

Maaß, Susanne; Zentel, Peter; Poppe, Frederik; Blach, Katrina

Teilhabe am Arbeitsleben durch Andere Leistungsanbieter

Schachler, Viviane [Hrsg.]; Schlummer, Werner [Hrsg.]; Weber, Roland [Hrsg.]: *Zukunft der Werkstätten. Perspektiven für und von Menschen mit Behinderung zwischen Teilhabe-Auftrag und Mindestlohn. Bad Heilbrunn* : Verlag Julius Klinkhardt; Lebenshilfe Verlag der Bundesvereinigung 2023, S. 265-279



Quellenangabe/ Reference:

Maaß, Susanne; Zentel, Peter; Poppe, Frederik; Blach, Katrina: Teilhabe am Arbeitsleben durch Andere Leistungsanbieter - In: Schachler, Viviane [Hrsg.]; Schlummer, Werner [Hrsg.]; Weber, Roland [Hrsg.]: *Zukunft der Werkstätten. Perspektiven für und von Menschen mit Behinderung zwischen Teilhabe-Auftrag und Mindestlohn. Bad Heilbrunn* : Verlag Julius Klinkhardt; Lebenshilfe Verlag der Bundesvereinigung 2023, S. 265-279 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-267810 - DOI: 10.25656/01:26781; 10.35468/6002-22

<https://doi.org/10.25656/01:26781>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.klinkhardt.de>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Susanne Maaß, Peter Zentel, Frederik Poppe und Katrina Blach

Teilhabe am Arbeitsleben durch Andere Leistungsanbieter

Für Menschen mit Behinderungen stellt der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt eine hohe, vielfach nicht zu überwindende Hürde dar. Um dies zu kompensieren, besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach SGB IX. Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) ergänzt diesen Anspruch mit der Maßnahme „Andere Leistungsanbieter“ (aLA) (§ 60 SGB IX). Dadurch ist eine neue Möglichkeit entstanden, die für Menschen mit dauerhafter Erwerbsminderung den Zugang zum Arbeitsleben erweitern und flexibilisieren soll. Einschätzungen zu dieser Maßnahme beschreibt dieser Beitrag, in dem empirische Ergebnisse der Autorenschaft einfließen.

Andere Leistungsanbieter: Handlungsalternative zur Werkstatt

Dem Rechtsanspruch „Teilhabe am Arbeitsleben“ wird – gerade für Menschen mit zugeschriebener geistiger Behinderung – vorwiegend in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) genüge getan (Fischer & Heger, 2011). Das heißt, die WfbM genießt im Kontext von Menschen mit geistiger Behinderung eine Alleinstellung, da bisher ernsthafte Alternativen fehlten. Im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes ist mit der Maßnahme aLA (§ 60 SGB IX) seit 2018 eine neue Möglichkeit entstanden, die für Menschen mit dauerhafter Erwerbsminderung den Zugang zum Arbeitsleben erweitern und flexibilisieren soll (Zentel & Maaß 2021a).

aLA tragen dem mehrjährigen Ansinnen von Leistungsanbietern Rechnung, die bisher Angebote als „Sonstige Beschäftigungsstätten“ erbracht hatten und sich eine sozialversicherungsrechtliche Angleichung der Beschäftigten an die Beschäftigten in WfbM wünschten (BAG UB o. J.). Durch die Einführung des BTHG ist die rechtliche Grundlage der „Sonstigen Beschäftigungsstätten“ (§ 56 SGB XII) entfallen, was im Artikel 12 Nr.1 des BTHG ausgeführt ist. aLA bieten nun die erwünschte sozialversicherungsrechtliche Angleichung an die WfbM, sind aber, wie unten noch gezeigt wird, freier in der Ausgestaltung der Angebote.

Wie es in der Orientierungshilfe der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) zu den Leistungen zur Sozialen Teilhabe in der Eingliederungshilfe heißt, wird durch das Konzept der aLA „eine Handlungsalter-

native zur WfbM geschaffen, die sich allerdings wie die WfbM nur auf arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnisse bezieht. Das Ziel des Art. 27 der UN-BRK, ‚den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen‘ kann daher mit Leistungen nach § 60 SGB IX nicht unmittelbar erreicht werden. Konzeptionell muss aber nachgewiesen werden, dass die Maßnahmen geeignet sind, das Ziel der UN-BRK nicht nur anzustreben, sondern mittelbar auch zu erreichen.“ (BAGüS 2017, 5)

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, abschließend darüber zu befinden, ob mit dieser neu geschaffenen Organisationsform der bundesdeutsche Arbeitsmarkt inklusionsorientiert gestaltet werden kann und damit der Forderung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) nach einem offenen, einbeziehenden und zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld näher kommt oder ob sich nur die Vielfalt der Sonderarbeitsmärkte erweitert.

Was sind Andere Leistungsanbieter?

Andere Leistungsanbieter sind zunächst in vielen Punkten vergleichbar mit einer WfbM. Sie ermöglichen die Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit dauerhafter Erwerbsminderung und bieten berufliche Bildung und Beschäftigung. Rechtlich geregelt sind sie in den §§ 60 und 111 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX. Zentral ist dabei der neu geschaffene § 60 des SGB IX. Darin wird festgelegt, dass Menschen mit dauerhafter Erwerbsminderung, die Anspruch auf Leistungen nach den §§ 57 (Eingangsverfahren und Bildungsbereich) und 58 (Arbeitsbereich) des SGB IX haben, diesen auch bei einem aLA wahrnehmen können. Das heißt, dass Menschen mit Behinderungen, die ein Recht auf einen Werkstattplatz haben, auch bei einem aLA tätig werden können.

