

Zuverdienst und niedrigschwellige Beschäftigungsangebote – Neue Wege trotz BTHG

Im Rahmen der APK-Jahrestagung „Psychische Gesundheit fördern, Teilhabe an Arbeit sichern“ 05.10 – 07.20.2020

Autoren

Michael Scheer, Michael Schweiger

Zuverdienst – Aktueller Stand der Fachdebatte

Menschen mit psychischen Erkrankungen und seelischen Behinderungen unterliegen häufig großen individuellen Leistungsschwankungen, die ihrer Beeinträchtigung geschuldet sind und ihnen oft den Zugang zur Erwerbsarbeit unter den normalen Wettbewerbsbedingungen über lange Zeiträume verschließen. Neben Schwankungen in der Produktivität und krankheitsbedingter Abwesenheit ist es insbesondere die maximale und zum Teil auch variierende Wochenstundenleistung, die ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis selbst in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder einem Anderen Leistungsanbieter nicht zulässt. Es gilt die Frage zu beantworten, welche Arbeits- bzw. Beschäftigungsumgebungen vorhanden sind oder geschaffen werden müssen, um für diesen Personenkreis sinnstiftende Teilhabe an Arbeit und Beschäftigung zu ermöglichen.

Seit vielen Jahren ist bekannt und von namhaften Experten bestätigt, dass die sogenannte „Zuverdienstbeschäftigung“ für genau diesen Personenkreis passgenau und sinnstiftend ist (siehe zuletzt Gredig 2017). Es gibt bundesweit eine bunte Vielfalt an bestehenden Zuverdienstprojekten, die mit ihren Produkten und Dienstleistungen am Wirtschaftsleben teilnehmen und gleichzeitig niedrigschwellige Beschäftigung ermöglichen. Die Angebote reichen von geförderten sozialversicherungsrechtlichen Minijobs in Firmen des allgemeinen Arbeitsmarktes bis hin zu entgeltfinanzierten niedrigschwelligen Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der Eingliederungshilfe. Letztere bilden derzeit mit Abstand die größte NutzerInnengruppe in der Angebotslandschaft. Unabhängig davon, wie das Beschäftigungsverhältnis rechtlich ausgestaltet ist oder wie die Beschäftigungsform regional benannt wird, hat Zuverdienstbeschäftigung generalisierbare Kerncharakteristiken: a) es bestehen keine Mindestanforderung bei der wöchentlichen Arbeitszeit, b) NutzerInnen können ihre Wochenstundenleistung selbst bestimmen und im Beschäftigungsverlauf anpassen, c) InteressentInnen können formell einfach eine Zuverdienstbeschäftigung antreten und zwischen Beschäftigungswunsch und -aufnahme vergehen im Idealfall nur wenige Tage und d) es gibt weder Anforderungen an Vorqualifikationen noch produktive Leistungsansprüche. Haben NutzerInnen eine Beschäftigung gefunden, verlieren sie diese in der Regel selbst bei längerer krankheitsgeschuldeter Abwesenheit nicht. Mit diesen weit verbreiteten Rahmenbedingungen weist Zuverdienstbeschäftigung nach wie vor Alleinstellungsmerkmale in der teilhabeorientierten Arbeits- und Beschäftigungslandschaft aus.

Zuverdienst im BTHG

Die sozialrechtlichen Veränderungen durch die Einführung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) haben den bestehenden und sich anbahnenden Zuverdienstprojekten nicht flächendeckend gut getan. Während einige Regionen in der Bundesrepublik vom Leistungstyp überzeugt sind und die Angebote in neuen Rechtszusammenhängen progressiv fortsetzen, sind auch gegenläufige Tendenzen festzustellen. Zum einen fällt es einigen Kostenträgern immer noch schwer, bestehende Zuverdienstangebote vertraglich in die neuen Rechtszusammenhänge des BTHG zu überführen, zum anderen sind die Hürden zur Realisierung neuer Zuverdienstprojekte ungemein höher. Zuverdienstbeschäftigung wurde in den vergangenen Jahrzehnten in verschiedenen Rechtszusammenhängen der Sozialgesetzgebung verankert. Diese reichten vom § 11 Absatz 3 SGB XII (Maßnahmen zur Aktivierung) über den § 16d SGB II (Arbeitsgelegenheiten) bis hin zu

