

Münster, 25.11.2009

Reformvorschläge zur Weiterentwicklung des Leistungsrechts für Menschen mit Behinderungen aus Sicht der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

**Vortrag anlässlich der 38. Delegiertenversammlung
am 26.11.2009 in Leipzig**

Es gilt das gesprochene Wort

I. Vorbemerkungen

Bereits seit vielen Jahren steht die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe auf der Agenda der Politik. So haben Bund und Länder im Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechtes in das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch im Dezember 2003 vereinbart, die Probleme der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe in einer Länderarbeitsgruppe mit Bundesbeteiligung aufzuarbeiten und Lösungen zu entwickeln.

Als Ziel wurde seinerzeit festgelegt, „einerseits Menschen mit Behinderungen möglichst gleiche Lebensbedingungen und Chancen wie Menschen ohne Behinderungen zu sichern und andererseits durch eine Fortentwicklung der Versorgungsstrukturen und der Leistungsformen die prognostizierte Kostenentwicklung einzudämmen“.

Die Notwendigkeit für Reformen gibt sich auch aus der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die am 26. März dieses Jahres in Deutschland in Kraft getreten ist. Sie hat bereits in der Kürze der Zeit wichtige Impulse gegeben die Reformdebatte anzutreiben. Denn die Teilhabeorientierung des SGB IX ist im Eingliederungshilferecht des SGB XII und auch in den anderen maßgeblichen Gesetzbüchern des SGB noch nicht konsequent umgesetzt.

Noch immer nehmen die Leistungsformen weitgehend Bezug auf das Leistungsangebot der Einrichtungsträger. Eine personenzentrierte Gestaltung der notwendigen Leistungen, die besser als das heutige System das Wunsch- und Wahlrecht der Leistung nachsuchenden behinderten Menschen stärkt, steckt noch in den Kinderschuhen.

Die Umsetzung des Vorrangs ambulanter Versorgung vor stationären Leistungen zeigt im Bereich der Leistungen zum betreuten Wohnen erste Erfolge; bei den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben spielte dieser Grundsatz bisher eine eher untergeordnete Rolle.

Die Erwartungen an die neue Bundesregierung, die Reformen endlich in Angriff zu nehmen, sind groß, wenn auch die verschiedenen Akteure sehr unterschiedliche Erwartungen daran haben. Eines ist jedoch in diesem gravierenden Veränderungsprozess klar: Die umfassende Neuausrichtung bedarf der Zusammenarbeit aller Akteure - des Bundes, der Länder und der kommunalen Ebene, der Leistungsanbieter und Fachverbände, vor allem aber der betroffenen behinderten Menschen selbst.

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) der Länder hat im November 2008 ein Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe beschlossen und seit dem mit allen Leistungsträgern, Verbänden und Organisationen einen intensiven Dialog durchgeführt. Entsprechende Beschlüsse werden – quasi zeitgleich zu dieser Veranstaltung - auf der Konferenz der 86. ASMK gefasst.

Der mit Spannung erwartete Koalitionsvertrag enthält zu dieser Thematik leider keine konkreten Hinweise, sodass man auch noch nicht erkennen kann, mit welchem Elan die neue Bundesregierung diese Aufgaben angehen wird. Auf den nachfolgenden Vortrag von Herrn Rombach vom BMAS bin deshalb sicher nicht nur ich gespannt.

Bevor ich zu den Inhalten der Reform und auf die Erwartungen der Mitglieder der BAGüS an diese komme, muss ich wie immer mit Zahlen und Fakten darauf eingehen, warum aus unserer Sicht Reformen notwendig sind.

II. Fallzahlprognose und Kostenentwicklung

1. Allgemeines

Die BAGüS ist gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden der Auffassung, dass die ständig steigenden Kosten der Sozialhilfe auf Dauer nicht mehr von ihnen allein finanziert werden können. Sie fordert deshalb seit langem – in Übereinstimmung mit den Wohlfahrts- und Fachverbänden - eine Beteiligung des Bundes an diesen Kosten. Gemeinsam haben sie über das Forum des Deutschen Vereins schon vor Jahren die Einführung eines Bundessteilhabegeldes gefordert. Wir begrüßen es ausdrücklich, dass sich die Länder jetzt nun auch der Forderung nach Beteiligung des Bundes angeschlossen haben. Ob und in welcher Weise das erreicht werden kann, werden die anstehenden Beratungen zeigen.

Die seit Jahren stark steigenden Kosten der Eingliederungshilfe sind deshalb auch ein Grund, warum kostenwirksame Verbesserungen der Leistungen zu Lasten der Sozialhilfeträger nicht mitgetragen werden können. Erschwerend kommt hinzu, dass durch die Finanzkrise die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen einbrechen.

2. Die Entwicklung der Fallzahlen und Ausgaben

Zur Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben einige Zahlen zur Eingliederungshilfe¹:

- Die Gesamtzahl der Leistungsempfänger in der Eingliederungshilfe stieg von **494.925** Personen im Jahre **1998** auf **679.164** im Jahr **2007**, also eine Steigerung in 10 Jahren von rd. **37 %**.
- **Insgesamt** gaben die Sozialhilfeträger nach **rd. 7,95 Mrd. Euro** brutto im **Jahre 1998** im **Jahre 2007 rd. 11,9 Mrd. Euro** brutto für die **Eingliederungshilfe** aus. Dies entspricht einer Steigerung von **49 %** in 10 Jahren. Dabei entfällt auf die **Eingliederungshilfe** mit **56 %** der größte Anteil aller Ausgaben der **Sozialhilfeträger**.

In den nächsten Jahren ist mit einer **Fortsetzung der Fallzahl- und Kostenentwicklung** zu rechnen, da die Zahl der behinderten Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, weiter ansteigt. Allein die überproportional ansteigende Zahl behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder sowie der starke Anstieg von psychisch kranken und behinderten Menschen sind ein eindeutiges Indiz dafür².

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass seit der Trennung der Lebensunterhalt sichernden Leistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) von der Hilfe in besonderen Lebenslagen, wie sie im BSHG bezeichnet wurde, auch die Statistik diese Hilfearten trennt, während sie früher in einer Summe dargestellt war.

Die Bundesstatistik 2007 weist einen Betrag von rd.1,58 Mrd. Euro für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für rd. 409.000 Personen in stationären Einrichtungen aus³. Sie enthält keine Aufteilung, wie hoch die Anteile an der stationären Eingliederungshilfe und an der stationären Pflege sind. Wenn auch ein Anteil der in der Bundesstatistik ausgewiesenen Aufwendungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in stationären Einrichtungen auf die Pflege entfällt wird die ausgewiesene Steigerungsrate der Kosten der Eingliederungshilfe noch höher sein.

