

# **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>

## **Welche strategischen Bedingungen müssen Werkstätten aus der Sicht des Kostenträgers erfüllen, um an der Entwicklung der beruflichen Rehabilitation in Europa teilnehmen zu können**

**Vortrag anlässlich der 43. DRK-Bundestagung der Träger von Werkstätten für Menschen mit Behinderungen am 24.5.2007 in Offenburg/Durbach**

### Es gilt das gesprochene Wort

Anrede

Sie haben mir mit dem Thema dieses Vortrages eine sehr schwierige Aufgabe gestellt.

Schwierig deshalb, weil nicht nur für uns Bürger, sondern auch für die öffentlichen Institutionen das Europarecht fremd und schwer zugänglich ist.

Die weitere Schwierigkeit besteht darin, dass sich die Kostenträger speziell mit dem Europarecht und die Auswirkungen auf den Sozialbereich wenig, und zur speziellen Problematik der Betätigung der Werkstätten noch so gut wie gar nicht befasst haben.

Ich komme deshalb mit einem unguuten Gefühl herein und kann daher nur erste Gedanken äußern.

Gliederung meines Vortrages:

1. Vorbemerkungen zur Behinderungspolitik in Europa.
2. Werkstätten als Anbieter sozialer Dienstleistungen im Spannungsverhältnis zum Wettbewerb.
3. Wie müssen Werkstätten aus Sicht der Leistungsträger aufgestellt sein, dass sie im Wettbewerb auch gegen ausländische Anbieter bestehen können?

## I. Vorbemerkungen zur Behinderungspolitik in Europa

Die europäische Kommission hat im Jahre 2004 über die soziale Lage in der europäischen Union berichtet. Sie ist hierin auch auf Behinderungen eingegangen. Sie nennt dies eine „Politik für Menschen mit besonderen Bedürfnissen“.

Das Konzept der EU zugunsten behinderter Menschen geht nicht von verschiedenen Personengruppen aus, sondern beruht auf individuellen Bedürfnissen.

Dieser Ansatz ist nach Auffassung der Kommission sehr viel stärker auf soziale Integration ausgerichtet als ein Ansatz, der auf der Einteilung in bestimmte Kategorien beruht, wie es die Eingliederungshilfeverordnung zum SGB XII noch kennt. Die EU verfolgt also das Prinzip einer Verschiebung von behindertenspezifischen Programmen zu einem eher integrativen Konzept, wie übrigens die Bundesrepublik auch.

Das Ziel sieht die EU darin, dafür Sorge zu tragen, dass Menschen mit Behinderungen die gleichen Menschenrechte genießen, wie jeder andere Bürger der Gemeinschaft. Hierzu sollen Hindernisse beseitigt und jede Form der Diskriminierung in Verbindung mit Behinderungen bekämpft werden.

Der Bericht verweist im Nachfolgenden darauf, dass in den EU-Ländern trotz in aller Regel positiver Entwicklungen noch einige Hindernisse bleiben, die noch viel größere Anstrengungen erforderlich machen, insbesondere physische, rechtliche und verwaltungstechnische Hindernisse zu beseitigen, neue Technologien und neue Einstellungen.

Der Bericht geht nachfolgend auch auf Behindertenwerkstätten ein. Diese Bewegung – so der Bericht – weg von den Behindertenwerkstätten habe zunächst zu mehr Arbeitslosigkeit innerhalb der Gruppe der behinderten Menschen geführt. Bislang sei dies noch nicht durch die notwendige unterstützende Politik und durch Schaffung integrativer Beschäftigungsmöglichkeiten für behinderte Menschen ausgeglichen.

Hierbei wird Bezug genommen auf Menschen, die möglicherweise nicht über die erforderliche Bildung, Erfahrung oder Ausbildung verfügen, um auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden zu können.

Diese Aussage zeigt, dass offensichtlich die Kenntnisse über Behindertenwerkstätten in Deutschland bei der EU nur unzureichend sind, oder aber diese sich von den anderen vergleichbaren Bildungsstätten in Europa doch wesentlich unterscheiden. Ansonsten hätte es nicht zu dieser Aussage kommen können, denn in Deutschland ist ein „weg“ von den Behindertenwerkstätten weder zu spüren, noch bedingt dadurch mehr Arbeitslosigkeit.

Diese Ausführungen zeigen aber auch die Vielfalt der Entwicklungen innerhalb der Mitglieder Europas sowie die verschiedenen Ausgangslagen in den einzelnen Ländern.

Werkstätten, so wie wir sie in Deutschland kennen, also mit einem fast unbegrenzten Zugang für auch nur geringfügig Leistungsfähige, sind den meisten anderen europäischen Mitgliedstaaten fremd.

Ein Vergleich mit anderen Ländern ist deshalb schwierig, weil dort unter Behindertenwerkstätten häufig Einrichtungen verstanden werden, die eher den früheren

Schwerbehindertenbetrieben, wie sie in Deutschland bestanden haben, oder Zuverdienstfirmen vergleichbar sind. Sie richten sich, so z. B. in Holland und Belgien, in der Regel an beschäftigungslose Schwerbehinderte.

Auch das deutsche Werkstättenrecht muss unter dem Gesichtspunkt des europäischen Rechts betrachtet und dort eingeordnet werden.

In der Vergangenheit war unstrittig, dass die Leistungen von Werkstätten den sozialen Dienstleistungen zuzuordnen sind, da sie dem Gemeinwohl dienen, in dem sie dem Einzelnen Schutz im weitesten Sinne gewährleisten.