Um als aLA anerkannt zu werden, müssen die Leistungsanbieter im Wesentlichen die Vorgaben der Werkstättenverordnung (WVO) erfüllen. Allerdings wurden einige Ausnahmen festgelegt (§ 60 Abs. 2 SGB IX), damit einer größeren Anzahl an Einrichtungen die Anerkennung ermöglicht werden kann.

Folgende Ausnahmen finden sich in § 60 Abs. 2 SGB IX:

- keine förmliche Anerkennung
- keine Mindestplatzzahl
- keine räumliche und sächliche Ausstattung
- Beschränkung auf berufliche Bildung (§ 57) oder Arbeit (§ 58) möglich
- keine Verpflichtung, Leistungen nach § 57 oder § 58 zu erbringen, wenn und solange die Leistungsvoraussetzungen vorliegen
- keine Anwendung der Regelungen zur Anrechnung von Aufträgen auf die Ausgleichsabgabe und zur bevorzugten Vergabe von Aufträgen durch die öffentliche Hand (vgl. Jürgens 2017)

Ein weiterer, unterscheidender Aspekt wurde 2020 durch den Gesetzgeber ergänzt: Wenn Leistungen ausschließlich in betrieblicher Form erbracht werden, soll ein besserer als der in § 9 Absatz 3 der WVO für den Berufsbildungsbereich oder für den Arbeitsbereich in einer WfbM festgelegte Personalschlüssel angewendet werden.

Ferner wird festgelegt, dass eine einem Werkstatttrat vergleichbare Vertretung ab fünf Wahlberechtigten gewählt werden soll, eine Frauenbeauftragte wird ab fünf wahlberechtigten Frauen gewählt, eine Stellvertreterin ab 20 wahlberechtigten Frauen.

Es wird deutlich, dass der Freiheitsgrad und die Flexibilität von aLA im Vergleich zu Werkstätten größer und die Anforderungen grundsätzlich niedriger sind. Allerdings führt die Vorgabe, sich an der WVO zu orientieren, dazu, dass der Gestaltungsspielraum bei der Konzeption eines aLA trotz der konstatierten Freiheitsgrade begrenzt ist.

Ziele von Anderen Leistungsanbietern

Mit der Einführung der aLA sollen die Optionen für die Teilhabe am Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung erweitert werden. Man geht davon aus, dass Träger den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie die begleitete Beschäftigung auf sogenannten Außenarbeitsplätzen (oder betriebsintegrierten Arbeitsplätzen) in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes mit aLA besser als mit einer WfbM gestalten können. Sie sollen auch als Instrument genutzt werden, um den Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu unterstützen. Dabei kann sowohl das Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) oder ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis auf ein Angebot in einem aLA folgen. Das ist grundsätzlich auch im Rahmen einer WfbM-Beschäftigung möglich, denn auch diese sind verpflichtet, den Übergang von Menschen mit Behinderungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Allerdings wird dieser Qualitätsmaßstab oft nicht hinreichend erfüllt (Schreiner 2017), die Übergangsquote liegt seit vielen Jahren bei unter einem Prozent. „Die Zulassung neuer Leistungsanbieter ist daher daraufhin zu überprüfen, ob dieser qualitative Maßstab tatsächlich erfüllt wird.“ (BAGüS 2017, 6) Das Ziel des Gesetzgebers ist also, mit aLA bessere Möglichkeiten zu schaffen, den Werkstattautomatismus zu durchbrechen und Wege auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu bahnen. Dadurch soll ein Beitrag geleistet werden, das Wunsch- und Wahlrecht zu verbessern (vgl. Poppe & Stoffers 2021).

Umsetzungsmöglichkeiten von Anderen Leistungsanbietern

Aufgrund der im § 60 SGB IX formulierten Vorgaben gibt es unterschiedliche Optionen der Ausgestaltung eines aLA. Möglich ist es beispielsweise, einen aLA ähnlich

wie eine WfbM aufzubauen, d. h. sowohl Arbeitsplätze als auch Eingangsverfahren und Berufsbildung anzubieten. Unterschiede zu einer WfbM ergeben sich in einem solchen Setting vor allem durch die Personenzahl, da die Mindestzahl von 120 Beschäftigungsverhältnissen für aLA nicht gilt. Somit können auch deutlich kleinere und spezialisiertere Einrichtungen entstehen. Dabei können sowohl die angebotenen Arbeiten als auch die adressierten Zielgruppen spezifisch sein. Vorstellbar sind beispielsweise aLA, die ausschließlich Menschen mit psychischen Erkrankungen aufnehmen oder aLA, die sich im kulturellen Bereich spezialisieren.

Bei einer sogenannten betrieblichen Umsetzung agieren aLA als Vermittler zwischen Kostenträger und Betrieb. Das bedeutet, dass die Beschäftigten in unterschiedlichen Betrieben arbeiten, aber formal einem aLA angehörig sind und von diesem betreut werden. Die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen erfolgt dann meist als Einzelintegration. Für den jeweiligen Betrieb entstehen keine Personalkosten. Betreuungspersonal und Weiterbildungsaktivitäten werden vom Träger der Maßnahme gestellt bzw. organisiert. Das Modell ist nicht neu, sondern wurde schon unter dem Begriff der virtuellen Werkstatt umgesetzt (vgl. Fischer & Heger 2011, 161ff.). In der Gesetzesbegründung zum BTHG wird die Möglichkeit der betrieblichen Umsetzung explizit angeführt:

„Damit sollen auch kleinere Leistungsanbieter sowie solche, die Maßnahmen der beruflichen Bildung oder eine Beschäftigung nicht in eigenen Räumlichkeiten anbieten, sondern solche Maßnahmen auf Plätzen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes in der Form von ‚ausgelagerten Bildungs- und Arbeitsplätzen‘ durchführen, als andere Leistungsanbieter nicht ausgeschlossen sein.“ (Deutscher Bundestag 2016, 254)

Das heißt, die neue Einrichtungsform aLA zielt explizit darauf ab, solchen Trägern die Möglichkeit zu eröffnen, sich im Kontext der beruflichen Bildung und Arbeit zu betätigen, für welche die Trägerschaft einer WfbM zu aufwändig oder zu komplex wäre.