3. Prognosen der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

Die BAGüS hat in diesem Jahr zum dritten Mal eine Prognose über die Fallzahlentwicklung der beiden größten Handlungsfelder – nämlich bei den Leistungen zum Betreuten Wohnen und zur Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten und Tagesförderstätten durchgeführt, die bis zum Jahre 2014 reicht. Sie hat dabei ihre vergangenen Prognosen mit den Ist-Zahlen verglichen und ihre Schätzgenauigkeit überprüft. Sie wird weitere Schlüsse daraus ziehen, z.B. welche Wirkungen steuernde Maßnahmen erzielen.

Die Gesamtergebnisse wird die BAGüS in Kürze veröffentlichen, einige wichtige Zahlen daraus will ich heute vorstellen.

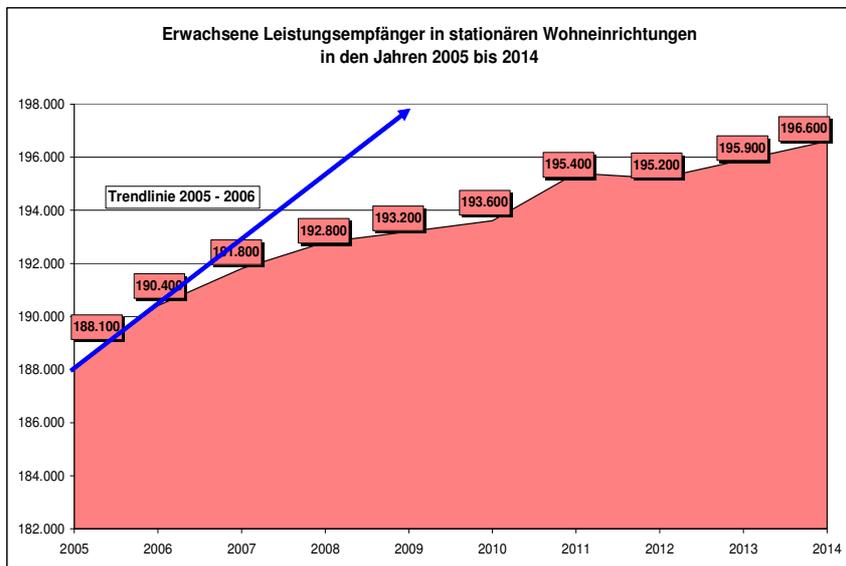
¹ Statistik der Sozialhilfe – Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2007 vom 2.3.2009

² NDV 2/2007

³ Destatis: Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2007, S. 71, 80

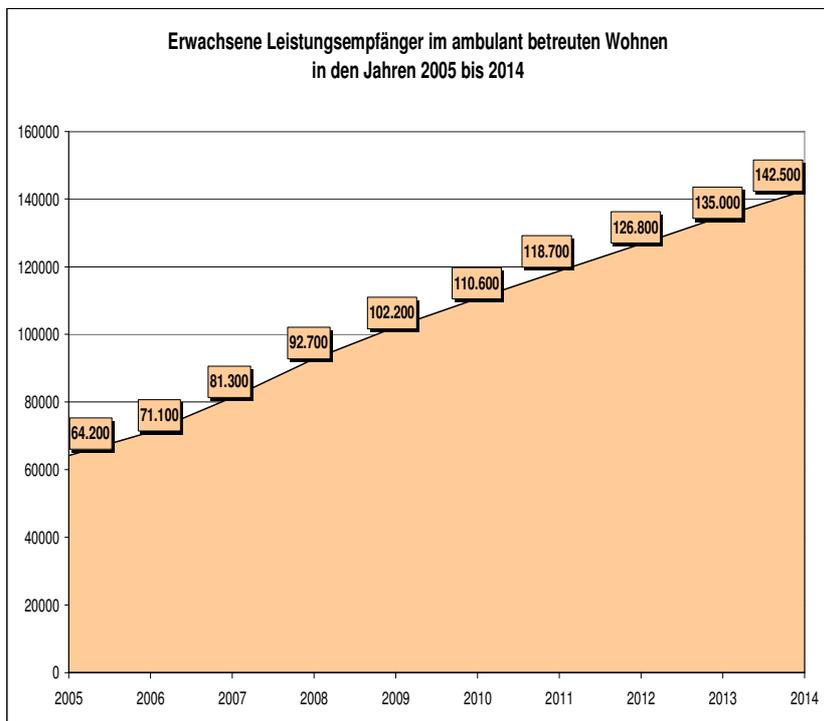
3.1 Betreutes Wohnen

3.1.1 stationär



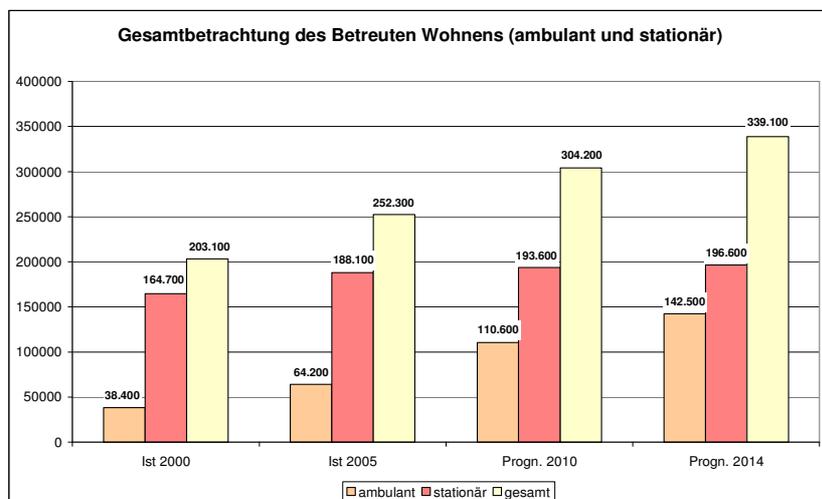
Über den gesamten Zeitraum (2005 - 2014) werden die Fallzahlen in 9 Jahren um nur noch 4,5 % steigen (gegenüber 21,3 % von 2000 bis 2010 = 10 Jahre - aus der Umfrage 2006), wobei der nachfolgenden Grafik anschaulich zu entnehmen ist, dass die Steigerungsrate deutlich abgefallen ist.

3.1.2 ambulant



Über den gesamten Zeitraum (2005 - 2014) werden die Fallzahlen in 9 Jahren um rd. 122 %, also um mehr als das 2 -fache steigen (gegenüber 108,6 % von 2000 bis 2010 = 10 Jahre – aus der Umfrage 2006).

