

Oschmiansky, Frank; Kaps, Petra; Kowalczyk, Karin

Working Paper

Unterstützte Beschäftigung: Instrument der Wiedereingliederung und zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit

Working Paper Forschungsförderung, No. 061

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Oschmiansky, Frank; Kaps, Petra; Kowalczyk, Karin (2018) : Unterstützte Beschäftigung: Instrument der Wiedereingliederung und zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, Working Paper Forschungsförderung, No. 061, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2018040415820>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/215991>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 061, März 2018

Unterstützte Beschäftigung

**Instrument der Wiedereingliederung und
zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit**

Frank Oschmiansky, Petra Kaps und Karin Kowalczyk

Autorinnen und Autoren:

Petra Kaps, ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung.

kaps@zep-partner.de

Karin Kowalczyk, ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung.

kowalczyk@zep-partner.de

Frank Oschmiansky, ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung.

oschmiansky@zep-partner.de

© 2018 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Unterstützte Beschäftigung“ von Frank Oschmiansky, Petra Kaps und Karin Kowalczyk ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

1. Einleitung	4
2. Entstehungsgeschichte und Forschungsstand	7
Entstehungsgeschichte.....	7
Wirksamkeit von Supported-Employment-Ansätzen	9
Zur Übertragbarkeit von Supported Employment	11
Gründe für die unterschiedlichen Erfolgsraten von Supported Employment.....	13
3. Gesetzliche Regelung der Unterstützten Beschäftigung im SGB IX	14
Würdigung und Kritik der gesetzlichen Regelung und ihrer untergesetzlichen Umsetzung.....	19
4. Umsetzung der Unterstützten Beschäftigung nach § 55 SGB IX	23
Teilnehmerzahlen	23
Struktur der Teilnehmenden	25
Eingliederungsquoten/Übergänge in Beschäftigung.....	30
Struktur der Betriebe und Einsatzfelder	32
Weitere Ergebnisse	34
5. Fazit	37
6. Literatur	38

1. Einleitung

In Deutschland lebten Ende 2015 ca. 7,6 Millionen schwerbehinderte Menschen, etwa 3,3 Millionen davon waren im erwerbsfähigen Alter (Bundesagentur für Arbeit 2017: 5f.). Auch wenn die Zahl der beschäftigten schwerbehinderten Menschen in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat¹, ist die Zahl der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen konstant hoch (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016: 32).² Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren ist bei schwerbehinderten Arbeitslosen deutlich geringer als bei anderen Arbeitslosen (Bundesagentur für Arbeit 2017: 9, vgl. zur Situation von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt auch Kardorff et al. 2013), nicht zuletzt da Neueinstellungen von Menschen mit Behinderungen vergleichsweise selten stattfinden bzw. es schwerbehinderten Menschen seltener als nicht-schwerbehinderten Menschen gelingt, ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt zu beenden. Die Bundesagentur für Arbeit (2017: 10) verweist darauf, dass die besonderen rechtlichen Kündigungsschutzregeln hierfür ein zentraler Grund sind. Aus Sicht von Doose (2007: 73) bietet auch das Sozialgesetzbuch IX eher eine Schutzfunktion für schon beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als ein Instrument zur Neueingliederung von Menschen mit Behinderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Behinderte und schwerbehinderte Menschen können durch ein breites Spektrum an Maßnahmen u. a. nach den Sozialgesetzbüchern IX, III und II gefördert werden. Konzeptionell können dabei grob zwei Ansätze unterschieden werden:

- berufliche Wiedereingliederungsprogramme, die auf dem traditionellen *First-train-then-place*-Prinzip basieren (*Pre-vocational Training*) und in denen zunächst Qualifizierungen und Arbeitstrainings in einem geschützten Rahmen erfolgen, bevor eine Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angestrebt wird und
- die rasche Platzierung auf dem ersten Arbeitsmarkt (*First-place-then-train*-Prinzip) mit berufsbegleitender Unterstützung und Qualifizierung (*Supported Employment*/Unterstützte Beschäftigung).

Während der erstgenannte Ansatz in Deutschland gängiger Standard ist, wird der letztgenannte vergleichsweise selten umgesetzt.

1 Von knapp über 800.000 Personen im Jahr 2007 auf knapp über eine Million Personen im Jahr 2014 (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016: 32).

2 Fast zwei Drittel der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen sind bei den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende registriert, lediglich knapp über ein Drittel in der Arbeitslosenversicherung (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2017: 9).

Unterstützte Beschäftigung zielt dabei insbesondere auf jene Menschen, die ohne intensive individuelle Unterstützung keinen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finden bzw. ihren Arbeitsplatz schnell wieder verlieren würden. Diese Personengruppe wird seitens der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter häufig als „nicht vermittlungsfähig“ vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgegrenzt und entweder in eine Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) oder in die Erwerbsunfähigkeitsrente „abgeschoben“ (Doose 2007: 118). Diese Praxis widerspricht einerseits dem Grundrecht auf Inklusion und der UN-Behindertenkonvention, und andererseits führt sie gesamtgesellschaftlich zu einer Vergeudung der Fähigkeiten von Behinderten. Durch das Instrument „Unterstützte Beschäftigung“ nach § 38 a SGB IX (seit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes § 55 SGB IX) sollen für behinderte Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf die Möglichkeiten erweitert werden, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen werden kann (Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation 2010: 8).

Das vorliegende Arbeitspapier zielt darauf, den Umsetzungsstand des Instruments „Unterstützte Beschäftigung“ aufzuarbeiten. Die Ergebnisse speisen sich aus einer Literaturstudie³, Daten der Bundesagentur für Arbeit⁴ und der Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung (BAG UB)⁵ sowie explorativen Experteninterviews⁶. Die Ergebnisse sind Teil des Projekts „[Unterstützte Beschäftigung](#)“, das Erfolgsfaktoren für die Umsetzung Unterstützter Beschäftigung in Deutschland herausarbeitet. Hierfür werden im Verlauf des Projektes betriebliche Fallstudien durchgeführt. Das Gesamtprojekt ist eingebettet in den Ideenwettbewerb „[Neue Allianzen zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit bei gesundheitlichen Einschränkungen](#)“ der Hans-Böckler-Stiftung.

In diesem Bericht wird zunächst in Kapitel 2 das Konzept „Unterstützte Beschäftigung“ und seine Entwicklung referiert sowie der Stand der Forschung aufgearbeitet. Der konkreten gesetzlichen Implementierung der Unterstützten Beschäftigung widmet sich Kapitel 3. Das anschlie-

3 Im Rahmen der Literaturstudie wurde die vorhandene Literatur zu Unterstützter Beschäftigung in Deutschland gesichtet und ausgewertet. Da die internationale, insbesondere die US-amerikanische Literatur sehr vielfältig ist, haben wir uns hier selektiv auf die im Kontext besonders relevante Literatur konzentriert.

4 Neben den im Internet verfügbaren Daten haben wir differenzierte Auswertungen seitens der Bundesagentur für Arbeit bestellt und ausgewertet.

5 Die Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung führt regelmäßig eine Befragung bei Leistungserbringern der ersten Phase der Unterstützten Beschäftigung (InbeQ) durch (vgl. <http://www.bag-ub.de/ub/umfragen>).

6 Experteninterviews wurden u.a. mit Vertretern des BMAS, der BA, der BAG UB und der BIH geführt.

ßende Kapitel 4 vermittelt mittels Daten der Bundesagentur für Arbeit und der BAG UB ein Bild zur bisherigen Umsetzung der „Unterstützten Beschäftigung“ nach § 38 a SGB IX (a.F.) bzw. § 55 SGB IX in Deutschland. Abschließend wird in Kapitel 5 ein kurzes Fazit gezogen.

2. Entstehungsgeschichte und Forschungsstand

Entstehungsgeschichte

Seinen Ursprung hat Supported Employment (SE) in den USA. Hier wurden bereits in den 1970er Jahren Modelle erprobt, in deren Rahmen Menschen mit Beeinträchtigungen in Kleingruppen in Unternehmen mit Hilfe der Unterstützung eines Anleiters tätig wurden. Bis zum Ende der 1990er Jahre wurde das Konzept weg von einem Kleingruppen- hin zu einem individuellen Ansatz weiterentwickelt (vgl. Wehman 2012). Erstmals gesetzlich verankert wurde das Konzept 1984 im „Development Disabilities Assistance and Bill of Rights Act“⁷. In den folgenden Jahren wurden weitere Gesetze erlassen, um Fortschritte bezüglich der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderung zu erreichen. Hierzu zählen das amerikanische Antidiskriminierungsgesetz von 1990, die Erweiterung des Bildungsgesetzes (1992) zur Bildung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung sowie zur Verbesserung der beruflichen Bildung (1994). Einen wichtigen Schritt stellte die Neufassung des Rehabilitationsgesetzes von 1992 dar (vgl. Doose 1996). Hierin wird konstatiert, dass „Menschen mit Behinderung die Möglichkeit gegeben werden muss, in integrativen Zusammenhängen einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen“ (zitiert nach Doose 1996: 8). Supported Employment wird dabei explizit als Beschäftigungsoption benannt und die vorher existierende Einschränkung, dass eine Förderung von Supported Employment erst ab einer Wochenarbeitszeit von 20 Stunden oder mehr möglich sei, wurde aufgehoben (vgl. Doose 1996).

Eine der am häufigsten in Studien und Evaluationen betrachteten Formen des Supported Employment stellt das Individual Placement and Support (IPS) dar, welches auf folgenden acht Prinzipien basiert (vgl. Bond et al. 2012):

1. IPS wird für alle Personen mit schweren psychischen Beeinträchtigungen angeboten, die gerne arbeiten möchten.
2. Ziel ist die Integration in kompetitive Beschäftigung.
3. Angebote zur beruflichen Rehabilitation und Angebote zur Gesundheitsförderung werden integriert angeboten.
4. Die Präferenzen der Klientinnen und Klienten sind zu berücksichtigen.
5. Beratung bzgl. Lohnzusatzleistungen wird gewährleistet.

7 Siehe u.a. Brooke et.al. 1997 und Mank et.al. 2003. Deutschsprachig zur Entwicklung von Supported Employment in den USA insb. Zießmer 2004 und Doose 2007.

6. Eine zügige Suche nach einer passenden Beschäftigung ist zu vollziehen.
7. Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten durch den Kontaktaufbau mit Arbeitgebern ist anzustreben.
8. Geboten wird eine individualisierte Unterstützung während der Beschäftigung.

Die weitere Entwicklung von Supported Employment in den USA verlief vergleichsweise rasant, im Jahr 2005 waren fast 200.000 Menschen mit Behinderungen durch Supported Employment und ähnlichen Strategien auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt (vgl. Lawhead 2005: 3).

In Europa gab es erste Ansätze Unterstützter Beschäftigung in den 1980er Jahren (vgl. Doose 2007: 166). Der größte Teil der frühen Supported Employment Modellprojekte wurde über ESF-Programme finanziert. Im Jahr 1993 wurde der Europäische Dachverband EUSE (European Union for Supported Employment) zur Verankerung und qualitativen Weiterentwicklung der Unterstützten Beschäftigung gegründet.⁸ Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung (BAG UB) ist als deutscher Dachverband in der EUSE vertreten (vgl. BAG UB 2011: 6). Für den EUSE sind vor allem drei Elemente Unterstützter Beschäftigung grundlegend (vgl. BAG UB 2011: 12):

- Erstens soll eine angemessene Bezahlung gewährt werden, die dort, wo es einen gesetzlichen Mindestlohn gibt, diesen nicht unterschreiten darf.⁹
- Zweitens sollen Menschen mit Behinderungen als reguläre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt sein, mit dem gleichen Einkommen, den gleichen Regeln und unter den gleichen Bedingungen wie andere Beschäftigte.
- Drittens soll es eine kontinuierliche Unterstützung geben, die sich an den individuellen Bedarfen sowohl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber orientiert.

Der EUSE hat einen Europäischen Werkzeugkoffer für Unterstützte Beschäftigung erarbeitet, der grundlegende Positionen zu wesentlichen Aspekten der Unterstützten Beschäftigung beschreibt, in Handlungsleit-

8 EUSE hat derzeit 17 Mitglieder, vgl. <http://www.euse.org/index.php/member-organisations>; Abruf 28.07.2017.

9 Hoffmann (2013: 99) dagegen argumentiert, dass Arbeitgeber Anreize brauchen, und daher nur einen Leistungslohn zahlen sollten und nicht einen tariflich festgelegten Lohn. In flexiblen Entlohnungsmodellen sieht er die Chance, SE in Europa zu ähnlichen Erfolgen zu verhelfen wie in den USA. Ohne entsprechende finanzielle Anreize für die Arbeitgeber sieht er keine langfristigen Erfolgchancen für SE-Programme in Europa.

fäden Hinweise zur praktischen Umsetzung für Fachkräfte der Unterstützten Beschäftigung gibt und grundlegende Qualitätsstandards definiert (vgl. BAG UB 2011).