Ihr Zweck ist es nämlich, hilfs- und schutzbedürftigen Einzelpersonen ein Leben in Würde zu ermöglichen. Dazu sind individuelle Angebote und Tätigkeiten ebenso notwendig wie solche, die auf soziale Integration gerichtet sind.

Die Einrichtung und der Unterhalt von Systemen der sozialen Sicherheit, wie z. B. das Werkstättennetz, ist also teilweise Voraussetzung für das Erbringen sozialer Dienste. Die Gewährleistung der Systeme sozialer Sicherheit selbst ist Aufgabe jedes Mitgliedstaates und eng mit staatlichen Traditionen verwoben. Sie werden von der Bevölkerung über Steuern, Beiträge oder ähnliche Entgelte finanziert. Ihnen liegt der Gedanke der Solidarität zugrunde.

Die Europaabgeordnete Elisabeth Schroedter führt hierzu in einem Artikel in Werkstatt:Dialog 2/2007 aus, *dass angesichts zunehmender Liberalisierung jedoch insbesondere Werkstätten in das Spannungsfeld sozialer Dienste zwischen europäischem Binnenmarkt und sozialem Auftrag gekommen seien.*

*Zwar herrsche auf europäischer Ebene Einigkeit darüber, dass den sozialen Diensten eine besondere Rolle und ein besonderer Schutzcharakter zukomme, gleichwohl stelle sich die Frage, in welchem Ausmaß die Liberalisierung des Binnenmarktes eingeschränkt werden muss, um der sozialen Verantwortung jeden Staates gerecht zu werden.*

*Denn schließlich würden fast alle sozialen Leistungen auf unterschiedliche Weise gegen ein gewisses Entgelt erbracht. Zudem würden gemeinnützige Einrichtungen zunehmend privatisiert oder teilprivatisiert.*

*Die Tragweite des Dilemmas – nämlich die besondere Aufgabe der sozialen Dienste auf der einen und ihre wirtschaftlichen Komponente auf der anderen Seite, sei in der Debatte um die Dienstleistungsrichtlinien deutlich geworden.*

*Es gelte deshalb, die Leistungen der Werkstatt als soziale Dienstleistung trotz ihres ökonomischen Charakters in dieser Zuordnung zu erhalten und nicht dem Wettbewerbs- und besonderen Beihilferecht auszusetzen, so die Europaabgeordnete.*

In diese Richtung äußerte sich auch der Abgeordnete im EU-Parlament Michael Gahler bei einem Werkstattbesuch Anfang des Jahres<sup>1</sup>.

*Er versprach sich dafür einzusetzen, Werkstätten vor Bestrebungen der europäischen Kommission zu schützen, sie im Wesentlichen als Wirtschaftsunternehmen einzustufen.*

---

<sup>1</sup> s. Interview S. 28 in BAG:WfbM 2/2007

Die EU-Abgeordnete Elisabeth Schroedter *fordert sogar eine entsprechende Rahmenregelung auf europäischer Ebene, um die Werkstätten nicht den europäischen Wettbewerbsregeln preiszugeben.* Dies ist aus meiner Sicht zu unterstützen.

## **II. Werkstätten für behinderte Menschen als Anbieter sozialer Dienstleistungen im Spannungsverhältnis zum Wettbewerb**

Werkstätten für behinderte Menschen zeichnen sich in Deutschland besonders durch ihre Janusköpfigkeit, also eine Zweigliedrigkeit aus. Zum einen erbringen sie soziale Dienstleistungen an behinderte Menschen, zum anderen treten sie mit ihren Produkten in den Wettbewerb des Marktes ein.

Werkstätten sind trotz ihres ökonomischen Charakters primär Einrichtungen, die Eingliederungsleistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben anbieten. Ihre Leistungen sind darauf ausgerichtet, behinderte Menschen in die Lage zu versetzen, Produkte herzustellen oder Dienstleistungen zu erbringen. Dies geschieht durch persönlichkeitsfördernde Maßnahmen, die pädagogische, therapeutische, soziale, psychologische, pflegerische und medizinische Dienste umfassen.

Ihr Ziel ist es also, die individuelle Leistungsfähigkeit der Menschen zu unterstützen und zu fördern, also nicht primär wirtschaftliche Gewinne zu erzielen.

Was heißt dies nun in der Praxis?

Werkstätten treten als Anbieter von Arbeits- und Dienstleistungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt auf. Für ihre Dienstleistungen können sie den verminderten Mehrwertsteuersatz geltend machen. Außerdem können sie Aufträge, die sie für Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes erfüllen, von der sogenannten Fehlbelegungsabgabe in Abzug bringen.

Darüber hinaus werden Werkstätten institutionell gefördert, und zwar durch Baukostenfinanzierung und deren Ausstattung, zum Teil mit öffentlichen Mitteln.

Bereits in der Vergangenheit hat es immer wieder Beschwerden von Wirtschaftszweigen gegeben, sie seien gegenüber den Werkstätten aufgrund deren öffentlicher Förderung benachteiligt. Diese Vorwürfe konnten bisher entkräftet werden.

Als Argument konnte angeführt werden, dass erst durch die institutionelle Förderung, der Übernahme von Förder- und Betreuungskosten sowie der Vergünstigungen, die Werkstätten genießen, behinderte Menschen überhaupt in der Lage sind, sich dem Wettbewerb mit gewerblichen Anbietern zu stellen.