3.1.3 Betreute Wohnformen gesamt

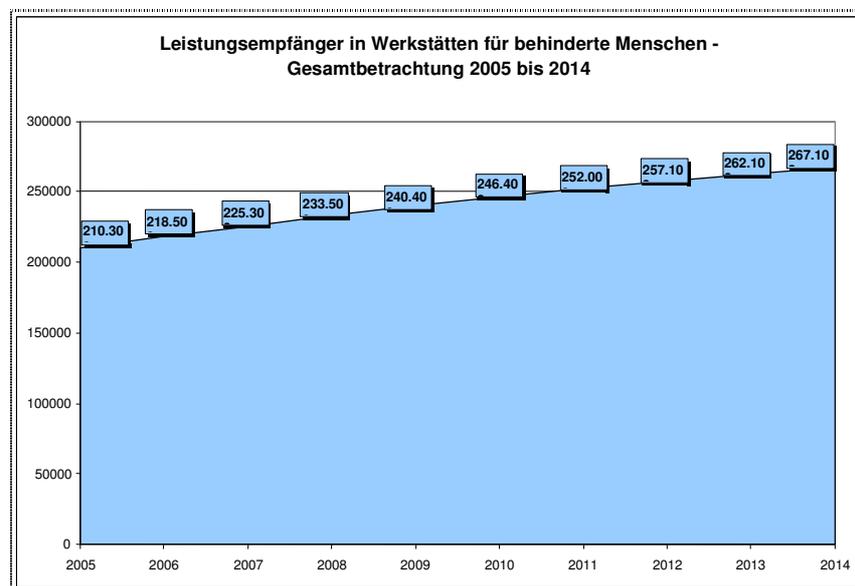


Bei einer Gesamtbetrachtung des ambulanten und stationären Wohnens zeigt sich für den Zeitraum vom Jahre 2000⁴ bis zum Jahre 2014 eine deutliche und ungebrochen starke Fallzahlentwicklung von insgesamt 67 %

Dabei zeigt sich, dass die Sozialhilfeträger nach den besonders hohen Steigerungsraten beim ambulant betreuten Wohnen von einer abfallenden Nachfrage ausgehen, die sich aber immer noch im zweistelligen Bereich bewegen wird.

3.2 Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten und Tagesförderstätten

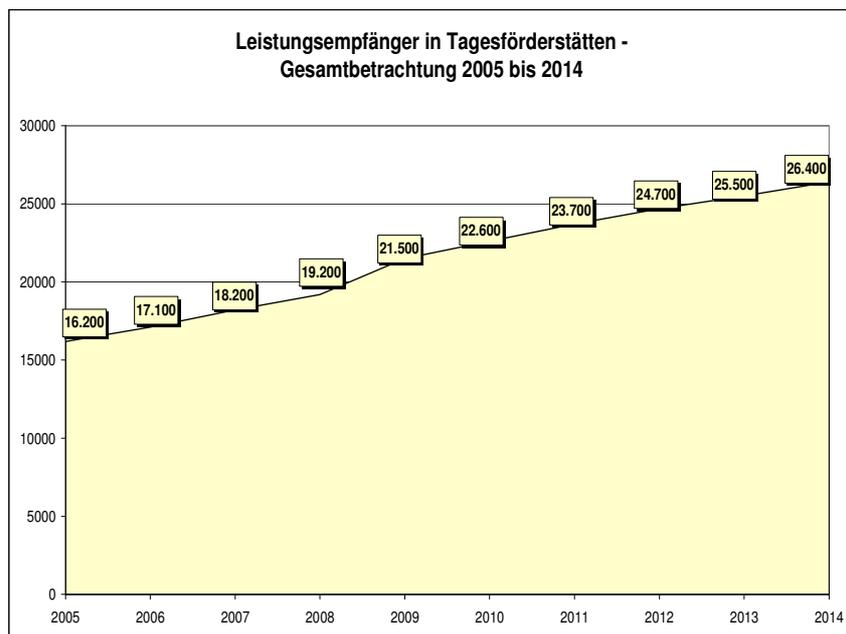
3.2.1 Werkstätten



Über den gesamten Zeitraum (2005 - 2014) werden die Fallzahlen in 9 Jahren um nur noch 27 % steigen (gegenüber 39,4 % von 2000 bis 2010 in 10 Jahren), wobei der nachfolgenden Grafik anschaulich zu entnehmen ist, dass die Steigerungsrate deutlich abgefallen ist.

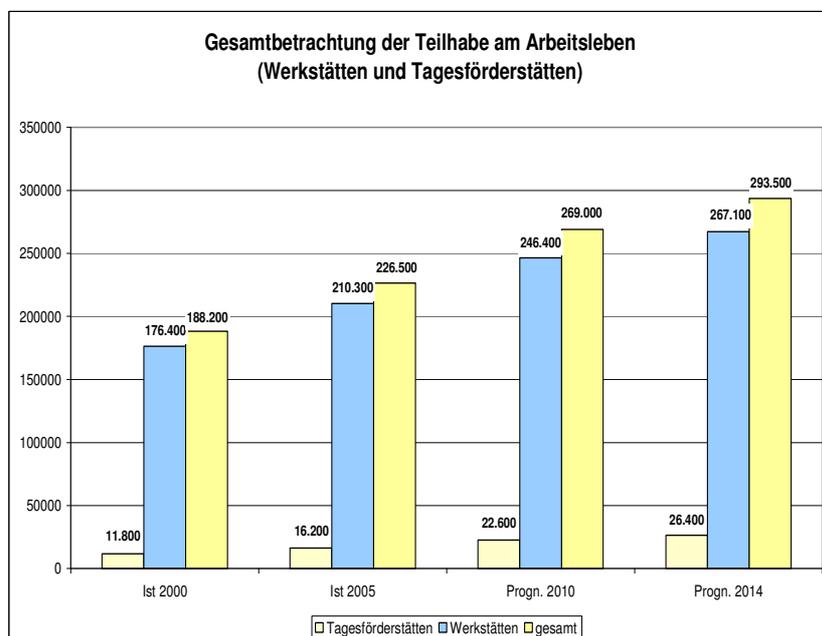
⁴ s. hierzu Bericht vom 1.12.2007 (NDV 2/2007)

3.2.2 Tagesförderstätten



Über den gesamten Zeitraum (2005 - 2014) werden die Fallzahlen in 9 Jahren immerhin um rd. 63 %, steigen (gegenüber 55,1 % von 2000 bis 2010 = 10 Jahre – aus Erhebung 2006), sodass sich daraus eine noch stärker steigende Entwicklung ablesen lässt.

3.2.3 Werkstätten und Tagesförderstätten gesamt



Bei einer Gesamtbeurteilung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zeigt sich für den Zeitraum vom Jahre 2000 bis zum Jahre 2014 eine deutliche und ungebrochen starke Fallzahlentwicklung um insgesamt 56 %.

Dabei zeigt sich, dass die Sozialhilfeträger insbesondere nach dem Jahre 2010 von einer abfallenden Nachfrage ausgehen, die sich aber immer noch im nahe dem zweistelligen Bereich bewegen wird.

Das bereits etwa im Jahre 2010 prognostizierte Fließgleichgewicht zwischen den erwarteten Aufnahmen in und den altersbedingten Abgängen aus Werkstätten und Tagesstätten wird danach vorerst auf absehbare Zeit noch nicht erreicht.

Kommen wir nach den Zahlen zu den Inhalten der Reformvorschläge

III. Die wichtigsten Eckpunkte der Reformvorschläge

Es geht bei der Reform – darüber bestand bei allen an der Diskussion Beteiligten Einvernehmen – um folgende Ziele, nämlich allgemein um:

- Personenzentrierung durch eine stärkere Berücksichtigung des individuellen Bedarfs und Beachtung des Selbstbestimmungsrechts der Menschen mit Behinderungen,
- Entwicklung eines durchlässigen und flexiblen Hilfesystems,
- Verwirklichung des Wunsch- und Wahlrechts,

dazu konkret um

- größere Durchlässigkeit zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt und
- Schaffung alternativer Beschäftigungsangebote zur Werkstatt.

Zu diesen konkreten Punkten komme ich später.

Bei der Umsetzung der Reformziele dürfen jedoch die anderen Sozialleistungsbereiche nicht außer Betracht gelassen werden.

Im Gegenteil: die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe kann nur Sinn machen, wenn auch alle anderen Sozialgesetzbücher, die in einem engen Zusammenhang zur Sozialhilfe stehen, einbezogen werden können. Dies betrifft vor allem die Pflegeversicherung, aber auch die Krankenversicherung.

Ganz einfach ausgedrückt: Man kann in der Sozialhilfe von der klassischen institutionellen Ausrichtung (ambulant, teilstationär, stationär) nicht aufgeben, aber in der Kranken- und Pflegeversicherung daran festhalten.

Vor allem kann ein neuer erweiterter Pflegebedürftigkeitsbegriff nicht eingeführt werden, bevor nicht die Auswirkungen auf die Sozialhilfe und hier insbesondere auf die Eingliederungshilfe geklärt und alle Schnittstellen befriedigend gelöst sind. Die hiermit zusammenhängenden Fragen scheinen mir – und ich glaube nicht nur für mich – die schwierigsten Fragen zu sein, die zu lösen sind.

Deshalb sollen folgende zentralen Fragestellungen der Reform sofort und vertieft bearbeitet werden, damit die Ergebnisse in das Reformgesetzgebungsverfahren eingehen können:

- Entwicklung von Maßstäben für praktikable, möglichst bundesweit vergleichbare und auf Partizipation beruhende Verfahren der Bedarfsermittlung und des Teilhabemanagements,
- Trennung der Leistungen zum Lebensunterhalt einschließlich Wohnen von den Fachleistungen der Eingliederungshilfe,
- Förderung des trägerübergreifenden Persönlichen Budgets,
- Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt,
- Abgrenzung der Eingliederungshilfe zu Leistungen der Pflegeversicherung und zur Hilfe zur Pflege.

Eine weitere vertiefende Befassung mit den Zielen und Vorhaben ist mir an dieser Stelle nicht möglich; es würde ein abendfüllendes Programm.

Deshalb will ich mich im Folgenden auf die Vorschläge und Überlegungen konzentrieren, die ihre Aufgabenfelder betreffen, nämlich die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können und damit im Sinne des SGB II als erwerbsunfähig gelten und im rentenrechtlichen Sinne nach dem SGB VI voll erwerbsgemindert sind.

IV. Position der Sozialhilfeträger zu Reformbedarf im Werkstättenrecht

Werkstätten sind eine wichtige soziale Errungenschaft und vergleichbar in dieser Form nur noch in wenigen anderen Ländern der Welt anzutreffen – wenn überhaupt. Denn nur in Deutschland haben Menschen mit schwerer und schwerster Behinderung einen Rechtsanspruch auf Arbeit und Beschäftigung, wenn nötig auf dem „Sonderarbeitsmarkt“ der Werkstätten in einem „nur“ arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis.

In den meisten anderen Ländern der Welt - auch in Europa – gelten sie als erwerbsunfähig und erhalten demzufolge Rentenzahlungen, jedoch keine Arbeitsmöglichkeiten. Sie erscheinen also in keiner Arbeitslosenstatistik. Dies sollte man bei allen Reformdiskussionen nicht aus den Augen verlieren.

Andererseits stellt sich die Frage, ob das heutige Werkstättenrecht – welches rein institutionell ausgerichtet ist – den genannten Zielen noch gerecht wird. Ich meine, dies kann man nicht allen Ernstes behaupten, auch wenn man durchaus auch solche Auffassungen hört.

Es geht dabei – und das betone ich bei jeder Gelegenheit - nicht um die Abschaffung der Werkstätten, sondern es geht um Reformen, Weiterentwicklungen und Veränderungen.

Zum Reformbedarf im Einzelnen:

Grundlage sind die Überlegungen in der Unterarbeitsgruppe III (Abschlussbericht) der Bund-Länder-Verbände-Gespräche, an denen wir aber auch ihre BAG beteiligt waren:

1. Verbesserung der Berufswegeplanung in der Schule.

Der Übergang von der Schule in den Beruf muss neu gestaltet und verbessert werden. Erfreulich ist, dass sich Bund, Länder und Verbände unisono dafür ausgesprochen haben, bereits zu Beginn der letzten zwei Schuljahre ein Clearingverfahren (Berufswegekonferenz) unter Beteiligung aller möglichen Akteure, die für die berufliche Eingliederung nach der Schulzeit in Frage kommen können, gesetzlich vorzuschreiben. Offenbar ist das auch der Beschlussvorschlag für die 86. ASMK.

Damit könnte erreicht werden, dass Schule und Träger der beruflichen Bildung schon frühzeitig kooperieren und eingefahrene Wege verlassen. Die Entscheidungsprozesse, die zur Berufswahl und -findung führen, könnten dadurch verbessert bzw. optimiert werden. Bei Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf, die ohne entsprechende Unterstützung wahrscheinlich in eine Werkstatt kämen, muss

nach übereinstimmender Auffassung der UAG eine Integrationsbegleitung aus der Schule heraus auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgen.

Allerdings sind noch eine Reihe von Fragen zu lösen, so z.B. in welchem Gesetz bundeseinheitlich ein solches verbindliches Verfahren verankert werden kann. Da der Kultusbereich zu den Aufgaben der Länder gehört, müsste wahrscheinlich eine Verankerung in allen Schulgesetzen der 16 Länder erfolgen.

Wegen dieser Schwierigkeiten haben sich die Länder offenbar für die Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit ausgesprochen, die dies aber ablehnt. Die Verbände haben sich dafür ausgesprochen, dass zumindest die Einleitung des Verfahrens in der Zuständigkeit der Schule liegt.

Einig war man sich auch, dass dem Integrationsfachdienst eine wichtige Rolle in diesem Verfahren zukommen soll, wobei dann aber noch zu klären ist, wer die Kosten hierfür zu tragen hat.

2. Werkstattleistungen für alle behinderten Menschen.

Im Abschlussbericht der UAG wird vorgeschlagen, dass für alle behinderten Menschen, die voraussichtlich werkstattbedürftig sind, Eingangsverfahren durchzuführen sind.

Hintergrund dieser Forderung ist, dass erst nach einer Prüfung im Eingangsverfahren der Werkstatt im Einzelfall entschieden werden soll, ob ein schwerstbehinderter Mensch die Werkstattvoraussetzungen erfüllt, bevor er auf das nachrangige Angebot der Tagesförderstätte – also auf Maßnahmen unter dem verlängerten Dach der Werkstatt gem. § 136 Abs. 3 SGB IX - verwiesen wird. Dieser Vorschlag, den die BA ablehnt, wird von der BAGüS unterstützt.

