

Münster, den 20.02.2006

Vorlage zur

Plenartagung der Höheren Kommunalverbände in der Bundesrepublik Deutschland am 3. und 4. April 2006 in Überlingen

Zugangszahlen und Bedarfsplanung der Werkstätten für behinderte Menschen aus der Sicht der Sozialhilfeträger – Bestandsaufnahme und Ausblick

1. Rückblick

Bereits zu Beginn der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts war es Ziel der Bundespolitik, ein bundesweit flächendeckendes Netz von Werkstätten zu schaffen. An diesem Ziel wurde auch durch entsprechende Regelungen im Einigungsvertrag vom 31.8.1990 festgehalten¹.

Zunächst wurde ein Bedarf an Werkstattplätzen von ein Promille der Gesamtbevölkerung geschätzt², was einen Gesamtbedarf von bundesweit etwa 60 000 Werkstattplätzen in den alten Bundesländern bedeutet hätte.

Diese Zahl musste im Laufe der Jahre auf Grund neuer Erkenntnisse mehrfach korrigiert werden, und zwar zunächst auf zwei Promille der Bevölkerung.

Es hatte sich allerdings schon bald herausgestellt, dass auch diese Bedarfszahl in vielen Regionen – nicht nur durch die neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung - nicht ausreichend ist. Insbesondere die seit den 90er Jahren rasch zunehmende Zahl psychisch behinderter Menschen, die entgegen ersten fachlichen Einschätzungen überwiegend dauerhaft einen Platz in einer Werkstatt für behinderte Menschen in Anspruch nehmen, waren Grund für einen verstärkten Ausbau der Werkstattplätze.

1 s. hierzu § 20 WVO.

2 s. Sozialbericht der BuReg, verkündet am 14.4.1970, BT-Drucks. VI/3432, S. 31

2. Bestand

In Deutschland gab es zum Ende des Jahres 2004 bereits 245.798 Werkstattarbeitsplätze³, die in aller Regel belegt, häufig sogar überbelegt waren.

Nach der Prognose einer im Jahre 2002 durchgeführten Studie zur Bestands- und Bedarfserhebung (sog. con_sens Studie)⁴ sollten im Jahre 2004 nur 234.780 Personen in Werkstätten beschäftigt sein; bis zum Ende des Jahres 2010 sollte diese Zahl auf über 254.000 steigen (s. *Anhang – Grafik 1*). Die aktuellen Ist-Zahlen zeigen, dass diese Prognose schon nach nur drei Jahren nicht mehr zutreffend zu sein scheint und sich eine weit höhere Nachfrage abzeichnet.

3. Gründe für die Entwicklung

3.1 Vorschulische Förderung und Schülerzahlen

Es ist eine massive Zunahme von behinderten oder von Behinderung bedrohten Kindern und Jugendlichen in der vorschulischen integrativen Erziehung, in vorschulischen Einrichtungen der Behindertenhilfe, sowie danach folgend in Schulen und hier insbesondere in den Förder-(früher Sonder-)schulen feststellen.

Beispielhaft hierzu ein Blick nach Westfalen Lippe:

Die vorschulische gemeinsame Erziehung und Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen in Tageseinrichtungen für Kinder, die im Jahre 1988 begann, stieg von 1996 (1260 behinderte und von Behinderung bedrohte Kinder) auf 3888 im Jahre 2005, eine Steigerung um mehr als 200 % (s. *Anhang – Grafik 2*). Im gleichen Zeitraum ging aber die Zahl der behinderten Kinder in den nach wie vor vorhandenen Sonderkindergärten nicht zurück, sie stieg sogar um 13 % (von 1936 auf 2189 behinderte Kinder).

Ähnlich dramatisch die Entwicklung in den Förderschulen in Westfalen Lippe vor allem für körperlich behinderte und erziehungsschwierige Kinder wie auch an den Förderschulen für geistig behinderte Kinder, die in privater, kirchlicher oder kommunaler Trägerschaft stehen. An diesen Schulen sind folgende Steigerungsraten über einen Zeitraum von 10 Jahren (1996-2005) festzustellen:

- Sonderschulen für Körperbehinderte (s. *Anhang – Grafik 3*) 22%
- Sonderschulen für Geistig Behinderte (s. *Anhang – Grafik 4*) 33 %
- Sonderschulen für Erziehungshilfe (s. *Anhang – Grafik 5*) 81 %

Der weit überwiegende Teil der Schüler der Sonderschulen für Geistig Behinderte wechselt seit jeher in die Werkstätten; nur zu einem geringen Prozentsatz kommen Maßnahmen der beruflichen Förderung mit dem Ziel der

3 Quelle: BMGS

4 Bestands- und Bedarfserhebung Werkstätten für behinderte Menschen im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Stand: 7. Januar 2003) erstellt von con_sens Hamburg

kommen Maßnahmen der beruflichen Förderung mit dem Ziel der Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt statt.

Eine ähnliche Tendenz ist in den Schulen für Körperbehinderte festzustellen⁵, in denen der Anteil der Menschen mit mehrfachen Behinderungen zunimmt. Nur noch 0,5 % der Entlassschülerinnen und –schüler gelingt ein Einstieg in einen „ganz normalen“ Betrieb; immerhin 69 % gehen direkt nach den Schulentlassung in die Werkstatt (s. *Anhang – Grafik 6*).

Ob und in welchem Umfang Schüler mit Erziehungsschwierigkeiten nach ihrer Schulzeit dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen bzw. welche berufliche „Karriere“ sie nach der Schule gehen, ist nicht bekannt.

Zur Zeit geht man fachlich noch davon aus, dass diese Personen nicht als wesentlich behindert im Sinne von § 53 SGB XII gelten, sodass ihnen der Zugang zur Werkstatt auch dann verwehrt wäre, wenn sie nicht als erwerbsfähig im Sinne des § 7 SGB II gelten. Einer konkreten Einbeziehung dieses Personenkreises in die Bedarfsplanung bedarf es trotz der rasant zunehmenden Fallzahlen vorerst nicht, wenn gleich auch dieser Personenkreis zumindest vereinzelt um Aufnahme in Werkstätten nachsucht oder diesem dies empfohlen wird.

3.2 Medizinische und gesellschaftliche Veränderungen

Erschreckend – und besorgniserregend zugleich – ist die wohl sicher zu scheinende Erkenntnis, dass der Anteil der Kinder mit den Förderbedarfen „geistige Entwicklung“ und „körperliche und motorische Entwicklung“ sowie besonders mit dem Förderbedarf „Emotionale und soziale Entwicklung“ an der Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler kontinuierlich gestiegen ist und auch tendenziell weiterhin steigen wird.

Nicht mehr klassische Behinderungsformen prägen das Bild; die Gutachten attestieren heute vielfach motorische und mentale Beeinträchtigungen, die oftmals mit Sprachentwicklungsstörungen und Verhaltensauffälligkeiten einhergehen.

Soweit bekannt, gibt es keine Untersuchung darüber, ob bei diesen Kindern aufgrund der frühzeitigen intensiven Förderung die vorliegenden oder drohenden Behinderungen soweit beseitigt werden können, dass eine dauerhafte Eingliederung in das Berufsleben erreichbar sein wird. Die hohen Schülerzahlen in den Förderschulen, geringe Übergänge von Schülern der Förderschulen an Haupt- und weiterführende Schulen sowie erste Berichte über die Beratung in Fachausschüssen der Werkstätten geben allerdings Anlass zu Zweifeln, dass diese Menschen – zumindest ein Großteil von ihnen - im Erwachsenenalter jemals befähigt sein werden, unter den ständig steigenden Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes dort dauerhaft eingegliedert zu werden.

⁵ s. Vorlage 12/0418 der öffentlichen Sitzung des Schulausschusses des LWL am 12.12.2005

Die Fallzahlentwicklung lässt sich auch einem Arbeitspapier des Statistischen Bundesamtes⁶ entnehmen, welches zu dem Ergebnis kommt, dass die Entwicklung bei den absoluten Empfängerzahlen der Eingliederungshilfe sich auch in einer höheren Empfängerquote bezogen auf die Gesamtbevölkerung widerspiegelt. Während 1963 nur etwa 1 von 1000 Einwohnern in Deutschland Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bezog, waren es 2004 bereits 8 von 1000 Personen.