Gesetzliche Vorgaben und konzeptionelle Ausgestaltung

aLA können in Abstimmung mit dem Leistungsträger seit Januar 2018 Angebote für Menschen mit Behinderungen erbringen. Grundlage hierfür ist eine Leistungsvereinbarung nach § 123ff. SGB IX, die mit dem zuständigen Leistungsträger abgeschlossen werden muss.

Der Anerkennungsprozess für die Einrichtung eines aLA erfolgt in Abhängigkeit der Maßnahme: Je nachdem, welches Angebot geplant ist, muss der Antrag an die Bundesagentur für Arbeit oder an die zuständigen regionalen Eingliederungshilfeträger gerichtet werden. Letztere sind für diejenigen aLA zuständig, die Leistungen nach § 58 SGB IX erbringen, Die Bundesagentur für Arbeit erhält die Anträge für Leistungen nach § 57 SGB IX.

Dadurch, dass die Belange des Arbeitsbereichs von den Trägern der Eingliederungshilfe verwaltet werden, unterscheiden sich die Möglichkeiten, einen Arbeitsbereich im Kontext eines aLA aufzubauen je nach Region erheblich. In Deutschland ist die Eingliederungshilfe bundeslandspezifisch unterschiedlich geregelt. Die Träger sind zum Teil auf örtlicher Ebene, zum Teil auch auf überörtlicher Ebene organisiert. In Bezug auf die Anerkennung von aLA unterliegen sie keinen bundesweit einheitlichen Vorgaben. Die regionale Zuständigkeit in der Eingliederungshilfe kann zu ungleichen Chancen führen, je nachdem, wo die Leistung erbracht werden soll; denn nicht überall scheint die Bereitschaft vorhanden zu sein, neue Träger als aLA anzuerkennen. So gibt es beispielsweise die Forderung, dass für jeden geschaffenen aLA-Platz jeweils ein Platz in einer WfbM abgebaut werden muss, nicht zuletzt auch aus finanziellen Gründen (vgl. Becker 2019, 40). Aufgrund von Hürden wie dieser gibt es Bundesländer, in denen es auch mehr als drei Jahre nach der Einführung der Maßnahme noch keine Anerkennungen für aLA im Arbeitsbereich gibt.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe hat eine Orientierungshilfe für den Arbeitsbereich erstellt, die die Antragstellung erleichtern soll (BAGüS 2017). Allerdings werden darin im Wesentlichen geltende Bestimmungen zusammengefasst. Eine Anleitung zur Antragstellung findet sich darin nicht.

Von der Bundesagentur für Arbeit liegt ein sogenanntes Fachkonzept vor (BA 2019). Darin werden Vorgaben und Mindeststandards beschrieben, die ein potenzieller aLA für den Berufsbildungsbereich erfüllen muss. Es zeigt sich allerdings, dass dieses Fachkonzept der Bundesagentur eine starke Anlehnung an die WVO aufweist. Die Orientierung an der WVO generiert eine starke konzeptionelle Nähe von aLA zu WfbM und eine Gesamtorientierung an vorhandenen Vorgaben mit wenigen, nicht zwangsläufig positiven Ausnahmen. Dadurch könnten aLA als Konkurrenz zu WfbM bzw. als neoliberales Konzept wahrgenommen werden. Eine Auslegung „im Geiste des BTHG“ und „angemessene Flexibilität“ wäre allerdings notwendig, um die Maßnahme auf die UN-BRK hin ausrichten zu können (vgl. Becker 2019, 38). Diese Vorgaben erschweren insbesondere für kleinere Betriebe die konzeptionelle Flexibilität. Die Konzepte weichen in der Ausgestaltung wesentlich vom Aufbau einer WfbM ab und müssen in einer der Gründungs-idee widersprechenden Form angepasst werden.

Aktuelle Situation

In der Online-Datenbank Rehadat sind 88 Träger als Andere Leistungsanbieter anerkannt (Rehadat 2022a). Im Vergleich dazu sind von Rehadat 891 Werkstätten für Menschen mit Behinderung (Rehadat 2022b) und 1020 Inklusionsbetriebe gelistet (Rehadat 2022c).



Abb.1: Verteilung der aLA in Deutschland (N=88, Stand: 1.12.2022) (Poppe & Blach 2022a)

Da aLA im Gegensatz zu WfbM in der Regel nur wenige Menschen beschäftigen, haben sie bisher lediglich eine marginale Bedeutung im Kontext der Teilhabe am Arbeitsleben. Mögliche Gründe für die bislang geringe Anzahl von aLA sollten durch wissenschaftliche Begleitung frühzeitig identifiziert werden. Im Folgenden werden, basierend auf aktuellen empirischen Studien der Autor:innen, erste Erkenntnisse zu den Motiven, Formen und Erfahrungen vorgestellt, auf deren Grundlage mögliche Hürden für ein Angebot von aLA gefolgert werden können.