Die Fach- und Wohlfahrtsverbände haben in den Beratungen mit Bund und Ländern darüber hinaus gefordert, dass jeder behinderte Mensch einen Anspruch auf berufliche Förderung und Beschäftigung in einer Werkstatt haben muss und deshalb die Tagesförderstätten unter dem verlängerten Dach der Werkstätten zumindest weitgehend oder gar ganz entbehrlich sind.

Sie wissen, dass wir diesen Ansatz in NRW seit Jahren erfolgreich verfolgen und ich stehe auch persönlich mit voller Überzeugung dazu.

Es müssen aber nicht nur Bund, BA und eine Reihe von Ländern hiervon überzeugt werden, sondern auch die Träger der Werkstätten und ihre Verbände in den jeweiligen Ländern, denn ohne ihr einvernehmliches Bekenntnis zu diesem Ziel wird es keine durchgreifenden Veränderungen geben.

Die Bestimmungen der UN-Konvention sowie ihr gerade erfolgtes Inkrafttreten könnte ein guter Anlass und Zeitpunkt sein, das Thema erneut aufzugreifen.

3. Eingliederungshilfe für Leistungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Das ASMK-Diskussionspapier 2008 geht davon aus, dass es ein Finanzierungsproblem bei den Leistungen an Arbeitgeber nach § 34 SGB IX gibt, denn den Integrationsämtern fehlt oft das Geld, längerfristig Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zu leisten, wenn behinderte Menschen selbst nicht in der Lage sind, ihren Tariflohn zu erwirtschaften.

Die Länder wollten daher auch die Sozialhilfeträger in den Kreis der zuständigen Reha-Träger einbeziehen. Die Sozialhilfeträger wären dann neben der BA (für die ersten 2 Jahre) und den Integrationsämtern der dritte Leistungsträger. Dies erscheint uns nicht zielführend und würde allenfalls noch mehr Unklarheit bei der Frage bewirken, wer im Einzelfall zuständig ist. Ich meine, von solchen problembehafteten Schnittstellen haben wir genug.

Gleichwohl wird nach wie vor die Meinung vertreten, eine Finanzierungslösung müsse unter Einschluss der Sozialhilfe erfolgen, weil diese durch geringere Werkstattaufnahmen und vermehrte Übergänge profitierten.

Man kann hierzu durchaus eine andere Sichtweise vertreten, z.B. dass die Sozialhilfe durch Werkstattaufnahmen, die bei einer besseren Ausstattung der Förderung und Vermittlung auch Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gehabt hätten, bereits seit Jahren über Gebühr finanziell belastet ist.

Gleichwohl wird nicht bestritten, dass eine Lösung gefunden werden muss.

Bund und Länder sollten untereinander klären, wie die notwendigen Mittel aufzubringen sind, damit behinderte Menschen in jedem geeigneten Einzelfall so lange wie notwendig die erforderlichen Leistungen – also auch Lohnminderausgleich für Arbeitgeber - erhalten.

Denkbar wäre entweder eine erweiterte Zuständigkeit der BA – also mit Bundesmitteln (nach dem Vorbild § 16e SGB II) oder eine erweiterte Finanzausstattung der Integrationsämter (also Ländermittel). Ob dann ein Ausgleich zwischen den Haushalten der Integrationsämter und der Sozialhilfeträger erfolgen kann, wäre auf Länderebene zu entscheiden. Auf die damit zusammenhängenden Probleme möchte ich an dieser Stelle nicht eingehen.

4. Verbreiterung des Leistungsspektrums – Verbesserung des Wunsch- und Wahlrechts

Schließlich möchte ich mich besonders einem Aspekt widmen, der auch immer wieder im Zentrum vieler Diskussionen steht.

Die zentrale Frage lautet:

Kann ein behinderter werkstattbedürftiger Mensch seinen Leistungsanspruch (§§ 40, 41 SGB IX), der bisher nur durch Werkstätten erbracht werden kann, auch selbst bei anderen Anbietern in Anspruch nehmen bzw. der Leistungsträger die Leistungen durch einen anderen als die Werkstatt erbringen lassen? Nach der derzeitigen Rechtslage geht das nicht. Es geht also um die Frage der Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechts, um Selbstbestimmung.

Ich meine dabei nicht durch Abschluss eines Arbeitsvertrages, wie es die Bundesregierung mit dem Instrument der Unterstützten Beschäftigung fördert, was natürlich das erste Ziel aller Bemühungen sein muss!

Die Öffnung und Anbietervielfalt wird von Fach- und Wohlfahrtsverbänden, vor allem der BAG-UB, sowie von Eltern, die bereits im Kindergarten und in der Schule die Integration ihrer behinderten Kinder in Regeleinrichtungen vehement gefordert. Eine solche Öffnung würde Alternativen zur Werkstatt bieten und damit die Möglichkeit, das Wunsch- und Wahlrecht besser als bisher wahrzunehmen.

Wunsch- und Wahlrecht bedeutet aber nicht, dass ein behinderter Mensch wählen kann, ob er seine Leistungsfähigkeit und Arbeitskraft dafür einsetzt, mit den möglichen Unterstützungsleistungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig zu sein.

Also: dass er wählen kann, ob er an einer Berufsausbildung, an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme oder einer Maßnahme der Unterstützten Beschäftigung teilnimmt oder aber die Förderung und Beschäftigung in einer Werkstatt anstrebt. Die Maßnahmen sind nämlich nicht gleichrangig, sondern sind nach der Leistungsfähigkeit des jeweiligen behinderten Menschen gestuft. Dabei ist die Werkstatteleistung das letzte Glied in der Kette der Leistungen zur beruflichen Teilhabe am Arbeitsleben, und das ist aus unserer Sicht auch zwingend und muss so bleiben.

Dies hat zur Folge, dass sich das Wunsch- und Wahlrecht auf die Frage beschränkt, ob es für werkstattbedürftige Menschen andere vergleichbare Angebote geben kann, als die in Werkstätten.

Werkstattbedürftigkeit liegt vor, wenn behinderte Menschen einerseits nicht, noch nicht oder noch nicht wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. für berufsvorbereitenden Maßnahmen zur Verfügung stehen, andererseits aber die Mindestanforderungen erfüllen, also voraussichtlich nach Durchlaufen des Berufsbildungsbereichs in der Lage sind, ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen.

Die Feststellung dieser Voraussetzungen ist aber nicht statisch, wie etwa die Feststellung einer Schwerbehinderteneigenschaft. Werkstattbedürftigkeit endet, wenn der behinderte Mensch auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechselt und dort in ein Arbeitsverhältnis eintritt. Seine sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche und seine Rechtsstellung richten sich dann nach den in diesem Rechtskreis geltenden Bestimmungen.