3.3 Psychisch behinderte Menschen

Die Zahl der Menschen mit psychischen Behinderungen, die medizinisch und beruflich nicht soweit rehabilitiert werden können, dass sie dauerhaft auf den allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbar sind, steigt überproportional und kontinuierlich an. Am Beispiel der Zahlen aus Westfalen Lippe lässt sich dies verdeutlichen:

Hier stieg die Zahl der Werkstattbesucher (einschließlich Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich) von 1996 bis zum Jahre 2005 von 23.722 auf 33.166 Personen, was einer Steigerungsrate von 39,8 % entspricht. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der psychisch behinderten Personen, deren Anteil im Jahre 1996 noch 9,7% an der Gesamtzahl der Werkstattbesucher ausmachte, auf einen Anteil von 17,3 %; die Steigerungsrate betrug hier in 10 Jahren 150,5 % (s. *Anhang – Grafik 7*).

Die Entwicklung bei den anderen überörtlichen Trägern der Sozialhilfe - zumindest in den alten Bundesländern - ist damit vergleichbar.

3.4 sog. Quereinsteiger

Unter Quereinsteigern versteht man in Fachkreisen diejenigen Menschen, die nicht direkt nach dem Schulbesuch – in der Regel der Sonderschule für Geistig Behinderte - die Werkstattaufnahme anstreben, sondern zu einem späteren und für Werkstatt- und Leistungsträger nicht planbaren Zeitpunkt.

In der con_sens Studie werden verschiedene Fallgestaltungen solcher Quereinsteiger genannt⁷

- Personen (etwa 14 % der Werkstattaufnahmen), die direkt aus der Arbeitslosigkeit kommen und bei denen bereits Eingliederungsmaßnahmen nach § 16 SGB II erfolglos durchgeführt sind oder bei denen diese keine Aussicht auf Erfolg haben. Einen besonders großen Anteil an dieser Gruppe nehmen die

⁶ vorgelegt für die Arbeit der Konferenz der Obersten Landessozialbehörden (KOLS) im Januar 2006, wird in Kürze auch vom Stat. Bundesamt auf der Internetseite veröffentlicht

⁷ con_sens nennt einen Anteil von 17 %, dessen Vorzeiten nicht bekannt waren. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Anteil auf die drei Gruppen verteilt, sodass der genannte %-Anteil noch höher sein dürfte.

Bezieher von Renten wegen voller Erwerbsminderung ein (s. weiteres unter 5.)

- Personen (etwa 20,2 % der Werkstattaufnahmen), die noch keiner Beschäftigung nachgegangen sind, über keine Ausbildung/Qualifizierung verfügen und hierfür auch die notwendigen Voraussetzungen nicht erfüllen.
- Personen, die Berufsausbildungsmaßnahmen, Förderlehrgänge, sonstige Fördermaßnahmen oder Maßnahmen in Integrationsprojekten erfolglos beendet haben oder mangels Erfolgsaussichten abbrechen mussten.

Zusätzlich zu nennen sind zunehmend behinderte Schulabgänger von allgemeinbildenden Schulen, die dort integrativ beschult worden sind, die aber gleichwohl beruflich nicht eingegliedert werden konnten.

Insgesamt berichten die Leistungsträger, dass der Personenkreis der sog. Quereinsteiger zunimmt, ein Nachweis hierüber wird in der con_sens Studie aber nicht geführt.

3.5 Bezieher von Renten wegen voller Erwerbsminderung

Die Zahl derjenigen Menschen, die wegen gravierender Beeinträchtigungen ihrer Leistungsfähigkeit nicht mehr in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können und deshalb Rente wegen voller Erwerbsminderung erhalten, steigt stetig an. Ein nicht unbedeutender Teil dieser Menschen ist wegen Art und Schwere seiner Beeinträchtigungen als wesentlich behindert anzusehen und auch bereit und in der Lage, an Maßnahmen in Werkstätten teilzunehmen. Dies gilt insbesondere für psychisch behinderte Menschen. Zusammenhänge zwischen der Berentung und der Situation auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt scheinen gegeben zu sein.

Dabei liegt der Anteil der Personen, die wegen Geschlossenheit des Arbeitsmarktes⁸ eine Rente wegen voller Erwerbsminderung beziehen, zur Gesamtzahl aller Bezieher von Rente wegen voller Erwerbsminderung inzwischen bei rund 20 %⁹. Es handelt sich um eine Personengruppe, die zwar noch zwischen drei und sechs Stunden täglich erwerbstätig sein könnte, aber nur auf ganz bestimmten Arbeitsplätzen, die der Arbeitsmarkt objektiv – also unabhängig von der Arbeitsmarktlage – nicht bietet.

Auch von diesen Personen wird berichtet, dass sie zunehmend in Werkstätten drängen. Diese Personen haben nach dem Recht der Rentenversicherung im übrigen Anspruch auf Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der Werkstätten, ohne dass dies Einfluss auf ihren Rentenstatus und die Rentenhöhe hat.

⁸ ein durch gesicherte Rechtsprechung im Rentenrecht entwickelter Begriff

⁹ aus Veröffentlichungen der Deutschen Rentenversicherungen

4. Konsequenzen

1. Es ist erforderlich, eine sehr detaillierte Fortschreibung der Bedarfserhebung mit neuen Prognosen zu erstellen, wobei es jedoch auch darum gehen muss, die geschilderten gesellschaftlichen Veränderungen mit ihren Folgen intensiv zu beleuchten.
2. Es wird zu prüfen und zu analysieren sein, warum die von der Firma con_sens unterbreiteten Vorschläge zur Steuerung der Entwicklung nicht gegriffen haben und durch welche Maßnahmen eine höhere Steuerungswirksamkeit erzielt werden kann.
3. Es wäre für die künftige Umsteuerung wichtig zu klären, ob unser heutiges System der beruflichen Eingliederung im SGB II und SGB III sowie mit den in § 33 SGB IX vorgesehenen Maßnahmen und Förderinstrumenten der Teilhabe am Arbeitsleben greift und diese auch in ausreichender Zahl und notwendigem Umfang angeboten werden.
4. Es gilt zu klären, ob Leistungsträger und Werkstätten die Vorgaben von § 5 Abs. 4 WVO erfüllen, nämlich Werkstattbeschäftigten, die über entsprechendes Leistungspotential verfügen, den Übergang von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ebnen. Dazu gehören Begleitung und Hilfestellung als auch die notwendigen berufsfördernden Maßnahmen der zuständigen Rehabilitationsträger (AA; Integrationsämter).
5. Schließlich ist zu hinterfragen, ob das bestehende Sozialleistungssystem genügend Anreize für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bietet, oder aber weitere gesetzliche Anpassungen zur Verbesserung der Anreize für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt notwendig sind.

Es gilt keine Zeit zu verlieren, auf diese für die Planung und Steuerung der Nachfrage nach Arbeitsplätzen in Werkstätten für behinderte Menschen wichtigen Fragen und Themen Antworten zu finden.

Die hierfür von der BAGüS vorgeschlagene Untersuchung, die aus Mitteln des Ausgleichsfonds finanziert werden sollte, duldet angesichts der sich abzeichnenden Entwicklung keinen Aufschub.

Diese Untersuchung darf aber nicht zu einem Herauszögern bis zum Vorliegen von Ergebnissen und Erkenntnissen führen. Vielmehr müssen parallel hierzu Maßnahmen ergriffen werden, um schon kurzfristig mehr behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern, anstatt in Werkstätten für behinderte Menschen. Dies entspricht auch der Zielsetzung von CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005.¹⁰

¹⁰ s. hierzu Seite 84, Zeilen 4133 ff

5. Handlungsfelder und Aktivitäten:

Einen richtigen Schritt stellt das vom BMAS initiierte Arbeitsmarktprogramm für schwerbehinderte Menschen dar, welches insbesondere dazu dienen soll, Werkstattaufnahmen – insbesondere von Sonderschülern – zu vermeiden sowie den Wechsel aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Außerdem hat es in der Vergangenheit eine Reihe von Projekten in verschiedenen Bundesländern gegeben – die zum Teil noch andauern – mit dem Ziel, behinderten Menschen den Übergang von der Schule als auch aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen oder zu erleichtern. Zu nennen sind hier beispielhaft