In Deutschland wurden in den späten 1980er bzw. den frühen 1990er Jahren erste entsprechende Modellprojekte – ebenfalls häufig über EU-Programme finanziert - initiiert. Wesentliches Ziel war die Schaffung einer Alternative zur Werkstatt für behinderte Menschen. Wichtige Etappen der weiteren Entwicklung in Deutschland waren die Gründung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung (BAG UB) als Interessenvertretung im Jahr 1994, erste Übergänge von Ansätzen Unterstützter Beschäftigung von Modellprojekten in Regelförderungen der Bundesländer (vgl. zur Entwicklung ausführlich Doose 2007: 171ff.), der Aufbau von Integrationsfachdienste Ende der 1990er Jahre und deren gesetzliche Verankerung 2001 im neuen SGB IX. Mit dem Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung (vgl. BGBl. I 2008; 2959) wurde Unterstützte Beschäftigung in Deutschland letztlich gesetzlich implementiert (vgl. Kapitel 3). Insbesondere die BAG UB macht aber darauf aufmerksam, dass zwischen der gesetzlich verankerten Maßnahme und dem Konzept der Unterstützten Beschäftigung Unterschiede bestehen. „Letzteres ist umfassender (...) Das Konzept Unterstützte Beschäftigung zielt auf bezahlte Arbeit in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes, auch dann, wenn ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis nicht erreicht werden kann“ (Bungart 2010: 2).

Wirksamkeit von Supported-Employment-Ansätzen

Untersuchungen zur Wirksamkeit von Supported Employment finden sich größtenteils im englischsprachigen Raum (vgl. Hundsdörfer 2009, Gühne & Riedel-Heller 2015). Sie nehmen vornehmlich die Arbeitsmarktintegration von Personen mit geistigen und psychischen Erkrankungen in den Fokus.

Insgesamt werden die Ergebnisse von Supported Employment, bzw. IPS als „manualisierte Form“ des Supported Employment (Gühne & Riedel-Heller 2015), sehr positiv im Vergleich mit anderen Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation beurteilt (für einen Überblick, siehe McGurk & Mueser 2004, vgl. auch Bond et al. 2008, 2012 und Crowther et al. 2001).

So gehen Personen, die Supported Employment nutzen, häufiger in eine kompetitive Beschäftigung über als Teilnehmende anderer Rehabilitationsmaßnahmen, wie beispielsweise ein Vergleich amerikanischer

sowie nichtamerikanischer Studien zu diesem Thema zeigt (vgl. Bond et al. 2012, Bond et al. 1997): Über alle Studien hinweg lag die durchschnittliche Übergangsrate in den allgemeinen Arbeitsmarkt für die Personen, die Supported Employment in Anspruch nahmen, mehr als doppelt so hoch wie in der Kontrollgruppe (58,9 Prozent verglichen mit 23,2 Prozent, vgl. Bond et al. 2012: 34).

Zudem konnte gezeigt werden, dass Teilnehmende von Supported Employment im Schnitt doppelt so schnell einen Arbeitsplatz finden (vgl. Bond et al. 2012), sie vier Mal so viele Stunden wie in alternativen Ansätzen zur beruflichen Rehabilitation arbeiten und die Arbeitsverhältnisse länger bestehen. Im Vergleich zu anderen Angeboten zur beruflichen Rehabilitation zeigten sich auch niedrigere Abbruchraten der Maßnahme (vgl. Burns et al. 2007, Cook et al. 2005, Hoffmann et al. 2014).

Des Weiteren mussten Teilnehmende, die Supported Employment nutzten, im Beobachtungszeitraum einer Studie von Burns et al. (2007) in sechs europäischen Städten seltener behandelt werden und verbrachten nur halb so viel Zeit im Krankenhaus wie die Teilnehmenden in der Kontrollgruppe, die eine andere Maßnahme zur beruflichen Rehabilitation nutzten (vgl. auch Hoffmann et al. 2014). Im Vorfeld der Studie von Burns et al. (2007) geäußerte Befürchtungen von Medizinern, dass der Stress, dem die Teilnehmenden auf einem kompetitiven Arbeitsmarkt ausgesetzt werden, zu einer Verschlechterung ihres Befindens beitragen könnte, konnte somit nicht bestätigt werden (Burns et al. 2007; vgl. auch Bond et al. 1997; Salyers 2004).

Zudem ergeben sich aus Supported Employment ökonomische Vorteile – für die Nutzer dieses Angebotes wie auch für die Allgemeinheit (vgl. Pärli u.a. 2007: 30). So berechnete Cimera (2011), dass die relativen Löhne von Personen in Supported Employment seit 1980 um knapp ein Drittel gestiegen sind, während die von Personen in geschützter Beschäftigung im selben Zeitraum um rund 41 Prozent sanken. Auch aus weiteren Studien geht hervor, dass Personen, die über Supported Employment in Beschäftigung integriert werden konnten, mehr verdienen als Personen, die an anderen Rehabilitationsmaßnahmen teilgenommen haben (vgl. Cook et al. 2005, Hoffmann et al. 2011). Zudem ist nach Cimera (2012) Supported Employment über den gesamten Beschäftigungszyklus einer Person aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kostengünstiger als die Beschäftigung in Behindertenwerkstätten.

Obwohl Supported Employment positiver als andere Ansätzen zur beruflichen Rehabilitation bewertet wird, verweisen verschiedene Studien auch auf Schwächen: So würden Personen in Supported Employment in den USA mit ihrem Verdienst unterhalb der US-amerikanischen Armutsgrenze (10.830 Dollar pro Jahr) liegen (vgl. Cimera 2012) und seien zu-

meist in ungelernter Arbeit (wie z. B. Hausmeisterarbeiten) ohne weitere Aufstiegschancen beschäftigt (vgl. Bond et al. 1997). Zudem gibt es Hinweise auf nur kurze Beschäftigungsdauern: In einer Studie von Bond et al. (1997) beendeten zwischen 41 und 77 Prozent der Teilnehmenden ihre Beschäftigung innerhalb der ersten sechs Monate. Auch beenden viele der durch Supported Employment in Arbeit gebrachten Personen ihre Beschäftigung, ohne Aussicht auf eine neue Stelle zu haben, oder sie werden gekündigt. Die Teilnehmenden einer Studie von Becker et al. (1998), die ihre Beschäftigung von sich aus beendeten, ohne eine Alternative zu haben, benannten dafür am häufigsten folgende Gründe: zwischenmenschliche Probleme (58 Prozent), Probleme aufgrund ihrer psychischen Erkrankung (52 Prozent), Unzufriedenheit mit dem Job (52 Prozent) und eine schlechte Qualität der Arbeit (36 Prozent). In diesem Zusammenhang wird auf die Bedeutung einer längerfristigen Begleitung am Arbeitsplatz verwiesen, da Probleme auch erst im Laufe der Zeit auftreten oder sich verstärken können (Becker et al. 1998).

Zur Übertragbarkeit von Supported Employment

Mehrere Studien untersuchten, inwiefern die Wirksamkeit von Supported Employment durch unterschiedliche Kontexte beeinflusst wird. So zeigten Bond et al. (2012) in einer Übersichtsarbeit, dass die Übergangsraten in reguläre Beschäftigung aus Supported Employment in den USA höher sind als außerhalb der USA. In den US-amerikanischen Studien lag die nicht gewichtete durchschnittliche Beschäftigungsrate bei 65 Prozent für Nutzende von IPS, verglichen mit 25 Prozent von Personen, die andere Rehabilitationsmaßnahmen in Anspruch nahmen. In nichtamerikanischen Studien lagen die Raten bei 50 Prozent für Personen, die durch IPS unterstützt wurden und 20 Prozent für solche, die andere Rehabilitationsmaßnahmen nutzten.

Die Übertragbarkeit des Konzeptes auf Europa, und damit auf unterschiedlich ausgestaltete Arbeitsmärkte und Wohlfahrtskontexte als den USA, wurde ebenfalls untersucht. Burns et al. (2007) verglichen die Übergangsraten in reguläre Beschäftigung von Personen mit schweren psychischen Erkrankungen, welche entweder IPS oder andere Modelle zur beruflichen Rehabilitation in Anspruch nahmen. Sie bezogen dabei sechs europäische Standorte ein. Auch hier zeigte sich, dass IPS-Teilnehmer über alle Standorte hinweg doppelt so häufig in eine kompetitive Beschäftigung integriert werden konnten als Teilnehmende der Kontrollgruppen. Allerdings divergierten die Erfolgsraten bezüglich der

Übergänge in kompetitive Beschäftigung in Abhängigkeit vom IPS-Service und dem Kontrollgruppenangebot zur beruflichen Rehabilitation stark. Während beispielsweise in London und Rimini ein deutlicher Unterschied zwischen dem IPS- und dem Kontrollgruppenangebot zu erkennen war, war dieser Unterschied für den deutschen Standort Ulm-Günzburg nicht signifikant. Die Forscher führen dies darauf zurück, dass das Kontrollgruppenangebot zur beruflichen Rehabilitation in Ulm-Günzburg besonders erfolgreich hinsichtlich der Integration in Beschäftigung im Vergleich zu den Kontrollgruppen der anderen Städte war.¹⁰

Hoffmann et al. (2011) prüften die Wirksamkeit von Supported Employment in der Schweiz, und damit unter einem ähnlichen Sozialleistungssystem und Arbeitsmarktzugangsbedingungen wie in Deutschland. Hundert Personen mit schweren psychischen Erkrankungen nahmen entweder an einer Maßnahme, die dem amerikanischen IPS stark ähnelte, oder einer anderen Rehabilitationsmaßnahme teil. Auch hier zeigte sich, dass Supported Employment erfolgreicher war als die Alternansätze: Nach einem Jahr waren mehr als doppelt so viele Personen, die Supported Employment nutzten, in kompetitive Beschäftigung übergegangen (59 Prozent, aus der Kontrollgruppe nur 26 Prozent). Die Teilnehmenden waren zudem insgesamt über längere Zeiträume angestellt als die Kontrollgruppe. Dabei zeigte sich auch im Zeitverlauf die Überlegenheit von Supported Employment. So waren von den Personen, die durch Supported Employment unterstützt wurden, nach zwei Jahren immer noch 46 Prozent in Beschäftigung, von der Kontrollgruppe hingegen nur noch 17 Prozent der Personen. Eine Folgestudie (vgl. Hoffmann et al. 2014) zeigte, dass auch fünf Jahre nach Beginn der ursprünglichen Studie die Personen, die Supported Employment genutzt hatten, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit überhaupt einmal in kompetitive Beschäftigung übergangen als Personen in der Kontrollgruppe (65 Prozent im Vergleich zu 33 Prozent) und sie zudem eine höhere Anzahl an Stunden arbeiteten, besser verdienten und insgesamt über längere Zeiträume beschäftigt waren.

10 Einen Einfluss auf den nicht signifikanten Unterschied könnte ebenso gehabt haben, dass das alternative Modell zur beruflichen Rehabilitation, welches in Ulm-Günzburg für die Kontrollgruppe genutzt wurde, nicht so stark von dem IPS-Angebot abwich wie in den anderen Städten und entsprechend ähnliche Ergebnisse erzielt wurden (vgl. Catty et al. 2008).

Gründe für die unterschiedlichen Erfolgsraten von Supported Employment

Grundsätzlich können verschiedene Faktoren für die unterschiedlichen Erfolgsraten von Supported Employment (bzw. IPS) ursächlich sein. Zum einen können sozioökonomische Faktoren Einfluss nehmen. Burns et al. (2007) zeigten in ihrer Studie, dass die IPS-Services an Standorten mit einer geringen Arbeitslosenquote am erfolgreichsten Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrierten. Zudem wurde aufgeführt, dass die IPS-Services in Ländern außerhalb der USA weniger erfolgreich sein könnten, da die umsetzenden Mitarbeitenden in den jeweiligen Ländern keine direkten Instruktionen und Unterstützung durch die IPS-Entwickler selbst erhielten. Durch eine nicht vollständig adäquate Umsetzung könnte die Effektivität von IPS eingeschränkt werden, argumentierten Bond et al. (2012). Als möglicher Erklärungsfaktor für eine geringere Erfolgsrate von IPS wurde ebenfalls der Einfluss untersucht, den unterschiedliche Wohlfahrtssysteme nehmen. So zeigte sich in der Studie von Burns et al. (2007), dass in Ländern, in denen aufgrund eines geringer entwickelten Sozialleistungssystems die Gefahr der sozialen Exklusion durch Arbeitslosigkeit erhöht ist, mehr Personen in Arbeit integriert werden konnten. Hierdurch bestünde ein höherer Anreiz zur Suche von Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt. Gleichsam könne ein umfangreiches Sozialleistungssystem einer „Wohlfahrtsfalle“ gleichkommen, argumentierten Burns et al. (2007), wenn eine Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tatsächlich zu finanziellen Einbußen führen würde (vgl. auch Bond et al. 2012). Allerdings wirken sich diese Effekte insgesamt auf die Übergangsraten in allgemeine Beschäftigung aus und sind nicht signifikant stärker für Personen, die an Supported Employment teilnehmen.

