

Inhaltsverzeichnis

Präambel.....	3
1. Grundlagen zur Teilhabe am Arbeitsleben aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen - UN-BRK.....	3
2. Umsetzung des Auftrages aus der UN-BRK mit dem BTHG.....	4
2.1 Ausgangssituation in Deutschland.....	4
2.2 Veränderungen mit dem BTHG	5
2.2.1 Überblick.....	5
2.2.2 Vertiefung.....	6
2.3 Fazit.....	7
3. Umsetzungserfordernisse und Handlungsempfehlungen.....	9
3.1 Anforderungen an WfbM für den Arbeitsbereich aus Sicht der BAGüS.....	9
3.1.1 Möglichst breites Arbeits-, Beschäftigungs- und Bildungsangebot.....	11
3.1.2 Hohes Maß an Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt.....	12
3.1.3 Kompetenz (Expertise) und fachliche Qualifikation der Leitung und der Mitarbeitenden.....	14
3.2 Verbindlichkeit von Kooperation	16
3.2.1 Übergang von der (Förder-)Schule in das Arbeitsleben.....	16
3.2.2 Übergang von der WfbM/aLA in ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.....	17
3.2.3 Empfehlung zur Weiterentwicklung eines „Budgets für Arbeit 2.0“	19
3.2.4 Zugänge vom allgemeinen Arbeitsmarkt vermeiden –verbindliche Zusammenarbeit mit dem Träger der Rentenversicherung.....	21
3.2.5 Teilhabeplanverfahren / trägerübergreifende Zusammenarbeit im Kontext der Beantragung von Leistungen im Eingangsverfahren/ Berufsbildungsbereich/ Arbeitsbereich in Werkstätten für behinderte Menschen/ bei anderen Leistungsanbietern.....	22
3.2.6 Werkstatt-Monitoring/Qualitätssicherung inkl. Arbeitsergebnis.....	23
3.3 Rahmenbedingungen für leistungsberechtigte Personen	24
3.3.1 Hemmnisse / (Fehl-)Anreize	25
3.3.2 Vorschläge.....	27

3.4	Anforderungen an die Träger der Eingliederungshilfe	29
3.4.1	Teilhabeplan- bzw. Gesamtplanverfahren nach § 19 bzw. § 121 SGB IX für Leistungen im Arbeitsbereich in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) oder eines anderen Leistungsanbieters (aLA)	30
3.4.2	Landesrahmenverträge und Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen	33
3.4.3	Auswirkungen auf die Strukturen und Ressourcen der Eingliederungshilfeträger	35

Münster im Juni 2022

Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Präambel

Der aktuelle BAGüS-Kennzahlenvergleich zeigt bei den WfbM, anderen Leistungsanbietern und dem Budget für Arbeit ein unverändertes Wachstum in der „Sonderwelt“ Eingliederungshilfe.

Zudem wurde im Rahmen der BAGüS-internen Fachdiskussionen zur Neufassung der BAGüS-Werkstattempfehlungen ein teils deutlicher Weiterentwicklungsbedarf der Teilhabe am Arbeitsleben offenbar.

Wir haben uns daher entschieden, in einer grundlegenden Betrachtung unter den Fachexpert:innen der BAGüS die Diskussionen zu Hemmnissen und Änderungsbedarfen zu vertiefen und daraus konkrete Handlungserfordernisse abzuleiten. Dabei verfolgen wir das Ziel, mehr Menschen als bisher die Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb der üblichen Eingliederungshilfe-Strukturen und damit auch mehr Übergänge, zu ermöglichen, ohne diese Strukturen selbst gänzlich in Frage zu stellen. Nicht zuletzt aktuelle einseitige Fokussierungen auf z. B. ausschließlich das Entlohnungssystem der WfbM bestärken uns dabei, diese Diskussion in einen größeren Zusammenhang zu stellen.

1. Grundlagen zur Teilhabe am Arbeitsleben aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen - UN-BRK¹

In Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention wird unter dem Titel „Arbeit und Beschäftigung“ Folgendes ausgeführt:

„(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird...“

Weiterhin wird im Artikel 27 die Verpflichtung ausgesprochen, durch dafür geeignete Schritte die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zu sichern bzw. zu fördern.

Aus Artikel 27 UN-BRK lassen sich damit insbesondere zwei Ziele ableiten,

- Abbau von „Sonderarbeitswelten“ und

¹ Seit dem 26.03.2009 gilt das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – UN-BRK - in Deutschland. Es ist am 03.05.2008 in Kraft getreten und durch Vertragsgesetz zum Übereinkommen vom 21.12.2008 innerstaatlich verbindlich geworden - BGBl. 2008 Teil II Nr. 35

- Hinführung zu einem inklusiveren Arbeitsmarkt.²

In der allgemeinen Wahrnehmung dient Arbeit nicht nur dazu, seinen Lebensunterhalt zu sichern, sondern ist ein zentraler Bestandteil, um als Teil der Gesellschaft Anerkennung zu finden. Dies in der und für die Gesellschaft sichtbar zu machen und nicht in Sondersystemen zu verorten, lässt sich als Ziel daraus ableiten.

2. Umsetzung des Auftrages aus der UN-BRK mit dem BTHG

2.1 Ausgangssituation in Deutschland

Seit Jahrzehnten hat sich in Deutschland eine soziale Infrastruktur für Menschen mit Eingliederungshilfebedarf mit einem flächendeckenden Netz von Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) etabliert. Trotz unterschiedlichster Arbeits- und Dienstleistungsprofile in diesen WfbM, sowie verschiedenster Konstellationen über ausgelagerte Arbeitsgruppen bis hin zu einzelnen ausgelagerten Arbeitsplätzen, handelt es sich dabei um ein für die Menschen mit Behinderungen geschlossenes System, in dem andere Regeln als auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gelten. Mit dem arbeitnehmerähnlichen Status der Menschen wird versucht, eine gewisse Balance zwischen erforderlicher Unterstützung und Verständnis für Grenzen der Leistungsfähigkeit der Menschen mit Behinderungen einerseits und den typischen Bedingungen des Arbeitsgeschehens andererseits zu erlangen.

Die mit dem System WfbM einhergehenden Regeln werden heterogen bewertet:

Mit der Aufnahmeverpflichtung und dem Grundsatz der einheitlichen Werkstatt (§ 1 WVO) ist die Bandbreite der WfbM-Beschäftigten sehr groß. Von Menschen mit erheblichen funktionalen Einschränkungen, die gerade noch das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ erbringen können, bis hin zu Menschen, deren Leistungsfähigkeit unter individuell angepassten Bedingungen „Normalleistung“ entsprechen kann. Diese extreme Leistungsbandbreite bildet sich nicht im Entlohnungssystem der WfbM ab. Hier müssen die Leistungsstärkeren den Grundlohn der Leistungsschwächeren mitfinanzieren.

- Das System der Entlohnung über einen Grund- und Steigerungsbetrag wird durch die Menschen mit Behinderungen meist als ungerecht empfunden. Gleichzeitig ist dies jedoch auch Folge der Beschäftigung von ausschließlich Menschen mit Behinderung und deren Leistungsvermögen im Kontext der wirtschaftlichen Betätigung der WfbM: Produkte werden hergestellt und Dienstleistungen erbracht, die durch andere Firmen ggf. gar nicht oder mit einem wesentlich geringeren Personalaufkommen zur Verfügung gestellt werden.
- Rentenprivileg: Für die WfbM-Beschäftigten werden Beiträge zur Rentenversicherung in Höhe von 80 % des Durchschnittwertes abgeführt (fiktiver Bruttolohn in Höhe von ca. 2.500 €), dies führt bereits nach einer Anwartschaftszeit von 20 Jahren Tätigkeit in einer

² Vgl. Trenk-Hinterberger, Diskussionsbeitrag Nr. 10/2012 auf www.reha-recht.de.

WfbM zu einer, im Vergleich mit vielen anderen Beschäftigten aus dem Niedriglohnbereich (laut DEStatis sind 21,1 % der Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 11,05 € entlohnt), relativ hohen Rente. Dies wird meist als Argument für die Attraktivität der Beschäftigung im System WfbM angeführt.

- Die Vergütungen nach § 123 SGB IX für den Arbeitsbereich decken sowohl die Pflicht auf Beschäftigung als auch die Erbringung von rehabilitativen Leistungen zur beruflichen Bildung und Qualifizierung, wie einer gezielten Förderung von Übergängen zum allgemeinen Arbeitsmarkt ab. Eine Trennung in verschiedene Leistungs- sowie Vergütungsmodulare „Basis“ und „Vorbereitung und Förderung von Übergängen“ erfolgt bisweilen nicht.

Die Finanzierung des behinderungsbedingten Mehraufwandes erfolgt ausschließlich über die Eingliederungshilfe und nicht wie im allgemeinen Arbeitsmarkt durch Leistungen der Agentur für Arbeit, Integrationsämter aus der Ausgleichsabgabe, u. a.

2.2 Veränderungen mit dem BTHG

2.2.1 Überblick

Mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) wurden dem System WfbM zur Umsetzung des Auftrages aus der UN-BRK zwei Alternativen mit den sog. Anderen Leistungsanbietern (§ 60 SGB IX) und dem Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) zur Seite gestellt.

Während sich der Andere Leistungsanbieter im Grunde als "WfbM-light" (z. B. in einem Nischenangebot oder in kleinen Gruppen) versteht, kann das Budget für Arbeit als "Weiterentwicklung" der Beschäftigung auf ausgelagerten WfbM-Arbeitsplätzen verstanden werden. Allerdings ändert sich der Status von einer arbeitnehmerähnlichen Beschäftigung zu einem Arbeitsplatz auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Menschen mit Behinderungen nehmen die Statusänderung wahr und begrüßen eine tatsächlich bessere Bezahlung. Zudem können Menschen mit Behinderung auch ohne vorherigen Eintritt in die Werkstatt ein Budget für Arbeit erhalten. Das Budget für Arbeit muss weiterentwickelt werden.

Während die Träger der Eingliederungshilfe für die WfbM weiterhin einen gesetzlich verbrieften sozialplanerischen Sicherstellungsauftrag nach § 17 Abs. 1 SGB I i. V. m. § 95 SGB IX haben, gilt dies für die Anderen Leistungsanbieter und das Budget für Arbeit nicht. Diese beiden Alternativen werden durch die Träger der Eingliederungshilfe in den Ländern unterschiedlich umgesetzt.

Später wurde zudem das Budget für Ausbildung mit § 61a SGB IX eingeführt und mit dem Teilhabestärkungsgesetz konkretisiert. I. d. R. erfolgt hier eine Finanzierung durch die vorrangig verpflichteten Rehabilitationsträger (insbesondere die Agentur für Arbeit). Im ganz speziellen Fall der Inanspruchnahme eines Budgets für Ausbildung aus dem Arbeitsbereich einer WfbM oder eines anderen Leistungsanbieters sind die Träger der Eingliederungshilfe dafür zuständig.

Dies schafft neue, nicht unkritische Schnittstellen und kann rechtssystematisch nicht nachvollzogen werden.

