

# **Bundesarbeitsgemeinschaft**

**der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)**

---

Bernd Finke  
Geschäftsführer der BAGüS  
48133 Münster

Tel.: 0251 591-6530  
Fax: 0251 591-6539  
E-Mail: [bag@lwl.org](mailto:bag@lwl.org)  
<http://www.bagues.de>

## **Weiterentwicklung der Teilhabe am Arbeitsleben aus Sicht der Sozialhilfeträger**

**Zusammenfassung von Vorträgen zu diesem Thema  
anlässlich folgender Veranstaltungen:**

- 1. Veranstaltung Werkstatt 21 des KVJS Baden-Württemberg am  
16. Juni 2009 in Gültstein**
- 2. 8. Fachtagung des BeB „Bunte Vielfalt unter einem Dach“ am  
10. Juni 2009 in Bonn**
- 3. Fachkongress „Enabling Community“- Gemeinsame Sache ma-  
chen – am 20. Mai 2009 in Hamburg**

Es gilt das gesprochene Wort

## 1. Ausgangslage

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder (85. ASMK) hat im November 2008 ein Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe beschlossen und damit alle Leistungsträger, Verbände und Organisationen zu einem intensiven Dialog aufgerufen.

Das Diskussionspapier geht auf eine gemeinsame Absprache zwischen Bund und Ländern zurück, die bereits im Dezember 2003 im Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch (also vom BSHG zum SGB XII) getroffen wurde.

Sie hatten vereinbart, die Probleme der Kostenentwicklung in den Einrichtungen der Eingliederungshilfe in einer Länderarbeitsgruppe mit Bundesbeteiligung aufzuarbeiten und Lösungen zu entwickeln. Gemeinsame Zielsetzung war es dabei, durch eine Fortentwicklung der Versorgungsstrukturen und der Leistungsformen die prognostizierte Kostenentwicklung einzudämmen und zum anderen Menschen mit Behinderungen möglichst gleiche Lebensbedingungen und Chancen wie Menschen ohne Behinderungen zu sichern.

Hierzu einige Zahlen:

- 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 rd. 11,9 Mrd. Euro brutto im Jahre 2007 für die Eingliederungshilfe aus. Dies entspricht einer Steigerung von rund 49 % in 10 Jahren. Dabei entfällt auf die Eingliederungshilfe mit 56 % der größte Anteil aller Ausgaben der Sozialhilfeträger.
- So stieg insbesondere die Zahl der Leistungsempfänger in Werkstätten für behinderte Menschen von rd. 165.354 im Jahre 1998 auf rd. 235.100 im Jahre 2007, also eine Steigerung in 10 Jahren von rund 42 %, die Aufwendungen der Sozialhilfe im gleichen Zeitraum für Werkstätten von rd. 2,51 Mrd. Euro auf rd. 3,19 Mrd. Euro, also um rund 27 %

Diese ausgewiesene Kostensteigerung scheint aber nicht plausibel zu sein und muss noch beim Statistischen Bundesamt hinterfragt werden, denn sie würde lediglich unter 2,7 % pro Jahr bedeuten, was nicht realistisch erscheint.

Der Deutsche Bundestag hat sich – ausgehend vom Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD - in der laufenden Legislaturperiode mehrfach mit den Fragen der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe befasst, gleichwohl steht die Reform der Eingliederungshilfe noch aus.

## 2. Ziele der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe aus Sicht des Bundes und der Länder

Mit den Diskussionsvorschlägen wollen Bund und Länder aufzeigen, wie das Ziel, nämlich behinderten Menschen die gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu sichern, zu ermöglichen ist. Es geht dabei um die Bereiche Erziehung, Bildung, Ausbildung, Arbeit und Wohnen.

Eckpunkte, an denen sich die Reform orientieren soll, sind:

Entwicklung der Eingliederungshilfe zu einer personenzentrierten Teilhabeleistung durch eine stärkere Berücksichtigung der individuellen Bedarfe und Beachtung des Selbstbestimmungsrechts der Menschen mit Behinderungen,

- Entwicklung eines durchlässigen und flexiblen Hilfesystems sowie
- Schaffung von Beschäftigungsalternativen zur Werkstatt.

Das Diskussionspapier der ASMK befasst sich somit auch mit den Fragen der Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben.

Es geht dabei vorrangig um folgende Ziele:

- Personenzentrierung,
- die Flexibilisierung des Leistungsangebots,
- eine größere Durchlässigkeit zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt
- die Verwirklichung des Wunsch- und Wahlrechts.

Anfang diesen Jahres haben Bund und Länder allen Verbänden und Leistungsträgern das Diskussionspapier vorgestellt und ein Verfahren verabredet, in welchem Zeitraum und in welcher Weise die Vorschläge diskutiert werden mit dem Ziel, möglichst breiten Konsens herzustellen bzw. herauszuarbeiten, welche dieser Vorschläge konsensfähig sind bzw. welche weitergehenden Vorschläge unterbreitet werden.