3. Gesetzliche Regelung der Unterstützten Beschäftigung im SGB IX

In Deutschland gingen wesentliche Impulse zur Einführung eines Instruments zur Unterstützten Beschäftigung von der BAG UB aus. Sie setzte sich beim BMAS stark für eine gesetzliche Implementierung Unterstützter Beschäftigung in Deutschland ein (Aussage Interviewpartner). Im Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung und zur betrieblichen Prävention vom Juli 2007 (vgl. Deutscher Bundestag 2007) wurden zudem einzelne Modelle Unterstützter Beschäftigung dargestellt, die zeigten, dass betriebliche Maßnahmen zu hohen Eingliederungserfolgen führen, wenn die schwerbehinderten Menschen die dafür erforderliche individuelle und betrieblich orientierte Unterstützung bekommen. Das BMAS begann im Anschluss daran zu prüfen, einen gesetzlichen Förderrahmen für Unterstützte Beschäftigung zu schaffen (vgl. Deutscher Bundestag 2008: 6). Mit Wirkung zum 01. Januar 2009 wurde dann § 38a SGB IX durch das Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung (vgl. BGBl. I 2008, S. 2959) mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und Die Linke gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP in das SGB IX eingefügt (vgl. Deutscher Bundestag 2008: 1, siehe auch die Kommentierungen von Bieritz-Harder 2010, Deusch 2014, Knittel 2015 und Pahlen 2010).

Unterstützte Beschäftigung nach § 38a SGB IX bzw. nunmehr § 55 SGB IX umfasst zwei Phasen: Leistungen zur individuellen betrieblichen Qualifizierung (InbeQ) sowie (bei Bedarf) Leistungen der Berufsbegleitung. Unterstützte Beschäftigung ist nachrangig zu Berufsausbildungen oder berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB). Wer den Anforderungen dieser Maßnahmen gewachsen ist, soll vorrangig diese in Anspruch nehmen (vgl. Knittel 2015: 466). Ziel der Unterstützten Beschäftigung ist der Abschluss eines Arbeitsvertrages und somit die Integration des behinderten Menschen in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis. Durch Unterstützte Beschäftigung soll mehr Menschen mit Behinderung die Möglichkeit eröffnet werden, ihren Lebensunterhalt außerhalb von WfbM erarbeiten zu können (vgl. Knittel 2015: 446). Die Einarbeitung als individuelle betriebliche Qualifizierung (InbeQ) erfolgt deshalb bereits auf einem konkreten Arbeitsplatz (vgl. Rombach 2009: 63). Zur Stabilisierung des Arbeitsplatzes wird durch eine Berufsbegleitung entsprechend notwendige Unterstützung geleistet.

**Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen –
(Neuntes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IX)**

§ 55 Unterstützte Beschäftigung

(1) Ziel der Unterstützten Beschäftigung ist es, Leistungsberechtigten mit besonderem Unterstützungsbedarf eine angemessene, geeignete und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu ermöglichen und zu erhalten. Unterstützte Beschäftigung umfasst eine individuelle betriebliche Qualifizierung und bei Bedarf Berufsbegleitung.

(2) Leistungen zur individuellen betrieblichen Qualifizierung erhalten Menschen mit Behinderungen insbesondere, um sie für geeignete betriebliche Tätigkeiten zu erproben, auf ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorzubereiten und bei der Einarbeitung und Qualifizierung auf einem betrieblichen Arbeitsplatz zu unterstützen. Die Leistungen umfassen auch die Vermittlung von berufsübergreifenden Lerninhalten und Schlüsselqualifikationen sowie die Weiterentwicklung der Persönlichkeit der Menschen mit Behinderungen. Die Leistungen werden vom zuständigen Rehabilitationsträger nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 5 für bis zu zwei Jahre erbracht, soweit sie wegen Art oder Schwere der Behinderung erforderlich sind. Sie können bis zu einer Dauer von weiteren zwölf Monaten verlängert werden, wenn auf Grund der Art oder Schwere der Behinderung der gewünschte nachhaltige Qualifizierungserfolg im Einzelfall nicht anders erreicht werden kann und hinreichend gewährleistet ist, dass eine weitere Qualifizierung zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung führt.

(3) Leistungen der Berufsbegleitung erhalten Menschen mit Behinderungen insbesondere, um nach Begründung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses die zu dessen Stabilisierung erforderliche Unterstützung und Krisenintervention zu gewährleisten. Die Leistungen werden bei Zuständigkeit eines Rehabilitationsträgers nach § 6 Absatz 1 Nummer 3 oder 5 von diesem, im Übrigen von dem Integrationsamt im Rahmen seiner Zuständigkeit erbracht, solange und soweit sie wegen Art oder Schwere der Behinderung zur Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses erforderlich sind.

(4) Stellt der Rehabilitationsträger während der individuellen betrieblichen Qualifizierung fest, dass voraussichtlich eine anschlie-

ßende Berufsbegleitung erforderlich ist, für die ein anderer Leistungsträger zuständig ist, beteiligt er diesen frühzeitig.

(5) Die Unterstützte Beschäftigung kann von Integrationsfachdiensten oder anderen Trägern durchgeführt werden. Mit der Durchführung kann nur beauftragt werden, wer über die erforderliche Leistungsfähigkeit verfügt, um seine Aufgaben entsprechend den individuellen Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen erfüllen zu können. Insbesondere müssen die Beauftragten

1. über Fachkräfte verfügen, die eine geeignete Berufsqualifikation, eine psychosoziale oder arbeitspädagogische Zusatzqualifikation und eine ausreichende Berufserfahrung besitzen,
2. in der Lage sein, den Menschen mit Behinderungen geeignete individuelle betriebliche Qualifizierungsplätze zur Verfügung zu stellen und ihre berufliche Eingliederung zu unterstützen,
3. über die erforderliche räumliche und sächliche Ausstattung verfügen sowie
4. ein System des Qualitätsmanagements im Sinne des § 37 Absatz 2 Satz 1 anwenden.

(6) Zur Konkretisierung und Weiterentwicklung der in Absatz 5 genannten Qualitätsanforderungen vereinbaren die Rehabilitationsträger nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 5 sowie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen im Rahmen der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation eine gemeinsame Empfehlung. Die gemeinsame Empfehlung kann auch Ausführungen zu möglichen Leistungsinhalten und zur Zusammenarbeit enthalten. § 26 Absatz 4, 6 und 7 sowie § 27 gelten entsprechend.

Die Leistungen zur *individuellen betrieblichen Qualifizierung* werden vom zuständigen Rehabilitationsträger für bis zu zwei Jahre erbracht¹¹, soweit sie wegen Art und Schwere der Behinderung erforderlich sind. Praktisch sind vor allem die Bundesagentur für Arbeit und in geringerem Umfang die Deutsche Rentenversicherung Kostenträger dieser Maßnahme. Als Leistungserbringer der InbeQ kommen Integrationsfachdienste oder andere Träger (§ 55 Absatz 5 SGB IX) in Frage. Seit dem 1. April 2012 müssen sich die Träger von Leistungen zur InbeQ nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) zertifizieren lassen (vgl. Deusch 2014: 227).

Als Leistungsinhalte benennt das Gesetz die Vermittlung von berufsübergreifenden Lerninhalten und Schlüsselqualifikationen sowie die Wei-

¹¹ In Ausnahmefällen kann die Leistungsdauer um höchstens bis zu zwölf Monate verlängert werden.

terentwicklung der Persönlichkeit des behinderten Menschen (§ 55 Abs. 2 Satz 2 SGB IX). Die Qualifizierung erfolgt unmittelbar am Arbeitsplatz in den Betrieben. Die Bundesagentur für Arbeit (2008: 2) hat Maßnahmestruktur und -inhalt konkretisiert. Danach wird ein Betreuungsschlüssel von 1:5 angesetzt und die InbeQ umfasst drei Phasen¹² mit folgender Zielsetzung:

- Orientierungsphase bzw. Einstiegsphase: Auf Basis des identifizierten, besonderen Unterstützungsbedarfs Akquise grundsätzlich geeigneter Orientierungsplätze und betriebliche Erprobung zur Platzierung des Teilnehmers im Betrieb,
- Qualifizierungsphase: Unterstützte Einarbeitung und Qualifizierung auf dem individuell am besten geeigneten Platz, der eine berufliche Perspektive bietet und
- Stabilisierungsphase: Festlegung im betrieblichen Alltag zur Realisierung einer dauerhaften Beschäftigung im Betrieb.

Zwischen Teilnehmenden an der betrieblichen Qualifizierung und dem Betrieb bestehen keine arbeitsrechtlichen Beziehungen. Der Betrieb stellt nur die betrieblichen Einrichtungen zur Verfügung. Zwischen dem Betrieb und den Teilnehmenden besteht ein besonderes sozialrechtliches Rechtsverhältnis (vgl. Düwell 2009: 194).¹³ Die InbeQ endet im besten Fall mit einem Arbeitsvertrag für den behinderten Menschen.¹⁴

Ist nach dem Abschluss des Arbeitsvertrages Unterstützung zur Stabilisierung erforderlich, geschieht dies in Form der *Berufsbegleitung* (§ 55 Abs. 3 Satz 1 SGB IX). Für die Leistungen der Berufsbegleitung können nach § 55 Abs. 3 Satz 2 SGB IX von den Rehabilitationsträgern nur die Träger der Gesetzlichen Unfallversicherung und die Träger der Kriegsopferversorgung zuständig sein. In allen anderen Fällen (und damit im Regelfall) kommt lediglich eine Zuständigkeit des Integrationsam-

12 Die Gemeinsame Empfehlung nach § 38a Abs. 6 SGB IX „Unterstützte Beschäftigung“ (BAR 2010) differenziert die Phasen weiter aus und füllt sie mit weiteren Leistungsinhalten. Die Orientierungsphase wird in der Gemeinsamen Empfehlung als Einstiegsphase bezeichnet. Diese Bezeichnung hat sich unterdessen durchgesetzt.

13 Soweit bei den behinderten Teilnehmenden eine Schwerbehinderung oder Gleichstellung vorliegt, werden die Interessen dieser Beschäftigten auch dann, wenn kein Arbeitsverhältnis besteht, nach § 95 Abs. 1 S. 1 SGB IX (alte Fassung; seit 1.1.2018 § 178 SGB IX) von der Schwerbehindertenvertretung vertreten. Die Schwerbehindertenvertretung ist daher auch in der Lage, nach § 95 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 (alte Fassung; seit 1.1.2018 § 178 SGB IX) bei dem zuständigen Träger zu beantragen, dass die Voraussetzungen für eine Fortsetzung der UB im Rahmen der Berufsbegleitung vorliegen (vgl. Düwell 2009: 194).

14 Wird in der Qualifizierungsphase festgestellt, dass ein Arbeitsverhältnis nicht zu erreichen und eine WfbM der bessere Ort zur Teilhabe am Arbeitsleben ist, so ist die Maßnahme zu beenden. Nach § 40 Abs. 4 SGB IX (seit 1.1.2018 § 57 Abs. 4 SGB IX) wird maximal die Hälfte der Zeit der InbeQ auf den Besuch des Berufsbildungsbezirks in der Werkstatt für behinderte Menschen angerechnet (vgl. Kainz 2012: 195).

tes in Betracht. Bestandteil der Berufsbegleitung kann alles das sein, was im Einzelfall zur Krisenintervention bzw. zur Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses erforderlich ist (vgl. Bieritz-Harder 2010: 347). Die Dauer der Berufsbegleitung richtet sich nach den individuellen Bedürfnissen des behinderten Menschen. Hierfür gibt es keine zeitliche Beschränkung.

Zielgruppe der Unterstützten Beschäftigung nach § 55 SGB IX sind behinderte Menschen, die einer besonderen Unterstützung bedürfen, um ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen bzw. um ein solches Beschäftigungsverhältnis zu sichern. In der Begründung zum Gesetzentwurf (vgl. Deutscher Bundestag 2008b: 8) wird die Zielgruppe dahingehend präzisiert, dass schwerbehinderte Menschen, deren Leistungsfähigkeit an der Grenze zur Werkstattbedürftigkeit liegt und die einen besonderen Unterstützungsbedarf haben, erreicht werden sollen. Genannt werden in erster Linie Schulabgängerinnen und Schulabgänger aus Förderschulen, „bei denen eine berufsvorbereitende Maßnahme oder Berufsausbildung wegen Art und Schwere ihrer Behinderung nicht in Frage kommt, bei denen aber gleichwohl die Prognose besteht, dass eine Beschäftigungsaufnahme mit Hilfe der Unterstützten Beschäftigung gelingen kann“, aber auch Personen, „bei denen sich im Laufe ihres Erwerbslebens eine Behinderung einstellt und für die heute mangels Alternativen oftmals nur die Werkstatt für behinderte Menschen in Frage kommt“ (Deutscher Bundestag 2008b: 9).