2.2.2 Vertiefung

Der leistungsberechtigte Personenkreis ist für alle nachfolgend benannten Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben identisch:

- a) in der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) nach § 56 SGB IX,
- b) bei einem anderen Leistungsanbieter (aLA) nach § 60 SGB IX oder
- c) in Form eines Budgets für Arbeit (BfA) nach § 61 SGB IX.

Zu a)

Bei der **WfbM** handelt es sich um eine berufliche Rehabilitationseinrichtung. Anspruchsberechtigt sind Menschen mit Behinderung, die Anspruch auf Leistungen zur Beschäftigung im Arbeitsbereich (§ 58 SGB IX) haben. Die WfbM ermöglicht den Menschen mit Behinderung ihre Leistungsfähigkeit zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen. Sie erhalten für ihre Tätigkeit in der WfbM ein dem Leistungsvermögen angemessenes Arbeitsentgelt und sind sozialversicherungspflichtig abgesichert. Hervorzuheben ist, dass sie grundsätzlich einen Anspruch auf Aufnahme in die WfbM haben (Stichwort: Einzugsgebiet), vorausgesetzt, sie erbringen ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung.

Die fachlichen Voraussetzungen sind in der Werkstättenverordnung (WVO) geregelt. An die Teilhabeleistungen in der WfbM sind zudem die Fiktion der dauerhaften Erwerbsminderung und das Rentenprivileg geknüpft. Bei Letzterem besagt die rentenrechtliche Regelung für Werkstattbeschäftigte, dass die beitragspflichtige Einnahme mindestens 80 % der Bezugsgröße beträgt.

Zudem wird der erzielte Verdienst aus einer Beschäftigung in einer WfbM nicht bei einer Rente wegen Erwerbsminderung als Hinzuverdienst angerechnet (im Gegensatz zu c)).

Zu b)

Bei einem **anderen Leistungsanbieter** greifen grundsätzlich die Vorschriften und somit fachlichen Voraussetzungen für WfbM nach der WVO. Allerdings sieht § 60 Abs. 2 SGB IX eine Reihe von Abweichungen vor. So bedürfen andere Leistungsanbieter zum Beispiel keiner förmlichen Anerkennung. Sie müssen weder eine Mindestplatzzahl noch eine den WfbM vergleichbare räumliche und sächliche Ausstattung vorhalten. Sie unterliegen nicht dem Grundsatz einer einheitlichen WfbM und sind auch nicht verpflichtet, für Menschen mit Behinderung Leistungen nach § 57 und § 58 SGB IX zu erbringen. Der Leistungsträger ist nicht verpflichtet, Leistungen durch andere Leistungsanbieter zu ermöglichen.

Insofern gelten für die Leistungsberechtigten die Rahmenbedingungen – ausschließlich der Aufnahmeverpflichtung – bei dem anderen Leistungsanbieter analog zu denen einer WfbM (siehe a)).

Zu c)

Anspruchsberechtigt sind beim **Budget für Arbeit** ebenfalls Menschen mit Behinderung, die Anspruch auf Leistungen nach § 58 SGB IX (Leistungen im Arbeitsbereich) haben und denen von einem Arbeitgeber ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis mit einer tarifvertraglichen oder ortsüblichen Entlohnung angeboten wird. Das Budget für Arbeit besteht hauptsächlich durch den gut ausgestatteten Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber. Ergänzt wird dies durch die Leistungen zur Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz. Diese können einzeln oder von mehreren Leistungsberechtigten gemeinsam in Anspruch genommen werden.

Der Mensch mit Behinderung hat jedoch einen einstellungswilligen Arbeitgeber bzw. die Aussicht auf einen Arbeitsvertrag bei Antragstellung vorzuweisen. Die Verpflichtung des Eingliederungshilfeträgers, dem Leistungsberechtigten ein Budget für Arbeit zu verschaffen, für den Fall, dass kein Arbeitgeber vorgewiesen wurde, besteht jedoch nicht.

Der Budgetnehmende ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt, jedoch nicht über die Arbeitslosenversicherung. Begründet wird dies mit dem Personenkreis, da dieser dem Grunde nach dem allgemeinen Arbeitsmarkt wegen voller Erwerbsminderung nicht zur Verfügung stehe und somit lägen die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Arbeitslosenversicherung vor. Beiträge zur gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung werden auf der Grundlage des Arbeitsentgeltes erhoben. Die Arbeitgeber sind für die Beitragszahlung in die Sozialversicherung (Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie Berufsgenossenschaft) verantwortlich.

Bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses im Rahmen des Budgets haben Leistungsberechtigte einen zeitlich unbefristeten und uneingeschränkten Rechtsanspruch auf Aufnahme in eine Werkstatt für behinderte Menschen (gemäß § 220 Abs. 3 SGB IX), die gemäß § 1 Abs. 1 Werkstättenverordnung (WVO) eine Aufnahmeverpflichtung hat.

2.3 Fazit

Die gesetzliche Verbriefung von den vorgenannten Alternativen zur WfbM ist ein Schritt in die richtige Richtung, löst den eigentlichen Widerspruch zwischen Sondersystem Eingliederungshilfe und Teilhabe im bzw. am allgemeinen Arbeitsmarkt jedoch nicht auf. Insbesondere deshalb nicht, weil sie beide eingliederungshilfe-finanziert bleiben. Erste Erfahrungen zeigen, dass

die ohnehin geringe Anzahl von Übergängen aus WfbM heraus in vollständig sozialversicherungspflichtige Beschäftigung³ sogar noch rückläufig sein dürfte. Schließlich werden mit dem Budget für Arbeit jetzt die Vorteile des ausgelagerten Arbeitsplatzes einer WfbM (weiterhin beschützender Rahmen durch den Status der eingliederungshilfeberechtigten Person) mit dem einer vergleichbaren Lohnzahlung wie bei Menschen ohne Behinderungen vereint.

Nachvollziehbar ist, dass eine jahrzehntelang durch Politik und Verwaltung beförderte „soziale Infrastruktur WfbM“ für sich eine Daseinsberechtigung sieht und diese auch einfordert. Die BAGüS stellt das in ihrer Gesamtheit nicht in Frage. Hier braucht es vieler weitere, aufeinander abgestimmte Schritte. Es wird aus dem Kreis der Menschen mit Behinderungen und deren Angehörigen immer Menschen geben, die sich für ein gewissermaßen „behütendes“ System wie das der WfbM stark machen und es wird andere geben, die genau das Gegenteil - volle berechnete Teilhabe am Arbeitsleben - einfordern⁴. Hier gilt es für die Träger der Eingliederungshilfe, sich nicht ausschließlich auf eine dieser Positionen festzulegen, sondern beide Diskussionsstränge auszubalancieren.

Mit diesem Papier soll weniger ein Maßnahmenkatalog für die erforderliche Weiterentwicklung der WfbM erstellt, sondern der Fokus auf Hemmnisse und Chancen zur deutlichen Entwicklung von mehr Übergängen aus den WfbM heraus auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gelegt werden.

³ Das sind Beschäftigungsverhältnisse, die anders als beim Budget für Arbeit auch arbeitslosen-versicherungspflichtig und somit vollständig sozialversicherungspflichtig sind.

⁴ Vgl. auch Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 zu der Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unter Berücksichtigung der VN-BRK (2020/2086(INI)).

3. Umsetzungserfordernisse und Handlungsempfehlungen

3.1 Anforderungen an WfbM für den Arbeitsbereich aus Sicht der BAGüS

Die UN-BRK formuliert die verpflichtenden Grundlagen, die uneingeschränkt auch für die Werkstätten i. S. des § 56 ff und § 219 SGB IX gelten. Ihre gesetzlichen Aufgabenstellungen nach §§ 219 ff. SGB IX basieren deshalb seit Geltung der UN-BRK in Deutschland (26.03.2009) u. a. auf folgenden fünf Verpflichtungen:

- der „Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberichtigung“⁵,
- ihren Leistungsberechtigten „ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten“ zu ermöglichen,⁶
- ihnen „die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens“ zu gewährleisten,⁷
- „das Sammeln von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ zu ermöglichen⁸, die dazu führen sollen,
- „den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird“.⁹

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK-Ausschuss) hatte die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland geprüft und das Werkstattssystem in seiner heutigen Form gerügt. In der finalen Fassung seiner abschließenden Bemerkungen zu Deutschland vom 13.5.2015 hat er festgestellt, „dass segregierte Werkstätten für behinderte Menschen weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang fördern.“ Deshalb fordert der UN-BRK-Ausschuss die Bundesregierung auf, einen inklusiven Arbeitsmarkt zu schaffen, der im Einklang mit den Menschenrechten steht. Der Fokus soll dabei auf der Schaffung von zugänglichen Arbeitsplätzen bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt liegen.

⁵ Art. 5 Abs. 4 UN-BRK

⁶ Art. 26 Abs. 1 UN-BRK

⁷ ebd.

⁸ Art. 27 Abs. 1 Buchst. J) UN-BRK

⁹ Art. 27 Abs. 1 Satz 1 UN-BRK

Die Werkstatt soll nach Ansicht des EU-Parlaments „lediglich eine Option für einen befristeten Zeitraum“ darstellen.¹⁰ Dieses entspricht teilweise auch den Rechtsnormen zur Teilhabe am Arbeitsleben im Kapitel 10 Teil 1 SGB IX, insbesondere den §§ 49, 56, 58 und 61 sowie dem § 219 SGB IX. Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben werden dazu insbesondere erbracht, die Erwerbsfähigkeit von Menschen mit Behinderung oder von Behinderung bedrohter Menschen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und ihre Teilhabe am Arbeitsleben möglichst dauerhaft zu sichern. Dieses erfordert von den Werkstätten insbesondere den Übergang in das Erwerbsleben nachhaltig zu fördern, um sichere und dauerhafte Beschäftigungsmodelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und außerhalb von Werkstätten in voller Übereinstimmung mit der UN-BRK zu ermöglichen. Gleichzeitig erfordert es von den Mitgliedsstaaten, „inklusive Beschäftigungsmodelle auf dem offenen Arbeitsmarkt und außerhalb geschützter Werkstätten in Übereinstimmung mit der UN-BRK auszuarbeiten und zu fördern“.¹¹

Der Gesetzgeber hat mit dem BTHG der WfbM einen eindeutigen und einheitlichen Auftrag erteilt: Leistungen zu erbringen, auch um die Erwerbsfähigkeit der Beschäftigten im Arbeitsbereich zu entwickeln oder wiederherzustellen (§ 56 SGB IX) und den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern (§ 58 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX). Teilhabe am Arbeitsleben und Eingliederung in das Arbeitsleben schließt die rechtlich normierte Pflicht der WfbM mit ein, den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt sicherzustellen (§§ 56, 58 Abs. 2, 219 Abs. 1 Satz 3 ff. SGB IX i. V. m. § 5 WVO). Um diesen Auftrag erfolgreich erfüllen zu können, muss die WfbM betriebswirtschaftlich und rechtsnormgemäß kompetent handeln. Das maßgebliche Ziel, „das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen“ (Artikel 27 UN-BRK), wird im „Werkstätten-Recht“ durch die Verpflichtung zu einer größtmöglichen Nähe zum allgemeinen Arbeitsmarkt und der Übergangsförderung ins Erwerbsleben aufgegriffen.