Erste Erfahrungen von Anderen Leistungsanbietern

Bislang gibt es nur wenige wissenschaftliche Studien zu aLA. Die Einrichtungform wird zwar von der Umsetzungsbegleitung des BTHG mit erfasst, allerdings findet in diesem Rahmen keine spezifische Forschung statt, vielmehr werden aktuelle Entwicklungen deskriptiv gespiegelt und Fragen beantwortet. In den folgenden Teilen des Artikels fließen Ergebnisse von vier empirischen Studien der Autor:innen ein, in denen erste Erkenntnisse zu der aktuellen Situation von aLA in Deutschland vier Jahre nach der rechtlichen Einführung der Angebote untersucht wurden. So haben Zentel und Maaß 2021 vier Geschäftsführer:innen von Trägern interviewt, die bereits als aLA arbeiten. Ziel der Erhebung war es, Erkenntnisse über deren Erfahrungen mit der Maßnahme zu gewinnen sowie einen Überblick über verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten zu erhalten (nachfolgend referenziert als Zentel & Maaß 2021b). Von November 2021 bis Januar 2022 wurde von Zentel und Maaß ein Online-Fragebogen (offene und geschlossene Fragen) an alle in Rehadat gelisteten aLA (Stand: November 2021 n=60; Rücklaufquote 55% aus 11 Bundesländern) verteilt. Damit sollten eigene Erfahrungen als aLA erhoben werden (nachfolgend zitiert als Zentel & Maaß 2022). Poppe und Blach koordinierten eine Studie, in der qualitative Telefoninterviews mit aLA Fachkräften durchgeführt wurden (Stand: Januar 2022 n=67; Rücklaufquote 66% aus 13 Bundesländern). Ziel war eine Ist-Stand-Erhebung mit dem Fokus auf Hürden im Zulassungsprozess sowie einer möglichen Inklusionsorientierung von aLA (nachfolgend zitiert als Poppe & Blach 2022a). Zudem führten Poppe und Blach eine Einzelfallstudie durch, in der die Perspektive von aLA Beschäftigten im kulturellen Bereich fokussiert wurde (nachfolgend zitiert als Poppe & Blach 2022b).

Settings

Die meisten aLA sind sehr kleine Einrichtungen mit weniger als 10 Teilnehmer:innen pro Bereich (Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich/Arbeitsbereich) (Zentel & Maaß, 2022). Das heißt, zumindest zum jetzigen Zeitpunkt haben aLA nur eine marginale Bedeutung im Kontext der Teilhabe am Arbeitsleben. Bei einem Großteil der aLA wird die sogenannte betriebliche Umsetzung realisiert: Im Kontext des Eingangsverfahrens und des Berufsbildungsbereichs sind es 64%, im Arbeitsbereich sogar 74% (ebd.). Bei den meisten Trägern, die eine betriebliche Umsetzung gewählt haben, können die Teilnehmenden grundsätzlich in allen beruflichen Sektoren arbeiten. Orientiert an den jeweiligen Wünschen wird ein „passender“ Betrieb gesucht. Die häufigsten Arbeitsbereiche sind unter anderem Garten- und Landschaftsbau, Gastronomie, Hauswirtschaft/Reinigung sowie das Holzhandwerk. Darüber hinaus werden beispielsweise auch Druckereien, Webereien, Kfz-Werkstät-

ten oder e-Commerce erwähnt (ebd.). Zudem bestehen große Potenziale im kulturellen Bereich (Poppe & Blach 2022b). Die Träger bieten somit ein breites Spektrum an Möglichkeiten an, in denen die Teilnehmer:innen arbeiten können.

Der Vermittlung in einen Betrieb geht in der Regel ein individualisierter Auswahlprozess voraus. In einem Gespräch wird nach den individuellen Interessen gesucht. „Wir fragen unsere Teilnehmer immer: Was willst du, was kannst du, worauf muss ein Betrieb Rücksicht nehmen?“ Der zukünftige Betrieb soll den Vorstellungen der Interessierten entsprechen. Zudem wird das nahe und erweiterte Umfeld für das Aufnahmegespräch hinzugezogen. „Wir reden auch mit dem Arzt, mit Lehrern, mit Anleitern aus der Werkstatt, mit Eltern, mit gesetzlichen Betreuern. Wir sammeln ganz viele Informationen, dann starten wir die Akquise“. Im Voraus werden in der Regel Praktika gemacht, damit sich die Betriebe und die potenziellen Teilnehmer:innen kennenlernen können. Erst nach einer erfolgreichen Vermittlung wird die Person in die Maßnahme aufgenommen. Der Träger kümmert sich um die Vermittlung der Menschen mit Behinderungen und übernimmt die vorgeschriebenen Weiterbildungsmaßnahmen (Zentel & Maaß 2021b).

Die Akquise von Betrieben, mit denen kooperiert wird, funktioniert meist auf der Grundlage langjähriger Beziehungen: „Die Betriebe kennen uns seit vielen Jahren durch die Ausbildungsberufe, die wir auch anbieten. Und die wissen, dass wir ein verlässlicher Partner sind“. Gibt es diese Kontakte nicht, begegnet man häufig Skepsis gegenüber dem Personenkreis. Es bestehen Vorurteile darüber, ob die Menschen in der Lage sind, genug Arbeitsleistung für den Betrieb zu erbringen. Die Aufgabe der Träger ist es, als Vermittler diese Sorgen abzubauen, um Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen (ebd.).

Gerade in der betrieblichen Umsetzung, so wird es in den Interviews deutlich, macht sich die fehlende Anpassung des Personalschlüssels negativ bemerkbar:

„Der Gesetzgeber hat also eigentlich von Anfang an einen Fehler gemacht. Der Gesetzgeber hat im Gesetz nicht festgehalten, [...] dass das Ganze auch betrieblich umzusetzen ist. Und der Gesetzgeber hat dann einfach die WVO von 1980 parallel hingelegt und [...] hat gesagt, okay, das nennt sich jetzt AL und fertig“.

Zwar wurde – wie oben dargestellt – eine Anpassung im Gesetz für den Personalschlüssel vorgenommen, dennoch ist dieser wenig flexibel für andere Auslegungformen der aLA (Zentel & Maaß 2021b).

Motivation

Es lassen sich unterschiedliche motivationale Stränge identifizieren, die zu der Gründung eines aLA geführt haben.

Eine wesentliche Motivation ist die stärkere Inklusionsorientierung und die mit der betrieblichen Umsetzung mögliche Einbettung in den Sozialraum (Zentel & Maaß

2022, Poppe & Blach 2022a). „Wir können Inklusion nicht umsetzen, wenn wir immer weiterhin Sonderarbeitsmärkte für Menschen mit Behinderung bereithalten und nicht den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Zugänge zum allgemeinen Arbeitsmarkt müssen dringend verbessert werden.“ (Zentel & Maaß 2021b)

Einige Träger haben bereits Erfahrung mit dem Persönlichen Budget, mit der Unterstützten Beschäftigung, als Träger einer Sonstigen Beschäftigungsstätte oder auch als WfbM. In diesen Fällen liegt die Motivation meist darin begründet, die Angebotspalette zu erweitern, um individuell passende Arbeitsmöglichkeiten schaffen zu können und mehr Wahlmöglichkeiten und Kompetenzorientierung für den Personenkreis zu ermöglichen bzw. umzusetzen (Zentel & Maaß 2022). Die neue Maßnahme wird als Schnittstelle zwischen der Werkstattbeschäftigung und dem allgemeinen Arbeitsmarkt gesehen. Zudem erhalten die Beschäftigten in betrieblichen Umsetzungen die Möglichkeit, trotz dauerhafter Erwerbsminderung im Alltag eines regulären Betriebes mitarbeiten zu können (Zentel & Maaß 2021b).

Ein befragter Träger hat bereits Teilnehmer:innen über das Budget für Arbeit aufgenommen. Seine Motivation, aLA zu werden, lag darin, dass dadurch eine größere Rechtssicherheit gewährleistet ist. Das gilt sowohl für die Teilnehmenden als auch für den Kostenträger (ebd.).

Anerkennungsprozess

Der Anerkennungsprozess zum aLA stellt aktuell noch die größte Hürde für Träger dar. Es wird generell von langen Verhandlungen berichtet, wie zwei der Studien unabhängig voneinander zeigen. Laut Zentel & Maaß (2022) liegt der Anerkennungsprozess im Kontext des § 57 bei etwa 1,5 Jahren, im Kontext des § 58 dauert es teils sogar länger als 2 Jahre. Poppe & Blach (2022) haben nach Selbstauskunft der Befragten eine durchschnittliche Zulassungsdauer von 1,3 Jahren erhoben (siehe Abb. 2).

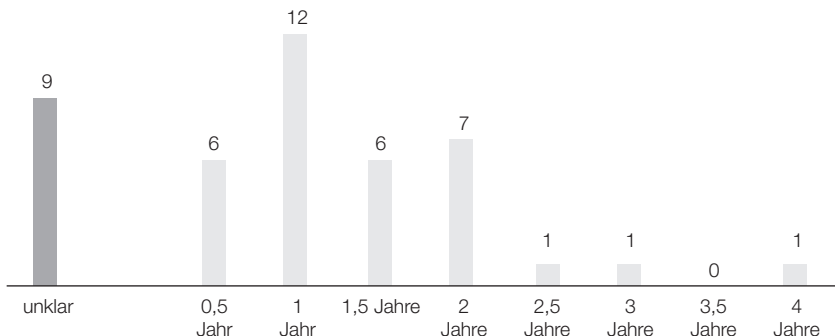


Abb.2: Dauer der Antragstellung bis zur Zulassung als aLA nach Selbstauskunft der Befragten (N=43) (Poppe & Blach 2022a)

Eine so lange und arbeitsaufwendige Antragstellung ist extrem kostenintensiv. In dieser Zeit muss bereits Personal vorgehalten werden, das mit der Antragstellung beschäftigt ist. Bei der Prüfung des Konzeptes durch den Kostenträger müssen zudem Räumlichkeiten vorhanden sein, die für die Teilnehmer:innen später zur Verfügung stehen werden. Diese beiden Aspekte sind Kostenfaktoren, die über den Zeitraum bis zu einer Zulassung anfallen. Hierdurch ist es für neue Träger, die weder über Vorerfahrungen noch über Ressourcen verfügen, schwer, einen aLA zu gründen. Die befragten Träger konnten diese Gelder aus vorherigen oder weiterhin ausgeführten Tätigkeiten vorweisen. Ein Träger hat die Anerkennungsphase mithilfe von Kapital aus einer Stiftung bestritten. Die Interviewten gehen davon aus, dass Träger eine finanzielle Sicherheit von etwa einem Jahr aufweisen müssen, um laufende Kosten während des Anerkennungsprozesses decken zu können (Zentel & Maaß 2021b). Neben der zeitlichen und finanziellen Belastung in der Gründungsphase gibt es auch Unsicherheiten im Hinblick auf die schriftliche Fassung der Anträge, also genaue Formulierungen, die wichtig sind, um eine Anerkennung zu erhalten (Zentel & Maaß 2022).

Hilfreich für eine Zulassung kann ein Zusammenschluss mit anderen Trägern sein. Ein Befragter hat mit den Kostenträgern im Verbund verhandelt, um eine bessere Grundlage zu haben.