Für mich ist es also – zumindest dauerhaft - nicht denkbar, dass für einen behinderten Menschen z.B. nach erfolgtem geglücktem Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gleichwohl noch die günstigeren rentenversicherungsrechtlichen Bestimmungen gelten können. Dies wäre aus meiner Sicht alleine aus dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung den anderen Arbeitnehmern des Betriebes – vor allem auch den schwerbehinderten Arbeitnehmern - nicht vermittelbar.

Gleichwohl ist das vorgegebene Ziel die Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten für werkstattbedürftige Menschen. Wie ist das dann zu erreichen?

In den Beratungen der UAG 3 wurde vorgeschlagen zu prüfen, ob durch eine Öffnung in §§ 39 ff SGB IX, also bei den Rechtsgrundlagen der Leistungsträger für die Leistungen in Werkstätten, das Anbieterspektrum erweitert werden kann.

Hier geht es also um behinderte Menschen, die wegen Art und Schwere der Behinderung und auch unter Nutzung der möglichen Förderleistungen keinen Arbeitgeber finden, der bereit ist mit ihnen einen Arbeitsvertrag abzuschließen.

§ 39 SGB IX müsste dann um einen Satz (oder Absatz) etwa folgenden Wortlauts ergänzt werden:

Die Leistungen können auch durch andere geeignete Anbieter erbracht werden

Die einzelnen Leistungen, die Anforderungen an den (neuen) Leistungserbringer, seine Rechte und Pflichten an die Qualität der Leistungen müssten dann in weiteren Absätzen festgelegt werden.

Um zu verdeutlichen, worum es geht, folgendes Beispiel anhand von 3 Alternativen:

Ein geistig behinderter Mensch, der die Werkstattvoraussetzungen erfüllt und deshalb als voll erwerbsgemindert gilt, möchte anstelle der Werkstattbeschäftigung in einem Bäckereibetrieb beschäftigt werden und dem Betrieb dort mit leichten Arbeiten zur Hand gehen. Von seiner Arbeitsleistung her gilt er als voll erwerbsgemindert.

Alternative 1:

Der behinderte Mensch bleibt Beschäftigter einer Werkstatt und nimmt diese Aufgaben auf einem betrieblichen Außenarbeitsplatz wahr. Dies setzt voraus, dass zwischen dem Bäckereibetrieb und der Werkstatt eine Vereinbarung über die Beschäftigung, alle Rechte und Pflichten und die Bezahlung besteht.

Der behinderte Mensch behält seinen sozialversicherungsrechtlichen sowie seinen arbeitnehmerähnlichen Status. Er nimmt an der üblichen Entgeltzahlung der Werkstatt teil.

In der Vergangenheit aufgetretene Rechtsfragen der Zulässigkeit sind geklärt, nachdem der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Unterstützten Beschäftigung im vergangenen Jahr § 136 SGB IX erweitert hat. Seitdem gehören Außenarbeitsplätze zum Beschäftigungsangebot der Werkstätten.

Alternative 2:

Der Bäckereibetrieb ist bereit, dem behinderten Menschen nach einer entsprechenden Einarbeitung (z. B. durch einen Integrationsfachdienst) mit einem Arbeitsvertrag zu beschäftigen, wenn die notwendige Arbeitsassistenz sichergestellt ist und er zu dem zu zahlenden tariflichen Lohn einen angemessenen Lohnausgleich erhält.

Können diese Voraussetzungen- ggf. unter Nutzung des Förderinstruments UB- erfüllt werden, ist der behinderte Mensch damit wie jeder andere auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätige schwerbehinderte Arbeitnehmer eingegliedert und hat die gleichen Rechte und Pflichten. Die besonderen rentenrechtlichen Vergünstigungen, die er als Werkstattbeschäftigter hätte, kann er jedoch nicht in Anspruch nehmen.

Ihm steht ein Rückkehrrecht in die Werkstatt jederzeit zu, wenn sich im Laufe der Beschäftigung herausstellt, dass der behinderte Mensch wegen Art und Schwere seiner Behinderung den Anforderungen an diesen Arbeitsplatz nicht genügt. Das ist schon heute so!

Alternative 3:

Der Bäckereibetrieb ist zwar bereit, den behinderten Menschen zur Unterstützung seiner Arbeit zu beschäftigen, lehnt jedoch eine Zusammenarbeit mit einer Werkstatt ab und ist auch nicht bereit, einen Arbeitsvertrag abzuschließen, weil er die mit dem Arbeitsvertrag verbundenen Verpflichtungen (z. B. Kündigungsschutz etc.) nicht eingehen möchte.

Auf einen solchen Fall bezieht sich der Vorschlag, § 39 SGB IX zu öffnen und damit zuzulassen, dass – wie in diesem Fall - der Bäckereibetrieb die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – ggf. auch mit Hilfe und Unterstützung eines Dritten, z.B. dem Integrationsfachdienst – erbringt.

Um dies zu ermöglichen, sind jedoch eine Reihe von Fragen zu lösen, z.B.

- Wie ist ein solches Beschäftigungsverhältnis arbeitsrechtlich einzuordnen? Kann es auch ein arbeitnehmerähnlicher Status wie in der Werkstatt sein? Nur ein solches Rechtsverhältnis käme wohl in Betracht.
- Welche Rechte und Pflichten muss der „Beschäftigungsgeber“ erfüllen, also „wie viel Werkstatt“ muss in seiner Leistung sein? Kann auch ein Dritter, z.B. der Integrationsfachdienst als Vertragspartner und Leistungserbringer auftreten, wenn der Beschäftigungsgeber den damit verbundenen Aufwand nicht leisten will?
- Welche Anforderungen sind an den Inhalt und die Qualität der Leistungen zu stellen (Mindestinhalte)? Sicherlich kann der Beschäftigungsgeber nicht die gleiche Leistung erbringen, wie eine Werkstatt. Gleichwohl ist zu klären, welche Leistungen zu erbringen sind und ggf. durch wen bei Inanspruchnahme z.B. durch Dienste Dritter?
- Welche Rechte und Pflichten hat der Beschäftigte? Welche sind also aus dem Werkstättenrecht übertragbar?
- Können steuerliche und sonstige Vorteile, die Werkstätten durch die Anerkennung erhalten, übertragen werden? Bund, Länder und Verbände in der UAG waren sich einig, dass diese nur bei anerkannten Werkstätten verbleiben können, weshalb es auch künftig eines formellen Anerkennungsverfahrens bedarf.
- Wie erfolgt die sozial- und rentenversicherungsrechtliche Absicherung? Für Bund, Länder und Verbände in der UAG wäre es konsequent, in diesen Fällen die gleichen sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften anzuwenden, die auch für das Werkstättenrecht gelten.

Bund und Länder haben Mitte Mai dieses Jahres die UAG gebeten, den Vorschlag Öffnungsklausel zu konkretisieren bzw. zu prüfen, ob die Öffnung des Leistungsangebots mehr aus dem Blickwinkel der Leistungen (also im Sinne von mehr Personenzentrierung) möglich ist. Die auf neue Leistungsanbieter gerichtete Sichtweise sei zu sehr Institutionen bezogen.

Die Arbeitsgruppe hat daraufhin einen weiteren Vorschlag diskutiert, der zwar im Ergebnis in die gleiche Richtung geht und bei dem auch die oben beschriebenen Fragen zu klären sind. Gleichwohl konzentriert sich diese Alternative auf die Leistungen und nicht auf die Institutionen der Leistungsanbieter.

§ 39 SGB IX könnte dann etwa wie folgt formuliert werden, wobei ich mich so weit wie möglich an den bestehenden Gesetzeswortlaut gehalten habe:

(1) Zur Teilhabe am Arbeitsleben werden die erforderlichen Leistungen auch erbracht für behinderte Menschen, bei denen

- 1. eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder*
- 2. Berufsvorbereitung, berufliche Anpassung und Weiterbildung oder berufliche Ausbildung (§ 33 Abs. 3 Nr. 2 bis 4) oder Unterstützte Beschäftigung (§ 38a),*

wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder in Betracht kommen (und deshalb voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB VI sind) und die in der Lage sind, ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen.

= bisheriger Text aus § 41 Abs. 1 SGB IX -

(2) Die Leistungen haben zum Ziel, die Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit der behinderten Menschen zu erhalten, zu entwickeln, zu verbessern oder wieder herzustellen, die Persönlichkeit dieser Menschen weiterzuentwickeln und ihre Beschäftigung zu ermöglichen oder zu sichern.

= bisheriger Text aus § 39 SGB IX -

(3) Hierzu gehören insbesondere Leistungen

1. für berufsbildende Maßnahmen, wenn diese erforderlich sind, um die Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit des behinderten Menschen so weit wie möglich zu entwickeln, zu verbessern oder wiederherzustellen und erwartet werden kann, dass der behinderte Mensch nach Teilnahme an diesen Leistungen in der Lage ist, wenigstens ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung im Sinne des § 136 zu erbringen

. = bisheriger Text aus § 40 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX -

2. zur Aufnahme, Ausübung und Sicherung einer der Eignung und Neigung des behinderten Menschen entsprechenden Beschäftigung,

3. zur Teilnahme an arbeitsbegleitenden Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der durch die berufsbildenden Maßnahmen erworbenen Leistungsfähigkeit und zur Weiterentwicklung der Persönlichkeit sowie

4. zur Förderung des Übergangs behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen.

= bisheriger Text aus § 41 Abs. 2 SGB IX -

(4) Wünscht der nach Abs. 1 anspruchsberechtigte Mensch, dass die Leistungen durch eine nach § 142 anerkannte Werkstatt für behinderte Menschen erbracht wird oder können die erforderlichen Leistungen wegen Art oder Schwere der Behinderung nur durch diese erbracht werden, gelten §§ 136 bis 139 sowie die Bestimmungen der Verordnung nach § 144 entsprechend.

= neuer Text

(5) Werden die erforderlichen Leistungen durch einen anderen als eine anerkannte Werkstatt für behinderte Menschen erbracht, hat dieser... (hier müssten seine Pflichten, die mindestens zu erbringenden Leistungen sowie die Qualität definiert werden)

= neuer Text

Auf die Leistungen im Eingangsverfahren der Werkstatt gehe ich hier bewusst nicht ein, weil diese bei einer Öffnung der Leistungsanbieter zu hinterfragen sind. Es bedarf vor allem einer Diskussion und Klärung zum neuen Instrument der Bundesagentur für Arbeit DIA-AM. Wenn nämlich die BA das Eingangsverfahren – wie in der Vergangenheit – nicht nutzt, um festzustellen, ob die Werkstatt die geeignete Einrichtung für die Teilhabe des behinderten Menschen am Arbeitsleben ist, müsste über ihre konkrete Aufgabenstellung neu nachgedacht werden (hierzu komme ich aber später noch einmal).

Mit einer Veränderung des § 39 – und zwar in beiden Varianten - könnte man auch andere zur Zeit diskutierte Vorschläge auffangen.

So gab es in der UAG keine Einigkeit in der Frage, ob man den Berufsbildungsbereich rechtlich und räumlich von den Werkstätten trennen soll, die Leistungen also der Werkstattaufnahme vorschaltet. Mit der Öffnungsklausel könnte der zuständige Reha-Träger (in der Regel also die BA) auch andere Leistungsanbieter mit der Durchführung beauftragen.

Auch die rechtliche Verankerung der sog. virtuellen Werkstatt wäre über diesen Weg erreichbar, es sei denn, sie werden künftig als rechtlich selbständige Werkstätten oder aber im Rahmen des Verbunds anerkannt.

Schließlich wären die derzeit bestehenden Probleme des Persönlichen Budgets damit lösbar, denn das Leistungserbringungsrecht wäre dann mit dem Wunsch auf flexiblen Einsatz des Budgets für die Teilhabe am Arbeitsleben kompatibel.

Ich glaube, dass es zu diesen beiden Vorschlägen derzeit keine überzeugende Alternative gibt, wenn man das Wunsch- und Wahlrecht für werkstattbedürftige behinderte Menschen verbessern und den personenzentrierten Ansatz Zug um Zug umsetzen will. Ich bin gespannt, wie die Vorschläge aus Sicht der Arbeitgeber bewertet werden. Vielleicht hören wir gleich etwas dazu.

Mitunter wird die Auffassung vertreten, dass man die Verbreiterung des Werkstattangebotes auch über die neue eingefügte Regelung in § 136 Abs. 1 SGB IX erreichen kann, wonach die Werkstätten verpflichtet sind, ihr Arbeitsangebot um ausgelagerte Plätze zu erweitern. Der behinderte Mensch habe nämlich einen Rechtsanspruch auf einen bestimmten, von ihm gewünschten Außenarbeitsplatz und die Werkstatt damit die Pflicht, diesen auch einzurichten und anzubieten.

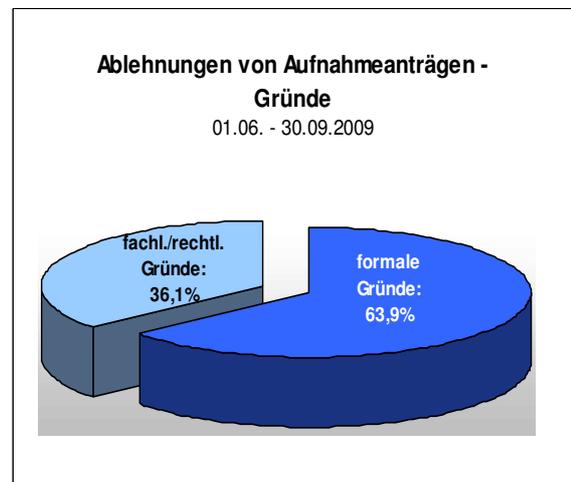
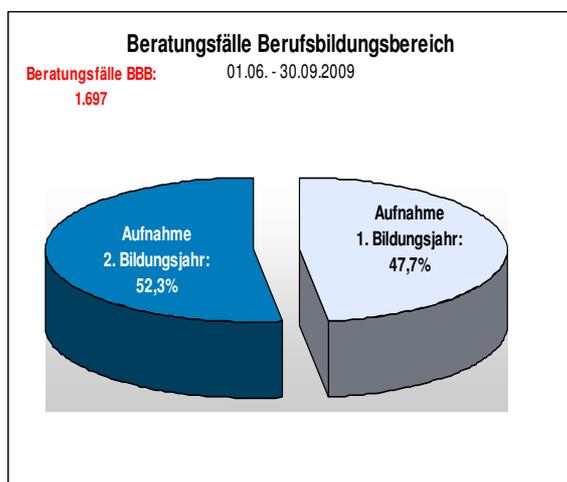
Diese Verpflichtung sehe ich nicht und weiß auch nicht, wie man sie ableiten könnte.

V. Notwendigkeit weiterer rechtlicher Anpassungen des Werkstättenrechts.

Die BAGÜS sieht weiteren Handlungsbedarf im Zuge der Reform der Eingliederungshilfe auch das Werkstättenrecht anzupassen.

1. Genannt habe ich bereits den **Fachausschuss**. Hier wird zu klären sein, in welchen Punkten sich seine Tätigkeit mit den künftigen Aufgaben des Teilhabemanagements überschneidet bzw. wie die jeweiligen Aufgaben trennscharf voneinander abzugrenzen sind. Auch ist aus meiner Sicht eine Aufgabenkritik angezeigt mit dem Ziel, dass der Fachausschuss entlastet werden muss (Beispiel: Verlängerung des Berufsbildungsbereichs nach einem Jahr.)

Hierzu einige Grafiken aus unserem neuen Benchmarking-Bericht, den wir in Kürze veröffentlicht haben. Er befasst sich auch mit einer Pilotstudie, mit der wir die Tätigkeit der Fachausschüsse untersucht haben.



2. Ich hatte bereits das **Eingangsverfahren** angesprochen. Auch hier ist seine Aufgabenstellung zu überprüfen. Es ist nämlich zu beachten, dass nach den Beschlussvorlagen für die 86. ASMK beabsichtigt ist, Maßstäbe für praktikable, möglichst bundesweit vergleichbare und auf Partizipation beruhende Verfahren der Bedarfsermittlung und des Teilhabemanagements zu entwickeln und einzuführen, sodass sich auch von daher die Frage stellt, wie die heute in der WVO definierten Aufgaben des Fachausschusses dazu passen.

Bund und Länder wollen dabei den Sozialhilfeträgern eine besondere Verantwortung zuweisen. Dies entspräche dem Geist des § 10 SGB IX, der bereits jetzt die nahtlose Leistungserbringung vorsieht. Er verlangt von den Reha-Trägern, dass diese durchgehend das Verfahren und die wirtschaftliche und wirksame Ausführung der Leistungen nach gleichen Grundsätzen und Maßstäben sichern.

Was heißt das konkret? Es bedeutet nach meiner bisherigen Einschätzung, dass die Frage, ob ein behinderter Mensch als werkstattbedürftig gilt, nicht mehr allein von einem Reha-Träger – in der Regel die BA – festzustellen ist, sondern nach zwischen den Reha-Trägern vereinbarten Maßstäben und Grundsätzen, wobei den Sozialhilfeträgern eine besondere Rolle zukommen soll. Für das von der BA installierte DIA-AM würde dies bedeuten, dass dies Verfahren nur im Benehmen mit den anderen zuständigen Reha-Trägern eingeführt bzw. weiter eingesetzt werden könnte.

Ich sehe darin den Vorteil, dass damit die unterschiedliche Bewertung, welcher behinderte Mensch die Voraussetzungen für die Werkstattaufnahme erfüllt, nach einheitlichen Kriterien überprüft und beurteilt würde, also BA und Sozialhilfeträger nicht mit unterschiedlichen Auffassungen in den Fachausschuss gehen würden. Dem Eingangsverfahren würde daher eine wichtige Aufgabe entzogen, die sie aber in der Praxis schon in der Vergangenheit nicht wahrnehmen konnten, weil die BA die Frage, ob die Berufsbildung in der Werkstatt die richtige und geeignete Maßnahme ist, bereits im Vorfeld entschieden hatte.

3. Man sollte hinterfragen, ob die Unterscheidung des **Berufsbildungsbereichs** in einen Grundkurs und einen Aufbaukurs noch zeitgemäß ist. Ich erinnere daran, dass sich in der beruflichen Bildung das Prinzip der modularen Berufsausbildung weitgehend durchgesetzt hat.
4. Die **Umsetzung der vergütungsrechtlichen Vorschriften** ist uns in den nunmehr rund 15 Jahren, in denen wir daran arbeiten, nicht gelungen. Auch § 41 Abs. 3 SGB IX hat nicht zur Vereinfachung beigetragen. Im Gegenteil: es ist weder die Rechtsverordnung des Bundes hierzu zustande gekommen, noch gibt es nicht die geringste Hoffnung, dass man sich hinsichtlich der Kostenzuordnung auch nur in einem einzigem Bundesland vereinbaren kann. Ich stelle dies ganz wertfrei fest, ohne jegliche Schuldzuweisung an eine Seite.

Deshalb meine ich, dass wir darüber nachdenken müssen, ob es nicht einfachere Vorgaben für die Vergütungsfindung gibt und ob uns nicht Pauschalierungen weiter bringen. Die BAGüS wird sich mit diesen Fragen demnächst beschäftigen.

5. Damit in unmittelbarem Zusammenhang stehen die Fragen der **Ermittlung und Darstellung des Arbeitsergebnisses**, worauf die Sozialhilfeträger nicht verzichten wollen. Allerdings bedarf es hierzu verbindlicher und klarer

Regelungen, wie dies zu erfolgen hat. Dies gilt auch für den Nachweis über die Bildung und Verwendung von Rücklagen.

6. Ich verschweige auch nicht, dass wir als Anerkennungsbehörden bessere Instrumente für den Fall fordern, dass ein Werkstattträger seinen gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommt. Die Regelungen im SGB XI und im früheren Heimgesetz könnten hier als Vorlage dienen.

VI. Schlussbemerkung

Meine weitere Schlussbemerkung soll kurz ausfallen.

Wie sie sehen, stehen wir möglicherweise im Behindertenrecht und damit auch im Werkstättenrecht vor großen Veränderungen und Herausforderungen in dieser Legislaturperiode. Ich weiß, dass es bei den Einrichtungen große Ängste gibt und viele Fragen und damit große Vorbehalte.

Ich meine aber, wir haben gemeinsam mit den politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern die große Chance, die notwendigen und teils auch überfälligen Reformen konstruktiv anzugehen - vor allem im Sinne der behinderten Menschen.

Wir sollten die Chance ergreifen, die Ärmel hoch krepeln und zügig, aber auch mit aller Sorgfalt und Verantwortung die vor uns liegenden Aufgaben angehen.

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit