

**Positionspapier der BAGüS**  
**zur**  
**„Schnittstelle zwischen Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und Tagesförderstätten“**

## **I. Ausgangslage**

Menschen mit Behinderung, bei denen trotz einer der Behinderung angemessenen Betreuung eine erhebliche Selbst- oder Fremdgefährdung zu erwarten ist, oder das Ausmaß der erforderlichen Betreuung und Pflege die Teilnahme an Maßnahmen im Berufsbildungsbereich oder sonstige Umstände ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistungen im Arbeitsbereich dauerhaft nicht zulassen, haben keinen Anspruch auf berufliche Teilhabe in einer Werkstatt (§ 136 Abs. 2 SGB IX). Die Zahl der Menschen, die aufgrund dieser gesetzlichen Regelung keine Leistungen zur beruflichen Teilhabe, zumindest in einer Werkstatt erhalten können, nimmt ständig zu.

Der für die Teilhabe am Arbeitsleben zuständige Fachausschuss II der BAGüS hat sich mit der Problematik befasst und eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die insbesondere folgende Aspekte behandeln sollte:

- Beschreibung und Gegenüberstellung der unterschiedlichen Situationen im Bundesgebiet
- Prüfung, ob Orientierungshilfen zur Gestaltung der Schnittstelle Förderstätte – Werkstatt für Menschen mit Behinderung erforderlich erscheinen.

In der Arbeitsgruppe sind überörtliche Sozialhilfeträger aus Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland, Berlin und Hessen vertreten:

- Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg
- Kommunaler Sozialverband Sachsen
- Sozialagentur Sachsen-Anhalt
- Ministerium für Soziales, Frauen, Gesundheit u. Familie, Saarbrücken
- Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, Berlin
- Landeswohlfahrtsverband Hessen

Stellungnahmen der BAGüS werden unter Berücksichtigung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) erarbeitet. Sie folgen dem Leitgedanken, dass alle Menschenrechte und Grundfreiheiten allgemein gültig und unteilbar sind und dass Menschen mit Behinderungen der volle Genuss dieser Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung garantiert ist.

## II. Situationsbeschreibung

Um ein Gesamtbild von der heterogenen „Angebotslandschaft“ im Bundesgebiet zu bekommen, hat die BAGüS eine Umfrage bei ihren Mitgliedern durchgeführt (siehe **Anlage**).

Die Umfrage bezog sich u. a. auf folgende Aspekte:

- Beschreibung der Leistungsangebote für Leistungsberechtigte im Alter zwischen 18 und 65 Jahren.
- Zugang: woher kommen schwerpunktmäßig die Nutzer dieser Angebote?
- Maßstäbe und Grundsätze zur Entscheidungsfindung zur Frage der Werkstattfähigkeit.
- Übergangmanagement: Regelung zur Förderung des Übergangs von der Förderstätte in die WfbM.

Bereits aus der im Fragebogen vorgenommenen Differenzierung wird deutlich, dass es „unterhalb“ der Werkstatt eine Vielfalt an Hilfsangeboten gibt, die besonders für Menschen mit schweren geistigen und/oder körperlichen Behinderungen sowie für Menschen mit psychischen Behinderungen vorgehalten werden.

Für Menschen mit schweren geistigen und/oder körperlichen Behinderungen gibt es tagesstrukturierende Maßnahmen vielfach „unter dem verlängerten Dach der WfbM“. Daneben gibt es auch teilstationäre Angebote sowie tagesstrukturierende Maßnahmen im stationären Wohnen.

Für Menschen mit seelischer Behinderung gibt es in der Hauptsache Angebote in Tagesstätten, zum Teil auch in Form von Zuverdienstprojekten (überwiegend pauschal finanziert bzw. institutionell).

Senioren und Werkstattrentner erhalten vielfach tagesstrukturierende Maßnahmen im stationären Wohnen.

Es gibt kein einheitliches Bild im Bundesgebiet, wie mit der Schnittstelle berufliche Teilhabe einerseits und tagesstrukturierende Förderung im Rahmen der Hilfe zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, für Personen im erwerbsfähigen Alter, umgegangen wird.

Die Vielfalt und Intensität der Maßnahmen in den Bundesländern haben ein weites Spektrum, mit einigen gemeinsamen Schnittmengen. Aber es mangelt bereits an einer Vereinbarung zu einer einheitlich geregelten Zugangssteuerung durch die Sozialhilfeträger.

Nach der o. g. BAGüS-Umfrage benutzt die Mehrheit der befragten Mitglieder kein Hilfebedarfsfeststellungsverfahren zur Entscheidungsfindung über das Vorliegen der Werkstattfähigkeit.

Weiterhin zeigt das Ergebnis der Umfrage, dass der Anteil der Menschen im Alter zwischen 18 und 65 Jahren, die keine WfbM-Angebote sondern Tagesförderstätten in unterschiedlicher Form besuchen, derzeit über 20% beträgt.

Der überwiegende Anteil der Zugänge in Förder- und Betreuungsgruppen oder vergleichbaren Angeboten kommt unmittelbar aus der Förderschule. Den Menschen mit Behinderung wird damit der Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben verwehrt und nicht einmal die Möglichkeit eröffnet, durch eine Teilnahme am Eingangsverfahren der WfbM ihre Werkstattfähigkeit prüfen und feststellen zu lassen.

Nur vereinzelt wurde durch Gespräche mit den zuständigen Agenturen für Arbeit vor Ort erreicht, dass alle Förderschulabgänger das Eingangsverfahren der WfbM durchlaufen müssen, um die Werkstattfähigkeit zu prüfen.

Die Finanzierung der beschriebenen Angebote/Maßnahmen erfolgt überwiegend mit der Zuordnung zu Leistungstypen und Bedarfsgruppen.

Die bereits genannte BAGüS-Umfrage hat auch klar festgestellt, dass in Tagesförderstätten kein Übergangsmanagement/Entlassmanagement in Richtung Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich oder gar Arbeitsbereich einer WfbM etabliert ist.

### **III. Problemstellung und Lösungsansätze**

#### **1. Zugang in Förderstätten oder Tagesstätten**

Bei den Personen, die in Förderstätten oder Tagesstätten aufgenommen werden handelt es sich insbesondere um

- Schüler/Innen, die unmittelbar von der Schule - ohne ein Eingangsverfahren und ohne eine Maßnahme im Berufsbildungsbereich - aufgenommen werden,
- Jugendliche, deren Schulpflicht aufgehoben wurde,
- aus der Werkstatt ausgeschiedene behinderte Menschen, die nicht mehr als „werkstattfähig“ gelten
- Quereinsteiger (z. B. aus Klinik, Arbeitstherapie, Integrationsfirma) und
- Menschen, die die Institution Werkstatt aus unterschiedlichen Gründen ablehnen.

## 2. Handlungsbedarf aufgrund der UN-Behindertenrechtskonvention

Aus der UN-BRK ergibt sich, dass der allgemeine Arbeitsmarkt und die Ausbildung und Qualifikation als inklusives Angebot jedem offen stehen sollte. Solange dies noch nicht erreicht ist, sind vorhandene Angebote der beruflichen Teilhabe zumindest so zu gestalten, dass niemand von seinem Recht auf berufliche Teilhabe ausgeschlossen wird (z.B. wegen eines zu hohen Betreuungsaufwandes).

Auch schwerstbehinderten Menschen sollte nicht von vornherein die Heranführung an arbeitsähnliche Prozesse und somit an (sozialversicherungspflichtigen) Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen verweigert werden.

Dies beachtend muss auch über den heute noch für den Zugang in die WfbM maßgeblichen Begriff des Mindestmaßes wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung diskutiert werden. In diesem Zusammenhang muss die Rolle der Tagesförderstätten und Tagesstätten hinterfragt werden.

## 3. Forderungskataloge an die wichtigsten Akteure

### Schulen, Kultusverwaltungen

Es gibt kein obligatorisches Verfahren zur Messung und Beurteilung des Leistungsvermögens der betroffenen Menschen mit Behinderungen (z.B. Kompetenzanalyse für Schulabgänger); dadurch werden den betroffenen Menschen mit Behinderungen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (z.B. Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich in WfbM) vielfach vorenthalten.

- Forderungen:
  - Informationsdefizit in Schulen beseitigen z.B. durch Ausbildungsmessen, Beteiligung des Sozialhilfeträgers in der Berufsberatung der Schule, Elternabende, Lehrerfortbildung, Beteiligung des Sozialhilfeträgers beim Tag der offenen Tür in den Werkstätten.
  - Schulpraktika dürfen keine Entscheidungsverfahren der beruflichen Teilhabe (z.B. Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich) ersetzen
  - Die Erfahrungen aus der Initiative Inklusion (Handlungsfeld I) müssen in ein obligatorisches, berufliches Orientierungsverfahren unter Beteiligung des Sozialhilfeträgers münden.

## Bundesagentur für Arbeit

Die BA hat das Alleinentscheidungsrecht über den Zugang zum Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich durch die Entscheidung über Werkstattfähigkeit und Werkstattbedürftigkeit. Insbesondere für Schulabgänger wird mit dieser Leitentscheidung der BA die Frage, ob berufliche Teilhabe möglich ist, für die nächsten Jahrzehnte präjudiziert.

Das Fachkonzept der BA für das Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der WfbM ist zu sehr auf eine Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt fokussiert. Damit wird das Niveau so angehoben, dass Menschen mit niedrigerem Leistungsvermögen von vornherein als nicht Werkstattfähig einzustufen sind.

Begünstigt wird diese Entwicklung durch Vorenthaltung entscheidungserheblicher Unterlagen und Intransparenz von medizinischen und psychologischen Gutachten sowie der Begutachtungs- und Entscheidungskriterien der Fachdienste der BA.

Die Interventionsoptionen des Sozialhilfeträgers sind eingeschränkt (keine Vorstellungspflicht aller Schulabgänger, Fachausschussentscheidung hat nur empfehlenden Charakter und kein Vetorecht für den Sozialhilfeträger).

Eine Vorleistung des Sozialhilfeträgers für Maßnahme im Eingangsverfahren oder Berufsbildungsbereich ist wegen der Unzuständigkeit kaum möglich (vgl. § 42 SGB IX).

- Forderungen:

- Für Schulabgänger und alle anderen Neufälle: Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich müssen in ihrer Angebotsstruktur (räumlich, organisatorisch, personell) in der Lage sein, auch schwerstbehinderte Menschen aufzunehmen (Fachkonzept der BA muss dies einfordern).
- Für Wechsel aus der Förderstätte in WfbM (Bestandsfälle): Regelmäßige Aufnahme in die Werkstatt über das Eingangsverfahren/den Berufsbildungsbereich ermöglichen.

## Werkstätten und andere Leistungserbringer

Art und Schwere der Behinderung sind zu häufig alleine Maßstab für die Entscheidungsfindung „Werkstatt“ oder „Förderstätte/Tagesstätte“.

- Forderungen:
  - Im Rahmen einer personenzentrierten Hilfe sind differenzierte Betrachtungsweisen und eine differenzierte Ausgestaltung der Hilfeangebote je nach Behinderungsart geboten.
  - Wird im Rahmen der beruflichen Teilhabe eine personenzentrierte Angebotsvielfalt nicht hinreichend vorgehalten, führt dies insbesondere bei der Zielgruppe der Menschen mit psychischer Erkrankung, zu einer verstärkten Nachfrage bei Angeboten zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Werkstätten und andere Anbieter der Teilhabe am Arbeitsleben müssen diesem spezifischen Bedarf besser durch flexiblere Angebote Rechnung tragen.

Es fehlen Teilhabemöglichkeiten für schwerstbehinderte Menschen im erwerbsfähigen Alter „unterhalb der WfbM“. Zudem gibt es keine Konzepte zur Förderung des Übergangs z.B. aus der Förderstätte in den Arbeitsbereich.

- Forderungen:
  - Differenzierte Förderung und Tagesstruktur für Personen im erwerbsfähigen Alter und Menschen im Rentenalter ermöglichen.

Aufnahme in die Förderstätte aus der Schule ohne Prüfung der Werkstattfähigkeit im Eingangsverfahren oder Berufsbildungsbereich

- Forderungen:
  - Die Frage, ob Werkstattfähigkeit vorliegt, kann erst nach Ablauf dieser Maßnahme entschieden werden. Eine Prognoseentscheidung vor diesen Maßnahmen ist diskriminierend und entspricht nicht der UN-Behindertenrechtskonvention.

## 4. Gesetzliche „Barrieren“

- Die Kriterien zur Feststellung der Werkstattfähigkeit (bzw. zur Ablehnung der Werkstattfähigkeit) sind häufig abhängig von der Ausrichtung der Werkstatt.
  - Die unbestimmten Rechtsbegriffe zum Ausschluss der Werkstattfähigkeit führen zu unterschiedlichen Interpretationen zwischen Reha- und Leistungsträgern.
  - Die Auslegung korrespondiert in der praktischen Umsetzung auch mit den vorhandenen Angebotsstrukturen der jeweiligen Werkstätten
  - Eine bundesweite Vergleichbarkeit ist nicht möglich (Willkürentscheidung)
  - Neues Fachkonzept der BA zum Berufsbildungsbereich blendet den Personenkreis der schwerst mehrfach behinderter Menschen aus.
  
- Personalschlüsselfestlegung in der WVO wird durch BA zu starr praktiziert
  - Anpassung an die Realität der in § 9 und § 10 Abs. 2 festgelegten Personalschlüssel
  - Einwirken auf die BA, die aktuell gegebenen Möglichkeiten dem Bedarf anzupassen, ggf. über Bedarfsgruppen
  - Ggf. Änderung der Rechtsgrundlage
  
- Entscheidungsebene (Fachausschuss?)
  - Dilemma Einzelfallentscheidung; Sozialhilfeträger kann nicht über Fachausschuss entscheiden, Fachausschuss nicht zuständig für Personen, die nicht werkstattfähig sind. Gesamtsteuerung der Prozesse nicht hinreichend möglich.
  
- Nachrangigkeit: Nichtbeachtung des § 37 SGB V durch die Krankenversicherungsträger
  
- Abgrenzung zu den sonstigen Beschäftigungsstätten nach § 56 SGB XII (Vergl. Werkstattempfehlungen Nr. 12.1 Absatz 2)



## **IV. Empfehlungen**

### An die Sozialhilfeträger

- Informationsdefizit in Schulen beseitigen z.B. durch Ausbildungsmessen, Beteiligung des Sozialhilfeträgers in der Berufsberatung der Schule, Elternabende, Lehrerfortbildung, Beteiligung des Sozialhilfeträgers beim Tag der offenen Tür in den Werkstätten
- Zugang aus Schulen überprüfen; berufliches Orientierungsverfahren gemeinsam mit Schulen, BA, WfbM, Betroffenen und weiteren Beteiligten entwickeln.
- Auf regionaler Ebene Diskussion mit der Regionaldirektion zu der Schnittstellenproblematik suchen – mit dem Ziel, Absprachen über Verfahrens- und Entscheidungswege zu treffen.
- Qualifikation und Fortbildung der Vertreter der Sozialhilfeträger in den Fachausschüssen unterstützen. Stärkere Beachtung der gemeinsamen Arbeitshilfen für die Arbeit des Fachausschusses in Werkstätten für behinderte Menschen.
- Im Ausnahmefall direkte Aufnahme in den Arbeitsbereich als Alternative zur Aufnahme in den Förderbereich prüfen. Strukturen des Arbeitsbereiches müssen entsprechend ausgerichtet sein.
- Überprüfen, ob und in welchem Umfang spezifische Angebote in Werkstätten speziell für Menschen mit schwersten Behinderungen Aufnahmen in Tagesförderstätten vermeiden helfen.
- Bestandsfälle lösen; Maßnahmen für die Besucher von Tagesförderstätten systematisch überprüfen (Entwicklungsberichte) ob berufliche Teilhabe, z.B. Übergang in Werkstatt, erreichbar ist (vgl. Umfrage: Übergangmanagement schaffen und nutzen).
- Wunsch- und Wahlrecht hat auch Folgendes zu beachten: Grundsatz der Angemessenheit und Selbsthilfe hat zur Konsequenz, dass Angebote der beruflichen Teilhabe grundsätzlich vorrangig sind gegenüber Angeboten der Teilhabe am Gemeinschaftsleben.
- Wird im Rahmen der beruflichen Teilhabe eine personenzentrierte Angebotsvielfalt nicht hinreichend vorgehalten, führt dies insbesondere bei der Zielgruppe der Menschen mit seelischer Behinderung, zu einer verstärkten Nachfrage bei Angeboten zur Teilhabe am Gemeinschaftsleben. Werkstätten und andere Anbieter der Teilhabe am Arbeitsleben müssen

diesem spezifischen Bedarf besser durch flexiblere Angebote Rechnung tragen.

- Das SGB XII differenziert bei der Heranziehung von Einkommen und Vermögen zwischen Leistungen der Hilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben und Leistungen zur Teilhabe am Gemeinschaftsleben. In der Praxis werden häufiger Besucher von Förder- und Betreuungsstätten (Teilhabe am Gemeinschaftsleben) so behandelt, als wäre dies eine Maßnahme der beruflichen Teilhabe. Wenn berufliche Teilhabe auf Angebote in Werkstätten oder vergleichbarer Angebote konzentriert werden soll, muss überlegt werden, ob der privilegierte Einsatz von Einkommen und Vermögen auch in Förder- und Betreuungsstätten erhalten bleiben soll.
- Befähigung zur Teilhabe am Arbeitsleben in einer Werkstatt (Zugangsvoraussetzung, Heranziehung von Einkommen und Vermögen) Vgl. Werkstattempfehlungen Teilziffer 14.5.5 (SG Dresden - S 5 U 166/07 - Sächsisches LSG - L 2 U 147/08 - Bundessozialgericht - B 2 U 9/10 R -)

## An den Gesetz-/Verordnungsgeber

- Überprüfung der WVO hinsichtlich einer Flexibilisierung der Personalschlüsselfestlegung.
- Verbindliche gesetzliche Regelungen zur Feststellung der Werkstattfähigkeit (Änderung des § 136 Abs. 3 SGB IX) im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention. Die bisherigen, unbestimmten Rechtsbegriffe (Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsergebnisse, hohe Pflegebedürftigkeit und erhebliche Selbst- und Fremdgefährdung) führen zu uneinheitlicher Rechtsanwendung. Gefordert wird eine gleichberechtigte Zugänglichkeit zur beruflichen Teilhabe.
- Es bedarf einer gesetzlichen Klarstellung, dass über die Frage der Werkstattfähigkeit erst nach Ablauf der Berufsbildungsmaßnahme entschieden werden kann. Eine Prognoseentscheidung vor diesen Maßnahmen ist diskriminierend und entspricht nicht der UN-Behindertenrechtskonvention.