„Dann haben wir gesagt okay, wir reichen dieses Konzept bei der Agentur für Arbeit nicht von uns aus ein, sondern machen das in diesem Trägerzusammenschluss. Auch um die Möglichkeit zu haben, anders mit der Agentur für Arbeit verhandeln zu können.“ (Zentel & Maaß 2021b)

Eine Anerkennung scheint unter anderem davon abhängig zu sein, wie aufgeschlossen die Leistungs- und Kostenträger des jeweiligen Bundeslandes für die Maßnahme sind. Die Befragten äußern dabei unterschiedliche Erfahrungen. Die Zulassungsbereitschaft bewegt sich zwischen „sehr verhalten“ und „ausgesprochen kooperativ“ (Zentel & Maaß 2021b). Ähnlich sieht es mit dem Beratungsangebot während der Phase der Antragstellung aus. Die Beratung durch den Kostenträger wurde von Antragstellenden ambivalent erlebt: von „hilfsbereit“ und „kooperativ“ bis zu „skeptische Haltung“ und „kein Verständnis“ (Zentel & Maaß 2022). Vor allem bei einer betrieblichen Umsetzung sprechen die Befragten von Skepsis. Gerade, wenn neue Maßnahmen wie bspw. eine Einzelintegration erfolgen sollen, so einer der Befragten, trifft man auf wenig Verständnis seitens der Agentur für Arbeit, da es nicht dem bisherigen Vorgehen entspricht, einen Arbeitsplatz für viele Personen gleichzeitig zu schaffen, wie es in der WfbM der Fall ist (Zentel & Maaß 2021b).

Es gibt aber durchaus Träger, bei denen der Kontakt von Beginn an als positiv und wertschätzend beschrieben wird. Die Zusammenarbeit mit dem Bezirk, den Behörden und der Agentur für Arbeit geschehe dort mit großem Wohlwollen und großer Offenheit der Maßnahme gegenüber. Zwar treten auch hier längere Bearbeitungs-

zeiten aufgrund der Neuartigkeit und fehlenden Erfahrung mit der Maßnahme auf. Dennoch wird die Aufgeschlossenheit der Kostenträger und deren Wille, Anträge der Träger zu fördern, als positiver Faktor für den Anerkennungsprozess wahrgenommen (ebd.).

Es zeigen sich demnach große regionale Unterschiede in Bezug auf die Offenheit der Leistungs- und Kostenträger, so dass bei gleicher Rechtslage der Erfolg eines Anerkennungsverfahrens von der Bereitschaft und Offenheit des einzelnen Bundeslandes abhängt. Nicht zuletzt deshalb gibt es bisher Bundesländer, in denen es bisher keine aLA gibt (siehe Abb. 1).

Auch über die Gründungsphase hinaus bestehen bisher wirtschaftliche Risiken beim Betrieb eines aLA. Durch die gesetzliche Bindung an die WVO sind begleitende Dienste in vollem Umfang zu gewährleisten, obwohl ihre Refinanzierung durch eine hohe Teilnehmer:innen-Zahl nicht gewährleistet werden kann. Die Betriebe sind – anders als WfbM – nicht von der Mehrwertsteuer befreit. Auch die fehlende Ausgleichsabgabe und das Wegfallen einer bevorzugten Vergabe durch den öffentlichen Dienst ist bisher nicht berücksichtigt worden.

Inklusionsorientierung

Poppe und Blach untersuchten, ob aLA als inklusionsorientierte Organisationen betrachtet werden können. Nach Selbstauskunft bezeichnen sich fast alle aLA als inklusionsorientiert. Ihr Ziel ist es, Menschen mit Behinderung auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln bzw. Maßnahmen zu ergreifen, diesen Prozess vorzubereiten. Vermittlung und Übergangprozesse nehmen in einigen Konzepten eine zentrale Rolle ein. Die Mehrheit der aLA (26 von 44 Befragten) gibt an, dass die Möglichkeit besteht, in ihrem Betrieb an einem Zertifizierungsprogramm teilzunehmen. Alle Betriebe, die eine Zertifizierung anbieten, arbeiten (auch) im Berufsbildungsbereich (Poppe & Blach 2022a). Die Art der Zertifizierung variiert stark: von informellen Bestätigungen über Qualifizierungsbausteine wie Heckenschnitt und Gabelstapler-Führerschein bis hin zu IHK-zertifizierten Ausbildungsteilen. Inwiefern die Zertifizierungen in der momentanen Ausgestaltung dazu beitragen, einen Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern, gilt es zu überprüfen. Es sollten in jedem Fall Standards etabliert werden, die eine langfristige Teilhabe am Arbeitsleben garantieren und die im besten Fall eine überregionale Gültigkeit besitzen.

Dem in der UN-BRK geforderten Wunsch- und Wahlrecht des Arbeitsplatzes wird durch die Gründung von aLA nachgekommen. Da aLA bislang jedoch noch nicht annähernd flächendeckend existieren, tragen die Institutionen nur punktuell zur Verbesserung des Wunsch- und Wahlrechts bei.

Eine Einzelfallstudie (Poppe & Blach 2022b) zeigt zudem die Bemühungen eines aLA, Begegnungssituationen im Sozialraum zu schaffen. Durch öffentlichkeits-

wirksame Veranstaltungen und lokale Kooperationen werden Vernetzungen in der direkten Nachbarschaft gefördert, und die Sichtbarkeit des aLA wird erhöht. Es lässt sich feststellen, dass die Haltung in Bezug auf Inklusion in vielen Anderen Leistungsanbietern positiv ist. Nun gilt es zu beobachten, ob sich das Wunsch- und Wahlrecht durch weitere Gründungen in Deutschland verbessern lässt und ob die eigenen Ziele erreicht werden, Menschen mit Behinderung mittelfristig auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln (Poppe & Blach 2022a; Poppe & Blach 2022b).

Akquise von Teilnehmenden

Akquise muss nicht nur beim Aufbau eines aLA betrieben werden; sie stellt einen wesentlichen Aspekt im Aufgabenbereich der Fachkräfte dar. So gilt es einerseits, Menschen mit Behinderung über die Möglichkeiten eines aLA zu informieren, andererseits – für im aLA Beschäftigte – Praktikumsplätze oder gar Vermittlungsoptionen auf den ersten Arbeitsmarkt zu organisieren. Somit muss es aLA gelingen, Kontakte zu Firmen des ersten Arbeitsmarktes zu knüpfen und zu pflegen. Wenn aLA inklusionsorientiert arbeiten, entsteht ein weitaus höheres Maß an Fluktuation als im Kontext von WfbM. Für diese Aufgabe erwägen einige Institutionen den Einsatz von Berufsbegleiter:innen oder Bildungsberater:innen (Poppe & Blach 2022a).

Um nach der Anerkennung als aLA arbeiten zu können, ist es günstig, wenn Träger bereits in der Region bekannt sind. Wenn der Erfolg einer Maßnahme z. B. durch eine gelungene Öffentlichkeitsarbeit publik wird, steigt die Anzahl der Nachfragen, da offenbar viele Menschen mit Behinderungen eine Alternative zur Werkstatt für behinderte Menschen suchen. Über soziale Netzwerke können potenzielle Interessent:innen auf das Angebot aufmerksam gemacht werden. Als Beispiele werden YouTube-Videos, TikTok-Videos sowie Werbung über das Fernsehen, die örtliche Zeitung oder das Radio genannt (Zentel & Maaß 2021b). Da es im allgemeinen Kulturbetrieb wenig Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten für kulturbegabte Menschen mit Behinderung gibt, kann der aLA als eine Organisationsform betrachtet werden, die im Stande ist, diese Lücke zu schließen. Hier lässt sich beispielsweise der künstlerische Produktionsbereich mit Service und Dienstleistung verbinden (Poppe & Blach 2022b).

Verbesserungsmöglichkeiten von aLA

Die angeführten Schwierigkeiten legen nahe, dass die Rahmenbedingungen von aLA angepasst werden müssen, damit sie eine echte Alternative zu Werkstätten bilden können.

Die befragten Träger nennen verschiedene Lösungswege für eine Verkürzung des Anerkennungsprozesses sowie für einen Abbau der Hürden bei der Zulassung. Grundsätzlich halten sie aber eine genaue Prüfung für Unerlässlich:

„Insofern finde ich es gut, dass nicht die Tankstelle um die Ecke sagen kann, ich werde jetzt auch aLA, und kann dann vielleicht bestimmte qualitative Sachen einfach gar nicht so vorhalten oder anbieten.“ (Zentel & Maaß 2021b)

Noch nicht ausreichend sehen die Befragten die Anpassungen der gesetzlichen Grundlage in Bezug auf den Betreuungsschlüssel. Es ist die Aufgabe der Mitarbeiter:innen, Menschen mit Behinderungen an ihren individuellen Arbeitsorten zu besuchen und ihre Tätigkeit zu begleiten. Dabei muss mehr Zeit aufgewendet werden, um alle Betriebe anzufahren und den je individuellen Bedürfnissen gerecht zu werden. Der Bedarf an Personal ist deshalb mit einer institutionalisierten Maßnahme wie die der WfbM nicht vergleichbar. Deshalb müsste ein höherer Personalschlüssel ermöglicht werden. Der 2020 hinzugefügte Passus im § 60 SGB IX ist dafür nicht ausreichend. Die Verpflichtungen durch die UN-BRK und die Entwicklungstendenzen hin zu individuellen Arbeitslösungen für Menschen mit Behinderungen verstärken die Notwendigkeit einer grundlegenden Reformierung der WVO (ebd.).

Hierzu findet sich auch Kritik in der Fragebogenstudie. Dort wird der Wunsch nach einer Entkopplung von den Bedingungen der WVO laut, vor allem in Bezug auf die räumlich-sächliche Ausstattung, den Personalschlüssel sowie die geforderte Qualifikation der Mitarbeiter:innen (Zentel & Maaß 2022). Insbesondere bei einer betrieblichen Umsetzung arbeiten die betreuenden Kräfte der aLA ausschließlich pädagogisch, weshalb andere qualifikatorische Anforderungen an sie gestellt werden müssten, als in der WVO gefordert (Zentel & Maaß 2021b). Als Beispiel können die oben erwähnten Berufsbegleiter:innen oder Bildungsberater:innen genannt werden (Poppe & Blach 2022a).

Ein weiteres Problem, welches immer wieder kritisch angemerkt wird, ist die geringe Entlohnung der Beschäftigten, die teils unter der von Werkstattmitarbeiter:innen liegt. Hier müssten Regelungen gefunden werden, die zu einer angemessenen Entlohnung beitragen würden.

Als wichtig wird ferner der Ausbau eines Netzwerks aller aLA beschrieben, um als Interessensgemeinschaft stark aufzutreten und Veränderungen anstoßen zu können (Zentel & Maaß 2022). Dieser Tenor zeigt sich auch in den Interviews. Darin wird neben Reformen in der WVO der Wunsch nach Verbänden geäußert, in denen die Träger die Möglichkeit haben, sich auszutauschen und Erfahrungen zu teilen. In Niedersachsen gibt es nach Aussage der Befragten bereits einen derartigen Zusammenschluss; dies soll nun auch in anderen Regionen geschehen. Ein Verband könnte interessierte Träger auch bei der Erstellung eines Antrags unterstützen.

„Was viele abschreckt ist dieser lange Prozess. Also ein Konzept zu erarbeiten und sich damit auseinanderzusetzen und es zu finanzieren. Das ist ein sehr langer Prozess. Wenn man das

nicht gemeinsam macht, wenn man sich nicht verständigt, wenn man nicht in einer Arbeitsgruppe daran gemeinsam arbeitet, dann wird es allein sehr schwer“. (Zentel & Maaß 2021b)

Als erste bundesweite Interessengemeinschaft hat sich unter dem Dach der Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung (BAG UB) das Forum „Andere Leistungsanbieter (§ 60 SGB IX)“ gegründet.

Insgesamt wird der Wunsch zum Ausdruck gebracht, dass Hürden gesenkt und eine Offenheit für innovative Konzepte bei den Kostenträgern vorherrschen würden (Zentel & Maaß 2022). Ähnlich wird dies in den Interviews beschrieben: Den Sozialleistungsträgern fehle die „innere Haltung und der Wille, was zu bewegen“. Sie arbeiten getrennt voneinander und sind nicht in der Lage, bedarfsorientiert zu agieren und zu entscheiden. Die Zuständigkeit und das Budget stehen an oberster Stelle. Diese Haltung erschwert innovative Prozesse (Zentel & Maaß 2021b).

Fazit

Das neue Angebot des Anderen Leistungsanbieters hat das Potenzial, den Arbeitsmarkt für Menschen mit dauerhafter Erwerbsminderung zu erweitern und inklusive Optionen zu schaffen. Aktuell – und das zeigen die empirischen Daten – wird das Potenzial jedoch noch nicht ausgeschöpft bzw. kann sich aufgrund von engen Beschränkungen nicht entfalten. Es bleibt zu hoffen, dass in den nächsten Jahren von Seiten des Gesetzgebers und der Kostenträger die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, so dass es für weitere Träger möglich wird, neue Angebote flächendeckend aufzubauen. Hinzukommen muss ferner auch eine Verbesserung bei der Entlohnung, um zumindest eine Gleichstellung mit Mitarbeiter:innen einer WfbM zu erreichen.

Literatur

- Becker, M. (2019): „Andere Leistungsanbieter“ statt Werkstatt. In: RP Reha 6(1), 36–41. Online unter: http://www.soziale-landwirtschaft.de/fileadmin/media/soziale-landwirtschaft.de/PDF/Publikationen_und_Materialien/Fachzeitschriften_und_Bücher/RP_Reha_1_2019_Becker.pdf (Abrufdatum: 17.11.2022)
- BA – Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2020): Fachkonzept für Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich bei anderen Leistungsanbietern. Online unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/FK-Eingang-Berufsbildung_ba015973.pdf (Abrufdatum: 17.11.2022)
- BAGüS – Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (Hrsg.) (2017): Orientierungshilfe zu den (neuen) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ab 01.01.2018. Online unter: https://www.lwl.org/spur-download/bag/22_2017an.pdf (Abrufdatum: 17.11.2022)
- BAG UB – Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung (o.J.): Informationen zu „Andere Leistungsanbietern“ als Alternative zu Werkstätten für behinderte Menschen. Online unter: <https://www.bag-ub.de/seite/428579/andere-leistungsanbieter.html> (Abrufdatum: 17.11.2022)

- Deutscher Bundestag (2016): Drucksache 18/9522. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). online unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/095/1809522.pdf> (Abrufdatum: 17.11.2022)
- Fischer, E. & Heger, M. (Hrsg.) (2011): Berufliche Teilhabe und Integration von Menschen mit geistige Behinderung: Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Projekt „Übergang Förderschule-Beruf“. Oberhausen: ATHENA-Verlag.
- Jürgens, A. (2017): Das BTHG als Reform der beruflichen Teilhabe. Auswirkungen auf die Werkstätten für behinderte Menschen. In: Teilhabe durch Arbeit. Ergänzbare Handbuch zur beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Marburg: Bundesvereinigung Lebenshilfe.
- Poppe, F. & Stoffers, N. (2021): Arbeitsplätze für Künstler*innen mit Assistenzbedarf. In: Teilhabe durch Arbeit. Ergänzbare Handbuch zur beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Marburg: Bundesvereinigung Lebenshilfe.
- Poppe, F. & Blach, K. (2022a): Andere Leistungsanbieter – Qualitative Telefoninterviews mit aLA-Fachkräften in Deutschland.
- Poppe, F. & Blach, K. (2022b): Das Kunsthaus kaethek als Anderer Leistungsanbieter – eine Einzelfallstudie aus der Perspektive von aLA-Beschäftigten und -Fachkräften im kulturellen Bereich.
- Rehadat (2022a): Rehadat-Adressen. Andere Leistungsanbieter nach dem BTHG. Online unter: https://www.rehadat-adressen.de/adressen/arbeit-beschaeftigung/andere-leistungsanbieter-nach-bthg/index.html?query=%28anderer%20Anbieter%29&filter=%28art_adr%3A%28%22anderer%20Anbieter%22%29%29%20AND%20doc_type%3AADR&listtitle=Andere%20Leistungsanbieter&mode=list (Abrufdatum: 17.11.2022)
- Rehadat (2022b): Rehadat-Adressen. Werkstätten für behinderte Menschen. Online unter: <https://www.rehadat-adressen.de/adressen/arbeit-beschaeftigung/werkstaetten-fuer-behinderte-menschen/> (Abrufdatum: 17.11.2022)
- Rehadat (2022c): Rehadat-Adressen. Inklusionsbetriebe. Online unter: <https://www.rehadat-adressen.de/adressen/arbeit-beschaeftigung/inklusionsbetriebe/> (Abrufdatum: 17.11.2022)
- Schreiner, M. (2017): Wirkungen der Teilhabe am Arbeitsleben. Die Werkstatt aus Sicht der Beschäftigten. In: Werkstatt:Dialog, 3/2017.
- Zentel, P. & Maaß, S. (2021a): Andere Leistungsanbieter – Eine Alternative zur Werkstatt? In: Teilhabe, 60 (4), 148–152. Online unter: https://www.lebenshilfe.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Teilhabe/Teilhabe_4_2021_Seite148-152_PeterZentel_SusanneMaass_AndereLeistungsanbieter.pdf (Abrufdatum: 19.11.2022)
- Zentel, P. & Maaß, S. (2021b): Interview Studie mit Geschäftsführern von Anderen Leistungsanbietern.
- Zentel, P. & Maaß, S. (2022): Fragebogenerhebung (Online) von Anderen Leistungsanbietern.