

---

Münster/Karlsruhe 23.02.2007

# **Schnittstelle allgemeiner Arbeitsmarkt - Werkstatt für behinderte Menschen**

## **Schwachstellen und Lösungsperspektiven**

aus der Sicht der

**Bundesarbeitsgemeinschaft der**

**überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)**

und der

**Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter**

**und Hauptfürsorgestellen (BIH)**

## Inhaltsverzeichnis - Kurzbeschreibung:

- 1 Einleitung**
- 2 Leistungen der Schulen zur Vorbereitung der beruflichen Teilhabe**
  - 2.1 Situationsbeschreibung**
    - 2.1.1 Ausweitung der Angebote; wachsendes System an Sondereinrichtungen
    - 2.1.2 Automatismen, Verfestigung der Lösungswege
    - 2.1.3 Unmittelbare Wirkungen auf die schulische Vorbereitung
    - 2.1.4 Wechselwirkungen auf und durch die Berufsberatung
  - 2.2 Handlungsfelder und Optionen**
    - 2.2.1 Berufliche Bildung und Vorbereitung müssen sich stärker an der Normalität und den individuellen Stärken orientieren.
    - 2.2.2 Die gemeinsame Verantwortung muss regional und überregional verbindlich geregelt, transparent und überprüfbar organisiert werden. Die individuelle Berufswegeplanung könnte gemeinsam gesteuert und ausgewertet werden.
    - 2.2.3 Die Förderung der Selbständigkeit und Erziehung zur Eigenverantwortung muss durch konkrete Projekte praktisch und kontinuierlich unterstützt werden, stärkere Orientierung an den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes ist notwendig.
    - 2.2.4 Die Beteiligung des Integrationsfachdienstes (IFD) muss obligatorisch sein.
    - 2.2.5 Die schulischen Maßnahmen in Werkstufen der Schulen sind eng mit den Berufsbildungsbereichen der Werkstätten zu verzahnen und separat zu organisieren. Die berufspraktische Erprobung und Förderung sollte von Jobcouches der Werkstätten erfolgen.
    - 2.2.6 Es sollte eine verbindliche Förderkonzeption entwickelt werden.
- 3. Entscheidungsprozesse, die zu Werkstattaufnahmen führen**
  - 3.1 Situationsbeschreibung**
    - 3.1.1 Fachausschuss (FA)
    - 3.1.2 Wesentliche Behinderung
    - 3.1.3 Hilfeplanverfahren, Fallverantwortung
    - 3.1.4 Zielvereinbarungen
  - 3.2 Handlungsfelder und Optionen**
    - 3.2.1 Die Entscheidungen des FA müssen sich auf fundierte Gutachten und Ermittlungen stützen.
    - 3.2.2 Ein geeignetes Fallmanagement ist für die gesamte Beschäftigungszeit in der Werkstatt zu gewährleisten und mit der Arbeit des FA verzahnt und effektiver zu gestalten.
    - 3.2.3 Einheitliche Verfahren zur Analyse vorhandener Fähigkeiten und Fertigkeiten sind erforderlich.
    - 3.2.4 Abschluss von konkreten Zielvereinbarungen sind anzustreben.

## **4. Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen**

### **4.1 Situationsbeschreibung**

4.1.1 Beratungsangebote

4.1.2 Überprüfbare Unternehmensziele und Teilhabepläne

4.1.3 Aufwand und Nutzen

### **4.2 Handlungsfelder und Optionen**

4.2.1 Eingangsverfahren als Clearingstellen nutzen und als Arbeitserprobungs-/Berufsfindungsmaßnahme gestalten, auch außerhalb der Werkstätten.

4.2.2 Berufsbildungsmaßnahmen auch außerhalb der Werkstätten in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes zulassen.

4.2.3 Maßnahmen in Werkstätten sind gegenüber den Leistungen und Instrumenten des § 33 SGB IX nachrangig.

4.2.4 Werkstätten sollten eine ausreichende Zahl von Praktika- und Außenarbeitsplätzen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes vorhalten.

## **5. Arbeitsbereich**

### **5.1 Situationsbeschreibung**

5.1.1 Auch eine langsame Entwicklung der Leistungsfähigkeit behinderter Menschen in Werkstätten ermöglicht späteren Übergang.

5.1.2 Es fehlt eine verbindliche Einbindung und Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit (BA) für den Übergang.

5.1.3 Zusammenarbeit zwischen Werkstätten und der gewerblichen Wirtschaft ist häufig nicht ausreichend.

5.1.4 Es bestehen weitgehend keine Zielvereinbarungen.

### **5.2 Handlungsfelder und Optionen**

5.2.1 In den Arbeitsbereich dürfen nur wesentlich behinderte Menschen aufgenommen werden, die dauerhaft voll erwerbsgemindert sind.

5.2.2 Die Leistungen der Werkstatt sollte nicht nur an ihren wirtschaftlichen Erfolgen gemessen werden.

5.2.3 Zur Verbesserung des Übergangs ist eine wirksame und frühzeitige Unterstützung der Maßnahmen und Aktivitäten durch den IFD, das Integrationsamt (InA) und die BA zwingend notwendig.

5.2.4 Die Werkstätten sollten verpflichtet werden, eine ausreichende Zahl von Außenarbeitsplätzen für den Arbeitsbereich zu schaffen.

5.2.5 Das Komplexangebot der Werkstätten muss stärker an den individuellen Bedürfnissen des Einzelnen ausgerichtet werden.

5.2.6 Zur Einführung von Markt- und Wettbewerb sollten verbindliche Einzugsbereiche aufgelöst und der Zugang anderer Bewerber ermöglicht werden. Die Vergünstigungen sind an den Leistungsanspruch der berechtigten Person zu koppeln.

## **6. Übergangshemmende Regelungen im Werkstättenrecht**

### **6.1 Situationsbeschreibung**

- 6.1.1 Das Werkstättenrecht und das Leistungsrecht garantieren einen Werkstattarbeitsplatz.
- 6.1.2 Bei Werkstätten ist regelmäßig ein Fahrdienst eingerichtet, sodass kein Anreiz besteht, zu Mobilität zu befähigen.
- 6.1.3 Werkstattbeschäftigte erhalten bereits nach 20 Jahren Rente wegen voller Erwerbsminderung
- 6.1.4 Eine Anrechnung des Werkstatteinkommens auf die Rente bzw. eine Rentenkürzung erfolgt nicht.
- 6.1.5 Bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt entfällt die Rente aus der Werkstatttätigkeit.
- 6.1.6 Beschäftigte in Werkstätten zahlen keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung.
- 6.1.7 Rehabilitationsträger – mit Ausnahme der Sozialhilfeträger - haben keinen Anreiz für die Eingliederung behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.
- 6.1.8 Die Instrumente der Integrationsämter (InÄ) und die Mittel der Ausgleichsabgabe reichen alleine für erfolgreiche Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht aus.