- das Aktionsprogramm 2004 „25 Maßnahmen für mehr Arbeits- und Praktikumsplätze für geistig behinderte Menschen“ des ehem. Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern
- die Aktion „IFD plus 1000“ des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales Baden Württemberg zum Übergang von besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt
- das Projekt QUBI – Qualifizierung – Unterstützung – Begleitung – Integration „Der Übergang von der Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ ein Gemeinschaftsprojekt in Bayern
- Projekt WfbM plus, Modellprojekt des Landschaftsverbandes Westfalen Lippe zur Verbesserung des Übergangs aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in den Jahren 2001 bis 2004
- „Arbeiten im Verbund“, ein Projekt des LWL Hessen mit dem Ziel, behinderten Menschen im Grenzbereich zur Werkstatt die Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen
- Maßnahmen zum Übergang behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch unterstützende Leistungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe während der Förderung auf Außenarbeitsplätzen der Werkstätten in Hessen.
- „QVM – Qualifizierungs- und Vermittlungsgruppen“, ein Projekt des Landes Niedersachsen, gefördert mit Mitteln des Europ. Sozialfonds mit dem Ziel, den Übergang aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch besondere Qualifizierungs- und Vermittlungsbemühungen der Werkstattträger zu fördern.
- „Ambulantes Arbeitstraining“ der Hamburger Arbeitsassistenz zur Integration von behinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Diese oftmals mit Mitteln der Integrationsämter durchgeführten Maßnahmen zeigten durchaus Erfolge in Einzelfällen, gleichwohl waren sie weder geeignet noch auch finanziell so ausgestattet, dass dadurch eine grundlegende Umsteuerung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gelingen konnte.

6. Prüffelder

Folgende Prüffelder mit dem Ziel der Umsteuerung und der Verringerung der Zahl der Werkstattaufnahmen können benannt werden:

- Verbesserung der Zusammenarbeit Schule - Beruf – Werkstatt (z.B. gemeinsame Werkstufen/Berufsbildungsbereich);
- Verbesserung der Beratungskompetenz der Schulabgänger und Festlegung von Standards zur Erhebung von Leistungspotenzialen und Förderansätzen sowie zur Erstellung von Förderplänen zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt;
- Verlagerung des Berufsbildungsbereichs aus der Werkstatt in Betriebe oder in andere Organisationen;
- Ausbau der Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder in Beschäftigungs-/Integrationsfirmen;
- Klarere Festlegung der Aufnahmekriterien zur Werkstatt; insbes. Klarstellung, dass nur solche Personen Aufnahme finden können, die nicht die Voraussetzungen für Leistungen nach dem SGB II erfüllen, also nicht erwerbsfähig im Sinne des § 7 SGB II sind;
- Verbindliche Festlegung eines Mindestalters für den Zugang in die und eines Höchstalters für das Ausscheiden aus der Werkstatt. (Problematik immer jüngerer Aufnahmebegehrenden infolge kurzer integrativer Beschulung);
- Mitspracherecht der für die Leistungen im Arbeitsbereich der Werkstatt zuständigen Leistungsträger in der Einigungsstelle nach § 45 SGB II;
- Stärkung der Position der Sozialhilfeträger im Fachausschuss durch Vetorecht (Prinzip der Einstimmigkeit);
- Verpflichtung der Werkstattträger, einen bestimmten Anteil an Werkstattplätzen als Außenarbeitsplätze (Einzelplätze und Gruppen) in Kooperation mit der Erwerbswirtschaft bei diesen anzubieten;
- Änderung der Leistungsgestaltung in der Weise, dass der Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt „lohnt“ und keinen sozialen Abstieg bedeutet.

Anhang: Grafiken

Grafik 1

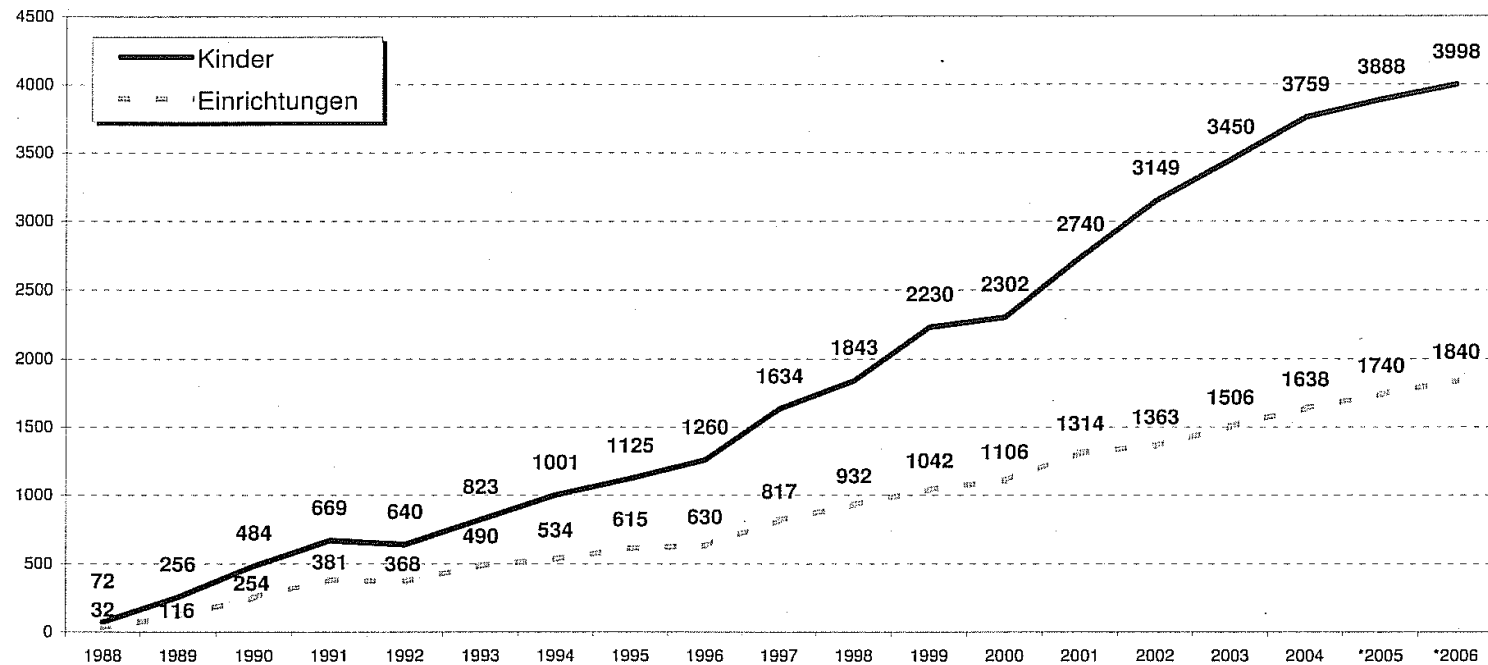
28. Abb. 30: Prognose Zahl der Werkstattbeschäftigten für die Jahre 2002 bis 2012 jeweils zum Jahresende „Alle Personenkreise“



Grafik 2

LWL-Landesjugendamt - Beratungs- und Kompetenzzentrum in der Jugendhilfe

Betriebskosten : Förderung gemeinsamer Erziehung von Kindern mit und ohne Behinderungen im LWL 1988 bis 2006

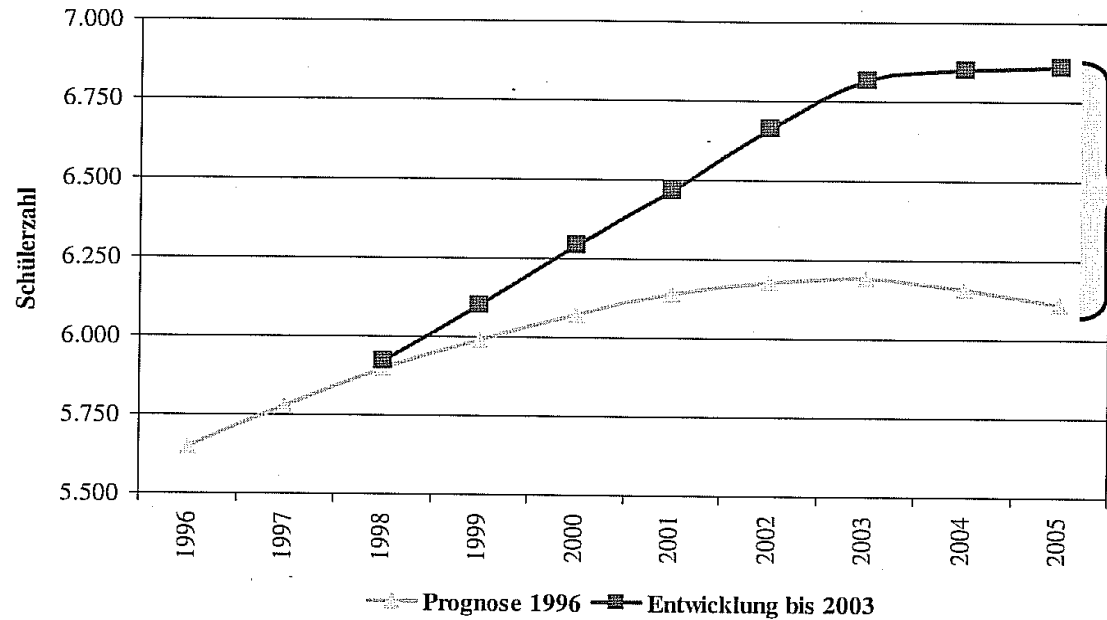


* voraussichtliche Entwicklung

Grafik 3

Vorausberechnung der Schülerzahlen / reale Entwicklung im Forum

Sonderschulen für Körperbehinderte



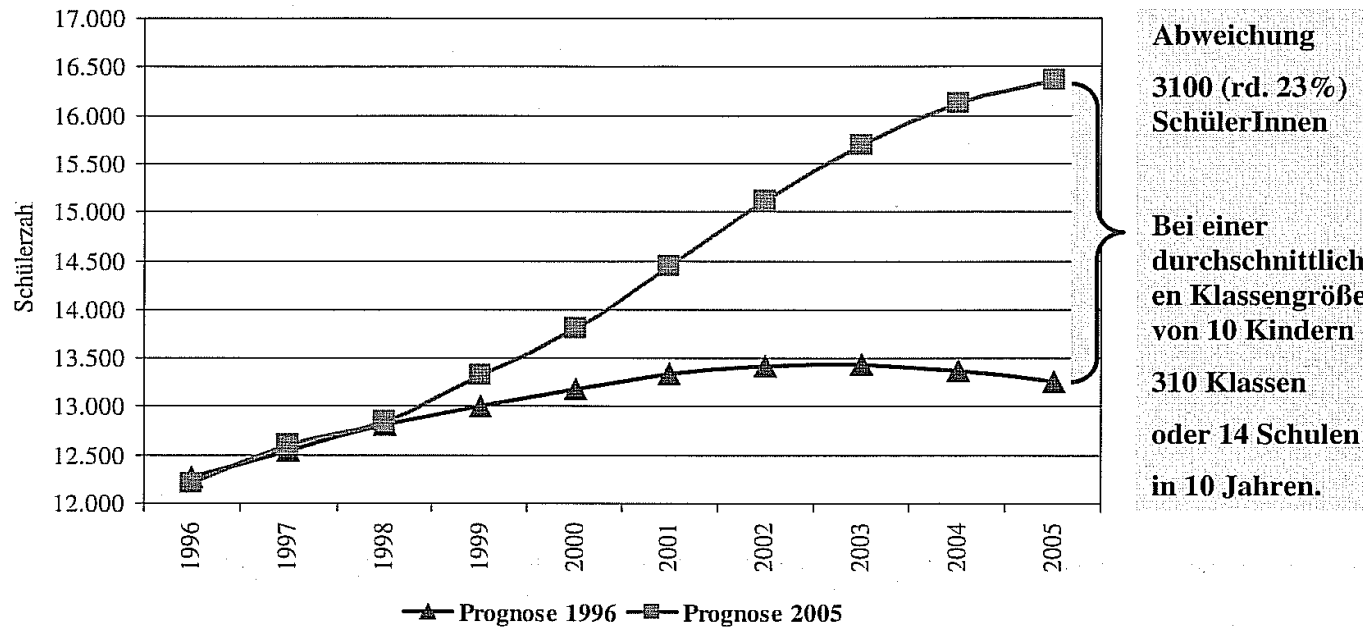
Abweichung
750 (rd. 12%)
SchülerInnen

Bei einer
durchschnittli-
chen
Klassengröße
von 10
Kindern
75 Klassen
oder 3 - 4
Schulen
in 10 Jahren.

Grafik 4

Vorausberechnung der Schülerzahlen / reale Entwicklung im Fokus

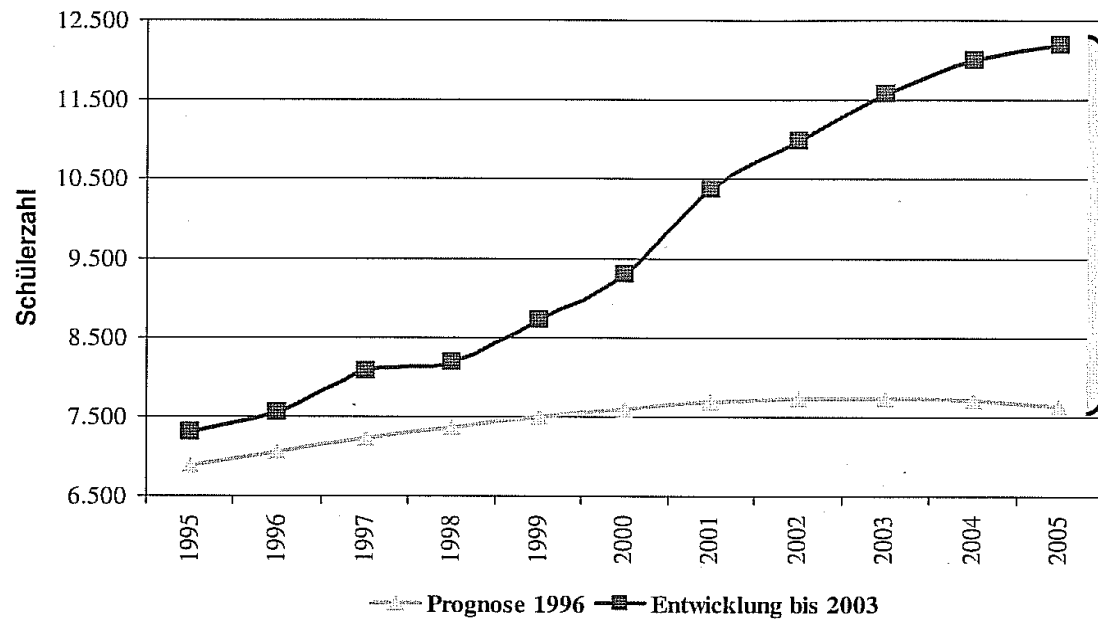
Sonderschulen für Geistig Behinderte



Grafik 5

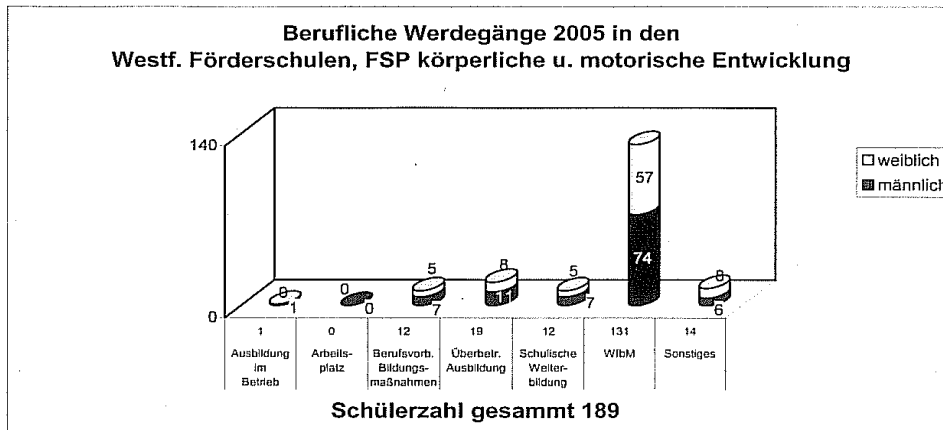
Vorausberechnung der Schülerzahlen / reale Entwicklung im Fokus

Sonderschulen für Erziehungshilfe



Abweichung
4560
SchülerInnen
(rd. 60%)
Bei einer
durchschnittlichen
Klassengröße
von 11 Kindern
415 Klassen
oder 19
Schulen
in 10 Jahren.

Grafik 6



Grafik 7

Jahr (Stichtag: 1.9.)	Gesamtbelegung	Anteil psychisch behinderte Menschen	Anteil an Gesamtbelegung in %
01.09.1996	23.722	2.295	9,7
01.01.1997	23.834	2.396	10
01.09.2000	27.581	3.515	12,7
01.09.2003	30.426	4.795	15,7
01.09.2005	33.166	5.749	17,3

Es wurde die Gesamtbelegung alle Werkstätten in Westfalen Lippe zum Stichtag berücksichtigt, ungeachtet der Kostenträgerschaft, einschl. Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich