

Bundesarbeitsgemeinschaft

der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

Bernd Finke
Geschäftsführer der BAGüS
48133 Münster

Tel.: 0251 591-6530
Fax: 0251 591-6539
E-Mail: bag@lwl.org
<http://www.bagues.de>

Die Zukunftssicherung der Werkstätten verlangt neue Ideen - zur Reform der rechtlichen und finanziellen Grundlagen -

**Vortrag anlässlich der 35. Delegiertenversammlung
der BAG:WfbM am 23/24. November 2006**

Es gilt das gesprochene Wort

1. Vorbemerkungen

Die Zukunftssicherung der Werkstätten und damit eng verbunden - die Fallzahlentwicklung behinderter Menschen - ist seit vielen Jahren ein aktuelles Thema, zu dem Sie mich gebeten haben, hier und heute aus der Sicht der BAGüS Stellung zu nehmen.

Damit in unmittelbarem Zusammenhang steht die Frage des Zugangs zur und des Übergangs aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Auch die Politik hat dies offenbar erkannt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 enthält eine klare Aussage. Dort heißt es: *„Wir wollen, dass mehr Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, außerhalb von Werkstätten für behinderte Menschen ihren Lebensunterhalt im allgemeinen Arbeitsmarkt erarbeiten zu können.“*

Am 6.10.2006 hat die Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke zur aktuellen Entwicklung in der beruflichen Rehabilitation festgestellt: *„Zentrales Anliegen bleibt die Vermittlung überzeugender Integrationschancen und eine zügige und nach Möglichkeit dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Dazu steht den Menschen mit Behinderungen in Deutschland auch ein beispielhaftes Netz von Einrichtungen mit differenzierten und individuellen Förderangeboten zur Verfügung.“*

Dem Anliegen ist zuzustimmen. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob diese Angebote von den zuständigen Rehabilitationsträgern auch ausreichend genutzt werden. Wir haben hieran Zweifel und auch Hinweise, dass gerade die Bundesagentur für Arbeit hieran spart. Die Diskussion über die Überschüsse bzw. die nicht für Eingliederungsmaßnahmen abgerufenen Mittel der BA sind ein deutlicher Hinweis darauf.

Für einen großen Teil der Menschen, die heute in den Werkstätten arbeiten oder bei denen die Aufnahme in eine Werkstatt nach Abschluss der Sonderschule vorgesehen ist, gibt es keine Alternative zu dieser Form der Teilhabe am Arbeitsleben. Die Werkstätten für behinderte Menschen sind insofern für uns unverzichtbar, auch wenn man über ihre Weiterentwicklung, ihre Position unter den Angeboten von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und ihre Monopolstellung (Stichwort: feste Einzugsbereiche) diskutieren muss. Ich halte aber nichts davon, die Existenz von Werkstätten völlig in Frage zu stellen.

Eine wesentliche – ja zentrale - Frage wird für uns sein, wie man Zugang und Übergang der Werkstattbeschäftigten besser steuern kann. Es besteht aus unserer Sicht dringender Handlungsbedarf.

Sozialpolitisch sind die Zugangszahlen deshalb immer wieder in der Diskussion, weil man in der Fachöffentlichkeit fest davon ausgeht, dass ein bestimmter Teil der Werkstattbesucher dort aus unterschiedlichen Gründen fehlplatziert ist. Umstritten scheint lediglich zu sein, wie groß der Anteil derjenigen ist, die das betrifft. Selbst eine Zahl von nur 5 % wäre dabei aber sicher keine zu vernachlässigende Größe und entspräche bereits rd. 13.000 Werkstattbeschäftigten. Hinzu käme in den nächsten Jahren eine große Zahl behinderter Menschen, bei denen durch vorrangige Maßnahmen der Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt Werkstattaufnahmen vermieden werden könnten. Genauerem Aufschluss über diese Frage erwarten wir von einer neuen Untersuchung zu dieser Frage.

1.1 Fallzahl- und Kostenentwicklung

Aus Sicht der Sozialhilfeträger kann die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten nicht außer Acht gelassen werden.