### **6.2 Handlungsfelder und Optionen**

- 6.2.1 Der Fahrdienst muss auf notwendige Einzelfälle beschränkt werden.
- 6.2.2 Einführung einer besonderen zeitlich befristeten Arbeitslosenversicherung für Werkstattbeschäftigte sollte überlegt werden.
- 6.2.3 Änderungsvorschläge für den Träger der Rentenversicherung.
- 6.2.4 Rehabilitationsleistungen und Rentenleistungen sollten bei Maßnahmen in Werkstätten nicht nebeneinander in voller Höhe ohne Anrechnung erbracht werden.
- 6.2.5 Modellhafte, ergänzende und den Übergang aus der Werkstatt befristet begleitende Förderung von Beschäftigungsverhältnissen am allgemeinen Arbeitsmarkt aus Mitteln der Sozialhilfe sollte verstärkt erprobt werden.

## **7. Fachlicher und finanzieller Anteil der Integrationsämter**

### **7.1 Situationsbeschreiben**

### **7.2 Handlungsfelder und Optionen**

- 7.2.1 IFD müssen sich mehr als bisher der Zielgruppe der Werkstattbesucher und Schulabgänger annehmen.
- 7.2.2 Für Übergänger auf den allgemeinen Arbeitsmarkt muss eine längere Rückkehroption bestehen.
- 7.2.3 Die für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gesetzlich zuständigen Leistungsträger und der Bund müssen finanzielle Verantwortung übernehmen, damit mehr Übergänge gelingen.

## 1. Einleitung

Die Vermeidung der Aufnahme von behinderten Menschen in die Werkstätten für behinderte Menschen (Werkstätten) und deren Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist seit vielen Jahren ein aktuelles Thema.

Auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 enthält dazu eine klare Aussage. Unter Ziff. IV, 5 heißt es dort: „Wir wollen, dass mehr Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, außerhalb von Werkstätten für behinderte Menschen ihren Lebensunterhalt im allgemeinen Arbeitsmarkt erarbeiten zu können.“

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 sind insofern unverzichtbar und sollen durch Überlegungen, wie man den Zugang bzw. den Verbleib der Werkstattbesucher besser steuern kann, selbstverständlich nicht in Frage gestellt werden.

Sozialpolitisch ist dieser Bereich nur deshalb immer wieder in der Diskussion, weil man in der Fachöffentlichkeit fest davon ausgeht, dass ein bestimmter Teil der Werkstattbesucher dort aus unterschiedlichen Gründen fehlplaziert ist. Umstritten ist lediglich, wie groß der Prozentsatz derjenigen ist, die das betrifft. Selbst ein Prozentsatz 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 in etwa gleich große Zahl behinderter Menschen, bei denen durch vorrangige Maßnahmen der Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt Werkstattaufnahmen vermieden werden könnten.

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 an (Quelle: BT-Drucksache 16/808 vom 6.3.2006).

Es steht zu befürchten, dass angesichts der finanziellen Lage von Ländern und Kommunen das Hilfesystem für behinderte Menschen nicht länger zu finanzieren sein wird.

In Deutschland gab es zum Ende des Jahres 2004 bereits 245.798 Werkstattarbeitsplätze. Nach der Prognose einer im Jahr 2002 durchgeführten Studie zur Bestands- und Bedarfserhebung (con\_sens Studie) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung 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.

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 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 für die öffentliche Hand im Vergleich zur unterstützten Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt teure Angebot angewiesen sind.

Die soziale Absicherung der Besucher einer Werkstatt ist schließlich so gut ausgebaut, dass diese Lösung für viele Betroffene durchaus attraktiv ist. Warum sich den Risiken des allgemeinen Arbeitsmarktes aussetzen, wenn der Platz in der Werkstatt sicher ist und zudem, was die zukünftige Altersversorgung angeht, deutlich besser als auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt?

Es dürfte Konsens darüber bestehen, dass das Problem der immer weiter steigenden Eingliederungshilfeleistungen nicht mit einer einzigen umfassenden Maßnahme erfolgreich angegangen werden kann, sondern dass dafür viele Teilprobleme gelöst werden müssen. Zu ihnen gehört auch die Steuerung des Zugangs zu den Werkstätten für behinderte Menschen.

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 Fortschritte in diesem Handlungsfeld dringender denn je.

In zahlreichen Modellversuchen wurden in den letzten zwei Jahrzehnten Lösungsansätze entwickelt und erprobt.

Bereits im Jahr 1995 hatten die BAGüS und die BIH mit einer gemeinsamen Studie „Handlungsformen zur Eingliederung Behinderter in das Arbeitsleben“ eine Bestandsaufnahme von Ansätzen und Herangehensweisen in diesem Bereich publiziert.

In den letzten Jahrzehnten neu entwickelte Instrumente, z. B. die Integrationsprojekte und die Integrationsfachdienste wurden inzwischen im Sozialgesetzbuch IX auch rechtlich verankert. In ihren „Werkstattempfehlungen“ hat die BAGüS die Instrumente und die Vorgehensweise ausführlich beschrieben.

Dennoch ist festzustellen, dass die Instrumente bei weitem zu wenig eingesetzt werden und vor allem regional sehr unterschiedlich greifen.

Den beschriebenen Entwicklungen wird gegenwärtig in der Praxis zu wenig gegengesteuert; der weithin beklagte Automatismus des Übergangs von den Förderschulen in die Werkstatt wird nicht nachhaltig unterbrochen.

## **2. Leistungen der Schulen zur Vorbereitung der beruflichen Teilhabe**

### **2.1. Situationsbeschreibung:**

#### **2.1.1. Ausweitung der Angebote**

Das **System der Werkstätten** und (Sonder)– 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 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 % im Jahre 1980 auf unter 2 % im Jahre 2000 zurückgegangen. Die gleiche Tendenz ist für die Umschüler zu beobachten. Aus besonderen Lösungen im Einzelfall wurde der Regelfall.