Der § 55 Absatz 4 SGB IX enthält eine Regelung zur Kooperation zwischen den Rehabilitationsträgern sowie zwischen den Rehabilitationsträgern und den Integrationsämtern. Die Regelung wird notwendig, da es in vielen Fällen beim Übergang von der Phase der individuellen betrieblichen Qualifizierung zur Phase der Berufsbegleitung zu einem Trägerwechsel kommt (vgl. Bieritz-Harder 2010: 348). Nach § 55 Abs. 6 SGB IX soll zur Konkretisierung der Qualitätsanforderungen an Unterstützte Beschäftigung eine gemeinsame Empfehlung beitragen, welche die betroffenen Rehabilitationsträger sowie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zu beschließen haben. Diese Empfehlung ist zum 1. Dezember 2010 abgeschlossen worden (vgl. BAR 2010). Die Gemeinsame Empfehlung definiert unter anderem Ziele, Leistungsinhalte und Qualitätsanforderungen an die Leistungserbringer und Anforderungen an die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure.

Würdigung und Kritik der gesetzlichen Regelung und ihrer untergesetzlichen Umsetzung

Die gesetzliche Implementierung Unterstützter Beschäftigung und mithin des Prinzips „erst platzieren, dann qualifizieren“ in das SGB IX wurde praktisch flächendeckend begrüßt (vgl. hierzu die Äußerungen der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung und die Kommentare der Fraktionen in Deutscher Bundestag 2008a)¹⁵. Die Umsetzung läuft nach Einschätzung der Interviewpartner auch grundsätzlich problemlos.

Einzelne Aspekte der gesetzlichen und untergesetzlichen Regelung wurden nichts desto trotz kritisch betrachtet oder zumindest kontrovers diskutiert, auch wenn ein Interviewpartner retrospektiv zusammenfasste, dass „man sich über die Grundzüge eigentlich relativ einig war“ (Aussage Interviewpartner).

Die BAG UB kritisierte grundsätzlich, dass sich die Auffassung von Unterstützter Beschäftigung im Gesetzentwurf deutlich von dem auf Qualitätsstandards des europäischen Dachverbandes basierenden Konzeptes UB unterscheidet (vgl. oben sowie Deutscher Bundestag 2008a: 7f.). Außerdem sah die BAG UB die Gefahr, dass durch die Entscheidung, die Leistung über Ausschreibungen zu beschaffen, ein Preiswettbewerb eingeführt würde, der der Qualität der Leistungen schade und die damit verbundenen regelmäßigen Anbieterwechsel dazu führen, dass fachliche Standards immer wieder neu aufgebaut und erfolgswirksame Vernetzungen jeweils immer wieder neugestaltet werden müssten (vgl. BAG UB 2008: 5f.). Nach Sicht der BAG UB, die auf „Einigkeit von Verbänden und Ländern in dieser Frage“ (ebd.) verwies, wäre bei einer Anbindung der Maßnahme an die IFD eine Ausschreibung nicht erforderlich. Auch die juristische Fachliteratur sieht die Zuordnung der InbeQ zu den ausschreibungspflichtigen Maßnahmen kritisch. So hält Deusch (2014: 225) diese Zuordnung für kontraproduktiv und dem Ansatz Unterstützter Beschäftigung nicht gerecht. Kainz (2012: 196) weist nach ersten gesammelten Erfahrungen in den ersten drei Jahren der Umsetzung darauf hin, dass durch die Vergabep Praxis insbesondere im Zuständigkeitsbereich der BA die IFD nur zu einem geringen Teil Berücksichtigung bei der Beauftragung mit diesen Leistungen fanden. Aus seiner Sicht entwickle sich hier ein institutioneller Widerspruch, da die Länder flächendeckend verpflichtet sind, leistungsfähige IFD vorzuhalten (§§

15 Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN, die gegen den Gesetzentwurf stimmte, erkannte zumindest grundsätzlich an, dass die Unterstützte Beschäftigung „in der vorgeschlagenen Form für einige Menschen mit Behinderung ein hilfreiches Angebot sei“ (BT-Drs. 16/10905: 9).

109ff. SGB IX alte Fassung; seit 1.1.2018 §§ 192ff. SGB IX). Insbesondere wegen der hohen fachlichen Anforderungen (§ 112 SGB IX alte Fassung; seit 1.1.2018 § 195 SGB IX) könnten diese bei der Vergabe oftmals mit billigeren Anbietern, welche die Anforderungen des § 112 SGB IX (alte Fassung, seit 1.1.2018 § 195 SGB IX) nicht sicherzustellen haben, nicht konkurrieren. Wenn sie aber keine ihren Kernaufgaben entsprechenden Aufträge erhielten, dann liefen beide Regelungen strukturell gegeneinander.

Auch die im Rahmen der Interviews befragten Experten bewerteten die Ausschreibungspraxis der BA äußerst kritisch, da sie „der Sache generell im Bereich Reha nicht gerecht“ werde, weil die Ausschreibungspraxis in einem Maß Planungssicherheit voraussetze, die in diesem Bereich wegen der sehr spezifischen individuellen Reha-Bedarfe strukturell nicht gegeben sei:

„Sie (die Agenturen für Arbeit) müssen ja im Vorfeld planen, ohne vielleicht genau zu wissen, brauche ich dieses Kontingent wirklich, möglicherweise habe ich zu wenig, dann werden bestimmte Rehabilitanden nicht befriedigt, die bekommen dann die Leistung nicht, die sie brauchen. Habe ich zu viele, ist die Gefahr da, dass ich vielleicht Leute in Maßnahmen zuweise, die sie gar nicht brauchen oder die passgenauer andernorts besser versorgt werden würden mit Leistungen, die sie wirklich benötigen.“ (Interviewpartner)

Ein anderer Interviewpartner erklärte, die Ausschreibungspraxis habe wegen der massiv gesunkenen Preise dazu geführt, dass für die beauftragten Träger eine qualitativ hochwertige Umsetzung der InbeQ-Maßnahmen nur schwer möglich sei (vgl. auch Kapitel 4).

Zweitgrößter Kritikpunkt war die Regelung zu möglichen nachfolgenden Eingliederungs- bzw. Lohnkostenzuschüssen für die Teilnehmenden. Die Bundesregierung hatte in der Begründung zum Gesetzentwurf dargelegt, dass die InbeQ zu einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis führen soll, bei dem keine weitere Unterstützung mehr erforderlich ist (vgl. Deutscher Bundestag 2008b: 10). Deusch (2014: 221) kritisierte dies als praxisfern (ebenso die BAG UB, vgl. BAG UB 2008: 7) und verwies auch auf die kritische Stellungnahme der Länder, die auf Erfahrungen hinwiesen, wonach die überwiegende Zahl der Vermittelten längerfristige Unterstützung und Lohnkostenzuschüsse für ihre Arbeitgeber bedürfen. Die Regelung wurde später gelockert. In einer Reha-Geschäftsanweisung aus dem Jahr 2012 formulierte die BA (2012), dass die Übernahme in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis im Anschluss an die Qualifizierungsphase beim bisherigen Betrieb in begründeten Einzelfällen mit einem Eingliederungszuschuss gefördert werden kann. Nach Aussage eines Interviewpartners werden un-

terdessen rund 70 Prozent der Betriebe nach Vertragsabschluss mit einem EGZ gefördert.

Darüber hinaus gab es einzelne kritische Stimmen zu weiteren Aspekten. So vermisste eine Reihe von Akteuren im Gesetz eine eindeutige Zielgruppendefinition.¹⁶ Auch Bieritz-Harder (2010: 346) bemerkte in der Kommentierung des (damaligen) § 38a SGB IX, dass sich mit der Zielgruppenumschreibung eine konkrete Zielgruppe kaum abgrenzen lasse.¹⁷ Die BDA sah zudem die Gefahr von Verdrängungseffekten für ungeforderte Beschäftigung. Die Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V. kritisierte, dass der konzeptionelle und förderrechtliche Rahmen für UB zu eng angelegt sei. Sie sprach sich für ein umfassendes Konzept für UB aus.

Nur wenige Kommentatoren widmeten sich differenzierter den in § 55 Absatz 2 und 3 SGB IX definierten beiden Phasen der Unterstützten Beschäftigung, der Individuellen betrieblichen Qualifizierung (InbeQ) und der Berufsbegleitung.

Erste Aufgabe in der InbeQ ist es, Neigungen, Wünsche und berufliche Ziele der Teilnehmenden zu erfassen. Nach den Verdingungsunterlagen der BA stehen hierfür acht Wochen zur Verfügung. Eine solche zeitliche Einengung für den „anspruchsvollsten Teil des Instrumentes Unterstützte Beschäftigung“ (Aussage Interviewpartner) ist nach Deutsch (2014: 220) weder fachlich sachgerecht noch verlangt dies die Gesetzeslage. Nach Aussagen von Interviewpartnern agiert hier die BA flexibel und lässt Verlängerungen im Einzelfall auf zwölf Wochen zu.

Hinsichtlich der Berufsbegleitung äußerten verschiedene Interviewpartner, dass sie den Schwerbehindertenstatus als Voraussetzung für die Berufsbegleitung kritisch sehen. Konkret äußerte ein Interviewpartner, dass viele Schülerinnen und Schüler mit Lernbehinderung in die Unterstützte Beschäftigung gehen, aber nicht in der Phase 2 „ankommen“, da sie keine Schwerbehinderung haben. Dagegen sieht das BMAS in einer Veröffentlichung (Rombach 2009: 63) darin keine rechtliche Hürde, da „der Personenkreis, auf den UB zielt, typischerweise zumindest die Voraussetzungen für einen Grad der Behinderung in Höhe von 30 vom Hundert aufweist“.

Im Übergang von der Phase 1 (InbeQ) zur Phase 2 (Berufsbegleitung) kann es zu einem Trägerwechsel kommen, wenn nicht beide Phasen vom gleichen Leistungserbringer umgesetzt werden (vgl. auch Kapi-

16 Vgl. hierzu die öffentliche Anhörung der Sachverständigen (in Deutscher Bundestag 2008a: 7) und hier z.B. die Stellungnahmen von BDA, DGB und der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V.

17 Sie leitete eine Konkretisierung der Zielgruppe aus der systematischen Verankerung der UB im SGB IX vor den Regelungen über die WfbM und nach den Regelungen, die vornehmlich auf eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zielen, ab.

tel 4). Allerdings kann der behinderte Mensch auch darauf hinwirken, dass der Träger der InbeQ zuständig bleibt, was nach Aussagen eines Interviewpartners in aller Regel vom Integrationsamt auch bewilligt wird. Die Interviewten bewerteten den potenziellen Trägerwechsel zwischen Phase 1 und 2 sehr unterschiedlich, wie die folgenden drei Zitate zur Thematik zeigen:

„Ein Wechsel kann auch vorteilhaft sein, weil dann nochmal eine andere Person draufguckt. Ein Wechsel bedingt aber aus unserer Sicht, dass eine gute Übergabe gemacht wird.“

„Für den behinderten Menschen ist der Wechsel schon manchmal problembehaftet, für den Betrieb in der Regel nicht, der ist froh, dass er überhaupt einen Ansprechpartner hat.“

„Der Arbeitgeber will einen Ansprechpartner haben. Der Arbeitgeber will einen haben, der ihm alle seine Sorgen abnimmt. (...) Natürlich wäre das ein Argument gegen die Zweiteilung. Ja, also wir hören von den Arbeitgebern auch unisono, auch der Arbeitgeberverband sagt ja immer, sie hätten gerne dieses Prinzip, auf Neu-Deutsch: One face to the customer.“

Zentral für die Umsetzung der Unterstützten Beschäftigung und ihrer Weiterentwicklung ist nach Aussage der Interviewpartner die Begleitung seitens der Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung. Positionspapiere von anderen Verbänden gibt es laut der Interviewpartner nicht.

4. Umsetzung der Unterstützten Beschäftigung nach § 55 SGB IX

Zur konkreten Umsetzung der Unterstützten Beschäftigung nach § 55 SGB IX liegen nur wenige Informationen vor. Das folgende Kapitel stützt sich daher in erster Linie auf Datenmaterial der BA¹⁸, Befragungsdaten der BAG UB¹⁹, die die Träger der InbeQ regelmäßig befragt, die im Rahmen des vorliegenden Projektes geführten Experteninterviews und auf vereinzelte Veröffentlichungen insbesondere aus der Zeitschrift *impulse*, dem Fachmagazin der BAG UB. Während die Daten der BA grundsätzlich nur auf Maßnahmen beruhen, die von der BA beauftragt wurden, bildet die Befragung der BAG UB sehr vereinzelt auch Beauftragungen der Renten- und Unfallversicherung ab. Offizielle Zahlen gibt es von beiden jedoch nicht. Laut Aussagen der Interviewpartner sind Beauftragungen außerhalb der BA im Bereich der InbeQ sehr selten. Danach kommen etwa 97 Prozent aller Beauftragungen aus der BA.