Die Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII sind in den letzten 15 Jahren kontinuierlich angestiegen. Allein zwischen 1991 und 2004 stiegen sie jährlich um 8,5 % von 4 Mrd. Euro auf 11,5 Mrd. Euro an¹.

Deshalb steht zu befürchten, dass angesichts der finanziellen Lage von Ländern und Kommunen das Hilfesystem für behinderte Menschen nicht länger zu finanzieren sein wird. Die momentan guten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen ändern hieran nichts, sie zögern die Probleme allenfalls zeitlich hinaus.

Ich erinnere daran: Nach der Prognose der Studie zur Bestands- und Bedarfs-erhebung (con_sens Studie 2002) sollten im Jahr 2004 nur 234.780 Personen in Werkstätten beschäftigt sein, bis zum Ende des Jahres 2010 sollte diese Zahl auf rd. 254.000 steigen und dann zurückgehen. Schon nach nur drei Jahren waren diese Prognosen überholt und die Nachfrage nach Werkstattplätzen deutlich höher.

Die Zahl der Empfänger/innen von Sozialhilfeleistungen in Werkstätten stieg von rd. 124.900 im Jahre 1994 auf rd. 214.200 im Jahre 2004, also eine Steigerung in 11 Jahren von 71,5 %; nach internen Berechnungen und Prognosen

¹ BT-Drucksache 16/808 vom 6.3.2006

wird diese Zahl bis zum Jahr 2010 auf rund 240.000 Leistungsempfänger steigen.

Die Aufwendungen der Sozialhilfe stiegen von 1994 bis 2003 (Zahlen für das Jahr 2004 liegen noch nicht vor) für Werkstätten von rd. 1,96 Mrd. Euro auf rd. 3,26 Mrd. Euro, also um 66,3 %,

Ähnlich verläuft die Entwicklung der Schülerzahlen der Förder- (Sonder)schulen für körperbehinderte und geistig behinderte Kinder. Die Entwicklung ist auf den gesellschaftlichen Wandel, den medizinischen Fortschritt und die unterschiedliche demografische Entwicklung zurückzuführen.

Kein Zweifel dürfte auch darüber bestehen, dass die schwierige Arbeitsmarktsituation in Deutschland wesentlich zu dieser Entwicklung beiträgt. Wenn der allgemeine Arbeitsmarkt nicht genügend Arbeitsmöglichkeiten für behinderte Menschen bietet, drängen auch behinderte Menschen in die Werkstätten, die von ihrer individuellen Leistungsfähigkeit her nicht zwingend auf dieses Angebot angewiesen sind.

1.2 Erste Schlussfolgerungen

Es dürfte Konsens darüber bestehen, dass das Problem der immer weiter steigenden Eingliederungshilfe nicht mit einer einzigen umfassenden Maßnahme erfolgreich angegangen werden kann. Es müssen dafür vielmehr viele Teilprobleme gelöst werden. Zu ihnen gehören die Verbesserung der Eingliederungsleistungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie der Übergang aus den Werkstätten auf diesen.

Der Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe von behinderten Menschen am Arbeitsleben, die immer weiter steigende Zahl von Werkstattplätzen und die großen Finanzierungsprobleme in der Eingliederungshilfe für die Träger der Sozialhilfe machen deutlich, dass Lösungen dringender denn je gefunden werden müssen.

2 Gründe für die Zugangsentwicklung zu und Hemmnisse für den Übergang aus Werkstätten

2.1 Traditionelles Verständnis und Rollenbewusstsein

Das System der Werkstätten und Sonder-(Förder) schulen für behinderte Menschen ist eine Errungenschaft der letzten vierzig Jahre. Seit den sechziger Jahren hat sich ein stetig wachsendes System an Sondereinrichtungen (Sonder- Kindergärten, - Sonder- Schulen, Sonder- Ausbildungsmärkte, Sonder-Arbeitsmärkte) herausgebildet und mit einem großen Angebot an „Sonder-Maßnahmen“ der besondere Unterstützungsbedarf behinderter Menschen verfestigt. So wuchs beispielsweise in 20 Jahren (von 1980 bis zum Jahr 2000) die Zahl der Sonder-Berufe nach § 48 Berufsbildungsgesetz auf über 1000 Berufsbilder an. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der beruflichen Erstausbildungen für behinderte Menschen am allgemeinen Arbeitsmarkt von 20 % auf unter 2 % zurückgegangen. Die gleiche Tendenz ist für die Umschüler zu beobachten.

