

Münster, 09.02.2007

**Stellungnahme
für den Bericht über die Wirkungen der Instrumente
zur Sicherung von Beschäftigung und
zur betrieblichen Prävention
nach § 160 Abs. 2 SGB IX**

Für den nach § 160 Abs. 2 SGB IX zu erstellenden Bericht gibt die BAGüS hiermit zu folgenden Punkten eine Stellungnahme ab:

- Werkstätten für behinderte Menschen
- Integrationsprojekte und Integrationsfachdienste

1. Vorbemerkungen

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 %, und zwar von 4 Mrd. € auf 11,5 Mrd. € an.¹

Die BAGüS befürchtet, dass angesichts der finanziellen Lage von Ländern und Kommunen das Hilfesystem für behinderte Menschen nicht länger zu finanzieren sein wird.

Als besonders problematisch zeigt sich dabei die hohe Fallzahlsteigerung in Werkstätten für behinderte Menschen. So gab es zum Ende des Jahres 2004 bereits 245.798 Werkstattarbeitsplätze. Damit ist die im Jahr 2002 abgegebene Prognose zur Bestands- und Bedarfserhebung² schon nach nur drei Jahren überholt. Die Nachfrage nach Werkstattplätzen ist deutlich höher. Der aktuelle Bedarf in den nächsten Jahren soll durch eine neue im Jahre 2007 beginnende Studie aktualisiert werden.

Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe als die Hauptkostenträger der in Werkstätten beschäftigten Menschen verzeichneten vom Jahr 2000 bis 2005 allein eine Steigerung der Nettozugänge - also der um die Abgänge bereinigten Zugangszahlen - von 21,4 % in fünf Jahren. Einer internen Erhebung zufolge wird die Zahl der Leistungs-

¹ s. BT-Drs. 16/808 vom 06.03.2006

² con_sens-Studie im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung

empfänger bis zum Jahr 2010 unter den heute gültigen Bedingungen auf annähernd 246.000 Personen steigen³.

2. Werkstätten für behinderte Menschen

2.1. Ausweitung der Angebote

Das Leistungsangebot der Werkstätten für behinderte Menschen wurde in den letzten 30 Jahren entwickelt und mit erheblichem finanziellen Aufwand ausgebaut. Sie fügen sich ein in das Angebot an Sondereinrichtungen für behinderte Menschen, wie Sonderschulen, Sonderkindergärten und Sonderausbildungsangebote. Neben diesen Angeboten haben sich auch die Lösungswege verfestigt. Vor allem geistig behinderte Schülerinnen und Schüler werden in der Regel 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 einbringen können. Es gibt aber viele Beispiele dafür, die genau das belegen.

2.2. Unmittelbare Wirkungen auf die schulische Vorbereitung

Nach den Bildungsplänen soll die Schule behinderte Menschen zur Führung eines selbstbestimmten und eigenständigen Lebens befähigen. Dies soll durch eine individuelle an den Bedingungen und Maßstäben der gesellschaftlichen Wirklichkeit orientierten individuellen 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 von Förderschulen ist es deshalb im Regelfall nur noch, die Adaption an die Werkstätten zu ermöglichen.

2.3. Berufsbildende Maßnahmen

Auch die Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit (BA) durchbricht diesen aufgezeigten Automatismus nicht, denn mit der Eingliederung in die Werkstätten sind die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für die Arbeitsagentur mit überschaubarem finanziellen und verwaltungsmäßigen Aufwand verbunden.

Häufig wird deshalb die Empfehlung zur Werkstattaufnahme ausgesprochen, und zwar leider in sog. „Zweifelsfällen“ auch dann, wenn nicht durch geeignete diagnostische Verfahren, Erprobungen und Maßnahmen hinreichend geprüft ist, ob nicht doch durch entsprechende Maßnahmen der beruflichen Eingliederung, wie sie in § 33 SGB IX in Verbindung mit den maßgeblichen Bestimmungen der SGB II und III vorgesehen sind, die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden kann.

2.4. Entscheidungsprozesse, die zu Werkstattaufnahmen führen

In aller Regel geben die Fachausschüsse bei den Werkstätten vor der Aufnahme eines behinderten Menschen in die Werkstatt die von § 2 Abs. 2 WVO geforderte

³ Entwicklung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe, abgedruckt in NDV, Februar 2007

Stellungnahme ab. An dieses Votum sind die Betroffenen jedoch nicht gebunden. Da der zuständige Rehabilitationsträger – in der Regel die BA – selbst die Beratung vornimmt und die Werkstattbedürftigkeit nach seinen eigenen Verfahren einschätzt, kann diese Entscheidung von dritter Seite, etwa dem Sozialhilfeträger, nicht immer schlüssig nachvollzogen und damit auch nicht anhand geeigneter ggf. anderslautender Beurteilungen oder Einschätzungen in Frage gestellt werden.

Deshalb ist es nach wie vor ein Mangel, dass die Entscheidungen des Fachausschusses sich oftmals nicht auf fundierte Gutachten und Erhebungstechniken stützen. Es fehlt an einem geeigneten und mit den Partnern abgestimmten Fallmanagement, das auch die Leistungen außerhalb des Arbeitslebens berücksichtigt. Es fehlt auch an einheitlichen Verfahren zur Analyse vorhandener Fähigkeiten und Fertigkeiten als Grundlage für die Entscheidung über berufliche Fördermöglichkeiten. Dies ist vor allem für diejenigen behinderten Menschen von Nachteil, die über ein ausreichendes Entwicklungspotenzial verfügen, um anstelle der Fördermaßnahmen in der Werkstatt mit den vorgelagerten Förderinstrumenten, die § 33 SGB IX bietet, direkt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden oder aber nach einer entsprechenden Förderung in der Werkstatt nahtlos den Übergang schaffen können.

2.5. Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der Werkstätten

Eingangsverfahren können heute aufgrund ihrer engen Aufgabenstellung nicht als Clearingstelle genutzt werden, wenn zwischen den Beteiligten im Fachausschuss streitig ist, ob die Werkstatt die einzige Möglichkeit der beruflichen Teilhabe darstellt. Sinnvoll wäre es, das Eingangsverfahren im Sinne einer erweiterten Arbeitserprobungs-/Berufsfindungsmaßnahme zu verstehen. Hierzu sollte das Eingangsverfahren auch außerhalb der Werkstätten durchgeführt werden können.

Das Gleiche gilt für Berufsbildungsmaßnahmen. Auch hier müsste die rechtliche Möglichkeit eröffnet werden, Berufsbildungsmaßnahmen im Sinne des § 40 SGB IX auch außerhalb der Werkstätten in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes durchzuführen, vor allem wenn die Erwartung besteht, dass dies die Chancen zur Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöht und dadurch gezielter darauf vorbereitet werden kann.

In der täglichen Arbeit bereitet die Anwendung von § 40 SGB IX im Verhältnis zu den Maßnahmen und Instrumenten des § 33 SGB IX Schwierigkeiten. Nach wie vor wird in Frage gestellt, dass die Werkstattmaßnahmen gegenüber den Maßnahmen der beruflichen Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nachrangig sind. Es muss im Gesetz deutlicher zum Ausdruck kommen, dass Maßnahmen in Werkstätten nur 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 – also nicht aus Arbeitsmarktgründen – keine Aussicht auf Erfolg bieten.

Die Werkstätten sollten – und dies gilt auch für den Arbeitsbereich – eine ausreichende Zahl von Praktika- und Außenarbeitsplätzen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes vorhalten, in denen auch Berufsbildungsmaßnahmen durchgeführt werden können. Zurzeit scheitern diese mitunter daran, dass Werkstattvertreter oder Vertreter der BA auf rechtliche Unzulässigkeit verweisen.

2.6. Arbeitsbereich und Übergang

Häufig entwickelt sich die Leistungsfähigkeit behinderter Menschen in Werkstätten nur langsam, sodass sich auch erst nach einer gewissen Verweildauer im Arbeitsbereich der Werkstatt die Fähigkeiten verbessern und sich 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 behinderte Menschen, die zusätzlich entwicklungsverzögert sind). § 5 Abs. 4 WVO sieht daher spezielle Maßnahmen zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt im Arbeitsbereich der Werkstatt vor. Diese Maßnahmen werden derzeit noch zu selten durchgeführt. Dafür sind folgende Schwachstellen auszumachen:

1. Es fehlt eine verbindliche Einbindung und Verantwortung des für den Übergang zuständigen Leistungsträgers BA. Wegen ihrer Leistungsmöglichkeiten wären auch die Integrationsämter rechtzeitig und regelhaft einzubeziehen. Beide können die Integrationsfachdienste mit speziellen Aufgaben der Betreuung, Förderung und Anbahnung von Beschäftigungsverhältnissen beauftragen. Diese Beauftragung erfolgt zurzeit kaum.
2. Die Zusammenarbeit zwischen Werkstätten und der gewerblichen Wirtschaft ist häufig nicht ausreichend. Auch sollte die Zusammenarbeit mit den Akteuren des allgemeinen Arbeitsmarktes, insbesondere den Wirtschaftsbetrieben, für die Werkstätten verbindlich sein. Hierzu bedarf es einer wesentlichen Vergrößerung der Zahl von Außenarbeitsplätzen, und zwar sowohl als Einzelarbeitsplätze als auch für kleine Gruppen.
3. Es bestehen derzeit weder Zielvereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern, noch mit den Leistungsberechtigten hinsichtlich der strukturellen Ziele des Arbeitsbereiches sowie der Maßnahmen zum Übergang. Hier gibt es Möglichkeiten der Verbesserung und damit der Wirkungskontrolle und Steuerung der Eingliederungsleistungen.
4. Ein Mangel besteht auch darin, dass die Leistung der Werkstatt häufig nur an ihrem wirtschaftlichen Erfolg, also an der Höhe der Werkstattentgelte gemessen wird, nicht jedoch an ihren übergangsfördernden und sonstigen rehabilitativen Leistungen.

2.7. Übergangshemmende Regelungen im Werkstättenrecht

Das Werkstättenrecht sowie das Leistungsrecht für die Teilhabeleistungen in Werkstätten sind weitgehend so ausgestaltet, dass es keine Anreize für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gibt und sogar Hemmnisse bestehen. Dies ist eine wesentliche Ursache dafür, dass heute oftmals der Übergang behinderter Menschen aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt scheitert. Im Einzelnen sind hier folgende Regelungen auszumachen:

1. Das Werkstättenrecht und das Leistungsrecht garantieren behinderten Menschen, die die Leistungsvoraussetzungen erfüllen, einen Werkstattarbeitsplatz, und zwar unabhängig von der Auftrags- und Ertragslage. Die Sicherheit des Arbeitsplatzes

ist ein entscheidendes Kriterium insbesondere für behinderter Menschen und ihre Angehörigen bei der Frage des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

2. Bei allen Werkstätten ist regelmäßig ein Fahrdienst eingerichtet, den die Beschäftigten für den Hin- und Rückweg unentgeltlich benutzen können. Eine Förderung zur Selbständigkeit, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unverzichtbar ist, findet hier zu selten statt und muss verstärkt werden.
3. Behinderte Menschen in Werkstätten erhalten bereits nach 20 Jahren ununterbrochener Beitragszahlungen in der Werkstatt eine Rente wegen voller Erwerbsminderung. Diese ist unabhängig davon, ob Beschäftigte trotz Bezugs der Rente weiterbeschäftigt werden oder nicht. Für den allgemeinen Arbeitsmarkt gilt diese Regelung nicht.
4. Eine Anrechnung des Werkstatteinkommens auf die Rente bzw. eine Rentenkürzung erfolgt nicht; auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gelten jedoch Anrechnungsvorschriften.

3. Integrationsprojekte und Integrationsfachdienste

Bei der Zugangssteuerung zu Werkstätten und beim Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt können Integrationsämter und BA von ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung her eine wichtige Rolle übernehmen. Insbesondere die Instrumente im SGB IX, die aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzierten Integrationsfachdienste 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 besonders für behinderte Menschen aus Werkstätten anzubieten. Diese gesetzlichen Möglichkeiten werden jedoch in der Praxis aus verschiedenen Gründen nicht umgesetzt. Solche Gründen sind u.a.:

1. Die BA beteiligt sich kaum an den Maßnahmen und Aktivitäten zum Übergang behinderter Menschen aus Werkstätten. Dies entspricht nicht ihrer Geschäftspolitik und wirkt statistisch für sie nicht arbeitsmarktentlastend. Demzufolge schaltet sie nur selten auf ihre Kosten den Integrationsfachdienst ein.
2. Auch die Integrationsämter agieren im Feld des Überganges auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht einheitlich. Viele Integrationsämter sehen eine Klientel an der Nahtstelle zur Werkstatt nicht als ihre primäre Zielgruppe an.
3. Die finanziellen Grenzen für die Integrationsämter sind zwischenzeitlich nicht nur erreicht, sondern überschritten. Die Integrationsfachdienste hängen jedoch weitestgehend an der Finanzierung durch die Ausgleichsabgabe. Die finanziellen Grenzen der Integrationsämter lassen auch nicht den alternativ einzuschlagenden Weg des Ausbaus der Integrationsprojekte zu. Da es sich bei diesem Personenkreis um erwerbsfähige Personen handelt, wäre aus Sicht der BAGüS der Bund in der Verantwortung, für eine gesicherte und nachhaltige Finanzierung der Integrationsprojekte Verantwortung zu übernehmen.