regionalen Psychiatriesonderprogrammen. Die am meisten verbreitete Rechtszuweisung waren bislang der § 53 SGB XII in Verbindung mit § 54 Absatz 1 Nr. 3 und 4 SGB XII. Da letztere Rechtsbezüge zum 31.12.2019 im Rahmen des Inkrafttretens des BTHG entfallen sind, besteht bundesweit dringender Klärungs- und Handlungsbedarf zu möglichen Alternativen in der Gesetzgebung ab dem 01.01.2020. Denn mit dem ersatzlosen Wegfall der §§ 53 und 54 SGB XII verlieren die meisten der bestehenden Zuverdienstprojekte und -unternehmen ihre angestammte Vertrags- und Rechtsgrundlage. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (vgl. Deutscher Verein 2019), die Bundesarbeitsgemeinschaft Inklusionsfirmen e.V. (vgl. BAG IF 2019) und der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2019) haben bereits den § 81 SGB IX in Verbindung mit § 113 SGB IX (als soziale Teilhabeleistung) und alternativ den § 60 SGB IX (als Teilhabeleistung am Arbeitsleben) als rechtsnachfolgende Bezüge für Zuverdienstbeschäftigung vorgeschlagen. Um die bestehenden Angebote abzusichern, bedarf es eines bundesweiten Bekenntnisses der Eingliederungshilfeträger zum Zuverdienst. In den aktuellen Orientierungshilfen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (vgl. BAGüS 2017, 2019) findet Zuverdienstbeschäftigung jedoch keinerlei Erwähnung im Rahmen der sozialen Teilhabeleistungen bzw. wird als gesetzliche Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben nach §60 und §61 SGB IX ausgeschlossen. Als zentrales Ausschlusskriterium im Bereich der Anderen Leistungsanbieter wird der Beschäftigungsumfang von weniger als 15 Stunden pro Woche genannt, obwohl die Werkstattverordnung (siehe §6 WVO zur Beschäftigungszeit), deren Rahmenbedingungen weitestgehend auch für die Anderen Leistungsanbieter gilt, explizit ausführt, dass es „einzelnen behinderten Menschen eine kürzere Beschäftigungszeit zu ermöglichen ist, wenn es wegen Art oder Schwere der Behinderung oder zur Erfüllung des Erziehungsauftrages notwendig erscheint“. Die WVO führt auch ferner aus, „dass die behinderten Menschen im Berufsbildungs- und Arbeitsbereich wenigstens 35 und höchstens 40 Stunden wöchentlich beschäftigt werden können.“ Die WVO definiert also die Mindestanforderungen für die Ausgestaltung der Beschäftigungsumgebungen durch die Leistungsanbieter, jedoch findet sich dort keinerlei Hinweis auf die zu erbringende minimale Wochenstundenleistung von Werkstattbeschäftigten.

Beschäftigungsangebote im Rahmen der Freien Wohlfahrtspflege und insbesondere sozialrechtlich verankerte Teilhabeleistungen der Eingliederungshilfe sollten sich immer an den Bedarfen und Leistungsprofilen der Personen orientieren, die sie auch nutzen (wollen). Die Ausgestaltung einer niedrigschwelligen Beschäftigungsumgebung sollte uneingeschränkt krankheitsbedingte, lebensbiografische und leistungsbezogene Charakteristiken aller (potenziellen) NutzerInnen berücksichtigen, um deren Zugang zu Arbeit und Beschäftigung zu ermöglichen und um arbeitsrelevante Fertigkeiten zu erhalten sowie auf- und auszubauen. Oftmals liegen jedoch keine evidenzbasierten Daten spezifischer NutzerInnengruppen vor, um die Angebotslandschaften entsprechend zu konzipieren oder zu adaptieren.

10 Jahre Zuverdienst: Erfahrungen eines Bremer Anbieters

Im Rahmen eines Bremer Modellprojektes bietet die Gesellschaft für integrative Beschäftigung mbH (GiB) seit mehr als 10 Jahren Zuverdienstbeschäftigung für Menschen mit psychischen Erkrankungen und seelischen Behinderungen an. Hierfür betreibt die Gesellschaft drei arbeitsmarktnahe Zweckbetriebe in den Branchen Einzelhandel, Gastronomie und urbane Landwirtschaft. Bereits zu Beginn des Projektes wurden Messkriterien festgelegt, die ausgewählte Datenerhebungen zur quantitativen und qualitativen Entwicklung aller teilnehmenden ZuverdienerInnen im Zeitraum 2011-2019 ermöglichten. Im Modellprojekt der GiB haben im Messzeitraum insgesamt 73 Personen teilgenommen. Der absolute Altersdurchschnitt aller teilnehmenden Personen betrug 46 Jahre und der Grossteil bezog Grundsicherung und/oder Erwerbsminderungsrente sowie Wohnbetreuungsleistungen.

Die Wochenstundenleistung ist in Abgrenzung zu anderen Teilhabeleistungen (v.a. Werkstatt und Andere Leistungsanbieter) ein wichtiges quantitatives Kriterium. Wie viele Stunden pro Woche können ZuverdienerInnen regelhaft ihrer Beschäftigung nachgehen? Die Messung zur allgemeinen Wochenstundenleistung bei der GiB über 9 Jahre und bei 73 Personen ergibt einen Durchschnitt von 7,91 Stunden (Spannweite: 6,65-8,94). Individuelle Wochenstundenleistungen können dabei stark variieren. Einzelpersonen sind durchaus in der Lage, eine durchschnittliche Wochenstundenleistung von 15 Stunden (temporär und dauerhaft) zu überschreiten. Diese Personengruppe repräsentiert jedoch die Minderheit. Die Möglichkeit, die Wochenstundenleistung im Beschäftigungsverlauf personenzentriert anzupassen, schafft für einige TeilnehmerInnen die Voraussetzung, in der Maßnahme zu verbleiben.

Das Bremer Modell

In Bremen wird seit mehr als 25 Jahren Zuverdienstbeschäftigung angeboten. Der Beschäftigungstyp wurde in der Vergangenheit unterschiedlich benannt (bspw. 'Lila Karte' oder 'Aktivierende Hilfen') und zog eine heterogene Vertragslandschaft von institutioneller Förderung bis hin zu trägerübergreifenden Maßnahmen nach sich. Die Freie Hansestadt Bremen identifiziert auch nach Einführung des BTHG Zuverdienstbeschäftigte als eigenständige Zielgruppe im Rahmen der Eingliederungshilfe und wird zum 01.01.2021 einen neuen und vereinheitlichten Leistungstypen im Zuverdienst umsetzen. Er trägt den Namen 'Beschäftigungsorientierte Teilhabe' (BOT) und in Anlehnung an die Empfehlungen u.a. des Deutschen Vereins wird ein Rechtsbezug zu den §§ 81 und 113 Absatz 2 Nr. 5 SGB IX hergestellt. Ferner die §§ 90 und 76 Absatz 2 Nr. 5 SGB IX. Als vermutlich bundesweites Alleinstellungsmerkmal können neben volljährigen Menschen mit seelischen Behinderungen (psychische Erkrankungen, Suchterkrankungen, Drogenerkrankung), die im Sinne des § 8 Absatz 1 SGB II nicht erwerbsfähig sind, auch nicht erwerbsfähige Menschen mit geistiger Behinderung oder Mehrfachbehinderung am Leistungstyp partizipieren.

Der sozialrechtliche Transformationsprozess in Hamburg

In Hamburg wurde der Zuverdienst unter den § 53 in Verbindung mit § 56 (Arbeit in einer sonstigen Beschäftigungsstätte) für insgesamt 450 Plätze bei 8 verschiedenen Trägern vorgehalten. Das Leistungsspektrum wurde dabei sowohl werkstattanalog, also über 15 Wochenstunden für Menschen im Werkstattstatus, als auch alternativ niedrigschwellig unterhalb von 15 Wochenstunden angeboten. Im Rahmen der BTHG-Novellierung erfolgte eine Trennung der integrativen Leistungsform, wobei der niedrigschwellige Bereich unterhalb von 15 Wochenstunden als neuer Leistungstyp 'Teilhabe am arbeitsweltlichen Kontext' (TaK) unter der Prämisse der sozialen Teilhabe nach den §§ 81 und 113 des BTHG eingeordnet wurde und damit die stärksten Bezüge zum Zuverdienst ausweist. Oberhalb einer regelhaften Beschäftigungsdauer von 15 Wochenstunden sollen Vereinbarungen im Sinne des Anderen Leistungsanbieters nach § 60 geschlossen werden. Der sozialrechtliche Transformationsprozess ist sowohl im niedrigschwelligen Beschäftigungsbereich (TaK) als auch in der werkstattanalogen Arbeitsbereich noch nicht befriedigend im Sinne einer echten Zuverdienstbeschäftigung gelöst. Zum einen fehlt dem niedrigschwelligen Bereich die dauerhafte Perspektive, da die Teilhabe am arbeitsweltlichen Kontext unter der Prämisse der Ausweitung der wöchentlichen Arbeitszeit zur Erreichung der Rehabilitationsfähigkeit steht. Auf der Seite der Beschäftigung oberhalb von 15 Wochenstunden ist die stringente Werkstattanalogie in Bezug auf die Gestaltung des Angebotes und insbesondere des hohen Mindestbeschäftigungsumfanges wenig förderlich für den oben beschriebenen Personenkreis im Zuverdienst.

Plädoyer für eine eigenständige Zielgruppe

Gemäß der Bremer Messungen und den Hamburger Erfahrungen sind Beschäftigte im Zuverdienst im Mittel 46 Jahre alt und nutzen zunächst Wohnbetreuungsleistungen. Obwohl einige Beschäftigte im Beschäftigungsverlauf in der Lage sind, dauerhaft oder temporär mehr als 15 Wochenstunden einer arbeitsmarktnahen Beschäftigung nachzugehen, liegt der allgemeine Durchschnitt mit 7,91 Wochenstunden deutlich niedriger. Die Möglichkeit, Wochenstundenleistungen im Verlauf individuell anzupassen, ist ein wichtiges Kriterium für den Verbleib in Beschäftigung. Der individuelle Verlauf der jahresdurchschnittlichen Wochenstundenleistungen und krankheitsbedingten Abwesenheiten veranschaulichen die Heterogenität der Zielgruppe. Obwohl viele Beschäftigte bereits nach weniger als einem Jahr ihre Beschäftigung aus unterschiedlichsten Gründen wieder beenden, gelingt es einer signifikant großen Gruppe sehr wohl die mehrjährige Teilnahme. Die Leistungsprofile und -verläufe machen deutlich, dass das Gros aller TeilnehmerInnen die Minimalanforderungen einer Werkstatt oder die eines Anderen Leistungsanbieter nach jetziger gesetzlicher Ausgestaltung nicht erfüllen können. Somit bietet Zuverdienstbeschäftigung für diese Zielgruppe bereits lange vor Einführung des BTHG die einzige sozialrechtlich verankerte Teilhabeoption, um regelhaft einer arbeitsmarktnahen Beschäftigung nachzugehen. Die Bezüge zur UN-BRK einhergehend mit der ambitionierten Ausrichtung des BTHG in Richtung Personenzentrierung sollten sich auch in der Gestaltung einer gesicherten Förderung des Zuverdienstes widerspiegeln.

Literatur

BAG IF (2019): 'Handout Zuverdienst' der Fachgruppe Zuverdienst in der Bundesarbeitsgemeinschaft Inklusionsfirmen e.V., Berlin. Download unter: http://gib-bremen.info/downloads/090709_BAG_IF_Handout_Zuverdienst.pdf

BAGüS (2017): Orientierungshilfe zu den (neuen) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ab 01.01.2018, Münster. Download unter: https://www.lwl.org/spur-download/bag/22_2017an.pdf

BAGüS (2019)_ Orientierungshilfe zu den Leistungen zur Sozialen Teilhabe in der Eingliederungshilfe §§ 76 ff. i.V.m. 113 ff. SGB IX, Münster. Download unter: https://www.lwl.org/spur-download/bag/BAGueS_Orientierungshilfe_Leistungen_Sozialen_Teilhabe.pdf

Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2019): Teilhabeempfehlungen – Mehr Inklusion wagen! Berlin. Download unter: https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Teilhabeempfehlungen.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Deutscher Verein (2019): Empfehlungen zur Förderung von „Zuverdienstmöglichkeiten“ im Bereich des SGB IX; DV 24/18, Bonn. Download unter: https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-24-18_zuverdienst-eingliederungshilfe.pdf

Gredig, C. (2017) Was tun. Zuverdienst - Chancen und Perspektiven. Bonn: Psychiatrie-Verlag.