Fazit: Aus besonderen Lösungen im Einzelfall wurde der Regelfall.

Neben den Angeboten haben sich auch die Lösungswege verfestigt. Geistig behinderte Schülerinnen und Schüler werden in der Regel - und auch körperlich behinderte Menschen immer häufiger - als nicht erwerbsfähig angesehen. Sie kommen damit für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht in Betracht, denn sie fallen aus dem berechtigten Personenkreis des SGB II heraus.

Deshalb ist es für die meisten Beteiligten kaum noch denkbar, dass diese Menschen im Einzelfall trotzdem – und zwar an einem individuell passenden Arbeitsplatz – ihre Leistungsfähigkeit zur Zufriedenheit von Kunden, Kollegen und Arbeitgebern wirksam einbringen können. Es gibt aber viele Beispiele, die belegen, dass sie es können.

Der Aufwand, den die mit dem Übergang befassten Stellen, insbesondere die Integrationsfachdienste (IFD) für Versuche zu Übergängen zum allgemeinen Arbeitsmarkt für diese Zielgruppe leisten müssen, ist hoch, insbesondere weil nicht ganzheitlich (konzeptionell, leistungsträgerübergreifend und volkswirtschaftlich) gedacht wird. Das gegliederte System und die etablierten Entscheidungswege haben diese Fehlentwicklung begünstigt.

2.2 Positionen und Interessen der Werkstattbeschäftigten

Das Werkstättenrecht sowie das Leistungsrecht sind überwiegend so ausgestaltet, dass es keine Anreize für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bietet; ist wirkt oftmals sogar hemmend.

Das Werkstättenrecht garantiert behinderten Menschen, die die Leistungsvoraussetzungen erfüllen, einen Werkstattarbeitsplatz, und zwar unabhängig von der Auftrags- und Ertragslage. Diese Garantie endet erst, wenn die Leistungsvoraussetzungen des § 136 Abs. 1 SGB IX nicht mehr vorliegen (so genannte Mindestanforderungen). Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis bietet daher in diesem Punkt wesentlich mehr Sicherheit als das von Betroffenen immer wieder eingeforderte „volle“ Arbeitnehmerrechtsverhältnis.

Die Sicherheit des Arbeitsplatzes ist ein entscheidendes Kriterium für die Betroffenen, aber auch für deren Angehörige bei der Frage des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Behinderte Menschen in Werkstätten erhalten nach 20 Jahren ununterbrochener Beitragszahlungen eine Rente wegen voller Erwerbsminderung (*sprachgebräuchlich: EU-Rente*). Diese wird unabhängig davon gezahlt, ob Beschäftigte weiter in der Werkstatt arbeiten oder nicht. Der Rentenhöhe liegt nicht der tatsächliche Arbeitsverdienst zugrunde, sondern ein fiktives Arbeitsentgelt.

Auch müssen sich Werkstattbeschäftigte an den Rentenbeiträgen nicht beteiligen, wenn das monatliche Arbeitsentgelt 20 vom Hundert der monatlichen Bezugsgröße nicht überschreitet.

Bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bemisst sich jedoch der Beitrag allein nach dem tatsächlichen Lohn, welcher häufig unterhalb der entsprechenden Bezugsgröße liegt. Deshalb ist die Rente in der Werkstatt oftmals höher, als die Rente nach jahrelanger gering bezahlter Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. *Ein echtes Hemmnis!*

Eine Anrechnung des Werkstatteinkommens auf die Rente (*hier meine ich die klassische EU-Rente, nicht die Werkstattrente*) bzw. eine Rentenkürzung erfolgt nicht. § 96a Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 SGB VI schließt Werkstätten ausdrücklich aus, und zwar auch dann, wenn das Werkstatteinkommen über der Hinzuverdienstgrenze liegt. Diese Tatsache trägt nicht dazu bei, Rentenbezieher für den Übergang zu motivieren. Eigentlich müsste der Grundsatz „Reha vor Rente“ und nicht „Reha und Rente“ auch für die Leistungen in Werkstätten gelten, denn auch Werkstatteleistungen sind Rehabilitationsleistungen