#### **2.1.2. Automatismen**

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 und somit als nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbar angesehen. Deshalb ist es für die meisten Beteiligten kaum noch denkbar, dass diese Menschen im Einzelfall trotzdem – am individuell

passenden Arbeitsplatz – ihre Leistungsfähigkeit zur Zufriedenheit von Kunden, Kollegen und Arbeitgebern wirksam einbringen können. Es gibt aber viele Beispiele, die genau das belegen.

Der **Aufwand**, den die mit dem Übergang befassten Stellen, insbesondere die 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.

### 2.1.3. Unmittelbare Wirkungen auf die schulische Vorbereitung

Nach den Bildungsplänen soll die Schule behinderte Menschen zur Führung eines möglichst selbstbestimmten und eigenständigen Lebens befähigen. Dies soll durch eine individuelle, an den Bedingungen und Maßstäben der gesellschaftlichen Wirklichkeit orientierte individuelle Förderung erreicht werden. **In der schulischen Praxis** hat sich jedoch mit der flächendeckenden Verfügbarkeit von Plätzen in Werkstätten und dem Rechtsanspruch darauf die **berufliche Vorbereitungsleistung der Schulen** für geistig behinderte Menschen – aber zunehmend auch der sonstigen Förderschulen - **auf die Anforderungen der Werkstätten ausgerichtet**.

Ziel der Werkstufe ist es im Regelfall, die Adaption an die Werkstätten zu ermöglichen. Dies steht im Widerspruch zu den oben genannten Bildungszielen der Schulen, steht aber teilweise noch so in den Bildungsplänen einigen Länder. Deshalb werden derzeit **in einigen Ländern die Bildungspläne neu gefasst**.

Das Personal der Schulen hat sich auf diese Bedingungen eingestellt. Die **individuelle Förderung** und **frühzeitige Verselbständigung** der Schüler **bedeutet** für die Schulen und die Eltern zunächst einen **erheblichen Mehraufwand**. Wenn beispielsweise der Aspekt der Risikominimierung (Aufsichtspflicht) mehr wiegt als die Förderung der Eigenständigkeit, bleiben auch engagierte Lehrer/innen auf der sicheren Seite. Der persönliche und der allgemeingesellschaftliche Nutzen, den eine frühzeitige Verselbständigung bringen kann, wird von den Schulen, den Werkstätten, den Leistungsträgern und nicht zuletzt von den Eltern nur unzureichend gesehen. Das Engagement einzelner Lehrer soll durch diese generelle Feststellung selbstverständlich nicht geschmälert werden.

### 2.1.4. Wechselwirkungen auf und durch die Berufsberatung

Auch die **Berufsberatung** der BA durchbricht diesen aufgezeigten **Automatismus** nicht. Quasi **im Klassenverband erfolgt** die **berufliche Beratung**. Mit der Eingliederung in die Werkstätten sind die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für die Arbeitsagentur mit überschaubarem finanziellen und verwaltungsmäßigem Aufwand verbunden.

Eine **wesentliche Entscheidungsgrundlage** für eine Förderung im Berufsbildungsbereich der Werkstätten **liefern die Schule** und die **Werkstätten nach Schulpraktika** und Eingangsverfahren. Damit ist die Teilhabeplanung für alle Beteiligten i. d. R. bereits abgeschlossen.

## 2.2. Handlungsfelder und Optionen:

- 2.2.1. Die **berufliche Bildung und Vorbereitung** behinderter Menschen muss sich **stärker an der „Normalität“** und **den individuellen Stärken** der behinderten Menschen **orientieren**. Das bedeutet zumindest zum Teil den Abschied von formalen Bildungs- und Qualifizierungszielen.

- 2.2.2. Die **gemeinsame Verantwortung** von behinderten Menschen und deren Angehörige, Schule, Werkstatt und IFD einerseits und der zuständigen Leistungsträger andererseits **muss regional und überregional verbindlich geregelt** und im Einzelfall **transparent** und **überprüfbar organisiert** werden. Hierzu erscheint es unerlässlich, dass - wie regional schon begonnen - sog. Netzwerk- und Berufswegekonferenzen eingeführt werden. Die **individuelle Berufswegeplanung** könnte durch die Berufswegekonferenzen **gemeinsam gesteuert und ausgewertet** werden. Die **Ergebnisse** der Berufswegekonferenz sollten **in** einem **Teilhabeplan** für alle Beteiligten **verbindlich fest-** und kontinuierlich **fortgeschrieben** werden.
- 2.2.3. Die **Förderung der Selbständigkeit** und die **Erziehung zur Eigenverantwortung** muss **durch konkrete Projekte** und Maßnahmen **praktisch und kontinuierlich unterstützt** werden. Dazu gehören neben der Förderung zur **eigenständigen Fortbewegung** im öffentlichen Verkehr als Vorbedingung einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, vor allem auch möglichst **viele praktische Erfahrungs- und Erprobungsfelder**. Die berufspraktische Vorbereitung muss sich **stärker an den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes orientieren**. Exkursionen, Hospitationen und Praktika am allgemeinen Arbeitsmarkt müssen grundsätzlich ermöglicht werden. Dies dient nicht nur einer anzustrebenden Tätigkeit am allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern verbessert auch ganz wesentlich die Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten in und für die Werkstätten.
- 2.2.4. Die **Beteiligung des IFD** im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben **muss obligatorisch sein**.
- 2.2.5. Die **Werkstufen der Schulen** für geistig behinderte Menschen sowie die **schulischen Maßnahmen im berufsbildenden Bereich** für körperlich behinderte Menschen, bei denen bereits frühzeitig erkennbar ist, dass wegen der Schwere der Beeinträchtigungen die berufliche Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt kaum möglich sein wird (z.B. körperbehinderte Menschen mit zusätzlichen Beeinträchtigungen), sind **eng mit den Berufsbildungsbereichen** der Werkstätten zu **verzahnen**. Sie sollen ganz oder zumindest teilweise **als „Berufsvorbereitende Einrichtungen“ zusammengefasst** und **separat organisiert** werden. Dabei sollten die Schulen für behinderte Menschen den spezifischen, auf die jeweilige Situation der Schüler zugeschnittenen Berufsschulunterricht erbringen. Die **berufspraktische Erprobung und Förderung** sollte von „**Jobcoaches der Werkstätten**“ in Kooperation mit dem IFD unter Nutzung der Möglichkeiten des allgemeinen Arbeitsmarktes und des Arbeitsbereiches der Werkstätten erfolgen.
- 2.2.6. Es sollte eine **verbindliche Förderkonzeption entwickelt** werden, auf deren Basis die Risiken einer Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt durch ein Aufnahme- oder Rückkehrrecht in die Werkstätten für Übergänger ermöglicht wird. Diese müsste im Teilhabeplan individuell festgeschrieben werden.

### **3. Entscheidungsprozesse, die zu Werkstattaufnahmen führen**

#### **3.1. Situationsbeschreibung:**

##### **3.1.1. Fachausschuss (FA)**

In aller Regel geben die **FA** vor der Aufnahme des behinderten Menschen in die Werkstätten die von § 2 Abs. 2 WVO geforderte **Stellungnahme** ab. An dieses Votum sind die betroffenen **Leistungsträger** jedoch **nicht gebunden**. Da der zuständige Rehabilitationsträger – in der Regel die BA - selbst die Beratung vornimmt und die Werkstattbedürftigkeit nach ihren eigenen Verfahren einschätzt, kann diese Entscheidung von dritter Seite, etwa dem Sozialhilfeträger, kaum nachvollzogen und

damit auch nicht in Frage gestellt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn ärztliche Gutachten der BA und die Ergebnisse testpsychologischer Untersuchungen dem Sozialhilfeträger vorenthalten werden, wie dies unter Verweis auf Datenschutz der Fall ist.

Rolle und Funktion des FA sind zwar inzwischen aufgewertet worden, jedoch kann dieses von unterschiedlichen Interessen geprägte Gremium nicht ein zielgerichtetes und langfristig angelegtes Fallmanagement ersetzen.

Im Eingangsverfahren ist nur festzustellen, ob die Werkstatt die geeignete Einrichtung zur Teilhabe am Arbeitsleben ist und welche Eignungen und Wünsche des Einzelnen in der jeweiligen Werkstatt berücksichtigt werden können. In der Praxis erfolgt deshalb nach geltendem Recht regelmäßig nur eine Binnenbetrachtung des Einzelfalls.

Ist die Aufnahme einer Person in den Berufsbildungsbereich erfolgt, erlischt das Interesse der **BA** oder der **Rentenversicherung** an ihr; sie sind **mit der Aufnahme in den Arbeitsbereich zufrieden**, endet doch damit der „Rehafall“ und ihre finanzielle Belastung (Ausnahme: Unfallversicherung und Kriegsopferfürsorge). Der Sozialhilfeträger, der als einziger der beteiligten Rehabilitationsträger von einem Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt einen finanziellen Vorteil hat, muss den Berichten der Werkstatt vertrauen. Es fehlt eine neutrale Stelle, welche die Betroffenen kompetent einschätzen und alternative Möglichkeiten ausloten kann.

### 3.1.2. Wesentliche Behinderung

In der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle ist nach Durchlaufen des Berufsbildungsbereichs die Sozialhilfe Leistungsträger.

Der **Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe** im Werkstattbereich setzt eine Behinderung im Sinne des § 2 SGB IX und die dadurch bedingte **wesentliche Einschränkung der Teilhabefähigkeit am Arbeitsleben** im Sinne des § 53 SGB XII voraus.

Ein **Konflikt besteht** in der Praxis häufig dadurch, dass § 19 SGB III einen **anderen Behinderungsbegriff** verwendet und **lernbehinderte Menschen** ausdrücklich **einbezieht**. Hieraus leiten Arbeitsagenturen regelmäßig ab, dass auch diese Menschen einen Anspruch auf Leistungen im Berufsbildungsbereich der Werkstätten haben, die Sozialhilfeträger aber die Auffassung vertreten, dass diese Menschen mit den Leistungen und Instrumenten des § 33 SGB IX auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können und deshalb – da die Leistungen nach § 40 SGB IX nachrangig sind - keine Aufnahme in die Werkstätten finden dürfen, zumal die Sozialhilfeträger in der Regel die oftmals begehrten nachfolgenden Leistungen im Arbeitsbereich nicht erbringen können. Diese **Fehlsteuerung muss unbedingt vermieden werden**.

### 3.1.3. Hilfeplanverfahren, Fallverantwortung

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind **nur dann zielgerichtet und wirksam** zu erbringen, wenn ein **qualifiziertes Fallmanagement installiert** ist. Die Werkstätten erstellen zwar Förderpläne und verfügen über Ergebnisse diverser Testverfahren. Wegen der Vielzahl der Fälle sind die im FA vertretenen Rehabilitationsträger jedoch häufig gar nicht in der Lage, die Einzelfälle sorgfältig zu prüfen und Erkenntnisse für die weitere Entwicklung und Planung zu gewinnen. Die **Wirksamkeit des FA** ist daher zu **überprüfen** und ggf. unter **Einbeziehung des Hilfeplanverfahrens** (Fallmanagement) neu zu **organisieren**.

Die Werkstatt muss im FA zwar einmal jährlich über jeden Beschäftigten, der für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in Frage kommt, berichten. Es bestehen berechnete Zweifel, ob dies in jedem Fall geschieht und immer die **für den allgemeinen Arbeitsmarkt geeigneten Personen dem IFD zugewiesen** oder nicht vielmehr besonders leistungsfähige Beschäftigte in der Werkstatt behalten werden. Bei der Vielzahl der Fälle ist den Vertretern des Sozialhilfeträgers eine eigene fundierte Beurteilung oft nicht möglich.

### 3.1.4. Zielvereinbarungen

**Leistungs- und Prüfungsvereinbarungen** zwischen dem Sozialhilfeträger und der Werkstatt, die oftmals inhaltlich noch nicht den Anforderungen des §§ 75 ff. SGB XII entsprechen, **sind weiter zu entwickeln** und zu **konkretisieren**, wobei auf die **Vereinbarung von Zielen** ein wichtiges Instrument wäre und eine deutliche Qualitätssteigerung bewirken würde.

**Zielvereinbarungen**, die mit Werkstattträgern oder ihren Verbänden **auf Landesebene** zu schließen sind – etwa zu den Themen Übergang, ausgelagerte Arbeitsplätze oder Teilzeitbeschäftigung – wären **geeignete Instrumente zur Umsteuerung** im Werkstattgeschehen. Sie sind jedoch nur schwer anzustoßen und durchzusetzen, solange eine gesetzliche Verpflichtung hierzu nicht besteht.

Eine zwischen dem Sozialhilfeträger und der Werkstatt abgeschlossene Zielvereinbarung gäbe den geeigneten Rahmen auch für ein individuelles Fallmanagement und dessen Verfahren mit allen Beteiligten. Regionale und werkstattspezifische Besonderheiten könnten berücksichtigt und Entwicklungsziele zur Qualität und zu den Angeboten nachgehalten werden.

## 3.2. Handlungsfelder und Optionen

- 3.2.1. Die **Entscheidungen des FA** müssen sich auf **fundierte Gutachten** und **Ermittlungen** stützen können und dürfen **nicht von sachfremden Erwägungen gelenkt** werden; Bedenken des Datenschutzes müssen ausgeräumt werden. Damit wären auch Grundlagen für die Entscheidung des Sozialhilfeträgers über das Vorliegen einer wesentlichen Behinderung geschaffen.
- 3.2.2. Ein **geeignetes**, durch den Träger der Sozialhilfe installiertes **Fallmanagement**, das auch die Leistungen außerhalb des Arbeitslebens berücksichtigt, ist für **die gesamte Beschäftigungszeit** zumindest für diejenigen behinderten Menschen, die über Entwicklungspotential für den Übergang verfügen, in der Werkstatt **zu gewährleisten**. Damit einhergehend müsste die Arbeit der FA mit dem **Fallmanagement** im Sinne einer Gesamtfallplanung und –steuerung **verzahnt und effektiver gestaltet** werden.
- 3.2.3. Vorrangige Maßnahmen der beruflichen Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sollten anhand eines **einheitlichen Verfahrens zur Analyse vorhandener Fähigkeiten und Fertigkeiten** geprüft werden.
- 3.2.4. Der **Abschluss von konkreten Zielvereinbarungen** neben oder als Teil der Leistungsvereinbarung sollte verpflichtend sein, ggf. durch gesetzliche Ergänzungen (s. auch Rn. 5.1.4).

## 4. Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen

### 4.1. Situationsbeschreibung

#### 4.1.1. Beratungsangebote

Die Träger der Werkstätten sowie die Wohlfahrtsverbände bieten in der Regel ein breites Beratungsangebot für behinderte Menschen und deren Eltern. Sie erbringen oftmals Leistungen von der Frühberatung bis zum Seniorenheim für behinderte Menschen; Versorgungssicherheit steht dabei vielfach im Vordergrund. Die **Leistungsträger überlassen** die fachliche **Beratung weitgehend den Leistungserbringern**. Neutrale fachliche Perspektivberatung und Eigeninteresse der Leistungserbringer sind so nicht immer sauber zu trennen.

#### 4.1.2. Überprüfbare Unternehmensziele und Teilhabepläne

**Übergänge** zum allgemeinen Arbeitsmarkt sind **häufig nicht** das **Unternehmensziel** der Werkstätten, auch werden diese in Teilhabeplänen als verbindliches Ziel oftmals nicht festgeschrieben. Die Werkstätten werden zu häufig an ihrem Umsatz und nicht an ihrer Übergangsleistung gemessen. Deshalb orientiert sich die berufliche Bildung an den Anforderungen des Arbeitsbereichs der Werkstätten. Eine individuelle Förderung, die über die Anforderungen des Arbeitsbereiches der Werkstätten hinausgeht, muss jedoch das Ziel der beruflichen Bildung sein.

#### 4.1.3. Aufwand und Nutzen

Individuelle Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sind aufwändig in Vorbereitung und Durchführung. Sie sind in der Regel nicht im Einzelfallauftrag festgeschrieben. Vor allem die Leistungsträger im Berufsbildungsbereich könnten bei einer deutlich besseren Finanzierung klarer ihren Auftrag in diese Richtung formulieren. Für diese besteht jedoch **kein Anreiz, dass Übergänge aus den Werkstätten gelingen**. Beim Übergang in den Arbeitsbereich der Werkstätten kann der zuständige Rehabilitationsträger die Akte mit geringem Arbeits- und Zeitaufwand schließen. Die Ausnahme bilden seit dem SGB IX die Berufsgenossenschaften. In diese Richtung müsste die Zuständigkeit für die Rehabilitationsfälle – zumindest was die Quereinsteiger betrifft – auch gehen.

#### 4.2. Handlungsfelder und Optionen

- 4.2.1. **Eingangsverfahren** müssen auch als **Clearingstelle** genutzt werden, wenn zwischen den Beteiligten im FA streitig ist, ob die Werkstatt die einzige Möglichkeit der beruflichen Teilhabe darstellt. Das Eingangsverfahren wäre dann im Sinne einer erweiterten **Arbeitserprobungs-/Berufsfindungsmaßnahme** zu verstehen. Hierzu sollte das **Eingangsverfahren auch außerhalb der Werkstätten** durchgeführt werden können. Das Gleiche gilt für die Klärung der Mindestanforderung (Werkstattfähigkeit), wenn im FA hierüber keine Einigkeit zu erzielen ist.
- 4.2.2. Es muss die rechtliche Möglichkeit eröffnet werden, **Berufsbildungsmaßnahmen** im Sinne des § 40 SGB IX **auch außerhalb der Werkstätten in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes** durchzuführen, wenn die Erwartung besteht, dass dies die Chancen zur Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöht und dadurch gezielter darauf vorbereitet werden kann. Dies müsste rechtlich verpflichtend sein für Personen, die zwar voll erwerbsgemindert sind, die Frage der Dauerhaftigkeit aber erst nach dem Berufsbildungsbereich entschieden werden kann. Die damit zusammenhängenden Fragen der Sozialversicherung sowie der sonstigen Vergünstigungen, die Werkstattbeschäftigte haben, sind dabei zu klären.
- 4.2.3. In § 40 SGB IX ist klarzustellen, 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.
- 4.2.4. Die Werkstätten sind anzuhalten (als Soll-Vorschrift in der Werkstättenverordnung – evtl. in § 7 WVO), eine **ausreichende Zahl von Praktika- und Außenarbeitsplätzen** auch zur Durchführung von Berufsbildungsmaßnahmen in **Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes** vorzuhalten.

## 5. Arbeitsbereich

### 5.1. Situationsbeschreibung:

5.1.1 Häufig **entwickelt sich die Leistungsfähigkeit** behinderter Menschen in Werkstätten **nur langsam**, sodass sich **erst nach einer gewissen Verweildauer** im Arbeitsbereich der Werkstatt **die Fähigkeiten verbessern** und damit Möglichkeiten zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ergeben können. Dies betrifft vor allem Personen, die sich über einen längeren Zeitraum in der Werkstatt stabilisieren müssen (vor allem psychisch behinderte Menschen), aber auch entwicklungsverzögerte behinderte Menschen in Werkstätten.

§ 5 Abs. 4 WVO sieht daher **spezielle Maßnahmen zum Übergang** auf den allgemeinen Arbeitsmarkt im Arbeitsbereich der Werkstatt vor. Diese Maßnahmen **werden derzeit zu selten durchgeführt**. Liegt das daran, dass das objektive Interesse der Werkstätten an diesen Maßnahmen und ihren Zielen nicht sehr groß ist (drohender Abgang leistungsstarker Beschäftigter)?

Unabhängig hiervon sind für den Übergang aus dem Arbeitsbereich von Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt folgende Schwachstellen auszumachen.

5.1.2 Es **fehlt eine verbindliche Einbindung und Verantwortung** des für den Übergang **zuständigen Leistungsträgers BA**. Wegen ihrer Leistungsmöglichkeiten wären auch die InÄ rechtzeitig und regelhaft einzubeziehen. Beide können die IFD mit speziellen Aufgaben der Betreuung, Förderung und Anbahnung von Beschäftigungsverhältnissen beauftragen. Hiervon wird aber kaum Gebrauch gemacht. Zum erfolgreichen Übergang bedarf es einer speziellen fachlich geschulten Ansprechperson, z. B. des IFD, der im Sinne eines Fallmanagers die übergangsfördernden Maßnahmen steuert und den Übergang anbahnt und begleitet.

5.1.3 Die **Zusammenarbeit zwischen Werkstätten** und der **gewerblichen Wirtschaft** ist **häufig nicht ausreichend**. Diese sollte mit den Akteuren des allgemeinen Arbeitsmarktes, insbesondere den Wirtschaftsbetrieben, verbindlich sein. Hierzu bedarf es einer **wesentlichen Vergrößerung der Zahl von Außenarbeitsplätzen**, und zwar sowohl als Einzelarbeitsplätze als auch für kleine Gruppen. Auch erscheint der **Ausbau der Betriebspraktika in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes** notwendig, um behinderte Menschen aus Werkstätten schneller an die Anforderungen des Arbeitsmarktes heranzuführen und dort testen zu können, ob sie diesen Anforderungen auf Dauer – ggf. mit begleitender Hilfestellung der InÄ oder des IFD – gewachsen sind.

5.1.4 Es bestehen weitgehend **keine Zielvereinbarungen** zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern (Werkstattträgern) hinsichtlich der strukturellen Ziele des Arbeitsbereiches sowie der Maßnahmen zum Übergang.

### 5.2. Handlungsfelder und Optionen

5.2.1. 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 Anforderungen bzw. Einschränkung an die Werkstatt) als auch in § 41 SGB IX eingefügt werden. Auch muss im Gesetz klargestellt werden, dass sie deshalb dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht (über nicht absehbare Zeit), noch nicht oder nicht mehr zur Verfügung stehen.

- 5.2.2. Die **Leistung der Werkstatt** sollte **nicht** nur an ihrem **wirtschaftlichen Erfolg** (Höhe der Werkstattentgelte) sondern auch an ihren übergangsfördernden und sonstigen rehabilitativen Leistungen gemessen werden. Ein **Anreizsystem** sollte eingeführt werden und könnte z.B. in den Vergütungen Berücksichtigung finden (Bonus-Malus-System).
- 5.2.3. 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 InA und die BA zwingend notwendig. Denkbar ist die Übertragung dieser Aufgabe an einen Träger, der auch verantwortlich für den anderen Rehabilitationsträger agiert. 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. Dies kann ggf. unter besonderen von der Vergütungssystematik abweichenden Bedingungen, z. B. durch einen geförderten Arbeitsvertrag in der Werkstatt oder in einem Integrationsprojekt geschehen.
- 5.2.4. Die Werkstätten sollten in der WVO verpflichtet werden, eine **ausreichende Zahl von Außenarbeitsplätzen für den Arbeitsbereich** zu schaffen, nicht nur zur Förderung des Übergangs. Hierzu müssten besondere Anforderungen an die Werkstätten gestellt und auch Finanzierungsmodelle (Modulfinanzierung) vorgesehen werden. Über die Weiterentwicklung auch bereits vorhandener Modelle, z.B. „virtuelle Werkstätten“ ist zu diskutieren.
- 5.2.5. Das **Komplexangebot der Werkstätten** muss **stärker** an den **individuellen Bedürfnissen des Einzelnen** ausgerichtet werden. Dies betrifft vor allem die Nachfrage nach einzelnen Leistungen aus dem Gesamtangebot der Werkstätten (**Moduleleistungen**). 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. Auch die verbindliche Einführung des persönlichen Budgets ab dem 1.1.2008 macht dies zwingend erforderlich.
- 5.2.6. 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 Arbeitsförderunggeld) an den **Leistungsanspruch der berechtigten Person zu koppeln**. Auch wäre damit die besondere Regelung über die Zusammensetzung der Vergütungen des § 41 Abs. 3 SGB IX entbehrlich, die den Werkstätten einen Sonderstatus zugestehen, weil sie als einzige soziale Einrichtung der Behindertenhilfe einen exklusiven Bedarfsdeckungsauftrag und damit auch einen Vorhalteauftrag für ausreichende Werkstattplätze haben. Im Übrigen bietet sich **zur Vereinfachung** für Werkstätten ohnehin ein deutlich **vereinfachtes pauschales System** zur Abgeltung behinderungsbedingter Aufwendungen (**pauschale Vergütungen**) für in Werkstätten beschäftigte Menschen an.

## 6. Übergangshemmende Regelungen im Werkstättenrecht

### 6.1. Situationsbeschreibung:

Die Ausgestaltung des Werkstättenrechtes sowie das die Leistungen in Werkstätten bestimmende Leistungsrecht in allen Sozialleistungsbereichen ist teilweise so ausgestaltet, dass es **keine Anreize für den Übergang** auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bietet und sogar hemmend wirkt. Im Einzelnen sind dazu folgende Regelungen auszumachen:

- 6.1.1. Das Werkstättenrecht und das Leistungsrecht **garantieren** 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).  
Die **Sicherheit des Arbeitsplatzes** ist ein **entscheidendes Kriterium** insbesondere für Angehörige behinderter Menschen bei der Frage des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.
- 6.1.2. Bei allen Werkstätten ist regelmäßig ein **Fahrdienst** eingerichtet, den behinderte Beschäftigte für den Hin- und Rückweg benutzen.  
Für Werkstätten besteht **kein Anreiz**, Beschäftigte **zur Mobilität zu befähigen**, da für sie der Buseinsatz besser organisierbar ist. Auch ist angesichts bestimmter Beeinträchtigungen nicht immer sicher, dass behinderte Menschen mit öffentlichen Verkehrsmitteln die Werkstatt regelmäßig erreichen, sodass die Werkstatt (in der Regel der begleitende Dienst) dem Fehlen nachgehen muss. Dies ist bei Fahrdiensten nicht gegeben.  
Werkstätten verfolgen ferner beim Fahrdienst häufig eigene wirtschaftliche Interessen, wenn sie selbst Betreiber des Fahrdienstes sind oder sich an diesem mit eigenen Fahrzeugen und Diensten beteiligen.
- 6.1.3. Behinderte Menschen in Werkstätten erhalten nach 20 Jahren ununterbrochener Beitragszahlungen in der Werkstatt eine **Rente wegen voller Erwerbsminderung** (sprachgebräuchlich: EU-Rente). Diese ist unabhängig davon, ob Beschäftigte trotz Bezugs der Rente weiterbeschäftigt werden 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 Bruttolohn, welcher häufig unterhalb der entsprechenden Bezugsgröße liegt.
- 6.1.4. Eine **Anrechnung des Werkstatteinkommens** auf die **Rente** bzw. eine **Renten Kürzung** 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. Dies kann bei besonders leistungsfähigen behinderten Menschen, die das Potenzial zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt haben, dazu führen, dass sie im Falle des Wechsels schlechter gestellt sind. Der Grundsatz „Reha vor Rente“ muss auch für die Leistungen in Werkstätten gelten.
- 6.1.5. Erfolgt ein **Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt**, ist Erwerbsfähigkeit gegeben mit der Folge, dass die **Rente aus der Werkstatttätigkeit entfällt**. Zwar gehen nach § 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 SGB VI bei Unterbrechung der Beschäftigung in der Werkstatt für einen Arbeitsversuch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt der Renten-

spruch und die bereits erworbenen Anwartschaften nicht verloren, wenn es sich um einen so genannten gescheiterten Arbeitsversuch handelt. Ist allerdings der Arbeitsversuch nicht gescheitert und tritt gleichwohl Arbeitslosigkeit ein (z. B. in Folge Insolvenz des Arbeitsgebers), ist eine Rückkehr des behinderten Menschen in die Werkstatt ausgeschlossen, wenn er als erwerbsfähig im Sinne der Vorschriften des SGB II gilt und damit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht.

- 6.1.6. **Beschäftigte in Werkstätten zahlen keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung.** Zwar können sie dann auch keine Leistungen nach dem SGB III beziehen, gleichwohl stehen ihnen die Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB II – da steuerfinanziert – offen, wenn eine entsprechende Eignung für diese Maßnahmen vorliegt. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind aber nach dem Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu entrichten, was sich auf die Höhe des Nettoeinkommens auswirkt, während dies das Werkstatteinkommen nicht belastet.
- 6.1.7. **Rehabilitationsträger (BA, Rentenversicherungsträger) haben keinen Anreiz für die Eingliederung behinderter Menschen aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.** Für sie ist mit der Eingliederung des behinderten Menschen in die Werkstatt der „Fall“ abgeschlossen und wird in der Statistik positiv vermerkt (s. hierzu auch Rn. 3.1.1).
- 6.1.8. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des SGB XII ermöglichen es bisher den Trägern der Eingliederungshilfe kaum, Mittel der Sozialhilfe einzusetzen, um damit gezielt einen erfolgten Übergang von schwerbehinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nachhaltig zu unterstützen. Die **Instrumente der InÄ und die Mittel der Ausgleichsabgabe reichen** alleine dafür **nicht aus**. In einigen Regionen haben daher Träger der Sozialhilfe außerhalb des Regelinstrumentariums Modelle initiiert, mit denen sie mit zusätzlichen Mitteln den Übergang zu fördern und nachhaltig finanziell abzusichern versuchen (z.B. Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg).

## 6.2. Handlungsfelder und Optionen

- 6.2.1. Der **Fahrdienst** muss auf notwendige **Einzelfälle beschränkt werden**. Hierzu ist eine deutliche Interessensverlagerung bei den Nutzern des Fahrdienstes aber auch bei den Trägern notwendig. Behinderte Beschäftigte, die heute einen Fahrdienst benutzen, sollten einen Anreiz zum eigenständigen Besuch der Werkstatt erhalten, z. B. durch Einbeziehung gewisser Fahrtkosten in ein persönliches Budget. Bei den Werkstattträgern muss verhindert werden, dass sie als Teilnehmer am Fahrdienst wirtschaftliche Erfolge haben.
- 6.2.2. Zu überlegen wäre eine **besondere zeitlich befristete Arbeitslosenversicherung** für Werkstattbeschäftigte. Mit den Beiträgen könnten – zeitlich befristet - Maßnahmen zur Beschäftigung behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finanziert werden, z.B. Kombilöhne, Integrationsprojekte. Damit könnte auch die Diskussion beendet werden, ob auch behinderte Menschen, die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung auf Leistungen der Werkstätten angewiesen sind, Anspruch auf berufliche Bildung aus Beitragsmitteln der BA haben. Die Beiträge wären analog den Regelungen für die Rentenversicherung aufzubringen.
- 6.2.3. Der **Rentenversicherungsträger**, der den Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung festgestellt hat und Renten zahlt, darf **nicht nur für den Berufsbildungsbereich Leistungsträger** sein.

Hierzu im Einzelnen:

- Es sollte angestrebt werden, dass der **Rentenversicherungsträger auch für die Dauer der Beschäftigung im Arbeitsbereich zuständig** bleibt, wie die Berufsgenossenschaften.
  - Alternativ könnte überlegt werden, dass der **Rentenversicherungsträger solange auch im Arbeitsbereich zuständiger Rehabilitationsträger** – zumindest mit einer Beteiligungsquote – 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.
  - Dieser **Personenkreis** sollte **nur** noch dann Aufnahme in die Werkstätten finden, **wenn behinderungsbedingt die Beschäftigung in der Werkstatt notwendig ist, um ihn gesundheitlich und psychisch zu stabilisieren** und Rückschläge zu verhindern (insbesondere wichtig bei psychisch behinderten Menschen).
  - In diesem Fall müsste jedoch bei der **Finanzierung** – wenn nicht ganz zu Lasten des **Rentenversicherungsträgers** – dieser eine **Interessensquote** übernehmen. Das Gleiche könnte für die Träger der **Krankenversicherung** gelten.
  - Es sollte ein **Höchstalter festgelegt** werden, ab dem Rentner in der Regel nicht mehr in die Werkstatt aufgenommen werden können.
- 6.2.4. Bei allen Maßnahmen im Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich aber auch im Arbeitsbereich sollte gelten, dass **nicht Rehabilitationsleistungen und Rentenleistungen nebeneinander in voller Höhe ohne Anrechnung** oder Berücksichtigung zusätzlich erworbener Einkünfte (auch Werkstattentgelt) erbracht werden.
- 6.2.5. Eine zunächst **modellhafte, ergänzende und den Übergang aus der Werkstatt befristet begleitende Förderung von Beschäftigungsverhältnissen am allgemeinen Arbeitsmarkt** - auch aus Mitteln der Eingliederungshilfe, vor allem im Rahmen eines trägerübergreifenden persönlichen Budgets - **sollte verstärkt erprobt** werden. Dies ist denkbar, solange eine einzelne Person dem Personenkreis der wesentlich behinderten Menschen im Sinne des § 53 SGB XII zuzuordnen ist und er ohne diese Unterstützung dauerhaft auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht eingegliedert werden könnte.

## 7. Fachlicher und finanzieller Anteil der Integrationsämter

### 7.1. Situationsbeschreibung:

Bei der **Vermeidung von Werkstattaufnahmen** oder beim **Übergang** aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt **können die InÄ** von ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung her eine **wichtige Rolle übernehmen**. Insbesondere die neueren Instrumente im SGB IX, die aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzierten IFD und Integrationsprojekte nehmen dort, wo sie offensiv eingesetzt werden, um eine geeignete Alternative zur Werkstatt bieten zu können, eine wichtige Funktion ein. Auch die Lohnkostenzuschüsse nach § 27 SchwbAV sind unentbehrlich, wenn die Bereitschaft von Arbeitgebern geweckt und erhalten werden soll, Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auch für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen anzubieten.

Dies **stößt** aber in mehrfacher Hinsicht **an Grenzen**:

- Zum einen **agieren die InÄ** in diesem Bereich **nicht einheitlich**. Viele InÄ sehen eine Klientel an der Nahtstelle zur Werkstatt nicht als ihre primäre Zielgruppe an. Das liegt einerseits am oftmals nicht klaren Schwerbehindertenstatus der Zielgruppe (problematisch vor allem bei Lernbehinderten), andererseits aber auch an der organisatorischen Zuordnung der InÄ und deren unterschiedlicher personellen Ausstattung.
- Die **finanziellen Grenzen für die InÄ** selbst sind zwischenzeitlich nicht nur erreicht, sondern überschritten. Die IFD hängen weitestgehend an der Finanzierung durch die Ausgleichsabgabe. Die vom Gesetzgeber vorgesehene Mitfinanzierung durch andere Auftraggeber, z.B. die Rehabilitationsträger oder die BA, hat sich in relevantem Umfang nicht realisiert. Für diesen Bereich geben die InÄ zwischenzeitlich 75,4 Mio. Euro jährlich aus (2005).
- Auf den Bereich der Integrationsprojekte entfallen weitere 50,2 Mio. Euro pro Jahr. Setzt man dies in das Verhältnis zu den Einnahmen der InÄ in Höhe von 342,79 Mio. Euro (gekürzt um die 30 %ige Abführung an den Ausgleichsfonds beim Bund) nimmt diese Förderung die Ausgleichsabgabe bereits zu einem erheblichen Anteil in Anspruch. Die in **Integrationsprojekten vorhandenen Plätze** (derzeit ca. 4.500) **decken** gleichzeitig aber **nur einen Bruchteil des theoretischen Bedarfs**, zumal sich die weitere Frage stellt, in welchen Märkten sich weitere Integrationsprojekte betätigen könnten.
- Die gesetzlich ausdrücklich genannte **Zielgruppe von Menschen, die aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt übergehen könnten** und von Sonderschulabgängern **wird durch die IFD weithin zu selten erreicht**. Beschäftigte einer Werkstatt und Schulabgänger machten im Jahr 2005 nur 1,7 bzw. 1,78 % aller Klienten der IFD aus.

## 7.2. Handlungsfelder und Optionen

- 7.2.1. Die **InÄ** müssen bei den von ihnen **beauftragten IFD** darauf drängen, dass diese sich **mehr als bisher** den in § 109 Abs. 2 Ziff. 2 und 3 SGB IX ausdrücklich genannten **Zielgruppen der Werkstattbesucher und Schulabgänger annehmen**.
- 7.2.2. Schwerbehinderten Menschen, die einen **Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erproben**, muss **für eine längere Übergangszeit eine Rückkehroption** oder **Aufnahmeoption** in die Werkstätten eingeräumt werden, wenn der Übergang nicht gelingen sollte.
- 7.2.3. Die InÄ haben keine gesetzliche Zuständigkeit für die Vermittlung von schwerbehinderten Menschen, sondern primär für die Sicherung bedrohter Arbeitsverhältnisse. Die am Übergang von Beschäftigten aus der Werkstatt und deren dauerhafte Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt interessierten **gesetzlichen Leistungsträger**, aber auch **der Bund** als der primär für die Teilhabe am Arbeitsleben Verantwortliche, **müssen** daher auch die **finanzielle Mitverantwortung** für diesen Bereich **übernehmen**. Dies gilt für Aufträge an den IFD ebenso wie für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, auch in Integrationsprojekten als Bindeglied zwischen der Werkstatt und dem allgemeinen Arbeitsmarkt.