„Na ja, außerhalb der BA haben wir ja kaum Beauftragung im Bereich der InbeQ. Die Rentenversicherung steigt jetzt ein bisschen an, aber das ist immer noch sehr, sehr vereinzelt. (...) Da ist die Maßnahme InbeQ aus unserer Sicht noch nicht so wirklich angekommen. Das hat (...) so strukturelle Hintergründe, wie quasi der Personenkreis gesehen wird, was dafür in Frage kommt und was nicht in Frage kommt. Da steht dann schnell auch mal die Werkstatt sehr stark im Vordergrund.“

Teilnehmerzahlen

Die Zahl der Teilnehmenden an Unterstützter Beschäftigung seitens der BA (konkret Teilnehmende an der InbeQ) bewegt sich seit 2012 auf einem konstanten Niveau von jahresdurchschnittlich knapp über 3.000 Teilnehmenden (vgl. Abbildung 1). Ein Experte wies im Rahmen der In-

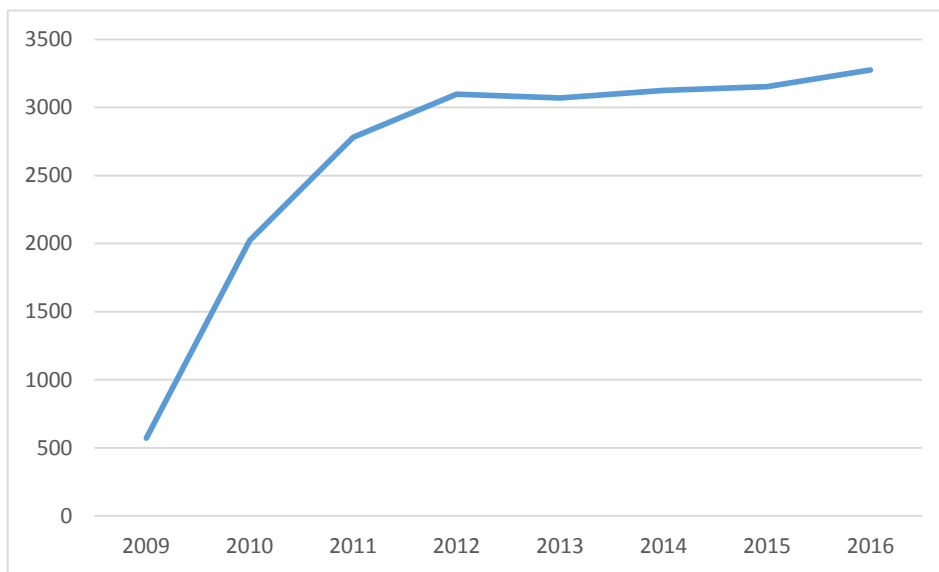
¹⁸ Über die im Internet vorzufindenden Daten der BA hinaus haben wir differenziertere Daten zur Unterstützten Beschäftigung bei der BA-Statistik bestellt und zugesandt bekommen.

¹⁹ Die BAG UB hat in den Jahren 2009-2011 eine Umfrage unter den Mitgliedern der BAG UB und ab dem Jahr 2012 jährlich eine bundesweite Umfrage durchgeführt. Die hier verwendeten Ergebnisse (BAG UB 2016; <http://www.bag-ub.de/ub/umfragen>) sind die Ergebnisse der vierten bundesweiten Umfrage der BAG UB zur Umsetzung der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ nach § 38a für das Jahr 2015. Angeschrieben wurden für diese Umfrage alle der BA bekannten Anbieter der Maßnahme „Individuelle betriebliche Qualifizierung nach § 38a Absatz 2 SGB IX“. Beteiligt haben sich 85 UB-Leistungserbringer aus allen Bundesländern. Erfasst wurden insgesamt 1.211 UB-Teilnehmende. Wo sinnvoll, werden die Ergebnisse mit den vorherigen bundesweiten Umfrageergebnissen 2009-2014 im Vergleich dargestellt.

terviews darauf hin, dass damit das Potenzial aber nicht ausgeschöpft sei.

„Aber jetzt mal rein von der Idee her, würde ich sagen, ist da sicherlich noch ein Erweiterungspotenzial, auf jeden Fall. (...) Wenn ich sehe, was die in Werkstätten für Arbeiten machen, sage ich, so what, also warum sollen die das nicht jetzt im normalen Betrieb auch machen, mit einer entsprechenden Unterstützung natürlich?“

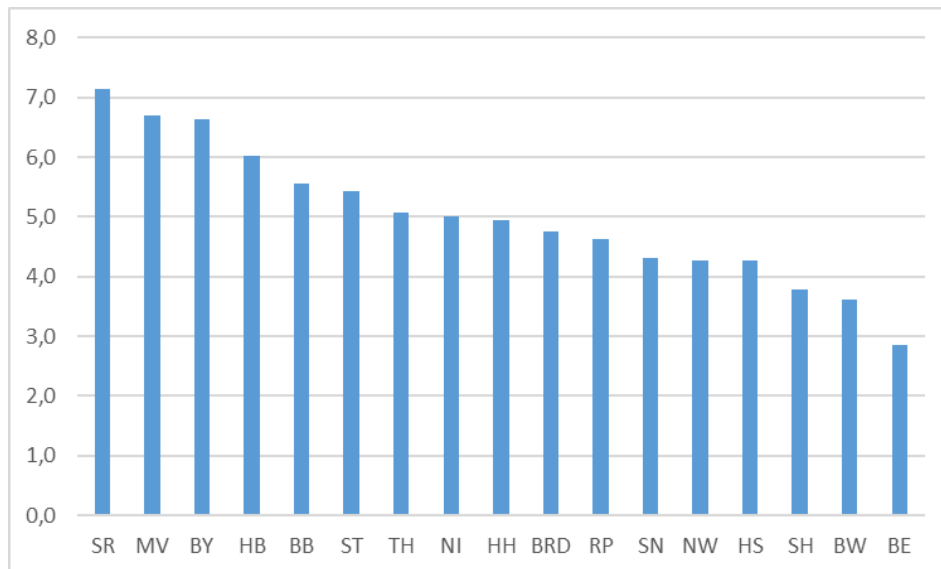
Abbildung 1: Teilnehmende an Unterstützter Beschäftigung (InbeQ) 2009-2016



Quelle: BA Förderstatistik, verschiedene Jahrgänge, jeweils Jahresdurchschnittsbestände

Trotz des konstanten Gesamtniveaus sind die Unterschiede in den einzelnen Bundesländern beträchtlich, in Abbildung 2 dargestellt am jeweiligen Anteil der UB an den Teilnehmenden an besonderen Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen. Die Quoten differieren zwischen 2,9 Prozent in Berlin und 7,1 Prozent im Saarland bei einem bundesdurchschnittlichen Mittel von 4,8 Prozent.

Abbildung 2: Anteil der UB-Teilnehmenden an allen Teilnehmenden an besonderen Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen, in Prozent, nach Bundesländern



Quelle:

https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31934/SiteGlobals/Forms/Rubriken suche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input=&pageLocale=de&topicId=17466&year_month=aktuell&year_month.GROUP=1&search=Suchen; eigene Berechnungen.

Struktur der Teilnehmenden

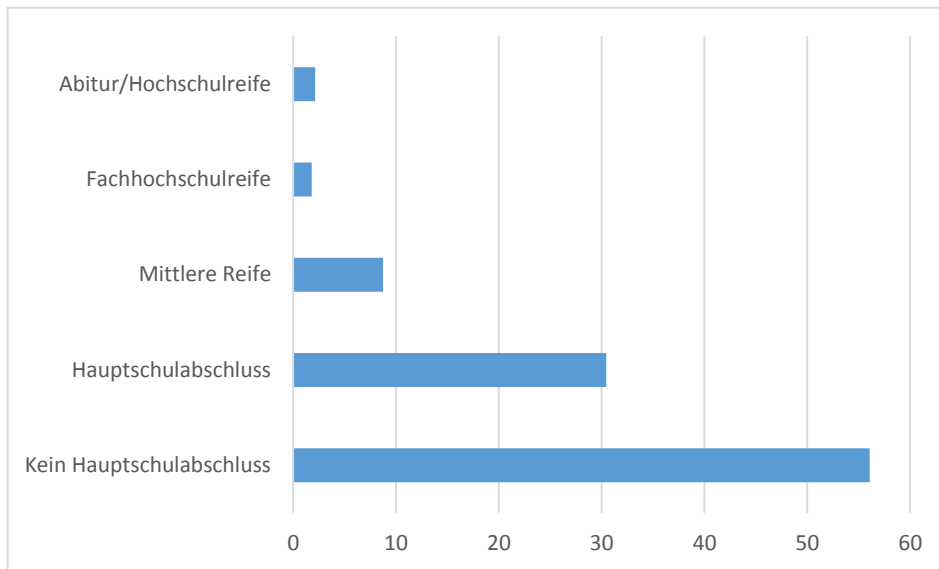
Knapp zwei Drittel der Teilnehmenden an UB sind männlich.²⁰ Der Anteil der Teilnehmer hat seit Beginn der Maßnahme UB zudem zugenommen (vgl. BAG UB 2016: 4). 56 Prozent der Teilnehmenden insgesamt haben keinen Schulabschluss²¹ und insgesamt knapp 87 Prozent haben maximal einen Hauptschulabschluss (vgl. Abbildung 3). Während im Saarland weniger als 40 Prozent der Teilnehmenden keinen Schulabschluss haben, sind dies in Mecklenburg-Vorpommern über 80 Prozent. In-

²⁰ Nach Daten der Bundesagentur für Arbeit waren es 2015 und 2016 jeweils 64 Prozent (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Tabellen, Teilnehmende in Unterstützter Beschäftigung nach weiteren Strukturmerkmalen sowie Verbleib 6 Monate nach Austritt, Nürnberg, September 2017).

²¹ Laut den Befragungsdaten der BAG UB (2016: 5) besuchten knapp 60 Prozent der Teilnehmenden des Jahres 2015 zuletzt eine Sonder-/Förderschule.

samt über zwei Drittel aller UB-Teilnehmenden gelten nach der BA-Definition als gering qualifiziert.²²

Abb. 3: Teilnehmende in Unterstützter Beschäftigung nach höchstem Schulabschluss (2016), in Prozent



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Tabellen, Teilnehmende in Unterstützter Beschäftigung nach weiteren Strukturmerkmalen sowie Verbleib 6 Monate nach Austritt, Nürnberg, September 2017

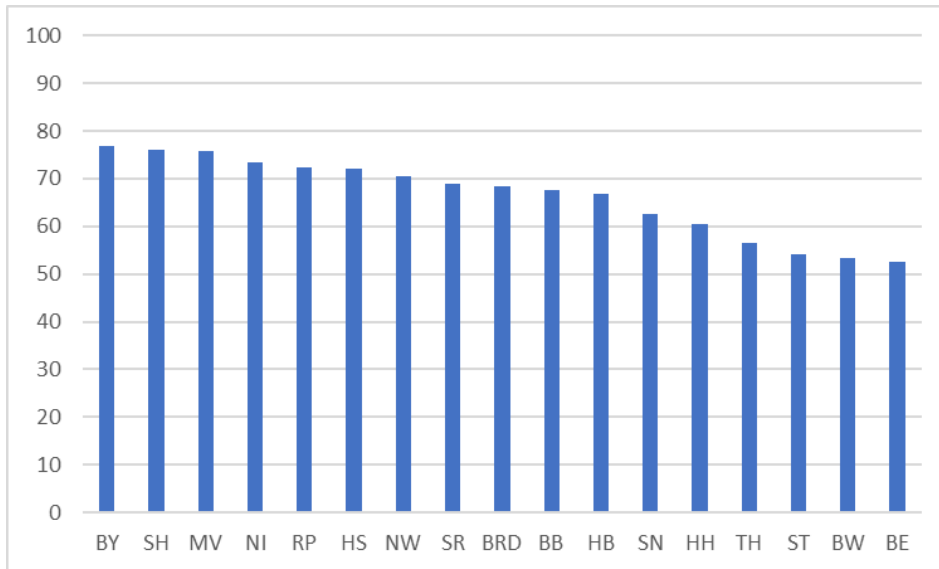
Der Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund liegt bei etwa einem Sechstel (BAG UB 2016: 5).²³ Der überwiegende Teil der Teilnehmenden ist unter 25 Jahre alt, bundesweit beläuft sich der Anteil auf über 68 Prozent.²⁴ In allen Bundesländern sind jeweils mehr als die Hälfte aller UB-Teilnehmenden jünger als 25 Jahre (vgl. Abbildung 4).

²² Personen mit geringer Qualifikation wertet die BA nach der in § 81 Abs. 2 SGB III beschriebenen Abgrenzung aus.

²³ Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit nach Staatsangehörigkeit zeigen, dass nur sieben Prozent der Teilnehmenden keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Tabellen, Teilnehmende in Unterstützter Beschäftigung nach weiteren Strukturmerkmalen sowie Verbleib 6 Monate nach Austritt, Nürnberg, September 2017).

²⁴ Die Befragung der BAG UB (2016: 5) zeigte hinsichtlich der Altersstruktur ergänzend, dass weniger als sechs Prozent aller Teilnehmenden über 40 Jahre alt waren.

