

Münster, 19.06.2009

Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestages am 29.06.2009**

**Antrag von Abgeordneten und der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesamtkonzept zur
beruflichen Teilhabe behinderter Menschen
(Drucksache 16/11207)**

I. Vorbemerkung

Die BAGüS begrüßt, dass sich der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages erneut mit Fragen der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe, und zwar hier speziell mit den Fragen der Leistungen zur beruflichen Teilhabe behinderter Menschen befasst.

Die BAGüS unterstützt seit langem die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und hat sich hierzu mehrfach mit Eckpunkten, Stellungnahmen und Positionsbeiträgen geäußert.

Insbesondere hat sie bereits zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 02.06.2008 zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Drucksache 16/7748) umfassend Stellung genommen. Die BAGüS tritt weiterhin für die dort dargestellten Positionen ein. Sie hat sich auch in diesem Sinne in die erst kürzlich abgeschlossenen Gespräche zwischen Bund und Ländern, Leistungsträgern und Verbänden eingebracht.

In der Diskussion um die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe ist für die BAGüS wichtig, dass die Qualität und damit auch die Wirksamkeit der Leistungen, die durch die jeweiligen Einrichtungen und Dienste erbracht werden, gesteigert wird, da hierdurch nicht nur eine fachliche Weiterentwicklung im Sinne der betroffenen Menschen erfolgen kann, sondern angesichts der prognostizierten Fallzahlsteigerungen auch die langfristigen Probleme der Kostenentwicklung gemindert werden können.

Sie erinnert daran, dass bereits im Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch Ende des Jahres 2003 verabredet wurde, die Probleme der Kostenentwicklung insbesondere in Einrichtungen aufzuarbeiten und Lösungen zu entwickeln.

II. Vorstellungen der BAGüS für ein Gesamtkonzept zur beruflichen Teilhabe behinderter Menschen

1. Ausgangspunkt

Nach wie vor ist eine erhebliche Steigerung der Gesamtzahl der Leistungsempfänger in der Eingliederungshilfe festzustellen. So erhöhte ihre Zahl von 1998 bis zum Jahre 2007, also in 10 Jahren, um rund 37 %. Die Bruttoausgaben der Sozialhilfe stiegen im gleichen Zeitraum sogar um 49 % auf rund 11,9 Milliarden Euro.

Die Zahl der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe in Werkstätten für behinderte Menschen stieg von rund 165.400 im Jahre 1998 auf rund 235.100 im Jahre 2007, also in 10 Jahren um rund 42 %.

Der inzwischen veröffentlichte Forschungsbericht des ISB zur Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen verdeutlicht die Veränderungen bei den Zugängen.

Gerade bei dem Personenkreis der psychisch behinderten Menschen sind weiterhin große Zugangszahlen feststellbar. Ebenso nimmt die Zahl der sogenannten Quereinsteiger, also behinderte Menschen, die zunächst den Weg der beruflichen Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt beschritten haben und dort aber früher oder später gescheitert sind, stetig zu.

Auch deshalb besteht hoher Handlungsbedarf.

Aus Sicht der BAGüS gibt es 3 zentrale Problemkreise, die im Rahmen einer Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gelöst werden müssen:

- Der Übergang von der Schule in den Beruf muss bereits in der Schule vorbereitet und intensiver als bisher an dem vorrangigen Ziel der Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtet werden.
- Um das Wunsch- und Wahlrecht behinderter Menschen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, zu erweitern, müssen auch andere Leistungsanbieter zur Erbringung von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für diese Personen zugelassen werden.
- Es finden nach wie vor viel zu wenig behinderte Menschen den Weg aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

2. Forderungen an die Bundesregierung

Die zu beratende Drucksache 16/11207 enthält eine Aufzählung von Punkten, mit denen die Bundesregierung aufgefordert werden soll, die notwendigen Gesetzesänderungen vorzulegen.

Soweit die Punkte auch die Aufgaben der überörtlichen Träger der Sozialhilfe betreffen, hat sie hierzu folgende Auffassung:

Zu 1. Personen- statt Institutionsförderung

Die BAGüS tritt für eine Stärkung des Wunsch- und Wahlrechtes ein. Diese Rechte bedeuten aber nicht, dass ein behinderter Mensch wählen kann, ob er seine Leistungsfähigkeit und Arbeitskraft dafür einsetzt, mit den möglichen Unterstützungsleistungen und Hilfen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig zu sein oder nicht. Er kann also nicht wählen dürfen, ob er an einer Berufsausbildung, an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme oder einer Maßnahme der Unterstützten Beschäftigung zur Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt teilnimmt, oder aber ob er eine Förderung und Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen 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 der beruflichen Teilhabe am Arbeitsleben.

Es 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 Angebote in Werkstätten. Dies entspricht auch den Grundsätzen des § 11 Abs. 3 SGB XII. Soweit Leistungsberechtigte nämlich zumutbar einer Tätigkeit nachgehen können, umfasst die Unterstützung auch das Angebot einer Tätigkeit sowie die Vorbereitung und Begleitung. Leistungsberechtigte, die durch Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit Einkommen erzielen können, sind zur Annahme solcher Angebote sowie zur Teilnahme an einer erforderlichen Vorbereitung ausdrücklich verpflichtet.

Zu 2.) Ausweitung der Angebotsstrukturen

Für behinderte Menschen, die trotz der bestehenden Förderinstrumente – auch des neuen Instrumentes UB nach § 38a SGB IX – nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, besteht nach geltendem Recht nur ein Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, die durch anerkannte Werkstätten für behinderte Menschen erbracht werden (vgl. §§ 39 bis 41 SGB IX – die Leistungen in sonstigen Beschäftigungsstätten nach § 56 SGB XII spielen in der Praxis kaum eine Rolle).

In den Beratungen zwischen Bund, Ländern, den Leistungsträgern und Verbänden wurde vorgeschlagen zu prüfen, ob durch eine Öffnungsklausel in § 39 SGB IX ein erweitertes Angebot für diesen Personenkreis erreicht werden kann. Die Bestimmung müsste dann um eine Regelung ergänzt werden, wonach die Leistungen nicht nur durch Werkstätten, sondern auch durch andere geeignete Anbieter erbracht werden können. Die einzelnen Leistungen, die Anforderungen an den (neuen) Leistungserbringer, seine Rechte und Pflichten sowie die Anforderungen an die Qualität der Leistungen müssten dann allerdings geregelt werden.

Bei einer solchen Öffnung müsste der beschäftigungsrechtliche (arbeitnehmerähnlich wie bei Besuch der Werkstatt?) sowie der sozialversicherungsrechtliche Status geklärt werden, wobei es konsequent wäre, für diesen Personenkreis, der bei anderen Anbietern seine erforderlichen Leistungen erhält, auch sozialversicherungsrechtlich gleichgestellt würde.

Allerdings ist auch darüber beraten worden, ob die heute institutionell ausgerichtete Leistungserbringung in den §§ 39 bis 41 SGB IX auch personenzentriert erfolgen kann. Dies ist möglich, indem die Leistungen für den anspruchsberechtigten Personenkreis ähnlich wie bei § 33 SGB IX als Leistungskatalog formuliert wird. Es wären darin dann Leistungen zu beschreiben, jedoch nicht mehr die Leistungsangebote der Leistungsanbieter.

Die BAGüS sieht in beiden dieser Vorschläge einen geeigneten und zielführenden Weg der Weiterentwicklung der Leistungen zur beruflichen Teilhabe!

Wenn auch andere geeignete Leistungsanbieter die heute nur durch Werkstätten erbrachten Leistungen anbieten können, wären auch andere Fragen gelöst, z. B. die in der Drucksache unter 10. geschilderten Probleme der Teilhabechancen und Selbstbestimmungsmöglichkeiten im Rahmen persönlicher Budgets für berufliche Teilhabe.

Die BAGüS unterstützt die weitere Forderung unter dieser Ziffer, dass Werkstattträger zur Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts behinderter Menschen ihre Angebotsstrukturen erweitern müssen, insbesondere wenn es um die Förderung des Übergangs geeigneter Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geht.

Die seit Jahren weitgehend unveränderte Werkstättenverordnung bedarf in diesem Zusammenhang – aber auch in anderen Punkten – einer gründlichen Überarbeitung und Aktualisierung.

Zu 9. Werkstätten für behinderte Menschen

- zu a) Die BAGüS teilt die Auffassung, dass Werkstätten vermehrt differenzierte und qualifizierte Berufsbildungs- und Beschäftigungsangebote vorhalten müssen, wie etwa Außenarbeitsplätze oder die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung. Allerdings muss die derzeitige Situation, die bei den Werkstätten angetroffen wird, differenziert betrachtet werden. So weist die ISB-Studie nach, dass eine Reihe von Werkstätten hier vorbildliche Arbeit leistet, während bei anderen ein erheblicher Nachholbedarf besteht. Um hier ein einheitliches Leistungs- und Angebotesniveau zu erreichen, bedarf es aus Sicht der BAGüS besserer Steuerungs- und Einwirkungsinstrumente der Leistungsträger. Eine rechtliche Verankerung, dass Leistungsanbieter in den Vereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XII konkrete Zielvereinbarungen zu treffen haben, wäre eine Mindestforderung.
- zu b) Die Aufhebung der Einzugsgebiete ist bei einer personenzentrierten Ausrichtung und Öffnung der Leistungsangebote konsequent und auch bereits von der BAGüS gefordert worden.
- zu c) Zur Forderung der Aufhebung der Mindestgröße von Werkstätten ist bisher keine Fachdiskussion geführt worden, sodass sich die Notwendigkeit und der Nutzen nicht ohne weiteres erschließt.

- Zu d) Den Anspruch für behinderte Menschen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt und somit für die Fördermaßnahmen nach § 33 SGB IX in Betracht kommen, zu verlängern, ist zu unterstützen, vor allem dann, wenn dadurch die Übergangsmöglichkeiten behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erheblich verbessert werden können.
- zu e) Hinsichtlich der Mitbestimmungsrechte der Werkstattträte sieht die BAGüS keinen Handlungsbedarf. Die Werkstattmitwirkungsverordnung hat sich aus ihrer Sicht bewährt. Ob für Werkstattbeschäftigte mit einem echten Arbeitnehmerstatus Vorteile verbunden wären, sollte nochmals eingehend überprüft werden. Insbesondere sollte man die Vorteile des jetzigen arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses, welches insbesondere durch die Beschäftigungspflicht unabhängig von der wirtschaftlichen Lage und Auftragslage gekennzeichnet ist, abgewogen werden.
- Zu f) Die sog. Werkstattfähigkeit wird in den jeweiligen Bundesländern uneinheitlich ausgelegt. Bei einer weiten Auslegung dahingehend, dass jeder schwer und mehrfach behinderte Mensch, der schulisch gefördert werden konnte, auch einen Anspruch auf eine auf sein Leistungsvermögen abgestimmte berufliche Förderung erhält und anschließend an der Beschäftigung in der Werkstatt teilhaben kann, wäre zielführend. Das würde die Notwendigkeit, Angebote nach § 136 Abs. 3 SGB XI unter dem verlängerten Dach der Werkstatt vorzuhalten - jedoch ohne sozialversicherungsrechtliche Absicherung -, weitgehend entbehrlich machen.

Zu 12. Finanzierung

Der Übergang behinderter Menschen aus Schulen in Fördermaßnahmen zur Eingliederung in tariflich entlohnte Arbeit sowie aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt kann nur gelingen, wenn eine nachhaltige und verlässliche Finanzierung der notwendigen Unterstützungsleistungen gewährleistet ist.

Zwar hat der Gesetzgeber die rechtlichen Grundlagen mit den Bestimmungen §§ 33 ff, 102 SGB IX in Verbindung mit den Bestimmungen der für die zuständigen Rehabilitationsträger maßgeblichen Sozialgesetzbüchern geschaffen, jedoch nicht für die ausreichenden Finanzmittel gesorgt. Dies wäre durch eine ausreichende Finanzausstattung der Bundesagentur für Arbeit oder eine höhere Finanzausstattung der Integrationsämter zu erreichen. Ob die Anhebung der Ausgleichsabgabe dazu der richtige Weg ist, möchte die BAGüS nicht beurteilen.

Soweit – wie in dem Diskussionspapier der ASMK vorgeschlagen – der Kreis der Rehabilitationsträger, der Leistungen an Arbeitgeber nach § 34 SGB IX zu erbringen hat, um die Träger der Sozialhilfe erweitert werden soll, wird dies von der BAGüS als nicht zielführend angesehen. Denn zum einen würde bei den Sozialhilfeträgern eine Leistungserweiterung erfolgen, deren Aufwand nach dem Konnexitätsprinzip von den Ländern auszugleichen wäre, zum anderen führt die Hinzuziehung eines weiteren Leistungsträgers zu weiteren streitbefangenen Schnittstellen, die bei der Weiterentwicklung des gesamten Sozialleistungssystems jedoch reduziert bzw. vermieden werden sollten.

III. **Schlussbemerkungen**

Die BAGüS ist davon überzeugt, dass die zurzeit beratenen Vorschläge insgesamt eine gute Grundlage für die Reform des Rechtes auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben darstellen. Im Falle ihrer Umsetzung würden für ein modernes an den Bestimmungen der Konvention der Vereinten Nationen orientiertes Teilhaberecht schaffen.

Die BAGüS ist bereit, sich in den weiteren Diskussions- und Umsetzungsprozess konstruktiv einzubringen.

Um sehr schwer und mehrfach behinderten Menschen, die heute das Kriterium der Werkstattfähigkeit nicht erfüllen, eine vergleichbare soziale Absicherung zu bieten, wäre es sinnvoll, die sogenannte Werkstattfähigkeit, wie auch von den Wohlfahrts- und Fachverbänden gefordert wird, klarer zu definieren und dabei sicherzustellen, dass jeder behinderte Mensch unabhängig von Art oder Schwere seiner Behinderung, der eine schulische Förderung erhalten hat, auch einen Anspruch auf berufliche Förderung zumindest in einer Werkstatt für behinderte Menschen hat. Dies würde den Ausbau und die Erweiterung der sozialen Absicherung behinderter Menschen, die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung in keiner Weise an der beruflichen Teilhabe partizipieren können, und deshalb auf Fördereinrichtungen unter dem verlängerten Dach der Werkstatt angewiesen sind, deutlich reduzieren oder gar entbehrlich machen.