

# **Bundesarbeitsgemeinschaft**

*der überörtlichen Träger der Sozialhilfe*

---

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>

## **Die Zukunftssicherung der Werkstätten verlangt neue Ideen - Zur Reform der rechtlichen und finanziellen Grundlagen -**

**Vortrag anlässlich der 34. Delegiertenversammlung der BAG:WfbM am  
01.12.2005 in Erfurt**

Es gilt das gesprochene Wort

### **I. Die Zukunft der Eingliederungshilfe:**

Die BAGüS hat die politischen Verantwortlichen in diesem Lande wiederholt darauf hingewiesen, dass angesichts der dramatischen Fallzahlentwicklung der Eingliederungshilfe – damit einhergehend mit einer stetigen Steigerung des notwendigen finanziellen Aufwandes - die notwendigen Leistungen unter den heute gegebenen Rahmenbedingungen kaum noch finanzierbar sein werden. Wir haben dabei stets deutlich gemacht, dass diese Probleme alleine durch die von der Bundesregierung vorgesehenen Instrumente der Umsteuerung von stationären auf ambulante Hilfeangebote, durch die neuen Formen der Leistungserbringung, z. B. durch ein persönliches Budget sowie durch Wirksamkeitskontrollen nicht gelöst werden können. Auf die dramatische Entwicklung haben Vertreter der BAGüS bei sich jeder bietender Gelegenheit hingewiesen und die Situation ausgiebig dargestellt.

Ich erinnere an meine Vorträge im abgelaufenen Jahr hierzu bei Veranstaltungen in der Caritas in Fulda, der Lebenshilfe in Lübeck und der Diakonie in Bonn Bad Godesberg, bei denen ein großer Teil der heute hier anwesenden Personen zugegen war.

Ich möchte diese umfangreichen Darstellungen heute an dieser Stelle nicht wiederholen, sondern kann auf die Ihnen sicherlich vorliegenden Vorträge, die Sie auch auf unserer Internetseite herunterladen können, verweisen.

Eines ist mir allerdings wichtig hier nochmals vorab festzustellen:

Es muss unser aller Ziel sein – und dazu stehen wir auch –, dass die auf Hilfe angewiesenen behinderten Menschen, für die wir gemeinsam Verantwortung tragen, die für sie notwendigen Hilfen auch künftig erhalten. Darüber darf es keinen Zweifel geben.

## II. Die besondere Problematik bzw. die Entwicklung der Werkstätten:

Die Bedarfsplanung und Bedarfsentwicklung der Werkstätten für behinderte Menschen kann man ohne weiteres als „eine unendliche Geschichte“ bezeichnen. Finanzverantwortliche auf der Seite der Leistungsträger würden auch sagen „ein Schrecken ohne Ende!“.

Ich erinnere: 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 festgehalten<sup>1</sup>. Zunächst wurde ein Bedarf an Werkstattplätzen von ein Promille der Gesamtbevölkerung geschätzt<sup>2</sup>, was einen Gesamtbedarf von bundesweit etwa 60 000 Werkstattplätzen 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 ausreichend ist. Insbesondere die seit den 90er Jahren rasch zunehmende Zahl psychisch behinderter Menschen, die entgegen ersten fachlichen Einschätzungen überwiegend dauerhaft auf einen Platz in einer Werkstatt angewiesen sind, waren Grund für einen verstärkten Ausbau der Werkstattplätze.

So gab es in Deutschland zum Ende des Jahres 2004 bereits 245.798 Werkstattarbeitsplätze<sup>3</sup>, die in aller Regel belegt, in einigen Regionen gar überbelegt waren. Nach einer im Jahre 2002 durchgeführten Studie zur Bestands- und Bedarfserhebung<sup>4</sup> sollte die Zahl der Werkstattbeschäftigten bis zum Ende des Jahres 2010 auf über 254.000 steigen. Die aktuellen Zahlen zeigen allerdings, dass diese Prognose schon nach nur drei Jahren nicht mehr zutreffend zu sein scheint und sich eine weit höhere Nachfrage abzeichnet.

### Welche Gründe sind hierfür zu sehen?

1. 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.
2. 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 rasant. Zusammenhänge mit der Situation auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sind hier nicht zu leugnen. Dabei liegt der Anteil der Personen, die wegen Geschlossenheit des Arbeitsmarktes<sup>5</sup> eine Rente wegen voller Erwerbsminderung beziehen, inzwischen bei rund 20 %<sup>6</sup>. Auch diese Personen drängen zunehmend in Werkstätten, zumal ihnen nach dem Recht der Rentenversicherung Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der Werkstätten zustehen, ohne dass dies Einfluss auf ihren Rentenstatus und Rentenhöhe hat.
3. Es ist eine massive Zunahme von behinderten oder von Behinderung bedrohten Kindern und Jugendlichen in der vorschulischen integrativen Erziehung, in vor-

---

<sup>1</sup> s. hierzu § 20 WVO.

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

<sup>3</sup> Quelle: BMGS

<sup>4</sup> Bestands- und Bedarfserhebung Werkstätten für behinderte Menschen im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Stand: 7. Januar 2003) erstellt von con\_sens Hamburg

<sup>5</sup> ein durch gesicherte Rechtsprechung im Rentenrecht entwickelter Begriff

<sup>6</sup> aus Veröffentlichungen der Deutschen Rentenversicherungen

schulischen Einrichtungen der Behindertenhilfe, sowie danach folgend in Schulen und hier insbesondere in den Förder-(früher Sonder-)schulen feststellen. Nicht mehr klassische Behinderungsformen prägen das Bild; die Gutachten attestieren vielmehr überwiegend 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 sowie erste Berichte über die Beratung in Fachausschüssen der Werkstätten geben 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.

### Welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

- Wir werden gemeinsam eine sehr detaillierte Fortschreibung der Bedarfserhebung mit neuen Prognosen erstellen müssen, wobei es jedoch auch darum gehen muss, die geschilderten gesellschaftlichen Veränderungen mit ihren Folgen intensiv zu beleuchten.
- Wir werden ebenso prüfen müssen, 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.
- und letztlich wird es erforderlich sein, das Sozialleistungssystem hinsichtlich seiner Wirksamkeit und Effizienz zu hinterfragen und da, wo notwendig auch für geänderte rechtliche Rahmenbedingungen einzutreten, um behinderten Menschen einen erhöhten Anreiz für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu geben.

### Schlussfolgerungen:

Die BAGüS hat bereits Anfang dieses Jahres dem zuständigen Bundesministerium vorgeschlagen, die im Jahre 2002 durchgeführte Studie über den künftigen Platzbedarf in Werkstätten zu aktualisieren, weil nach uns vorliegenden Erkenntnissen die ermittelte Belegungszahl der Werkstätten am Ende des Jahres 2003 bereits um 650 Personen höher war, als die Firma con\_sens in ihrer Prognose für das Ende des Jahres 2004 angenommen hatte. Über die Notwendigkeit waren wir uns einig.

Ich bedaure außerordentlich, dass sich das zuständige Ministerium zunächst standhaft gewehrt hat dieses Anliegen mitzutragen – und offenbar auch jetzt wieder, trotz zwischenzeitlich positiver Aussagen - und die Finanzierung aus dem genannten Topf zuzusichern.

Der Hinweis des Bundesministeriums, durch die Übertragung der Mittel aus dem Bundesausgleichsfonds auf die Länder und damit die Überantwortung der Bedarfsplanung auf diese erscheint nicht plausibel und auch zu kurz gegriffen, zumal es nicht nur um die Verteilung der Mittel der Ausgleichsabgabe geht; vielmehr sollte eine tiefgreifende Untersuchung auch die Grundlagen für künftig notwendige politische Entscheidungen bilden.

So haben wir vorgeschlagen in dieser Studie auch zu untersuchen,

- ob Defizite zwischen dem Übergang von Schule in das Berufsleben bestehen, insbesondere wenn es um den geplanten direkten Übergang in eine Werkstatt geht (hier scheint es eine besondere Problematik bei behinderten Jugendlichen zu geben, die integrativ beschult werden und deshalb schon in frühen Jahren ihre Schulzeit beendet haben),
- ob die Berufsberatung behinderter Menschen sowohl bei der Ersteingliederung als auch bei der Wiedereingliederung umfassend und kompetent erfolgt und behinderte Menschen bei entsprechendem Förderpotential die vorhandenen Maßnahmen und Hilfestellungen angeboten werden, bevor die Förderung in der Werkstatt für behinderte Menschen vorgeschlagen wird (an dieser Fragestellung ist auch die Bundesagentur für Arbeit besonders interessiert),
- ob unser heutiges System der beruflichen Förderung, wie es im SGB IX angelegt ist, mit seinen differenzierten Förderinstrumenten und –maßnahmen greift und diese auch im notwendigen Umfang von den dafür zuständigen Rehabilitationsträgern angeboten werden oder aber inzwischen dem Rotstift zum Opfer gefallen sind und
- welche Auswirkungen die sich ständig ändernden Bedingungen und Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes sowie die offensichtlich dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit auf das Nachfrageverhalten behinderter Menschen nach Werkstattarbeitsplätzen haben.
- Wir müssen aber auch selbstkritisch hinterfragen, ob die Leistungsträger und die Werkstätten alles Mögliche getan haben, um besonders leistungsfähigen Menschen in Werkstätten den Übergang von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ebnet
- und letztlich wird dabei auch zu untersuchen sein, ob der Fachausschuss als beratendes Gremium sowohl beim Zugang zur Werkstatt, als auch bei der Begleitung der berufsfördernden Maßnahmen sowie beim Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt seine Aufgaben umfassend und fachgerecht angesichts der Vielzahl der zu beratenden Fälle überhaupt erfüllen kann.

Erst wenn wir Antworten auf all diese Fragen und damit klarere Erkenntnisse darüber haben, auf welche Entwicklung wir uns auf Dauer einstellen müssen, wird man die Frage beantworten können, ob Werkstätten unter den heutigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen auch künftig noch zu finanzieren sein werden oder welche Anpassungen notwendig sind.

Ich möchte aber noch einmal wiederholen: Schon heute steht für die überörtlichen Träger der Sozialhilfe fest: Sie werden unter den heutigen Rahmenbedingungen allein die künftige Werkstättenfinanzierung nicht schultern können, wenn es nicht gelingt, einen wesentlich größeren Teil der Menschen, die eine Aufnahme in eine Werkstatt wünschen, sowie Werkstattbeschäftigte auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Dies haben auch CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 so vereinbart<sup>7</sup>, wobei offen bleibt, in welcher Weise und mit welchen – auch neuen – Instrumenten dies Ziel erreicht werden soll. Dabei stimmen wir mit ihnen überein, dass mit der Politik – aber auch mit den in den Sozialverwaltungen Verantwortlichen - auf kommunaler, regionaler, Landes- und Bundesebene nach gemeinsamen Lösungen gesucht werden muss.

---

<sup>7</sup> s. hierzu Seite 84, Zeilen 4133 ff

### Hierzu noch folgende Überlegungen:

Die Teilhabe am Arbeitsleben ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und damit ein gesamtstaatliches Anliegen. Die dazu vorgesehenen Leistungen werden, soweit es um die Eingliederung arbeitsloser und benachteiligter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geht, aus Beitrags- und Steuermitteln des Bundes finanziert. Auch behinderte Menschen in Werkstätten sollen am Arbeitsleben teilhaben; nicht zuletzt deshalb sind die von den Leistungsträgern zu erbringenden Leistungen in Werkstätten Teil des Kapitels 5 des SGB IX, das die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben regelt.

Die oftmals ein Berufsleben lang von den Sozialhilfeträgern zu erbringenden Leistungen im Arbeitsbereich der Werkstätten sind aber im SGB XII verankert, gehören damit zur öffentlichen kommunalen Daseinsvorsorge. Die Teilung dieser Verantwortlichkeiten ist ein systematischer Bruch; ihre finanziellen Auswirkungen sind auf Dauer von den Trägern der Sozialhilfe – oftmals allein durch kommunale Steuermittel finanziert - nicht zu schultern. Deshalb muss sich künftig auch der Bund an den Kosten der dauerhaften Eingliederung behinderter Menschen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht eingegliedert werden können, beteiligen und finanzielle Verantwortung tragen. Ein erster Schritt hierzu wäre das Bundesteilhabegeld – dazu später.

### **III. Aussagen im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005:**

Welche Verabredungen haben nun CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 für die neue Legislaturperiode vereinbart?

Der Vertrag enthält neben der bereits zitierten Passage aus dem Kapitel „Gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ eine Reihe weiterer direkt oder indirekt die Werkstätten berührenden Aussagen:

*710<sup>8</sup> Vordringlich sind die Beseitigung der Diskriminierung von Public Privat Partnerships (PPP) z. B. im Sozialhilfegesetz und neue gesetzlichen Bestimmungen, die sicherstellen, dass insbesondere auch der Mittelstand vom PPP profitieren kann.*

Für uns stellt sich die Frage, ob es Auffassung der Bundesregierung ist, künftig notwendige Werkstattplätze über diesen Weg zu finanzieren.

*1055 Die Koalition möchte den Beitrag der Arbeitsmarktpolitik fortsetzen und so wirksam wie möglich ausgestalten. Hierzu zählen vor allem die Förderung junger Menschen beim Einstieg in die Berufsausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen, die Finanzierung der Berufsausbildung Benachteiligter sowie spezifische Hilfen für junge Menschen mit Behinderungen.*

Dies könnte für die BAGüS positive entlastende Effekte im Hinblick auf die zunehmende Zahl der Werkstattaufnahmen haben.

*1207 Die Koalition will die Einführung eines Kombi-Lohn-Modells prüfen, das sowohl die Aufnahme einfacher Arbeiten durch eine ausgewogene Kombination aus Arbeitslohn und Sozialleistung lohnend macht, als auch die Möglichkeit für zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten neu schafft. Klar ist dabei aller-*

---

<sup>8</sup> jeweilige Zeilen des Koalitionsvertrages

*dings schon jetzt, dass weder eine dauerhafte Subvention von Unternehmen noch ein zusätzliches Arbeitsmarktinstrument eingeführt werden soll.*

Auch dieses Instrument könnte eine verbesserte Chance für den Übergang eröffnen, wobei der Ausschluss dauerhafter Subventionen eher hinderlich sein wird.

1357 *Personen, deren Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist und die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können, müssen eine Perspektive bekommen. Die Koalition wird prüfen, ob und wie die Rahmenbedingungen so gestaltet werden können, dass auch für diese Menschen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, die eine sinnvolle und den individuellen Möglichkeiten entsprechende Entfaltung zulassen.*

Auch diese Aussage könnte die Schnittstelle zur Werkstatt betreffen.

1399 *Kritisch ist die Aussage zu bewerten, dass gegenwärtig zahlreiche Personen Arbeitslosengeld II beziehen, obwohl sie nicht erwerbsfähig sind. Die Folge sind Mehrausgaben für den Bund und die Krankenkassen. Es ist beabsichtigt, den Krankenkassen ein Beantragungsrecht bei der Beurteilung der Erwerbsfähigkeit einzuräumen.*

Dies könnte als Folge die Verlagerung von nicht erwerbsfähigen Personen in das System des SGB XII bedeuten, wenn der Erwerbsbegriff neu definiert wird. Damit könnten Aufnahmebegehren in die Werkstätten verbunden sein, wenn dieser Personenkreis als wesentlich behindert anzusehen ist.

1699 *Bewährte Maßnahmen zur Einstiegsqualifizierung und zur Verbesserung der Ausbildungsfähigkeit und –reife sollen fortgesetzt werden. Für Jugendliche mit schlechteren Startchancen sollen die Maßnahmen zur Berufsausbildungsvorbereitung, zur Verbesserung ihrer Ausbildungsfähigkeit und –reife und die ausbildungsbegleitenden Hilfen fortgesetzt werden. Die strukturelle Neuausrichtung der Berufsvorbereitung soll den individuellen Förderbedarf Jugendlicher zum entscheidenden Kriterium machen.*

Die BAGÜS reklamiert seit langem Defizite im Ausbildungssystem und fehlende Angebote im vorgelagerten System von Schule und Beruf, damit Werkstattaufnahmen durch eine verbesserte schulische und berufliche Förderung weniger notwendig werden.

Ich denke, wir werden die Vorhaben der Bundesregierung konstruktiv und gleichwohl kritisch begleiten, sie aber bei allen Überlegungen unterstützen, die geeignet sind, benachteiligte oder von einer Behinderung beeinträchtigte junge Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern.

#### **IV. Die Reformvorschläge der BAGÜS:**

Wir haben – nun bereits zum dritten Mal - der jeweils neuen Bundesregierung Vorschläge zur Weiterentwicklung des Sozialhilferechtes (SGB XII), des Gesetzes zur Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) sowie der Pflegeversicherung (SGB XI) vorgelegt. Auf 6 Punkte hieraus will ich im Folgenden eingehen.

##### **1. Einsparvorschläge:**

Wir haben mit unserem vorgelegten Papier bewusst Reformvorschläge und keine Einsparvorschläge vorgelegt, obgleich wegen der finanziellen Situation der überörtlichen Träger der Sozialhilfe auch ein solches weitergehendes Papier aus fiskalischen Gesichtspunkten gerechtfertigt wäre. Gleichwohl – und dies ist uns durchaus bewusst – haben wir die Rücknahme von Vorschriften vorgeschlagen, durch die behinderte Menschen und ihre Angehörigen begünstigt wurden.

Wir meinen, dass die Entlastung von Eltern volljähriger behinderter Kinder im Rahmen des Unterhaltes auf einen Unterhaltsbeitrag unterhalb des vom Staat gezahlten Kindergeldes zu weit geht, auch wenn dieser Betrag mit dem SGB XII auf nunmehr maximal 46,00 Euro angehoben ist.

Auch sind wir der Auffassung, dass die völlig zugangsfreie Gestaltung der Ansprüche behinderter Menschen im Rahmen der beruflichen und medizinischen Rehabilitation zu weit geht und dies den Prinzipien des Sozialhilferechtes, in das auch das neue SGB XII nach wie vor eingebettet ist, widerspricht. Wir bleiben bei der Auffassung, dass ab einem bestimmten Einkommen und Vermögen durchaus erwartet werden kann, dass betroffene Menschen anstelle öffentlicher Mittel auf ihr eigenes Einkommen und Vermögen zur Bestreitung solcher Hilfebedarfe zurückgreifen können und müssen. Dabei kann man sicherlich darüber diskutieren, wo diese Grenzen anzusetzen sind.

Ich bin mir im Klaren darüber, dass wir in diesen Punkten unterschiedlicher Auffassung sind.

Auf zwei weitere zentrale Punkte der Reformvorschläge will ich eingehen, auf die auch die BAG:WfbM in einer schriftlichen Stellungnahme für die Sitzung einer Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins, die sich mit Fragen der Weiterentwicklung der Teilhabeleistungen befasst, eingegangen ist, das Bundesteilhabegeld und das trägerübergreifende persönliche Budget.

#### Hierzu aber noch eine Vorbemerkung:

Wir sind fest davon überzeugt, dass eine Weiterentwicklung der Behindertenhilfe im Interesse der betroffenen Menschen nur dann gelingen kann, wenn sie gemeinschaftlich von allen Interessengruppen getragen wird, also sowohl von den Leistungsträgern, als auch von den Behindertenverbänden, den Fachverbänden und den Wohlfahrtsverbänden und ihren Organisationen. Dabei müssen alle Vorschläge zwei Bedingungen erfüllen:

1. Sie müssen die Ziele der Bedarfsgerechtigkeit, Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit der Betroffenen verfolgen und weiterentwickeln.
2. Sie müssen aber auch die Umsteuerung der Sozialhilfeleistungen zu mehr Effizienz und ggf. sogar Kostenreduzierungen zum Ziel haben.

Nur wenn gemeinsame Vorschläge diese beiden Voraussetzungen erfüllen, haben wir eine Chance, angesichts der großen und schwierigen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben, die vor uns liegen, Weiterentwicklungen der Behindertenhilfe zu ermöglichen.

Dies – und nur dies – liegt im Bereich unserer konkreten Möglichkeiten; hier und dann haben wir Chancen, gemeinsam etwas zu bewegen und auch zu erreichen. Hinweise auf eine verfehlte Steuerpolitik oder Klagen über falsche Schwerpunkte in

der Politik – so berechtigt sie subjektiv sein mögen – haben vielleicht populistischen Wert, helfen uns aber bei der konkreten Bewältigung der vor uns liegenden Aufgaben nicht weiter.

## **2. Bundesteilhabegeld:**

Das bei unterschiedlichen Ausgangs- und Interessenlagen in einer Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins gemeinsam entwickelte Konzept eines Bundesteilhabegeldes erfüllt nach unserer Auffassung eben jene Anforderungen, die ich geschildert habe: Es stellt aus unserer Sicht durchaus eine Weiterentwicklung des Behindertenrechtes dar, die Vorschläge berücksichtigen aber auch das finanziell Machbare.

Dass wir mit dem Bundesteilhabegeld Kompromisse eingehen mussten und auch nicht alle Wünsche und Forderungen berücksichtigt werden konnten, war uns bewusst. Man muss sich aber, wenn man mit seinen Vorschlägen Gehör und schließlich Akzeptanz erreichen will, in seinen Forderungen begrenzen, wie es durch die vorgeschlagene Altersgrenze, die Begrenzung des berechtigten Personenkreises und die Beschränkung der Leistungshöhe geschehen ist. Auch wird man nicht erwarten können, dass ein Bundesteilhabegeld zusätzlich zu den bereits bestehenden Leistungen, realisierbar ist. Gerade aber der Kompromiss, einen Teil des Geldes auf bestimmte Bedarfe anzurechnen bzw. Bedarfe mit dem Geld als abgegolten zu betrachten (wie auch im Blindengeld) ist aber Voraussetzung, den politisch Verantwortlichen in diesem Lande diesen Vorschlag als seriös und finanzierbar unterbreiten zu können.

Auch die Kritik, der Vorschlag führe nicht zur Entbürokratisierung, ist uns unverständlich, ebenso ihre Zweifel, ob es sachgerecht ist, der Pauschalleistung den Vorzug gegenüber der Orientierung an den jeweiligen Einzelbedarfen (also der Einzelfallgerechtigkeit) ist. Die Erfahrungen mit dem Blindengeld, dass ebenfalls seit Jahren zur pauschalen Abgeltung individuell unterschiedlicher blindheitsbedingter Einzelbedarfe gezahlt wird, lehrt ein anderes.

Das gleiche gilt dort, wo in Ländern - „wie NRW mit 77 € monatlich - auch andere regelhafte Bedarfe durch ein Landesgehörlosengeld oder ein Landesgeld für hochgradig Sehbehinderte 77,00 € eingeführt haben.

Ich glaube fest, dass keiner der Berechtigten zurück zu den im Einzelfall ermittelten und bewilligten Leistungen zurückkehren will.

Ich warne deshalb eindringlich davor, das Konzept des Bundesteilhabegeldes durch weitergehende Forderungen und Kritik soweit zu diskreditieren, dass es wegen fehlender Finanzierbarkeit ohne weitere Diskussion „begraben“ wird. Bestimmte Kreise in der Bundesregierung täten dies zu gerne und beobachten deshalb mit Aufmerksamkeit die derzeitige Diskussion.

Ich erinnere an ein Sprichwort:

*„Der Spatz in der Hand, ist besser als die Taube auf dem Dach“.*

In der Diskussion habe ich den Eindruck, dass einige Akteure nicht nur die Taube auf dem Dach in der Hand halten wollen, sondern nach viel größeren Raubvögeln in luftiger Höhe greifen, wobei sie aber bedenken sollten, dass 1. diese Vögel meistens in für Menschen unerreichbarer Höhe fliegen und sie 2. sehr selten und vom Aussterben bedroht sind.

Ich kann sie nur bitten, ihre massive Kritik zu überdenken und zu einer Diskussion mit Augenmaß für das Machbare zurückzukehren.

### **3. Trägerübergreifenden persönlichen Budget**

Wir haben uns im Laufe dieses Jahres seit ihrer letzten Delegiertenversammlung intensiv und mehrfach über die Frage der Leistungserbringung durch ein persönliches Budget ausgetauscht. Insbesondere über die Möglichkeiten der Einbeziehung der Werkstattleistungen haben wir heftig und teils auch kontrovers diskutiert.

Unbestreitbar sind noch viele Rechtsfragen zu klären. Auch ist das Werkstättenrecht, wie es in §§ 136 ff. SGB IX geregelt ist, nicht mit den Vorschriften über die Leistungserbringung durch ein persönliches Budget kompatibel. Es müsste also angepasst und wesentlich verändert werden, wenn das Budget nach der Erprobungsphase im Jahre 2008 verpflichtend eingeführt wird und für einen großen Personalkreis angewendet werden soll.

Gleichwohl war es Absicht des Gesetzgebers, das trägerübergreifende persönliche Budget bundesweit in allen denkbaren Anwendungsbereichen, also auch im Bereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu erproben. Wir werden auf regionaler oder Landesebene gemeinsam Modelle entwickeln müssen, wie das Budget für einen behinderten Menschen zu ermöglichen ist, der einen Anspruch auf Teilhabeleistungen im Arbeitsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen hat, diese Leistungen aber nur in Teilen – also auf seinen besonderen individuellen Bedarf zugeschnitten – in Form eines persönlichen Budgets wünscht oder gar durch einen anderen, nicht als Werkstatt anerkannten Träger.

Ich bin mir sicher, dass in der Praxis ein trägerübergreifendes persönliches Budget nur dann einvernehmlich zustande kommen kann, wenn vor Abschluss einer Zielvereinbarung auch geklärt ist, ob der Budgetnehmer die von ihm gewünschte Leistung in dieser Form auch tatsächlich auf dem Markt erhalten kann. Da derzeit die Werkstätten aufgrund verbindlicher Einzugsbereiche überwiegend alleinige Anbieter sind, wird man also auch mit ihnen klären müssen, ob sie bereit sind, die Leistungen zu den besonderen vom Budgetnehmer gewünschten Bedingungen oder die von ihm abweichend gewünschten Leistungen auch anzubieten. Dies kann nur zu einem für den Budgetnehmer und damit auch für die Sozialhilfeträger, weil sie diesen Preis dann in das Budget einrechnen müssen, akzeptablen Preis geschehen.

Wir stimmen mit ihnen aber nicht überein, dass auch die Leistungsanbieter per Gesetz oder Verordnung verbindlich an der Zielvereinbarung bzw. den Verhandlungen hierüber zu beteiligen sind. Diese ihre Auffassung wird auch, wie ich aus vielen Veranstaltungen inzwischen weiß, von den Behindertenverbänden, vielen Fachverbänden und Wohlfahrtsverbänden nicht geteilt.

Auch glaube ich nicht, dass die Position des Budgetnehmers im Budgetverfahren gestärkt werden muss. Berichten aus den Modellregionen zufolge wird von den betroffenen Menschen gerade als sehr positiv empfunden, dass die Gespräche über die Zielvereinbarungen auf gleicher Augenhöhe geführt würden. Deshalb sollte man zunächst die praktischen Erfahrungen abwarten, ob hier wirklich ein Änderungsbedarf besteht.

Aber auch zum trägerübergreifenden persönlichen Budget möchte ich eines klarstellen: Das persönliche Budget ist zwar an oberster Stelle ein Instrument der Bedarfsgerechtigkeit, Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit, aber ebenso auch ein Steuerungsinstrument, an das die Erwartung geknüpft ist, dass bei seiner breiten Einführung sich neue Angebotsstrukturen entwickeln und damit auch Wettbewerb. Ich verweise hierzu ausdrücklich auf die Ausführungen von Herrn Ministerialdirektor Wilmerstadt anlässlich der Fachtagung der BAGüS im Juni 2004 in Münster.

Er hat deutlich gemacht, dass zwar die Bedarfsgerechtigkeit an oberster Stelle steht, gleichwohl angesichts der dramatischen Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nicht realisierbar sein wird, diese Situation durch weitere Belastungen noch zu verschärfen.

Das ist auch der Grund dafür, dass der Gesetzgeber ausdrücklich vorgegeben hat, dass die Leistungen des persönlichen Budgets nicht höher sein dürfen, als sie in der klassischen Leistungserbringung der Höhe nach zur Verfügung gestellt worden wären.

Ich bekenne offen, dass wir hier weitergehende Erwartungen haben, da wir glauben, dass das persönliche Budget eine besonders geeignete Form der Leistungserbringung im Rahmen der Umsteuerung von stationären zu ambulanten Leistungen und zu einer mehr bedarfsorientierten Leistung sein wird. Wir haben auch erste Hinweise und Erfahrungen, dass dies erreichbar ist, ohne dadurch die Qualität des persönlichen Budgets und die der damit verfolgten Leistungsziele beeinträchtigt werden. Das meinte auch wohl Herr Wilmerstadt mit dem Hinweis auf mehr Wettbewerb.

#### **4. Bürokratieabbau:**

Sie bestätigen zwar in ihrer Stellungnahme zu unseren Reformvorschlägen die Notwendigkeit des Bürokratieabbaus, verweisen aber auf konkrete fehlende Beispiele. Dies ist sicherlich richtig.

Die BAGüS hat zu verschiedenen Zeiten und immer wieder Hinweise gegeben, an welchen Stellen ein Bürokratieabbau sinnvoll und notwendig ist. Ich verweise auf die Forderungen im Bereich der Pflege und im Zusammenwirken mit der Heimaufsicht über die im Grundsatz unter den Beteiligten Konsens besteht.

Aber auch im Bereich der Werkstättenrechtes bin ich der Auffassung, dass die rechtlichen Vorgaben, die Leistungsträgern und Leistungsanbietern mit dem SGB IX vorgegeben wurden, nicht zielführend und erreichbar sind.

Wir alle kennen die langen und ergebnislosen Diskussionen über die Kostenzuordnung nach § 41 Abs. 3 SGB IX wegen der unterschiedlichen und unüberbrückbaren Auffassungen in wichtigen grundsätzlichen Fragen.

Auch in der Diskussion über die Umsetzung der weiteren rechtlichen Vorgaben z. B. die Darstellung der Auswirkungen der Vergütungen auf die Höhe des Arbeitsergebnisses nach § 41 Abs. 4 SGB IX sowie die getrennte Ausweisung, ob sich durch die Vergütung Verluste oder Gewinne ergeben, sind wir nicht viel weitergekommen. Dies gilt auch für die Offenlegung der Ermittlung des Arbeitsergebnisses und dessen Verwendung sowie das Recht der Anerkennungsbehörden, die Angaben durch Einsicht in die zu führenden Unterlagen zu prüfen (§ 12 Abs. 6 WVO).

Die Verzahnung wirtschaftlicher Betätigung mit der gleichzeitigen Wahrnehmung von Aufgaben der sozialen und Arbeitsförderung im Rahmen von Rehabilitation und Teilhabe hat sich aus meiner Sicht nicht bewährt. Solange wirtschaftliche Entscheidun-

gen der Werkstätten immer auch Auswirkungen auf die damit zu vereinbarenden Vergütungen haben, wie das bei dem jetzt angelegten Vergütungssystem der Fall ist, ist das ganze System zu schwerfällig, zu langsam und im Grunde nicht händelbar. Hinzu kommt, dass auch für die Werkstattvergütungen der Grundsatz der prospektiven Entgeltvereinbarung gilt, der zumindest im Bereich der Werkstätten flexibles und marktgerechtes Handeln einschränkt.

Ich trete deshalb nachdrücklich dafür ein, dass diese Schnittstelle zwischen sozialer Verantwortung mit Leistungen zur Teilhabe von der wirtschaftlichen Betätigung getrennt wird. Nur diese Trennung stellt auf Dauer sicher, dass die notwendige Flexibilität von Werkstätten als Mitbewerber auf dem Markt für Arbeits- und Dienstleistungen erhalten bleibt. Dabei muss auch weiterhin gelten, dass die erzielten Erlöse allein den Entgelten der behinderten Menschen zugute kommen. Die Leistung der Sozialhilfeträger für die Teilhabe am Arbeitsleben im Sinne des SGB IX könnte dann nach einfachen Regeln pauschaliert werden.

Ich bin überzeugt davon, dass die Frage, welche sonstigen Leistungen professioneller Anbieter künftig stärker pauschaliert werden können, auch im Bereich der Sozialhilfe zunehmende Bedeutung haben wird.

Ich meine, dass gerade Werkstattleistungen für eine Pauschalfinanzierung besonders geeignet sind. Ich bin mir bewusst, dass dies dem Individualisierungsprinzip entgegenläuft, gleichwohl sehe ich hierzu keine Alternative.

Dabei ist nicht auszuschließen, dass dann auch darüber diskutiert werden muss, ob die Werkstattleistung im SGB XII, also in einem das Individualisierungsprinzip prägenden Fürsorgegesetz, noch richtig verortet ist.

Ich möchte aber ausdrücklich betonen, dass ich diesen Vorschlag als wichtigen Beitrag zum Bürokratieabbau betrachte und nicht mit dem Ziel der Kosteneinsparung. Ich verbinde damit die Hoffnung, dass wir auf beiden Seiten zu verlässlichen und kalkulierbaren Absprachen kommen, die ihnen und uns die Arbeit erleichtert. Die Diskussionen über notwendige Einsparungen wird, sofern sie diese nicht schon längst führen, ohnehin kommen, egal in welchem System.

## **5. Der Personenkreis der Werkstattberechtigten:**

Wir haben in unserem Reformpapier formuliert, dass *„Werkstätten sich jedoch auf den ihnen nach dem Gesetz zugewiesenen Personenkreis konzentrieren müssen“*.

Sie bezeichnen diese Formulierung als missverständlich und beanstanden, dass diese zu dem Fehlschluss führt, Werkstätten würden sich auch für die Aufnahme anderer als in den Rechtsnormen beschriebenen Bevölkerungsgruppen aussprechen. Dies sei unzutreffend.

Dieser von uns sicherlich sehr plakativ formulierte Satz zielte aber eher in die Richtung der Problematik, die ich eingangs schilderte. Wir sehen nämlich nach wie vor die Gefahr, dass angesichts der Arbeitsmarktsituation und insbesondere der Problematik der Integration junger Menschen mit sozialen Benachteiligungen und angesichts des Klientels, wie es sich heute in den Schulen darstellt, Personenkreise auf die Werkstätten „abgeschoben“ werden könnten, von denen wir fest der Auffassung sind, dass für diese andere vorgeschaltete Maßnahmen der Integration auf den allgemeinen Arbeitsmarkt greifen und ggf. auch neu entwickelt werden müssen.

Es ist aber nicht zu leugnen, dass wir gemeinsam immer wieder und von allen möglichen Stellen dem Vorwurf ausgesetzt sind – am Dienstag noch im Beirat durch einen Vertreter der Bundesregierung –, wir würden arbeitslose, nur leicht behinderte oder sozialbeeinträchtigte Menschen in Werkstätten aufnehmen und deshalb nichts gegen die starke Überbelegung bzw. die überproportionale Nachfrage unternehmen. Uns wurde sogar vorgehalten, wir hätten bisher für unsere Vertreter im Fachausschuss keine Sperrminorität gefordert, ein interessanter Ansatz, über den wir nachdenken werden.

Allerdings muss man dabei bedenken, dass der Fachausschuss nur Empfehlungen aussprechen kann, an die der zuständige Leistungsträger nicht gebunden ist. Hilfreicher wäre es aus meiner Sicht im Gesetz klarzustellen, dass nur diejenigen Personen Aufnahme finden können, die wegen voller Erwerbsminderung nicht dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und deshalb nicht dem Leistungsbereich des SGB II, sondern des SGB XII zugeordnet sind.

Im übrigen habe ich immer wieder betont, dass dieser pauschale Vorwurf so sicherlich nicht richtig ist, sondern oftmals daher rührt, dass nach sorgfältiger Prüfung der Aufnahmevoraussetzungen aus statistischen Gründen eine Zuordnung erfolgen muss, wobei man sich an der bisher besuchten Schulform orientiert. Diese sagt allerdings nichts darüber aus, ob ein Aufnahme suchender Mensch so schwer behindert ist, dass er deswegen für Fördermaßnahmen zur Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht in Frage kommt und deshalb die besonderen Förderleistungen einer Werkstatt in Anspruch nehmen muss.