Abb. 4: Anteil der unter 25-Jährigen in Unterstützter Beschäftigung (2016), in Prozent, nach Bundesländern

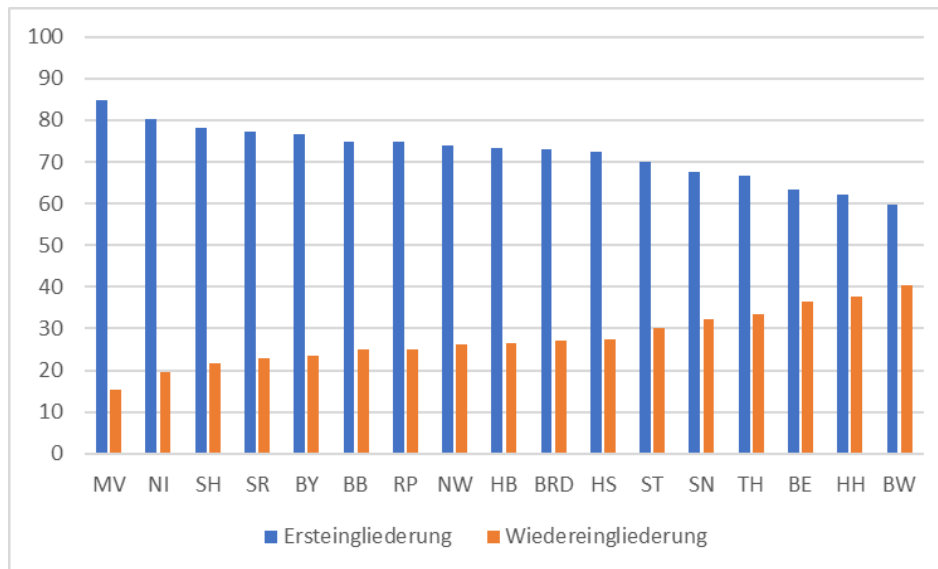


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Tabellen, *Teilnehmende in Unterstützter Beschäftigung nach weiteren Strukturmerkmalen sowie Verbleib 6 Monate nach Austritt, Nürnberg, September 2017; eigene Berechnungen.*

Entsprechend verläuft die Verteilung der Teilnehmenden zwischen Erst- und Wiedereingliederung.²⁵ Der Anteil der UB-Teilnehmenden im Bereich der Ersteingliederung beträgt knapp 73 Prozent (vgl. Abbildung 5).

²⁵ Bei Menschen mit Behinderung i. S. § 19 SGB III unterscheidet die Statistik der BA zwischen der beruflichen Erst- und Wiedereingliederung. Dabei hat die berufliche Ersteingliederung die möglichst vollständige und dauerhafte Eingliederung von behinderten oder von einer Behinderung bedrohten jungen Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zum Ziel. Die berufliche Wiedereingliederung soll behinderten oder von einer Behinderung bedrohten Erwachsenen, die wegen einer gesundheitlichen Schädigung oder der Auswirkung einer Behinderung nicht mehr in der Lage sind, ihren erlernten Beruf bzw. ihre bisherige Tätigkeit auszuüben, die Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen.

Abb. 5: Anteil der Teilnehmenden an Unterstützter Beschäftigung nach Erst-/Wiedereingliederung (2016), in Prozent, nach Bundesländern

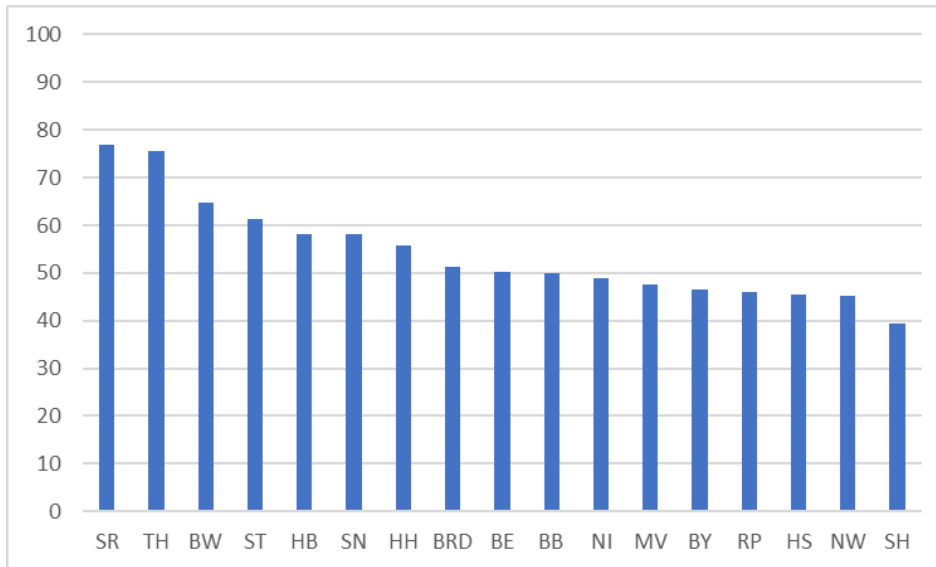


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Tabellen, Teilnehmende in Unterstützter Beschäftigung nach weiteren Strukturmerkmalen sowie Verbleib 6 Monate nach Austritt, Nürnberg, September 2017; eigene Berechnungen.

Obwohl ein Teil der Teilnehmenden unmittelbar nach Schulaustritt in Unterstützte Beschäftigung überging²⁶, waren knapp über die Hälfte aller Teilnehmenden des Jahres 2016 vor der Teilnahme arbeitslos gemeldet. Auch hier zeigen sich zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede (vgl. Abbildung 6). Während der Anteil in Schleswig-Holstein bei unter 40 Prozent liegt, beträgt er im Saarland und Thüringen über 75 Prozent.

²⁶ Die BAG UB (2016: 7) schätzt diesen Anteil auf 15 Prozent aller UB-Teilnehmenden.

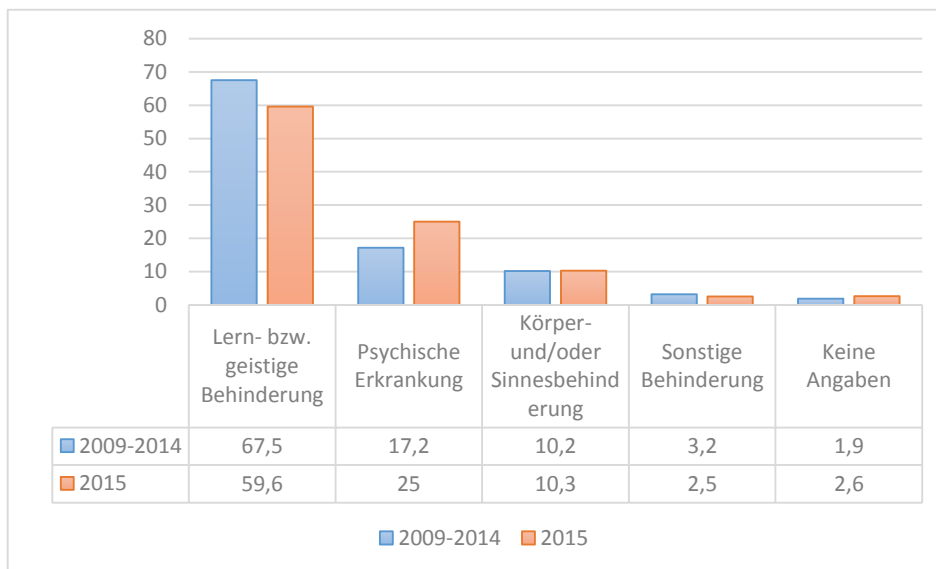
Abb. 6: Anteil der UB-Teilnehmenden, die vor Eintritt in die Maßnahme arbeitslos gemeldet waren (2016), in Prozent, nach Bundesländern



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Tabellen, Teilnehmende in Unterstützter Beschäftigung nach weiteren Strukturmerkmalen sowie Verbleib 6 Monate nach Austritt, Nürnberg, September 2017; eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Art der Behinderung zeigt sich, dass zwar der Anteil der Menschen mit Lern- bzw. geistiger Behinderung an den Teilnehmenden mit deutlichem Abstand am größten ist, der Anteil der Menschen mit psychischen Erkrankungen aber im Zeitverlauf zugenommen hat (vgl. Abbildung 7).

Abb. 7: Art der Behinderung der Teilnehmenden²⁷



Quelle: BAG UB 2016: 4

Laut der BA-Statistik sind 60 Prozent aller UB-Teilnehmenden des Jahres 2016 nicht schwerbehindert. Laut der Befragung der BAG UB hat knapp die Hälfte der UB-Teilnehmer keinen Schwerbehindertenausweis bzw. keine Gleichstellung zu Beginn der InbeQ. Für die Berufsbegleitung ist in der Regel das Integrationsamt zuständig. Das bedeutet, dass als Leistungsberechtigte nur schwerbehinderte Menschen (vgl. § 17 Abs. 1 b SchwAV) oder aber Gleichgestellte im Sinne des § 2 Abs. 3 in Betracht kommen. Mithin ist hierdurch für viele InbeQ-Teilnehmer eine anschließende Berufsbegleitung nicht möglich.

Eingliederungsquoten/Übergänge in Beschäftigung

Die Eingliederungsquote bewegt sich bei Austritten im Zeitraum 2012 und 2016 zwischen 52 und 56 Prozent, was sowohl angesichts der oben beschriebenen Strukturmerkmale der Teilnehmenden als auch im Vergleich zu anderen Maßnahmen²⁸ beachtenswert ist und auch von allen befragten Experten positiv bewertet wird. Allerdings ist zu beachten,

²⁷ Anzugeben war die „relevanteste“ Behinderung.

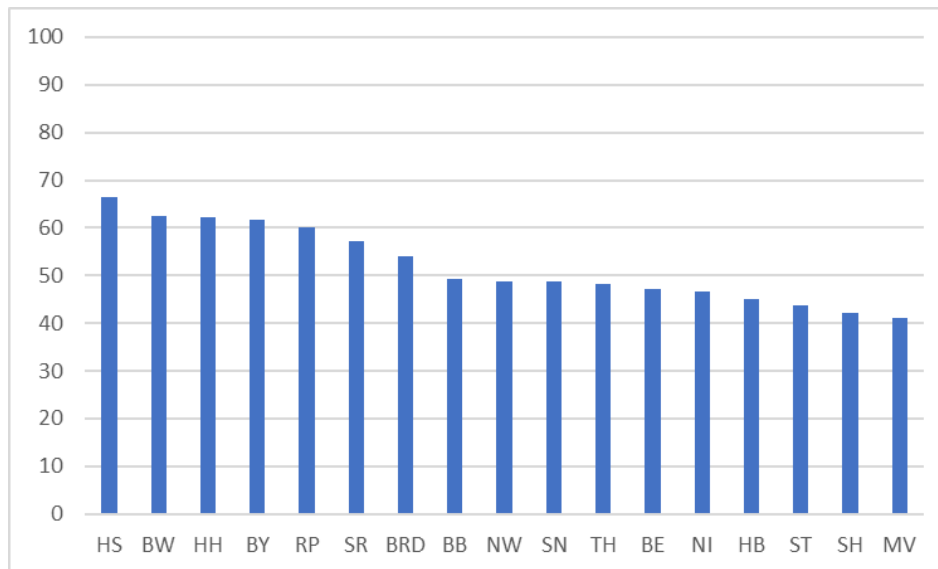
²⁸ Zum Vergleich: Die Eingliederungsquoten der rehaspezifischen Weiterbildungsmaßnahmen liegen etwa 12 Prozentpunkte darunter.

dass in der Verbleibsstatistik der BA unter anderem auch ein Übergang in eine Werkstatt für behinderte Menschen als Eingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gezählt wird. Nach Schätzungen der Praxis und laut Aussagen der interviewten Expertinnen und Experten sowie nach Angaben aus der Forschung (vgl. Ritz 2015: 31 und Befragung der BAG UB 2016: 8) gehen etwa 16 bis 18 Prozent der Teilnehmenden in eine Werkstatt über, so dass etwa 35 bis 39 Prozent in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt wechseln.²⁹ Dies deckt sich in etwa mit den Befragungsergebnissen der BAG UB, wonach etwa 40 Prozent in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (ohne Werkstatt) übergehen (BAG UB 2016: 8). Etwa die Hälfte der Arbeitsstellen sind dabei Vollzeitstellen. Der Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gelingt allerdings nur selten ohne Folgeförderung. So erhalten fast 80 Prozent einen Eingliederungszuschuss (BAG UB 2016: 10).

Die Eingliederungsquoten differieren dabei zwischen Erst- und Wiedereingliederung nur gering. Deutlich größer sind die regionalen Unterschiede. In den Bundesländern, in denen die Situation auf dem Arbeitsmarkt insgesamt schwieriger ist, sind auch die Eingliederungsquoten bei der Unterstützten Beschäftigung geringer (vgl. Abbildung 8).

²⁹ Die Eingliederungsquoten beziehen sich auf alle Teilnehmenden der InbeQ, also inklusive der Abbrecherinnen und Abbrecher. Bezieht man sie nur auf die Teilnehmenden, die die InbeQ regulär beenden, liegt die Quote bei etwa 65 Prozent.

Abb. 8: Eingliederungsquoten aus den Maßnahmen zur Unterstützten Beschäftigung (2014-2015), in Prozent, nach Bundesländern



Austritte von Teilnehmenden aus Unterstützter Beschäftigung untersucht 6 Monate nach Austritt hinsichtlich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Gleitende 12-Monatssumme September 2014 – August 2015. Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Tabellen, Teilnehmende in Unterstützter Beschäftigung nach weiteren Strukturmerkmalen sowie Verbleib 6 Monate nach Austritt, Nürnberg, September 2017.

Struktur der Betriebe und Einsatzfelder

Hinsichtlich der Betriebsgröße der einstellenden Betriebe gibt es lediglich Daten aus der Befragung der BAG UB. Diese zeigen eine eindeutige Tendenz: 40 Prozent der einstellenden Betriebe haben weniger als 20 Mitarbeitende, weitere 30 Prozent weniger als 100 Mitarbeitende. Vergleicht man diese Angaben mit der Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf die Betriebsgrößen nach den Daten der Beschäftigtenstatistik der BA (vgl. Tabelle 1), dann zeigt sich deutlich, dass größere Betriebe bei der Einstellung von Personal nach einer UB-Maßnahme stark unterrepräsentiert sind. Hier scheint es erhebliche Potenziale für Unterstützte Beschäftigung zu geben. Es wären Gründe zu identifizieren, warum es bislang kaum gelingt, Personen mittels Unterstützter Beschäftigung in größeren Unternehmen unterzubringen.

Tabelle 1: Betriebsgröße der aufnehmenden UB-Betriebe

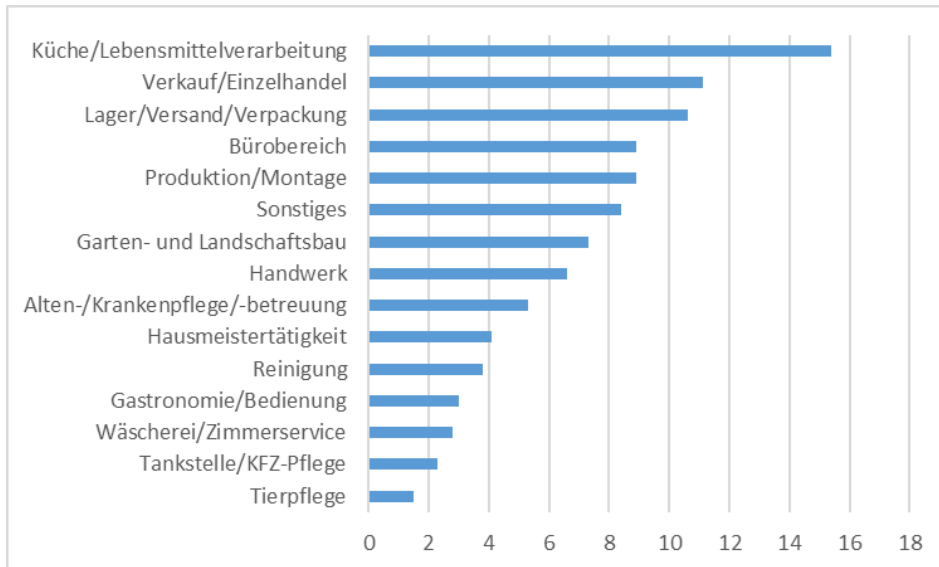
	UB 2015	UB 2009- 2014	Beschäftigtensta- tistik der BA (2016)
bis 19 Mitarbeitende	40,2 %	33,1 %	25,4 %
20-99 Mitarbeitende	31,1 %	37,1 %	26,2 %
100-499 Mitarbeitende	9,9 %	11,7 %	26,7 %
500 und mehr Mitarbeitende	4,6 %	4,2 %	21,7 %
Keine Angaben	14,2 %	13,9 %	-

Quellen: BAG UB 2016: 12; BA: Betriebe und sozialversicherungspflichtige Beschäftigte;

https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_280978/SiteGlobals/Forms/Rubrikenuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=746744&year_month=201612&year_month.GROUP=1&search=Suchen; eigene Berechnungen

Hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche, in denen vermittelte Personen beschäftigt werden, zeigt sich eine große Bandbreite, wobei Schwerpunkte in den Bereichen Küche/Lebensmittelverarbeitung und Verkauf/Einzelhandel liegen (vgl. Abbildung 9).

Abb. 9: Tätigkeitsbereiche der in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vermittelten Personen im Jahr 2015 (2016), in Prozent



Quelle: BAG UB 2016: 13

Es zeigt sich weiterhin, dass es sich überwiegend um einfache Tätigkeiten handelt. Der durchschnittliche Stundenlohn ist zwar durch die Einführung des Mindestlohnes angestiegen, allerdings erhielten im Jahr 2015 auch nur fünf Prozent der Beschäftigten einen Stundenlohn von mehr als elf Euro (BAG UB 2016: 13).

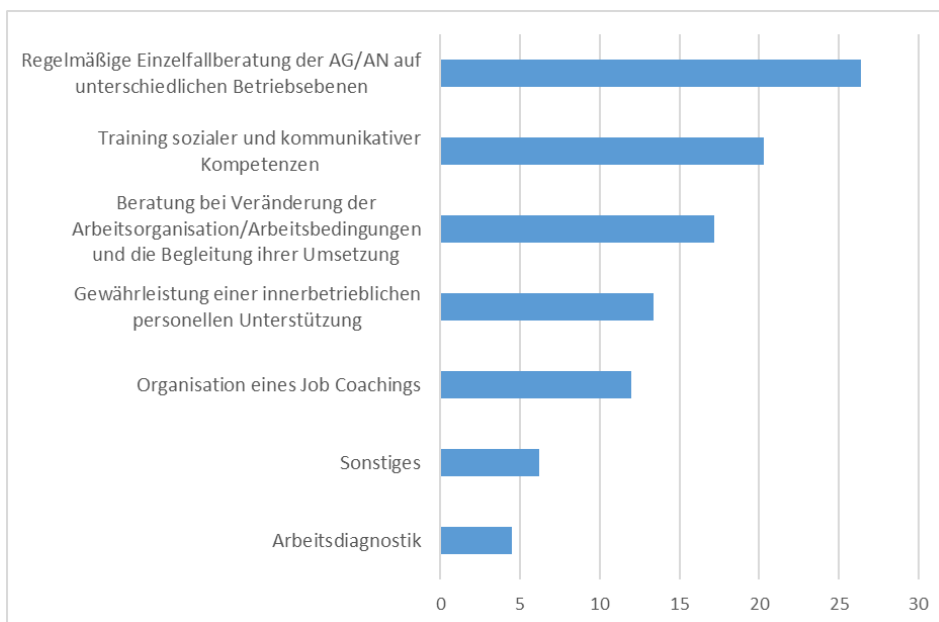
Das breite Spektrum an möglichen Tätigkeiten nach einer UB-Maßnahme bedeutet für die Umsetzer der InbeQ letztlich, dass sie sehr breit vernetzt sein müssen, um ihre Teilnehmenden in unterschiedlichste aufnahmebereite Betriebe und Branchen vermitteln zu können.

Weitere Ergebnisse

Die Aufteilung der Unterstützten Beschäftigung in die InbeQ einerseits und die anschließende Berufsbegleitung andererseits (vgl. oben), führt dazu, dass weniger als ein Drittel der Anbieter der InbeQ auch die Berufsbegleitung nach § 55 Absatz 3 SGB IX durchführt (vgl. BAG UB 2016: 2). Dadurch kommt es für die Mehrheit der Teilnehmenden und der Betriebe nach der InbeQ zu einem Wechsel der Betreuungsperson. Allerdings wird die potenziell anschließende Berufsbegleitung nicht in allen Fällen von den Beschäftigten und/oder Arbeitgebern auch ge-

wünscht. Im Jahr 2015 bekamen 55 Prozent der UB-Beschäftigten, die die InbeQ beendet hatten und in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis vermittelt wurden, im Anschluss eine weitergehende Unterstützung zur Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses. Drei Fünftel davon erhielten eine Berufsbegleitung nach § 55 Absatz 3 SGB IX, die anderen zwei Fünftel andere Unterstützungsleistungen zur Sicherung der Beschäftigung, wie beispielsweise begleitende Hilfen nach § 102 Absatz 2 (seit 1.1.2018 § 185 SGB IX) SGB IX (vgl. BAG UB 2016: 14). Zu benötigten Unterstützungsleistungen zur Sicherung der Beschäftigung ergab die BAG UB-Befragung ein vielschichtiges Bild (vgl. Abbildung 10).

Abb. 10: Art der Unterstützungsleistung zur Sicherung der Beschäftigung (2015), in Prozent



Quelle: BAG UB 2016: 15

Positiv vermerkt wurde in den Interviews, dass die UB bei den Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern der Agenturen für Arbeit bekannt ist und zunehmend als Alternative zur Werkstatt wahrgenommen wird, während in den Jobcentern nur wenige Fachkräfte dem Instrument eine tragende Rolle beimessen (vgl. Oschmiansky et al. 2017: 141f.). Dies liegt einerseits daran, dass das Verfahren über die Reha-Träger (also im Regelfall über die Agenturen für Arbeit) abgewickelt wird und daher die

Jobcenter-Fachkräfte kaum involviert sind, und andererseits daran, dass die Jobcenter-Fachkräfte das Instrument als komplex einstufen (ebd.). Kritisch wurde in den Experteninterviews weiterhin angemerkt, dass die Preise für die Umsetzung der InbeQ stetig sinken und dies zu Qualitätseinbußen führe, beispielsweise indem der vorgesehene Personalschlüssel von 1:5 nicht mehr eingehalten werde oder die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der umsetzenden Träger kaum noch weitergebildet würden, um auf diese Weise Kosten zu sparen.

5. Fazit

Unterstützte Beschäftigung (UB) ist ein in vielen Ländern etabliertes und in vielen internationalen Studien positiv evaluiertes Instrument zur Eingliederung behinderter Menschen in den Arbeitsmarkt. Insbesondere in den USA hat das Instrument eine lange Tradition und wird häufig genutzt.

In Deutschland wurde Unterstützte Beschäftigung nach verschiedenen Modellprojekten im Jahr 2009 als § 38a (seit 1.1.2018 § 55 SGB IX) in das SGB IX eingefügt. Der vorliegende Überblick zeigte, dass das Instrument zwar von allen wesentlichen Institutionen und Akteursgruppen positiv bewertet und gewürdigt wird, die Teilnehmerzahlen aber auf bescheidenem Niveau verharren, obwohl die Experten mehr Potenzial vermuten. Zudem zeigen sich auf Ebene der Bundesländer vielfältige Unterschiede in der Nutzung der Unterstützten Beschäftigung. In den Experteninterviews wurde hierzu vereinzelt auf mögliche regionale Implementierungsdefizite verwiesen, die einer umfassenderen Untersuchung bedürften. Auch insgesamt zeigte sich, dass es fast zehn Jahre nach der Gesetzesimplementierung kaum Forschung zu Unterstützter Beschäftigung in Deutschland gibt.

Im weiteren Verlauf dieses Projektes sollen durch Betriebsfallstudien Gelingensbedingungen für die Umsetzung Unterstützter Beschäftigung in der betrieblichen Praxis herausgearbeitet werden.

Dennoch verbleiben vielfältige Forschungsfragen, von denen einige in diesem Working Paper angerissen wurden. Dies betrifft insbesondere Fragen dazu, warum das Instrument so stark auf die berufliche Ersteingliederung und jüngere Menschen fokussiert ist, und weshalb größere Betriebe bisher kaum für die Einstellung von UB-Teilnehmenden in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewonnen werden können. Auch ergeben sich aus der Argumentation der befragten Expertinnen und Experten Fragen nach der Qualität der Leistungsanbieter von InbeQ-Maßnahmen und nach dem strukturellen Konflikt zwischen der Verpflichtung der Länder, qualitativ hochwertige Integrationsfachdienste vorzuhalten und der Vergabep Praxis der Bundesagentur für Arbeit, die auch dazu führt, dass häufig preisgünstige Anbieter zum Zuge kommen. Zu klären wäre auch, warum es Beauftragungen zur UB nahezu ausschließlich seitens der BA gibt und die anderen potenziellen Leistungsträger hier nahezu nicht tätig sind.

6. Literatur

- BAG UB (Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung) (2008): Unterstützte Beschäftigung – Erfordernisse, Chancen und Perspektiven. Überarbeiteter Beitrag zu den Dialog-Tagen der BAG UB vom 24.-25. November 2008 in Suhl, http://www.bag-ub.de/dl/ub/konzept/BAG_UB_Suhl_2008_UB_Erfordernisse.pdf (Abruf am 28.07.2017).
- BAG UB (Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung) (2011): Europäischer Werkzeugkoffer für Unterstützte Beschäftigung, Hamburg.
- BAG UB (Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung) (2016): Ergebnisse der 4. Bundesweiten Umfrage der BAG UB zur Umsetzung der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ nach § 38a SGB IX für das Jahr 2015, <http://www.bag-ub.de/ub/umfragen> (Abruf am 04.09.2017).
- Becker, Deborah R./Drake, Robert E./Bond, Gary R./Xie, Haiyi/Dain, Bradkey J./Harrison, Katherine (1998): Job terminations among persons with severe mental illness participating in supported employment. In: *Community Mental Health Journal* 34, S. 71-82.
- Bieritz-Harder, Renate (2010): § 38a Unterstützt Beschäftigung. In: Lachwitz, Klaus/Schellhorn, Walter/Welti, Felix (Hrsg.): *HK-SGB IX. Handkommentar zum Sozialgesetzbuch IX*, 3. Auflage, Köln: Luchterhand, S. 344-349.
- Bond, Gary R./Drake, Robert E./Mueser, Kim T./Becker, Deborah R. (1997): An Update on Supported Employment for People With Severe Mental Illness. In: *Psychiatric Services* 48, S. 335-346.
- Bond, Gary R./Drake, Robert E./Becker, Deborah R. (2008): An update on randomized controlled trials of evidence-based supported employment. In: *Psychiatric Rehabilitation Journal* 31, S. 280-290.
- Bond, Gary R./Drake, Robert E./Becker, Deborah R. (2012): Generalizability of the Individual Placement and Support (IPS) model of supported employment outside the US. In: *World Psychiatry* 11, S. 32-39.
- Brooke, Valerie/Inge, Katherine/Armstrong, Amy/Wehman, Paul (1997): *Supported Employment Handbook: A customer-driven approach for persons with significant disabilities*. Richmond: Virginia Commonwealth University.
- Bundesagentur für Arbeit (2008): *Unterstützte Beschäftigung nach § 38a SGB IX (UB)*. Produktinformation der Zentrale (SP III 23) und der Einkaufsorganisation. Stand 16.12.2008, Nürnberg.

- Bundesagentur für Arbeit (2012): Reha Geschäftsanweisung. BA-HEGA April 2012, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2014): Kurzinformation: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Der Arbeitsmarkt für schwerbehinderte Menschen. Veröffentlichung der Arbeitsmarktberichterstattung. November 2014, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2016): Der Arbeitsmarkt in Zahlen 2005 bis 2015. Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Jahresbericht-Arbeitsmarkt-Deutschland/Generische-Publikationen/Rueckblick-2005-2015.pdf> (Abruf am 19.07.2017).
- Bundesagentur für Arbeit (2017): Berichte Blickpunkt Arbeitsmarkt. Situation schwerbehinderter Menschen. April 2017, Nürnberg.
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR): Gemeinsame Empfehlung nach § 38a Abs. 6 SGB IX „Unterstützte Beschäftigung“ vom 1. Dezember 2010, Frankfurt Main.
- Bungart, Jörg (2010): Konzept und Gesetz „Unterstützte Beschäftigung“ – eine aktuelle Standortbestimmung. In: Zeitschrift für Inklusion-online.net; <http://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion-online/article/view/147/147> (Abruf am 02.07.2017).
- Burns, Tom/Catty, Jocelyn/Becker, Thomas/Drake, Robert E. / Fioritti, Angelo/Knapp, Martin/Lauber, Christoph/Rössler, Wulf/Tomov, Toma/van Busschbach, Jooske/White, Sarah/Wiersma, Durk (2007): The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: A randomised controlled trial. In: Lancet 370, S. 1146-1152.
- Catty, Jocelyn/Lissouba, Pascale/White, Sarah/Becker, Thomas/Drake, Robert E./Fioritti, Angelo/Knapp, Martin/Lauber, Christoph/Roessler, Wulf/Tomov, Toma/Van Busschbach, Jooske/Wiersma, Durk/Burns, Tom (2008): Predictors of employment for people with severe mental illness: results of an international six-centre randomised controlled trial. In: The British Journal of Psychiatry 192, S. 224-231.
- Cimera, Robert E. (2011): Supported versus sheltered employment: Cumulative costs, hours worked, and wages earned. In: Journal of Vocational Rehabilitation 35, S. 85–92.
- Cimera, Robert E. (2012): The economics of supported employment: What new data tell us. In: Journal of Vocational Rehabilitation 37, S. 109-117.

- Cook, Judith A./Leff, H. Stephen/Blyler, Crystal R./Gold, Paul B./
Goldberg, Richard W./Mueser, Kim T./Toprac, Marcia G./
McFarlane, William R./Shafer, Michael S./Blankertz, Laura E./
Dudek, Ken/Razzano, Lisa A./Grey, Dennis D./Burke-Miller, Jane
(2005): Results of a Multisite Randomized Trial of Supported
Employment Interventions for Individuals with severe mental illness.
In: Arch Gen Psychiatry 62, S. 505-512.
- Crowther, Ruth/Marshall, Max/Bond, Gary/Huxley, Peter (2001): Helping
people with severe mental illness to obtain work: systematic review.
In: BMJ 2001, S. 204-208.
- Deusch, B. (2014): § 38a Unterstützte Beschäftigung. In: Dau, Dirk
H./Düwell, Franz J./Joussen, Jacob (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IX.
Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Handkommentar.
4. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 213-228.
- Deutscher Bundestag (2007): Bericht der Bundesregierung über die
Wirkung der Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung und zur
betrieblichen Prävention. Drucksache 16/6044.
- Deutscher Bundestag (2008): Beschlussempfehlung und Bericht des
Ausschusses für Arbeit und Soziales zu dem Gesetzentwurf der
Bundesregierung – Drucksache 16/10487 – Entwurf eines Gesetzes
zur Einführung Unterstützter Beschäftigung. Drucksache 16/10905.
- Deutscher Bundestag (2008b): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung
Unterstützter Beschäftigung. Drucksache 16/10487.
- Deutscher Bundestag (2013): Wirksamkeit der beruflichen Rehabilitation
der Bundesagentur für Arbeit. Drucksache 17/14374.
- Doose, Stefan (1996): Supported Employment für Menschen mit Körper-
und Mehrfachbehinderungen in den USA. Eine Expertise im Auftrage
der Universität Tübingen Forschungsstelle „Lebenswelten behinderter
Menschen“. Überarbeitete Entwurfsfassung, Hamburg.
- Doose, Stefan (2007): Unterstützte Beschäftigung: Berufliche Integration
auf lange Sicht. Verbleibs- und Verlaufsstudie zur Situation der von
Integrationsfachdiensten und Werkstätten für behinderte Menschen
auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelten Menschen mit
Lernschwierigkeiten. 2. Auflage, Marburg: Lebenshilfe-Verlag.
- Doose, Stefan (2012): Supported Employment in Germany. In: Journal
of Vocational Rehabilitation 37, S. 195-202.
- Drake, Robert E./McHugo, Gregory J./Becker, Deborah R./
Anthony, William A./Clark, Robin E. (1996): The New Hampshire study
of supported employment for people with severe mental illness. In:
Journal of Consulting and Clinical Psychology 64, S. 391-399.

- Drake, Robert E./Becker, Deborah R./Clark, Robin E./Mueser, Kim T. (1999): Research on the individual placement and support model of supported employment. In: *Psychiatric Quarterly* 70, S. 289-301.
- Düwell, Franz J. (2009): § 38a Unterstützte Beschäftigung. In: Dau, Dirk H./Düwell, Franz J./Haines, Hartmut (Hrsg.): *Sozialgesetzbuch IX. Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Lehr- und Praxiskommentar*, 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 191-196.
- European Union of Supported Employment – EUSE (2007): *Informationsbroschüre & Qualitätsstandards*. Herausgeber der deutschsprachigen Fassung: Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung – BAG UB, Hamburg.
- Gühne, Uta/Riedel-Heller, Steffi G. (2015): *Die Arbeitssituation von Menschen mit schweren psychischen Erkrankungen*. Im Auftrag von Gesundheitsstadt Berlin e.V. und der Deutschen Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde (DGPPN), Berlin.
- Hoffmann, Holger/Jäckel, Dorothea/Glauser, Sibylle/Kupper, Zeno (2012): A randomised controlled trial of the efficacy of supported employment. In: *Acta Psychiatrica Scandinavia*, S. 157-167.
- Hoffmann, Holger (2013): Was macht Supported Employment so überlegen? In: *Die Psychiatrie* 10, S. 95-101.
- Hoffmann, Holger/Jäckel, Dorothea/Glauser, Sibylle/Mueser, Kim T./Kupper, Zeno (2014): Long-term effectiveness of supported employment: 5-year follow-up of a randomized controlled trial. In: *American Journal of Psychiatry* 171, S. 1183-1190.
- Hundsörfer, Tanja (2009): *Integration von chronisch kranken Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine Studie zu prädiktiven Faktoren am Beispiel eines Integrationsprojektes in Deutschland*. Dissertation, Tübingen.
- Kainz, Willi J. (2012): Drei Jahre Unterstützte Beschäftigung nach § 38a SGB IX – eine Standortbestimmung. In: *Behindertenrecht* 6, S. 193-197.
- Kardorff, Ernst v./Ohlbrecht, Heike/Schmidt, Susen (2013): *Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung. Abschlussbericht für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes*, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Zugang_zum_Arbeitsmarkt.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 06.02.2018).

- Kastl, Jörg M./Trost, Rainer (2002): Integrationsfachdienste zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung in Deutschland. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zur Arbeit der Modellprojekte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung in 16 Bundesländern, Reutlingen.
- Knittel, Bernhard (2015): SGB IX Kommentar. Kommentar zum Sozialgesetzbuch IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – und Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG); 8. Auflage, Köln: Luchterhand.
- Lawhead, Bob (2005): Testimony before Senate H.E.L.P. committee hearing „Opportunities for too few? Oversight of Federal Employment Programs for people with disabilities“, 20.10.2005. In: the Advance 16, S. 2-3.
- Mank, David/Cioffi, Andrea/Yovanoff, Paul (2003): Supported Employment outcomes across a decade: Is there evidence of improvement in the quality of implementation. In: Mental Retardation 41, S. 188-197.
- McGurk, Susan R./Mueser, Kim T. (2004): Cognitive functioning, symptoms, and work in supported employment: a review and heuristic model. In: Schizophrenia Research 70, S. 147-173.
- Mayring, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz
- Oschmiansky, Frank/Popp, Sandra/Riedel-Heller, Steffi/Schwarzbach, Michaela/Gühne, Uta/Kupka, Peter (2017): Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung. IAB-Forschungsbericht 14/2017, Nürnberg.
- Pärli, Kurt/Lichtenauer, Anette/Caplazi, Alexandra (2007): Literaturanalyse Integration in die Arbeitswelt durch Gleichstellung im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB), http://archiv.agile.ch/fileadmin/user_upload/2008/Integration_Gleichstellung_d.pdf (Abruf am 04.09.2017).
- Pahlen, Ronald (2010): § 38a Unterstützte Beschäftigung. In: Neumann, Dirk/Pahlen, Ronald/Majerski, Monika (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, 12. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, S.118-121.
- Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2003): Einige Notizen zu qualitativen Interviews als Verfahren der vergleichenden Methode der Politikwissenschaft. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.): Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden. Neue Entwicklungen und Diskussionen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 289-315.

- Ritz, Hans-Günther (2015): Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt. In: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): WISO DISKURS, September 2015, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11637.pdf> (Abruf am 06.02.2018).
- Rombach, Wolfgang (2009): Unterstützte Beschäftigung – ein neuer Leistungstatbestand des Rechts der Teilhabe am Arbeitsleben (§ 38a SGB IX). In: Die Sozialgerichtsbarkeit 2, S. 61-67.
- U.S. Department of Education, Office of Special Education and Rehabilitation Services, Rehabilitation Services Administration (2005): Longitudinal Study of the Vocational Rehabilitation Services Program. Third Final Report: The Context of VR Services, by Beck J. Hayward and Holly Schmidt-Davis, Washington D.C.
- Wehman, Paul (2012): Supported Employment: What is it? In: Journal of Vocational Rehabilitation 37, S: 139-143.
- Witzel, Andreas (1985): Das problemzentrierte Interview. In: Jüttemann, Gerd (Hrsg.), Qualitative Forschung in der Psychologie: Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder, Weinheim: Beltz, S. 227–255.
- Zießmer, Anke (2004): Supported Employment in den USA – eine qualitative Befragung aller beteiligten Parteien und richtungsweisende Impulse für die Entwicklung in Deutschland, Magdeburg.

Mit „Unterstützter Beschäftigung“ ist im Jahr 2008 ein Instrument in das SGB IX aufgenommen worden, das die Eingliederung behinderter Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fördert. Obwohl in Wissenschaft und Praxis dieses neue Instrument, mit dem das Prinzip „erst platzieren, dann qualifizieren“ gesetzlich implementiert wurde, flächendeckend begrüßt wurde, ist die Inanspruchnahme eher gering.

Das Working Paper bietet einen Überblick zur Entstehungsgeschichte der „Unterstützten Beschäftigung“, referiert den Stand der Forschung und arbeitet den bisherigen Umsetzungsstand des Instrumentes auf.