Hierzu wurden 5 Unterarbeitsgruppen gebildet, wobei sich die UAG 3 mit den Fragen der Teilhabe am Arbeitsleben befasst hat.

Die Arbeiten der jeweiligen UAG sind – bis auf die Abschätzung möglicher finanzieller Auswirkungen – weitgehend abgeschlossen. Die UAG legen bis zum 12.6. ihre Abschlussberichte vor. Außerdem besteht für die Verbände noch bis zum 30.6.2009 Gelegenheit, zu den Ergebnissen Stellung zu nehmen bzw. abweichende oder weitergehende Vorschläge zu unterbreiten.

Alsdann wollen Bund und Länder auf der Grundlage der Ergebnisse der Diskussionen in den Arbeitsgruppen das Diskussionspapier weiterentwickeln und konkrete Reformvorschläge erarbeiten, die dann im November diesen Jahres in der 86. ASMK beschlossen werden sollen.

### **3. Weitere Vorschläge und Initiativen zur Zukunft der Werkstätten**

#### **3.1 Gemeinsame Stellungnahme der BAGüS und BIH vom 23.02.2007**

Die BAGüS und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Deutschen Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH)<sup>1</sup> haben im Februar 2007 ein gemeinsames Papier zur Schnittstelle allgemeiner Arbeitsmarkt – Werkstatt für behinderte Menschen veröffentlicht, mit welchem sie auf Schwachstellen im Recht der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben an der Schnittstelle zwischen allgemeinem Arbeitsmarkt und Werkstätten hinweisen und Lösungsperspektiven anbieten.

Es enthält eine Reihe von Vorschlägen und Anregungen zur Weiterentwicklung, die auch in den nachfolgenden Diskussionen aufgegriffen wurden und sich in anderen Stellungnahmen, vor allem im Diskussionspapier der ASMK, wiederfinden.

#### **3.2 Stellungnahme des Deutschen Vereins**

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat in seinen Empfehlungen zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen<sup>2</sup> einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen geleistet, in dem das besondere Augenmerk den Grenzgängern und Grenzgängerinnen zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt gilt.

---

<sup>1</sup> abzurufen auf den Internetseiten der BIH und der BAGüS

<sup>2</sup> DV 34/08 AF IV vom 18.3.2009 (demnächst auch in NDV)

Danach strebt der Deutsche Verein langfristig ein einheitliches Leistungsgesetz auf der Basis des Gedankens des Nachteilsausgleichs für Menschen mit Behinderungen an, das auch die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben integriert.

Bei einem einheitlichen Leistungsträger für alle Leistungen der beruflichen Rehabilitation und Teilhabe, also einschließlich aller Leistungen für werkstattbedürftige Menschen, fiele die nach wie vor schwierig handhabbare Schnittstelle zwischen allgemeinem Arbeitsmarkt und Werkstatt für behinderte Menschen weg.

Kurzfristig empfiehlt der Deutsche Verein Gesetzesänderungen zur personenzentrierten Weiterentwicklung der Leistungen, etwa einen Leistungstatbestand für behinderte Menschen entsprechend den Möglichkeiten des § 16e SGB II, eine gesetzliche Modellklausel zur Erprobung des regelhaften Einsatzes von Mitteln der Eingliederungshilfe auf dem ersten Arbeitsmarkt, eine personenzentrierte Neuorientierung des Leistungsangebotes der Werkstätten sowie den Ausbau von Zuverdienstmöglichkeiten.

Mit der personenzentrierten Ausgestaltung der Leistungen muss nach Auffassung des Deutschen Vereins das Wahlrecht zwischen Tätigkeiten innerhalb und außerhalb von Werkstätten gewährleistet sein, um die tatsächliche Durchlässigkeit des Systems an der Schnittstelle zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Gleichzeitig betont der Deutsche Verein die Verantwortung aller an der Schnittstelle zwischen Werkstätten und allgemeinem Arbeitsmarkt tätigen Akteure zu aktiver Zusammenarbeit und Vernetzung, um bereits derzeit schon mögliche Lösungen zur besseren Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt umzusetzen.

Mitglieder der BAGüS haben an dem Papier intensiv mitgearbeitet; die BAGüS hat deshalb das Papier mit den anderen Partnern im Deutschen Verein gemeinsam verabschiedet.

## **4. Position der Sozialhilfeträger zu den aktuellen Vorschlägen**

### **4.1 Besonderer Reformbedarf im Werkstättenrecht**

Werkstätten sind eine große 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 ist aber das deutsche Werkstättenrecht – im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten der Rehabilitation und gemessen an dem Grundanliegen von Selbstbestimmung und Teilhabe – in besonderer Weise „überreguliert“ und geradezu klassisch institutionsbezogen, denn:

- alle für behinderte Menschen gedachten Leistungen und Vergünstigungen (z. B. Sozialversicherungsbeiträge, daraus resultierendes Sicherungsniveau) hängen strikt von der Zugehörigkeit zur Institution Werkstatt ab, können also nicht z. B. im Rahmen eines persönlichen Budgets von den Leistungsberechtigten selbst erschlossen und in Beauftragung anderer geeigneter Leistungserbringer in gleicher Weise gesichert werden;
- ein Wettbewerb über Leistungsqualität, Zielerreichung und Preise kann nicht stattfinden, da Werkstätten mit ihrem Einzugsbereich, der Aufnahmeverpflichtung und den gebundenen Privilegien faktisch ein Angebotsmonopol haben;
- der Übergang Schule – Beruf wirkt gelegentlich als Einbahnstraße hinein in die Werkstatt, in der dann mit hoher Wahrscheinlichkeit das gesamte Erwerbsleben „arbeitnehmer“

merähnlich“ verbracht wird. Die Integrationsquoten aus Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt sind absolut unbefriedigend.