Um dieses zu gewährleisten, bedarf es insbesondere

- eines möglichst breiten, personenbezogenen Arbeits-, Beschäftigungs- und Bildungsangebotes (§ 5 Abs. 1 bis 3 WVO);
- eines hohen Maßes an Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt (§§ 49, 56, 58, 219 SGB IX, § 5 Abs. 4 WVO), sowie

¹⁰ ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS zu der Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unter Berücksichtigung der VN-BRK(2020/2086(INI)) S. 15 Nr. 13

¹¹ ebenda

- pädagogischer und betriebswirtschaftlicher Kompetenz (Expertise) und fachlicher Qualifikation der Leitung und der Mitarbeitenden (§ 219 Abs. 1 Satz 4 SGB IX i. V. m §§ 9 und 10 WVO).

3.1.1 Möglichst breites Arbeits-, Beschäftigungs- und Bildungsangebot

Die Anforderungsbandbreite im Arbeitsbereich der WfbM soll der des allgemeinen Arbeitsmarktes soweit wie möglich entsprechen¹². Dieses personenbezogene Arbeitsförderungsangebot mit einer zielgruppengerechten, individuell angepassten Didaktik und Methodik muss sich immer auch am Ziel des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausrichten.

Die Arbeitsaufträge an die Leistungsberechtigten im Arbeitsbereich (Produktions- und Dienstleistungsangebote) der Werkstätten und deren Arbeitsprozesse müssen den Rechtsnormen entsprechen. Damit sie ihre angemessene Wirkung erzeugen können, sind sie bewusst und planmäßig vorzubereiten, individuell anzupassen sowie pädagogisch und wirtschaftlich zielgerichtet umzusetzen.

Jedem/jeder Beschäftigte/n wird entsprechend § 5 WVO und gemäß diesem Auftrag ein den individuellen Fähigkeiten und Beeinträchtigungen entsprechend angepasster Arbeitsplatz angeboten. Ergonomische Gesichtspunkte sind bei der Gestaltung der Arbeitsplätze und Arbeitsprozesse zu berücksichtigen. Aufgabe der Fachkräfte für Arbeits- und Berufsförderung und des begleitenden Dienstes nach §§ 9 und 10 WVO ist es, die in der Werkstatt auszuführende Arbeit so vorzubereiten und zu gestalten, dass möglichst viele Lernanreize, Weiterbildungsmöglichkeiten und Qualifizierungen für die Beschäftigten entstehen.

Die WfbM fördert damit die Kompetenz- und Persönlichkeitsentwicklung der Beschäftigten und ermutigt sie, sich individuell und systematisch beruflich und persönlich weiterzuentwickeln. Zu diesen Maßnahmen gehört es, das Interesse der Leistungsberechtigten an einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern und neue Erfahrungen im Erwerbsleben sammeln zu wollen.

¹² § 5 WVO

Forderungen an die WfbM:

- Die WfbM verbessert auf Basis regelmäßiger Teilhabezielgespräche insbesondere die individuellen Bildungsangebote zur zielgerichteten Vorbereitung auf die Anforderungen an ein angestrebtes Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.
- Die WfbM bietet die notwendige begleitende Unterstützung wie z. B. ein systematisches Mobilitätstraining, um die Teilhabechancen außerhalb der WfbM kontinuierlich zu erhöhen.
- Die im Berufsbildungsbereich erworbene Leistungsfähigkeit und die Persönlichkeit der Beschäftigten werden somit im Arbeitsbereich gem. § 5 Abs. 3 WVO systematisch weiterentwickelt.
- Bildungsangebote im Sinne eines lebenslangen Lernens werden im Arbeitsbereich als Qualifizierungs- und Lernformen, die Lernen und Arbeit in der Arbeitswelt direkt verbinden – z. B. in Form von Lernzirkeln und Lerninseln – implementiert.
- Zeitgemäße wissenschaftsgestützte Methoden der lernförderlichen Arbeitsgestaltung werden berücksichtigt. Dazu gehören u. a. Aspekte des Modells der vollständigen Handlung und innovative Methoden wie die teilautonome Gruppenarbeit.
- Die WfbM initiiert oder beteiligt sich an regionalen Besprechungsformaten, unter Berücksichtigung von regionalen Gegeben- und Besonderheiten.

3.1.2 Hohes Maß an Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt

Im Sinne der UN-BRK, zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und zur Erreichung der Ziele des Bundesteilhabegesetzes, beschreiben die Rechtsnormen die WfbM generell als offenes und für ihre Leistungsberechtigten durchlässiges, sozialräumliches Angebot, das über die institutionelle Begrenzung der Einrichtung hinaus, die gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben in der WfbM sicherstellt und – im Zusammenwirken mit den Integrationsfachdiensten (IFD) – auch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt umfassend unterstützt.

Forderungen an die WfbM:

- Die in § 5 Abs. 4 WVO genannten übergangsfördernden Maßnahmen (Praktika und ausgelagerte Arbeitsplätze) als Mittel zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt werden konsequent genutzt und ausgeweitet.

- Die Förderung von Übergängen wird in der WfbM systematisch vorbereitet. Dabei werden die Beschäftigten sowohl in der WfbM qualifiziert, erhalten aber auch Schritt für Schritt frühzeitig die Möglichkeit, Anforderungen und Bedingungen des für die jeweilige Person in Frage kommenden Arbeitsmarktes durch Hospitationen und Praktika kennenzulernen und einschätzen zu können. Die dezidierte Einarbeitung findet so frühzeitig wie möglich direkt am Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nach dem Prinzip „erst platzieren, dann qualifizieren“ statt. Hierdurch wird gewährleistet, dass die Stärken, Interessen, Wünsche und Bedürfnisse der Beschäftigten berücksichtigt und die betrieblichen Anforderungen, Bedingungen, Möglichkeiten und Verhältnisse zielgerichtet einbezogen werden können. Ziel im Sinne der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) ist es, auf diese Weise Barrieren abzubauen, Potentiale zu stärken, gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen sowie passgenaue und dauerhafte Arbeitsverhältnisse sicherzustellen.
- Die Förderung des Übergangs und die Verlagerung der Arbeitsangebote in den Sozialraum beginnt konsequent bereits im Eingangsverfahren¹³ und Berufsbildungsbereich mit dem Ziel des Überganges auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.
- Die kontinuierliche Überprüfung und Aktualisierung der Bildungs- und Qualifizierungsinhalte, deren Ausrichtung an den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes und deren Relevanz für den allgemeinen Arbeitsmarkt sind zu gewährleisten. Hierzu kooperieren die Werkstätten z. B. mit Berufsschulen und anderen Bildungsträgern und fördern die Nutzung der Angebote zur Erwachsenenbildung im Sozialraum.
- Im Arbeitsbereich erlangte anerkannte und zertifizierte Bildungsinhalte und -abschlüsse erhöhen die Aufnahmechancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dies können modular aufgebaute Teilqualifizierungen sein, die sich an anerkannten Berufsabschlüssen orientieren. Ebenso Zertifikatslehrgänge und Qualifizierungsbausteine im Sinne inhaltlich und zeitlich abgetrennter Lerneinheiten, die Teile einer Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf sind und zur Ausübung einer Tätigkeit befähigen.
- Nach § 5 Abs. 1 Nummer 3 WMVO hat der Werkstattrat bei der Weiterentwicklung der Persönlichkeit und der Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ein Mitwirkungsrecht. Die Erarbeitung entsprechender Förderungs- und Übergangskonzepte sollten daher zwischen Werkstatt und Werkstattrat abgestimmt werden.

Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsempfänger:innen nach § 8 SGB IX erfordert für die arbeitsbegleitenden Maßnahmen einen konkreten und qualifizierten Leistungskatalog der WfbM. Dabei werden die arbeitsbegleitenden Maßnahmen konsequent am Ziel der Förderung

¹³ Auch schon im EV ein Auftrag der WfbM. Siehe auch Fachkonzept EV/BBB der BA, dort Tz. 1 Abs. 3:

des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtet. Hierzu erfolgt in der Praxis eine Vernetzung mit und die Integration von ausgelagerten Arbeitsplätzen in gemeindenahen Strukturen.

Das Fachkonzept der Sozialraumorientierung geht dabei weit über die Auslagerung von Arbeitsplätzen in den Sozialraum hinaus. Dieses gesellschaftliche Handlungsgebiet ist von menschlichen Beziehungen geprägt, von Interaktionen, sozialen Strukturen und Verhältnissen. Wirtschaft, Handel und Gewerbe sind ein bedeutender Teil des Sozialraumes. Sie beeinflussen maßgeblich die individuelle Sozialisation und Biografie.

- Um die Übergänge aus der WfbM nachhaltig zu fördern und zu verstärken, gestalten die Werkstätten ihr Netzwerk mit der Wirtschaft, mit Handel, Gewerbe und allen erreichbaren regionalen Arbeitgebern noch enger. Werkstätten müssen neue, innovative Arbeitsmöglichkeiten im Sozialraum erschließen, besonders mit den regionalen Inklusionsbetrieben (§§ 215 ff. SGB IX) kooperieren und vielfältige, arbeitsmarktnahe Arbeitsangebote schaffen.
- Um den Anreiz für Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen, sollte sich der Wechsel ins Erwerbsleben nicht zuletzt in den Entgeltordnungen widerspiegeln, insbesondere bei den ausgelagerten Arbeitsplätzen zum Zwecke des Übergangs.

3.1.3 Kompetenz (Expertise) und fachliche Qualifikation der Leitung und der Mitarbeitenden

Die Qualität und alle ihre einzelnen Dimensionen sind in jeder Werkstatt gleichermaßen abhängig von den personalen und sozial-kommunikativen Kompetenzen wie von der Handlungs- und Methodenkompetenz, sowohl der gesamten Fachteams als auch von jedem einzelnen Mitarbeitenden. Die Erfüllung der rechtlich normierten Aufgaben erfordert angesichts der dynamischen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung eine hohe Struktur- und Prozessqualität: Das Werkstattpersonal ist wegen der sich ständig entwickelnden Rahmenbedingungen vor hohe Anforderungen gestellt und entsprechend herausgefordert. Dieses erfordert hohe Anpassungs-, Mitgestaltungs- und Innovationsfähigkeiten.

Eine enge Kooperation mit den Integrationsfachdiensten (IFD) bietet eine gute Chance, um nachhaltig vielfältige Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen und zu sichern.

IFD sind nach §§ 192 ff. SGB IX „Dienste Dritter, die bei der Durchführung von Maßnahmen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben beteiligt werden“ (ebd. Abs. 1). Sie unterstützen unter anderem Beschäftigte, die den Übergang aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt anstreben (ebd. Abs. 2 Nr. 2). Sie verfügen über Fachpersonal mit entsprechender psychosozialer oder arbeitspädagogischer Qualifikation. Der IFD hat aufgrund seiner Arbeits-

marktnähe einen ressourcenorientierten und objektiveren Blick hinsichtlich des Fähigkeitsprofils einerseits und des Anforderungsprofils des allgemeinen Arbeitsmarktes andererseits. Er ist zudem gesetzlich verpflichtet, den Verlauf seiner Inklusionsbemühungen und deren Ergebnisse zu dokumentieren (§ 197 SGB IX).

Forderungen an die WfbM:

- Der Arbeitsbereich der Werkstätten orientiert sich bei seiner Konzeption, Aufgabenstellung, Ausstattung und Zielstellung an den Anforderungen und Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes (s. §§ 49 Abs. 4; 56; 58 Abs. 2 Nr. 3; 219 Abs. 1 Satz 3 ff. SGB IX).
- Um den Arbeitsbereich einer jeden Werkstatt so kongruent wie möglich auf die Anforderungen und Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes anzupassen, werden die Erkenntnisse der modernen Arbeitswissenschaft ebenso in das Handlungswissen der Werkstätten einbezogen wie die Orientierung an den strukturellen und konjunkturellen Entwicklungen der Wirtschaft und des allgemeinen Arbeitsmarktes.
- Das erfordert aktuell u. a. eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Anforderungen der Digitalisierung und die Förderung digitaler Kompetenzen. Neue und innovative Arbeitsfelder werden erschlossen, die Arbeitsprozesse flexibilisiert und neue Anforderungen der modernen Arbeitswelt erkannt und aufgegriffen.
- Die Mitarbeitenden der Werkstätten werden befähigt, zielgruppengerechte, inhaltlich, methodisch und didaktisch hochwertige Bildungsangebote bereitzustellen und diese kontinuierlich an die Entwicklungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anzupassen. Hierzu bieten sich u. a. Bildungspartnerschaften mit Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes und mit Bildungseinrichtungen (u. a. Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke) an.
- Unterstützung mit den Methoden des Jobcoachings¹⁴ wird zu einem wirksamen Angebot der WfbM zur individuellen Förderung der Leistungs- und Erwerbsfähigkeit der Beschäftigten innerhalb der Einrichtung und dient der Unterstützung von Übergängen zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Daher soll jede Werkstatt über entsprechende Erfahrungen und Kenntnisse über die Möglichkeiten und Bedingungen eines systematischen Jobcoachings in Betrieben und Dienststellen des allgemeinen Arbeitsmarktes verfügen. Neben den regulären Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt werden die Potentiale des Budgets für Ausbildung und des Budgets für Arbeit konsequent und systematisch genutzt.

¹⁴ Nach des Standards „Jobcoaching AP“ <https://www.bag-ub.de/qualitaetsnetzwerk-Jobcoaching>

- Um den Übergang von Beschäftigten aus dem Arbeitsbereich der Werkstätten nachhaltig zu fördern, ist es hilfreich, dass die Kooperation zwischen der WfbM und dem IFD im Allgemeinen und im Einzelfall frühzeitig beginnt und sich zu einer dauerhaften Zusammenarbeit entwickelt. Bei einem sich abzeichnenden Wechsel aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt soll der IFD sukzessive die Unterstützung des Menschen mit Behinderung übernehmen.

3.2 Verbindlichkeit von Kooperation

Gerade bei der Inklusion von anspruchsberechtigten Personen i. S. d. §§ 57 und 58 SGB IX auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sollten alle zur Verfügung stehenden Ressourcen der verschiedenen Rehabilitationsträger trägerübergreifend gebündelt werden, um die Übergangsversuche zu unterstützen und, soweit möglich, nachhaltig zu sichern. Unterschiedliche rechtliche Definitionen oder Vorgehensweisen der an der Inklusion von behinderten Menschen beteiligten Stellen sollten den Inklusionsbemühungen möglichst nicht entgegenstehen. Hemmende Faktoren, aus denen sich bisher der Automatismus „Förderschule – Aufnahme in die Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM)“ ergab, waren und sind teilweise auf eine unzureichende Kooperation und Vernetzung der an der Eingliederung von behinderten Menschen beteiligten Stellen zurückzuführen. Daher soll die gegenseitige Einbindung und frühzeitige Abstimmung der verschiedenen Rehabilitationsträger und sonstiger an der Inklusion beteiligten Stellen künftig mehr Beachtung finden, damit diese als Netzwerkpartner mit derselben Zielsetzung gemeinsam agieren können.

In gemeinsamer Verantwortung für die inklusive berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung sollten die relevanten Leistungsträger eine abgestimmte Haltung und Zielrichtung gemeinsam auf Bundes- und Landesebene erarbeiten und regionale verbindliche Kooperationen zur Umsetzung eingehen.

Handlungsfelder hierzu bestehen in vielfältiger Weise, einen besonderen Stellenwert erhält dabei die Gestaltung des Übergangs von der (Förder-)Schule in das Arbeitsleben sowie der Übergang von der WfbM/aLA in ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Es bedarf grundsätzlich mehr Kommunikation, Beratung, Struktur und Verbindlichkeit bei der Übergangsgestaltung, um die immer noch extrem niedrige Übergangsquote von unter 1 % deutlich zu steigern.

Auf der operativen Ebene kommt der Ausgestaltung des Teilhabeplans und eines einheitlichen Werkstatt-Monitorings eine besondere Bedeutung zu.

3.2.1 Übergang von der (Förder-)Schule in das Arbeitsleben

Mit Blick auf die UN-BRK, aber auch auf die zunehmende Entwicklung zu inklusiven Angeboten in Kindertagesstätten und Schulen, ist die konsequente Orientierung an den Anforderungen

des allgemeinen Arbeitsmarktes bereits ein wesentliches Element zur zukünftigen Gestaltung inklusiverer Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies entspricht dem zunehmenden Interesse der leistungsberechtigten Menschen mit Behinderungen.

Es kann trotz Durchführung von unterschiedlichen beruflichen Orientierungsmaßnahmen während der Schulzeit von einer noch bestehenden Regelmäßigkeit ausgegangen werden, dass Schulabgänger:innen aus Schulen mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung i. d. R. direkt in WfbM wechseln. Um einen solchen Automatismus zu durchbrechen, bedarf es gemeinsamer Anstrengungen insbesondere zwischen dem Schulaufwandsträger, der Bundesagentur für Arbeit und dem Integrationsamt/Inklusionsamt. Ebenso kommen den Schulen und IFD eine besondere Bedeutung zu.

Entsprechende Modelle/Maßnahmen (zur schulischen und beruflichen Bildung/Qualifizierung) zeigen, dass bei einer frühzeitigen Einbindung und strukturierten Vernetzung aller Akteure alternative Lösungen zur Beschäftigung in WfbM für Schulabgänger:innen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgreich umgesetzt werden. So können z. B. im Rahmen von Berufswegekonferenzen die berufliche Perspektive der Menschen mit Behinderung besprochen und weiterführende Maßnahmen abgestimmt und verbindlich festgehalten werden. Dem Eingliederungshilfeträger kommt insbesondere eine beratende Funktion zu und er kann die Maßnahme mit erforderlichen flankierenden Leistungen, z. B. im Bereich Wohnen, unterstützen.

Forderung:

- Auf Ebene der Bundesländer wird eine verbindliche Kooperation zwischen dem Kultusministerium unter Beteiligung der Schul(aufwands-)träger, der Bundesagentur für Arbeit und dem Integrationsamt/Inklusionsamt verpflichtend geregelt. Die Schulen und IFD sowie die Eingliederungshilfeträger werden einbezogen.

3.2.2 Übergang von der WfbM/aLA in ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Während für die Zusammenarbeit der Reha-Träger bei der Aufnahme in die WfbM/aLA im Rahmen des Teilhabeplanverfahrens schon gute kooperative Ansätze entwickelt wurden, ist das Verfahren bei Übergängen im Grunde bislang wenig bis gar nicht verbindlich zwischen den beteiligten Reha-Trägern geregelt. Dies führt regional zu hemmenden Unklarheiten und uneinheitlichen Verfahren, so wird bspw. ein Eingliederungszuschuss der Agentur für Arbeit in manchen Regionen gar nicht bewilligt, statt ihn flächendeckend, geregelt, transparent und obligatorisch für Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nutzbar zu machen.

Mit Ausweitung der trägerübergreifenden und kooperativen Zusammenarbeit, auch auf die Verfahren der Übergänge aus dem Arbeitsbereich der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt (Übergänge in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) oder in alternative Übergänge

in das Budget für Arbeit/Ausbildung, könnten derzeitige Hemmnisse (wie die Problematik der vollen Erwerbsminderung) abgebaut werden.

Um die Zahl der Übergänge in ein vollständiges sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis von anspruchsberechtigten Personen i. S. d. §§ 57 und 58 SGB IX zu erhöhen, bedarf es zur Realisierung neben dem bereits bestehenden Rückkehrrecht nach § 220 Abs. 3 SGB IX insbesondere

- entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen der anspruchsberechtigten Personen,
- die Sicherung der Eingliederungszuschüsse § 90 SGB III bzw. § 50 SGB IX (mit geregelter Höhe und Zeitraum),
- einen entsprechenden Minderleistungsausgleich § 185 Abs. 3 Z. 2e SGB IX, § 27 SchwbAV (mit geregelter Höhe und Zeitraum),
- ggf. bedarfsgerechte Nachbetreuung der anspruchsberechtigten Personen am sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz durch die IFD in Zuständigkeit der Inklusionsämter (Nachhaltigkeit),
- Fördermaßnahmen und unbürokratische Verfahrensabläufe für Arbeitgeber.

Ein engagiertes und abgestimmtes Zusammenwirken der zuständigen Leistungsträger aus den Rechtskreisen des SGB II, SGB III, SGB IX sowie SGB XII ist dabei unabdingbar. Ebenso die Kooperation unterschiedlicher Leistungserbringer im Bereich Teilhabe am Arbeitsleben, insbesondere der Werkstätten und IFD.

Inhaltliche Kernpunkte für die Konkretisierung der Kooperationsvereinbarungen sind:

- Unbürokratischer Zugang
 - ein Leistungsträger als Ansprechpartner für Antragssteller/Arbeitgeber
 - gemeinsamer Förderantrag
 - Versendung des Bescheids erfolgt gebündelt von einem Träger.
- Förderleistung und Zuständigkeiten definieren / Verfahrensablauf erstellen.
- Fließender Übergang beim Wechsel von Zuständigkeiten gewährleisten.
- Einbeziehung der relevanten Leistungserbringer, insbesondere die WfbM und Integrationsfachdienste (Kooperation).

Forderungen:

- Auf Ebene der Bundesländer ist unter Federführung der Eingliederungshilfeträger im Schulterschluss mit den Inklusionsämtern eine **verbindliche** Kooperation zwischen der Bundesagentur für Arbeit, DRV, dem Integrationsamt/Inklusionsamt und dem Eingliederungshilfeträger zu vereinbaren. Eine entsprechende Konkretisierung im Sinne einer Verpflichtung der Reha-Träger in § 5 WVO ist dazu angezeigt.
- Die Zusammenarbeit zwischen WfbM/aLA und IFD wird verbindlich geregelt.
- Der Bund stellt die Sicherung der Eingliederungszuschüsse § 90 SGB III bzw. § 50 SGB IX als Pflichtleistung der vorrangigen Leistungsträger in Bedarf deckender Höhe und Zeitraum klar.
- Der Eingliederungshilfeträger selbst wirkt im Gesamt- bzw. Teilhabeplanverfahren auf mögliche Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. deren Vorbereitung im Einzelfall als auch im Allgemeinen hin. Dabei nutzt er u. a. jährliche Zielvereinbarungen.

3.2.3 Empfehlung zur Weiterentwicklung eines „Budgets für Arbeit 2.0“

Im Sinne der Inklusion sind bei der Teilhabe am Arbeitsleben, soweit möglich, exklusive „Sonderwelten“ abzubauen und anspruchsberechtigten Personen i. S. d. § 58 SGB IX, die ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern eingehen, nicht schlechter gegenüber sonstigen beschäftigten Personen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu stellen. In der Konsequenz sollten diesen Personen dann auch die Instrumentarien und Fördermöglichkeiten -insbesondere durch die Bundesagentur für Arbeit und das Integrationsamt/Inklusionsamt-, die für beschäftigte Personen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bestehen, zur Verfügung stehen.

Diese Fördermöglichkeiten sind Personen im Rahmen des Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX bisher jedoch verwehrt, da bei der Inanspruchnahme dieser Leistung die volle Erwerbsminderung unverändert unterstellt wird.

Daher sind auch keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung abzuführen, was dazu führt, dass ihnen die sich daraus ergebenden Leistungen wie z. B. das Kurzarbeitergeld nicht zustehen.

Leistungsberechtigte Personen, die auf den allgemeinen Arbeitsmarkt übergegangen sind, haben ein Rückkehrrecht i. S. d. § 220 Abs. 3 SGB IX. Bei leistungsberechtigten Personen, die mit Hilfe des Budgets für Arbeit am Arbeitsleben teilnehmen, wird aufgrund der unterstellten Erwerbsminderung und der fehlenden Arbeitslosenversicherung aus diesem Rückkehrrecht eine Rückkehrpflicht, auch bei einer nicht behinderungsbedingten Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Gleichwohl kann es sein, dass die bestehenden Fördermöglichkeiten bei Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt auch für anspruchsberechtigte Personen i. S. d. § 58 SGB IX keine ausreichende und/oder dauerhafte Kompensation der Leistungsminderung darstellen. Ist dies der Fall und um das Arbeitsverhältnis auf Dauer zu sichern, sind weitere Leistungen in Form eines „Budget für Arbeit 2.0“ (Arbeitstitel) durch den Eingliederungshilfeträger möglich. Dieses kann ebenso wie beim bisherigen Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX einen ergänzenden Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber der beschäftigten Person und die Aufwendungen für die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz umfassen, soweit die hierfür vorrangigen Leistungen ausgeschöpft sind und dieser zur Sicherung des Arbeitsplatzes erforderlich ist.

Forderungen

zur Weiterentwicklung des Budgets für Arbeit – Merkmale für ein Budget für Arbeit 2.0:

- Die Höhe und Dauer der im Einzelfall notwendigen Förderung orientiert sich an der individuellen Leistungsfähigkeit sowie am leistungsträgerübergreifend festgestellten Förderbedarf im konkreten Arbeitsverhältnis (bei Übergängen aus dem Arbeitsbereich einer WfbM führt der Eingliederungshilfeträger das Teilhabeplanverfahren).
- Liegt die individuelle Leistungsfähigkeit im konkreten Arbeitsverhältnis über 30 Prozent eines vergleichbaren Beschäftigten und beträgt der Beschäftigungsumfang regelmäßig mindestens 15 Wochenstunden, dann kommen bei einer tariflichen oder ortsüblichen Bezahlung vorrangige Leistungen zum Tragen.
- Reichen die vorrangigen Leistungen in der Höhe oder auf Dauer des Beschäftigungsverhältnisses nicht aus, um die wirtschaftliche Belastung des Arbeitgebers auszugleichen, kommen ergänzende Lohnkostenzuschüsse des EGHT als Budget für Arbeit (Stufe 1) hinzu.
- Liegt die individuelle Leistungsfähigkeit im konkreten Arbeitsverhältnis auf Dauer nach umfassender Vorbereitung und Einarbeitung unter 30 Prozent eines vergleichbaren Beschäftigten, dann kommen ausschließlich Lohnkostenzuschüsse des Eingliederungshilfeträgers als Budget für Arbeit (Stufe 2) zum Tragen. Das zuständige Integrations-/Inklusionsamt kann sich nachrangig an den Kosten für ein Budget für Arbeit (Stufe 2) nach § 185 Abs. 3 Nr. 6 SGB IX beteiligen.
- Im Sinne einer inklusiven Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unterliegen alle Beschäftigungsverhältnisse wesentlich behinderter Menschen mit einem regelmäßigen Beschäftigungsumfang von mindestens 15 Wochenstunden, die tariflich oder ortsüblich entlohnt werden, der uneingeschränkten Sozialversicherungspflicht. Dies soll durch eine entsprechende Klarstellung in § 25 SGB III (Beschäftigte)

sowie den vergleichbaren sozialversicherungsrechtlichen Regelungen sichergestellt werden.

- Dadurch wird sichergestellt, dass wesentlich behinderte Menschen beim Verlust eines Arbeitsverhältnisses das uneingeschränkte Recht auf die entsprechenden Lohnersatzleistungen sowie Leistungen zur Arbeitsvermittlung durch spezifische Fachkräfte der Arbeitsvermittlung für schwerbehinderte Menschen oder die IFD erhalten.

Das Rückkehrrecht nach § 220 Abs. 3 SGB IX ist gegenüber den Leistungen zur Arbeitsvermittlung und den Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen nachrangig. Es kann im Rahmen des Wunsch- und Wahlrechts jedoch unter Verzicht vorrangiger Leistungen unmittelbar in Anspruch genommen werden.

3.2.4 Zugänge vom allgemeinen Arbeitsmarkt vermeiden –verbindliche Zusammenarbeit mit dem Träger der Rentenversicherung

Nach § 91 SGB IX sind die Leistungen der Eingliederungshilfe gegenüber anderen Sozialleistungen nachrangig. Dies gilt sowohl für die Prüfung der Aufnahmevoraussetzungen vor einer WfbM-Aufnahme wie für die Förderung von Übergängen (zurück) zum allgemeinen Arbeitsmarkt.

Vorrangige Leistungsverpflichtungen der Rentenversicherung (und anderer Rehabilitationsträger) sind vor der Aufnahme in eine WfbM nicht nur abstrakt, sondern auch konkret zu prüfen. Seit Jahren steigt der Anteil der Neuaufnahmen in WfbM, die von der DRV zu verantworten sind, ungebremst weiter. Dabei hat die DRV sowohl die Möglichkeit als auch die Verpflichtung Alternativen zur WfbM umfassend auszuloten und zu nutzen. Darauf sollten die Eingliederungshilfeträger vor ihrer Zustimmung zur Aufnahme in einer WfbM hinwirken.

Forderungen:

- Die DRV (und andere Rehabilitationsträger) nutzen in stärkerem Maße als bisher zur Erfüllung ihrer Aufgaben:
 - die Möglichkeit, die IFD zu beauftragen (vgl. Gemeinsame Empfehlungen IFD der BAR). Dies gilt umfassend: zur Sicherung bedrohter, zur Erprobung und Vermittlung sowie zur Unterstützung bei der Einarbeitung und Stabilisierung in neue, fähigkeitsangepasste Arbeitsverhältnisse.
 - Maßnahmen zur Belastungserprobung nach § 42 Abs. 2 Nr. 7 bzw. zur Arbeitserprobung nach § 49 Abs. 4 SGB IX unter Begleitung des IFD (oder anderer Rehabilitationsdienste) am allgemeinen Arbeitsmarkt durchführen und vom IFD Fachdienstliche Stellungnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten.

- vor der Aufnahme in eine WfbM vorrangige Leistungen nach § 50 SGB IX an Arbeitgeber zur Sicherung oder Modifizierung bestehender Arbeitsverhältnisse (auch durch den Einsatz der IFD), die Möglichkeiten der Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation nach § 51 SGB IX (hier insbesondere RPK) und/oder im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung nach § 55 Abs. 2 SGB IX die individuelle betriebliche Qualifizierung (InbeQ).¹⁵
- Die Eingliederungshilfeträger machen ihre Zustimmung zur Aufnahme in eine WfbM davon abhängig, dass diese Leistungen konkret erbracht wurden. Gleichzeitig mit der Zustimmung zur Aufnahme in eine WfbM sind Vereinbarungen zu einer möglichen Rückkehr zum allgemeinen Arbeitsmarkt abhängig von der individuellen Verbesserung der Leistungs- und/ oder Erwerbsfähigkeit durch frühzeitige Vorbereitung und Erprobung am allgemeinen Arbeitsmarkt sowie durch entsprechende vorrangige Leistungen dem Grunde nach zu treffen.

3.2.5 Teilhabeplanverfahren / trägerübergreifende Zusammenarbeit im Kontext der Beantragung von Leistungen im Eingangsverfahren/ Berufsbildungsbereich/ Arbeitsbereich in Werkstätten für behinderte Menschen/ bei anderen Leistungsanbietern

In der vorläufigen Orientierungshilfe zur trägerübergreifenden Zusammenarbeit¹⁶ wurde bereits bundesweit und darauf aufbauend durch entsprechende Kooperationsvereinbarungen der Partner auf Landesebene die Beantragung der Leistungen im EV/BBB/AB geregelt.

Erste Erfahrungen in der Einzelfall-Bearbeitung liegen damit vor, sollten gemeinsam bewertet und ggf. einer Anpassung sowie Weiterentwicklung zugeführt werden. Wiederkehrende Themen sind bspw. die Weitergabe von Unterlagen zur Vermeidung von Doppelbegutachtungen (vollständiger Eingliederungsplan, aktuelle ärztliche Unterlagen und Hintergrundinformationen, Vereinheitlichung von Teilhabeplänen, strukturelle Besprechungsformate zwischen allen Reha-Trägern und Leistungserbringern).

Ebenfalls sollte der Umgang und die Koordinierung mit unterschiedlichen Expertisen im Einzelfall (z. B. Bundesagentur für Arbeit, DRV und Träger der Eingliederungshilfe) unter etwaiger Einbeziehung des IFD für eine verbesserte Wirksamkeit der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben weiterentwickelt werden.

¹⁵ Während die BA dieses Instrument in ca. 3.500 laufenden Fällen nutzt, nutzt die DRV die InbeQ lediglich in ca. 150 Fällen pro Jahr. Nachhaltigkeit und Qualitätssicherung der Teilhabe am Arbeitsleben“ dort Kapitel 5.4.2 Seite 117 ff. https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/2dfbfa463a4d7f71be425968cfed6a22203482/bagub_ubnqpraxisbericht.pdf

¹⁶ <https://www.bagues.de/de/veroeffentlichungen/orientierungshilfen-und-empfehlungen/>

Das BTHG hat im Rahmen des Teilhabe- und Gesamtplanverfahrens eine deutliche Stärkung der Eingliederungshilfeträger-eigenen Mitarbeiter:innen/ des Fallmanagements und eine aktivere Gestaltung der Einzelfall-Arbeit durch die Träger der Eingliederungshilfe aufgezeigt. Diese sind somit gefordert, ihre Expertise im Eingliederungshilfe-Fallmanagement (vgl. Kapitel 3.4) auszubauen und gemeinsam eine aktivere und vernetzte Gestaltung mit der Expertise der Partner auch hinsichtlich der weiteren Leistungsmöglichkeiten (vgl. RdNr. 29 BAGüS-Werkstatttempfehlungen) zu entwickeln.

Forderungen:

- Die vorläufige Orientierungshilfe zur trägerübergreifenden Zusammenarbeit wird hinsichtlich der bisherigen Erfahrungen überprüft, weiterentwickelt und auf die Verfahren bei Übergängen erweitert.
- Das Teilhabeplanverfahren kommt bereits frühzeitig (Übergang Schule-Beruf) zur Anwendung und die Mitwirkung von öffentlichen Stellen (Integrationsamt/Inklusionsamt, Schul(aufwands-)träger / Schulen) wird verbindlich geregelt (siehe auch 3.2.1).
- Regionale Besprechungsformate unter Berücksichtigung von regionalen Gegebenheiten und Besonderheiten werden initiiert, insbesondere mit dem Zweck, Regelungen im Kontext Übergänge, Übergangsquoten, Zielvereinbarungen zu bewirken bzw. abzustimmen.

3.2.6 Werkstatt-Monitoring/Qualitätssicherung inkl. Arbeitsergebnis

Die in 4.1 dargestellten Anforderungen an die WfbM laufen ins Leere, wenn sie nicht gleichzeitig mit Kennzahlen versehen und diese standardisiert erhoben werden. Auch hierfür besteht die Notwendigkeit von kooperativen und verbindlichen Vereinbarungsgrundlagen zwischen Leistungsträgern und –erbringern (Werkstatt-Monitoring, vgl. z. B. § 69 Abs. 2 Landesrahmenvertrag Baden-Württemberg, Ziffer A. 8.4.2 in Verbindung mit Anlage A 3.1 und A 3.2 Ziffer 11 Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX in Nordrhein-Westfalen).

Der Träger der Eingliederungshilfe hat nach § 128 SGB IX auf Basis tatsächlicher Anhaltspunkte „Inhalt, Umfang, Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der erbrachten Leistungen“ zu prüfen.

Leistungserbringer evaluieren bislang in der Regel ihre Ergebnisqualität selbst mittels subjektiver, standardisierter und auch kategorisierter Zufriedenheitsbefragungen (bspw. POS: Personal Outcome Scale) ihrer Klient:innen mit dem Dienst. Diese können im Sinne der Lebensqualität wichtige Qualitätsmerkmale der Leistung darstellen.

Neben gesetzlich verankerten Überprüfungen von Wirkung im Einzelfall und neutral zu erhebenden, qualitativen Untersuchungen, ist eine Analyse von standardisierten Kennzahlen erforderlich, um eine Basis für Steuerung und Weiterentwicklung zu erhalten.

Auf der Basis der in den Landesrahmenverträgen vereinbarten Anforderungen an Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität kann nur ein verbindliches und vergleichbares Werkstatt-Monitoring/-Benchmarking eine qualifizierte Grundlage für kooperative Qualitätsentwicklungsgespräche sein.

Gemeinsame Zielvereinbarungsprozesse zwischen Leistungsträgern und -erbringern sind ein geeigneter Weg zur fachlichen Weiterentwicklung und zeigen in der Praxis auch Steuerungswirkung.

Es muss aber auch festgehalten werden, dass ohne verbindliche Vereinbarungsgrundlagen (z. B. die Festschreibung einer Quote von ausgelagerten Arbeitsplätzen) oftmals erforderliche Entwicklungsprozesse stagnieren und weitergehende Steuerungsmöglichkeiten begrenzt bleiben.

Die Offenlegung von Arbeitsergebnissen nach § 12 Abs. 6 WVO ist ein geeignetes Mittel zur Darstellung der Wirtschaftsführung und sollte in ein verbindliches einheitlich standardisiertes Werkstatt-Monitoring/-Benchmarking einbezogen werden.

Forderung:

- Werkstatt-Monitoring flächendeckend etablieren.

3.3 Rahmenbedingungen für leistungsberechtigte Personen

Die gesetzlichen Regelungen zu den mit dem BTHG geschaffenen Alternativen zur Werkstatt treffen keine Aussagen zur genaueren Ausgestaltung, zur Vergütung etc. Dadurch obliegt es den Ländern und den Trägern der Eingliederungshilfe, eigene Regelungen zu treffen bzw. den eigenen Handlungsspielraum zu definieren.

Fraglich erscheint, ob weitere bundesrechtliche Regelungen notwendig sind, um bundesweit einheitliche Regelungen und Verfahren zu etablieren, die den Übergang auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung gewährleisten. Zu beachten ist aber, dass bereits etablierte Verfahren in den Ländern dadurch nicht konterkariert werden.

Auch macht das Gesetz keine Aussagen dazu, wie die Leistungen zur Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz beim Budget für Arbeit erbracht werden sollen und wer die dafür bereitgestellten Mittel erhält. So sind eine Vielzahl an Fallkonstellationen möglich, die durch die einzelnen Bundesländer beschrieben, geregelt und verpreislicht werden müssen – dies führt zu heterogener Anwendung bei der Umsetzung.

3.3.1 Hemmnisse / (Fehl-)Anreize

Fehlende gesetzliche Rahmenbedingungen

Die WfbM ist gesetzlich verpflichtet, für in Frage kommende Beschäftigte den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten. Die Erfahrung zeigt, dass es hier Potential gibt. Leider fehlt es an Verbindlichkeiten durch den Gesetzgeber. Bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgabe versagt das System aufgrund fehlender Konsequenzen. In Anbetracht der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Vermittlungsquote, sprich den tatsächlichen Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, ist davon auszugehen, dass aufgrund fehlender gesetzlicher Rahmenbedingungen die Anreize für die Menschen mit Behinderung als auch für die Werkstätten zu gering sind und der gesetzliche Auftrag daher eher vernachlässigt wird. Es hat den Anschein, dass kaum bzw. in wenigen Fällen eine individuelle Beratung der Beschäftigten zum Thema Übergang erfolgt, bzw. diese aktiv von den Beschäftigten eingefordert werden muss.

Fiktion der dauerhaften vollen Erwerbsminderung

Ein grundlegendes Problem bei Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben besteht in der Vermutung einer faktischen vollen Erwerbsminderung (Fiktion). Diese wird aus den werkstattrechtlichen Vorschriften des § 219 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 SGB IX hergeleitet und führt in Verbindung mit der Definition der fehlenden Erwerbsfähigkeit bzw. der vollen Erwerbsminderung nach § 8 Abs. 1 SGB II und § 43 Abs. 2 SGB VI zum Konstrukt der dauerhaften vollen Erwerbsminderung. Aus Sicht der Eingliederungshilfe ist diese Fiktion nicht für alle Menschen, die Leistungen im Arbeitsbereich einer WfbM, bei einem anderen Leistungsanbieter oder im Budget für Arbeit beanspruchen, haltbar, sondern es bedarf einer individuellen Prüfung. Die Fiktion der dauerhaften Erwerbsminderung stellt ein Hemmnis beim Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt dar, da sie tendenziell dazu führt, dass die vorrangigen Leistungsträger ihre Leistungspflicht verneinen, weil für sie damit die Voraussetzungen für Leistungen nicht vorliegen würden. Auch wenn zu den Aufgaben der BA nach § 187 SGB IX die Vermittlung und Förderung von WfbM-Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zählen, wird die BA oftmals nur tätig, wenn vorab in einem gesonderten Verfahren die Erwerbsfähigkeit der Übergänger:innen festgestellt wurde.

Die Fiktion der Erwerbsminderung und deren Folgen wird besonders deutlich beim Budget für Arbeit, da damit die Befreiung von der Arbeitslosenversicherung begründet wird. Dies hat zur Folge, dass selbst nach einer mehrjährigen erfolgreichen Tätigkeit eines Budgetnehmenden auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt die BA ihre Zuständigkeit ablehnen kann und Fördermöglichkeiten sowohl für den Beschäftigten wie auch für die Arbeitgeber nicht gegeben sind. Menschen mit Behinderung haben bei einem Verlust des Arbeitsplatzes, auch aus nicht durch sie zu vertretenden Gründen, keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, Vermittlung oder Weiterbildung und es bleibt nur eine Rückkehr in die WfbM.

Rentenprivileg bzw. Abkoppelung des Rentenprivilegs von der Institution WfbM und andere Leistungsanbieter

Auch das sogenannte Rentenprivileg für WfbM-Beschäftigte fußt nicht auf der Feststellung der vollen Erwerbsminderung, sondern lediglich auf der Vermutung einer faktischen Erwerbsminderung (Fiktion). Es ist eine fiktive Schutzregelung für die Dauer der Beschäftigung in einer WfbM. Werkstattbeschäftigte haben zudem bereits nach 20 Jahren die Anspruchszeit für die Rente wegen voller Erwerbsminderung erfüllt.

Die Regelung für Werkstattbeschäftigte, wonach die beitragspflichtige Einnahme mindestens 80 % der Bezugsgröße beträgt, gilt im Budget für Arbeit und bei einem Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht. Das tatsächlich erzielte Arbeitsentgelt bildet in der Rentenversicherung die Beitragsbemessungsgrundlage für die beitragspflichtigen Einnahmen. Das kann ggf. zu deutlich geringeren beitragspflichtigen Einnahmen und somit im Vergleich zur (Weiter-)Beschäftigung in der Werkstatt zu einer geringeren Rente führen und schafft keinen Anreiz für eine Tätigkeit außerhalb der Werkstatt.

In den Fällen, in denen bereits vor Übergang in das Budget für Arbeit eine Erwerbsminderungsrente gezahlt wurde, wird das erzielte Arbeitsentgelt als Hinzuverdienst auf die Rente angerechnet, sodass die Rente ggf. nicht mehr in voller Höhe geleistet wird oder nach einem Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ein vollständiges Ruhen der Rente wegen Erwerbsminderung eintritt.

Entgeltsystem

Gegenwärtig erfolgt die Entlohnung der WfbM-Beschäftigten durch einen Grund- und Steigerungsbetrag. Die derzeit laufende „Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ untersucht das bestehende Entgeltsystem und befasst sich mit den Forderungen zum Beispiel nach einem Mindestlohn oder einem Basisgeld für Werkstattbeschäftigte und den möglichen (negativen) Wirkungen auf Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Ergebnisse der Studie bleiben abzuwarten.

Ausgelagerte Arbeitsplätze

Ausgelagerte Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sollen zum einen der zielorientierten Förderung des Übergangs dienen, zum anderen können es auch dauerhaft ausgelagerte Plätze sein. Die dauerhaft ausgelagerten Arbeitsplätze können einen Fehlanreiz darstellen, insbesondere dann, wenn der zuständige Rehabilitationsträger nicht regelmäßig die Erforderlichkeit überprüft. Ausgelagerte Arbeitsplätze stellen eine win-win-Situation für Werkstätten und Arbeitgeber dar. Neben dem flexiblen Personaleinsatz ohne Personalverantwortung für den Arbeitgeber und Anrechnung auf die Ausgleichsabgabe, ermöglicht es eine Umsatzgenerierung für die WfbM. Auch für Beschäftigte selbst besteht vor allem der Vorteil darin, dass die

Tätigkeit in einem Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes mit dem Schutzschirm der WfbM verbunden ist. Des Weiteren kann in den meisten Fällen nach dem Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in der Gesamtheit des im Anschluss zur Verfügung stehenden Einkommens (bisher Grundsicherung oder Rentenbezüge plus Arbeitsentgelt) keine wesentliche Verbesserung erreicht werden.

Wegfall des sozialen Gesamtumfeldes WfbM beim Übergang

Zu allen im Vorfeld aufgeführten Hemmnissen/fehlenden Anreizen wäre abschließend auch der soziale Aspekt aufzuführen. Die WfbM bietet neben der eigentlichen Arbeitstätigkeit vielfältige Zusatzangebote, sei es sportliche Aktivitäten oder Ausflüge und bietet ihren Beschäftigten einen eigenen Kosmos. Diesen bei einem Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verlassen zu müssen, schürt oft Ängste – sei es Überforderung, Alleinsein etc. –, weshalb Menschen mit Behinderung den Weg des Übergangs häufig scheuen. Erfahrungsgemäß wird als Hemmnis oft der Wunsch nach Gemeinschaft (z. B. Feierlichkeiten/ Exkursionen) und ergänzenden tagesstrukturierenden Maßnahmen (z. B. Sport- und Kreativangebote) genannt und nicht zuletzt der Sicherheitsgedanke.

3.3.2 Vorschläge

Übergangsmanagement

Die Beschäftigten befinden sich in der Institution WfbM in einem geschützten Bereich, der nach wie vor vom Fürsorgegedanken getragen scheint und wird auch als „Rundum-sorglos-Paket“ bezeichnet. Aufgrund des Paradigmenwechsels hin zur personenzentrierten Leistung sind die Rahmenbedingungen hier jedoch dringend anzupassen.

Es ist angezeigt, die in § 5 Abs. 4 und 5 WVO beschriebenen Übergangsmaßnahmen und die Einbindung der zuständigen Rehabilitationsträger (insbesondere Eingliederungshilfe und BA) und des Integrationsamtes verpflichtend einzufordern. Erfahrungsgemäß zeigen sich hier Schwachstellen und die Umsetzung in den Bundesländern erfolgte bisher sehr heterogen. Grundlegend ist das Thema „Übergang“ in den Fokus zu rücken, beginnend mit der verbindlichen konzeptionellen Arbeit der Werkstatt unter Einbindung aller beteiligten Akteure.

Das Übergangsmanagement hat einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen und die Loslösung vom „Rundum-sorglos-Paket“ ist zu thematisieren, d. h. Übergangsmanagement umfasst auch die Sensibilisierung für eine möglicherweise notwendige Neugestaltung des sozialen Umfeldes und die Vermittlung in z. B. sozialraumorientierte Angebote.

Ein Übergangsmanagement ist auch im Kontext Budget für Arbeit erforderlich. Eine vorzeitige Einbindung des Integrationsamtes durch den Werkstattträger und den Eingliederungshilfeträger ist sinnvoll, um den Übergang aus einem geschützten Arbeitsverhältnis zu ermöglichen und nachhaltig zu sichern.

Abkehr von der Fiktion der dauerhaften vollen Erwerbsminderung beim Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Beim Übergang auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist die Fiktion einer dauerhaften Erwerbsminderung nicht länger aufrecht zu erhalten. Durch die Erlangung eines Arbeitsplatzes ist die Erwerbsfähigkeit gegeben und einer gesonderten Prüfung sollte es hierfür nicht bedürfen.

Bei jedem geplanten Übergang eines wesentlich behinderten Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist im Rahmen des Teilhabepflichtverfahrens mit den vorrangig verpflichteten Leistungsträgern zu klären, welche Mittel diese zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben einsetzen. In diesem Sinne ist auch das Budget für Arbeit weiterzuentwickeln. Die Befreiung von der Arbeitslosenversicherung ist dabei aufzuheben.

Überprüfung Rentenprivileg

Im Zusammenhang mit der „Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ ist eine Überprüfung des Rentenprivilegs notwendig.

Verpflichtung zur rentenrechtlichen Beratung

Eine rentenrechtliche Beratung hat verpflichtend beim zuständigen Rententräger vor einem Übergang zu erfolgen.

Überprüfung der vorhandenen (ausgelagerten) Arbeitsplätze

In diesem Kontext wird auf die BAGüS Werkstattempfehlungen 2021 Punkt 10.3.3 Abs. 3 verwiesen: „Werkstattträger und Rehabilitationsträger haben dafür Sorge zu tragen, dass die Auslagerung von Arbeitsplätzen unter Nutzung des Werkstättenrechts und der besonderen Bestimmungen für WfbM im Sozialversicherungsrecht nicht zur missbräuchlichen Ausnutzung des besonderen rechtlichen Rahmens der WfbM durch die Unternehmen führt, die derartige Plätze einer WfbM zur Verfügung stellen. Es ist zu vermeiden, dass Beschäftigte von dem Betrieb bewusst nicht in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis übernommen wird, obwohl dies im konkreten Einzelfall auf Grund der Leistungsfähigkeit und des Sozialverhaltens des Beschäftigten durchaus möglich wäre.“

Vor dem Hintergrund der nunmehr bestehenden politischen Forderung hin zur Herauentwicklung aus der WfbM und der damit verbundenen verstärkten Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, besteht zum einen die Notwendigkeit der Steigerung bzw. Ausweitung von übergangsfördernden Maßnahmen, wie z.B. ausgelagerten Arbeitsplätzen und zum anderen die damit einhergehende Notwendigkeit hinsichtlich Überprüfung und Überführung von bestehenden ausgelagerten Arbeitsplätzen hin zu sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen.

Rückkehroption in die WfbM

Leistungsberechtigte, die aus einer WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt übergegangen sind oder mit Hilfe des Budgets für Arbeit oder des Budgets für Ausbildung am Arbeitsmarkt teilnehmen, haben nach § 220 Abs. 3 SGB IX einen Anspruch auf (Wieder-)Aufnahme in eine WfbM.

Dies stellt zwar eine wichtige Absicherung für Menschen dar, die unsicher sind, ob sie das Risiko eines Überganges auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wagen sollen. Andererseits werden diese Menschen bei einem Scheitern oder einer selbstgewählten Beendigung eines Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses wegen der bisher angenommenen Fiktion einer dauerhaften vollen Erwerbsminderung von der Arbeitslosenversicherung und somit von entsprechenden Lohnersatzleistungen als auch vom Recht auf Arbeitsvermittlung durch die BA getrennt. Aus dem Rückkehrrecht wird somit eine Rückkehrpflicht. Hier ist stattdessen eine Rückkehroption zu fordern, die es dem Leistungsberechtigten und dem zuständigen Leistungsträger ermöglicht, sowohl die Inanspruchnahme vorrangiger Sicherungssysteme wie auch erneut den Anspruch auf Leistungen nach § 58 zu prüfen. Auf die Ausführungen unter „Budget für Arbeit 2.0“ zur Nachrangigkeit gegenüber den Leistungen zur Arbeitsvermittlung und den Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen wird verwiesen.

3.4 Anforderungen an die Träger der Eingliederungshilfe

Eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben ist die Herstellung von Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Diese erfordert im Einzelfall individuelle Leistungspakete, eine Vernetzung aller Akteure ist daher mehr als geboten, um das Ziel der Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen.

Die Träger der Eingliederungshilfe haben im Rahmen der Ausgestaltung der Teilhabe am Arbeitsleben sowohl einen individuellen als auch einen strukturellen Steuerungsauftrag. Im Bereich der individuellen Steuerung spielt das Teilhabe- und Gesamtplanverfahren die entscheidende Rolle. Der strukturelle Steuerungsauftrag wird u. a. in Landesrahmenverträgen und in Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen definiert. Die Träger der Eingliederungshilfe müssen ihre eigenen Strukturen und Ressourcen so ausrichten, dass sie dieser Steuerungsverantwortung auch gerecht werden.

3.4.1 Teilhabeplan- bzw. Gesamtplanverfahren nach § 19 bzw. § 121 SGB IX für Leistungen im Arbeitsbereich in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) oder eines anderen Leistungsanbieters (aLA)

Ausgangslage

Ein Ziel des Bundesteilhabegesetzes ist es, die für Menschen mit Behinderungen erforderlichen Leistungen bedarfsgerecht zu koordinieren und zu erbringen. Zu diesem Zweck ist ein partizipatives Verfahren – Teilhabeplanverfahren bzw. Gesamtplanverfahren – nach den §§ 19 bzw. 121 SGB IX durchzuführen. Dabei geht es vor allem um die Beteiligung der Menschen mit Behinderung und um die Koordination der zuständigen Rehabilitationsträger untereinander.

Für den Leistungsbereich der Teilhabe am Arbeitsleben, insbesondere für den Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen oder eines anderen Leistungsanbieters ersetzt das Teilhabeplan-/Gesamtplanverfahren die bisherige Einzelfallarbeit des Fachausschusses nach § 2 Werkstättenverordnung (WVO).

Für die Durchführung des Teilhabeplan-/Gesamtplanverfahrens ist grundsätzlich der jeweilige leistungsverantwortliche Reha-Träger zuständig.

Inhaltlich geht es um

- die Feststellung der Wünsche und Vorstellungen des Leistungsberechtigten,
- die Bedarfe und Ressourcen der Leistungsberechtigten,
- die zu vereinbarenden Ziele,
- die notwendigen Unterstützungsmaßnahmen und Leistungen und um
- die Nachhaltigkeit der Leistungen (Qualität, Wirkung und Wirksamkeit).

Entsprechend § 19 Abs. 3 SGB IX sind der Teilhabeplan und nach § 121 Abs. 2 Satz 2 SGB IX der Gesamtplan entsprechend dem Verlauf der Rehabilitation anzupassen.

Im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich sind in der Regel die Arbeitsagenturen oder die Rentenversicherungen die zuständigen Leistungsträger. Die Träger der Eingliederungshilfe werden frühzeitig einbezogen (§ 15 Abs. 2 SGB IX).

Nach Abschluss des Berufsbildungsbereichs und Wechsel in den Arbeitsbereich einer Werkstatt oder eines anderen Leistungsanbieters, ist der Träger der Eingliederungshilfe zuständig für das Teilhabe- bzw. Gesamtplanverfahren, für die Einhaltung der Umsetzung der vereinbarten Ziele und deren Anpassung bzw. Fortschreibung des Teilhabe-/Gesamtplans. Die weitere Beteiligung

der Agentur für Arbeit und der Rentenversicherungen endet in der Regel hier. Bei der Perspektive eines Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sollen die anderen Reha-Träger aber wieder hinzugezogen werden.

Umsetzungsstand

Die BAGÜS hat mit den Rentenversicherungen und der Bundesagentur für Arbeit eine vorläufige Orientierungshilfe zur trägerübergreifenden Zusammenarbeit vereinbart. Schwerpunkte der Orientierungshilfe sind das Verfahren und die Zuständigkeit zur Durchführung des Teilhabepplans bzw. Gesamtplans. Inhaltliche Hinweise zu Steuerung, Wirkungskontrolle und Dokumentation des Teilhabeprozesses (§ 121 SGB IX) gibt es nicht.

In den Bundesländern sind länderspezifische Vereinbarungen entstanden und werden seitdem umgesetzt. Eine umfassende Evaluation zur Umsetzung und zu Veränderungen der bisherigen Prozesse gibt es weder auf Bundes- noch auf Länderebene.

In der Orientierungshilfe auf Bundesebene sind zentrale Verfahrensabsprachen mit Blick auf die Umsetzung des Teilhabepplans, bzw. Gesamtplans in Bezug auf den Aufnahmeprozess in das Eingangsverfahren, den Berufsbildungsbereich oder den Arbeitsbereich getroffen worden. Ein Schwerpunkt ist in der Überprüfung der Zielvereinbarung und der Fortschreibung zu sehen – inhaltlicher sowie zeitlicher Art. Diese Aufgabe liegt für Werkstattbeschäftigte im Arbeitsbereich in alleiniger Verantwortung des Eingliederungshilfeträgers. Vereinbarungen zur Beteiligung der Arbeitsagenturen und der Rentenversicherungen beim Prozess des Übergangs aus dem Arbeitsbereich auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sind noch nicht getroffen.

Für Werkstattbeschäftigte im Arbeitsbereich, die in besonderer Weise gefördert und auf einen möglichen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereitet werden, hat der Träger der Eingliederungshilfe im Gesamtplanverfahren die Federführung und muss daher von der Werkstatt frühzeitig eingebunden werden.

Damit erfolgt eine abgestimmte und gezielte zweigleisige Förderung des Beschäftigten durch

- a) die Fortschreibung der Zielvereinbarung mit Berücksichtigung evtl. flankierender Eingliederungshilfeleistungen durch den EGHT und
- b) die gezielte Förderung durch interne Schulungen, geänderte Einsatzorte, externe Praktika, usw. durch die Werkstatt.

Kommt der Eingliederungshilfeträger im Rahmen der Überprüfung bzw. Fortschreibung des Gesamtplanes zum Ergebnis, dass die bisher durchgeführten Förderungen zur Vorbereitung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt positiv verlaufen sind, ist die Einbindung des Integrationsfachdienstes im Rahmen der Beauftragung über das Inklusionsamt zur gezielten Übergangsvorbereitung vorzunehmen, sofern keine anderen beauftragten Fachdienste bereits eingebunden sind.

Die Zahl der Übergänge aus der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist zu gering. Inwieweit bedarfsgerechte Zielvereinbarungen für die Werkstattbeschäftigten ohne Übergangspotential geschlossen werden, ist nicht erhoben. Auch ist zur bedarfsgerechten Förderung von Beschäftigten mit hohen und besonderen Unterstützungsbedarfen wenig bekannt. Die „Förderplanung“ und die Vermittlung aus den Werkstätten heraus wird viel zu häufig noch allein den WfbM überlassen.

Die Bundesagentur für Arbeit hat entsprechend § 187 SGB IX u. a. die Aufgaben der Berufsberatung, Ausbildungsvermittlung und Arbeitsvermittlung schwerbehinderter Menschen, einschließlich der Vermittlung von Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. In der Praxis erfolgt dies nur auf Antragstellung des Werkstattbeschäftigten, d. h. die Agentur für Arbeit wird erst mit Auftragserteilung des Werkstattbeschäftigten tätig. Bei der Vorbereitung des Beschäftigten in den Werkstätten ist die Agentur für Arbeit außen vor.

Die Eingliederungshilfeträger müssen die Verfahren und Instrumente der Teilhabe- und Gesamtplanung beschreiben. Diese sind zum Teil in Erarbeitung, in Erprobung oder schon im Einsatz.

Forderungen:

Für die Gemeinsame Orientierungshilfe der DRV, der BA und der BAGüS ergeben sich für die Zielgruppe der Menschen mit Übergangspotential folgende Anpassungsforderungen, die von der BAGüS an die Partner der Orientierungshilfe herangetragen werden:

- Beteiligung der Agentur für Arbeit als zuständiger Arbeitsvermittler,
- Einbindung der Inklusionsämter/Integrationsämter und Integrationsfachdienste,
- Einbindung der Rentenversicherungsträger,
- Vereinbarung von inhaltlichen Zielen bei der Ausgestaltung der Leistungen zwischen den Unterzeichnenden der Orientierungshilfe:
 - Fokussierung auf den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bei der Gruppe der Werkstattbeschäftigten mit Übergangspotential
 - Stärkere Fokussierung auf Nachhaltigkeit durch Betonung der Wirkungskontrolle.
- Evaluation und Anpassung der vereinbarten Prozesse:
 - Umsetzung eines qualifizierten Fallmanagements durch die Leistungsträger

- Einsatz von zeitgemäßen Verfahren und Prozessen der Teilhabe- und Gesamtplanung
- Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Beachtung des Datenschutzes (Weitergabe von personenbezogenen Daten).

Im Rahmen der Zusammenarbeit drängt die BAGüS darauf, dass die Arbeitsagenturen ihre Vermittlungsfunktion nach § 187 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX nicht nur auf Antrag des Werkstattbeschäftigten ausüben, sondern selber proaktiv auf die Beschäftigten zugehen.

Des Weiteren sollen Förderziele für alle weiteren Werkstattbeschäftigten auch ohne konkrete Übergangsziele benannt werden und der Werkstattzugang auch für Menschen mit hohen und besonderen Unterstützungsbedarfen sichergestellt werden.

3.4.2 Landesrahmenverträge und Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen

Ausgangslage

Die Träger der Eingliederungshilfe verpflichten nach § 125 SGB IX zur Sicherstellung ihrer Aufgaben nach § 90 Abs. 1 und 3 geeignete Leistungserbringer nach § 124 SGB IX durch den Abschluss von schriftlichen Vereinbarungen (Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen). Darin verpflichten sie die WfbM und aLA, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben im Arbeitsbereich zeitgemäß, individuell, wirksam und soweit als möglich inklusiv auszugestalten. Die Leistungen im Arbeitsbereich werden auf Basis der gesetzlichen Anforderungen nach den §§ 58 und 219 ff SGB IX durch § 5 WVO konkretisiert.

Durch die Leistungen im Arbeitsbereich sollen insbesondere folgende allgemeine Hauptziele erreicht werden:

- a) die Aufnahme, Ausübung und Sicherung einer der Eignung und Neigung der Leistungsberechtigten entsprechenden Beschäftigung zu einem ihrer Leistung angemessenen Arbeitsentgelt zu fördern,
- b) die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit der Leistungsberechtigten zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen,
- c) die Erhaltung und Weiterentwicklung der beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten zu ermöglichen,
- d) die Weiterentwicklung ihrer Persönlichkeit zu unterstützen und
- e) Übergänge geeigneter Leistungsberechtigter zum allgemeinen Arbeitsmarkt systematisch zu ermöglichen.

Die Ergebnisqualität insbesondere in Bezug auf das Hauptziel „Übergänge geeigneter Leistungsberechtigter auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ sollen sich im Wege der Leistungsvereinbarung in folgenden Kennzahlen widerspiegeln (vgl. Werkstatt-Monitoring in 3.2.6):

- a) Anzahl der Personen, die durch interne Bildungs- und Trainingsmaßnahmen (auch werkstattinternes Jobcoaching) sowie Betriebspraktika, ggf. in noch zu beschreibender Kooperation mit dem IFD, zielgerichtet auf den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereitet werden.
- b) Anzahl der Personen, die durch eine zeitweise Beschäftigung auf ausgelagerten Arbeitsplätzen, ggf. in Kooperation mit dem IFD zielgerichtet auf ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereitet werden.
- c) Anzahl der Personen, die ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis erreichen.

Die Angebote der jeweiligen WfbM sollen unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechtes auf Basis des Teilhabe- und Gesamtplans eine bedarfsgerechte Förderung sicherstellen. Dabei sollen sowohl Art und Auswirkungen der Behinderung als auch die jeweilige schulische und berufliche Bildung bzw. berufliche Erfahrungen (insbesondere am allgemeinen Arbeitsmarkt) handlungsleitend sein (Personenzentrierung).

Nach § 131 SGB IX schließen „die Träger der Eingliederungshilfe auf Landesebene mit den Vereinigungen der Leistungserbringer gemeinsam und einheitlich Rahmenverträge zu den schriftlichen Vereinbarungen nach § 125 SGB IX ab“. In § 125 SGB IX werden schriftliche Vereinbarungen zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Leistungserbringer zu „Inhalt, Umfang und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen der Eingliederungshilfe (Leistungsvereinbarung)“ und zur „Vergütung der Leistungen der Eingliederungshilfe (Vergütungsvereinbarung)“ vorgegeben. Damit ist dem Träger der Eingliederungshilfe eine starke aber nicht alleinige Stellung bei der Planung von Unterstützungsstrukturen (Sozialplanung) und deren Ausformung gegeben.

Umsetzungsstand

In den Bundesländern ist zwischenzeitlich der Abschluss von Landesrahmenverträgen erfolgt. Zum Teil haben die Verträge noch Übergangscharakter. Ein Überblick über die Landesrahmenverträge und die qualitativen Vorgaben für die Leistungserbringung ist noch nicht erstellt. Damit gibt es auch keinen Überblick, ob und ggf. welche Vorgaben seitens der Landesrahmenverträge gemacht werden.

Aufgaben der Träger der Eingliederungshilfe

Die BAGÜS erstellt einen Überblick über die inhaltlichen Anforderungen an die Leistungen im Bereich Teilhabe am Arbeitsleben. Hierbei sind weitere zusätzlich vereinbarte Leistungen mit einzubeziehen. Es wäre zudem zu überlegen, ob es nicht sinnvoller und wirksamer wäre, die Basisleistung für eine angemessene Beschäftigung (für alle im Arbeitsbereich) von individuellen Leistungen zur Vorbereitung und Förderung von Übergängen zu trennen.

3.4.3 Auswirkungen auf die Strukturen und Ressourcen der Eingliederungshilfeträger

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen die Träger der Eingliederungshilfe ihre Steuerungsaufgabe aktiv ausüben. Die Steuerungsaufgabe bezieht sich auf die individuelle Ebene mit der Ausgestaltung des Teilhabe- und Gesamtplanverfahrens und auf die strukturelle Ebene mit den Landesrahmenverträgen. Zur Umsetzung müssen die Träger der Eingliederungshilfe die personellen und sächlichen Ressourcen in ausreichendem Maß vorhalten und ihre Strukturen und Prozesse ausgestalten. Für das Fallmanagement ist die Erhebung detaillierter Informationen von grundlegender Bedeutung. Die Daten sind auszuwerten, in die Zielvereinbarungen aufzunehmen und die Erreichung der Ziele zu überwachen. Die Träger der Eingliederungshilfe sollen für ihren Zuständigkeitsbereich Leitfäden für die eigenen Mitarbeiter:innen sowohl für die Teilhabe-/Gesamtplanung als auch für die Sozialplanung erstellen.

Bei den personellen Ressourcen kommt es im Wesentlichen darauf an, angemessen kompetente Mitarbeiter:innen zu beschäftigen. Dazu bedarf es interner Fort- und Weiterbildungsangebote.