Diese Praxis ist im übrigen in gewisser Weise durch die EU-Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17.05.1977 bestätigt. Darin wird ausgeführt, dass zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten es diesen gestattet ist, ein oder zwei Mehrwertsteuersätze von mindestens 5 % für Produkte und Dienstleistungen zu erheben, die sozialen und kulturellen Zwecken dienen.

Im übrigen ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung des § 41 Abs. 3 SGB IX hilfreich. Sie sieht die klare Kostentrennung zwischen denjenigen Kosten vor, die üblicherweise in einem Wirtschaftsbetrieb entstehen und solchen, die über das Maß dieser Kosten hinaus gehen bzw. der sozialen Betreuung und Förderung dienen.

Bei einer klaren Trennung dieser Kosten kann nämlich nachgewiesen werden, dass keine direkte Subvention der von den Werkstätten erstellten Waren und Dienstleistungen erfolgt.

Im Ergebnis sehe ich daher unter den zurzeit bestehenden Rahmenbedingungen keine Probleme aus wettbewerbsrechtlicher Sicht für die Werkstätten, im Binnenmarkt als auch im europäischen Markt tätig zu werden und für deutsche und ausländische Unternehmen im In- und Ausland zu produzieren oder Dienstleistungen zu erbringen.

### **Wettbewerb und Chancengleichheit bei der Beförderung behinderter Menschen zur und von der Werkstatt**

Ein besonderer Bereich ist die Beförderung behinderter Menschen von und zur Werkstatt. Hier ist das Wettbewerbsrecht zwingend zu beachten, auch das EU-Recht.

Soweit die Sozialhilfeträger die Behindertenbeförderung selbst organisieren, ist die Rechtslage klar:

Die Sozialhilfeträger haben in diesen Fällen die Vergabe dieser Aufträge aususchreiben, da es sich nach § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) um öffentliche Aufträge handelt.

Für die europäischen Staaten regelt die Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Aufträge (2004/18/EG) die Ausschreibepflicht eines öffentlichen Auftraggebers bei einem Auftragsvolumen von über 211.000 € (gültig seit Januar 2006, gerechnet für einen Zeitraum von 4 Jahren).

§ 98 GWB enthält eine abschließende Aufzählung der dem Vergaberecht unterliegenden öffentlichen Auftraggeber. Genannt sind hier die sogenannten klassischen öffentlichen Auftraggeber, nämlich Bund, Länder, Regierungsbezirke, Landkreise, Gemeinden und Gemeindeverbände.

Soziale Belange können bei der Ausschreibung jedoch berücksichtigt werden. Die europäische Kommission hat eine entsprechend häufig gestellte Frage hierzu mit „ja“ beantwortet.

*In den Fällen, in denen Kriterien, die soziale Belange beinhalten, einen wirtschaftlichen Vorteil für den Auftraggeber darstellen und dieser Vorteil im Zusammenhang steht mit dem Produkt oder der Dienstleistung, die oder das Gegenstand des Auftrags ist, kann mittels dieser Kriterien das wirtschaftlich günstigste Angebot ausgewählt werden. So kann beispielsweise auch ein Kriterium zugrunde gelegt werden, mit dem die Qualität einer Dienstleistung beurteilt werden kann, die sich an eine bestimmte Behindertengruppe richtet.*

An einer öffentlichen Ausschreibung – in der Regel europaweit – kommen die öffentlichen Auftraggeber bei den Fahrleistungen zur Werkstatt angesichts der Größe der zu befördernden Zahl und des Auftragsvolumens also nicht vorbei. Dies gilt, wenn Leistungsträger die Fachdienstorganisation und Abwicklung selbst übernehmen.

In der Regel organisieren jedoch die Werkstätten den Fahrdienst und erhalten die dadurch entstehenden Kosten nach vereinbarten Grundsätzen vom Leistungsträger.

In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob Werkstätten dann verpflichtet sind, die Ausschreibung entsprechend den einschlägigen Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – dann auch unter Beachtung europäischen Rechts – auszuschreiben.

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hat im Rahmen der Neuorganisation des Behindertenfahrdienstes – er ist auch Schulträger und organisiert Behindertenfahrdienste für seine Schulen – rechtlich geprüft.

Er ist dabei zum Ergebnis gekommen, dass Werkstätten, die den Fahrdienst selbst organisieren wollen, ebenfalls rechtlich verpflichtet sind, das Vergaberecht anzuwenden.

Die Rechtsauffassung gründet sich auf § 98 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Die Feststellung eines öffentlichen Auftraggebers setzt danach voraus:

1. Das Vorliegen eigener Rechtspersönlichkeit in der Form juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts.
2. Die Rechtspersönlichkeit ist zu einem besonderen Zweck gegründet worden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen und
3. die juristische Person muss durch Gebietskörperschaften, Verbände von Gebietskörperschaften oder juristische Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts durch Beteiligung oder auf sonstige Weise überwiegend finanziert werden.

Werkstätten sind zweifelsohne Rechtspersönlichkeiten in Form juristischer Personen entweder des öffentlichen oder des privaten Rechts. Sie sind auch zu dem besonderen Zweck der Erfüllung eines Allgemeininteresses nicht gewerblicher Art gegründet worden. Und letztlich werden sie durch die Kostenträger nicht nur überwiegend, sondern ausschließlich finanziert.

#### Ergebnis:

Ein ganz wesentlicher und aus meiner Sicht unstreitiger Leistungsbereich der Werkstättenfinanzierung, für den das öffentliche Vergaberecht und auch angesichts der regelmäßig entstehenden Volumen das Europäische Recht gilt, ist also der Behindertentransport.

