

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesteilhabegesetzes

Der große Wurf fehlt – weiterhin strukturelle Benachteiligung betrieblicher Inklusion!

Grundsätzlich schließt sich die BAG UB der Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Referentenentwurf des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) an. Ergänzend nehmen wir zu einigen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gesondert Stellung:

Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) genannten Ziele im Rahmen des Referentenentwurfs werden von der BAG UB grundsätzlich unterstützt. Hervorheben möchten wir vor allem zwei Zielsetzungen:

- Die Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sollen auf persönlicher und institutioneller Ebene verbessert werden.
- Die Möglichkeiten einer individuellen und den persönlichen Wünschen entsprechenden Lebensplanung und -gestaltung sollen unter Berücksichtigung des Sozialraumes bei den Leistungen zur sozialen Teilhabe gestärkt werden.

Die gute Absicht ist an verschiedenen Stellen im Gesetzesentwurf und seiner Begründung erkennbar. Der vorliegende Entwurf bleibt jedoch nach fast zehn Jahren intensiver Diskussionen aller Beteiligten in vielen Bereichen hinter den - bekannten - Erfordernissen zurück, wenn es, wie es im Titel des Referentenentwurfs heißt, um die „Stärkung und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“ geht.

Im Folgenden finden Sie unsere Positionen im Einzelnen. Abschließend unter Punkt 5. formulieren wir unsere Kernforderung eines eigenständigen Leistungskonzepts „**Individuelle betriebliche Rehabilitation und Inklusion**“.

1. Es gibt nach wie vor eine **Unterscheidung zwischen Menschen mit Behinderung, die ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen, und den Menschen mit Behinderung, die davon ausgenommen sind** (§ 219 Absatz 2 BTHG-Entwurf). **Diese Ausgrenzung widerspricht dem Inklusions- und Teilhabegedanken.** Zahlreiche Organisationen haben nachgewiesen, dass jeder Mensch unabhängig von der Art und Schwere seiner Behinderung zu einer Teilhabe am Arbeitsleben fähig ist, wenn er die Möglichkeit dazu bekommt und den Wunsch dazu hat. Hierbei geht es weniger um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, sondern um eine individuelle Teilhabe in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes. Die Teilhabe am Arbeitsleben darf Menschen nicht auf ihre bloße „wirtschaftliche Verwertbarkeit“ reduzieren, da dies zwangsläufig statt einer Selbst- eine Fremdbestimmung zur Folge hat. Dies ist mit einem modernen Sozialrecht auf der Basis der UN-BRK nicht vereinbar.
2. **Die BAG UB begrüßt die Anpassung von § 151 Absatz 4 BTHG-Entwurf (bisher § 68 Absatz 4 SGB IX); siehe fett markiert:**

(4) Schwerbehinderten Menschen gleichgestellt sind auch behinderte Jugendliche und junge Erwachsene (§ 2 Absatz 1) während der Zeit ihrer Berufsausbildung in Betrieben und Dienst-

stellen **oder einer beruflichen Orientierung**, auch wenn der Grad der Behinderung weniger als 30 beträgt oder ein Grad der Behinderung nicht festgestellt ist. Der Nachweis der Behinderung wird durch eine Stellungnahme der Agentur für Arbeit oder durch einen Bescheid über Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erbracht. **Die Gleichstellung gilt nur für Leistungen des Integrationsamtes im Rahmen der beruflichen Orientierung und der Berufsausbildung im Sinne des § 185 Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe c.**

Dadurch ist es nach dem Auslaufen der Bundesmodellprojekte berufsorientierender Maßnahmen im Übergang Schule-Beruf (Initiative Inklusion, Handlungsfeld 1, gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales) weiterhin möglich, Ausgleichabgabemittel der Integrationsämter für Schulabgänger_innen zu nutzen. Damit kann eine Regelförderung unmittelbar im Anschluss an die Modellförderung in die Wege geleitet werden, auch wenn mittel- und langfristig stattdessen Mittel der Kultusverwaltung einbezogen werden sollen.

3. **Mit der Zulassung „anderer Anbieter“ in § 60 des BTHG-Entwurfs (siehe auch § 62 BTHG-Entwurf) ist eine Forderung der BAG UB umgesetzt und wird von uns grundsätzlich befürwortet.** Damit entsteht endlich eine **reale und flächendeckende Wahlmöglichkeit** für Personen im Werkstattstatus zwischen einer Werkstatt für behinderte Menschen (sowohl Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich sowie Arbeitsbereich) und anderen Anbietern – auch über das Persönliche Budget (vgl. Begründung zu § 61 BTHG-Entwurf). Es heißt, dass für andere Leistungsanbieter grundsätzlich dieselben Qualitätsanforderungen wie für WfbM gelten und zudem werden nicht zu erfüllende Anforderungen im Vergleich zur Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) aufgezählt. Es ist sehr zu begrüßen, dass durch das Nichterfordernis der Mindestplatzzahl von 120 Plätzen bewusst auch „kleinere Leistungsanbieter“ angesprochen werden und die Form der „ausgelagerten Bildungs- und Arbeitsplätze“ ausdrücklich genannt ist. **Allerdings bleibt unklar, welche Qualitätsstandards die anderen Anbieter konkret erfüllen müssen** (gerade auch bei einem Angebot einer so genannten „virtuellen Werkstatt“, also ohne eigene Räumlichkeiten und ausschließlich mit betrieblichen Bildungs- und Arbeitsplätzen) und ob z.B. die Werkstättenmitwirkungsverordnung gültig ist. Offen gelassen wird leider auch, wie die Anerkennung der anderen Leistungsanbieter erfolgen soll und ob mit der neuen Rechtssituation die öffentliche Ausschreibung Einzug hält. Dies wäre mit den bisherigen Erfahrungen mit Ausschreibungen (Dumpingpreise und Dumpinglöhne für die Fachkräfte, hoher Anbieterwechsel etc.) fatal.
4. **Auch mit dem Budget für Arbeit wird eine Forderung der BAG UB umgesetzt und von uns grundsätzlich befürwortet.** Bereits heute liegen mehrjährige Erfahrungen mit verschiedenen Ländermodellen vor. Gerade die evaluierten Ergebnisse aus Hamburg belegen, dass hiermit **tatsächliche Wahlmöglichkeiten und alternative Angebote** zur „klassischen“ Werkstatteleistung in Zuständigkeit des Leistungsträgers des WfbM-Arbeitsbereiches regional sinnvoll verankert werden können (fachliche Kooperation und Abstimmung zwischen den Anbietern statt Konkurrenz und Preisdumping über Ausschreibung). **Zu begrüßen ist, dass sowohl ein Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber als auch eine Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz im Budget für Arbeit (z.B. durch einen externen Job Coach) enthalten sind**, da ein Lohnkostenzuschuss allein eine dauerhafte Teilhabe nicht immer gewähren wird. Die in der Gesetzesbegründung enthaltene **grundsätzliche Dauerhaftigkeit beider Leistungsanteile ist von hoher Relevanz**. Es ist auch in der Umsetzung dieser Rechtsvorschrift sicher zu stellen, dass hier (wie es in der Begründung auch heißt) ein Personenkreis erfasst wird, der dem „Grunde nach dem allgemeinen Arbeitsmarkt wegen voller Erwerbsminderung nicht zur Verfügung steht“ und dessen Teilhabe nur mittels des Budgets für Arbeit gewährt werden kann (arbeitsfähig nur unter bestimmten Rahmenbedingungen, z.B. das Budget für Arbeit, aber nicht allgemein wettbewerbsfähig auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt). Diese Sicherheit der prinzipiell dauerhaften Förderung benötigen sowohl die Menschen mit Behinderung als auch die Betriebe. **Der BAG UB sind allerdings Beispiele aus den Ländermodellen**

bekannt, dass Budgetnehmer_innen nach mehreren Jahren vom zuständigen Leistungsträger als „erwerbsfähig“ eingestuft werden, in der Folge die Förderung entsprechend eingestellt wurde und der Leistungsträger sich nicht mehr in der Zuständigkeit sieht. Dies war besonders dann der Fall, wenn der Betrieb aufgrund des Arbeitsrechts (begrenzte Möglichkeit befristeter Arbeitsverträge), aber auch aufgrund dessen, dass sich der/die Budgetnehmer_in im Betrieb bewährt hat, einen unbefristeten Arbeitsvertrag angeboten hat. Der Leistungsträger hat diesen Schritt so interpretiert, dass dann eine Erwerbsfähigkeit vorliegt und argumentiert zudem, dass er eine Leistung nicht unbefristet bewilligen kann. Dies wird der Situation der Menschen mit Behinderung mit dauerhaftem Unterstützungsbedarf nicht gerecht. **Sollte hier also rechtlicher Klärungsbedarf sowohl im Leistungs- als auch Arbeitsrecht erforderlich sein, sind die erforderlichen Schritte einzuleiten.**

Die Deckelung des monatlichen Lohnkostenzuschusses auf 1.162 Euro bzw. einen bestimmten Prozentsatz sowie die Möglichkeit der Senkung dieses Prozentsatzes durch Landesrecht lehnt die BAG UB ab (maximal 40% der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches), da damit eine individuelle Bedarfsdeckung nicht immer umsetzbar ist. Ob die nun rechtlich gesicherte Möglichkeit der finanziellen Beteiligung der Integrationsämter laut § 185 Absatz 3 Nr. 6 BTHG-Entwurf genutzt wird, ist abhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln der Ausgleichsabgabe, zumal - sinnvollerweise - immer mehr Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben daraus zu finanzieren sind. Hier sind daher mittelfristig zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen, wenn die Inklusion in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes deutlich erhöht werden soll. Bei Zahlung des Mindestlohns ist eine 75%ige Förderung des Arbeitsentgeltes des Arbeitgebers (der Begriff „Arbeitsentgelt“ ist hier nicht eindeutig) nicht möglich (*Beispielrechnung: selbst bei Annahme der niedrigsten Mindestlohns von aktuell 8,50 Euro wird dies deutlich: $8,50 \text{ €} \times 39 \text{ Wochenstunden} = 1.425 \text{ €} / \text{Monat} + 20\% \text{ Sozialversicherungsbeiträge ohne Arbeitslosenversicherung} = 1.722 \text{ € Arbeitnehmerbrutto} / \text{Monat} \times 75\% \text{ Lohnkostenzuschuss} = 1.291 \text{ €} / \text{auch } 70\% \text{ wären nicht gedeckt}$). Die deutlich unterschiedlichen WfbM-Kostensätze in den Ländern (und die mancherorts reduzierten Kostensätze bei betrieblicher Teilhabe über WfbM-Außenarbeitsplätze) gefährden ebenfalls eine individuelle Bedarfsdeckung, so dass neben einem erforderlichen Lohnkostenzuschuss auch die Sicherstellung erforderlicher persönlicher Unterstützung im Betrieb (externer Job Coach) gefährdet ist.*

Sicherzustellen ist, **dass auch beim Budget für Arbeit die Beiträge zur Rentenversicherung auf der Grundlage von 80% der monatlichen Bezugsgröße vom Bund gezahlt werden**, um eine Benachteiligung gegenüber „klassisch“ WfbM-Beschäftigten auszuschließen.

Die BAG UB begrüßt die neu eingefügte Regelung zur Rückkehr in die WfbM in § 220 Absatz 3 BTHG-Entwurf, da hiermit Rechtssicherheit für die Leistungsberechtigten hergestellt wird:

(3) Leistungsberechtigte Menschen mit Behinderungen, die aus einer Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt übergegangen sind oder bei einem anderen Leistungsanbieter oder mit Hilfe des Budgets für Arbeit am Arbeitsleben teilnehmen, haben einen Anspruch auf Aufnahme in eine Werkstatt für behinderte Menschen.

- 5. Nach Auffassung der BAG UB fehlt es insgesamt an der Durchsetzungskraft für eine wirklich umfassende, bedarfsdeckende, qualitätsgesteuerte und innovationsfördernde Teilhabereform für alle Menschen mit Behinderung und es besteht nach wie vor eine strukturelle Benachteiligung individueller betrieblicher Inklusion.** Im Grunde werden – auch durch das zuletzt novellierte Vergaberecht und den vorliegenden Referentenentwurf – eher Ansätze der traditionellen Rehabilitation und Teilhabe gestärkt. **Es fehlt nach wie vor an der konsequenten Umsetzung betrieblicher Teilhabekonzepte**

und –strukturen, die tatsächlich die einzelne Person in den Mittelpunkt stellen (Personenzentrierung). Es ist absolut zu begrüßen, dass WfbM-Leistungen im Sinne von Wahlmöglichkeiten weiter entwickelt werden (z.B. Öffnung für andere Anbieter und Budget für Arbeit). Auch die Rechtsänderungen zur Weiterentwicklung von Teilhabemöglichkeiten in Integrationsfirmen werden von der BAG UB unterstützt (z.B. § 185 Absatz 2 BTHG-Entwurf: Herabsetzung des Schwellenwertes von 15 auf zwölf Stunden bei Beschäftigungen in Inklusionsprojekten). **Im Vergleich dazu jedoch wird die individuelle betriebliche Teilhabe der öffentlichen Ausschreibung ausgesetzt (und damit Dumpingpreisen, Dumpinglöhnen, Qualitätsverlust und regionaler Verwirrung aller Beteiligten einschließlich der Betriebe durch fortlaufende Anbieterwechsel). Nachteilsausgleiche, die für Integrationsprojekte gelten, werden nicht auf die individuelle betriebliche Teilhabe übertragen.** Selbst in der so genannten „freien“ Wirtschaft wird das Marktangebot verschiedener Branchen reguliert (Subventionen, Einzugsgebiete etc.). Abgesehen davon, dass der soziale Bereich kein „echter“ Markt ist, ist es äußerst fragwürdig, dass gerade der soziale Bereich und hier die individuelle betriebliche Inklusion, dem grenzenlosen (Preis-) Wettbewerb „frei“ gegeben wird. Menschen mit Behinderung, die sich für den individuellen betrieblichen Inklusionsweg entscheiden, werden zwar überall gelobt, aber aufgrund dieser ungleichen und unfairen Rahmenbedingungen nach wie vor benachteiligt – einschließlich der Betriebe, die sich diesem Weg aktiv öffnen. **Inklusion darf nicht als der Wegfall von individuell erforderlichen Nachteilsausgleichen verstanden werden. Menschen mit Unterstützungsbedarf haben diesen Bedarf auch im betrieblichen Kontext, nur das die Unterstützung ambulant und betrieblich zu leisten ist (z.B. durch Job Coaching).** Die BAG UB ist daher weiterhin ausdrücklich **gegen die öffentliche Ausschreibung von Rehabilitations- und Teilhabeleistungen, da mit der aktuellen Ausschreibungspraxis belegbare Qualitätsverluste verbunden sind** und somit letztendlich öffentliche Mittel und Versichertenbeiträge verschwendet werden.

Bestehende Qualitätsmängel hat der Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) der Bundesagentur für Arbeit belegt. Bei der Prüfung ausgeschriebener Maßnahmen fielen **verschiedene Vertrags- und Qualitätsverstöße auf: Unzureichender Personalschlüssel, keine Weiterbildung und Supervision des Fachpersonals, unzureichende Begleitung im Betrieb, unzureichende Förderplanung und mangelnde regionale Vernetzung etc.** Bei der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ ist sieben Jahre nach der gesetzlichen Einführung dieser Leistung ein **fortlaufender Preisverfall** zu beobachten (ca. 80% des Preises sind Personalkosten, die eigentlich kontinuierlich steigen müssten, aber selbst Sachkosten wie Raummieten und Fahrtkosten sind grundsätzlich der Steigerung unterworfen). Von der Bundesagentur für Arbeit bekommen im Rahmen der Ausschreibung nach wie vor Anbieter den Zuschlag, die bis zu 30% unter dem von der BAG UB berechneten Preis liegen (der alle üblichen betriebswirtschaftlichen Kalkulationsgrößen enthält und womit das Fachpersonal sachgerecht entlohnt werden kann, wie ohne Preisverfall auch üblich). **Dumping für Leistungen für Menschen mit Behinderung ist die Folge.** Die Bundesagentur für Arbeit erscheint hilflos und hat die Bestimmung und Steuerung der Qualität längst an aggressive Dumpinganbieter abgegeben, die die Schwächen des Vergaberechts (im Sinne der Qualitätssicherung) ausnutzen. **Fachkräftefluktuaton und Fachkräftemangel sowie damit verminderte Qualität sind die Konsequenz.** Auch das novellierte Vergaberecht stellt hier keine Verbesserung in Aussicht. Die Entscheider in Politik und Verwaltung schauen diesem Prozess offenbar machtlos zu oder der Preisverfall wird zumindest in Kauf genommen, um Kosten zu Lasten der Qualität und Leistungserbringung einzusparen.

Die BAG UB fordert als eigenständiges Leistungskonzept eine „**Individuelle betriebliche Rehabilitation und Inklusion**“, deren Leistungsbestandteile so vergeben bzw. gestaltet werden, dass die bisherigen Nachteile der öffentlichen Ausschreibung vermieden werden. Die BAG UB fordert ergänzend einen **allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrag**, an

den sich alle Anbieter bei der Kalkulation der Personalkosten halten müssen. In Gesprächen der BAG UB mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) wurde deutlich, dass die BA diese Zielsetzung unterstützt. Alle Verantwortlichen müssen nun entsprechend handeln, wenn die Leitlinien der UN-BRK und die formulierten Qualitätsansprüche ernst genommen werden. **Zudem sind verlässliche regionale Angebotsstrukturen für alle Beteiligten zu schaffen.** Ansonsten bleibt die im Referentenentwurf genannte Zielsetzung „unter Berücksichtigung des Sozialraums“ ohne Konkretisierung und lediglich eine Forderung auf dem Papier. **Es sind zwar seit der Einführung des SGB IX viele sinnvolle neue gesetzliche (Wahl-)Möglichkeiten geschaffen worden, aber die Umsetzung durch die zuständigen Verwaltungen ist seit 15 Jahren vielfach unzureichend.** Offenbar gibt es kein Instrumentarium, dies effektiv einzufordern. Ob hier die Stärkung der Aufgaben der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation zu Verbesserungen führen wird, bleibt abzuwarten. Zu der „Individuellen betrieblichen Rehabilitation und Inklusion“ zählt die BAG UB Leistungen wie Integrationsfachdienste (§§ 192-198 BTHG-Entwurf), Unterstützte Beschäftigung (§ 55 BTHG-Entwurf), Arbeitsassistenz (§ 185 Absatz 5 BTHG-Entwurf), Budget für Arbeit (§ 61 BTHG-Entwurf) sowie alle individuellen (ggf. noch zu schaffenden) Teilhabemöglichkeiten in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes unterhalb der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. **Insgesamt ist für eine individuell bedarfsdeckende, fachlich hochwertige, verlässliche und gegenseitig durchlässige Angebotsstruktur der Leistungen WfbM, Integrationsfirmen und der hier beschriebenen „Individuellen betrieblichen Rehabilitation und Inklusion“ zu sorgen.**

Vorstand und Geschäftsführung der BAG UB, 18. Mai 2016