Dies sind wesentliche Gründe, die eine Weiterentwicklung des Rechts auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und damit auch des Werkstättenrechts aus Sicht der Sozialhilfe notwendig machen. Damit beantwortet sich ganz allgemein auch die Frage über die Zukunft der Werkstätten.

Es geht also nicht um ihre Abschaffung, sondern es geht um Reformen, Weiterentwicklungen und Veränderungen.

#### **4.2 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.

Damit könnte erreicht werden, dass Schule und Träger der beruflichen Bildung schon frühzeitig kooperieren und dadurch 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 im ASMK-Papier für eine 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.

#### **4.3 Werkstatteleistungen für alle behinderten Menschen.**

Das Diskussionspapier der ASMK schlägt auch vor, 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 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 sogar 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 mit den Sozialhilfeträgern in

den jeweiligen Ländern, denn ohne ihr einvernehmliches Bekenntnis zu diesem Ziel wird es keine durchgreifenden Veränderungen geben.

Allerdings erscheinen mir die Bestimmungen der UN-Konvention sowie ihr gerade erfolgtes Inkrafttreten ein guter Anlass und Zeitpunkt, das Thema erneut aufzugreifen.

#### **4.4 Verbreiterung des Leistungsspektrums – Verbesserung des Wunsch- und Wahlrechts**

Im Folgenden 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 nämlich 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 fördern will, was natürlich das erste Ziel aller Bemühungen sein muss!

Dies ist eine Forderung 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 einfordern.

Eine solche Öffnung würde in der Tat Alternativen eröffnen 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.

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.

Noch ein Wort zum Begriff der Werkstattbedürftigkeit: Diese liegt vor, wenn behinderte Menschen einerseits nicht, noch nicht oder noch nicht wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. für berufsvorbereitenden Maßnahmen hierzu 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 ande-

ren Arbeitnehmern des Betriebes – vor allem auch den schwerbehinderten Arbeitnehmern - nicht vermittelbar.

In den Beratungen der UAG 3 wurde vorgeschlagen zu prüfen, ob durch eine Öffnungsklausel in §§ 39 ff SGB IX, also bei den Rechtsgrundlagen der Leistungsträger für die Leistungen in Werkstätten, ein erweitertes Angebot erreicht 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 Arbeitsplatz 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 erhält 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 Arbeitsassistenten 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.*

#### 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 Werkstattrecht 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 Werkstattrecht 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 alternativen Vorschlag erarbeitet, 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.*

len, 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 behinderte 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**

Die Leistungen im Eingangsverfahren der Werkstatt habe ich hier bewusst weggelassen, 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.

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 Werkstattnahme 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.

Anderenfalls müsste man das ganze Rehabilitationsrecht mit seinen unterschiedlichen Schnittstellen und Leistungsträgern auf den Prüfstand stellen und es radikal verändern. Hierzu sehe ich zur Zeit bei den Regierungsverantwortlichen bei Bund und Ländern keine Bereitschaft.

#### **4.5 Eingliederungshilfe für Leistungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.**

Das ASMK-Diskussionspapier 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.

Sie wollen daher auch den 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, wer im Einzelfall zuständig ist, auslösen. Ich meine, von solchen 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.

### **5. Schlussbemerkung**

In allen Papieren und Vorschlägen der BAGüS zur Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, die sich zum Teil auch kritisch mit der Werkstatt auseinandersetzen, wird darauf hingewiesen, dass die Werkstatt auch in Zukunft für den Großteil behinderter Menschen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, die geeignete Einrichtung zur Teilhabe am Arbeitsleben sein wird. Dies hat die BAGüS immer wieder betont.

In der ganzen Diskussion um die Weiterentwicklung des Rechts auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben geht es also nicht um die Auflösung der Werkstätten, Es geht vielmehr um den Paradigmenwechsel hin zur Personenzentrierung; es geht um Partizipation und Inklusion und schließlich um Verbesserung des Wunsch- und Wahlrechts.

Ich bin mir bewusst, dass noch viele Diskussionen geführt und Fragen geklärt werden müssen, bis wir ein neues weiter entwickeltes Recht auf Leistungen und Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben haben und dieses besser als das heutige den individuellen Bedarfen der betroffenen behinderten Menschen gerecht wird. Das soll uns aber nicht daran hindern, gemeinsam nach Lösungen und neuen Wegen zu suchen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.