Was muss sich im bisherigen Verfahren ändern?

Bei der bisherigen Fahrdienstorganisation werden in aller Regel Fahrlinien im Spezialverkehr von der Werkstatt festgelegt, die Vergabeverfahren durchgeführt – es sei denn, die Werkstatt tritt selbst als Leistungsanbieter auf - und die Aufträge erteilt.

Ob dies überhaupt ohne Ausschreibung zulässig ist, vermag ich nicht zu beurteilen, Rechtsprechung hierzu ist mir nicht bekannt.

Werkstätten schließen in der Regel Einzelverträge für einzelne Fahrlinien, die in der bisherigen Form rechtlich bedenklich sind. Zudem schränken sie den Handlungsspielraum für den Beförderungsunternehmen sehr ein.

Bündelungseffekte und die Konkurrenz des Marktes werden nicht vollständig ausgereizt.

Was ist also bei öffentlichen Ausschreibungen zu beachten?

1. Die Leistung muss eindeutig und erschöpfend beschrieben werden.
2. Eine Angebotskalkulation auf der Grundlage der Leistungsbeschreibung muss möglich sein.
3. Die Vorgaben sind transparent zu gestalten.
4. Den Bietern darf kein ungewöhnliches Wagnis für Umstände und Ereignisse aufgebürdet werden, auf das sie keinen Einfluss haben und deren Einwirkungen auf Preis und Fristen sie nicht einschätzen können.

An dem letzten Kriterium scheitert es in der Regel bei den zurzeit praktizierten Verfahren. Denn bei der Ausschreibung von Einzellinien, insbesondere bei kleineren Transporteinheiten oder Einzeltransporten liegt das Wagnis, nämlich das Risiko, dass diese Linie z. B. bei Ausscheiden des zu Befördernden entfällt, ausschließlich beim Anbieter.

Lösung: Um vergaberechtlich nicht angreifbar zu sein, strebt der Landschaftsverband Westfalen-Lippe die Vergabe von Losen an. Dies bedeutet, dass alle erforderlichen Beförderungsleistungen innerhalb eines Einzugsbereiches ein Los bilden oder aber der Einzugsbereich in verschiedene räumlich zusammenhängende Lose aufgeteilt wird.

Der Ausschreibungs- bzw. Beauftragungsgegenstand ist dann die Beförderung sämtlicher in diesem umgrenzten Gebiet lebenden behinderten Menschen, die zur Werkstatt befördert werden müssen. Für die Organisation, aber auch für das Beschwerdemanagement ist dann auch der Auftragnehmer verantwortlich.

Besonders wirtschaftlich ist es, wenn die Beförderungsleistung auch auf andere Einrichtungen ausgedehnt werden kann, wie z. B. auf Schulen oder Krankenfahrten in diesem Bereich.

Auf der Grundlage eines solchen Loses und der bekannten Zahl der zu befördernden behinderten Menschen ist eine Kalkulation möglich. Kalkulationsrelevante Unsicherheiten, die sich aus zu erwartenden oder in den Vergabeunterlagen ausdrücklich angesprochenen Veränderungen ergeben können, werden dabei über vertraglich vorgesehene Anpassungsregelungen weitgehend aufgefangen.

Da die Ausschreibung auf die Ermittlung nur eines Auftragnehmers abzielt, der die Beförderung aller behinderten Menschen gewährleistet, ergeben sich bei Veränderungen im konkreten Aufgabenbestand (z. B. bei Veränderungen der Fahrpläne und bei Fluktuation, also bei Neuaufnahmen oder Ausscheiden behinderter Menschen) keine vergaberechtlichen Folgeprobleme.

Der Abschluss eines neuen Beförderungsvertrages oder Anpassung des bestehenden Vertrages wird nicht erforderlich. Vielmehr hat der Auftragnehmer, also das Beförderungsunternehmen, bei einer langfristigen Vertragsgestaltung hohe Planungssicherheit für seine zu tätigen Investitionen und personellen Planungen. Dies alles hat auch einen finanziellen Effekt (erhebliche Einsparungen beim LWL).

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe ist zurzeit dabei, sein gesamtes Beförderungsverfahren auf die Anforderungen des Vergaberechtes umzustellen und rechtlich sicher zu gestalten. Die Verhandlungen mit den Werkstätten hierüber sind weit gediehen.

### **III. Wie müssen Werkstätten aus Sicht der Leistungsträger aufgestellt sein, dass sie im Wettbewerb auch gegen ausländische Anbieter bestehen können?**

Hierzu zunächst einiges Grundsätzliches:

Die Entwicklung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe, insbesondere der Fallzahlzuwächse in Werkstätten, ist weiter ansteigend. Daraus erwächst für die Sozialhilfeträger unstreitig ein Finanzierungsproblem. Daran ändert auch nichts die Tatsache, dass die Steuerquellen in Deutschland derzeit besonders gut sprudeln.

Wir wissen alle, dass dies durch ein konjunkturelles Wellenbad bedingt ist, bei der wir derzeit auf dem oberen Teil der Welle schwimmen oder vielleicht sogar die Spitze erreicht haben. Dies bedeutet, die Finanzprobleme der öffentlichen Hand werden nicht gelöst, sie werden allenfalls für eine gewisse Zeit hinausgeschoben.

Die BAGÜS hat die Entwicklung der Fallzahlen der Eingliederungshilfe im vergangenen Jahr untersucht und hierzu eine Studie vorgelegt, die u. a. auch im Nachrichtendienst des Deutschen Vereins<sup>2</sup> veröffentlicht worden ist. Daraus ergibt sich über einen Zeitraum von 5 Jahren, nämlich von 2000 bis 2005 eine Steigerung der Fallzahlen von 21,4 %, und zwar von 176.400 auf 214.200 für behinderte Menschen im Arbeitsbereich, für die die Sozialhilfeträger die Kosten übernehmen.

Nach eigenen Erhebungen und Analysen prognostizieren die Sozialhilfeträger bis zum Jahr 2010 fast 246.000 Leistungsbezieher, eine weiteren Steigerung von 12,6 % in 4 Jahren. Über den Gesamtzeitraum von 2000 bis 2010 ergäbe dies eine Steigerung von fast 40 %.

Ähnlich ist die Entwicklung der Kosten. Selbst die hohe Disziplin bei den Vergütungsverhandlungen mit teilweise langjährigen Null-Runden haben nicht dazu geführt, dass der rasante Kostenanstieg gebremst werden konnte. Dieser ist bedingt durch die geschilderte Fallzahlsteigerung.

Wandten die Sozialhilfeträger im Jahre 1994 für alle Werkstattleistungen noch 1,96 Milliarden Euro auf, so stieg dieser Aufwand in 10 Jahren bis zum Jahr 2004 auf rund 3,4 Milliarden Euro, also um 73,5 %. Die 4-Milliarden-Grenze ist vermutlich schon überschritten.

Die Sozialhilfeträger sind deshalb gehalten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um den weiteren Kostenanstieg abzubremsen. Hierzu gibt es verschiedene Konzepte.

---

<sup>2</sup> NDV 2/2007



In **Hamburg** hat man dafür eine Zielvereinbarung mit den Werkstattträgern geschlossen, in der man für die nächsten Jahre die notwendigen Fallzahlzugänge festgeschrieben hat. Hieran wird sich das Budget orientieren.

In **Nordrhein-Westfalen** verhandelt man derzeit mit den Werkstattträgern über eine Rahmenzielvereinbarung mit den Werkstätten mit dem klaren Ziel der Verringerung der Fallzahlzuwächse durch Verbesserung der Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Sehr weit gediehen sind die Überlegungen in **Rheinland-Pfalz**. Hier haben bereits im Februar 2006 die Sozialhilfeträger, die Bundesagentur für Arbeit, das Arbeits- und Sozialministerium des Landes sowie die Spitzenverbände der Werkstätten eine Zielvereinbarung geschlossen, die ebenfalls eine Verbesserung der direkten Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie den Übergang aus der Werkstatt dorthin zum Ziel haben.

Sie werden sich fragen, was diese Ausführungen mit dem Thema dieses Vortrages zu tun hat. Ich sehe hier durchaus eine Verbindung. Die Werkstätten sind nämlich – zu Recht oder zu Unrecht – mit ihrem gesetzlich vorgegebenen starren Angebot in die Kritik geraten.

Es ist nicht nur die Kritik von bestimmten Selbsthilfegruppen, die seit Jahren bekannt sind. Inzwischen fordern auch viele Verbände, politische Kreise sowie verschiedene Länder und Leistungsträger die Öffnung des Leistungsangebotes der Werkstätten.

Die Politik hat einen Paradigmenwechsel mit dem SGB IX parallel zu den von der EU formulierten Zielen der Behindertenpolitik angestoßen. Sie propagiert das Prinzip ambulant vor stationär und das Individualisierungsprinzip.

Es wird immer wieder betont, dass im Mittelpunkt des Leistungsgeschehens der behinderte Mensch mit seinen individuellen Rechtsansprüchen stehen müsse, auf den die für ihn notwendige Leistung passgenau zugeschnitten werden muss.

Dem gegenüber steht die komplexe und umfassende Leistung der Werkstätten, die weitgehend gesetzlich normiert und inhaltlich vorgegeben wird.

Die berufliche Förderung in der Werkstatt erfolgt zwar nach den individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen, gleichwohl geht der Gesetzgeber mit der Aufgabenstellung der Werkstätten im SGB IX davon aus, dass behinderte Menschen in Werkstätten einen umfassenden und weitgehend gleichen Leistungsanspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben haben, der nicht nur die berufliche Förderung umfasst, sondern auch begleitende Maßnahmen.

Man muss konstatieren, dass sich das über viele Jahre entwickelte und durchaus erfolgreiche Leistungsangebot der Werkstätten als komplexes Leistungsangebot mit den Bestrebungen nach passgenauen bedarfsgerechten Einzelfallhilfen nicht verträgt. Sehr deutlich hat sich dies bei der Diskussion um Einführung eines persönlichen Budgets und dessen Erprobung gezeigt.

Während es nämlich in der Modellphase durchaus gelungen ist, Budgetnehmerinnen und –nehmer für persönliche Budgets zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und hier insbesondere zum betreuten Wohnen zu finden, sind die Ergebnisse der

Einbeziehung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben unbefriedigend. Die modellhafte Erprobung hat für diese Leistungen zumindest keine Erkenntnisse gebracht, wie das persönliche Budget auf die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben flächendeckend sinnvoll eingeführt werden kann.

Damit wird die Diskussion an Dynamik gewinnen, wie man künftig die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen, die üblicherweise Anspruch auf einen Werkstattplatz haben, flexibler und individueller gestaltet werden kann.

Von einem müssen Sie dabei wohl ausgehen: Die Sozialhilfeträger werden angesichts des Finanzdruckes auf Leistungsangebote von Anbietern eingehen, die ebenfalls bereit und in der Lage sind, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen passgenau anzubieten und eine entsprechend definierte Qualität garantieren.

Voraussetzung muss sein, dass mit diesen Leistungen die Ziele der Eingliederungshilfe, nämlich die Teilhabeziele des SGB IX, erreicht werden können.

Hier schließt sich der Kreis zum Thema dieses Vortrages. Das Anbietermonopol der Werkstätten - erreicht und getragen durch Steuerung im Rahmen des Anerkennungsverfahrens und die Festlegung von Einzugsbereichen - steht zur Disposition.

Folgt man dem Vorbild der Pflegeversicherung, so dürfte es eine bedarfsgesteuerte Investitionsfinanzierung von Arbeitsplätzen für behinderte Menschen, die dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, nicht mehr geben. Angebot und Nachfrage müsste auch hier der Markt regeln.

Der Markt müsste aber auch – im Sinne des Europarechts – gleiche Wettbewerbschancen bieten. Es wäre also durchaus denkbar – und auch zu erwarten – dass auf dem deutschen Markt der Anbieter auch Anbieter aus anderen EU-Staaten drängen.

Ich würde es als leichtfertig ansehen, wenn Werkstätten sich auf diese Entwicklung strategisch nicht rechtzeitig einstellen. Hinweise für diese Entwicklung gibt es bereits.

Das **rheinland-pfälzische Projekt Budget für Arbeit** zeigt klar in diese Richtung. Die in **Saarland** erprobte **virtuelle Werkstatt** öffnet ebenfalls den Markt für Anbieter, weil nach diesem Konzept eine Vielzahl von Anbietern gesucht werden, die geeignete Arbeitsplätze für schwerer behinderte Menschen anbieten, um sie dann in einer – virtuellen – Werkstatt zusammenzufassen.

Die BAGüS sowie die BIH haben sich deshalb mit Lösungsperspektiven zur Weiterentwicklung des Werkstättenrechtes befasst und hierzu im Februar diesen Jahres in einem gemeinsamen Papier Lösungsvorschläge unterbreitet. Auf diese möchte ich an dieser Stelle eingehen:

Wie kann sich also - und wie sollte sich - Werkstattarbeit weiterentwickeln, wenn man die Forderungen nach mehr Selbstbestimmung behinderter Menschen und mehr Wahlmöglichkeiten, nach mehr alternativen Beschäftigungsformen, aber auch nach Marktöffnung – auch über unsere Grenzen hinaus im gemeinsamen europäischen Markt – und mehr Wettbewerb unter den Werkstätten erfüllen will, ohne die Ziele der Eingliederungshilfe aus dem Blickwinkel zu verlieren.

Die Entwicklung kann in zwei Schritten erfolgen:

In einem ersten Schritt sollten Veränderungen auf der Grundlage des geltenden Rechtes erfolgen und die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten und Spielräume ausgeschöpft werden.

In einem zweiten Schritt – und dieser Prozess wird sicherlich länger andauern – wird man gemeinsam das Leistungsrecht für behinderte Menschen zur Teilhabe am Arbeitsleben und parallel dazu das Werkstättenrecht, welches die fachlichen Anforderungen der Werkstätten regelt und die Leistungsvoraussetzungen bestimmt, verändern müssen.

Zu beiden Schritten möchte ich hierzu unsere Gedanken darstellen, wobei ich zuvor auf die derzeitigen Zugangsvoraussetzungen zu Werkstattleistungen eingehen muss.

Die Unterscheidung in zwei Schritten wähle ich aus verschiedensten Gründen bewusst.

Zum einen zeigt sie, dass es durchaus kurzfristige Handlungsmöglichkeiten gibt, zum anderen hat die BAGüS in diesen zwei Schritten auch unterschiedliche Positionen.

Solange die gesetzlichen Grundlagen sich nicht geändert haben, sieht die BAGüS es als zwingend notwendig an, Einvernehmen über die Schnittstelle allgemeiner Arbeitsmarkt/Werkstätten, also über die Zugangsvoraussetzungen zu erzielen. Dies gilt nicht erst für den Zugang zum Arbeitsbereich der Werkstatt, sondern zum Zeitpunkt der Aufnahme in die Werkstatt, also zu Beginn des Eingangsverfahrens und auch bereits im Berufsbildungsbereich.

Ich erinnere daran: Werkstätten für behinderte Menschen sind Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben.

Sie haben die Aufgabe, denjenigen behinderten Menschen, die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf den allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, eine angemessene berufliche Bildung und eine Beschäftigung zu einem ihrer Leistung angemessenen Arbeitsentgelt anzubieten (§ 136 SGB IX).

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass diejenigen Menschen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, Werkstattleistungen nicht angeboten werden können. Für diese Personen stehen vorrangig Leistungen nach § 33 SGB IX bzw. Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II zur Verfügung.

Ein Wunsch- und Wahlrecht, also zwischen der Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und einer Beschäftigung in einer Werkstatt wählen zu können, besteht demzufolge nicht.

Einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in eine Werkstatt haben nur diejenigen behinderten Menschen, die wegen ihrer Behinderung zu ihrer Teilhabe am Arbeitsleben auf diese Einrichtung angewiesen sind (sogenannte Werkstattbedürftigkeit). In anderen Fällen besteht kein Recht auf Aufnahme.