2.3 Rollenverständnis und Unternehmensziele der Werkstätten

Übergänge zum allgemeinen Arbeitsmarkt sind häufig nicht das Unternehmensziel der Werkstätten, auch werden diese in Teilhabeplänen als verbindliches Ziel nicht festgeschrieben. Die Werkstätten werden in aller Regel an ihrem Umsatz und nicht an ihrer Übergangsleistung gemessen. Deshalb orientiert sich die berufliche Bildung fast nur an den Anforderungen des Arbeitsbereichs der Werkstätten. Eine individuelle Förderung, die über die Anforderungen des Arbeitsbereichs der Werkstätten hinausgeht, ist nicht oftmals gewollt und nicht gefordert.

Dabei ist mir durchaus bewusst, dass eine Reihe von Werkstätten durchaus auch den Übergang als ein wichtiges Unternehmensziel bestimmt haben und dies Unternehmensziel auch aktiv leben; der Regelfall ist das aber nicht.

2.4 Das Rollenverständnis der BA und der Rentenversicherungsträger

Die BA hat systematisch aus objektiven Gründen kein Interesse daran, dass Übergänge aus den Werkstätten gelingen. Deshalb kann die Berufsberatung der BA auch nicht die an sie gestellten Erwartungen erfüllen. Quasi im Klassenverband erfolgt oftmals die Berufsberatung. Mit der Eingliederung in die Werkstätten sind die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für die BA mit überschaubarem finanziellen und verwaltungsmäßigem Aufwand verbunden. Nur bei einem direkten Übergang vom Berufsbildungsbereich in den Arbeitsbereich der Werkstätten kann nämlich die BA die Akte mit geringem Arbeits- und Zeitaufwand schnell abschließen.

Das gleiche gilt im Grundsatz auch für die Rentenversicherungsträger, obwohl diese doch ein starkes Interesse daran haben müssten, dass durch ihre Fördermaßnahmen die Erwerbsunfähigkeit behoben wird und sie dadurch von dauerhaften Rentenzahlungen befreit werden.

Die Ausnahme bilden seit dem Inkrafttreten des SGB IX die Berufsgenossenschaften, da sie auch für die Leistungen im Arbeitsbereich zuständig sind.

2.5 Rollenverständnis der Sozialhilfeträger

Die Sozialhilfeträger als in der Regel lebenslange Finanziere der Werkstattkosten im Arbeitsbereich sind somit die Einzigen, die allein schon aus fiskalischen Gründen ein durchgängiges und starkes Interesse an einem Übergang möglichst vieler Werkstattbeschäftigter auf den allgemeinen Arbeitsmarkt haben müssen.

2.6 Resümee:

Unser gegliedertes System im deutschen Sozialrecht fördert ein „Kästchen-denken“ mit unterschiedlichen Interessen und Zielen der beteiligten Akteure, was nicht im Sinne der betroffenen Menschen ist und oftmals auch zu Verunsicherungen führt. Volkswirtschaftlich ist die Verfolgung unterschiedlicher Ansätze und Ziele ebenfalls ineffektiv. Ob die Idee der Komplexleistungen (also der Leistungserbringung aus einer Hand), wie von der Bundesregierung immer wieder als Lösung genannt, zielführend ist, vermag ich nicht zu beurteilen, Zweifel sind allerdings erlaubt.

Zumindest bedürfte es hierzu aber klarer, eindeutiger und zweifelsfreier gesetzlicher Vorgaben, ansonsten ist die Komplexleistung von vornherein zu Scheitern verurteilt, wie die Praxis mit der Umsetzung der Frühförderung deutlich zeigt.

3. Überlegungen und Handlungsoptionen

3.1 Vorbemerkungen

Was ist also zu tun, was muss sich ändern und was kann man ändern, den Übergang von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern?

Voraussetzung ist zunächst einmal ein grundsätzliches Umdenken in unserer Gesellschaft.

Wir Deutschen sind seit Jahren – ja seit Jahrzehnten – gewohnt, in bestimmten Versorgungsstrukturen zu denken. Dabei steht der Sicherheitsaspekt – also die soziale Absicherung – im Vordergrund.

Soziale Absicherung bezieht sich vor allem auf Geld, aber auch auf eine gesicherte Arbeit, ein sicheres zu Hause, auf Sicherheit im Alter. Deshalb ist es durchaus nachvollziehbar, dass auch bei behinderten Menschen sowie ihren Angehörigen oder Betreuern diese Sicherheitsaspekte so im Vordergrund stehen. Warum sollte also ein behinderter Mensch einen solchen Schutzraum – wie ihn auch das Wohnheim und die Werkstatt darstellen - verlassen und zugunsten nicht nachhaltiger und unsicherer Angebote aufgeben?

Dies ist ein zentrales Problem in der gesamten Eingliederungshilfe, wenn der mit dem SGB IX propagierte Paradigmenwechsel gelingen soll. Dies zeigt sich daran, wie schwer die Umsteuerung von stationären Wohnangeboten zum ambulant betreutem Wohnen ist, vor allem die bescheidenen Erfolge bei der Einführung des persönlichen Budgets gelingen.

Um nicht missverstanden zu werden: Keiner will den Menschen und erst recht nicht behinderten Menschen das Streben nach Sicherheit – vor allem sozialer Absicherung – absprechen. Wir müssen aber gemeinsam behinderten Menschen überzeugend vermitteln, dass auch die neuen Leistungsformen, wie das persönliche Budget oder ambulante Wohnformen genau so „sicher“ - nämlich aus gleichen Steuertöpfen - finanziert werden, wie die bisherigen Leistungsformen. Nur dann wird ein Paradigmenwechsel gelingen!

3.2 Überlegungen der Bundesregierung und der BA

Die verbesserte Steuerung der Sozialhilfeleistungen ist ein zentrales Thema. Vereinzelt wird in der Politik auch der Begriff der Wirkungskontrolle gebraucht, der besonders zum Ausdruck bringen soll, dass Eingliederungshilfe zielgerichtet eingesetzt werden und hinsichtlich seiner angestrebten Ziele regelmäßig überprüft werden muss. Hier gab es in der Vergangenheit zweifelsfrei Defizite. Zu dieser Steuerungsaufgabe gehört auch die seit 5 Jahren bestehende Pflicht, jährlich im Fachausschuss darüber zu beraten, welche Beschäftigten für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in Frage kommen. Ob und wie effektiv diese Beratung erfolgt, soll nunmehr in der bereits angesprochenen Studie durch Untersuchungen bei 50 bundesweit ausgewählten Werkstätten vor Ort überprüft werden.

Bemerkenswert erscheint mir ein Artikel im Wirtschaftsteil der Zeitung *DIE WELT* vom 29.9.2006 mit dem Titel „Atemberaubende Dynamik“ am Arbeitsmarkt: Darin wird dort der Bundesminister Müntefering wie folgt zitiert:

Im Unterschied zum ersten Arbeitsmarkt mit seinen regulären Stellen und dem zweiten Arbeitsmarkt mit zeitlich befristeten Arbeitsgelegenheiten würden die schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen auf einem „dritten Arbeitsmarkt“ dauerhaft in gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten untergebracht.

In der SPD und den Gewerkschaften kann man sich die Beschäftigung dieser schwierigen Fällen in Integrationsfirmen vergleichbar mit Behindertenwerkstätten vorstellen. Auch in der Union steht man diesen Ideen aufgeschlossen gegenüber.

Wir halten diese Überlegungen für einen Weg in die richtige Richtung, nämlich den Ausbau und die stärkere finanzielle Absicherung des allgemeinen (2. und 3.) Arbeitsmarktes, um den Druck auf Werkstätten – quasi als Sammelbecken aller Problemgruppen des allgemeinen Arbeitsmarktes – zu nehmen. Hierzu bedarf es aber einer ausreichenden und nachhaltigen Finanzierung.

Interessant in diesem Zusammenhang der offensichtlich neue Sprachgebrauch der BA für diesen Personenkreis:

Auf einer Fachausschusssitzung beim Deutschen Verein² sprach der Vertreter der BA in einer Präsentation über alternative Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II von *einer nicht unerheblichen Gruppe erwerbs-, aber nicht marktfähiger Hilfebedürftiger, die keine absehbaren Integrations-Chancen hat.* Er schlug dafür *„alternative Beschäftigungsformen“ – sozialpolitisch motivierte und gemeinwohlorientierte öffentlich geförderte Beschäftigung, die nicht befristet ist,* vor.

Sicherlich auch ein diskussionswerter Vorschlag, der zumindest in einigen Regionen unserer Republik eine gewisse Entlastung des Aufnahmedrucks auf die Werkstätten bringen würde. Ich denke dabei vor allem an Länder oder Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit.

² Sitzung des Fachausschusses Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe des Deutschen Vereins am 8.9.2006 in Berlin

4 Überlegungen und Handlungsoptionen aus Sicht der BAGüS

4.1 Fachausschuss:

- Fachausschüsse müssen sich mehr als bisher als Fallmanager verstehen und stärker die notwendigen Maßnahmen und Prozesse steuern. Dabei wären einheitliche Verfahren zur Prozesssteuerung und zur Analyse vorhandener Fertigkeiten und Fähigkeiten für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt hilfreich.
- Die Teilnahme des IFD an den Sitzungen des FA müsste verpflichtend sein.

4.2 Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich:

- Eingangsverfahren in Werkstätten müssen auch als Clearingstellen genutzt werden können, wenn zwischen den Beteiligten im FA streitig ist, ob die Werkstatt die einzige Möglichkeit der beruflichen Eingliederung ist.
- In § 40 SGB IX sollte deutlicher zum Ausdruck kommen, dass diese Maßnahmen gegenüber den Leistungen und Instrumenten des § 33 SGB IX nachrangig sind, also nur dann bewilligt werden können, wenn alle anderen in Frage kommenden Maßnahmen der beruflichen Eingliederung und Teilhabe erfolglos waren oder aber wegen Art und Schwere der Behinderung (nicht aus Arbeitsmarktgründen) keine hinreichende Aussicht auf Erfolg bieten.
- Es muss die Möglichkeit eröffnet werden, Eingangsverfahren und Berufsbildungsmaßnahmen auch außerhalb der Werkstatt durchführen zu können, vor allem dann, wenn die Möglichkeit oder Erwartung besteht, dass dies im Einzelfall die Chancen der Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöht und der Einzelne gezielter auf den Übergang vorbereitet werden kann.
Dies sollte dann der Regelfall sein für Personen, die zwar voll erwerbsgemindert sind, die Frage der Dauerhaftigkeit der Erwerbsminderung aber erst nach dem Berufsbildungsbereich beurteilt werden kann. Die damit zusammenhängenden Fragen der Sozialversicherung sowie der sonstigen Vergünstigungen, die Werkstattbeschäftigte haben, sind dabei zu klären.
- Werkstätten wären gleichzeitig zu verpflichten, eine ausreichende Zahl von Praktikums- und Außenarbeitsplätzen zur Durchführung von Berufsbildungsmaßnahmen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes vorzuhalten. Dies gilt natürlich ebenso für den Arbeitsbereich.

4.3 Arbeitsbereich:

- In den Arbeitsbereich der Werkstätten dürfen nur wesentlich behinderte Menschen aufgenommen werden, die dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Eine entsprechende Regelung muss sowohl in § 136 Abs. 1 (also als fachliche Anforderung bzw. Einschränkung an die Werkstatt) als auch in § 41 SGB IX eingefügt werden. Auch muss klargestellt werden, dass sie

deshalb dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht, noch nicht oder nicht mehr zur Verfügung stehen.

- Für die Verbesserung des Übergangs aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist eine wirksame und frühzeitige Unterstützung der übergangsfördernden Maßnahmen und Aktivitäten durch den IFD, das Integrationsamt (InA) und die BA zwingend notwendig. Denkbar ist die Übertragung dieser Aufgabe an einen Träger, der auch verantwortlich für den anderen Rehabilitationsträger agiert (z. B. InA auch für die BA).
- War die Förderung der Übergangsmaßnahmen in der Werkstatt so erfolgreich, dass Erwerbsfähigkeit hergestellt wurde, sollte der für die Vermittlung von Arbeit zuständige Träger (nach Hartz IV BA; Kommunen oder Arbeitsgemeinschaften) die Kosten der Weiterbeschäftigung solange finanzieren, bis die Vermittlung auf den Arbeitsmarkt erfolgt ist. Dies kann ggf. unter besonderen von der Vergütungssystematik abweichenden Bedingungen, z. B. durch einen geförderten Arbeitsvertrag in der Werkstatt geschehen. Dies wäre der richtige Anreiz für die BA, sich stärker als heute zu engagieren.
- Die Leistung der Werkstatt sollte nicht nur an ihrem wirtschaftlichen Erfolg (Höhe der Werkstattentgelte) gemessen werden, sondern auch an ihren übergangsfördernden und sonstigen rehabilitativen Leistungen. Ein Anreizsystem für Übergänge sollte eingeführt werden und könnte z.B. in den Vergütungen Berücksichtigung finden (Bonus-Malus-System).

4.4 weitere Vorschläge:

- Das Angebot der Werkstätten sollte stärker an den individuellen Bedürfnissen des Einzelnen ausgerichtet werden. Dies betrifft vor allem die Nachfrage nach einzelnen Leistungen aus dem Gesamtangebot der Werkstätten (Modulleistungen). Dies ist für Menschen, die nur Teile der Leistungen benötigen und bei denen trotzdem das Eingliederungsziel mit diesen Leistungsteilen erreicht werden kann (z. B. bei psychisch behinderten Menschen, die Rente wegen voller Erwerbsminderung beziehen) denkbar. Die verbindliche Einführung des persönlichen Budgets ab dem 1.1.2008 macht dies zwingend erforderlich.
- Zur Einführung von Markt- und Wettbewerb sollten die verbindlichen Einzugsbereiche aufgelöst und auch anderen Bewerbern die Erbringung von Leistungen zu einer angemessenen Beschäftigung für voll erwerbsgeminderte Personen ermöglicht werden, ohne dass es der förmlichen Anerkennung bedarf. Dabei sind die heute an die Institution Werkstatt gebundenen Vergünstigungen für behinderte Menschen (besondere Regelungen in der Kranken- und Rentenversicherung, arbeitnehmerähnlicher Status, Beschäftigungsanspruch, Vergütungsanspruch einschließlich Arbeitsförderungsgeld) an den Leistungsanspruch der berechtigten Person zu koppeln.
- Die Mittel der Integrationsämter, die sich seit vielen Jahren für den Übergang – teilweise sehr stark – engagieren, reichen nicht aus. Der Bund ist

nach unserer Auffassung gefordert, da es um Arbeitsmarktpolitik – also um eine ureigene Aufgabe des Bundes - geht.

- Zu überlegen wäre alternativ eine besondere ev. zeitlich befristete Arbeitslosenversicherung für Werkstattbeschäftigte. Mit den Beiträgen könnten notwendige Leistungen zur Beschäftigung behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finanziert werden, z.B. Lohnkostenzuschüsse, Kombilöhne, Integrationsprojekte. Auch könnte damit die Diskussion, warum denn die BA aus Beitragsmitteln den Personenkreis in Werkstätten beruflich fördert, beendet werden.
- Es ist zu überlegen, ob der Rentenversicherungsträger, der den Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung festgestellt hat und Renten zahlt, auch für die Dauer der Beschäftigung im Arbeitsbereich zuständig bleiben sollte, wie zurzeit die Berufsgenossenschaften.
- Alternativ könnte überlegt werden, dass der Rentenversicherungsträger solange auch im Arbeitsbereich zuständiger Rehabilitationsträger bleibt, solange nach fachlicher Beurteilung Aussicht besteht, dass mit den Maßnahmen der Werkstatt die Erwerbsfähigkeit wieder hergestellt werden kann. Der Zeitraum könnte ggf. befristet werden. Dies würde die Motivation des Rentenversicherungsträgers, sich stärker für die Wiedereingliederung seines Versicherten zu engagieren, entscheidend stärken.
- Spätestens danach müsste für Werkstattbesucher, die gleichzeitig eine Rente beziehen, muss der Grundsatz *Reha vor Rente* und nicht *Reha und Rente* gelten. Dies Ziel ist auf verschiedenen Wegen erreichbar, wobei auch über alternative und flexible Beschäftigungsangebote gerade für psychisch behinderte Menschen nachzudenken wäre.

5. Trägerübergreifendes persönliches Budget:

Ich sehe durchaus im trägerübergreifenden Persönlichen Budget die Chance zu Teilhabe mehr Eigenverantwortung, Selbstbestimmung und Gestaltungsmöglichkeiten der eigenen Belange.. Leider sind die bisherigen Erfahrungen eher ernüchternd. Hierfür gibt es viele Gründe, vor allem aber auf allen beteiligten Seiten zu viele Bedenkenträger.

Dass die BAG:WfbM und ein großer Teil der ihr angeschlossenen Werkstätten besonders starke Bedenken hat, auch die Werkstattleistungen einzubeziehen, ist mir bekannt. Sie haben dies wieder in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Zwischenberichtes der Bundesregierung zur Einführung des persönlichen Budgets deutlich gemacht.

Deshalb begrüße ich, dass sie dies Thema aufgreifen und anlässlich der nächsten Werkstättenmesse im Februar 2007 in den Mittelpunkt stellen wollen, denn der Bereich der beruflichen Teilhabe wird bisher kaum in das trägerübergreifende persönliche Budget einbezogen.

Hilfreich wäre eine gesetzliche Klarstellung, dass die Vorschriften über die fachlichen Anforderungen an die Werkstätten nach § 136 ff SGB IX und der WVO nicht gelten bzw. welche wie anzuwenden sind, oder eine zeitlich befristete Experimentierklausel. Nur dann wären die ablehnenden Argumente all denjenigen Bedenkenträgern genommen, die sich nach wie vor hierauf berufen.

Ich stimme auch weitgehend mit den Ausführungen von Herrn Rombach zu diesem Thema überein. Allerdings: Wenn wir Wettbewerb auch unter den Werkstätten bzw. den Werkstattleistungen wollen – wir haben ihn heute zweifellos noch nicht – muss der Gesetz- und Verordnungsgeber die entsprechenden Bestimmungen im SGB IX anpassen und auch Änderungen in der WVO zum Anerkennungsverfahren vornehmen.

6. Schlussbemerkungen

Mir ist bewusst, dass ich hier viele Gedanken und Überlegungen zur Zukunft der Werkstätten vorgetragen habe, mit denen sie sich so ohne weiteres nicht werden anfreunden können. Sie werden zum Teil auch die Einschätzungen der Sozialhilfeträger zu den notwendigen Änderungen angesichts der weiterhin dramatischen Fallzahl- und Kostenentwicklung nicht teilen.

Es ändert aber wohl nichts daran, dass wir trotzdem die Probleme ansprechen und gemeinsam nach Lösungen suchen müssen. Die Diskussionen hierüber sind – vor allem regional und auf Landesebene - längst eröffnet. Dies erleben Sie tagtäglich vor Ort selbst.

Meine Überlegungen und Vorschläge sollen ein wichtiger Anstoß hierzu sein.

Ich möchte aber noch einmal betonen:

Es geht uns bei allen Überlegungen in erster Linie darum, auch künftig sicherzustellen, dass jeder behinderte und in seiner Teilhabe am gesellschaftlichen Leben beeinträchtigte Mensch die für ihn notwendigen Leistungen sachgerecht, rechtzeitig und umfassend erhält.

In diesen Bestrebungen wird wir gemeinsam gefordert; deshalb sind wir auch weiterhin um fachliche und kritische Diskussionen bemüht.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit