Matthias Knuth / Thomas Tenambergen

„Inklusiver Arbeitsmarkt“

Vereinheitlichung der öffentlich geförderten Beschäftigung für behinderte und nicht behinderte Menschen?

Gutachten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW

Duisburg, September 2015

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze 5
1 Auftrag und Fragestellungen 8
1.1 Skizze eines aktuellen Diskursfeldes 8
1.2 Fragestellungen 8
1.3 Anmerkungen zur Terminologie 9
2 Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen und von arbeitslosen schwerbehinderten Menschen 11
3 Öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II 17
3.1 Einleitung 17
3.2 Verfestigung von Arbeitslosigkeit 17
3.3 Wechselvoller Umgang der Politik mit öffentlich geförderter Beschäftigung 18
3.4 Grundkonzeption „Sozialer Arbeitsmarkt“ 21
3.5 Persönliche Zugangskriterien in den Sozialen Arbeitsmarkt 22
3.5.1 Vermittlungshemmnisse und Negativprognosen 23
3.5.2 Langzeitarbeitslosigkeit 23
3.5.3 Exkurs: Arbeitslosigkeit als Begriff der Arbeitslosenversicherung 25
3.5.4 Langzeit-Leistungsbezug 26
3.5.5 Neuer Indikator für Arbeitsmarktferne gesucht! 27
3.6 Voraussetzungen eines Sozialen Arbeitsmarktes 27
3.7 Qualifizierung im Sozialen Arbeitsmarkt 29
3.8 Teilweise Selbstfinanzierung durch Passiv-Aktiv-Transfer 29
4 Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen 32
4.1 Einleitung 32
4.2 Rechtliche Grundbegriffe und institutionelle Voraussetzungen 33
4.2.1 Teilhabe am Arbeitsleben und berufliche Rehabilitation 33
4.2.2 (Schwer-)behinderte und gleichgestellte Menschen 33
4.2.3 Behinderung und Erwerbsfähigkeit 36
4.2.4 Teilhabe am Arbeitsleben auch für nicht erwerbsfähige behinderte Menschen 36
4.2.5 Integrationsämter 37
4.3 Die Situation schwerbehinderter Menschen am Arbeitsmarkt (BRD – und NRW) 38
4.4 Beschäftigungsformen für behinderte Menschen 41
4.4.1 Erwerbsfähige behinderte Menschen 41
4.4.2 Nicht erwerbsfähige behinderte Menschen 47
4.4.3 Zusammenfassung 48
4.5 Förderungen zur Aufnahme, Begleitung oder Stabilisierung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung schwerbehinderter Menschen am allgemeinen Arbeitsmarkt 50
4.5.1 Arbeitsvermittlung für schwerbehinderte Menschen 50
4.5.2 Lohnkostenzuschüsse als Minderleistungsausgleich 51

4.5.3 Förderung und Begleitung des Übergangs in (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung 52
4.5.4 Förderung zur Flankierung und Stabilisierung von Beschäftigung..... 55
4.5.5 Mischformen der Beschäftigung behinderter Menschen..... 57
4.6 Wunsch- und Wahlrechte behinderter Leistungsberechtigter..... 59
4.6.1 „Persönliches Budget“ als Ausformung des Wunsch- und Wahlrechts nach § 9 SGB IX..... 59
5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen..... 60
5.1 Einleitung..... 60
5.2 Integrationsprojekte als Modell für Sozial- bzw. Inklusionsunternehmen 61
5.3 Berücksichtigung der Beschäftigung von Behinderten und Benachteiligten bei der öffentlichen Auftragsvergabe..... 63
5.4 Flankierende Dienstleistungen zur Eimündung in Beschäftigungsverhältnisse, zu ihrer Stabilisierung und zur Förderung des Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt..... 64
5.5 Dauerhafte Förderung..... 65
5.6 Der „Inklusive Arbeitsmarkt“ als Kooperationsmodell..... 67
Literaturverzeichnis..... 69

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, nach Rechtskreisen 13
Abbildung 2: Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung, nach Rechtskreisen 14
Abbildung 3: Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung, Rechtskreise aggregiert 15
Abbildung 4: Anteile von Langzeitarbeitslosen (1 Jahr und mehr) an allen Arbeitslosen, nach Großregionen 18
Abbildung 5: Jahresdurchschnittliche Bestände von Teilnehmenden in unterschiedlichen Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung, 1991-2014 19
Abbildung 6: Langzeit-Leistungsbeziehende im SGB II mit und ohne Erwerbseinkommen, Deutschland, Dezember 2014 27
Abbildung 7: Erwerbstätigenquote schwerbehinderter Menschen in Prozent 39
Abbildung 8: Arbeitslosenquote auf Basis eingeschränkter Bezugsgrößen in Prozent 39
Abbildung 9: Starker Anstieg der Arbeitslosigkeit von älteren schwerbehinderten Menschen 40
Abbildung 10: Integrationsfirmen nach Branchen, 2013 43

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Anteile potenziell benachteiligter Gruppen an allen Arbeitslosen nach Rechtskreisen und insgesamt (Prozent) 11
Tabelle 2 Anzahl und Bevölkerungsanteil schwerbehinderter Menschen 38
Tabelle 3: Anzahl Integrationsprojekte/ Beschäftigte in Integrationsprojekten 2013 46
Tabelle 4: Verteilung schwerbehinderter Menschen im Erwerbsalter nach ihrer Position im Erwerbssystem (Angaben i. Tsd.) 49

Das Wichtigste in Kürze

(1) Die aktive Arbeitsförderung für vom Arbeitsmarkt dauerhaft ausgeschlossene nichtbehinderte[1] Menschen kann aus den Erfahrungen mit der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben für schwerbehinderte Menschen viele Anregungen schöpfen. Insbesondere zu erwähnen sind Integrationsprojekte (Integrationsunternehmen, -betriebe und -abteilungen), auf Dauer etablierte Strukturen der Begleitung in Beschäftigung (vor allem Integrationsfachdienste) sowie die bevorzugte Vergabe öffentlicher Aufträge an die Träger der Beschäftigung benachteiligter Personen. Dass die bevorzugte Vergabe derzeit auf Werkstätten für behinderte Menschen beschränkt ist und Integrationsprojekte noch nicht einschließt, verweist auf Reformbedarf auch in der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen.

(2) Der wichtigste Vorteil der Beschäftigungsförderung für behinderte Menschen im Vergleich zu derjenigen für nichtbehinderte Arbeitslose besteht in der weitaus höheren Stabilität der Rahmenbedingungen. Die öffentlich geförderte Beschäftigung für vom Arbeitsmarkt dauerhaft Ausgeschlossene kann keine stabilen Beziehungen zu Gütermärkten und zum allgemeinen Arbeitsmarkt entwickeln, weil das Instrumentarium in jeder Legislaturperiode umstrukturiert wird und die verfügbaren Fördermittel starken Schwankungen unterworfen sind. Diese Schwankungen haben mit dem jeweiligen Bedarf kaum etwas zu tun und sind hauptsächlich politisch und durch die Periodizität der ESF-Förderung induziert. – Die Begrenzung der Mittel in der Ausgleichsabgabe führt allerdings auch bei den Fördermöglichkeiten für Menschen mit Behinderung trotz besserer Rahmenbedingungen zu Einschränkungen.

(3) Als gesellschaftlich zu bearbeitendes Problem hat der drohende Ausschluss einerseits von behinderten, andererseits von nicht behinderten Menschen vom Arbeitsmarkt das gleiche Gewicht. Deshalb sollten Arbeitgeber, die Arbeitsplätze für vom Ausschluss bedrohte Menschen schaffen und unterhalten, die gleichen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen genießen und sich auf gleichwertige Infrastrukturen stützen können, egal ob es sich bei den schutzwürdigen und geförderten Personen um behinderte oder um nichtbehinderte Menschen handelt. Diese Rahmenbedingungen sollten angeglichen und einheitlich weiter entwickelt werden. Dagegen halten wir es weder für durchsetzbar noch für zielführend, die individuelle Förderung für behinderte und nicht behinderte Menschen (Fördersätze, Förderdauern, flankierende Dienstleistungen) zu vereinheitlichen.

(4) Obwohl dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte nichtbehinderte Menschen („Langzeitarbeitslose“)[2] sich ohne Förderung in einer ähnlich aussichtslosen Lage im Hinblick auf Beschäftigung befinden können wie schwer behinderte Menschen, und obwohl diese Aussichtslosigkeit auch bei nicht behinderten Menschen gesundheitliche Ursachen haben kann, halten wir dennoch eine Gleichsetzung von „Behinderten des Arbeitsmarktes“ mit körperlich, geistig oder seelisch behinderten

---

[1] Die Teilnehmenden an Maßnahmen der arbeitsmarktpolitisch geförderten Beschäftigung mögen im Einzelfall auch behinderte Menschen sein, aber sie werden im Rahmen der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB II nicht in dieser Eigenschaft oder wegen dieser Eigenschaft gefördert.

[2] Wir bemühen uns, diesen Begriff in diesem Gutachten so weit wie möglich zu vermeiden, weil er die Zielgruppe u.E. unzureichend und irreführend bezeichnet (vgl. 3.5.2).

Menschen nicht für zielführend. Während eine Behinderung in aller Regel irreversibel ist, sollte fehlende Beschäftigungsfähigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt niemals als unüberwindlich betrachtet werden. Im individuellen Fall gibt es die Möglichkeit des „Spurwechsels“ zwischen verschiedenen Systemen der Teilhabesicherung durch Feststellung fehlender Erwerbsfähigkeit, einer Behinderung sowie Anerkennung der Gleichstellung. Eine allgemeine Vermischung beider Systeme hilft jedoch weder Behinderten noch Nichtbehinderten.

(5) Derzeit sind etwa 10.000 behinderte Menschen in Integrationsprojekten beschäftigt, und es gibt ebenfalls etwa 10.000 im Rahmen der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ geförderte ehemalige Langzeitarbeitslose. Diese Anzahlen der jeweils verfügbaren Arbeitsplätze sind für beide Gruppen unzureichend; der Erweiterungsbedarf ist jedoch bei der Gruppe der nicht behinderten um ein Vielfaches größer als bei der Gruppe der behinderten Menschen. Wir halten in dieser Situation die Erwartung für wenig realistisch, dass die bestehenden Integrationsunternehmen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten könnten, geförderte marktnahe Arbeitsplätze für nicht behinderte Langzeitarbeitslose zu schaffen. Andererseits stehen die Förderinstrumente des SGB II den Integrationsunternehmen bereits offen, so dass es insoweit keiner Änderung bedarf. Diese Fördermittel sind jedoch für Menschen mit Behinderung nur ebenso eingeschränkt sinnvoll nutzbar wie für nichtbehinderte Menschen (fehlende Kontinuität der Beschäftigung).

(6) Integrationsprojekte erfüllen die Inklusionsforderung der UN-Behindertenrechtskonvention bereits in vorbildlicher Weise. Zur Förderung des Übergangs aus einer Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt oder in unmittelbarer organisatorischer Nähe zum allgemeinen Arbeitsmarkt gibt es Förderstrukturen und Modelle, die weiter zu entwickeln sind. Ein Verständnis von Inklusion, das die Einrichtung von Schutzräumen vor den Marktkräften für diejenigen, die diesen nicht gewachsen sind, als Ausschluss von der Gesellschaft anprangert, weil diese durch Marktkräfte dominiert ist, halten wir jedoch für einen unvertretbaren Dogmatismus. Es sollte akzeptiert werden, dass das individuelle Wunsch- und Wahlrecht des Menschen mit Behinderung, der äußerst langwierige und langsame Prozess der Anpassung eines allgemeinen Arbeitsmarktes zur Teilhabe der Zielgruppe aber auch die Teilhabe der schwerst- (mehrfach) behinderten Menschen an Arbeit wichtige Argumente sind, die es weiterhin notwendig machen, eine große Anzahl von Plätzen in Werkstätten für behinderte Menschen bei Bedarf zur Verfügung zu stellen.

(7) Aus den in (4), (5) und (6) genannten Gründen raten wir davon ab, die Debatte über die Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ für dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene nicht behinderte Menschen abzulösen durch eine Debatte über einen „Inklusiven Arbeitsmarkt“, der die Beschäftigungsprobleme von behinderten und nicht behinderten Menschen gleichzeitig lösen und die Förderstrukturen integrieren soll. In praktischer Hinsicht würde keine der beiden Gruppen davon profitieren; in diskurspolitischer Hinsicht werden entweder neue Missverständnisse heraufbeschworen oder Langzeitarbeitslose zu behinderten Menschen erklärt. Zweifellos gibt es im Bereich der Teilhabe behinderter Menschen noch Bedarf für die inhaltliche sowie sprachliche Umsetzung des Inklusionsgedankens (z.B. Umbenennung der Integrationsprojekte in „Inklusionsprojekte“); die öffentlich geförderte Beschäftigung für dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte nicht

behinderte Menschen sollte jedoch unabhängig davon als „Sozialer Arbeitsmarkt“ weiter entwickelt werden.

(8) Das gesetzliche Förderinstrument, das in den meisten Vorschlägen zum „Sozialen Arbeitsmarkt“ explizit oder implizit vorausgesetzt wird, nämlich die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II, ist bereits „inklusiv“ in dem Sinne, dass es die traditionelle Abschottung zwischen allgemeinem und „zweitem“ Arbeitsmarkt durch Kriterien des öffentlichen Interesses, der Zusätzlichkeit und der Wettbewerbsneutralität vermeidet; dieses Instrument steht Arbeitgebern jeglicher Art für Arbeiten jeglicher Art zur Verfügung, soweit ihnen förderungsberechtigte Personen zugewiesen werden können.

(9) Übergangschancen aus geförderter Beschäftigung in den allgemeinen Arbeitsmarkt und in ungeförderte Beschäftigung können voraussichtlich gesteigert werden, wenn die geförderte Beschäftigung als „Sozialer Arbeitsmarkt“ unter Beteiligung von privatwirtschaftlichen Unternehmen, Sozialen Beschäftigungsunternehmen und Beschäftigungsträgern marktnah ausgestaltet wird. Die Beteiligung insbesondere der Privatwirtschaft muss erarbeitet werden; sie ergibt sich nicht von selbst. Der Aufbau von Sozialen Beschäftigungsunternehmen verlangt strukturelle Unterstützung.

(10) Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ kann selbst bei bestehenden Beschränkungen im Eingliederungstitel das mögliche Finanzierungsvolumen für die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e verdoppeln bis verdreifachen. Für den Passiv-Aktiv-Transfer lässt sich besser Verständnis erzeugen, wenn man ihn als buchhalterisch auf der individuellen Ebene nachvollziehbare Umbuchung der durch Anrechnung von Arbeitseinkommen eingesparten Passiv-Leistungen begreift. Das Verlassen des Leistungsbezugs durch Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt ist eher der Grenzfall als der Regelfall.

(11) Die Kommunen sind zentrale Partner eines Sozialen Arbeitsmarktes. Sie werden diese Rolle nur wahrnehmen wollen, wenn die Ersparnis von passiven Leistungen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf die Bedarfe zwischen den Finanzierungsanteilen des Bundes und der Kommunen künftig „vertikal“ (also anteilig vom ersten Euro an) statt „horizontal“ erfolgt.

(12) Der Begriff der Langzeitarbeitslosigkeit als Zugangskriterium zum Sozialen Arbeitsmarkt ist unzureichend; die bestehenden Ergänzungen um Vermittlungshemmnisse und Negativprognose laufen der Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zuwider. Es sollte eine SGB II-spezifische Kombination von Merkmalen der Arbeitsmarktferne als Indikator der Förderbarkeit entwickelt werden. Diese sollte sich an leicht feststellbaren Kriterien der Erwerbsbiografie orientieren und ohne stigmatisierende Zuschreibungen individueller Defizite auskommen.

1 Auftrag und Fragestellungen

1.1 Skizze eines aktuellen Diskursfeldes

In den letzten Jahren reift und verbreitet sich die Erkenntnis, dass die verschiedenen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung neu konzipiert werden müssen. Die Inklusionsdebatte stellt die Beschäftigung behinderter Menschen in spezialisierten Werkstätten unter den Verdacht einer ungerechtfertigten Segregation. Sie führt auch zu Überlegungen, den Begriff der „Integration“ – im Behindertenrecht ohnehin nicht als Ziel definiert, sondern nur in den eher technischen Bezeichnungen von Einrichtungen wie „Integrationsamt“ oder „Integrationsfachdienst“ vorkommend – durch den umfassenderen Begriff der „Inklusion“ zu ersetzen. Die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug trotz langjährig günstiger Beschäftigungskonjunktur führt dazu, die Ursachen zunehmend „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ zu suchen und damit Langzeitarbeitslose in Analogie zu behinderten Menschen zu konzipieren. Die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente zeigt, dass die geförderte Beschäftigung von vorher Arbeitslosen in einem „zweiten“, ordnungspolitisch vom allgemeinen Arbeitsmarkt getrennten Arbeitsmarkt den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt kaum befördert. Das veranlasst zu Diskussionen über einen „Sozialen Arbeitsmarkt“, der die Trennung von allgemeinem und „zweitem“ Arbeitsmarkt überwindet.

Andererseits hat sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Bundesverfassungsgericht 09.02.2010) im SGB II darin niedergeschlagen, dass das implizite Erbe aus der „Zusammenführung“ von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und damit aus dem Bundessozialhilfegesetz nunmehr explizit als das Ziel der „Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens“ im Gesetz benannt wird. Für Kinder und Jugendliche werden nun Leistungen zur „sozialen Teilhabe“ vorgesehen und damit ein Begriff verwendet, der bis dahin der Förderung behinderter Menschen vorbehalten war. Die erwähnten Evaluationen von Instrumenten der Arbeitsförderung zeigen auch, dass geförderte Beschäftigung die soziale Teilhabe der Geförderten verbessert. Das führt zu der Frage, ob die öffentlich geförderte Beschäftigung selbst dann als ein Auftrag des SGB II zu sehen ist, wenn sie nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt führt, sondern „nur“ soziale Teilhabe vermittelt – was im Behindertenrecht allgemein anerkannt ist, aber, wie bereits angemerkt, in der Inklusionsdebatte auch kritisch hinterfragt wird. Das aktuelle Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015) greift diesen Gedanken auf.

Schließlich liegt es generell nahe, wenn man in einem Politikfeld nicht so recht voran kommt (der öffentlich geförderten Beschäftigung für Arbeitslose), auf verwandte Politikfelder zu schauen, in denen bestimmte Hemmnisse nie bestanden haben oder überwunden wurden oder in denen für vergleichbare Probleme und Bedarfe umfassendere Ressourcen bereitgestellt werden. Dieses kann Anregungen für Lösungsvorschläge, aber auch Begründungen für Forderungen liefern.

1.2 Fragestellungen

Vor dem Hintergrund der vorstehend skizzierten diffusen Diskurslage liegt die Frage nahe, ob nicht ein „Inklusiver Arbeitsmarkt“ die durch die Inklusionsdebatte aufgeworfenen Probleme der Teilhabe von behinderten Menschen am Arbeitsleben und den

Stillstand bei der öffentlich geförderten Beschäftigung gleichzeitig überwinden könnte. In beiden Bereichen geht es schließlich darum, ordnungspolitische Abschottungen zwischen Arbeitsmarktsegmenten ebenso zu überwinden wie die Parzellierung gesellschaftlicher Probleme durch „Rechtskreise“ der einzelnen Sozialgesetzbücher, in denen unterschiedliche Regeln und Handlungslogiken gelten und zwischen denen Akteure nur mit zusätzlichen Anstrengungen kooperieren können.

Im Einzelnen geht es dabei um folgende Fragen:

- Wie sind die Zielgruppen der geförderten Beschäftigung für behinderte Menschen einerseits, für nicht behinderte, aber gleichwohl am Arbeitsmarkt marginalisierte Menschen definiert und konzeptualisiert?
- Wie ist der Versorgungsgrad der einen und der anderen Gruppe mit geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten einzuschätzen?
- Wie sind die beiden Systeme der geförderten Beschäftigung strukturiert und aufgestellt? Handelt es sich hier um Parallelstrukturen mit bisher ungenutzten Synergien? Gibt es in einem Bereich Regeln, Strukturen und „gute Praktiken“, die auf den anderen Bereich übertragen werden könnten?
- Welche Entwicklungsdynamik ist in den beiden Systemen geförderter Beschäftigung zu identifizieren?
- Wie sind die beiden Systeme geförderter Beschäftigung finanziell ausgestattet, und woher bekommen sie ihre finanziellen Ressourcen?
- Wie interagieren die Beschäftigungsträger beider Systeme mit Gütermärkten, und sind sie ordnungspolitisch dem allgemeinen oder einem besonderen Arbeitsmarkt zugeordnet?
- Wie wirkt sich die Trennung der Rechtskreise (Sozialgesetzbücher II, III, IX und XII) in der Praxis der Beschäftigungsförderung aus, und gibt es gute Beispiele für rechtskreisübergreifende Prozessgestaltungen?
- Führt die Forderung nach einem „Inklusiven Arbeitsmarkt“ zu neuen Perspektiven der Beschäftigungsförderung?

1.3 Anmerkungen zur Terminologie

In der öffentlichen Debatte sind „behinderte Menschen“ und „Langzeitarbeitslose“ zwei verschiedene Gruppen. Das spiegelt die Trennung der Rechtskreise von Arbeitslosenversicherung (SGB III), Grundsicherung für Erwerbsfähige (SGB II) und der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) sowie die Spezialisierungen der auf die eine oder die andere Gruppe orientierten Träger und Fachwelten. Auf der individuellen Ebene überschneiden sich die Gruppen jedoch: Langzeitarbeitslose können eine Behinderung aufweisen, und behinderte Menschen können im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung wegen ihrer Langzeitarbeitslosigkeit gefördert werden, wobei ihre Behinderung dann lediglich eines von mehreren Merkmalen ist, das die Förderung rechtfertigt.

Andererseits sehen wir auch die Verselbständigung und Verdinglichung des Begriffs „langzeitarbeitslos“ in der öffentlichen Debatte kritisch (siehe ausführlich 3.5.2): Einerseits reicht Langzeitarbeitslosigkeit im gesetzlichen Sinne (ein Jahr und länger) zur Teilnahme an geförderter Beschäftigung nicht aus; andererseits kann die große Entfernung einer Person vom Arbeitsmarkt gerade dazu führen, dass die Schwelle der Langzeitarbeitslosigkeit niemals überschritten wird.

Aus diesem Grunde bezeichnen wir in unserem Gutachten die Zielgruppe der geförderten Beschäftigung im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung meistens als „dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte nicht behinderte Menschen“ (oder ähnliche Formulierungen), die Zielgruppe der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben als „(schwer) behinderte Menschen“, auch wenn die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung eine Behinderung nicht ausschließt.

2 Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen und von arbeitslosen schwerbehinderten Menschen

Bevor wir uns mit der Förderung der Beschäftigung von schwerbehinderten und von am Arbeitsmarkt ausgegrenzten Menschen befassen, erscheint es sinnvoll, zunächst die Beschäftigungschancen dieser Gruppen vergleichend zu analysieren. Dabei betrachten wir die Gruppe der Älteren vor dem Hintergrund einer möglichen Sonderbehandlung in der geförderten Beschäftigung gleich mit – wobei diese Gruppe in der hier benutzten Quelle der Bundesagentur für Arbeit, den Daten zu den Eingliederungsbilanzen, nur in der Abgrenzung „50 Jahre und älter" verfügbar ist. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Gruppen nicht trennscharf dargestellt werden können, d.h. Ältere oder schwerbehinderte Menschen können zugleich langzeitarbeitslos sein, arbeitslose Schwerbehinderte können älter als 50 Jahre sein, und die Arbeitslosen insgesamt enthalten alle diese Gruppen.[3] Trotzdem kann unsere Analyse Unterschiede zwischen den Gruppen deutlich machen.

Tabelle 1: Anteile potenziell benachteiligter Gruppen an allen Arbeitslosen nach Rechtskreisen und insgesamt (Prozent)

	SGB II			SGB III			insgesamt		
	LZA	Schwerb. /Gleichgest.	50plus	LZA	Schwerb. /Gleichgest.	50plus	LZA	Schwerb. /Gleichgest.	50plus
2007	48,9	4,5	22,5	25,3	5,8	32,8	40,3	5,0	26,3
2008	47,1	4,7	23,5	16,2	6,1	31,9	36,6	5,2	26,4
2009	41,2	4,7	23,9	11,0	5,6	31,5	29,7	5,0	26,7
2010	*36,2*	4,7	24,6	*14,5*	6,9	37,0	*29,0*	5,4	28,8
2011	43,5	5,2	26,9	16,3	8,0	40,6	35,3	6,1	31,0
2012	45,3	5,4	28,4	14,1	7,5	39,0	35,6	6,1	31,7
2013	46,5	5,6	29,3	13,4	7,0	38,4	35,6	6,1	32,3
2014	48,4	5,7	29,9	13,5	7,3	39,7	37,2	6,2	33,1

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Daten zu den Eingliederungsbilanzen (2007-2009 ohne, ab 2010 mit Daten der zkT); Langzeitarbeitslose für 2010 aus „Arbeitslose nach Rechtskreisen - Deutschland nach Ländern"; eigene Berechnungen

Bei insgesamt sinkender Arbeitslosigkeit steigen die Anteile der drei potenziell benachteiligten Gruppen an der Gesamtheit der Arbeitslosen, d.h. diese Gruppen partizipieren weniger an der positiven Beschäftigungsentwicklung und bleiben zu höheren Anteilen in der Arbeitslosigkeit zurück. Bei den Langzeitarbeitslosen, in geringem Maße aber auch bei den schwerbehinderten Menschen und den ihnen Gleichgestellten, unterbricht im Jahre 2009 und 2010 der Zustrom „frischer" Arbeitsloser, der durch die Finanzkrise ausgelöst wurde, diesen Trend in der Entwicklung der Anteile.[4]

[3] Die Anteile der drei Gruppen können folglich nicht zu einem Gesamtanteil potenziell Benachteiligter addiert werden.

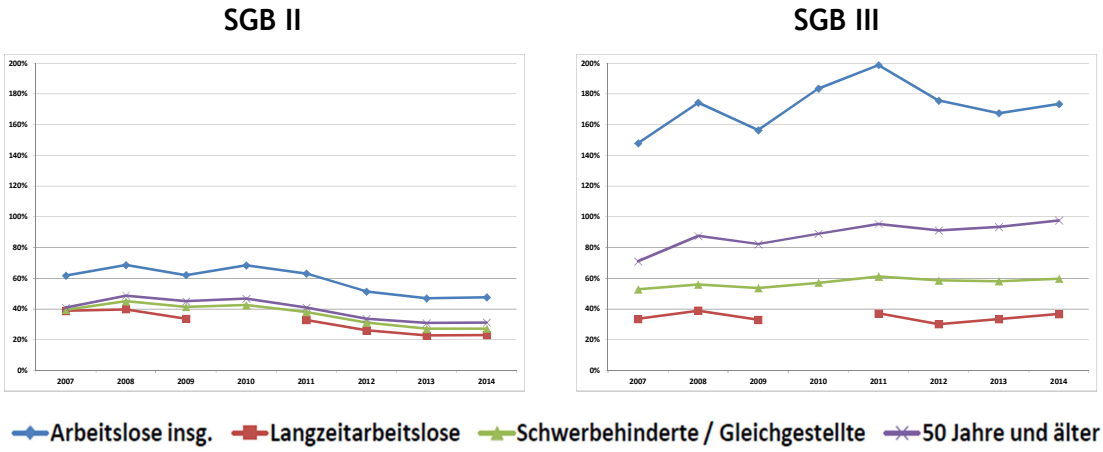
[4] Das Fehlen der Angaben zu Langzeitarbeitslosen in den Eingliederungsbilanzen 2010 deutet zudem auf Brüche in der statistischen Erfassung hin, weshalb Trends über den Gesamtzeitraum für diese Gruppe mit Vorsicht zu bewerten sind.

Nach Rechtskreisen differenziert betrachtet, ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen im SGB II erwartungsgemäß deutlich höher als im SGB III, und über die Zeit kommt es zudem zu einer weiteren Umschichtung der Langzeitarbeitslosigkeit von der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung. Bei den schwerbehinderten Menschen und den ihnen Gleichgestellten ist es dagegen umgekehrt: Sie stellen im SGB III etwas höhere Anteile als im SGB II, die zudem im Zeitverlauf im SGB III stärker zunehmen als im SGB II. Der Anteil der Älteren nimmt in beiden Rechtskreisen zu, im SGB III jedoch nur bis 2011, bleibt aber im SGB III höher als im SGB II. Dieses dürfte dadurch zu erklären sein, dass die Älteren längere Anspruchsdauern auf Arbeitslosengeld haben, dass aber bei verringerten Neueintritten von älteren Arbeitslosen in die Arbeitslosigkeit ab 2011 auch diese Gruppe allmählich in den Rechtskreis des SGB II übergeht.

Für die statistische Darstellung zum Rechtskreis des SGB II ist daran zu erinnern, dass es sich hier nur um die Personen handelt, die jeweils aktuell als arbeitslos erfasst sind. Diese stellen nur die Minderheit der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten dar; für die nicht arbeitslosen Leistungsberechtigten fehlen entsprechende, nach Gruppen disaggregierte Statistiken. Wie sehr die Erfassung einer Person als „arbeitslos“ abhängig ist von administrativen Gegebenheiten und Definitionen zeigt sich daran, dass in beiden Rechtskreisen nur eine Minderheit der Abgänge aus Arbeitslosigkeit mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbunden ist (vgl. S. 24, Kasten). Für eine vergleichende Betrachtung der Arbeitsmarktchancen von Risikogruppen und Rechtskreisen empfiehlt sich daher eine Fokussierung auf die *Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit* (Abbildung 1). Da ein Teil dieser Abgänge in öffentlich geförderte Beschäftigung oder mit Unterstützung durch Eingliederungs- bzw. Gründungszuschüsse erfolgt, betrachten wir außerdem die *Abgänge in ungeförderte Beschäftigung* (Abbildung 2), schließen also die Abgänge mit Förderung sowie die Abgänge in Selbständigkeit aus. In beiden Fällen ist die jährliche Abgangsrate definiert als die Summe aller Abgänge im Jahresverlauf, geteilt durch den jahresdurchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen der betreffenden Kategorie.[5] Eine Abgangsrate von 100% bedeutet folglich, dass der Jahresbestand rechnerisch einmal umschlägt.

[5] Sofern Personen im Kalenderjahr mehrmals aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung wechseln, sind sie bei den Abgängen (Zähler) mehrfach erfasst, tragen aber auch mit ihren Arbeitslosigkeitszeiten zum jahresdurchschnittlichen Bestand (Nenner) bei.

Abbildung 1: Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, nach Rechtskreisen

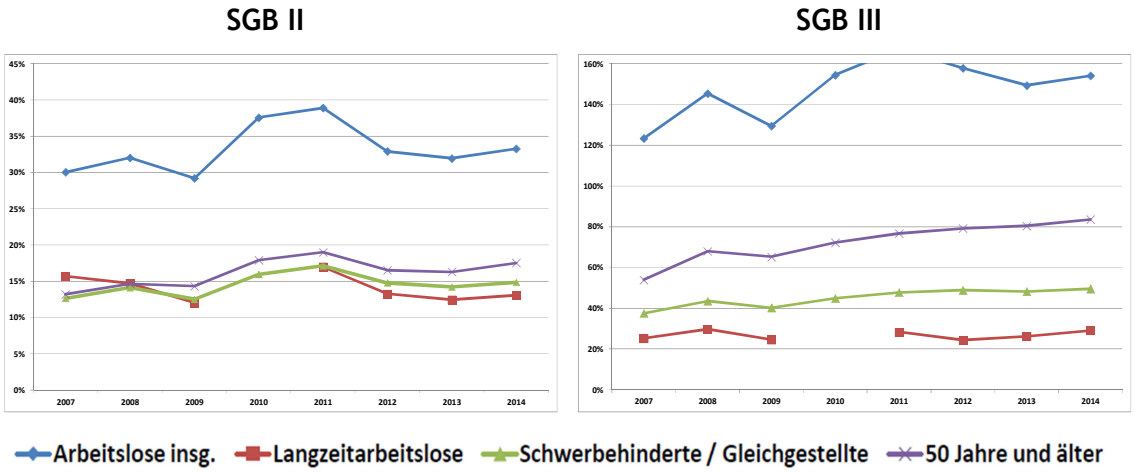


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Daten zu den Eingliederungsbilanzen (2007-2009 ohne, ab 2010 mit Daten der zkT); Langzeitarbeitslose für 2010 aus „Arbeitslose nach Rechtskreisen - Deutschland nach Ländern"; eigene Berechnungen

Beim Vergleich der Abgangsraten der Arbeitslosen insgesamt in Erwerbstätigkeit (Abbildung 1) springt zunächst der eklatante Niveauunterschied zwischen den Rechtskreisen ins Auge: Der Arbeitslosenbestand im SGB III schlägt im günstigsten Jahr (2011) zweimal um (200%), während sich die Abgangsraten im SGB II um 60% bewegen und damit nur etwa ein Drittel so hoch sind wie im SGB III. Außerdem ist die Tendenz über die Zeit im SGB III leicht positiv, im SGB II dagegen deutlich negativ. Betrachtet nach potenziell benachteiligten Personengruppen, finden wir in beiden Rechtskreisen die gleiche Rangfolge: Ältere haben bessere Erwerbschancen als Schwerbehinderte, und diese wiederum bessere als Langzeitarbeitslose, die hier das Schlusslicht bilden. Niveauunterschiede zwischen den Rechtskreisen sind auch bei den potenziell benachteiligten Personengruppen festzustellen; sie sind aber nicht so ausgeprägt wie bei den Arbeitslosen insgesamt. Dieses kann dahingehend interpretiert werden, dass die Niveauunterschiede der Gesamt-Abgangsraten zwischen den Rechtskreisen wesentlich durch den höheren Anteil an Langzeitarbeitslosen und durch die (hier nicht erfasste) wesentlich längere durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer der SGB II-Langzeitarbeitslosen bedingt ist. Da die Gruppen hier nicht überschneidungsfrei dargestellt sind, befinden sich auch unter den Schwerbehinderten und den Älteren jeweils Personen, die zugleich langzeitarbeitslos sind, so dass auch diese Gruppen im SGB II schlechtere Erwerbschancen aufweisen.

Ob es darüber hinaus einen eigenständigen „Rechtskreiseffekt" gibt, d.h. ob die Aktivierung, Förderung und Vermittlung im Bereich des SGB II weniger wirksam ist als im SGB III, oder ob womöglich der Bezug von SGB II-Leistungen stärker stigmatisierend auf dem Arbeitsmarkt wirkt als der Bezug von Arbeitslosengeld, kann mit dieser rein deskriptiven Betrachtung nicht geklärt werden. Ein möglicher Effekt unterschiedlichen „Förderns" kann allerdings ansatzweise neutralisiert werden, wenn wir unsere Betrachtung einschränken auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung (Abbildung 2).

Abbildung 2: Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung, nach Rechtskreisen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Daten zu den Eingliederungsbilanzen (2007-2009 ohne, ab 2010 mit Daten der zkT); Langzeitarbeitslose für 2010 aus „Arbeitslose nach Rechtskreisen - Deutschland nach Ländern"; eigene Berechnungen

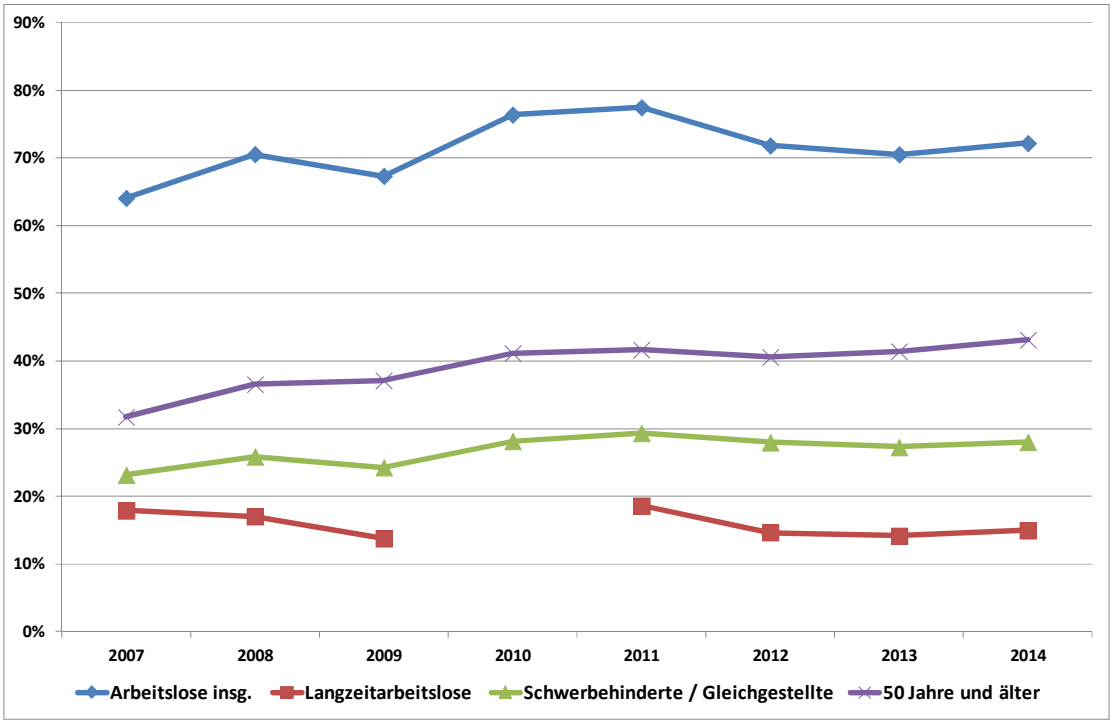
Bei einer Beschränkung auf ungeförderte Beschäftigungsaufnahmen wird der Niveauunterschied zwischen den Rechtskreisen noch größer, d.h. die Beschäftigungschancen im SGB II betragen jetzt weniger als ¼ derjenigen im SGB III. Anders ausgedrückt: Im SGB II erfolgt(e) ein wesentlich höherer Anteil der Beschäftigungsaufnahmen mit Förderung. Zugleich verschwindet aber in Abbildung 2 der negative Entwicklungstrend im Rechtskreis SGB II, der in Abbildung 1 zu sehen war. Daraus kann gefolgert werden, dass im Zeitverlauf abnehmende Beschäftigungschancen im SGB II wesentlich durch das massive und im Verhältnis zum Rückgang der Arbeitslosenzahlen überproportionale Zurückfahren des Eingliederungstitels seit 2011 beeinflusst worden sind. Andererseits haben sich die Chancen auf Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung im Rechtskreis des SGB II zwar nicht verschlechtert, aber auch nicht verbessert, wie es im SGB III auch bei Beschränkung der Betrachtung auf ungeförderte Beschäftigungsaufnahmen der Fall ist. Die insgesamt für den Faktor Arbeit günstiger gewordene Nachfrage-Angebots-Relation wirkt also nur zugunsten der Arbeitslosen im SGB III, nicht im SGB II.

Bezogen auf die potenziell benachteiligten Personengruppen bleibt die Rangfolge der Beschäftigungschancen im SGB III die gleiche wie in Abbildung 1, während im SGB II in der Abbildung 2 (bei der aus Gründen der optischen Vergleichbarkeit für beide Rechtskreise der gleiche Maßstab gewählt wurde) kaum noch eine Rangfolge zu erkennen ist. Bei Betrachtung der Zahlenwerte zeigt sich, dass sich die Chancen zur Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung für Ältere ebenso wie für Schwerbehinderte im Zeitverlauf leicht verbessert haben, während sie für Langzeitarbeitslose schlechter geworden sind, so dass sich gegen Ende des Betrachtungszeitraums die bereits genannte Rangfolge der Beschäftigungschancen auch im SGB II klar herausbildet. Die positive Entwicklung bei den Älteren könnte teilweise auf die Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus" zurückzuführen sein, bei dem weniger mit

Eingliederungszuschüssen oder öffentlich geförderter Beschäftigung gearbeitet wurde als in der Regelförderung (Knuth et al. 2013).[6]

Bei der Zusammenfassung der Daten beider Rechtskreise ergibt sich das in Abbildung 3 dargestellte Bild – wiederum beschränkt auf die ungeförderte Beschäftigungsaufnahme.

Abbildung 3: Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung, Rechtskreise aggregiert



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Daten zu den Eingliederungsbilanzen (2007-2009 ohne, ab 2010 mit Daten der zkT); Langzeitarbeitslose für 2010 aus „Arbeitslose nach Rechtskreisen - Deutschland nach Ländern"; eigene Berechnungen

Für die weiteren Überlegungen in diesem Gutachten bleibt festzuhalten:

- Die Arbeitsmarktchancen von Schwerbehinderten und Langzeitarbeitslosen sind gegenüber der Gesamtheit der Arbeitslosen erheblich reduziert – auf etwa 40% bei den Schwerbehinderten und auf weniger als ¼ bei den Langzeitarbeitslosen. Diese Differenzierung der Arbeitsmarktchancen würde noch erheblich deutlicher hervortreten, wenn es möglich wäre, diese Personengruppen den Arbeitslosen gegenüberzustellen, die nicht zu diesen Personengruppen zu rechnen sind.
- Die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen sind noch erheblich schlechter als die von Schwerbehinderten. Auch diese Differenzierung würde vermutlich

[6] Es ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass Förderungen, die ausschließlich aus Mitteln des Bundesprogramms und nicht aus dem Eingliederungstitel erfolgten, in den Eingliederungsbilanzen nicht erfasst sind; folglich könnte es sein, dass einige der hier als „ungefördert" abgebildeten Beschäftigungsaufnahmen in Wirklichkeit doch finanziell gefördert wurden. – Auch bei den schwerbehinderten Menschen ist darauf hinzuweisen, dass ihre Förderung in den Eingliederungsbilanzen der Bundesagentur für Arbeit nur erfasst sein kann, sofern es sich um Förderungen nach SGB III oder SGB II handelt; etwaige Förderungen aus der Ausgleichsabgabe, die ebenfalls mit der Einstellung beginnen können, dann aber meistens als unbefristeter Minderleistungsausgleich gezahlt werden (vgl. S. 50), sind nicht erkennbar und könnten folglich in den „ungeförderten" Beschäftigungsaufnahmen durchaus enthalten sein.

noch stärker hervortreten, wenn man in der deskriptiven Betrachtung kurzzeitarbeitslose Schwerbehinderte, langzeitarbeitslose Schwerbehinderte und nichtbehinderte Langzeitarbeitslose trennscharf einander gegenüberstellen könnte.

- Die Arbeitsmarktchancen von Schwerbehinderten haben sich im Zeitverlauf leicht verbessert, die von Langzeitarbeitslosen dagegen eher verschlechtert, wenn auch mit einer leichten Besserungstendenz in 2014.

Erneut ist jedoch vor Fehlschlüssen aufgrund des deskriptiven Vergleichs nicht überschneidungsfreier Gruppen zu warnen. Wenn die Situation der Älteren sich deutlich günstiger darstellt als die der Langzeitarbeitslosen, so heißt das nicht, dass höheres Alter die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert, sondern es bedeutet, dass sich unter den älteren Arbeitslosen auch solche mit höherer Beschäftigungsfähigkeit befinden, die rasch wieder Arbeit aufnehmen und dadurch nicht langzeitarbeitslos werden.

Letztlich verweisen diese Überlegungen auf den unterschiedlichen Charakter der drei betrachteten Merkmale:

- *Schwerbehinderung* ist in der Regel irreversibel, kann sich im Zeitablauf verschlimmern, ist aber in den meisten Fällen stabil.
- *Alterung* trifft alle, ist absolut irreversibel, und entwickelt sich unausweichlich mit dem Zeitablauf.
- *Langzeitarbeitslosigkeit* entwickelt sich ebenfalls mit dem Zeitablauf des Verbleibs in Arbeitslosigkeit, kann aber durch viele Ereignisse abgelöst werden, nicht nur durch Arbeitsaufnahme. In gewissem Maße ist Langzeitarbeitslosigkeit als solche ein Stigma auf dem Arbeitsmarkt, das die Aufnahme einer Beschäftigung erschwert; in erster Linie aber ist sie ein Indikator für das Vorliegen anderer, in der Statistik „besonders förderungsbedürftiger Personengruppen“[7] nicht abgebildeter beschäftigungshemmender Merkmale, die dazu geführt haben, dass sich die jeweils aktuelle individuelle Episode von Arbeitslosigkeit über die Dauer von einem Jahr hinaus ausgedehnt hat.

Insofern ist der Befund geringer Abgangsraten von Langzeitarbeitslosen in Arbeit nahezu tautologisch: Wäre die Abgangswahrscheinlichkeit dieser Personen höher, hätte sich die Dauer ihrer Arbeitslosigkeit nicht bis zur Langzeitarbeitslosigkeit ausgedehnt.

[7] Der Inhalt der Eingliederungsbilanzen ist gesetzlich festgelegt durch § 11 Abs. 2 SGB III.

3 Öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II

3.1 Einleitung

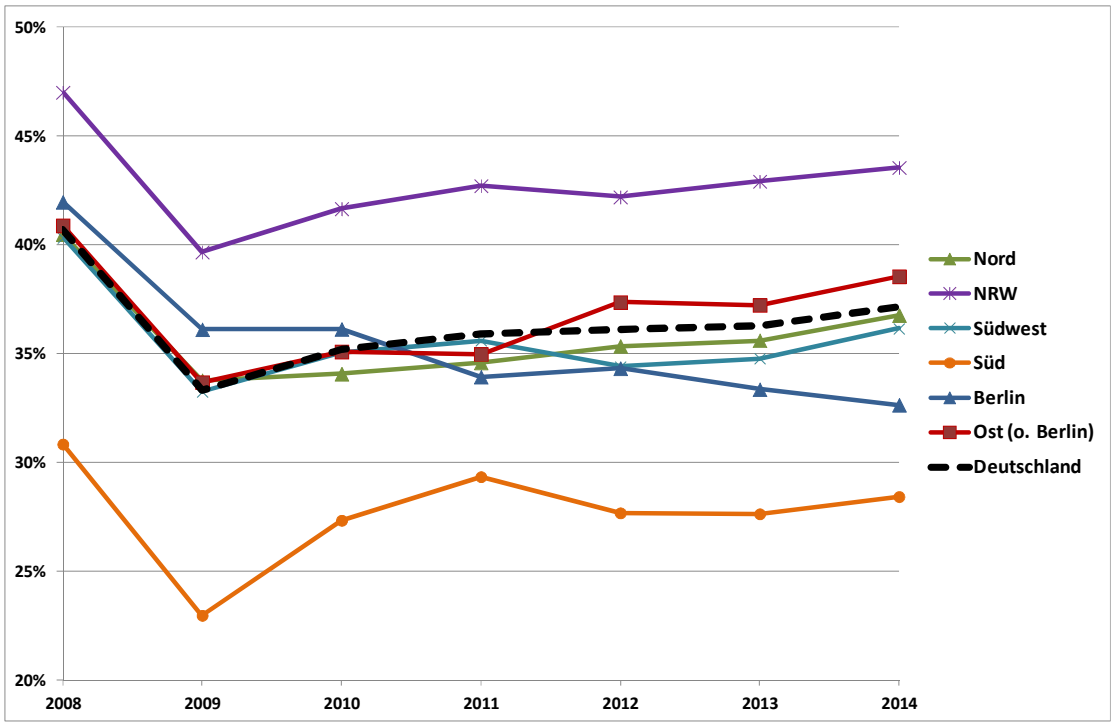
Durch öffentlich geförderte Beschäftigung (ÖGB) werden für Menschen, die sonst keine Erwerbsarbeit hätten, Arbeitsmöglichkeiten geschaffen, die es ohne die Förderung nicht geben würde. ÖGB unterscheidet sich von Wirtschaftssubventionen mit Beschäftigungswirkung durch die unmittelbare Förderung von Beschäftigungsverhältnissen für bestimmte förderungsbedürftige Personen. Während Eingliederungszuschüsse die Einstellungschancen benachteiligter Personen bei der Besetzung ohnehin bestehender Arbeitsplätze erhöhen sollen, schafft die ÖGB befristet zusätzliche Arbeitsplätze.

Die derzeitige Arbeitsmarktsituation ist gekennzeichnet durch insgesamt günstige Beschäftigungsentwicklung, aber zunehmende Verfestigung der verbleibenden Arbeitslosigkeit (Kapitel 2 oben, Abschnitt 3.2 unten). Der Umgang der Politik mit den Instrumenten der ÖGB ist sehr wechselhaft, was bisher die Entwicklung stabiler Rahmenbedingungen verhindert hat (3.3). Vor diesem Hintergrund skizzieren wir die Grundkonzeption eines „Sozialen Arbeitsmarktes“, der die traditionelle und im Verlauf der Zeit immer weiter verschärfte Abschottung zwischen „erstem“ und „zweitem“ (oder womöglich „drittem“) Arbeitsmarkt überwindet (3.4). Die persönlichen Zugangskriterien und Fördervoraussetzungen für einen solchen Sozialen Arbeitsmarkt sollten neu bestimmt werden, da die bisherigen stigmatisierend wirken, dadurch für die marktnahe Ausgestaltung eines Sozialen Arbeitsmarktes eher hinderlich und zudem in der Praxis der Jobcenter schwierig zu handhaben sind (3.5). Das Funktionieren eines Sozialen Arbeitsmarktes, der in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingebettet ist, unterliegt viel weitreichenderen Voraussetzungen als lediglich Zugangskriterien und Förderkonditionen (3.6). Unter den Gesichtspunkten von mismatch-Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel sollten Qualifizierungselemente wieder stärker in die öffentlich geförderte Beschäftigung in einem Sozialen Arbeitsmarkt integriert werden (3.7). Einsparungen an Leistungen für Unterhalt sowie Unterkunft und Heizung, die durch die Anrechnung von Arbeitseinkommen im Sozialen Arbeitsmarkt entstehen, sollten für die Förderung des Sozialen Arbeitsmarktes verwendet werden können, um im Vergleich zu den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung Wahrheit und Klarheit des Haushalts wieder herzustellen und Fehlanreize zu vermeiden (3.8). Durch den Refinanzierungseffekt würde der Spielraum für die Förderung des Sozialen Arbeitsmarktes selbst bei Beibehaltung der derzeitigen Restriktionen erheblich erweitert werden.

3.2 Verfestigung von Arbeitslosigkeit

Die Betrachtung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Kapitel 2 hat bereits gezeigt, wie gering die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosen ist und wie stark sich die Abgangswahrscheinlichkeiten zwischen den Rechtskreisen SGB III und SGB II unterscheiden. Eine weitere relevante Kennzahl zur Verfestigung von Arbeitslosigkeit ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. Sie zeigt sehr deutliche regionale Unterschiede, die den Handlungsbedarf insbesondere in NRW unterstreichen.

Abbildung 4: Anteile von Langzeitarbeitslosen (1 Jahr und mehr) an allen Arbeitslosen, nach Großregionen[8]



Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2015): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Deutschland, Länder. Arbeitsmarkt in Zahlen

Der Langzeitarbeitslosenanteil war 2009 durch den Zustrom „frischer" Arbeitslose infolge der Finanzkrise gesunken; seitdem ist er wieder angestiegen. Die Entwicklung der meisten Regionen liegt bei dieser Kennzahl eng beieinander; „Ausreißer" sind NRW mit dem höchsten und die Südländer mit dem geringsten Langzeitarbeitslosenanteil.

3.3 Wechselvoller Umgang der Politik mit öffentlich geförderter Beschäftigung

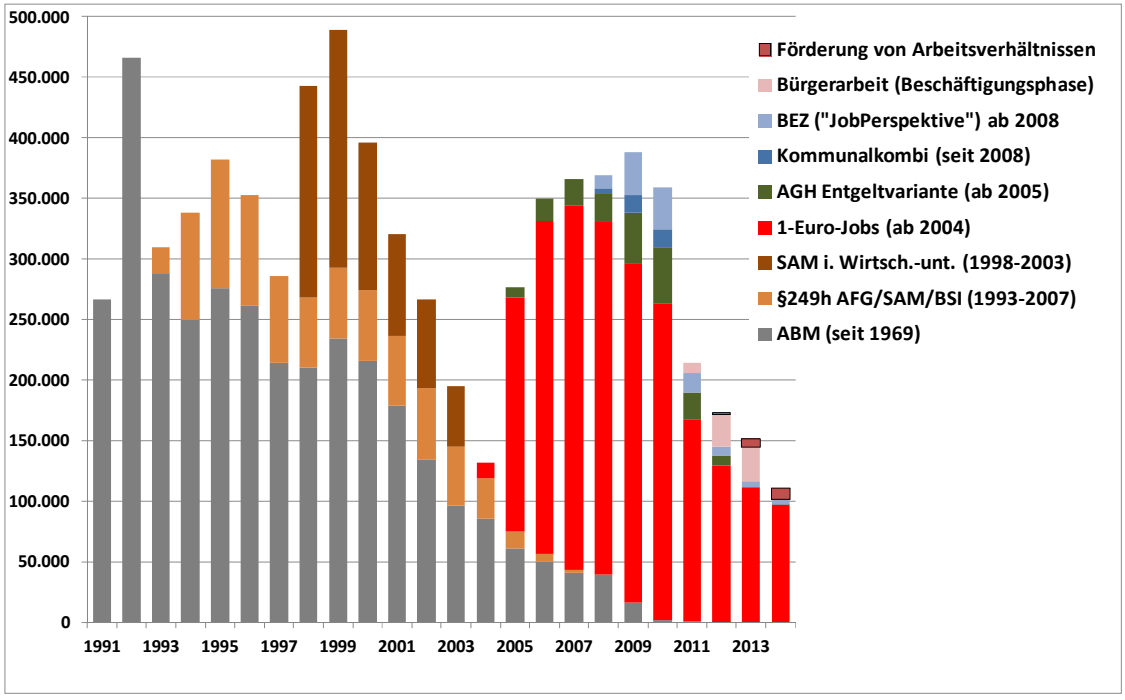
Die Zielsetzungen von ÖGB sind vielfältig, abhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage und vom arbeitsmarktpolitischen Zeitgeist. (1) Bei krisenhaften Arbeitsmarktsituationen (Wirtschaftskrisen der 1920er Jahre; ostdeutsche Transformation der 1990er Jahre) diente ÖGB zur Senkung der Arbeitslosenzahlen, zum Erhalt des sozialen Friedens und zur Stabilisierung regionaler Kaufkraft. (2) Da in solchen Situationen viele qualifizierte und leistungsfähige Menschen arbeitslos werden, konnte man ÖGB mit struktur- oder umweltpolitischen Zielen verbinden, d.h. die Geförderten für „öffentliche Arbeiten" einsetzen (Abbruch stillgelegter Industrieanlagen, Beseitigung von Umweltlasten, Bau von Radwegen), verbunden mit der Hoffnung, berufliche Qualifikationen für „bessere Zeiten" erhalten zu können. (3) Bei steigender Beschäftigung und verfestigter Restarbeitslosigkeit (Deutschland seit 2006) wird ÖGB eingesetzt, um Langzeitarbeitslose wieder an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen. (4) Seit etwa 2010 wird ÖGB zunehmend auch unter dem Gesichtspunkt der sozi-

[8] Statt der kaum überschaubaren Betrachtung von 16 Bundesländern stellen wir hier ähnliche und geografisch zusammenhängende Großregionen dar: Nord = Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Niedersachen, Hamburg und Bremen; Südwest = Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland; Süd = Baden-Württemberg und Bayern, Ost = neue Bundesländer ohne Berlin.

alen Teilhabe gesehen: ÖGB simuliert durch Erwerbsarbeit die Normalität gesellschaftlicher Teilhabe.

Von den klassischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen über Strukturanpassungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten, Beschäftigungszuschuss und „Förderung von Arbeitsverhältnissen“[9] weist die öffentlich geförderte Beschäftigung sowohl hinsichtlich der eingesetzten Instrumente als auch der Anzahl der geförderten Arbeitsplätze eine sehr wechselvolle Geschichte auf (vgl. Abbildung 5). Aktuell gibt nur noch zwei gesetzlich geregelte Instrumente, nämlich Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („ein-Euro-Jobs“) und die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II. In 2015 beginnt zudem das dreijährige Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, in dem rund 10.000 Arbeitsplätze gefördert werden sollen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015). Der Vergleich mit Abbildung 5 macht deutlich, dass mit diesem Fördervolumen voraussichtlich keine Umkehr des Trends abnehmender öffentlich geförderter Beschäftigung verbunden sein wird. Diese beiden Instrumente und das Bundesprogramm sind beschränkt auf den Rechtskreis des SGB II, d.h. im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) gibt es aktuell keine öffentlich geförderte Beschäftigung mehr.

Abbildung 5: Jahresdurchschnittliche Bestände von Teilnehmenden in unterschiedlichen Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung, 1991-2014



Quellen: Bundesagentur für Arbeit (historisches Statistikarchiv und Daten zu den Eingliederungsbilanzen); Bundesverwaltungsamt; eigene Berechnungen

Nicht zufällig setzen daher alle Konzeptionen zum „Sozialen Arbeitsmarkt“ mehr oder weniger explizit auf der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach §16e SGB II auf. Diese heute gegebene Möglichkeit, die ordnungspolitische Trennung zwischen „erstem“ und „zweitem“ Arbeitsmarkt zu überwinden, geht zurück auf die Initiative des

[9] Zu erwähnen wären außerdem die befristeten Bundesprogramme „Kommunal-Kombi“ und „Bürgerarbeit“.

damaligen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion Klaus Brandner und des seinerzeitigen NRW-Arbeitsministers Karl-Josef Laumann aus dem Jahre 2007 zur Einführung des „Beschäftigungszuschuss“ (im politischen Diskurs auch bezeichnet als „JobPerspektive“). Neben der Möglichkeit der unbefristeten Förderung (die sich aufgrund ihrer Auswirkungen auf den Eingliederungstitel als problematisch erwiesen hat) bestand die zentrale Innovation dieses Konzepts darin, die Abschottung des „zweiten“ vom „ersten“ Arbeitsmarkt entlang der Kriterien des öffentlichen Interesses und der Zusätzlichkeit der Arbeiten zu ersetzen durch einen Lohnkostenzuschuss von maximal 75% des Arbeitgeber-Bruttos, den jeder Arbeitgeber für jegliche Art von Tätigkeiten in Anspruch nehmen kann und der dadurch per se wettbewerbsneutral ist. So wurde es zulässig, den fehlenden Kostenanteil der Beschäftigung durch Markterlöse zu erwirtschaften und damit den gefördert Beschäftigten Arbeitserfahrungen zu vermitteln, die denen im allgemeinen Arbeitsmarkt näher kommen als es bei den traditionellen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung der Fall ist.[10] Als Problem von „zusätzlichen Arbeiten im öffentlichen Interesse“ hat sich nämlich herausgestellt, dass es sich nahezu zwingend um Tätigkeiten handelt, die privatwirtschaftlich kaum vorkommen und die niemand dringend braucht, für die also in der Regel kein Markt existiert (Knuth 1996) – was neben „Einbindungseffekten“ die Ursache für die immer wieder festgestellten geringen Übergangswahrscheinlichkeiten aus geförderter in ungeförderte Beschäftigung sein könnte.

Bei der Instrumentenreform 2011 (Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode 2011) wurde der Beschäftigungszuschuss abgelöst durch die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“. Die Offenheit des Instrumentes für Tätigkeiten und Arbeitgeber jeglicher Art konnte – entgegen den ersten „Eckpunkten“ zur Reform (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011) – bewahrt werden; jedoch wurden der Übergang in eine unbefristete Beschäftigung und die flankierende Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen abgeschafft. Die Förderung nach §16e SGB II ist heute (zusammen mit der „freien Förderung“ nach §16f) begrenzt auf 20% der auf ein Jobcenter entfallenden Eingliederungsmittel (§46 Abs. 2 SGB II). Bei insgesamt stark sinkenden Eingliederungsmitteln wird dieser Rahmen mit derzeit knapp 10.000 Beschäftigten nicht ausgeschöpft, selbst wenn man die Restbindung von Mitteln aus dem alten „Beschäftigungszuschuss“ (die insbesondere in Form der unbefristeten Förderung lange nachwirkt) hinzurechnet. Bei den Jobcentern ist die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ ein ungeliebtes Instrument. Die Gründe dürften einerseits in der Geschichte des Instrumentes liegen, andererseits in der schwierigen Handhabbarkeit der Zugangsvoraussetzungen (siehe unten, 3.5.1 und 3.5.2).

Die derzeitige Bundesregierung hat den durch die damalige Brandner/Laumann-Initiative ermöglichten integrativen Ansatz bisher nicht weiter verfolgt. Das „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ mit bis zu 33.000 geförderten Arbeitsplätzen richtet sich dem Anspruch nach an private Arbeitgeber, was allerdings Soziale Beschäftigungsunternehmen in privater Rechtsform wohl nicht ausschließen dürfte. Die rasche Degression des Lohnkostenzuschusses auf schließlich Null – im Durchschnitt 40% während der 24-monatigen Beschäftigungszeit – unterstellt jedoch eine Leistungsfähigkeit, die von großen Teilen der derzeit

[10] Laut Evaluationsbericht zum Beschäftigungszuschuss handelte es sich bei immerhin 28% der Einsatzbetriebe um privatwirtschaftlich verfasste (ISG et al. 2011, S. 170).

am Arbeitsmarkt Ausgegrenzten nicht erreicht werden dürfte. An diese richtet sich das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mit bis zu 10.000 geförderten Arbeitsstellen. Hier werden ausschließlich zusätzliche, wettbewerbsneutrale und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten gefördert; Erlöse aus diesen Tätigkeiten schließen die Förderung ausdrücklich aus. Damit kehrt die Bundesregierung mit ihren derzeitigen Sonderprogrammen für vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossene zur klassischen Trennung von „erstem“ und „zweitem“ Arbeitsmarkt zurück.

Das Programm „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ der NRW-Landesregierung setzt zwar auf der Förderung nach § 16e SGB II auf, richtet sich aber ausschließlich an öffentliche und gemeinnützige Träger. In einem Antrag der NRW-Regierungsfraktionen wird jedoch festgestellt:

> *„Auch um dem Argument der Wettbewerbsverzerrung zu entgegnen, kann grundsätzlich jeder Arbeitgeber von dieser Förderung profitieren“.*
>
> *„Die öffentlich geförderte Beschäftigung ist dann gleichermaßen im gemeinwohlorientierten und erwerbswirtschaftlichen Bereich möglich“. (Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode 2015)*

Das ist wohl dahingehend zu verstehen, dass das Landesprogramm künftig für den erwerbswirtschaftlichen Bereich geöffnet werden soll.

3.4 Grundkonzeption „Sozialer Arbeitsmarkt“

Die öffentlich geförderte Beschäftigung als „Sozialen Arbeitsmarkt“ neu zu konzipieren, impliziert die Überwindung der bisherigen strikten ordnungspolitischen Trennung zwischen „erstem“ und „zweitem“ Arbeitsmarkt und die Einbeziehung privatwirtschaftlicher Arbeitgeber in die soziale Verantwortung für Menschen, die bisher vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Ein Sozialer Arbeitsmarkt würde bestehen aus (1) privaten erwerbswirtschaftlich orientierten Arbeitgebern, die Lohnkostenzuschüsse und bei Bedarf unterstützende Dienstleistungen (Qualifizierung, Coaching, Konfliktmoderation) für die Beschäftigung von einzelnen bisher Ausgegrenzten nutzen, die sie in ihre Belegschaften integrieren; (2) Sozialen Unternehmen, für die die Beschäftigung von andernfalls Ausgegrenzten ein vorrangiges Unternehmensziel darstellt, die aber gleichwohl strategisch auf Produkt- oder Dienstleistungsmärkten agieren[11]; und (3) traditionellen Beschäftigungsträgern, die Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen, damit aber keine oder keine nennenswerten Markterlöse erzielen. Integrationsunternehmen i.S.v. §132 SGB IX könnten in der Kategorie (2) tätig werden, indem sie ihre Belegschaften um förderungsberechtigte Nichtbehinderte erweitern, oder sie könnten ihr *know-how* nutzen, um sich mit einem zusätzlichen Geschäftszweig im Sozialen Arbeitsmarkt zu diversifizieren.

Da die Lohnkostenförderung in einem solchen für die Privatwirtschaft offenen „Sozialen Arbeitsmarkt“ durch das EU-Beihilferecht auf maximal 75% des Bruttolohnkosten des Arbeitgebers begrenzt ist und da außerdem Kosten für Anleitung usw. berücksichtigt werden müssen, sind alle Arbeitgeber eines Sozialen Arbeitsmarktes auf ergänzende Kostendeckungsbeiträge in erheblicher Größenordnung angewiesen. Dieses sind für privatwirtschaftliche Arbeitgeber ebenso wie für Sozialunternehmen Erlöse in Produkt- oder Dienstleistungsmärkten; Beschäftigungsträger ohne Markterlöse sind

[11] Im Antrag der FDP-Fraktion: „sozialorientierte Unternehmen mit dauerhaften, langfristigen und nachhaltigen Arbeitsplatzangeboten zugunsten am Arbeitsmarkt benachteiligter Menschen“.

auf ergänzende Förderungsquellen angewiesen, z.B. auf Zuwendungen des Landes oder von Kommunen im Zusammenhang mit unentgeltlich erbrachten Dienstleistungen.

Der Zwang zur Erzielung von Markterlösen und zum Umgang mit Kunden hat den positiven Effekt, dass die Arbeitsbedingungen im Sozialen Arbeitsmarkt denen im allgemeinen Arbeitsmarkt sehr ähnlich sein müssen.[12] Dieses bietet die Chance, dass ein Teil der Beschäftigten in den ungeförderten Arbeitsmarkt hineinwächst. Sie werden von privaten Arbeitgebern dauerhaft übernommen, oder sie bekommen eine ungeförderte Dauerstellung als Stammkräfte bei Sozialen Unternehmen. Dadurch können die bisher stets zu beobachtenden „Einbindungseffekte" der öffentlich geförderten Beschäftigung verringert werden. Man sollte diesbezüglich keine überzogenen Erwartungen haben, aber von einem Sozialen Arbeitsmarkt mit Anbindung an Produkt- und dienstleistungsmärkte sind – bei gleicher Zusammensetzung der geförderten Personen – mehr Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erwarten als von einer geförderten Beschäftigung in einem abgeschotteten „Zweiten Arbeitsmarkt".

Auf Markterlöse angewiesen zu sein impliziert, dass der „Soziale Arbeitsmarkt" nur für solche bisher vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen eine Perspektive bieten kann, die über eine gewisse Leistungsfähigkeit verfügen und nach einer gewissen Einarbeitungszeit mindestens die Hälfte (geschätzt) der Produktivität einer ungeförderten Person in vergleichbarer Entlohnung erreichen. Wegen der sehr weiten Definition der „Erwerbsfähigkeit" im SGB II[13] ist davon auszugehen, dass es in erheblichem Umfang auch Langzeit-Leistungsbeziehende gibt, die für einen „Sozialen Arbeitsmarkt" in diesem Sinne nicht leistungsfähig genug sind. Sofern auch ihre Teilhabe durch Erwerbstätigkeit gesichert werden soll, sind dafür geförderte Arbeitsverhältnisse mit 100-prozentiger Förderung erforderlich, wie aktuell im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe" vorgesehen. Bei 100-prozentiger Förderung sind die Abgrenzungskriterien „Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität" unverzichtbar. Die Diskussion über eine vorrangig teilhabe-orientierte geförderte Beschäftigung sollte nicht mit dem Sozialen Arbeitsmarkt vermischt werden.

3.5 Persönliche Zugangskriterien in den Sozialen Arbeitsmarkt

Der Zugang in eine geförderte Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt soll aus zwei Gründen reserviert werden für arbeitsmarktferne Personen:

(1) eine geförderte Beschäftigung ist im Vergleich zu anderen Maßnahmen teuer und soll daher nur für eine möglichst kleine Zielgruppe vorgesehen werden;

(2) nach allen vorliegenden Evaluationen unterschiedlicher Beschäftigungsprogramme erzeugen diese „Einbindungseffekte", und deshalb sollen Personen, die eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Beschäftigungsaufnahme im allgemeinen Arbeitsmarkt besitzen, nicht dem Risiko ausgesetzt werden, durch eine geförderte Beschäftigung von der Aufnahme einer ungeförderten (oder durch Eingliederungszuschuss mit geringerem Fördersatz und über einen kürzeren Zeitraum geförderten) Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt abgehalten zu werden.

---

[12] Dieses entspricht der Forderung im FDP-Antrag nach marktkonformen Angeboten und der Berücksichtigung von Kundenbedürfnissen.

[13] Definition: „unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig" sein zu können (§ 8 Abs. 1 SGB II).

Die derzeit gebräuchlichen Zugangskriterien sind aber problematisch unter den Gesichtspunkten der Überwindung von Barrieren zwischen Sozialem und allgemeinem Arbeitsmarkt und der Praktikabilität für die Fachkräfte in den Jobcentern.

3.5.1 Vermittlungshemmnisse und Negativprognosen

Neben Kriterien der Zustandsdauer wie „Langzeitarbeitslosigkeit“ oder „Langzeit-Leistungsbezug“ wird die Förderung nach § 16e SGB II von weiteren Kriterien abhängig gemacht, die als Indikatoren für die Arbeitsmarktferne oder das ausgeschlossen Sein vom allgemeinen Arbeitsmarkt dienen sollen:

- die zu fördernde Person muss „in ihren Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt“ sein,

und es wird vorausgesetzt, dass

- „eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung ohne die Förderung voraussichtlich nicht möglich ist“.

Eine derartige Charakterisierung der Geförderten ist unter dem Gesichtspunkt, einen Sozialen Arbeitsmarkt mit Öffnung zur Privatwirtschaft zu schaffen, eher kontraproduktiv. Wie soll man einen privaten Arbeitgeber davon überzeugen, Verantwortung für einen nach gesetzlicher Definition offensichtlich hoffnungslosen Fall zu übernehmen?

Hinzu kommen praktische Schwierigkeiten der Umsetzung dieser Vorschriften. Für die Feststellung der Vermittlungshemmnisse genügt es laut fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit nicht, die Person einer allgemein als benachteiligt angesehenen Kategorie von Arbeitnehmern zuzuordnen (höheres Alter, zugewandert, mangelnde Sprachkenntnisse, gesundheitlich beeinträchtigt), sondern die Fachkräfte im Jobcenter müssen ganz konkret aktenkundig machen, in welcher Weise die Erwerbsmöglichkeiten der betreffenden Person ganz konkret beeinträchtigt sind. Für die Dauer der vorgesehenen Förderung wird den Fachkräften eine Prognose abverlangt, die selbst mit wissenschaftlichen Mitteln lediglich als Wahrscheinlichkeitsaussage mit berechenbarer Bandbreite der Unsicherheit zu treffen wäre. Andererseits kann wissenschaftlich gezeigt werden, dass die Kenntnis der Dauer der Arbeitslosigkeit Aussagen über die Wahrscheinlichkeit einer künftigen Arbeitsaufnahme erlauben, die durch die Kenntnis weiterer vermittlungshemmender Merkmale nur noch unwesentlich verbessert wird (Knuth et al. 2013a, S. 40f.).

Folglich würde es für eine zielgenaue Bestimmung der Zugangskriterien zu einem Sozialen Arbeitsmarkt ausreichen, einen Dauer-Indikator zu verwenden, der die Entfernung vom Arbeitsmarkt ausdrückt – also etwa Dauer der Arbeitslosigkeit, des SGB II-Leistungsbezugs oder der seit der letzten Beschäftigung vergangenen Zeitdauer. Das erzeugt keine zusätzliche Diskriminierung, da es sich um Informationen handelt, die ein Arbeitgeber im Bewerbungsverfahren ohnehin erfährt.

3.5.2 Langzeitarbeitslosigkeit

Allgemein wird das Problem des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt mit dem Begriff der „Langzeitarbeitslosigkeit“ ausgedrückt. In Übereinstimmung mit der international üblichen Definition wird Langzeitarbeitslosigkeit im SGB III als eine ununterbrochene Dauer der Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr definiert. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt kann bei internationalen oder interre-

gionalen Vergleichen als ein grober Indikator für die Verfestigung der Arbeitslosigkeit dienen.

Für die Bestimmung der Zielgruppe geförderter Beschäftigung ist eine Arbeitslosigkeit von einem Jahr – bei mehr als einer Million Langzeitarbeitslosen im Juli 2015 – aber offenbar nicht ausreichend.[14] Wer in einem konjunkturellen Abschwung seinen Arbeitsplatz durch betriebliche Personalanpassungsmaßnahmen verliert, kann durchaus ein Jahr und länger benötigen, um bei wieder anziehender Konjunktur eine adäquate neue Stelle zu finden. Zwar ist eine so lange Arbeitslosigkeit für die Beschäftigungschancen sicherlich nicht günstig, aber innerhalb eines Jahres wird nicht aus einer qualifizierten Arbeitskraft eine arbeitsmarktferne Person.[15] Insofern erscheint die gesetzlich definiert Schwelle der Langzeitarbeitslosigkeit für die Debatte über einen sozialen Arbeitsmarkt eindeutig zu niedrig, was die vorstehend (3.5.1) bereits diskutierten zusätzlichen Kriterien der Vermittlungshemmnisse und der Negativprognose erforderlich macht.

Andererseits können gerade Umstände, die eine Ferne vom Arbeitsmarkt bedingen, dazu führen, dass Arbeitslosigkeit im gesetzlichen Sinne unterbrochen und das gesetzlich definierte Merkmal „langzeitarbeitslos“ nicht erfüllt wird. Denn Arbeitslosigkeit nach der gesetzlichen Definition und statistischen Erfassung wird unterbrochen u.a. durch

- Zeiten der Nichtverfügbarkeit für den Arbeitsmarkt wegen Krankheit, vorrangigen Erziehungsaufgaben oder Pflege;
- Versuche der Beschäftigungsaufnahme, die nach kurzer Zeit scheitern;
- Verzicht auf Arbeitslosmeldung oder Meldeversäumnisse, die ihrerseits Ausdruck dafür sein können, dass eine Person ihren Alltag nicht (mehr) „im Griff“ hat.

Abgänge aus Arbeitslosigkeit aus anderen Gründen als der Arbeitsaufnahme sind quantitativ bedeutsam: Im Juli 2015 führten 55% der Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II nicht in Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Maßnahmeteilnahme, sondern in Arbeitsunfähigkeit (32%), fehlende Verfügbarkeit oder Mitwirkung (9%) oder in einen unbekannten Zustand (11%) (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2015).

Die paradoxe Konsequenz ist, dass gerade die Ferne einer Person vom Arbeitsmarkt, ihre Schwierigkeiten im Umgang mit Behörden oder ihr (realisierter) Förderbedarf dazu führen können, dass Langzeitarbeitslosigkeit im statistischen Sinne aktuell nicht gegeben ist oder womöglich niemals eintritt.

Der Gesetzgeber hat diese Schwierigkeit gesehen und für Leistungen und Maßnahmen, die Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, „unschädliche“ Unterbrechungen definiert (§ 18 Abs. 2 SGB III). Langzeitarbeitslosigkeit in dieser erweiterten förderrechtlichen Definition wird jedoch statistisch nicht berichtet, und sie lässt sich, wie

[14] Das zeigt sich auch daran, dass das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter zwei Jahre Arbeitslosigkeit voraussetzt – und dieses Programm richtet sich auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Folglich müsste eine Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt eher eine noch längere als zweijährige Arbeitslosigkeit voraussetzen.

[15] Mit einer Teilstichprobe von älteren Arbeitslosen wurde eine starke Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen zwischen dem 7. und 8. Quartal der Arbeitslosigkeit ermittelt. Sofern sich dieses verallgemeinern lässt, wäre für eine Langzeitarbeitslosigkeit im förderrechtlichen Sinne eine mindestens zweijährige Arbeitslosigkeit vorzusehen – vgl. Knuth et al. 2013a.

kürzlich vom IAB gezeigt wurde, aus den Geschäftsdaten der BA auch gar nicht vollständig ermitteln (Rothe 2015). Das hat zwei bedeutsame Konsequenzen:

(1) Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen im förderrechtlichen Sinne ist nicht bekannt, im Rahmen der statistischen Standardverfahren der BA nicht ermittelbar und auch mit erheblichem Forschungsaufwand nur näherungsweise bestimmbar.

(2) Bei der Umsetzung von Fördermaßnahmen, die Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, entsteht *Verwaltungsaufwand für die individuelle händische Bestimmung der Langzeitarbeitslosen-Eigenschaft*; dieses kann sich vermutlich auch in der Weise auswirken, dass Personen, deren förderrechtliche Langzeitarbeitslosigkeit nicht umstandslos ermittelt werden kann, für eine Förderung nicht in Betracht gezogen werden, weil der Ermittlungsaufwand prohibitiv wirkt oder weil das Risiko als zu hoch eingeschätzt wird, eine Verwaltungsentscheidung zu treffen, die im Falle einer Nachprüfung vom Bundesrechnungshof gerügt wird.

3.5.3 Exkurs: Arbeitslosigkeit als Begriff der Arbeitslosenversicherung

Nicht nur gesetzestechnisch sind Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit Begriffe des SGB III. Die Formulierung in § 16 Abs. 1 Nr. 1, Arbeitslose seien Personen, die „vorübergehend“ nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, zeigt vielmehr deutlich die Herkunft des Begriffes aus der Logik der Arbeitslosenversicherung. Nachdem Instrumente der geförderten Beschäftigung inzwischen nur noch im Rechtskreis des SGB II existieren, ist es problematisch, den Zugang zur Förderung mit diesen Instrumenten durch Begriffe des SGB III zu definieren.

Sicherlich ist es in der Versicherungslogik sinnvoll, Personen, die aus in ihrer Person oder ihren persönlichen Lebensumständen liegenden Gründen eine Beschäftigung aktuell nicht aufnehmen können, nicht als „arbeitslos“ zu betrachten und vom Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung auszuschließen, denn die Arbeitslosenversicherung versichert Risiken des Arbeitsmarktes und nicht Risiken der persönlichen Lebensführung. Die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ nach dem SGB II, entstanden aus der „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und in ihren Leistungsgrundsätzen vorrangig von letzterer geprägt, knüpft dagegen an den zentralen Tatbeständen „Erwerbsfähigkeit“ und „Bedürftigkeit“ an; *der Begriff der Arbeitslosigkeit spielt im Rechtskreis des SGB II keine zentrale Rolle*. Bei den Kennzahlen nach § 48a SGB II kommt Arbeitslosigkeit denn auch überhaupt nicht vor. Für die Mehrheit der Arbeitslosengeld II Beziehenden gelten andere soziale Realitäten, die mit der Logik der Arbeitslosenversicherung und folglich mit den Begriffen Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nicht zureichend zu beschreiben sind.[16] Deshalb wurde die Zielgruppe eines Sozialen Arbeitsmarktes oben stets mit „arbeitsmarktferne“ oder „vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte“ Personen umschrieben, um den Begriff „Langzeitarbeitslose“ zu vermeiden.

[16] Positiv ist hier darauf hinzuweisen, dass es in durchaus relevanten Größenordnungen zu Beschäftigungsaufnahmen aus dem Bezug von ALG II auch von Nichtarbeitslosen kommt – die Übergangsraten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung liegen für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt nur unwesentlich niedriger als für die arbeitslosen eLb (Lantzsch und Jasiczek 2012). Zu erklären ist dieses dadurch, dass nichtarbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte Beschäftigung aufnehmen, ohne dem Jobcenter vorher mitzuteilen, dass die Gründe für ihre Nichtarbeitslosigkeit (dauerhafte Erkrankung, Erziehung als Alleinerziehende, Pflege usw.) inzwischen entfallen sind.

3.5.4 Langzeit-Leistungsbezug

Wegen der Unzulänglichkeit des Begriffs „Langzeitarbeitslosigkeit“ für die Ermittlung von Förderbedarf wird in den einschlägigen Diskussionen, sowie sie den Rechtskreis des SGB II betreffen, zunehmend auch der Langzeit-Leistungsbezug als Indikator herangezogen. Seit es eine öffentlich geförderte Beschäftigung ohnehin nur noch im Rechtskreis des SGB II gibt, erscheint es folgerichtig, auch SGB II-typische Kriterien für die Bestimmung der Zielgruppe eines Sozialen Arbeitsmarktes zu nutzen.

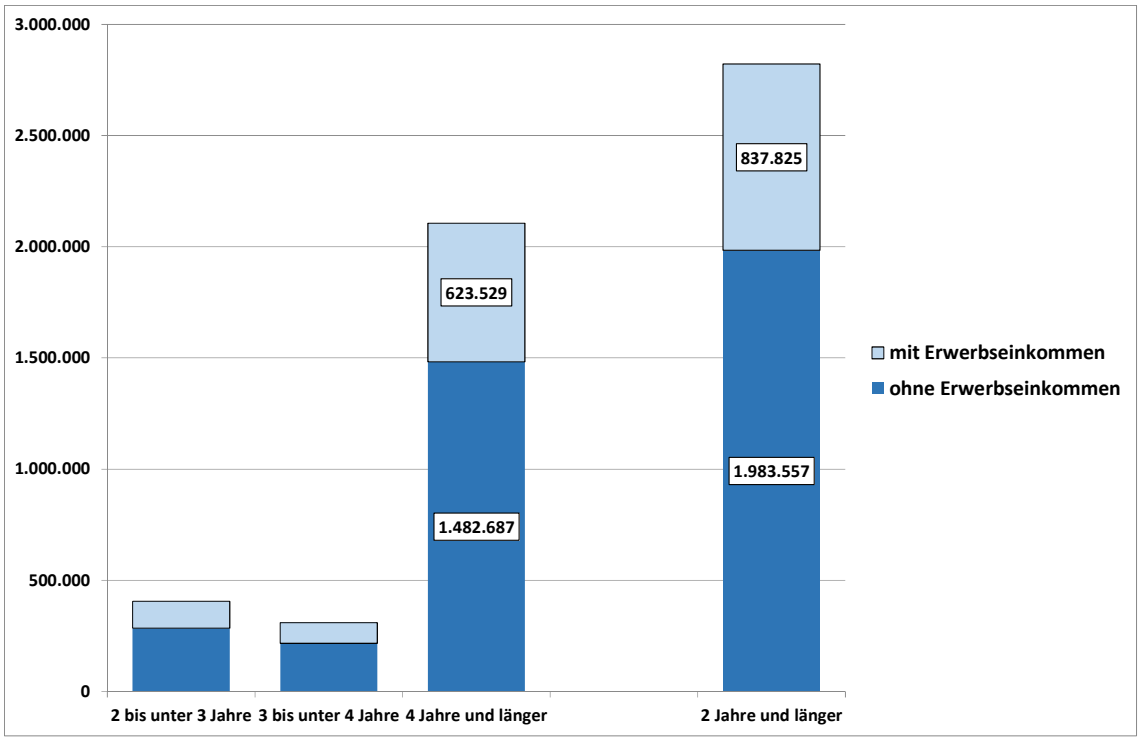
Als Langzeit-Leistungsbezug im Sinne der Kennzahlen nach § 48a SGB II wurde eine Hilfebedürftigkeit von mindestens 21 Monaten in den vergangenen 24 Monaten definiert. Diese Kennzahl ist jedoch für die Öffentlichkeit auf der SGB-II-Informationsplattform immer nur als prozentuale Bestandsveränderung, nicht als Bestand verfügbar. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) berichtet in ihrer Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende Verweildauern im Leistungsbezug, bei denen alternativ maximal sieben oder maximal 31 Tage als eine die Verweildauer nicht unterbrechende Lücke definiert sind. Es werden verschiedene Verweildauer-Klassen berichtet; in unserem Kontext sind Verweildauern ab zwei Jahren von Interesse.

Da ALG II bei Bedürftigkeit auch ergänzend zu einem nicht bedarfsdeckenden Einkommen gezahlt wird (von dem Teile anrechnungsfrei bleiben, soweit es sich um Erwerbseinkommen handelt), ist der Langzeit-Leistungsbezug nicht per se Ausdruck von Arbeitsmarktferne. Deshalb ist es sinnvoll, zwischen Langzeit-Leistungsbeziehenden mit und ohne Erwerbseinkommen zu unterscheiden; nur letztere können als wirklich vom Arbeitsmarkt „abgehängt“ betrachtet werden, während bei den „Aufstockern“ ganz andere Gründe (geringer Stundenverdienst, große Bedarfsgemeinschaft, zeitlich eingeschränkte Arbeitsfähigkeit) eine Rolle spielen können. Schwierigkeiten der Zuordnung und Bewertung ergeben sich dadurch, dass sich der Erwerbsstatus im Verlaufe eines langzeitigen Leistungsbezugs viele Male ändern kann. Die Einteilung der Leistungsbezieher „mit“ und „ohne“ Erwerbseinkommen bezieht sich auf den Berichtszeitpunkt, in Abbildung 6 also auf den Dezember 2014.

Selbst wenn man die Dauer, von der ab der Leistungsbezug als „langzeitig“ gelten soll, gegenüber der Definition von „Langzeitarbeitslosigkeit“ verdoppelt, kommt man auf eine Zahl von fast zwei Millionen Langzeit-Leistungsbeziehenden ohne aktuelles Erwerbseinkommen, also annähernd doppelt so viele wie Langzeitarbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr und mehr. Das dürfte der Hintergrund dafür sein, dass Diskussionen über den Langzeit-Leistungsbezug sich auf die Dauer von vier Jahren und länger konzentrieren (siehe auch die Zugangskriterien zum neuen Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“). Aber auch in dieser Abgrenzung hat man noch immer fast 1,5 Mio. erwerbsfähige Langzeit-Leistungsbeziehende ohne aktuelles Erwerbseinkommen.[17] Eine weitere Eingrenzung der Zugangskriterien erscheint daher notwendig.

[17] Diese Zahl schließt allerdings auch Jugendliche in Schulausbildung oder vollzeitschulischer Berufsausbildung ein, die ja mit Vollendung des 15. Lebensjahres als „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“ gelten und dann durchaus noch vier Jahre und mehr in Ausbildung und damit im Bezug von ALG II sein können, ohne dass dieses eine Arbeitsmarktferne indiziert. Insofern besteht sicherlich noch Bedarf an einer sachgerechteren Differenzierung der Statistik.

Abbildung 6: Langzeit-Leistungsbeziehende im SGB II mit und ohne Erwerbseinkommen, Deutschland, Dezember 2014



Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik, eigene Berechnungen

3.5.5 Neuer Indikator für Arbeitsmarktferne gesucht!

Ergänzende Kriterien für die Förderbarkeit von Personen im Sozialen Arbeitsmarkt sollten aufgrund der kritischen Reflexion der heute geltenden Kriterien sowohl im Verwaltungshandeln leicht verfügbar sein als auch Stigmatisierungen vermeiden. Denkbar erscheint eine Kombination aus folgenden Merkmalsdimensionen:

- Dauer des Leistungsbezugs (mit Unschädlichkeit von Unterbrechungen bis 31 Tage, sofern in den Jobcentern datentechnisch verfügbar)
- vergangene Zeitdauer seit der letzten Beschäftigung, die länger als sechs Monate gedauert hat (schließt insoweit automatisch aus, dass die Leistungsbezugsdauer als erwerbstätige(r) Aufstocker(in) verbracht wurde)
- Mindestalter (schließt aus, dass der Langzeit-Leistungsbezug in Schule oder Ausbildung verbracht wurde)
- verstärkte Vermittlungsbemühungen mindestens in den letzten sechs Monaten (schließt aus, dass Langzeit-Leistungsbezug lediglich durch mangelnde Aktivierung entstanden ist).

Die Zahl der potenziell zu fördernden Personen sollte leicht zu ermitteln sein; mögliche Indikatorenbündel sollten in Modellschätzungen auf ihre Prognosesicherheit bezüglich „sehr geringer Integrationschancen im allgemeinen Arbeitsmarkt“ getestet werden.

3.6 Voraussetzungen eines Sozialen Arbeitsmarktes

Wenn die Ersetzung der Kriterien „Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität“ durch die Zugänglichkeit des Lohnkostenzuschusses für Arbeitgeber

jeglicher Provenienz mehr sein soll als ein ordnungspolitischer Kunstgriff, sondern auf Dauer Akzeptanz finden und Legitimität für einen Sozialen Arbeitsmarkt begründen soll, dann bedarf es ergänzender Maßnahmen, um privatwirtschaftliche Unternehmen tatsächlich zur Teilnahme zu gewinnen. Im baden-württembergischen Programm „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch' (PAT)" wurden die zu fördernden Arbeitsplätze zunächst für die Privatwirtschaft reserviert; Beschäftigungsträger kamen erst kurz vor dem Ende der Antragsfrist zum Zuge. Im Ergebnis des Werbens um die Beteiligung privater Arbeitgeber konnte nahezu die Hälfte der geförderten Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft eingerichtet werden (ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH und IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2015, S. 7).[18] – Das bereits erwähnte ESF-Bundesprogramm fördert Betriebsakquisiteure bei den Jobcentern sowie Coaches zur Begleitung der Eingliederungsprozesse der Geförderten; in geringerem Umfang sieht es auch Qualifizierungen vor. Coaching und Qualifizierung, wie sie im NRW-Programm zur öffentlich geförderten Beschäftigung bereits vorgesehen sind, könnten analog auf Beschäftigungsverhältnisse bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern ausgedehnt werden. Die entsprechenden Dienstleistungen könnten weiterhin von gemeinnützigen Trägern erbracht werden, wobei jedoch darauf zu achten ist, dass Träger beteiligt sind, die in Wirtschaftskreisen Vertrauen genießen.

Bisherige begleitende Förderungen des Eingliederungsprozesses sind noch zu einseitig von den (vermuteten) Bedarfen der zu fördernden Arbeitnehmer und zu wenig aus der personalpolitischen und betriebswirtschaftlichen Logik der privatwirtschaftlichen Arbeitgeber gedacht. Die ausgeschriebene Evaluation des ESF-Bundesprogramms wird sich u.a. auf die Fragestellungen richten, wie die Betriebsakquise wahrgenommen wird und wie sich das Coaching in den Betriebsablauf einfügt. Hieraus wird man Rückschlüsse auch für die künftige Ausgestaltung eines Sozialen Arbeitsmarktes im oben skizzierten Sinne ziehen können.

Ein großes Hindernis für die Gewinnung privatwirtschaftlicher Arbeitgeber ist die fehlende Kontinuität der Förderbedingungen. Während von Trägern erwartet wird, dass sie sich aktiv über ständig wechselnde Programme und Förderbedingungen informieren, ist bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern davon auszugehen, dass sie trotz Fachkräftemangel weder dringend auf die im Sozialen Arbeitsmarkt zu beschäftigenden Personen warten noch dringend auf die Förderung angewiesen sind. Ein sozialer Arbeitsmarkt mit privatwirtschaftlicher Beteiligung kann daher nur funktionieren, wenn nicht nur das Kerninstrument der Lohnkostenförderung nach §16e SGB II, sondern auch die begleitenden Angebote dauerhaft und unter stabilen Konditionen verfügbar sind.

Das Gleiche gilt auch für Sozialunternehmen und Beschäftigungsträger. Sofern diese sich Nischenmärkte erschließen, die nur unter Zuhilfenahme der Förderung zu bedienen sind, werden sie durch Unterbrechung oder Rücknahme der Förderung gezwungen, Kundenkontakte wieder aufzugeben. Auch die Diskontinuität der Förderung hat

[18] Ob dieses zu der erhofften Steigerung der Übergänge in ungeförderte und unbefristete Beschäftigung führt, wird die Evaluation leider auch in ihrem abschließenden Bericht nicht zeigen können, da die Art des Arbeitgebers nicht als Merkmal auf der Individualebene zur Verfügung stand. Insgesamt scheinen jedoch trotz der hohen Beteiligung von privatwirtschaftlichen Arbeitgebern die Einbindungseffekte zu überwiegen, d.h. die Wahrscheinlichkeit einer ungeförderten Beschäftigung nach Beendigung der Förderung war unter den Teilnehmenden (allerdings in sehr kurzfristiger Betrachtung) geringer als unter vergleichbaren Nichtteilnehmenden(ISG und IAB 2015, S. 95).

in der Vergangenheit die Entstehung eines abgeschotteten „zweiten Arbeitsmarktes“ begünstigt, der nur von der Förderung lebt und bei deren Wegfall heruntergefahren werden kann, ohne dass dieses über die geförderten Personen hinaus Folgen hat. Der Stellenwert von Sozialunternehmen oder Sozialbetrieben in der Arbeitsmarktpolitik war in den 1990er Jahren schon einmal weiter entwickelt. Derartige unternehmerische Strukturen wieder aufzubauen und in geeigneten Märkten zu etablieren, wird auch strukturelle oder projektförmige Anschub- und Aufbaufinanzierung erfordern und ist allein mit Lohnkostenförderung für die Beschäftigten nicht zu erreichen.

Wenn die Entwicklung und stabile Existenz eines Sozialen Arbeitsmarktes politisches Ziel ist, so liegt es nahe, dieses Ziel zu unterstützen durch die öffentliche Auftragsvergabe. Aufträge, die nach der Art der Arbeiten für die Beschäftigung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen geeignet erscheinen, sollten vorrangig an Anbieter vergeben werden, die dieses zu einem in der Leistungsbeschreibung vorzusehenden Prozentsatz zusichern. Hierbei können auch Bietergemeinschaften berücksichtigt werden, die aus privatwirtschaftlichen Unternehmen und Sozialunternehmen bestehen und das Beschäftigungsziel in Kooperation verwirklichen. Ein derartiges Vorgehen hat Vorbilder in der Tradition der „Vergabe-ABM“, findet aber zusätzlich Unterstützung in der novellierten EU-Vergaberichtlinie von 2014, deren Umsetzung in nationales Recht bis Frühjahr 2016 erfolgt sein muss. Dass die Novellierung des Vergaberechts arbeitsmarktpolitisch relevant ist (und das nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Vergabe von Auftragsmaßnahmen an Träger), wird in der arbeitsmarktpolitischen Debatte zu wenig gesehen.

3.7 Qualifizierung im Sozialen Arbeitsmarkt

Bei der Verknüpfung von geförderter Beschäftigung mit Qualifizierungsbausteinen war die Arbeitsmarktpolitik in den 1990er Jahren schon einmal viel weiter als heute. Das ist paradox in einer Zeit, in der Fachkräfteengpässe dazu zwingen, alle Qualifizierungsreserven auszuschöpfen und insbesondere für Geringqualifizierte und Bildungsungewohnte Lernformen und –umgebungen zu schaffen, die ihren Voraussetzungen angemessen sind. Wenn Unternehmen des Sozialen Arbeitsmarktes in Produkt- und Gütermärkten statt in künstlich organisierten „make-work“-Welten agieren, bieten sich mehr auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bezogene Lernmöglichkeiten. Qualifizierung trägt auch dazu bei, die Produktivität der mit Lohnkostenförderung Beschäftigten zu steigern und mittelfristig die Förderquote abzusenken. Das verbessert die fiskalische Gesamtbilanz der Förderung. Teilqualifizierungen sollten zertifiziert werden, so dass die Geförderten sie in Bewerbungsverfahren nachweisen und bei späteren Qualifizierungsteilnahmen auf bereits absolvierte Module aufbauen können. – Im Übrigen wird in diesem Zusammenhang verwiesen auf die Stellungnahme von Gerhard Bosch bei einer entsprechenden Anhörung im Deutschen Bundestag (Bosch 2015).

3.8 Teilweise Selbstfinanzierung durch Passiv-Aktiv-Transfer

Die Notwendigkeit und Logik des Passiv-Aktiv-Transfers bei der Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen für langzeitige Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II erschließt sich am einfachsten durch den Vergleich mit den Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach §16d SGB II, die es seit der letzten Instrumentenreform nur noch in der „Mehraufwandsvariante“ gibt. Bei diesen „ein-Euro-Jobs“ werden die Teilnehmenden unter Fortzahlung ihrer „passiven“ Leistungen in Arbeiten im zweiten Arbeitsmarkt zugewiesen und erhalten für ihre tatsächlichen Arbeitszei-

ten eine Mehraufwandsentschädigung, die nicht auf die passiven Leistungen angerechnet wird. Aus der Sicht der Jobcenter entstehen für Arbeitsgelegenheiten lediglich die Kosten für die Mehraufwandsentschädigung (sowie bei besonderem Anleitungsbedarf und nur auf Antrag Kosten für das Betreuungspersonal), weil die passiven Leistungen ja sowieso gezahlt werden müssten. Nach den Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2014 kostete daher ein AGH-Platz durchschnittlich 359 Euro pro Monat, während ein Platz nach § 16e SGB II pro Monat 1.044 Euro kostete.[19] Rechnet man aber zu den monatlichen Kosten einer Arbeitsgelegenheit hinzu, dass im Jahre 2013 (aktuellere Daten nicht verfügbar) pro Bedarfsgemeinschaft und Monat 837 Euro an „passiven" Leistungen anfielen (Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, Kosten der Unterkunft und Heizung, Ausgaben für Leistungen zur Sozialversicherung)[20], dann ist die Arbeitsgelegenheit mit 1.196 Euro pro Monat die teurere Maßnahme. Aus dem Verzicht auf den Passiv-Aktiv-Transfer entstehen also fiskalische Fehlanreize, die den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten gegenüber der „Förderung von Arbeitsverhältnissen" begünstigen.

Bei einer erweiterten fiskalischen Betrachtung, die die „aktiven" und die „passiven" Ausgaben gleichermaßen in Betracht zieht, stellt es sich dagegen so dar, dass das aus einem Arbeitsverhältnis im Sozialen Arbeitsmarkt erzielte Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der Freibeträge nach § 11 Abs. 2 und 3 SGB II auf den Bedarf angerechnet wird. Da das nach § 16e SGB II geförderte Arbeitsverhältnis sozialversicherungspflichtig ist, wird der Krankenversicherungsbeitrag nunmehr von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen und fällt als Ausgabe des Jobcenters komplett auch dann weg, wenn das Arbeitseinkommen nicht bedarfsdeckend ist und mit SGB II-Leistungen aufgestockt werden muss. Die vollständige Einsparung des Krankenversicherungsbeitrags ist unabhängig vom Stundenumfang des geförderten Arbeitsverhältnisses und damit von der absoluten Höhe der Förderung (die bei gegebenem Fördersatz linear mit der Stundenzahl steigt), was dazu führt, dass die Refinanzierungsquote bei Teilzeit-Arbeitsverhältnissen höher ist als bei der Förderung in Vollzeit. Es dürfte der eingeschränkten Leistungsfähigkeit vieler potenziell Teilnehmender entgegenkommen, im Sozialen Arbeitsmarkt auch Teilzeitarbeitsverhältnisse zu fördern, ggf. mit der Option der schrittweisen Ausweitung von Arbeitszeit und Förderung.

Dass mit Teilzeitarbeit der Leistungsbezug nicht verlassen wird, ist kein Argument gegen den Sozialen Arbeitsmarkt: Denn auch bei Vollzeit kann bei einem Mindestlohn von 8,50 € der Leistungsbezug nur von Singles in Regionen mit niedrigem Mietniveau verlassen werden; im Grenzbereich kommt es darauf an, was „Vollzeit" im Einzelfall bedeutet.

Wenn man die Reduzierung der passiven Leistungen durch Anrechnung des geförderten Erwerbseinkommens als Normalfall und das Verlassen des Leistungsbezugs als

---

[19] Es ist davon auszugehen, dass es sich bei der bisherigen Förderung fast ausschließlich um Vollzeit-Arbeitsverhältnisse mit 75-prozentiger Förderung handelt. Bei kürzeren Arbeitszeiten und/oder geringeren Fördersätzen entstehen geringere Kosten; allerdings bleibt dann auch in aller Regel ein Rest-Leistungsbezug, da das Arbeitseinkommen nicht bedarfsdeckend ist. Bei einem umfassenden Vergleich mit den Kosten von AGH müsste ein etwaiger Rest-Leistungsbezug zu den Maßnahmekosten hinzugerechnet werden; dafür fehlt aber derzeit die Datengrundlage.

[20] Dieser Gesamtdurchschnitt enthält auch die Leistungen für rund 1,3 Mio. erwerbstätige „Aufstocker", deren Arbeitseinkommen teilweise auf den Leistungsanspruch angerechnet wird und für die von den Jobcentern keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden. Diese Personen kommen nicht für die Zuweisung in AGH in Frage. Folglich dürften die durchschnittlichen Ausgaben für passive Leistungen für Personen, die für die Zuweisung in AGH in Frage kommen, höher sein.

eher seltenen Grenzfall unterstellt, wird die Logik des Passiv-Aktiv-Transfers klarer nachvollziehbar: Der auf den passiven Leistungsanspruch angerechnete Teil des Nettoeinkommens aus dem geförderten Arbeitsverhältnis entspricht unmittelbar der Einsparung an passiven Leistungen. Wenn man diese Einsparung nicht auf die Höchstgrenzen nach § 46 Abs. 2 anrechnen, sondern in den Eingliederungstitel umbuchen würde, würde sich die Finanzierungsmöglichkeit eines Sozialen Arbeitsmarktes nach Maßgabe der Refinanzierungsquote erweitern, und es könnten mehr Personen in die Förderung einbezogen werden. Die Refinanzierung wurde in Abhängigkeit von BG-Typ, Fördersatz und Stundenzahl auf mindestens 70% berechnet (Knuth et al. 2013a). Bei inzwischen erhöhten Regelsätzen dürfte sie etwas niedriger geworden sein. Wenn man die Kosten für ergänzende und flankierende Förderung (Betriebsakquise, Coaching, Qualifizierung, Gesundheitsförderung etc.) mit in Anschlag bringt (Aktivitäten, deren Förderung derzeit im SGB II nicht vorgesehen ist), reduziert sich die Refinanzierung entsprechend.

Als Resümee lässt sich festhalten:

- Der Soziale Arbeitsmarkt ist kein sich völlig selbst finanzierendes Perpetuum Mobile, das der Kontrolle der Haushälter entgleiten könnte.
- Aber: Der Soziale Arbeitsmarkt refinanziert sich über die Anrechnung von Erwerbseinkommen zu relevanten Teilen.
- Die automatische Refinanzierung im SGB II-Gesamthaushalt nicht zu berücksichtigen, stellt einen Fehlanreiz zur Förderung von Arbeitsgelegenheiten dar, die keine Arbeitsverhältnisse sind und besonders geringe Wirkungen im Hinblick auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben.

Die Reflexion der Refinanzierung durch Anrechnung von Erwerbseinkommen macht noch eine weitere Schieflage im SGB II deutlich: Die Kommunen als unverzichtbare Akteure eines Sozialen Arbeitsmarktes wird man nur dann als Partner interessieren können, wenn sie an der Anrechnung von Einkommen und den daraus resultierenden Einsparungen an passiven Leistungen (hier: kommunaler Anteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung) im gleichen Maße partizipieren wie der Bund.

4 Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen

4.1 Einleitung

Mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2009 wurde das Thema Teilhabe neu aufgewertet und definiert. Als ein wichtiger Baustein dieses Prozesses gilt die Teilhabe an Arbeit. Im Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention wird dieser Anspruch der Teilhabe an Arbeit und der Umsetzung eines inklusiven Arbeitsmarktes für Menschen mit Behinderung definiert. In Artikel 27 Abs. 1 werden als Grundsätze der Teilhabe an Arbeit festgelegt:

- „das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit
- das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen
- die Betätigung in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt
- die Möglichkeit, das Arbeitsumfeld und die Form frei zu wählen."(Beauftragte der Bundesregierung 2014, S. 41)

Die Umsetzung der hier geschilderten Bedingungen und Wünsche zeichnet sich in der Praxis nicht so einfach ab. Trotzdem kann festgestellt werden, dass das System der Teilhabe an Arbeit für Menschen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen[21] wichtige Bausteine enthält, die sich in den letzten Jahren weiterentwickelt haben.

Ein erster Meilenstein dieses Entwicklungsprozesses war die Einführung eines Sozialgesetzbuches IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen", zuletzt geändert am 7.1.2015. Erstmalig wurden alle gesetzlichen Regelungen zur Teilhabe von Menschen mit einer Behinderung übergreifend in einem Gesetzbuch erfasst. Das SGB IX besteht aus zwei Abschnitten: Teil 1 enthält die Regelungen für behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen und Teil 2 die spezifischen Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen (das ehemalige Schwerbehindertenrecht).

Viele der hier im SGB IX zusammengefassten besonderen Instrumente zur Teilhabe an Arbeit sind zu diesem Zeitpunkt nicht neu entstanden, sondern schauen bereits auf eine längere Entwicklung zurück. Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Teilhabe an Arbeit und hier insbesondere auf die Fragestellung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung. Hierzu zählen neben den wenigen Förderansätzen zur Beschäftigung im SGB II (siehe 3.3) vor allem Integrationsunternehmen, das Budget für Arbeit und auch die Werkstätten für Menschen mit Behinderung.

Die Werkstätten für Menschen mit Behinderung vertreten hierbei einen besonderen Ansatz, der den Menschen mit Schwerbehinderung vorbehalten ist, die von der Gesellschaft als erwerbsunfähig definiert werden.

Sofern sie für die Ausführungen der Studie wichtig erscheinen, werden ergänzend begleitende Strukturen für den Personenkreis in Arbeit und auch einzelne qualifizierende und hinführende Instrumente einbezogen.

[21] Entsprechend dem Auftrag der Studie beziehen sich die Ausführungen vorrangig auf die Situation im Bundesland Nordrhein-Westfalen und leiten diese von der Bundesebene ab. An einzelnen Stellen wird allerdings auf gute Beispiele aus anderen Bundesländern zurückgegriffen.

4.2 Rechtliche Grundbegriffe und institutionelle Voraussetzungen

4.2.1 Teilhabe am Arbeitsleben und berufliche Rehabilitation

> *„ Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sollen (Sie) bei einer Behinderung oder drohenden Behinderung unterstützen, eine Berufsausbildung oder Arbeit aufzunehmen. Die wegen Art oder Schwere der Behinderung erforderlichen Hilfen sollen dazu beitragen, (Ihre) Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wieder herzustellen"(Bundesagentur für Arbeit 2015, S. 8)*

Die Teilhabe an Arbeit wird durch die Träger der Rehabilitation in Form von Rehabilitationsmaßnahmen umgesetzt. Dabei ist die Bundesagentur für Arbeit der größte Rehabilitationsträger. Die berufliche Rehabilitation kann Bestandteil eines Paketes von Rehabilitationsmaßnahmen für den Menschen mit Behinderung sein. Weitere Formen sind die medizinische Rehabilitation oder auch die soziale Rehabilitation.

Rehabilitationsmaßnahmen fördern die Teilhabe der Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben und auch die Teilhabe am Arbeitsleben. Grundlagen der Teilhabe sind im SGB IX festgeschrieben. Das Spektrum der Unterstützungsmöglichkeiten ist für schwerbehinderte Menschen im zweiten Teil des SGB IX noch einmal umfangreicher.

Werden die beiden Begrifflichkeiten „Rehabilitation" und „Teilhabe an Arbeit" in der Praxis und in Veröffentlichungen oft synonym verwandt, so erscheint im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonventionen und der Verbreitung des Gedankens der Inklusion die Begrifflichkeit der Teilhabe weiter zu greifen. Rehabilitation ist wie oben dargestellt vorrangig verknüpft mit dem Gedanken der Gewährung von individuellen Hilfen und Unterstützungsleistungen, die dem Menschen mit Behinderung ermöglichen, am Erwerbsleben teilzunehmen. Die Begrifflichkeit der Teilhabe ist gesellschaftlich aktuell ergänzend mit dem Wandel auch von Strukturen verknüpft, die nicht vom Menschen mit Behinderung ausgehen, sondern von allen Beteiligten des Arbeitslebens (Unternehmen, Kollegen, Vorgesetzte, Agentur für Arbeit etc.)

4.2.2 (Schwer-)behinderte und gleichgestellte Menschen

In § 1 SGB IX wird der Personenkreis festgelegt, für den das Gesetzeswerk des SGB IX gilt. Das sind Personen, die aufgrund einer lebenslangen oder nachträglich durch Unfall, Krankheit oder berufliche Tätigkeit erlittenen Behinderung in der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit eingeschränkt sind.

Die Abgrenzung von einer befristeten Erkrankung ist, dass die Einschränkungen voraussichtlich *länger als sechs Monate* bestehen.

> *„Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen erhalten Leistungen nach diesem Buch und den für die Rehabilitationsträger geltenden Leistungsgesetzen, um ihre Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken. Dabei wird den besonderen Bedürfnissen behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen und Kinder Rechnung getragen."(Bundesrepublik Deutschland 2015, § 1)*

Besonders benachteiligte und eingeschränkte Menschen werden als Menschen mit einer Schwerbehinderung nach dem SGB IX definiert. Das Gesetz beschreibt den Sachverhalt in § 2 Abs. 2 und 3 SGB IX :

> *„(2) Menschen sind im Sinne des Teils 2 schwerbehindert, wenn bei ihnen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 vorliegt und sie ihren Wohnsitz, ihren gewöhnlichen Aufenthalt oder ihre Beschäftigung auf einem Arbeitsplatz im Sinne des § 73 SGB IX rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzbuches haben.*
>
> *(3) Schwerbehinderten Menschen gleichgestellt werden sollen behinderte Menschen mit einem Grad der Behinderung von weniger als 50, aber wenigstens 30, bei denen die übrigen Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen, wenn sie infolge ihrer Behinderung ohne die Gleichstellung einen geeigneten Arbeitsplatz im Sinne des § 73 nicht erlangen oder nicht behalten können (gleichgestellte behinderte Menschen).“(Bundesrepublik Deutschland 2015, § 2)*

Die sogenannte Gleichstellung ist eine Besonderheit, die ausschließlich für den Bereich der Teilhabe an Arbeit zur Verfügung steht. Auf Basis des § 2 Absatz 3 in Verbindung mit § 68 Absatz 2 und 3 SGB IX kann diese bei der Agentur für Arbeit formlos beantragt und ausgesprochen werden. Wettbewerbsnachteile am Arbeitsmarkt müssen auf besonderen behinderungsbedingten Nachteilen beruhen, um die Anerkennung zu erhalten.

Wichtige Vorteile für den Menschen mit einer Schwerbehinderung in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis sind:

- - besondere Regelungen zum Kündigungsrecht,
- - die Gewährung von finanzieller Förderung der Minderleistung,
- - die Bezuschussung der Kosten für die Einrichtung des Arbeitsplatzes sowie
- - ein Anspruch auf zusätzliche Urlaubstage.

Alle genannten Vorteile, außer dem zusätzlichen Urlaubsanspruch, gelten auch für gleichgestellte Menschen.

Wurden die gleichgestellten Personen bis Ende 2009 noch statistisch bei den Agenturen für Arbeit und gemeinsamen Einrichtungen des SGB II zusammen mit den schwerbehinderten Menschen erfasst, ist diese Auswertung aktuell nicht mehr möglich. Auch wenn die Bewertung der Anzahl statistisch interessant wäre, steht im Vordergrund die grundsätzliche Möglichkeit der Gleichstellung für den Menschen mit Behinderung.

Das Für und Wider des Schwerbehindertenstatus / Outing im Einstellungsverfahren

Der Mensch mit Behinderung steht oftmals vor der grundsätzlichen Fragestellung, ob er einen Schwerbehindertenstatus anstrebt. Hier handelt es sich allerdings vorrangig um die Gruppe der Menschen mit Behinderung, deren Beeinträchtigungen nicht sofort und direkt ins Auge fallen oder die aufgrund ihrer individuellen Einschätzung der eigenen Beeinträchtigung keine Motivation haben, diesen Status anerkennen zu lassen. In der Expertise der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zum Thema „Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen“ wird festgestellt:

> *Auch wenn sich ein Rückgang von Vorurteilen gegenüber Menschen mit Behinderungen in der Mehrheitsgesellschaft zeigt (vgl. Kap. 2) und sich das gesellschaftliche Klima für sie verbessert hat, bleiben weiterhin Vorurteile und Vorbehalte gegenüber den Zielgruppender Inklusion beste-*

> *hen. Die damit verbundenen negativen Erfahrungen stellen sich für die befragten Menschen mit Behinderungen als besonders belastend für das Selbstwertgefühl dar und tragen bei besonders vulnerablen Personen zu Resignation und Rückzug bei."(Prof. Dr. Ernst von Kardorff, Dr. Heike Ohlbrecht 2013, S. 121)*

Neben der grundsätzlichen Frage der Beantragung eines Schwerbehindertenausweises muss der Mensch mit Behinderung bei der Arbeitssuche abwägen, ob das Outing gegenüber einem zukünftigen Arbeitgeber die Chancen auf eine Arbeitsstelle eher verringert oder erhöht. Da in der Regel die bisherigen Erfahrungen des Unternehmens mit Menschen mit Behinderung nicht einschätzbar sind, wird hier eher zu einem Verschweigen tendiert. Arbeitsrechtlich ist dieser Sachverhalt nach Einstellung grundsätzlich dann nicht schädlich, wenn die vorliegende Behinderung keinen unmittelbaren Einfluss auf die auszuführende Tätigkeit hat. Bei Vorliegen eines Schwerbehindertenausweises ist dieses jedoch spätestens bei der berechtigten Nachfrage des Arbeitgebers offen zu machen. Ist der Mensch mit Behinderung aufgrund seiner Beeinträchtigung, z.B. in Form einer psychischen Erkrankung, krankheitsbedingt uneinsichtig und nicht in der Lage, die Information offen zu machen, kann auch hier der Arbeitgeber nach der Kenntnisnahme nur dann arbeitsrechtlich aktiv werden, wenn die Behinderung unmittelbare Auswirkungen auf die geforderte Arbeitsleistung hat.

SGB IX

Durch die Schaffung des SGB IX im Jahre 2001 wurden die gesetzlichen Grundlagen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung in einem gemeinsamen Gesetz grundsätzlich zusammengefasst. So wurde hier zwar ein verbesserter Überblick geschaffen und die unterschiedlichen beteiligten Rehabilitationsträger und weitere Kostenträger konnten zu einem abgestimmten Tun angeregt werden. Die tägliche Praxis ist jedoch noch lange nicht am Ziel eines abgestimmten individuellen und passgenauen Hilfeangebotes für den einzelnen Menschen mit Behinderung unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechtes angekommen.

Bereits der Versuch, den Zugang für den Menschen mit Behinderung durch die Einrichtung von gemeinsamen Servicestellen zu verbessern, kann als gescheitert angesehen werden. Viel zu sehr sind die einzelnen Kostenträger auf ihre jeweiligen Aufgabenbereiche und vor allem Zuständigkeiten fixiert. Im Jahresbericht der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation zur Tätigkeit der Gemeinsamen Servicestellen 2010 bis 2013 wird von Seiten des Landkreistages die Arbeit wie folgt eingeschätzt:

> *„ Darüber hinaus wird mitgeteilt, dass im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum 2007 bis 2010 keine grundlegend neuen Entwicklungen oder Erkenntnisse vorliegen. Die GS haben weiterhin trotz anhaltender Öffentlichkeitsarbeit und Werbung nicht die Bedeutung erlangt, die der Gesetzgeber bei Schaffung des SGB IX erhofft hatte. Auch die allseits bekannten Probleme, die die gesetzlichen Vorgaben der Zuständigkeitsklärung nach § 14 SGB IX der Praxis bereiten, werden durch die GS nicht beseitigt oder gemindert.“(Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) e.V. 2013, S. 27)*

Gleichzeitig verfügt das SGB IX nicht über ein eigenes staatliches Budget zur Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen. Das SGB III, II und XII sind für die Teilhabe am Arbeitsleben relevante Kostenträgergrundlagen. Ausnahme sind die Mittel der Ausgleichsabgabe, der auf S. 37 näher beschriebenen Ausgleichszahlung bei Nichteinhal-

tung der im SGB IX vorgeschriebenen Beschäftigungspflicht für Unternehmen und öffentliche Arbeitgeber mit mehr als 20 Mitarbeitern. Die hier zur Verfügung stehenden Mittel werden für einige Instrumente des SGB IX intensiv und erfolgreich für die Teilhabe an Arbeit für Menschen mit Behinderung eingesetzt (siehe 4.5).

4.2.3 Behinderung und Erwerbsfähigkeit

Für die Teilhabe an Arbeit muss hier die besondere Schnittstelle zwischen dem SGB XII und den Arbeitsfördergesetzen SGB III und SGB II benannt werden.

Erwerbsfähige Personen fallen – ungeachtet einer etwaigen Behinderung – in den Rechtskreis des SGB III „Arbeitsförderung“ oder – bei Bedürftigkeit – in den Rechtskreis des SGB II „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Eine Abgrenzung erfolgt im ersten Schritt zwischen der Einordnung als erwerbsfähig oder nicht erwerbsfähig.

In § 8 SGB II werden Menschen als nicht erwerbsfähig eingestuft, wenn sie dauerhaft (länger als 6 Monate)[22] nicht mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können. Die Agentur für Arbeit prüft den Sachverhalt. Auch bei Vorliegen einer Behinderung entsprechend § 2 Abs. 1 SGB IX ist eine Prüfung der Erwerbsfähigkeit nach § 8 SGB II im Einzelfall notwendig. Stellt die Bundesagentur für Arbeit die volle Erwerbsminderung und damit keine Erwerbsfähigkeit fest, können dadurch die in Kostenträgerschaft tretenden Behörden, Kranken- oder Rentenkassen Einspruch einlegen. Das dann zu erstellende Gutachten des Rentenversicherungsträgers ist abschließend bindend für die Kostenträger.

Ausnahmen zu diesem Verfahren bestehen bei Menschen mit Behinderung, die im Arbeitsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen tätig sind.

> *„Bei behinderten Menschen, die im Arbeitsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen oder in nach dem Blindenwarenvertriebsgesetz anerkannten Blindenwerkstätten oder für diese Einrichtungen in Heimarbeit beschäftigt sind, liegt eine dauerhafte, volle Erwerbsminderung (§ 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 i. V. m. § 1 Satz 1 Nr. 2a SGB VI) und damit eine fehlende Erwerbsfähigkeit im Sinne des § 8 vor.“(Bundesagentur für Arbeit 2014a, S. 3)*

Die Teilhabe an Arbeit in Werkstätten für Menschen mit Behinderung ordnet diese voll erwerbsgeminderten Menschen der Eingliederungshilfe nach SGB XII zu. Aktuell trennt sich im Rahmen der Teilhabe an Arbeit die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von einer Sonderform der Beschäftigung in den Werkstätten. Die aktuelle Diskussion um ein neues Bundesteilhabegesetz soll auch alternative Angebote und Anbieter der beruflichen Integration für diesen bisher sehr abgeschlossenen und aus Sicht der UN-Behindertenrechtskonvention exklusiven Angebotsmarkt Zugänge schaffen.

4.2.4 Teilhabe am Arbeitsleben auch für nicht erwerbsfähige behinderte Menschen

Werkstätten für Menschen mit Behinderung sind im § 136 ff SGB IX festgeschrieben. Diese Form der Teilhabe ist neben der Beschäftigung auf sozialversicherungspflichti-

[22] Im SGB II (§ 8 Abs.1) und im SGB VI (§ 43 Abs.1) erfolgt die Abgrenzung über den unbestimmten Rechtsbegriff der „nicht absehbaren Zeit“, auf die jemand wegen Krankheit oder Behinderung außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Die im SGB IX genannte konkrete Frist von sechs Monaten findet in der Praxis Anwendung im SGB II und SGB VI, auch wenn die Sachverhalte nicht identisch sind.

gen Arbeitsplätzen am allgemeinen Arbeitsmarkt das zweitgrößte Angebot. Das Angebot wird im Punkt 4.4.2 näher beschrieben.

Kostenträger dieses Angebotes ist die Eingliederungshilfe. Die Eingliederungshilfe ist Bestandteil der Sozialhilfe im SGB XII und wird über die Kommunen finanziert. Die Grundlage hierzu bildet der § 54 SGB XII mit dem Verweis auf die Basis in § 33 SGB IX.

Die beiden nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände (Westfalen-Lippe – LWL – und Rheinland – LVR) fungieren hier als beauftragte Kostenträger der Kommunen und kreisfreien Städte, um eine standardisierte und qualitative Angebotsvereinheitlichung zu erlangen. Dieser Ansatz hat sich sehr bewährt. Die Kommunen und kreisfreien Städte zahlen in Form eines Umlagesystems in den Haushalt der Landschaftsverbände ein. Gewählte Vertreter der Körperschaften sind delegiert, die Arbeit der Landschaftsverbände in der Landschaftsversammlung und in den Fachgremien zu begleiten und zu prüfen.

Deutschland verfügt hier aktuell über ein langjährig bestehendes und ausgeprägtes System an Werkstätten für Menschen mit Behinderung, die die Aufgabe vorrangig übernommen haben.

4.2.5 Integrationsämter

Neben den Kostenträgern Agentur für Arbeit, Jobcenter nach SGB II und dem Träger der Eingliederungshilfe sind auch die Integrationsämter ein weiterer aktiver Partner in der Umsetzung einer Teilhabe an Arbeit für Menschen mit Schwerhinderung. Das Integrationsamt ist zuständig für die Aufgaben des Schwerbehindertenrechtes im zweiten Teil des SGB IX. Es ist angebunden an kommunale Verbände wie an die Landschaftsverbände in NRW oder Länderverwaltungen wie in Bremen oder Berlin.

Die Aufgaben des Integrationsamtes umfassen nach § 102 SGB IX:

- Leistungen an schwerbehinderte Menschen und ihre Arbeitgeber (vgl. Begleitende Hilfe im Arbeitsleben)
- Seminare und Öffentlichkeitsarbeit
- die Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe (SGB IX) und
- den besonderen Kündigungsschutz für schwerbehinderte Menschen.

Für schwerbehinderte und ihnen gleichgestellte Menschen besteht nach dem Schwerbehindertenrecht (Teil 2 SGB IX) ein besonderer Kündigungsschutz. Bei einer Kündigung durch den Arbeitgeber ist die vorherige Zustimmung des Integrationsamtes einzuholen(§ 85 SGB IX). Diese prüft den Sachverhalt intensiv und bietet evtl. alternativ Unterstützung an, um den Arbeitsplatz zu erhalten.

Das Integrationsamt ist selbst kein Rehabilitationsträger; vielmehr ergänzt es deren Leistungen durch persönliche und materielle Förderung zur Gestaltung der Teilhabe an Arbeit aus Mitteln der Ausgleichsabgabe. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden vorrangig im individuellen Ausgleich der Minderleistung behinderter Menschen an Unternehmen, der Schaffung von Integrationsunternehmen und der Stellung von begleitenden Hilfen im Arbeitsleben insbesondere durch ein Netz von Integrationsfachdiensten (IFD) genutzt (siehe S. 55).

4.3 Die Situation schwerbehinderter Menschen am Arbeitsmarkt (BRD – und NRW)

Ende 2013 lebten rund 7,5 Millionen schwerbehinderte Menschen in Deutschland. 2013 waren somit 9,4 % der gesamten Bevölkerung in Deutschland schwerbehindert. Über 3,3 Mio. Menschen mit einer Schwerbehinderung befinden sich aktuell in Deutschland im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren.

Für das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat im Jahre 2013 die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.) einen „Arbeitsmarktreport NRW 2013-Sonderbericht zur Situation der schwerbehinderten Menschen am Arbeitsmarkt die Arbeitsmarktlage in NRW“ kompakt verfasst[23].

9,5 % der Gesamtbevölkerung Nordrhein-Westfalens sind Menschen mit einer Schwerbehinderung. Dieses sind aktuell rund 1,77 Millionen Personen, von denen ca. 980.000 65 Jahre und älter sind.

Bis heute steigt auch hier die Zahl der schwerbehinderten Menschen stetig an, was insbesondere auf die längere Lebenserwartung der Menschen zurückzuführen ist. Viele der Schwerbehinderungen entstehen erst im späteren beruflichen Alter und nach Ausstieg aus dem Erwerbsleben.

In NRW sind Ende 2013 ca. 762.000 Männer und Frauen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) schwer behindert. Die unterstehende Tabelle zeigt die zahlenmäßige Entwicklung der schwerbehinderten Menschen zwischen 15 und 65 Jahren auf der Bundesebene und gleichzeitig in NRW.

Tabelle 2 Anzahl und Bevölkerungsanteil schwerbehinderter Menschen

	schwerbehinderte Menschen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in Deutschland	Anteil an der Bevölkerung[24] im entsprechenden Alter (Prozent)	schwerbehinderte Menschen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in NRW	Anteil an der Bevölkerung[25] im entsprechenden Alter (Prozent)
1990	3.100.565	5,5		
2001	3.117.244	5,6	736.237	
2003	3.089.355	5,6	710.708	
2005	3.041.171	5,5		
2007	3.041.875	5,6	680.128	5,8
2009	3.114.834	5,8	694.342	5,9
2011	3.271.921	6,2	730.330	6,2
2013	3.329.474	6,2	762.377	6,4

Quellen: Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2014; Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung 2012; Information und Technik NRW

Die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre hat dazu geführt, dass die Erwerbstätigenquote schwerbehinderter Menschen seit 1999 fortwährend ansteigt

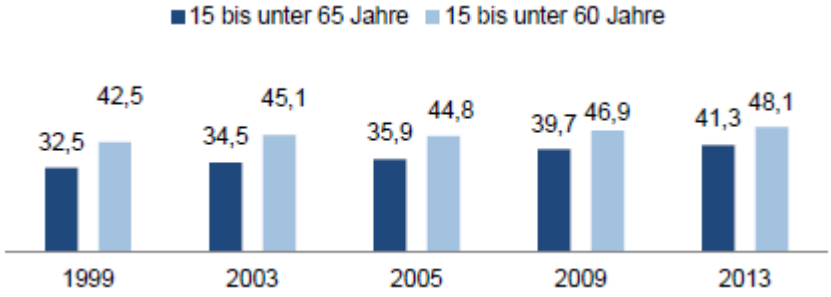
[23] Mertens Andreas, Arbeitsmarktreport NRW 2013 Sonderbericht: Situation der Schwerbehinderten am Arbeitsmarkt, Nov. 2013, G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

[24] Bevölkerung aus Fortschreibung am 31.12 des Statistischen Bundesamtes. Ab 2011 handelt es sich um Daten auf Basis des Zensus 2011, vor 2011 um Daten auf Basis früherer Zählungen – deshalb der rechnerisch gestiegene Anteil ab 2011.

[25] Wie Fußnote 24.

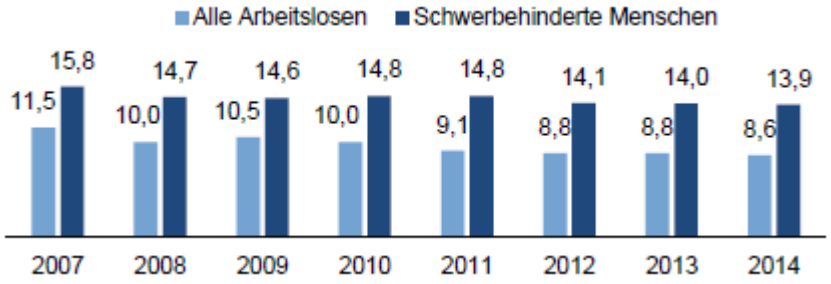
und aktuell bei 41,3 % der schwerbehinderten Menschen zwischen 15 und 65 Jahren liegt (Abbildung 7).

Abbildung 7: Erwerbstätigenquote schwerbehinderter Menschen in Prozent



Zum Vergleich: Erwerbstätigenquote 15 bis unter 65 Jahre in 2013 insgesamt = 77%

Abbildung 8: Arbeitslosenquote auf Basis eingeschränkter Bezugsgrößen[26] in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2014): Analyse des Arbeitsmarktes für schwerbehinderte Menschen. Analytikreport der Statistik.

In Abbildung 8 ist erkennbar, dass auch die Arbeitslosigkeit bei den Menschen mit einer Schwerbehinderung leicht gesunken ist. Vergleicht man diese mit dem Rückgang der Arbeitslosen allgemein, so ist hier ein geringerer Rückgang zu verzeichnen.

Die Anzahl der schwerbehinderten Menschen nimmt mit dem Alter zu. Auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei den schwerbehinderten Menschen ist auf die gewachsene Zahl der älteren schwerbehinderten Arbeitslosen zurückzuführen. So konnte in der Altersgruppe der 55-jährigen und Älteren ein Anstieg der Arbeitslosigkeit um 4 % verzeichnet werden.

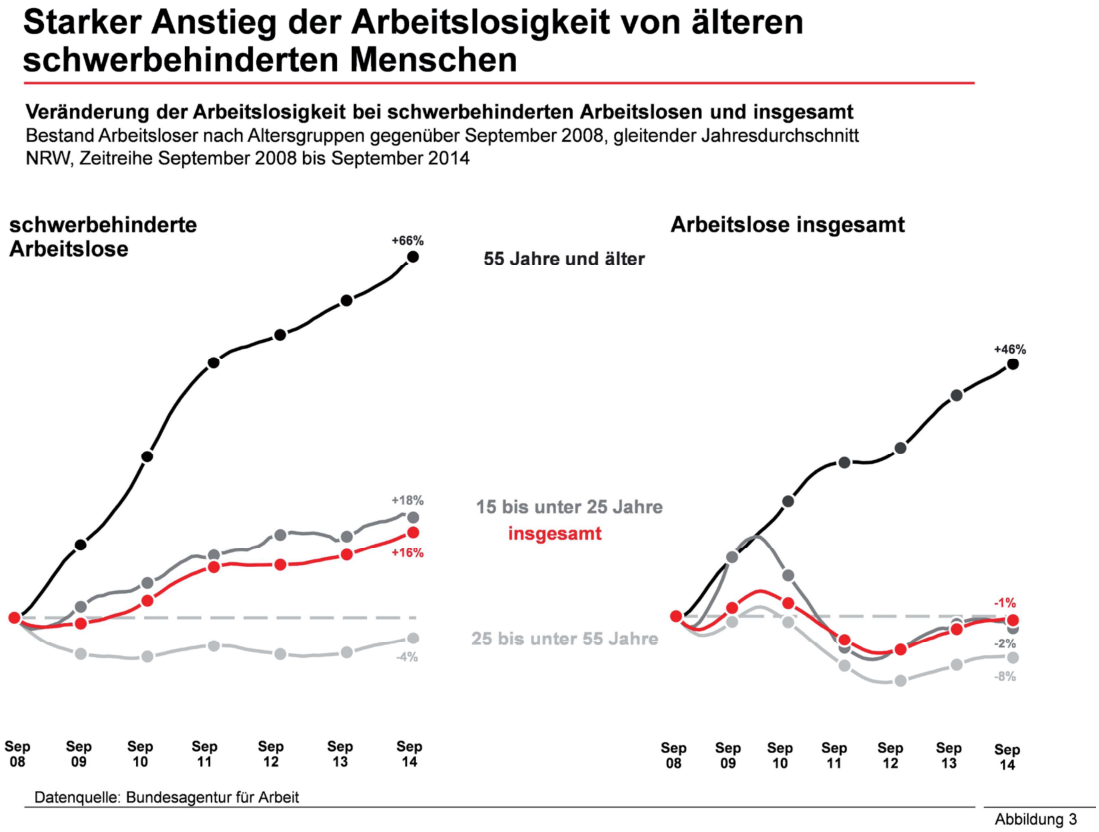
In vielen anderen Altersgruppen der schwerbehinderten Menschen ist ein leichter Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, wobei die Zahl der arbeitslosen jungen Erwachsenen im Alter von 25 bis unter 34 Jahren trotzdem geringfügig angestiegen ist (plus 1 %).

Von dem in den 2014 jahresdurchschnittlich 181.110 schwerbehinderten und gleichgestellten Arbeitslosen befanden sich 62,3% (112.751) im Rechtskreis des SGB II; bei den Arbeitslosen insgesamt waren es sogar 67,8%. Schwerbehinderte Menschen befinden sich also nicht überproportional in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit sie als arbeitslos gelten. Schwerbehinderte Menschen könnten sich trotzdem überproportional im ALG II-Bezug befinden, wenn sie häufiger als Nichtbehinderte

[26] Arbeitslosenzahl bezogen auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte + Beamte + Arbeitslose. Von den zivilen Erwerbspersonen, die üblicherweise die Grundlage der Berechnung der Arbeitslosenquote bilden, fehlen die Selbständigen und die ausschließlich geringfügig Beschäftigten. Die Quote für „alle Arbeitslosen“ ist folglich höher als die üblicherweise ausgewiesene Quote.

wegen Erwerbstätigkeit im aufstockenden Leistungsbezug oder wegen Arbeitsunfähigkeit nicht als Arbeitslose gezählt würden. Daten, die diese Vermutung bestätigen oder widerlegen könnten, liegen allerdings nicht vor.

Abbildung 9:



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2014b, S. 5

Krasser zeichnet sich die Situation in NRW ab. Ist die allgemeine Arbeitslosigkeit im Zeitraum 2008 bis 2014 um 1 % gesunken, muss für die Arbeitslosigkeit der Menschen mit einer Schwerbehinderung eine Steigerung von 16 % festgestellt werden. Bei der Altersgruppe der 55jährigen und Älteren fällt diese besonders stark ins Gewicht, nicht zuletzt auf dem Hintergrund des Auslaufens von vorruhestandsähnlichen Regelungen wie dem § 428 Sozialgesetzbuch III (SGB III).

Die Zahlen der schwerbehinderten Langzeitarbeitslosen in den Rechtskreisen des SGB II und SGB III haben sich in den vergangenen Jahren schlechter entwickelt als bei den nicht schwerbehinderten Arbeitslosen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den schwerbehinderten Arbeitslosen betrug z.B. im September 2014 51 % und bei den nicht schwerbehinderten Arbeitslosen 43 %. Der Anteil der langzeitarbeitslosen schwerbehinderten Menschen konnte allerdings in den letzten 4 Jahren von einem hohen Stand von 70,6 % auf einen Prozentsatz von 51 % zurückgeführt werden. Diese positive Entwicklung ist auch auf die später vorzustellenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen.

Ein Teil dieses Ergebnisses erfolgte allerdings durch die Aussteuerung der Menschen aus dem System des SGB II in die volle Erwerbsminderung; diese haben inzwischen einen Platz in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung belegt. So ist nach den statistischen Berechnungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten behinderte für Menschen (BAG WfbM) in den Jahren 2009 bis 2014 ein Anstieg der Werkstattplät-

ze von ca. 268.000 auf ca. 303.000 Plätze zu verzeichnen. Ergänzend zum allgemeinen Arbeitsmarkt besuchte diese weitere Gruppe von 303.000 schwerbehinderten Menschen in Deutschland im Jahre 2014 (Stand 1. Januar 2014) eine Werkstatt für Menschen mit Behinderung (31.357 im Berufsbildungsbereich, 256.449 im Arbeitsbereich und 15.637 im schwerstbehinderten Bereich). Sie sind auf Basis des SGB II / SGB IX als nicht erwerbsfähig eingestuft worden. Nordrhein-Westfalen verzeichnete als größtes Bundesland hier eine Anzahl von ca. 75.700 Plätzen.

4.4 Beschäftigungsformen für behinderte Menschen

4.4.1 Erwerbsfähige behinderte Menschen

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt

a) Beschäftigung bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern

Schwerpunkt der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung ist – wie bei nicht behinderten Personen – die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern.

Die Arbeitgeber in Deutschland mit mehr als 20 Arbeitnehmern unterliegen einer Beschäftigungspflicht von schwerbehinderten Menschen nach § 71 SGB IX. 5 % der Arbeitsplätze dieser Unternehmen sind mit Mitarbeitern der Zielgruppe nach § 72 SGB IX zu besetzen. Die Beschäftigungsquote schwerbehinderter Menschen wird auf Basis der Meldepflicht der Unternehmen nach § 80 Abs. 2 SGB IX erhoben. Unternehmen mit mehr als 20 Mitarbeitern sind verpflichtet, jährlich ihre Beschäftigungsquote von Menschen mit einer Schwerbehinderung der Agentur für Arbeit und dem Integrationsamt zu melden.

Im Jahre 2013 wären die privaten und öffentlichen Arbeitgeber aufgrund der vorgehaltenen Beschäftigten verpflichtet gewesen, insgesamt ca. 1.250.000 Pflichtarbeitsplätzen zu besetzen. Hiervon wurden tatsächlich ca. 996.000 mit einer schwerbehinderten oder gleichgestellten Person besetzt.[27] Im Rahmen der zur Meldung verpflichteten Arbeitgeber in Nordrhein-Westfalen konnte zum 31.12.2013 ein Jahresdurchschnittswert in der Größenordnung von 245.500 Arbeitsplätzen festgestellt werden. Nach dieser vorliegenden Statistik fielen ca. 30.500 Arbeitgeber unter der bereits oben beschriebenen Meldepflicht.

Ca. 53.000 Pflichtarbeitsplätze wurden in NRW als unbesetzt festgestellt. Für diese unbesetzten Pflichtarbeitsplätze zahlen die Arbeitgeber einen entsprechenden Ausgleich in die Ausgleichsabgabe ein. Diese Mittel dienen als Finanzierungsquelle unterschiedlicher Instrumente der beruflichen Teilhabe des SGB IX. Sie werden später dargestellt.

Hinzu kommt die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen bei Unternehmen, die nicht über mindestens 20 Arbeitsplätze verfügen und nicht zur Abgabe der Ausgleichsabgabe verpflichtet sind. Hierzu führt die Bundesagentur für Arbeit alle 5 Jahre zu statistischen Zwecken eine Teilerhebung bei Arbeitgebern durch. Hier sind erst im Jahre 2015 aktuelle neue Zahlen zu erwarten. Auf Basis der 2010 umgesetzten

[27] „Besetzt“ heißt nicht unbedingt neu eingestellt: Bereits langjährig beschäftigte Mitarbeiter/-innen, bei denen eine Behinderung festgestellt wird, zählen bei der Ermittlung der Beschäftigungsquote mit.

Teilerhebung gab es in Deutschland insgesamt weitere ca. 138.000 Arbeitsplätze, die von Menschen mit einer Schwerbehinderung oder gleichgestellten Personen besetzt waren. Für das Land Nordrhein-Westfalen konnten 28.170 Arbeitsplätze festgestellt werden.

Grundsätzlich ist positiv festzuhalten, dass sich die Beschäftigungsquote von schwerbehinderten Menschen in Unternehmen mit mindestens 20 Arbeitsplätzen in Nordrhein-Westfalen gut entwickelt. Im Jahre 2012 lag NRW mit 5,1 % auf einem der vordersten Plätze der Bundesländer. Die Beschäftigungsquote variierte in Deutschland zwischen 3,8 % und 5,5 %.

Trotz dieser positiven Entwicklung bei der Beschäftigung ist die Zahl der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen im Zeitraum von Juni 2009 bis Juni 2013 in NRW im gesamtdeutschen Vergleich am stärksten gestiegen. Um eine detailliertere Auswertung für die unterschiedlichen Regionen in NRW vornehmen zu können, wird auf den bereits oben benannten Arbeitsmarktreport der G.I.B. aus dem Jahre 2013 verwiesen.

Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden im Prozess der Arbeitsaufnahme oder der Begleitung und Stabilisierung einer Beschäftigung durch die Integrationsfachdienste unterstützt (siehe S. 55).

b) Beschäftigung in Integrationsprojekten

Im § 132 ff SGB IX ist das Instrument des Integrationsprojektes benannt und durch Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) näher definiert. Integrationsprojekte sind nah am Markt arbeitende Unternehmen, die im Gesetz ausdrücklich als Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes bezeichnet werden. Sie können in erwerbswirtschaftlicher oder gemeinnütziger Form betrieben werden, wobei hier der Unterschied in der Zielsetzung des Gesellschaftszweckes liegt. Erwerbswirtschaftlich tätige Unternehmen treten mit dem Ziel an, Gewinne aus der Tätigkeit am Markt zu erzielen.

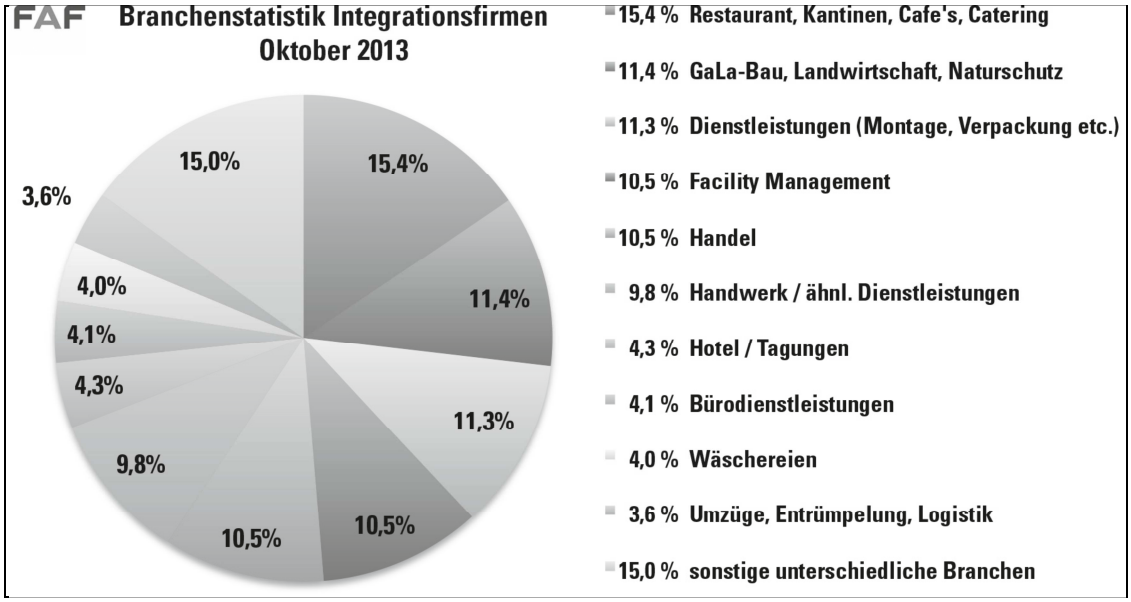
Ca. 70 % der bestehenden Integrationsunternehmen arbeiten im gemeinnützigen Bereich, insbesondere in der Form einer gemeinnützigen GmbH. Im Vordergrund steht die Schaffung der dauerhaften sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze für Menschen mit Schwerbehinderung. Überschüsse, die am Markt erwirtschaftet werden, fließen in die Schaffung neuer Arbeitsplätze für Menschen mit Schwerbehinderung ein.

Der Gesetzgeber benennt im SGB IX neben dem Oberbegriff „Integrationsprojekte“ die Begriffe Integrationsbetriebe, Integrationsunternehmen und Integrationsabteilungen. In der täglichen Praxis führt diese zu einer Begriffsverwirrung, und eine saubere Definition ist in der Praxis bereits lange nicht mehr vorhanden. Im Zusammenhang mit der aktuellen Vorlage der Regierungsfraktionen mit dem Titel: Integrationsbetriebe fördern – Neue Chancen für schwerbehinderte Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt eröffnen“ (Bundestagsdrucksache 18/5377) wird angeregt, die Unternehmen einheitlich in Inklusionsbetriebe umzubenennen.

Integrationsprojekte beschäftigen zwischen 25 und 50 % Menschen mit Behinderung, wobei gemeinnützige Unternehmen ihren Status durch eine Beschäftigungsquote von mindestens 40 % entsprechend den Vorgaben der Abgabenordnung nachweisen müssen. Weitere Arbeitsplätze werden ebenfalls sozialversicherungspflichtig eingerichtet und mit Menschen ohne Behinderung besetzt. Integrationsunternehmen sind in den

unterschiedlichsten Gewerken tätig, und die Geschäftstätigkeit ist bestimmt durch den Markt. In der Praxis finden wir einen großen Anteil von Unternehmen im Bereich der Dienstleistungen z.B. in der Gastronomie und im Catering. Einen Überblick über die Vielfalt gibt die nachfolgende Branchenstatistik.

Abbildung 10: Integrationsfirmen nach Branchen, 2013



Quelle: Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte (FAF gGmbH, Berlin 2013)

Mitarbeiter mit Behinderung in den Integrationsprojekten müssen der Zielgruppe des § 132 SGB IX zuzuordnen sein. Hier handelt es sich um Personen mit eine Schwerbehinderung oder Gleichstellung, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf Grund von Art oder Schwere der Behinderung oder wegen sonstiger Umstände voraussichtlich trotz Ausschöpfens aller Fördermöglichkeiten und des Einsatzes von Integrationsfachdiensten auf besondere Schwierigkeiten stößt. In den Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) für Integrationsprojekte werden diese in einer gesonderten Anlage weitergehend definiert. Für Menschen mit einer geistigen Behinderung oder einer psychischen Erkrankung, gekoppelt mit einer Anerkennung des Schwerbehindertenstatus, ist eine Anerkennung grundsätzlich möglich. Bei anderen Behinderungsgruppen oder einer Gleichstellung müssen ergänzende Kriterien erfüllt werden. In der Praxis bedeutet dies, dass aufgrund der bereits oben beschriebenen schwierigen Arbeitsmarktlage die Integrationsämter diesen Sachverhalt eher großzügig auslegen. Der Gesetzgeber will durch diese Vorgaben zur Zielgruppe verhindern, dass Menschen mit Behinderung, die auch ohne das Instrument des Integrationsunternehmens eine Beschäftigung am allg. Arbeitsmarkt finden können, hier eingebunden werden.

Sind die ersten Integrationsunternehmen vorrangig für die Beschäftigung von Menschen mit psychischen Behinderungen entstanden, so kann man heute ein breites Feld an Behinderungsarten bei den Mitarbeitern/innen der Unternehmen darstellen.

Schwerbehinderte Mitarbeiter der Zielgruppe des § 132 SGB IX erhalten aus Mitteln der Ausgleichsabgabe aktuell in NRW einen monatlichen Zuschuss in Höhe von 30 % des Arbeitnehmerbruttogehaltes und einen besonderen Aufwand von 210 €. (§ 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) in Verbindung mit dem besonderen Aufwand nach § 134 SGB IX). Diese zeitlich unbegrenzte Förderung ist für

den Personenkreis der Menschen mit Schwerbehinderung nicht nur sinnvoll, sondern unbedingt notwendig. Eine Behinderung besteht i.d.R. zeitlebens. Somit muss eine behinderungsbedingte Minderleistung auch dauerhaft und bis zum Eintreten in das Rentenalter ausgeglichen und den Mitarbeiter/-innen in den Integrationsfirmen zur Verfügung gestellt werden. Eine Anschubfinanzierung wird den langfristigen behinderungsbedingten Bedarfen nicht gerecht.

Die praktischen Erfahrungen zeigen aktuell gleichzeitig, dass die fixe Festlegung der Höhe des Minderleistungsausgleiches und Betreuungsaufwandes für den Menschen mit Behinderung auf 30 % des Arbeitnehmerbruttolohnes nur einer eingeschränkten Gruppe von Menschen mit Behinderung die Nutzung des Instrumentes ermöglicht. Eine Flexibilisierung dieser Leistungen auf z.B. drei Stufen würde auch Menschen mit höherer Minderleistung den Zugang eröffnen. Hier muss der Gesetzgeber variabler agieren, damit Integrationsunternehmen auch weiterhin ausreichend Mitarbeiter akquirieren können und dies nicht am fehlenden Minderleistungsausgleich scheitert.

Nur die aktuell offeneren Regelungen für Menschen aus Werkstätten in NRW und einigen weiteren Bundesländern sind hier positiv hervorzuheben (siehe auch S. 52). Menschen, die aus einer Werkstatt in ein Integrationsunternehmen wechseln, können eine ergänzende Förderung aus Sonderprogrammen der Eingliederungshilfe im LWL und ergänzenden Mitteln der Ausgleichsabgabe im LVR erhalten. Das LVR-Integrationsamt finanziert bei Integrationsprojekten im Rahmen des Modells „Übergang 500 plus“ mit dem LVR-Kombilohn weitere 30 % als pauschalierten Minderleistungsausgleich aus Mitteln der Ausgleichsabgabe. Dieser ergänzt die Regelzuschüsse für Integrationsunternehmen nach § 27 SchwbAV und § 134 SGB IX. Das LWL-Integrationsamt zahlt einen festen Sockelbetrag, gestaffelt nach dem Stundenlohn des Menschen mit Schwerbehinderung. Dieser Betrag kann aufgestockt werden bei Vorliegen besonderer Benachteiligungen. Ergänzend werden auch hier die Regelzuschüsse gezahlt. Maximal wird im LWL eine Summe von 75 % der Arbeitgeber – Brutto Lohnkosten gefördert. Die Zuschüsse werden in beiden Landschaftsverbänden für die Dauer von fünf Jahren ab Beginn des Arbeitsverhältnisses gezahlt; die Förderung kann bei Bedarf verlängert werden.

Der in der UN Behindertenrechtskonvention vertretenen Gedanken der Inklusion ist bei Integrationsunternehmen weitgehend und positiv umgesetzt. Menschen mit und ohne Behinderung arbeiten gemeinsam marktnah am allgemeinen Arbeitsmarkt. Sie sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt, verdienen einen tariflichen oder ortsüblichen Lohn und unterliegen den gleichen arbeitsrechtlichen Bedingungen.[28] Menschen mit Behinderung erreichen eine Teilhabe an Arbeit außerhalb von Sonderformen, wie sie die Werkstätten darstellen.

Integrationsunternehmen werden in einigen Bundesländern sehr eng betriebswirtschaftlich durch das Integrationsamt begleitet. So haben die Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland jeweils ein umfangreiches Monitoring- und Beratungssystem für die Unternehmen zur Verfügung gestellt. Dieser Ansatz ist einerseits zu begrüßen, darf aber gleichzeitig nicht dazu führen, dass die Unternehmen ihre unternehmerische Selbstständigkeit und Selbstverantwortung verlieren. Die vorliegende Erfahrung des Verfassers aus der Beratung zeigt, dass die Höhe der öffentlichen För-

[28] Dieses schließt jedoch nicht aus, dass die besonderen Regelungen im Arbeitsrecht für Menschen mit Behinderung angewandt werden müssen, wie z.B. der besondere Kündigungsschutz oder die zusätzlichen Urlaubstage.

derungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe dauerhaft nur zwischen 15 und 25 % des Gesamtumsatzes der Unternehmen ausmacht.

Die Leistungen des Integrationsamtes enthalten auch einen Zuschuss zur Betreuung der Beschäftigten im Unternehmen. Integrationsunternehmen bieten dem Mitarbeiter diese Unterstützung bei Bedarf durch eigene Mitarbeiter an, die über eine entsprechende Qualifikation verfügen.

Qualifizierungsangebote werden in geringem Umfang in die Integrationsunternehmen eingestreut. Hier wird allerdings sehr darauf geachtet, dass die Qualifizierung der Mitarbeiter nicht in den Vordergrund tritt und dadurch Nachteile am Markt entstehen. In Pkt. 2.3 der Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen zu Integrationsprojekten wird noch einmal verdeutlicht, dass die Arbeitsbereiche Beschäftigung und Begleitung im Vordergrund stehen.[29]

Für die Sicherung der Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung und den Ausbau von Integrationsunternehmen besteht daher die Notwendigkeit einer dauerhaften Unterstützungsleistung. Langfristig ist dies aus der Ausgleichsabgabe nicht zu finanzieren. Daher wäre die Erhöhung der Ausgleichsabgabe, eine Erhöhung des Eingliederungstitels im SGB II sowie die Nutzung der Eingliederungshilfe gem. SGB XII wie z.B. beim Budget für Arbeit (siehe S. 52) notwendig. Des Weiteren wäre ein Zusammenführen dieser Mittel im Sinne eines Förderpools hilfreich. Auf dieser Ebene könnte dieser Ansatz der Teilhabe dann unkompliziert nach den vorliegenden Empfehlungen der BIH und unter Berücksichtigung sinnvoller Verbesserungen (siehe z.B. die Flexibilisierung der Zuschüsse für die Minderleistung) weiter ausgebaut werden.

Die Zahl der Integrationsprojekte steigt von Jahr zu Jahr. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen fasst die aktuelle Statistik auf Bundeseben wie folgt zusammen:

> *„Zwischen 2008 und 2013 stieg sie von 508 auf bundesweit 799 geförderte Integrationsprojekte. Im Jahr 2013 kamen 58 Projekte neu hinzu. Dort arbeiteten 10.548 schwerbehinderte Menschen, davon waren 9.531 aufgrund ihrer Behinderung beruflich besonders beeinträchtigt. Die Zahl dieser schwerbehinderten Menschen aus den Zielgruppen des § 132 SGB IX wuchs damit um 5,6 Prozent. Der Anteil der seelisch behinderten Beschäftigten in den Integrationsprojekten lag 2013 bei 28 Prozent und der der geistig behinderten Beschäftigten bei 22 Prozent.“(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen 2014, S. 27)*

[29] Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (2014): Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Förderung von Integrationsprojekten nach §§ 132 ff. Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX). Hg. Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen.

Tabelle 3: Anzahl Integrationsprojekte/ Beschäftigte in Integrationsprojekten 2013

Integrationsämter	Alle IU	Neue IU	Anzahl Beschäftigte	Anzahl beschäftigte schwerbehinderte Menschen	Anzahl Beschäftigte nach § 132 SGB IX
bundesweit	799	71	22532	10548	9531
NRW - Rheinland	118	13	2562	1338	1224
NRW - Westfalen-Lippe	144	19	2968	1664	1506

Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen 2014, S. 28.

Das Land NRW hat in den letzten Jahren die stärksten Steigerungsraten in Deutschland zu verzeichnen. Der LWL (148 Firmen/ 19 Neugründungen 2013) liegt hier knapp vor den Zahlen im LVR (118/13). Neben dem politischen Willen, dieses Instrument der Teilhabe besonders auszubauen, ist auch das gute Aufkommen aus Mitteln der Ausgleichabgabe ausschlaggebend. Insgesamt zeichnete sich der Einsatz von Mitteln der Ausgleichsabgabe in Integrationsunternehmen wie folgt ab:

Leistungen an Integrationsprojekte	2011/ 56,93 Mio. €	2012/ 63,99 Mio. €	2013/ 67,87 Mio. €

Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen 2014, S. 22.

In NRW hat der LWL 13,4 Mio. € (2014) und der LVR 10,2 Mio. € (2014) in die Finanzierung der Integrationsprojekte eingebracht. Gleichzeitig ist für das Jahr 2015 bereits ein Fördermoratorium für den LWL bei der Förderung von Integrationsunternehmen ausgesprochen worden. Weitere dauerhafte Verbindlichkeiten für die Zahlung der Leistungen nach § 27 Schwerbehindertenabgabeverordnung (Minderleistungsausgleich/Betreuungsaufwand) und nach § 134 SGB IX (Besonderer Aufwand) können aus der Ausgleichsabgabe nicht übernommen werden. In anderen Bundesländern ist die Förderung von neuen Stellen in Integrationsprojekten bereits seit langem gestoppt oder von Beginn an limitiert.

Beschäftigung im öffentlich geschaffenen Arbeitsmarkt

Neben vielen kurzfristigen Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben (§§ 112 – 129 SGB III) z.B. in Verbindung mit § 45 SGB III, die vorrangig einen erprobenden oder qualifizierenden Charakter haben, werden auch wenige einzelne Instrumente des SGB II und SGB III für die befristete Beschäftigung von Menschen mit einer Behinderung genutzt.

Formen der geförderten befristeten Beschäftigung von Menschen mit Behinderung sind:

- Beschäftigung nach § 16 e SGB II (Förderung von Arbeitsverhältnissen)
- Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II
- Jobperspektive nach § 16 e SGB II (nur noch unbefristete Altfälle).

Hinzu kommen noch einzelne Förderprogramme aus Mitteln der Europäischen Union, wie dem Europäischen Sozialfond.

In der Regel sind alle nach den hier genannten Förderprogrammen förderbaren Beschäftigungsverhältnisse zeitlich befristet (Ausnahme unbefristete Altfälle der Jobperspektive § 16 e SGB II) und beziehen sich vielfach auf unterschiedliche Zielgrup-

pen. Die Beschäftigung erfolgt nicht immer in Form eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses, so z.B. bei den Arbeitsgelegenheiten als ein sozialrechtliches Beschäftigungsverhältnis. Auch der Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld ist in der Regel durch die fehlende Einzahlung in das System der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen.

Zu verweisen ist an diese Stelle auf die Beschreibung der öffentlich geförderten Beschäftigung in 3.3.

4.4.2 Nicht erwerbsfähige behinderte Menschen

Werkstätten für behinderte Menschen

Werkstätten für Menschen mit Behinderung sind im § 136 ff SGB IX festgeschrieben. Diese Form der Teilhabe ist neben der Beschäftigung auf sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen am allgemeinen Arbeitsmarkt das zweitgrößte Angebot.

Die Werkstatt ist in § 136 SGB IX wie folgt definiert:

> *„Die Werkstatt für behinderte Menschen ist eine Einrichtung zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben im Sinne des Kapitels 5 des Teils 1 und zur Eingliederung in das Arbeitsleben. Sie hat denjenigen behinderten Menschen, die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können,*
>
> *1. eine angemessene berufliche Bildung und eine Beschäftigung zu einem ihrer Leistung angemessenen Arbeitsentgelt aus dem Arbeitsergebnis anzubieten und*
>
> *2. zu ermöglichen, ihre Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen und dabei ihre Persönlichkeit weiterzuentwickeln. "(Bundesrepublik Deutschland 2015, § 136*

Grundlage zur Nutzung dieses Instrumentes ist eine volle Erwerbsminderung bei einer versicherten Person, die wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein (§ 43 SGB VI) und eine Anerkennung als schwerbehinderter Mensch entsprechend den Vorgaben des § 2 Abs. 2 SGB IX hat.

Zum 1.1.2014 bestanden in Deutschland ca. 303.000 Plätze in Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Diese teilen sich auf in ca. 31.400 Plätze im Berufsbildungsbereich, ca. 256.000 Plätze im Arbeitsbereich und 15.600 im Schwerstbehinderten Bereich. In NRW stehen hiervon 75.000 Plätze (67.000 Arbeitsbereich/8.000 Berufsbildungsbereich) zur Verfügung. Als Besonderheit ist darauf hinzuweisen, dass in NRW auch schwerst (mehrfach) behinderte Menschen in besonderen Unterstützungsgruppen in den Werkstätten integriert sind und nicht in sogenannten Förderstätten separiert werden (sie werden im Arbeitsbereich mitgezählt).

Alle Menschen mit Schwerbehinderung in Nordrhein-Westfalen, die als nicht erwerbsfähig eingestuft werden, haben grundsätzlich auch die Möglichkeit des Zugangs auf den Allgemeinen Arbeitsmarkt, allerdings zur Teilhabe an Arbeit aktuell ausschließlich einen Rechtsanspruch auf eine Beschäftigung in der Werkstatt.

Mitarbeiter mit Schwerbehinderungen unterstehen in Werkstätten einem besonderen Status. Sie sind nicht als sozialversicherungspflichtige Mitarbeiter tätig, sondern er-

halten im Arbeitsbereich anerkannter Werkstätten ein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis. Diese beinhaltet die Zahlung eines besonderen Arbeitsentgeltes und eine Bezuschussung der Beiträge für das Sozialversicherungssystem der Rente auf Basis eines durchschnittlichen Gehaltes.

Das Angebot der Werkstätten für Menschen mit Behinderung wird nur durch ausgewählte Träger der Eingliederungshilfe vorgehalten. Die Standards der Angebote sind durch verschiedene gesetzliche Grundlagen vorgegeben und werden durch die Kostenträger regelmäßig überprüft.

Neben der Tätigkeit der Werkstätten am Markt steht die tagesstrukturierende und psychosoziale Begleitung des Menschen mit Behinderung im Mittelpunkt. Werkstätten gelten als Instrumente der beruflichen Rehabilitation und haben auch hier nach Möglichkeit die Aufgabe der Hinführung der Mitarbeiter in den allgemeinen Arbeitsmarkt. In der Praxis sind die meisten Mitarbeiter der Werkstatt dauerhaft dort tätig bis zum Übergang in einen Ruhestand (vergleichbar der Verrentung eines Arbeitnehmers, allerdings bereits zu einem früheren Alterszeitpunkt möglich).

Die Zugänge der Menschen mit Behinderung in den Rechtkreis des SGB XII durch einen Übergang aus dem SGB II, aufgrund der Feststellung der Erwerbsunfähigkeit, haben das Interesse an einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit in den letzten Jahren eher noch verschlechtert. Insbesondere in Regionen mit einer schlechteren Arbeitsmarktlage ist der Anteil der Zugänge in Werkstätten proportional höher. Der Kennzahlenvergleich der überörtlichen Sozialhilfe im Jahr 2013 hat festgestellt, dass eine überdurchschnittliche Unterbeschäftigung tendenziell mit einer entsprechend höheren Leistungsberechtigten-Dichte im Arbeitsbereich von Werkstätten für Menschen mit Behinderung einhergeht.

4.4.3 Zusammenfassung

Die unterstehende Tabelle differenziert die Menschen mit einer Schwerbehinderung in ihren Positionen in der Teilhabe an Arbeit.

Tabelle 4: Verteilung schwerbehinderter Menschen im Erwerbsalter nach ihrer Position im Erwerbssystem (Angaben i. Tsd.)

schwerbehinderte Menschen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren		**3.300**		
davon:				
sozialversicherungspflichtig beschäftigt	beschäftigt bei Arbeitgebern mit 20 oder mehr Arbeitsplätzen		996	
	beschäftigt bei Arbeitgebern mit weniger als 20 Arbeitsplätzen		138	(2010)
	insges.	**1125**		
	davon in Integrationsprojekten		10	
sonstige erwerbstätige schwerbehinderte Menschen	Selbständige, mithelfende Familienangehörige, ausschließlich geringfügig Beschäftigte	k.a.		
Arbeitslose		181		
Nichterwerbspersonen		1.985		
davon: in arbeitnehmerähnlichem Rechtsverhältnis	in Werkstätten für behinderte Menschen		303	
	Summe	**3.300**		

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2014 und Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaften der Integrationsunternehmen und der WfbM und BIH Jahresbericht 2013/2014

Die Darstellung zeigt, dass ca. 33 % der schwerbehinderten Menschen im Alter von 15 bis 65 Jahren am allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Vielfach sind es Menschen, die trotz ihrer fortwährenden Beeinträchtigung ihre Tätigkeit ohne Probleme und erfolgreich umsetzen können.

Eine weitere große Gruppe verbirgt sich in den Nichterwerbspersonen, die vorrangig aus bereits berenteten Menschen mit einer Schwerbehinderung besteht. Je nach individueller Bedingung und Geburtsjahr können viele der schwerbehinderten Menschen heute zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr in Altersrente gehen oder verlassen bereits früher aufgrund einer vorliegenden vollen oder teilweisen Erwerbsminderung das Arbeitsleben.

Ca. 181.000 erwerbsfähige arbeitslose schwerbehinderte Menschen benötigen weiterhin intensive Unterstützung, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Sie sind vorrangig im SGB II zu finden, und die Dauer ihrer Arbeitslosigkeit liegt vielfach oberhalb von einem Jahr.

Nicht unberücksichtigt bleiben sollen an dieser Stelle die ca. 303.000 Menschen, die einer Tätigkeit in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung nachgehen. Die Fragestellung einer Weiterentwicklung des Ansatzes der Werkstätten für Menschen mit Behinderung wird im Zuge der Planungen um ein neues Bundesteilhabegesetz intensiv diskutiert. Gefordert wird sowohl die Einschränkung der besonderen Förderangebote als auch erstmalig eine grundlegende Veränderung der Angebote. Die Situation des Arbeitsmarktes in NRW wird es allerdings nicht ermöglichen Werkstätten komplett abzuschaffen. Gleichzeitig soll der (nicht neue) Ansatz eine Teilhabe an Arbeit für

nicht erwerbsfähige Menschen auf Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gestärkt und forciert werden.

4.5 Förderungen zur Aufnahme, Begleitung oder Stabilisierung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung schwerbehinderter Menschen am allgemeinen Arbeitsmarkt

4.5.1 Arbeitsvermittlung für schwerbehinderte Menschen

Die Federführung in der Steuerung des Integrationsprozesses in Arbeit liegt bei Menschen mit Behinderung in den Händen der Agentur für Arbeit. Hier greifen die betroffenen Menschen auf Reha- Teams zurück, die die Schritte begleiten. Sogenannte Reha-Teams sind in allen Agenturen für Arbeit angesiedelt.

Entsprechend § 6a SGB IX ist auch für die erwerbsfähigen leistungsberechtigten Menschen mit Behinderung im SGB II die Agentur für Arbeit als Rehabilitationsträger zuständig, indem sie den Beratungsprozess federführend begleitet und eine Empfehlung zur Leistung an das Jobcenter abgibt.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist in den Rechtskreisen SGB II und SGB III zuständig für die Teilhabe arbeitsloser behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. In einem Leitkonzept skizziert und definiert die Agentur für Arbeit die Anwendungsbereiche des rechtskreisübergreifenden Integrationskonzepts (4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit) für die genannten Zielgruppen. Die Betreuung von schwerbehinderten jungen Menschen und Erwachsenen, die keiner Hilfen des § 19 SGB III bedürfen (d. h. die keine Rehabilitanden sind), erfolgt nach den Regelungen der Arbeitsvermittlung (AV), Ausbildungsvermittlung (AusbV) sowie der Berufsberatung (BB).

Bis zum Jahre 2010 war die Vermittlung der Menschen mit einer Schwerbehinderung vorrangig bei den Integrationsfachdiensten angesiedelt. NRW verfügt über ein vergleichsweise gut ausgebautes Netzwerk von Diensten, die allerdings seit dem Start der öffentlichen Ausschreibung für die Vermittlungsdienstleistung behinderter Menschen aus diesem Aufgabengebiet weitestgehend ausgeschieden sind. Vielfach ist das Angebot der Vermittlung inzwischen bei den Agenturen für Arbeit selber angesiedelt worden.

Grundsätzlich geht das SGB III davon aus, dass auch für behinderte Menschen im ersten Schritt geprüft wird, ob die „normalen“ Instrumente des SGB III eingesetzt werden können. Erst wenn dieses nicht möglich ist, können spezifische Angebote eingesetzt werden. Hierbei versucht die Bundesagentur für Arbeit, individuell auf die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung einzugehen.

Für Menschen, die als erwerbsfähig eingestuft werden, gilt daher in der Regel das Instrumentarium des SGB III in Verbindung mit den besonderen Angeboten des SGB IX, um in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden. Dabei wird im Zuge des Integrationsprozesses der beruflichen Wiedereingliederung von Seiten der Agentur für Arbeit entschieden, ob der einzelne Betroffene einer allgemeinen Maßnahme des SGB III zugeordnet wird oder ob eine spezifische Maßnahme zur beruflichen Rehabilitation notwendig ist.

Auch aus Mitteln der Ausgleichsabgabe werden, je nach Umfang des regionalen Haushaltsansatzes in den einzelnen Bundesländern, Mittel für Leistungen des Überganges oder bei einer Neueinstellung eingesetzt. Die Landschaftsverbände in NRW haben für

derartige Aufgaben ergänzende Förderprogramme aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe eingerichtet. Beispiele sind „Aktion 5“ mit einem Vorbereitungs-oder Übergangsbudget, die Unterstützung von Menschen mit einer psychiatrischen Erkrankung beim Übergang aus der medizinischen Behandlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt oder Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und Unterstützungsbedarf bei der Berufsorientierung und beim Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

4.5.2 Lohnkostenzuschüsse als Minderleistungsausgleich

Befristeter Minderleistungsausgleich

Für die Vermittlung von Menschen mit einer Behinderung in den allg. Arbeitsmarkt stellt die Bundesagentur für Arbeit im § 90 SGB III Eingliederungszuschüsse zur Verfügung. Diese werden bei der Vermittlung in den allg. Arbeitsmarkt genutzt. Die im Gesetz gegebenen Möglichkeiten der Förderung von bis zu 70 % werden nur noch sehr selten ausgeschöpft. Auf Basis einer individuellen Ermessensentscheidung der zuständigen Rehabilitationsberater und Arbeitsvermittler der Agentur für Arbeit werden Bedarfe festgelegt. Die Förderungen sind befristet auf einen Zeitraum von max. 60 Monaten und bedingen als Grundlage die Einstellung der schwerbehinderten arbeitslosen Person in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis.

Um die besondere Situation von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt zu verbessern, werden immer wieder Sonderprogramme zur beruflichen Integration eingerichtet. Aktuell läuft seit dem Jahre 2011 bis 2018 das Modell Initiative Inklusion. Insgesamt 100 Millionen Euro werden zusätzlich aus dem Ausgleichsfonds des Bundes[30] zu den bestehenden Regelleistungen für die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zur Verfügung gestellt. Schwerpunkte sind auch hier bekannte Förderansätze, wie

- die Berufsorientierung für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler,
- die Förderung von Unternehmen und öffentlichen Arbeitgebern, die neue Ausbildungsplätze schaffen für Schulabgänger mit Behinderung,
- Unternehmen und öffentliche Arbeitgeber, die schwerbehinderte Arbeitslose und Arbeitsuchende, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, neu einstellen.

Ergänzt wird dieses Modell mit einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit bei den Unternehmen, umgesetzt durch die Handwerkskammer oder Industrie- und Handelskammern.

Dauerhafter Minderleistungsausgleich

a) aus der Ausgleichsabgabe

Die Beschäftigung in Zusammenhang mit dem Ausgleich einer Minderleistung ist in der Regel ausschließlich auf ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis begrenzt. Der Arbeitgeber erhält einen Minderleistungsausgleich nach § 27 SchwbAV.

[30] Die von den Unternehmen gezahlten Ausgleichsbeiträge in die Ausgleichsabgabe werden prozentual verteilt zwischen dem zuständigen Integrationsamt im Bundesland (in NRW Aufteilung in Rheinland und Westfalen-Lippe) und einem Anteil für den Ausgleichsfond des Bundes. Mit Wirkung zum 1.1.2009. erhalten die Länder 80 %, der Ausgleichsfonds beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales 20 % des Aufkommens. Die letzte Veränderung erfolgte im Zuge der Abstimmung zur Einführung der Unterstützten Beschäftigung und der Übernahme der Betreuung der Teilnehmer nach Übergabe in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch die Integrationsfachdienste.

als Ersatz für eine geringere Arbeitsleistung aufgrund des vorliegenden Handicaps. Die Mitarbeiter der örtlichen Integrationsämter bewerten die vorliegenden Einschränkungen und gewähren einen individuellen Minderleistungsausgleich, der in drei Stufen bewertet wird. Die Gesamtförderung soll nicht höher als 50 % der Arbeitgeberbruttokosten liegen.

b) als „Budget für Arbeit“ aus der Eingliederungshilfe

Eine besondere Form eines dauerhaften Minderleistungsausgleiches sind die unterschiedlichen Ansätze des Budgets für Arbeit. In den Bundesländern Niedersachsen, Hamburg, Rheinland Pfalz oder NRW werden Mittel der Eingliederungshilfe oder der Ausgleichsabgabe an Arbeitgeber ausgezahlt, die schwerbehinderte Menschen in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen befristet oder möglichst dauerhaft beschäftigen, die vorher in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung tätig waren oder für einen Zugang zu einer Werkstatt vorgesehen waren.

Die hier umgesetzte Form der Bezuschussung ermöglicht dem Menschen mit Behinderung, die vorhandene behinderungsbedingte Minderleistung gegenüber dem Arbeitgeber auszugleichen und adäquat als Arbeitnehmer am allgemeinen Arbeitsmarkt teilzunehmen. Eine ergänzende Möglichkeit der Inanspruchnahme von Unterstützungsdienstleistungen, wie die Beratung des Integrationsfachdienstes oder eine befristete Arbeitsassistenz, untermauern diesen Ansatz.

Dem Budget für Arbeit kommt insbesondere dann eine Bedeutung in der Eingliederungshilfe zu, wenn nicht nur eine Kostenneutralität zu erwarten ist, sondern eine Kostenersparnis für den Kostenträger. Durch den lebenslangen Rechtsanspruch des Menschen mit Behinderung im Zuge der Eingliederungshilfe und eine aktuelle Kostengröße von ca. 14.200,00 € je Platz pro Jahr im Beschäftigungsbereich der Werkstatt, sind die Möglichkeiten, Mittel hier einzusparen grundsätzlich verlockend.

Im Mittelpunkt sollte allerdings die mögliche Flexibilität des Budgets für Arbeit für den einzelnen Menschen mit Behinderung stehen. Es ist eine gute Möglichkeit die eigenen Wünsche an einen Arbeitsplatz umzusetzen und dem Arbeitgeber einen adäquaten Ausgleich bestehender Minderleistungen zu gewähren.

4.5.3 Förderung und Begleitung des Übergangs in (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung

Übergang aus Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Als besonderes Instrument der Eingliederungshilfe sind die Werkstätten für Menschen mit Behinderung bereits seit ihrem Bestehen als enger Anknüpfungspunkt zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu sehen. Allerdings steht hier weniger die Vermittlung der Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Mittelpunkt als die Akquise von Aufträgen zur Bearbeitung in der Werkstatt. Die Vermittlung von Menschen aus Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist allerdings auch ein Schwerpunkt der in § 136 SGB IX Satz (1) festgelegten Aufgaben.

Die gesetzliche Vorgabe, auch den Übergang besonders zu fördern, führt nicht dazu, dass hier eine große Anzahl von Übergängen zu verzeichnen ist. Systematische Angebote und Aktivitäten in den Werkstätten nehmen allerdings zu. Die bundesweite Übergangsquote lag 2007 bei ca. 0,2 %. In unterschiedlichen Bundesländern hat es modellhafte Entwicklungen gegeben. Die Übergangsquote ist in den vergangenen Jahren leicht gestiegen, liegt allerdings weiterhin unter 1 %.

Als ein wichtiges Hindernis wurde übereinstimmend die Schere zwischen den Leistungsgrenzen der behinderten Menschen und der geringen Zahl an Einfach-Arbeitsplätzen benannt. Die Arbeitsvollzüge werden komplexer und anspruchsvoller. Gleichzeitig können allerdings durch die zielgerichtete Beratung der Arbeitgeber passgenauere Arbeitsplätze geschaffen und Nischenarbeitsplätze erschlossen werden.

Wesentlich besser ist die Quote des Übergangs, wenn die Integrationsfachdienste (IFD) beauftragt werden und hier eine zentrale Rolle übernehmen. Der Anteil der von ihnen 2013 auf dem Weg zu einer regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Betrieben und Dienststellen begleiteten Werkstattwechslerinnen und -wechsler an der Gesamtzahl ihrer Klienten stieg seit 2005 von 1,7 % auf nunmehr 2,9 % in 2013. Dieser positive Trend ist zu begrüßen und spornt Kostenträger an, hier stärker zu agieren.

Kritisch ist an dieser Stelle zu hinterfragen, ob die Diskussion zum Thema Inklusion nicht zu weit geht, wenn ihr Erfolg nur durch die Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gesehen wird. Das Wunsch- und Wahlrecht ist hier mindestens gleich hoch zu bewerten und soll dem Menschen mit einer Schwerbehinderung die Beschäftigung in einer Werkstatt ermöglichen. Die aktuelle Praxis scheitert bereits daran, dass nicht einmal alle Wünsche einer Tätigkeit am allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen in Werkstätten oder im Übergang von der Schule in den Beruf erfüllt werden können. Allein dieser Sachverhalt sollte bereits zu einem engagierten Einsatz für das letztgenannte Ziel aufrufen.

„Unterstützte Beschäftigung“

Aufbauend auf den Gedanken des Konzeptes „Supported Employment“ aus den USA wurde das Konzept der Unterstützten Beschäftigung durch die gleichnamige Bundesarbeitsgemeinschaft in Deutschland eingeführt und vertreten.

Unterstützte Beschäftigung ist ein integratives Konzept zur Teilhabe am Arbeitsleben. Bausteine sind die berufliche Orientierung und Vorbereitung, die Arbeitsplatzbeschaffung und Vermittlung, die Qualifizierung im Betrieb (Job Coaching) und die langfristige Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses. Ziel ist die Integration in eine dauerhafte und bezahlte Arbeit in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes. Hierbei ist nicht unbedingt ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis zu erreichen, allerdings vorrangig anzustreben. Alternativ kämen z.B. auch Betriebsintegrierte Werkstattplätze oder Praktikantenstellen in Frage.

Der Ansatz einer individuellen Angebotsstruktur für den einzelnen Menschen mit Behinderung und einer engen passgenauen Anbindung an die Arbeitsmöglichkeiten dient der langfristigen Teilhabe an Arbeit. Im Grundkonzept sind auch die Teilbereiche Wohnen und Freizeit eingebunden, um die Ganzheitlichkeit zu untermauern. In der Gesamtheit wurde das Konzept bei uns bisher nur in modellhaften Projekten, mit einem Schwerpunkt in Hamburg, umgesetzt.

Im Jahre 2009 hat die Bundesagentur für Arbeit Teilbereiche des Konzeptes in ein, im § 38 a SGB IX festgeschriebenes, Instrument übernommen:

> *„ § 38 a Abs. 1 SGB IX - (1) Ziel der Unterstützten Beschäftigung ist, behinderten Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf eine angemessene, geeignete und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu ermöglichen und zu erhalten. Unterstützte Beschäftigung umfasst eine*

individuelle betriebliche Qualifizierung und bei Bedarf Berufsbegleitung.“(Bundesrepublik Deutschland 2015)

Bausteine sind die Feststellung der Erwerbsfähigkeit, passgenaue praktische Arbeits- und Praktikumsphasen, Qualifizierungen möglichst im Job, ein Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und eine weiterführende Begleitung am Arbeitsplatz durch den Integrationsfachdienst oder einem anderen Anbieter. Grundlage hierzu ist die Produktinformation der Bundesagentur für Arbeit.[31]

Das Instrument der Unterstützten Beschäftigung nach § 38a SGB IX soll hier kurz dargestellt werden, da es eine sehr passgenaue praxisorientierte Hinführung zur Beschäftigung ermöglicht. Es berücksichtigt mit einer Dauer von bis zu zwei Jahren und einer weiterführenden Begleitung die spezifischen Notwendigkeiten von Menschen mit Behinderung besonders. Die Entwicklung der Umsetzung in der Praxis läuft diesem Ansatz allerdings zum Teil entgegen.

Die Erfassung von Daten zum Erfolg dieses Instruments ist nicht umfassend möglich. Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit konnten nicht gefunden werden. Die BAG Unterstützte Beschäftigung hat zu Beginn des Jahres 2014 die Umsetzungsergebnisse des Instrumentes bei ihren Mitgliedern im Jahre 2013 und bereits vorab in einer ersten Befragung des Zeitraums 2009 bis 2012 nachgefragt. Einige kompakte Ergebnisse, auch im Vergleich zur ersten Befragung des Zeitraums 2009 bis 2012, sollen die Stärken und Schwächen des Instrumentes darstellen.

In der Abfrage 2013 konnten ca. 50 % der bestehenden Plätze in die Befragung eingebunden werden. Ein Schwerpunkt der Teilnehmer/innen liegt bei der Gruppe der Menschen mit lern- bzw. geistigen Behinderungen mit ca. 66 % (2009 – 2012 sogar 69 %). Ca. 42 % der Teilnehmenden verfügten über keinen Schwerbehindertenausweis, was hier erneut die Schnittfläche zwischen Menschen mit geistigen und Lernbehinderungen deutlich macht. Im Zeitraum der individuellen Qualifizierung konnten bereits ca. 40 % der Teilnehmer/innen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln (ca. 6 % in ein Integrationsunternehmen nach § 132 SGB IX). Werden die Abbrecher herausgerechnet, so liegt die Vermittlungsquote der Teilnehmer bei über 60 %. Ca. 40 % der Teilnehmer/innen benötigen einen Zeitraum von 19 bis 24 Monate, um den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung (BAGUB) hat im Zuge ihrer Befragungen zum o.g. Instrument im Bundesdurchschnitt eine Nutzung der Begleitung nach Abschluss der Individuellen betrieblichen Qualifizierung im Rahmen Unterstützter Beschäftigung (InbeQ-UB) von rd. 60% der Personen festgestellt. In NRW liegt diese Quote allerdings nur bei 20% der Fälle.

Landschaftsverbände und die Regionaldirektion der Agentur für Arbeit in NRW haben dieses Ergebnis gemeinsam ausgewertet. Ergebnisse waren u.a.:

- Der fehlende Status einer Schwerbehinderung der teilnehmenden Person; unterschiedliche Gründe führen dazu, wie z.B. der Wunsch der Betroffenen oder deren Eltern, diesen Status nicht zu beantragen, die Einschätzung der Agentur für Arbeit oder des UB Trägers, dass der Status diskriminierend sein könnte oder einfach der fachliche Mangel der Beratung; eine Kooperation mit dem IFD oder dem Integrationsamt könnten hier Abhilfe schaffen.

[31] Siehe Produktbeschreibung der Bundesagentur für Arbeit zu „Unterstützer Beschäftigung nach § 38 s SGB IX“.

- Agentur für Arbeit und Träger sehen die behinderungsbedingten Nachteile durch die Qualifizierung und evtl. Eingliederungszuschüsse ausgeräumt und halten einer Begleitung für nicht notwendig.

Wichtig ist an dieser Stelle, dass sowohl der Mensch mit Behinderung, als auch der Arbeitgeber darauf hingewiesen wird, dass sie später jederzeit die Leistungen des Integrationsfachdienstes in Anspruch nehmen können. Voraussetzung ist hier allerdings in der Regel der Status der Schwerbehinderung.

Leider ist der Bestand an bewilligten Maßnahmen des Instrumentes „Unterstützte Beschäftigung“ mit jeweils ca. 1200 pro Jahr nicht besonders hoch. Die Möglichkeit hier Menschen mit einer Behinderung im Vorfeld zu einer Entscheidung zwischen dem allgemeinen Arbeitsmarkt und einer Werkstatt intensiv zur fördern und Erprobungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Unternehmen zu geben, sollte weiter ausgebaut werden.

Vorbereitungs- und Übergangsbudget

Job Coaching oder allgemein auch als betriebliches Arbeitstraining benannt, ist ein wichtiger Baustein des Übergangs und Grundlage für eine erfolgreiche Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Es wurde bereits als ein Baustein der Unterstützten Beschäftigung dargestellt, wird von den Integrationsämtern allerdings auch separat zur Begleitung eingesetzt.

Deutlich wird auch in der Entwicklung des Job Coaching, dass es hier nicht mehr ausschließlich um die Qualifizierung des Mitarbeiters am Arbeitsplatz geht, sondern weitergehende Aufgaben und Chancen durch den Einsatz eröffnet werden. So ist das Job Coaching auch ein Unterstützungsangebot für den Arbeitgeber und die eingebundenen weiteren Mitarbeiter des Unternehmens. Durch den in der Regel längeren Zeitraum, in dem sich der Job Coach im Unternehmen aufhält, erhält er einen Einblick in die Strukturen und Arbeitsabläufe und kann so zur Verbesserung bestehender Arbeitsplätze oder zur Schaffung neuer (oft Nischen-) Arbeitsplätze beitragen.

Gerade die für die langzeitarbeitslosen Menschen immer wieder eingesetzte Methode „ zuerst platzieren, dann qualifizieren“ führen zu einer erfolgreichen Umsetzung mit der notwendigen Begleitung.

Der Coaching Prozess setzt die folgenden, von Reinhard Hötten im Konzept „Job Coaching“ des LWL genannten Prozesse, parallel in Kraft:

- a) Entstehung von wechselseitigem Nutzen
- b) Verstärkung der formalen Bindung
- c) Entwicklungsprozess des Klienten
- d) Veränderungen im Betrieb
- e) Einfluss des Job-Coach

4.5.4 Förderung zur Flankierung und Stabilisierung von Beschäftigung

Begleitung durch einen Integrationsfachdienst (bei gewöhnlichen und öffentlichen Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes)

Seit mehr als 25 Jahren sind die Integrationsfachdienste fester Bestandteil der Unterstützung von Arbeitnehmern mit Schwerbehinderung zur Erhaltung und Stärkung der bestehenden Arbeitsverhältnisse. Bundesweit wurde der Integrationsfachdienst 2013 in ca. 69 Tsd. Fällen tätig. Dieses Ergebnis wurde von 1.235 Vollzeitstellen geleistet.

NRW verfügte im Jahre 2013 über 330 Vollzeitstellen in den Integrationsfachdiensten, die insgesamt 28.600 Fälle bearbeiteten. In NRW sind die Integrationsfachdienste vielfach bei sozialen Trägern der Freien Wohlfahrtspflege angebunden wie z.B. Psychosoziale Trägervereine, Träger der Behindertenhilfe oder Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger. In jedem Arbeitsagenturbezirk gibt es einen Integrationsfachdienst (IFD) als Trägerverbund. Die Strukturverantwortung und Steuerung der Arbeit der IFD erfolgt durch das zuständige Integrationsamt. Die Einzelfallverantwortung liegt beim zuständigen Kostenträger.

Die Grundlagen der Arbeit wurden von den Rehabilitationsträgern in gemeinsamen Empfehlungen „Integrationsfachdienste“ aus dem Jahre 2009 vereinbart.[32] Der Schwerpunkt der Arbeit liegt in allen Bundesländern in der Begleitung am Arbeitsplatz. Wird dieser Aufgabenbereich als Messgröße genommen, so liegt der Betreuungsumfang pro Vollzeitstelle im Bundesdurchschnitt bei 57,2 Personen. Der seinerzeit abgesprochene Schlüssel von 1:30 ist inzwischen weit überschritten und macht deutlich, wie wichtig die Tätigkeit der IFD geworden ist und das gleichzeitig die Kapazitätsgrenzen erreicht sind. Die Stellenanteile müssten in den Diensten aufgestockt werden.

Die bedarfsgerechte und zeitnahe Unterstützung von Menschen mit Behinderung am Arbeitsplatz, bei Konflikten mit dem Arbeitgeber oder vor anstehenden Kündigungsgesprächen führen zu einer wichtigen Erhaltung gefährdeter Arbeitsplätze der Zielgruppe. Die Praxis untermauert hier die in der Fachwelt lange geforderte und zum Teil auch umgesetzte Notwendigkeit, sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer im Bedarfsfalle Unterstützung im Unternehmen, am Arbeitsplatz oder zur Erhaltung eines Arbeitsplatzes zu geben. Der Erfolg der Arbeit der Integrationsfachdienste zeigt sich durch die Erhaltungsquote von gefährdeten Arbeitsstellen, bei denen der Integrationsfachdienst eingeschaltet werden konnte.[33]

Gesicherte Arbeitsverhältnisse in %	2009	2010	2011	2012	2013
	74,4 %	80,1 %	82,8 %	82,5 %	85,1 %

Immer öfter geht inzwischen auch die Initiative von den Arbeitgebern aus, den Integrationsfachdienst einzuschalten. Mit einem durchschnittlichen Kostensatz von 1.393 € pro Jahr (116 € pro Monat) pro Betreuungsfall liegt die Dienstleistung in einer praktikablen Größenordnung.

Bis zum Jahr 2009 waren die Integrationsfachdienste der Integrationsämter oder der in deren Auftrag tätigen Träger auch für die Vermittlung von Menschen mit Behinderung tätig. Die Veränderung der Rechtslage führt hier heute zu einer öffentlichen Ausschreibung dieser Aufgabe, was zur Folge hat, dass die oben beschriebenen Träger hier kaum noch tätig sind. Die Vermittlung ist seit dem Jahr 2008 um ca. 20.000 Fälle auf nunmehr knapp 5000 Fälle pro Jahr zurückgegangen.

---

[32] Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) e.V. (2009):Gemeinsame Empfehlungen Integrationsfachdienste, Frankfurt.

[33] Daten entnommen aus: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (2014): Entwicklung der Integrationsfachdienste (IFD) 2009 bis 2013. Münster.

Arbeitsassistenz

In besonderen Fällen sind vorübergehende Angebote einer Arbeitsassistenz durch das örtliche Integrationsamt zu gewähren. Sollte ein Mitarbeiter mit Schwerbehinderung dauerhaft einzelne Aufgaben seiner Tätigkeit nicht selbstständig erfüllen können, kann auch eine dauerhafte Arbeitsassistenz zur Verfügung gestellt werden. Ausschlaggebend ist dabei allerdings, dass die Hauptkomponenten der Tätigkeit, in denen der Mensch beschäftigt ist, selbstständig erfolgen können.

Arbeitsassistenz ist bei Bedarf jedem Menschen mit einer Schwerbehinderung zu gewähren, der sich in einer Tätigkeit am allgemeinen Arbeitsmarkt befindet oder in einer beruflichen Ausbildung (auch in Integrationsunternehmen).

Zuschuss zur Betreuung (in Integrationsprojekten)

Die Kosten der psychosozialen Unterstützung der Mitarbeiter mit Schwerbehinderungen in den Integrationsprojekten wird über die pauschale Bezuschussung des Minderleistungsausgleiches und Betreuungsaufwandes nach § 27 Schwerbehindertenabgabeverordnung bedient. Integrationsunternehmen bieten dem Menschen mit Behinderung durch einen eigenen Mitarbeiter mit einer entsprechenden Qualifikation oder durch einen externen Dienstleister bei Bedarf Unterstützung an.

4.5.5 Mischformen der Beschäftigung behinderter Menschen

Beschäftigung zu Werkstattbedingungen in betrieblichen Umgebungen des allgemeinen Arbeitsmarktes

a) Betriebsintegrierte Arbeitsplätze

Auch die Nutzung des Instrumentes der betriebsintegrierten Arbeitsplätze für Menschen mit Schwerbehinderung wird gefördert. Die Arbeitsplätze werden über die bestehenden Netzwerke der Werkstätten zu den Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts und durch die gezielte Akquise von Unternehmen erschlossen.

Betriebsintegrierte Arbeits- und Berufsbildungsplätze sind organisatorisch an eine anerkannte Werkstatt für behinderte Menschen angebunden. Sie bieten Menschen mit Behinderung eine Beschäftigung in den Räumlichkeiten von Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes. Die Unterstützung und bedarfsgerechte Betreuung liegt in der Verantwortung der Werkstatt.

Diese Form der Teilhabe kann in Form von Einzelarbeitsplätzen erfolgen oder auch durch Einrichtung von Betriebsabteilungen der Werkstatt in einem Unternehmen. Arbeitgeber und Werkstatt kooperieren und legen dieses in einem Vertrag fest. Die erbrachte Arbeitsleistung wird durch das Unternehmen gegenüber der Werkstatt vergütet, in der Regel als ein Beitrag zur Vergütung des Menschen mit Schwerbehinderung. Kritisch gesehen wird hier oft die geringe Vergütung des Menschen mit Schwerbehinderung, die sich an die Durchschnittsvergütung der beteiligten Werkstatt anpasst. Durch die räumliche Eingliederung in ein normales Unternehmen wird die Ungleichheit der Entlohnung im Vergleich zu dessen Mitarbeitern für die Betroffenen stärker spürbar.

Um Arbeitgeber stärker für die Teilnahme zu motivieren, werden modellhafte Förderprogramme, wie z. B. in NRW die Landesinitiative „Teilhabe an Arbeit - 1.000 Außenarbeitsplätze für Menschen mit Behinderung“ initiiert. Aus Mittel des Europäi-

schen Sozialfonds erhalten die beteiligten Unternehmen einen Zuschuss zur vereinbarten Vergütung mit der Werkstatt für ein Jahr.

b) Virtuelle Werkstätten

Bereits im Jahre 2004 wurde für die Gruppe der psychisch behinderten Menschen im Saarland die oben beschriebene Form der Betriebsintegrierten Arbeitsplätze als „Virtuelle Werkstatt“ eingerichtet. Aktuell arbeiten dort über 70 Menschen mit psychischen Behinderungen in unterschiedlichen Unternehmen und werden zentral durch den Träger Saarland Heilstätten GmbH (SHG) begleitet, unterstützt und koordiniert. Diese Form zeichnet sich durch eine Beständigkeit der dort tätigen Menschen mit Behinderung aus. Nach wie vor sind 2/3 der gestarteten Menschen mit Behinderung dort tätig. Der Träger fragt seit 2008 auch das Befinden der Mitarbeiter am Arbeitsplatz ab. Hier erreicht die virtuelle Werkstatt eine sehr gute Quote von über 80 % der Mitarbeiter, die sich gut an ihrem Arbeitsplatz integriert fühlen. Eine Stabilisierung der psychischen Behinderung, aber auch des Allgemeinbefinden ist festzustellen.

Die Anzahl der in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelten Personen lag im 10. Jahr des Bestehens bei 5 Personen. Die Vermittlungsquote ist nicht sehr hoch, liegt allerdings weit über der durchschnittlichen Vermittlungsquote der „normalen“ Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Eine Hürde für eine noch bessere Übergangsquote ist das fehlende Rückkehrrecht der Menschen mit Behinderung in die Werkstatt bei einem Scheitern des Übergangs in einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz. In NRW ist dieser Sachverhalt inzwischen zumindest bei Übergängen in Integrationsunternehmen flexibel geregelt.

Beschäftigte von Integrationsunternehmen im Einsatz bei gewöhnlichen Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes

a) Kooperative Beschäftigung und integrative Arbeitnehmerüberlassung

Unter dem Begriff „Kooperative Beschäftigung“ bieten in NRW einige wenige Integrationsunternehmen eine neue Form der dauerhaften Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen an. Diese Unternehmen stellen den Arbeitsraum mit der dazugehörigen Arbeit für den Menschen mit Schwerbehinderung zur Verfügung. Das Integrationsunternehmen stellt als Dienstleister den Qualifizierungs- und Unterstützungsrahmen für das Unternehmen.

Die integrative Arbeitnehmerüberlassung bildet hierbei eine neue Beschäftigungsplattform, in dem das Integrationsunternehmen als Arbeitgeber für den Menschen mit Behinderung auftritt. Basis ist das der Arbeitnehmerüberlassung entlehnte Vertragswesen. Allerdings steht nicht die kurzfristige und ständig wechselnde Beschäftigung der Arbeitnehmerüberlassung im Mittelpunkt, sondern die Entwicklung langfristiger und nachhaltiger Beschäftigungsperspektiven. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung werden mit den geworbenen oder anfragenden Unternehmen entwickelt, mit dem Ziel einer möglichst dauerhaften Übernahme direkt beim Unternehmen. Während der Verleihphase ist die Unterstützung, das Coaching und die soziale Begleitung für das Unternehmen Bestandteil der Vergütung gegenüber dem Integrationsunternehmen. Bei Übernahme des Mitarbeiters in dem eigenen Unternehmen als sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer, kann eine weitere Begleitung erfolgen und in der Regel aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe für den Mitarbeiter finanziert werden.

Konzeptionell wurde die Idee der Kooperativen Beschäftigung und Unterstützung im „Router-Prinzip“ des Trägers Füngeling Router entwickelt und lässt sich kompakt wie folgt beschreiben:

> *„Der Bedarf an Unterstützung, Coaching, sozialer Begleitung und vielem mehr wird durch Füngeling Router als Integrationsunternehmen im Rahmen der neuen **Kooperativen Beschäftigung** abgedeckt. Im Gegenzug bietet das Wirtschaftsunternehmen in seinem Unternehmen den Arbeitsplatz - mittendrin und dauerhaft!“ (Internetseite des Trägers Füngeling Router)*[34]

4.6 Wunsch- und Wahlrechte behinderter Leistungsberechtigter

4.6.1 „Persönliches Budget“ als Ausformung des Wunsch- und Wahlrechts nach § 9 SGB IX

Neben dem Rechtanspruch auf Teilhabe an Arbeit ist auch das Wunsch- und Wahlrecht des Menschen mit Behinderung bei der Ausführung der Teilhabe an Arbeit zu berücksichtigen. Berechtigten Wünschen hinsichtlich der Auswahl sowie der Ausführung der Leistungen zur Teilhabe soll entsprochen werden und dabei Rücksicht auf die persönliche Lebenssituation, als auch geschlechtsspezifische und religiöse Bedürfnisse genommen werden. Leistungen zur Teilhabe bedürfen der Zustimmung des Leistungsberechtigten, allein um den Erfolg der Maßnahme mit entsprechender Motivation zu erreichen. Für den Menschen mit einer Behinderung besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ausgehend vom § 33 des SGB IX. Hierbei muss er allerdings in der Regel auf die konzeptionierten Maßnahmen des SGB II oder SGB III zurückgreifen.

Seit dem 1. Januar 2008 besteht auch auf Leistungen in Form des Persönlichen Budgets nach § 17 Abs. 2 Satz 1 in der Verbindung mit § 159 Abs. 5 SGB IX ein Rechtsanspruch. Empfänger von Teilhabeleistungen können gegenüber den Rehabilitationsträgern anstelle von Dienst- oder Sachleistungen die Gewährung in Form eines Budgets wählen. Ziel ist die Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts von Menschen mit Behinderung. Das Persönliche Budget für berufliche Teilhabeleistungen ist im Vergleich zu den Budgets in den Bereichen Wohnen oder Freizeit noch wenig verbreitet, allerdings nimmt die Zahl der Menschen mit Behinderung zu, die auch die berufliche Teilhabe in Form eines Persönlichen Budgets anstreben.

Die Kostenträger haben in den letzten Jahren anerkannt, dass alle Leistungen der beruflichen Teilhabe, die durch das SGB III, SGB VI, SGB IX oder SGB XII gewährt werden, auch in Form eines Persönlichen Budgets möglich sind. Doch allgemeine Zugeständnisse und aktuelle Rechtsprechung bedeuten in der Praxis noch nicht unbedingt eine selbstverständliche Bewilligung dieser Leistungsform.

Das „Persönliche Budget“ wird nur auf Basis einer Zielvereinbarung mit der Festlegung adäquater Teilhabeziele und –instrumente gewährt. Auch hier ist aktuell die Zahlung eines dauerhaften Minderleistungsausgleich nur dann gegeben, wenn der Budgetgeber einem dauerhaften LKZ an einen Arbeitgeber zustimmt.

---

[34] http://projekt-router.org/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=8

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Einleitung

Ob der Ausschluss eines Menschen vom Arbeitsmarkt auf einer anerkannten Behinderung beruht oder auf gesundheitlichen Einschränkungen, die nicht unter die gesetzliche Definition von Schwerbehinderung oder Gleichstellung zu subsumieren sind, oder schließlich andere, nicht an konkreten körperlichen oder geistigen Merkmalen fest zu machende Ursachen hat – die Folgen für die Betroffenen sind sehr ähnlich. In moralökonomischer Hinsicht, also im Hinblick auf das gesellschaftliche Ansehen von Personen im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung oder Nichtbeteiligung am Wirtschaftsleben, sind nicht behinderte, aber gleichwohl am Arbeitsmarkt chancenlose Personen sogar schlechter gestellt als Menschen mit Behinderungen, weil ihnen für ihre Nichterwerbstätigkeit und ihre Abhängigkeit von Sozialtransfers eine gesellschaftlich anerkannte Rechtfertigung fehlt. Die unterschiedlich ausgeprägte gesellschaftliche Akzeptanz für die Unterstützung der einen und der anderen Gruppe drückt sich auch darin aus, dass Behinderte einen Anspruch darauf haben, dass ihre Teilhabe am Arbeitsleben entsprechend ihren Neigungen und Fähigkeiten gesichert wird (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX), während die Gesellschaft gegenüber nicht behinderten, aber gleichwohl bedürftigen Personen eher umgekehrt ihren Anspruch formuliert, dass diese alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen und aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitzuwirken haben (§ 2 Abs. 1 SGB II). Wenn man davon ausgeht, dass zumindest für einen harten Kern von dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen, aber nicht behinderten Personen diese Situation ebenso objektiv unüberwindlich ist wie für solche schwerbehinderte Menschen, die in § 132 Abs. 1 SGB IX als Zielgruppe zur Beschäftigung in Integrationsunternehmen definiert werden, dann drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass die Gesellschaft mit zweierlei Maß misst und die Verlierer des Arbeitsmarktes ungerecht behandelt. Vor diesem Hintergrund wird aktuell gefordert, die soziale Teilhabe als Gesetzesziel im SGB II zu verankern (Reis und Siebenhaar 2015). Das allein würde aber noch nichts daran ändern, dass die Rahmenbedingungen für die Sicherung einer Teilhabe an Erwerbsarbeit für beide Gruppen sehr unterschiedlich sind.

Der Vergleich der Möglichkeiten, die Beschäftigung einerseits von behinderten Menschen, andererseits von dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen nicht behinderten Menschen zu fördern, zeigt Unterschiede und Parallelen. Dabei fallen die Werkstätten für behinderte Menschen systematisch aus dem Vergleich mit der aktiven Arbeitsförderung heraus, weil ihre Zielgruppe die nicht Erwerbsfähigen sind, die definitionsgemäß weder arbeitslos sind noch Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II beziehen können.[35] Relevante Bezugspunkte für die Entwicklung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder gar die Zusammenführung der Beschäftigungsförderung für behinderte und andere vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Menschen zu einem „Inklusiven Arbeitsmarkt“ stellen jedoch einerseits die Integrationsprojekte nach § 132

[35] Allenfalls könnte man an dieser Stelle fragen, wie es um die Teilhabe von Personen bestellt ist, die nach Feststellung ihrer Nichterwerbsfähigkeit aus dem SGB II ausgesteuert werden, keinen Anspruch auf Erwerbsminderungsrente erworben haben und bei denen keine Behinderung anerkannt ist. Sie befinden sich im Bezug von Sozialhilfe, aber die Werkstätten für behinderte Menschen bleiben ihnen verschlossen, und es gibt für sie auch kein äquivalentes Angebot zur Teilhabe am Arbeitsleben. – Diese Problematik fällt aber außerhalb der Reichweite des vorliegenden Gutachtens.

SGB IX dar, andererseits der unbefristete Charakter der meisten Förderungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Außerdem bestehen in der Beschäftigungsförderung für behinderte Menschen dauerhafte Strukturen der Begleitung von Übergängen und betrieblichen Eingliederungsprozessen, die in der aktiven Arbeitsförderung zunehmend Nachahmung finden – hier jedoch bisher nur in Form von Modellversuchen und befristeten Programmen. Es fehlt hier an Stabilität und Dauerhaftigkeit.

5.2 Integrationsprojekte als Modell für Sozial- bzw. Inklusionsunternehmen

Die Integrationsprojekte bzw. Integrationsunternehmen, bei denen die Beschäftigung eines gesetzlich definierten Mindestanteils von schwerbehinderten Menschen fester Bestandteil der Unternehmensziele ist, sind in mehrfacher Hinsicht vorbildlich für die Beschäftigungsförderung auch von dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossenen nicht behinderten Menschen.

- Integrationsprojekte sind gesetzlich als Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes definiert und unterliegen keinerlei Beschränkungen hinsichtlich ihrer Beteiligung am Markt. Das gilt zwar auch für Förderungen nach § 16e SGB II („Förderung von Arbeitsverhältnissen"), aber hier handelt es sich um ein Förderinstrument, nicht um einen Status für einen wirtschaftlichen Akteur.
- Die Zugangskriterien für die geförderte Beschäftigung schwerbehinderte Menschen sind eindeutig, verlangen aber – im Gegensatz zum § 16e SGB II – von den Fachkräften der Sozialverwaltungen keine unmöglichen Prognosen.
- Die Lohnkosten der schwerbehinderten Menschen, die in Integrationsunternehmen beschäftigt werden, werden zeitlich unbegrenzt in Form eines Minderleistungsausgleichs bezuschusst.
- Es gibt einmalige strukturelle Förderung (in NRW von maximal 20.000 Euro pro eingestellter Person aus der Zielgruppe) „für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung…" (§ 134 SGB IX).

> *„…Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf Grund von Art oder Schwere der Behinderung oder wegen sonstiger Umstände voraussichtlich trotz Ausschöpfens aller Fördermöglichkeiten und des Einsatzes von Integrationsfachdiensten auf besondere Schwierigkeiten stößt." (§ 132 Abs. 1 SGB IX)*
>
> *„Integrationsunternehmen beschäftigen mindestens 25 Prozent schwerbehinderte Menschen im Sinne von Absatz 1. Der Anteil der schwerbehinderten Menschen soll in der Regel 50 Prozent nicht übersteigen." (§ 132 Abs. 3 SGB IX).*
>
> *„Zweckbetriebe sind auch…*
>
> *Integrationsprojekte im Sinne des § 132 Abs. 1 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch, wenn mindestens 40 Prozent der Beschäftigten besonders betroffene schwerbehinderte Menschen im Sinne des § 132 Abs. 1 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch sind." (§ 68 Nr. 3c Abgabenordnung).*

Wenn wir davon ausgehen, dass ein „Sozialer Arbeitsmarkt" von drei Gruppen von Arbeitgebern zu gestalten ist – privaten erwerbswirtschaftlich orientierten, Beschäftigungsträgern und Sozialen Beschäftigungsunternehmen (vgl. 3.4) dann könnte insbesondere die letztgenannte Gruppe ähnlich wie Integrationsunternehmen agieren und

gefördert werden oder gar durch Ausweitung von Integrationsunternehmen entstehen (vgl. Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2015).

Jedoch sollte man die Erwartungen an die Rolle der bisherigen Integrationsunternehmen in der Arbeitsförderung für vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene nichtbehinderte Menschen nicht zu hoch schrauben. Das ergibt sich schon allein aus den Größenordnungen. Es dürfte derzeit bundesweit etwa 10.000 nach § 132 SGB IX beschäftigte schwerbehinderte Menschen geben. Der Bestand von Teilnehmenden in der Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II in der ab 1.4.2012 gültigen Fassung ist nahezu auf dem gleichen Stand; hinzu kommen noch etwa 4.000 Personen in der Restabwicklung des Beschäftigungszuschusses. Bereits jetzt also übersteigt die Beschäftigung auf der Grundlage von arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten, die eine erwerbswirtschaftliche Betätigung zulassen, die Beschäftigung in Integrationsunternehmen. Der Bedarf für die Beschäftigung von arbeitsmarktfernen Personen in einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ liegt aber selbst nach der konservativsten Einschätzung[36] bei über 50.000.

Angesichts dieser Größenverhältnisse ist es unrealistisch, von den vorhandenen Integrationsunternehmen zu erwarten, dass sie die Probleme beim Aufbau eines Sozialen Arbeitsmarktes lösen könnten. Dieses könnte sogar die ohnehin seit Jahren auf der Stelle tretende Debatte um einen Sozialen Arbeitsmarkt auf ein Nebengleis führen. Vielleicht können Integrationsunternehmen einen Beitrag zum Aufbau eines „Inklusiven“ Arbeitsmarktes leisten, in dem behinderte und nichtbehinderte Menschen beschäftigt werden und der dann eine Schnittmenge bilden würde zwischen dem Sozialen Arbeitsmarkt für arbeitsmarktferne nichtbehinderte Menschen und der Teilhabe am Arbeitsleben für schwerbehinderte Menschen.

Als Voraussetzung wären aus der Sicht der Integrationsunternehmen gesetzliche Vorgaben zu klären. Denn wenn Beschäftigte des Sozialen Arbeitsmarktes einfach nur die Belegschaften von Integrationsunternehmen um Nichtbehinderte vergrößern würden, würden die Integrationsunternehmen bald die Mindestanteile von 25 Prozent schwerbehinderten Menschen (bzw. 40 Prozent bei Gemeinnützigkeit) unterschreiten. Wenn dagegen die im Rahmen des Sozialen Arbeitsmarktes Beschäftigten in der Personalstatistik wie schwerbehinderte Menschen behandelt würden, dann könnte schnell die Obergrenze von 50 Prozent Beschäftigung von Zielgruppenangehörigen überschritten werden, und nicht behinderte am Arbeitsmarkt Benachteiligte könnten behinderte Menschen verdrängen. Im bestehenden gesetzlichen Rahmen besteht bei gemeinnützigen Integrationsunternehmen gerade einmal ein Spielraum von 10% Beschäftigten aus der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe, wenn es bei einem Mindestanteil von 40% behinderten Menschen und einem Höchstanteil von 50% beider Zielgruppen zusammen bleibt. Eine Weiterentwicklung von Integrationsunternehmen zu „Inklusionsunternehmen“ setzt folglich Entscheidungen des Gesetzgebers voraus, wie die nicht behinderten, aber gleichwohl in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkten Beschäftigten im SGB IX und im Steuerrecht behandelt werden sollen.

Die Stärke der Integrationsunternehmen besteht darin, dass sie in Gütermärkten operieren. Das bedeutet aber auch, dass sie ihre Marktaktivitäten ausweiten müssen, wenn sie ihre Beschäftigung ausweiten und arbeitsmarktpolitische Zielgruppen auf-

[36] Alter über 25 Jahre, zwei Jahre und länger arbeitslos, mindestens zwei in den Daten der Bundesagentur für Arbeit abgebildete Vermittlungshemmnisse, Durchschnitt des Jahres 2010 (Koch und Kupka 2012).

nehmen sollen. Für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für diese Zielgruppen im allgemeinen Arbeitsmarkt müssen zusätzliche Geschäftsfelder erschlossen werden. Die Frage, wer das am besten kann – bestehende Soziale Beschäftigungsunternehmen, bestehende Integrationsunternehmen, privatwirtschaftlich orientierte Unternehmen, oder neue Soziale Beschäftigungsunternehmen, an deren Gründung sich Integrationsunternehmen evtl. beteiligen könnten, um ihre Erfahrungen einzubringen – kann nur in der Praxis entschieden werden. Politische Vorgaben und Festlegungen dürften hier eher schädlich sein.

Stattdessen sollten Arbeitgeber jeglicher Art, die Arbeitsplätze für am Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen einrichten, hierfür eine Anschubfinanzierung erhalten können. Diese könnte sich beziehen auf Veränderungen die Arbeitsorganisation, durch die Arbeitsplätze mit verringerten Qualifikations- und Leistungsanforderungen entstehen, oder auf die Weiterbildung der mittleren Führungskräfte, die zur Integration von arbeitsmarktfernen Personen in die betrieblichen Abläufe befähigt werden sollen.

5.3 Berücksichtigung der Beschäftigung von Behinderten und Benachteiligten bei der öffentlichen Auftragsvergabe

Die Vergabe öffentlicher Aufträge kann ein entscheidendes Vehikel sein, um Märkte für Integrationsunternehmen und Soziale Beschäftigungsunternehmen zu erschließen. Der aktuelle Gesetzgebungsprozess zur Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinie in nationales Recht bietet Anlass, soziale, beschäftigungspolitische und Umweltgesichtspunkte im deutschen Vergabewesen stärker zum Tragen zu bringen. Der Antrag der Regierungsparteien (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2015) sieht vor, die derzeit auf Werkstätten für behinderte Menschen beschränkte bevorzugte Vergabe öffentlicher Aufträge auf Integrationsunternehmen auszudehnen, wenn der Anteil behinderter Menschen an der Belegschaft mindestens 30% beträgt. Dieses entspricht der seit 2014 novellierten EU-Vergaberichtlinie und findet sich auch wieder in dem vom Bundeskabinett am 8. Juli 2015 verabschiedeten Gesetzentwurf zur Modernisierung des Vergaberechts (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2015). Die entsprechende Regelung in deren Artikel 20 – und ebenso in § 118 des Kabinettsentwurfs – bezieht sich aber nicht nur auf behinderte, sondern auch auf benachteiligte Personen; Erwägungsgrund 36 der EU-Richtlinie stellt klar, dass darunter auch Arbeitslose zu verstehen sind. Der Antrag in Bundestagsdrucksache 18/5377 stellt, insoweit er nur von Menschen mit Behinderungen spricht, gegenüber der Vergaberechtsreform der EU und dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Verengung dar, anstatt etwas Zusätzliches zu fordern.

> *Beschäftigung und Beruf tragen zur Integration in die Gesellschaft bei und sind zentrale Elemente für die Gewährleistung von Chancengleichheit. In diesem Zusammenhang können geschützte Werkstätten eine wichtige Rolle spielen. Das gilt auch für andere soziale Unternehmen, deren Hauptanliegen die Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung oder Wiedereingliederung von Personen mit Behinderung oder von benachteiligten Personen wie Arbeitslosen, Angehörigen benachteiligter Minderheiten oder auf andere Weise an den Rand der Gesellschaft gedrängten Personen ist. (Erwägungsgrund 36 der RICHTLINIE 2014/24/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Februar 2014)*
>
> ***Vorbehaltene Aufträge***

> *(1) Die Mitgliedstaaten können das Recht zur Teilnahme an einem Vergabeverfahren geschützten Werkstätten und Wirtschaftsteilnehmern, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen ist, vorbehalten oder sie können bestimmen, dass solche Aufträge im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen durchgeführt werden, sofern mindestens 30 % der Arbeitnehmer dieser Werkstätten, Wirtschaftsteilnehmer oder Programme Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte Arbeitnehmer sind. (Artikel 20 der RICHTLINIE 2014/24/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Februar 2014)*

Neben der bevorzugten Vergabe von Aufträgen an bestimmte Arten von Unternehmen sieht die neue EU-Vergaberichtlinie auch die Möglichkeiten vor, die soziale Integration benachteiligter Personen, die bei der Ausführung des Auftrags beschäftigt werden sollen, bereits in der Ausschreibung zur Bedingung der Auftragsvergabe zu machen oder als Zuschlagskriterium zu definieren (Erwägungsgrund 99) bzw. dieses Kriterium bei der Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnisses zu berücksichtigen (Erwägungsgrund 93). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung nimmt all dieses in den Begründungen auf; im eigentlichen Gesetzestext heißt es jedoch lediglich, dass bei der Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses neben dem Preis oder den Kosten auch „qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte“ berücksichtigt werden können (§ 127 Kabinettsentwurf Modernisierung des Vergaberechts) und dass die Ausführungsbedingungen „soziale oder beschäftigungspolitische Belange“ umfassen können (§ 128 Abs. 2). Mit dem Ziel der Ermutigung von öffentlichen Auftraggebern, durch ihre Vergabepraxis die Integration von Personen zu fördern, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, wäre es wünschenswert, auch im Gesetzestext – dem durch den Gesetzentwurf zu novellierenden Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – neben Menschen mit Behinderung auch ausdrücklich Arbeitslose zu erwähnen.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass dieses aktuell wenig praktische Auswirkungen haben wird, sondern lediglich für die künftige Weiterentwicklung des deutschen Vergaberechts einen Paradigmenwechsel fixieren würde. Denn der aktuelle Novellierungsprozess bezieht sich nur auf „oberschwellige“ Vergaben, deren Auftragsvolumen die Grenzwerte der Anwendbarkeit des EU-Rechts erreicht oder übersteigt. Vergabeverfahren, die für Sozialunternehmen relevant sind, dürften sich jedoch überwiegend im unterschwelligen Bereich bewegen. Insofern ist es erforderlich, auch die Vergabeordnungen entsprechend zu novellieren, denn es wäre offensichtlich paradox, wenn es möglich wäre, bei Großaufträgen Integrationsunternehmen und Soziale Beschäftigungsunternehmen zu bevorzugen, bei kleineren Aufträgen mit lokalem Charakter dagegen nicht.

5.4 Flankierende Dienstleistungen zur Eimündung in Beschäftigungsverhältnisse, zu ihrer Stabilisierung und zur Förderung des Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Auch nicht behinderte arbeitsmarktferne Personen benötigen bei der Aufnahme einer Beschäftigung, im allgemeinen Arbeitsmarkt ebenso wie im Sozialen Arbeitsmarkt, u.U. eine Unterstützung bei der Eingliederung im Betrieb und bei der Bewältigung der Arbeitsanforderungen. Diese Einsicht setzt sich zunehmend in der aktiven Arbeitsförderung durch: Verstärkte Betreuung durch Fachkräfte der Jobcenter im Rahmen der „Joboffensive“, das „Berliner Jobcoaching“ zur Förderung des Übergangs von Teil-

nehmerinnen und Teilnehmern an geförderten Beschäftigungsmaßnahmen in den allgemeinen Arbeitsmarkt, Coaches im ESF-Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose, „begleitende Aktivitäten“ im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind Beispiele für diese Tendenz. Bis jetzt handelt es sich dabei jedoch immer nur um vorübergehende Programme. Es fehlt an einer dauerhaften und stabilen Struktur.

Selbst wenn das Personal in den Jobcentern erheblich aufgestockt und die Betreuungsrelationen dementsprechend verbessert werden könnten, ist es fraglich, ob sich die Betreuungsaufgaben „im Inneren“ der Jobcenter und diejenigen im Außenfeld wirklich gut miteinander vereinbaren lassen. Es könnte sich deshalb anbieten, die Begleitung von betrieblichen Integrationsprozessen und von Übergangsprozessen zwischen Sozialem und allgemeinem Arbeitsmarkt auszulagern an spezialisierte Dienstleister analog zu den Integrationsfachdiensten. Insbesondere auch private erwerbswirtschaftlich orientierte Arbeitgeber, die zur Beteiligung am Sozialen Arbeitsmarkt gewonnen werden sollen, werden dazu vielleicht eher bereit sein, wenn sie bei Bedarf (z.B. Leistungsabfall, Zunahme von Fehlzeiten, Konflikte mit Kolleg/-innen) kostenlos auf eine externe Unterstützung zurückgreifen können.

Als Dienstleister kämen die bisherigen Träger von Integrationsfachdiensten, aber auch Beschäftigungsträger und Personaldienstleister in Frage. Von der Aufgabenbeschreibung her würde eine solche Dienstleistung für nicht behinderte arbeitsmarktferne Personen durchaus unter die „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ nach § 45 SGB III passen. Zu klären wäre jedoch, ob die Begleitung betrieblicher Eingliederungsprozesse als „Maßnahme bei einem Arbeitgeber“ gilt, deren Dauer dann nach derzeitigem Gesetzeswortlaut auf sechs Wochen beschränkt wäre – was für den hier angezielten Zweck viel zu kurz wäre. Hier wären also ggf. Anpassungen erforderlich. Es sollte auch klar sein, dass eine solche Begleitung nicht durch Aktivierungsgutscheine, sondern nur mit Beauftragung effizient zu organisieren ist. Zur Sicherstellung der Kontinuität der Betreuung wären hier wesentlich längere Zeiträume der Beauftragung vorzusehen als sie derzeit bei den Vergabeverfahren der Bundesagentur für Arbeit üblich sind. Für die Jobcenter, die in Form einer Gemeinsamen Einrichtung betrieben werden, könnte der Zentrale Einkauf der Bundesagentur ein entsprechendes Standardprodukt entwickeln und definieren.

5.5 Dauerhafte Förderung

Die unterschiedliche Behandlung von behinderten Menschen und nicht behinderten, aber dauerhaft am Arbeitsmarkt ausgegrenzten Menschen (s.o., 5.1) zeigt sich auch darin, dass die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf unbegrenzte Zeit mit unterschiedlichen Zuschüssen gefördert wird, während es für nicht behinderte Menschen seit der Umwandlung des Beschäftigungszuschusses nach § 16e SGB II a.F. in die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II n.F. kein unbefristet einsetzbares Beschäftigungsinstrument mehr gibt. Dieser Unterschied ist dadurch zu rechtfertigen, dass Behinderung als ein in aller Regel irreversibles Merkmal einer Person betrachtet wird, während Arbeitsmarktferne durch arbeitsmarktpolitische Förderung überwunden werden soll.

In dem Maße allerdings, wie öffentlich geförderte Beschäftigung sich auf sehr arbeitsmarktferne Personen konzentriert, während eine massenhafte Förderung zur „Entlastung des Arbeitsmarktes“ und Senkung der Arbeitslosenzahlen nicht mehr praktiziert wird, stellt sich die Frage, ob nicht auch Personen ohne anerkannte Behinderung von einer dauerhaften und irreversiblen Minderleistung betroffen sein kön-

nen. Insbesondere wenn die Politik das Vorhandensein von erwerbsfähigen Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen anerkennt, deren Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt selbst mit intensiver Förderung sehr unwahrscheinlich ist und deren Teilnahme an geförderter Beschäftigung in erster Linie der Sicherung ihrer sozialen Teilhabe dienen soll (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015), dann stellt sich die Frage, ob die soziale Teilhabe dieser Menschen wirklich durch eine „Drehtür" befristeter Beschäftigungen gefördert wird, bei der sie bestenfalls alle paar Jahre einmal wieder für eine Förderung in Frage kommen.

Diese Frage bezeichnet ein nicht leicht aufzulösendes Dilemma der Arbeitsmarktpolitik, das zum einen finanzieller Art ist: Wie die unbefristete Förderung nach dem „Beschäftigungszuschuss" in aller Deutlichkeit demonstriert hat, führt die unbefristete Förderung zum Aufbau wachsender Mittelbindungen, die andere Maßnahmen oder Neueintritte in geförderte Beschäftigung zu blockieren drohen. Die Annahme, die finanziellen Mittel für die aktive Arbeitsförderung würden künftig entsprechend einem unbefristeten Förderungsbedarf *aller* dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen ausgeweitet, erscheint uns unrealistisch. Wie zudem unsere Überlegungen zum „Passiv-Aktiv-Transfer" gezeigt haben (vgl. 3.8), würde dieses Instrument zwar finanzielle Spielräume erweitern, aber finanzielle Grenzen nicht aufheben. Die Folge einer allgemeinen unbefristeten Fördermöglichkeit wäre deshalb, dass im besten Falle ein großer Teil der aktuell förderungsbedürftigen Personen in eine unbefristete Förderung aufgenommen werden könnte, dass dann aber kein Platz mehr wäre für die Förderung von arbeitsmarktfernen Personen, die neu in den SGB II-Leistungsbezug kommen oder deren Leistungsbezug sich so ausdehnt, dass eine Arbeitsmarktferne angenommen werden muss. Vor diesem Hintergrund erscheint es geraten, eine unbefristete Förderung nur unter sehr engen Voraussetzungen vorzusehen.

Ein Ausweg für einen Teil der Betroffenen könnte darin bestehen, bei gravierenden gesundheitlichen Einschränkungen, die eine vollwertige Teilnahme am Arbeitsmarkt voraussichtlich dauerhaft unwahrscheinlich machen, die Anerkennung einer Behinderung zu ermöglichen. Die Definition von „Behinderung" in § 2 SGB IX wäre ggf. entsprechend zu erweitern von „Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt" um „oder Teilhabe am Arbeitsleben beeinträchtigt". Die Frage ist allerdings, ob eine solche gravierende Änderung des Behindertenrechts und die resultierende Vermehrung der Anzahl von Schwerbehinderten im Erwerbsalter einschließlich der rentenrechtlichen Konsequenzen wirklich erwünscht und politisch konsensfähig ist. Außerdem ist einzuwenden, dass durch die Zuschreibung einer Behinderung die Situation der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt womöglich noch weiter zementiert wird. Im Übrigen wäre die Finanzierungsfrage einer geförderten Beschäftigung dadurch nicht gelöst, sondern lediglich in den Bereich der Behindertenförderung verlagert.

Alternativ könnte man innerhalb des SGB II-Leistungsrechts einen analogen Status vorsehen, der die dauerhafte Förderung eines Beschäftigungsverhältnisses erlaubt. Dieses würde allerdings zu dem gleichen Dilemma führen, das wir bereits heute bei den Zugangsvoraussetzungen zur „Förderung von Arbeitsverhältnissen" nach § 16e SGB II haben: Den für eine dauerhafte Förderung ins Auge gefassten Personen müsste ihre vollständige Aussichtslosigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bescheinigt werden, was stigmatisierend wirkt und dazu beiträgt, dass die Prognose sich erfüllt. Den Fachkräften in den Jobcentern würde eine Prognose abverlangt, die sie nicht wirklich treffen können, weil Menschen sich manchmal in unerwarteter Weise verän-

dern und entwickeln, was sogar ihre gesundheitliche Befindlichkeit einschließen kann.

Statt der vorstehend erwogenen Ansätze würde es sich auch hier anbieten, mit einem Kriterium zu arbeiten, das offensichtlich ist und dessen Verwendung weder eine zusätzliche Stigmatisierung bedeutet noch eine Prognose verlangt. Man könnte eine dauerhafte Förderung bis zur Regelaltersgrenze beginnend ab einem Alter zwischen 55[37] und 60 Jahren vorsehen. Dieses wäre nicht mit der Aussichtslosigkeit der Person zu begründen, sondern damit, dass es unter dem Aspekt der sozialen Teilhabe nicht sinnvoll sein kann, diese Personen in noch weiter fortgeschrittenem Alter wieder arbeitslos werden zu lassen. Soweit die geförderte Beschäftigung zur Erfüllung von rentenrechtlichen Voraussetzungen für eine vorzeitig beziehbare Altersrente beiträgt, würden vermutlich viele Betroffene einen vorzeitigen Ausstieg wählen und dadurch dazu beitragen, dass der Förderbedarf überschaubar bleibt. Anders jedoch als derzeit noch im Leistungsrecht des SGB II sollte eine „Zwangsverrentung“ aus der geförderten Beschäftigung heraus ausgeschlossen werden.

Bei einer Förderungsdauer von mehr als zwei Jahren stellt sich verstärkt die Frage nach der Höhe des Zuschusses zum berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelt. Da es sich um einen Minderleistungsausgleich handelt, soll sich bereits nach derzeitigem Recht die Höhe des Zuschusses zu „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach der Leistungsfähigkeit des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten richten. In der Praxis dürfte es sehr schwierig sein, die Leistungsfähigkeit im Hinblick auf einen konkreten Arbeitsplatz einzuschätzen. Noch schwieriger jedoch ist es für die Fachkräfte im Jobcenter, die Entwicklung der Leistungsfähigkeit einer Person einzuschätzen, die sich in Beschäftigung und damit nicht mehr in intensiver Betreuung durch das Jobcenter befindet. Zudem sollte man keine Anreizstruktur schaffen, in der Arbeitgeber wie Beschäftigte eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit vermeiden oder verbergen müssen, um die Höhe der Förderung nicht zu gefährden. Praktikabler erscheint deshalb eine automatische Degression: Der Fördersatz sinkt mit Beginn der unbefristeten Förderung und dann mit jedem weiteren Kalenderjahr um 5 Prozentpunkte. Bei Beginn der Förderung mit 57 Jahren und Höchstfördersatz von 75% würde mit Vollendung des 64. Lebensjahres ein Fördersatz von 45% erreicht.[38]

5.6 Der „Inklusive Arbeitsmarkt“ als Kooperationsmodell

Private erwerbswirtschaftlich orientierte Arbeitgeber können möglicherweise leichter dafür gewonnen werden, an der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für am Arbeitsmarkt dauerhaft Ausgegrenzte mitzuwirken, wenn sie nicht die Arbeitgeberverantwortung übernehmen müssen. Dieses könnte entweder durch die Vergabe von Unteraufträgen an Sozialunternehmen erreicht werden oder durch eine auf die Dauer der geförderten Beschäftigung angelegte Arbeitnehmerüberlassung. Vorbilder wären die „kooperative Beschäftigung“ von schwerbehinderten Menschen (siehe S. 58), die Arbeitnehmerüberlassung START Zeitarbeit NRW GmbH oder — speziell für die unbefristete Beschäftigung von Älteren bis zum Renteneintritt – das oberösterrei-

[37] 55 Jahre war einmal das Mindestalter für verlängerte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer. Angesichts der allgemeinen Verschiebung von Altersgrenzen und realen Altersübergängen könnte heute ein Mindestalter von 57 oder 58 Jahren angemessen sein.

[38] Auch die automatische Degression gab es schon bei den ABM für Ältere.

chische ESF-Projekt „Chance P“.[39] Die im Koalitionsvertrag 2013 geäußerte, bisher aber offenbar nicht in konkreter Umsetzung befindliche Absicht der Bundesregierung, im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eine Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten einzuführen, könnte diesen Ansatz durchkreuzen; hier wären ggf. Ausnahmen vorzusehen, die in diesem Falle einfacher gesetzlich als durch Tarifverträge (wie im Koalitionsvertrag beabsichtigt) zu realisieren sein dürften.

[39] Siehe http://www.fab.at/Arbeit_Beschaeftigung_Angebote_A_Z_1018.htm. „P“ steht hier für „Pensionierung“, die mithilfe der Förderung in Beschäftigung erreicht werden soll.

Literaturverzeichnis

Beauftragte der Bundesregierung (Hrsg.) (2014): UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin.

Bosch, Gerhard (2015): Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag vom 18. Mai 2015 (IAQ-Standpunkt, 4).

Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2014): Analyse des Arbeitsmarktes für schwerbehinderte Menschen. Analytikreport der Statistik. Online verfügbar unter http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentrale-Analytikreports/Jaehrliche-Analytikreports/Generische-Publikationen/Analyse-Arbeitsmarkt-Schwerbehinderte/Analyse-Arbeitsmarkt-Schwerbehinderte-2014.pdf

Bundesagentur für Arbeit - Statistik (J2015): Arbeitslose nach Personengruppen. Arbeitslose insgesamt. Deutschland, Juli 2015.

Bundesagentur für Arbeit - Statistik: Verweildauern im SGB II. Deutschland nach Ländern und Kreisen/kreisfreien Städten. endgültige Daten mit Wartezeit von 3 Monaten. Nürnberg (Arbeitsmarkt in Zahlen - Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

Bundesagentur für Arbeit (2014a): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Hinweise § 8 SGB II Erwerbsfähigkeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2014b): Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen Schwerbehinderte Menschen. Hg. v. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2015): Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Merkblatt 12. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung (2012): Ältere am Arbeitsmarkt. Nürnberg (Der Arbeitsmarkt in Deutschland, 62.692). Online verfügbar unter http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Aeltere-amArbeitsmarkt-2012.pdf

Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (2014): Hilfen für schwerbehinderte Menschen im Beruf. Jahresbericht 2013/2014. Hg. v. Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen. Münster.

Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) e.V. (2013): Vierter Bericht über die Gemeinsamen Servicestellen für Rehabilitation nach § 24 Abs. 2 SGB IX vom 16.12.2013 für den Zeitraum vom 01.07.2010 bis 30.06.2013. Frankfurt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Eckpunkte für ein Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt". Bekanntmachung vom 29. April 2015 (Bundesanzeiger AT).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts. Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015.

Bundesrepublik Deutschland (2015): Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes v. 19.6.2001, BGBl. I S. 1046). Berlin. Online verfügbar unter http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_9, zuletzt geprüft am 19.09.2015.

Bundesverfassungsgericht, vom 09.02.2010, Aktenzeichen BVerfG, 1 BvL 1/09. 1-220.

Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache, 17/6277).

Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2015): Integrationsbetriebe fördern – Neue Chancen für schwerbehinderte Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt eröffnen. Antrag der Abgeordneten Uwe Schummer, …, und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Kerstin Tack, …, und der Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksache, 18/5377).

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH; IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch' (PAT)". vorläufiger Endbericht.

ISG; IAB; RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung (Bundestagsdrucksache, 17/6880).

Knuth, Matthias (1996): Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten. Berlin (Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2009/2009-1996_knuth.pdf

Knuth, Matthias; Kirsch, Johannes; Zink, Lina (2013a): Ansätze zur Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes". Studie im Auftrag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Landesverband Baden-Württemberg. Duisburg, Essen.

Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lina (2013): Chancen für ältere Langzeitarbeitslose: Wie das Bundesprogramm "Perspektive 50plus" wirkt. In: *Soziale Sicherheit* (7), S. 251–259.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Online verfügbar unter http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=08853&ty=pdf

Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode (2015): Förderung eines dauerhaften sozialen Arbeitsmarktes "Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren". Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Düsseldorf (Landtagsdrucksache, 16/8655).

Lantzsch, Jana; Jasiczek, Diana (2012): Übergänge von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Methodenbericht. Bundesagentur für Arbeit - Statistik.

Moertel, Julia; Rebien, Martina (2013): Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen (IAB-Kurzbericht, 9).

Prof. Dr. Ernst von Kardorff, Dr. Heike Ohlbrecht (2013): Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen. Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin.

Reis, Claus; Siebenhaar, Benedikt (2015): Befähigen statt aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II. Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO direkt).

Rothe, Thomas (2015): Berücksichtigung von Unterbrechungen bei der Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Aktuelle Daten und Indikatoren).