Aber um eben diese Vorwürfe zu entkräften, sind wir gemeinsam der Auffassung – übrigens auch mit der Bundesagentur für Arbeit –, dass wir diesen Vorwürfen gezielt nachgehen und diese aufklären müssen. Entweder wird man dann nachweisen können, dass solche Vorwürfe aus der Luft gegriffen sind, da wo sie allerdings berechtigt sind, wird man solchen Fehlentwicklungen aber gegensteuern müssen.

Die derzeit nur vermuteten aber bisher nicht belegten Vorwürfe tragen nicht zu einer konstruktiven Diskussion bei. Sie werden auch den vielen Mitarbeitern in den Fachausschüssen und ihren ernsthaften Bemühungen um sachgerechte und gesetzeskonforme Entscheidungen nicht gerechnet.

## **6. Ergebnisqualität und Wirksamkeitsprüfungen:**

Sie kritisieren ferner sowohl Ausführungen des Deutschen Vereins als auch der BAGüS, dass die Eingliederungshilfe im Grunde seit 1961 darauf abstellt, dass sie vorübergehend, also zeitlich begrenzt gewährt wird.

Sie werfen uns vor, der Deutsche Verein und die BAGüS würden alte Fürsorgegrundsätze aufgreifen und sogar auf Leistungsbedingungen des 19. Jahrhunderts zurückfallen.

Ich glaube diese sicherlich sehr populistische Kritik ist unberechtigt; gerade das Gegenteil ist der Fall.

Die alten Fürsorgegrundsätze insbesondere des vorigen Jahrhunderts gingen nämlich eben nicht vom Ansatz der Rehabilitation und Teilhabe aus, sie verfolgten vielmehr unter dem Gesichtspunkt der Fürsorge das Prinzip der Verwahrung, Versorgung. Nicht Integration, sondern Ausgrenzung war an der Tagesordnung; denken sie nur an die stets weit abgelegenen Standorte vieler traditionsreicher Anstalten.

Das 1961 geschaffene BSHG wollte diese Entwicklung aufhalten und auch neue Perspektiven für behinderte Menschen bieten. Auch das BSHG hatte in § 1 bereits festgeschrieben, dass es Aufgabe der Sozialhilfe ist, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Hilfe sollte ihn so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben, wobei er nach seinen Kräften mitzuwirken hat.

Zurecht müssen sich Sozialhilfeträger und Leistungsanbieter deshalb in letzter Zeit verstärkt der Frage stellen, ob ihre Maßnahmen und Hilfen denn wirklich auf das Ziel der Befähigung abstellt, auf Dauer möglichst unabhängig von Sozialhilfe zu leben. Wir werden deshalb vermehrt und gezielt danach fragen müssen, welche Ziele mit den vereinbarten Leistungen erreicht werden sollen und ob diese Ziele auch tatsächlich erreicht wurden. Es darf eben nicht selbstverständlich sein, dass jeder behinderte Mensch, der einmal in einem Wohnheim aufgenommen wurde und dort Leistungen bezieht, diese bis zu seinem Lebensende beziehen muss. Das Ziel, den Übergang in ambulantes und damit selbstbestimmtes Wohnen muss da, wo Förder- und Entwicklungspotenziale vorhanden sind, dauerhaft im Mittelpunkt stehen. Die Förderung muss aber auch dazu führen können, dass bei behinderten Menschen, für die der Übergang aus dem stationären Wohnen in betreutes Wohnen nicht möglich ist, gleichwohl mit gezielter Förderung Hilfebedarfe abgebaut bzw. verringert werden, wobei mir durchaus bewusst ist, dass in Folge von Alterung häufig der Hilfebedarf ansteigt.

Wir werden bei Personen in Werkstätten verstärkt fragen müssen, ob ein behinderter Mensch weiterhin Leistungen in einer Werkstatt benötigt oder aber durch besondere Förderung eine Chance auf Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt hat.

Dabei ist mir durchaus bewusst - und das haben wir auch immer wieder betont -, dass ein Großteil der behinderten Menschen, die derzeit Eingliederungshilfe erhalten, lebenslang auch auf Hilfen angewiesen sind. Gleichwohl möchte ich noch einmal betonen, dass diese notwendige Entwicklung und gezielte Betrachtung der Wirksamkeit erbrachter Leistungen weiß Gott kein Rückfall in alte Fürsorgegrundsätze des 19. Jahrhunderts sind, sondern notwendige und unverzichtbare Aufgaben, denen wir uns im Rahmen moderner Sozialleistungserbringung gemeinsam zu stellen haben.

## **V. Schlussbemerkung:**

Ich bin mir bewusst, dass meine Ausführungen in einigen Punkten nicht auf Ihre ungeteilte Zustimmung treffen. Ich meine aber, dass die Zahl der Gemeinsamkeiten weit überwiegt.

Dabei verfolgen wir ein gemeinsames Ziel ,nämlich dauerhaft und nachhaltig die notwendigen Hilfen für behinderte Menschen trotz aller Schwierigkeiten zu sichern. Hieran müssen wir mit allen uns zur Verfügung stehenden Kräften arbeiten.

Herr Dr. Baur betont bei allen sich bietenden Gelegenheiten, dass die Bewältigung dieser schwierigen Zukunftsaufgaben nur gemeinsam gelingen wird, dem schließe ich mich – und auch alle anderen Mitglieder der BAGüS - voll und uneingeschränkt an.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.