Daraus folgt auch, dass diese Menschen voll erwerbsgemindert sein müssen, und zwar aus medizinischen Gründen, und nicht aufgrund der Arbeitsmarktlage, denn ansonsten stünden sie für vorrangige Maßnahmen der beruflichen Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Diese für die BAGüS wichtigen Positionen können nur im Kontext mit weitgehenden Änderungen des gesamten Leistungsrechts (§§ 39 ff SGB IX) und des Werkstättenrechts (§ 136 ff. SGB IX i.V.m. den Bestimmungen der Werkstättenverordnung) aufgegeben werden.

Dies ist zu beachten, wenn über alternative Beschäftigungsformen zur Werkstatt nachgedacht wird.

## 1. Überlegungen der BAGüS im ersten Schritt

Die Nachfrage nach Werkstattarbeitsplätzen und deren Steuerung ist ganz entscheidend davon abhängig, in welchem Umfange die vorrangigen berufsfördernden Maßnahmen zur Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgebaut und verbessert werden.

- Hierzu gehört zunächst die fachliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag zu einem Kombilohnmodell. Die bekannt gewordenen Überlegungen zu diesem Modell zielen auf benachteiligte und beeinträchtigte Menschen ab, die infolge längerer Arbeitslosigkeit ohne besondere Förderung keine Perspektive haben.

Hier gibt es sicherlich eine Schnittmenge mit denjenigen Menschen, die ich zuvor beschrieben habe. Das Kombilohnmodell – und dies ist wohl fachlich auch unbestritten – unterstellt, dass es eine große Zahl von arbeitslosen Menschen gibt, die dauerhaft ohne öffentliche finanzielle Unterstützung und persönliche Begleitung und Hilfe nicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden können.

Der Ansatz, der Bund möge für diesen Personenkreis und dieses Modell die erforderlichen Mittel bereit stellen, kann nur unterstützt werden, denn der Bund hat hierfür die Zuständigkeit und Finanzverantwortung nach dem SGB II.

Dies ist auch wohl der Personenkreis, auf den ein Großteil der übrigen EU-Staaten ihr Hauptaugenmerk richtet. Wenn man über Behindertenwerkstätten spricht, meinen die Staaten der EU häufig diesen Personenkreis (Begriff Handicap).

- Der Gesetzgeber hat mit dem SGB IX die gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung und den Betrieb von Integrationsprojekten geschaffen und die Rahmenbedingungen bestimmt. Gleichwohl fehlt es an einer nachhaltigen und soliden Finanzierung.

Solange für die Zielgruppe der Integrationsprojekte – und die hat ja bekanntlich etliche Parallelen zum Grenzbereich des werkstattberechtigten Personenkreises - kein Rechtsanspruch auf Leistungen besteht, können Integrationsprojekte in der notwendigen Anzahl nicht entstehen und flächendeckend nicht erfolgreich sein.

Da auch diese Projekte auf die Beschäftigung erwerbsfähiger Menschen unter besonderen Rahmenbedingungen abzielen, wäre auch hierfür die Finanzzuständigkeit des Bundes gegeben. Dieser ist also gefordert.

Übrigens: Auf Bitten der Integrationsämter hat im Jahre 2003 das damalige BMGS bei der Europäischen Kommission angefragt, ob die Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben nach dem SGB IX insbesondere die §§ 33 ff. und 101 ff. als Beschäftigungsmaßnahmen im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag anzusehen seien und insoweit auch keine staatlichen Beihilfen darstellen. Das Ministerium war der Auffassung, dass dies nicht der Fall sei. Die EU-Kommission hat dieser Auffassung des Ministeriums nicht widersprochen. Auch diese Leistungen sind daher den sozialen Dienstleistungen im Sinne des EU-Rechtes zuzuordnen.

- Die **Verbesserung des Fallmanagements** im Sinne eines **Aufnahmemanagements** ist für die BAGüS ein zentrales Anliegen. Hier geht es um eine verbesserte Abklärung des richtigen Rehabilitationsbedarfs des behinderten Menschen sowie Ermittlung seiner Leistungs- und Förderpotentiale.

Wünschenswert wären möglichst standardisierte und wissenschaftlich erprobte Verfahren der Bedarfsfeststellung bzw. der Kompetenzminderung, wie sie z. B. das ICF und andere vergleichbare Verfahren bieten.

Die Anfang Februar dieses Jahres von der BAGüS vorgestellte vorläufige Orientierungshilfe für die Feststellungen der Träger der Sozialhilfe zur Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB XII, also zur Feststellung einer wesentlichen Behinderung in der Sozialhilfe, könnte dazu eine erste Hilfestellung geben.

Nur auf der Grundlage umfassender und transparenter Ergebnisse solcher Erhebungen kann die Beratung in den Fachausschüssen verbessert werden. Dabei lässt das geltende Recht bereits zu, verstärkt Personen mit Fachkompetenzen (z. B. den IFD) einzubeziehen.

- Die **gemeinsame Verantwortung** von behinderten Menschen und deren Angehörige, von Schule, Werkstatt und IFD einerseits und von den zuständigen Leistungsträgern 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 Berufswegekonzferenzen** eingeführt werden. Die individuelle Berufswegeplanung könnte durch die Berufswegekonzferenzen gemeinsam gesteuert und begleitet werden. Die Ergebnisse der Berufswegekonzferenz sollten in einem Teilhabeplan für alle Beteiligten verbindlich fest- und kontinuierlich fortgeschrieben werden. Eine solche Entwicklung entspräche auch dem Individualisierungsgrundsatz im Sinne der Ziele der EU.

- 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 deshalb stärker an den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes orientieren. Exkursionen, Hospitationen und Praktika am allgemeinen Arbeitsmarkt müssen häufiger 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. Weiterentwicklung des Werkstättenrechts durch Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (zweiter Schritt)

Alle weiteren Überlegungen zur Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen, für die heute fast ausschließlich das Leistungsangebot in der Werkstatt für behinderte Menschen zur Verfügung steht, bedürfen der Änderung der einschlägigen Bestimmungen des SGB IX und der WVO.

Hier gibt es eine Reihe von Überlegungen, für die sich die BAGüS bereits verschiedentlich grundsätzlich ausgesprochen hat.

Hierzu im Einzelnen:

- 1.) Zu fordern ist eine **stärkere Öffnung des Werkstattangebotes** zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Werkstätten müssen rechtlich verpflichtet werden, in gewissem Umfang bereits im Berufsbildungsbereich aber auch dauerhaft im Arbeitsbereich Außenarbeitsplätze und Praktikastellen anzubieten.
- 2.) **Eingangsverfahren** müssen auch **als Clearingstelle** genutzt werden können, wenn zwischen den Beteiligten im Fachausschuss 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 im übrigen für die Klärung der Mindestanforderung (also Werkstattfähigkeit), wenn im Fachausschuss darüber keine Einigkeit zu erzielen ist.

Damit könnten auch die Zugangsvoraussetzungen zur Werkstatt neu festgelegt werden; das Eingangsverfahren – abgekoppelt von der Werkstattaufnahme hätte dann einen anderen Stellenwert und Auftrag.

- 3.) 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. (Diskutiert wird in diesem Zusammenhang auch die Trennung vom Anbieter der Leistungen im Arbeitsbereich).

Bei dieser Neuorientierung des Berufsbildungsbereiches - verbunden mit einer teilweisen Abkopplung von der Werkstatt - bekäme dieser Bereich einen anderen Stellenwert.

- 4.) Das **Angebot** 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 – sog. **Leistungsmodule** - 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.) Gefordert wird die **Öffnung des geschlossenen Systems „Werkstatt“** im Sinne von Pluralität, mehr Markt und Wettbewerb. Damit verbunden ist auch die Forderung nach Aufhebung der derzeit noch geltenden verbindlichen Einzugsbereiche.
- 6.) Gefordert wird in diesem Zusammenhang auch die Ablösung von besonderen Rechten und Vergünstigungen, die Werkstattbeschäftigte haben, weil Sie in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen beschäftigt sind. Die Rechte und Vergünstigungen sind bisher an den Werkstattstatus gekoppelt.

In der Diskussion macht das Schlagwort von der Umsteuerung **„von der Objektförderung zur Subjektförderung“** die Runde. Es meint, dass die Inanspruchnahme besonderer Rechte und Vergünstigungen nicht mehr an eine Institution, sondern an die betreffende Person selbst gekoppelt werden sollte.

Dies betrifft sowohl Rechte, wie u.a. das Recht auf Beschäftigung, solange die Mindestvoraussetzungen vorliegen, als auch die Vergünstigungen, auf die behinderte Menschen bei ihrer Suche nach Alternativen zur Werkstatt nicht verzichten wollen. Zu nennen sind z.B. die besonderen rentenrechtlichen Vergünstigungen für Werkstattbeschäftigte. Diese auf den ersten Blick einfache und nachvollziehbare Forderung in die Praxis umzusetzen, wird aber nicht so leicht sein. Der Teufel steckt hier sicherlich im Detail.

Auch scheint ein kaum zu lösender Konflikt darin zu bestehen, eine saubere, streitfreie und für die Betroffenen nachvollziehbare Schnittstelle zu formulieren zwischen denjenigen, die in alternativen Beschäftigungsformen – in der Regel auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit den besonderen Bedingungen und Vergünstigungen - beschäftigt werden und denjenigen behinderten Menschen, für die die schlechteren Bedingungen, also die Regeln des allgemeinen Arbeitsmarktes gelten.

- 7.) Die BAGüS sieht ein großes Problem in der ständig wachsenden Zahl der **psychisch kranken und behinderten Menschen**, für die es bisher keine überzeugenden alternativen Lösungen gibt.

Nach Auffassung von Fachkreisen, die sich mit dieser Personengruppe beschäftigen, wird diese viel zu früh in die Sozialhilfe und ihre Maßnahmen entlassen. So werden die Möglichkeiten der medizinischen Rehabilitation von der Trägern der Kranken- und Rentenversicherung sowie der beruflichen Eingliederung von der BA und der Rentenversicherung nicht ausgeschöpft.

Ob hier Anbieter anderer EU-Staaten andere und erfolgreichere Konzepte und Angebote bereithalten, ist mir nicht bekannt. Auszuschließen ist dies aber nicht.

#### **IV. Schlussbemerkungen**

Ich bin mir bewusst, dass ich in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht alle Fragen der Weiterentwicklung und Umsteuerung des Rechts auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben habe ansprechen können.

Auch unter dem Blickwinkel eines zusammenwachsenden Europa sind die – früher oder später - kommenden und zum Teil notwendigen Veränderungen des Werkstättenrechts zu beobachten und da wo möglich, Veränderungsprozesse konstruktiv aber auch kritisch zu begleiten. Nur dann werden sich die deutschen Werkstätten rechtzeitig auf die Anforderungen der Zukunft einstellen und strategisch ausrichten können.

Ich hoffe, dass ich mit meinen Ausführungen Anregungen und vielleicht auch Anreize für eine weitere Diskussion liefern konnte.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit