

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
<http://www.bagues.de>

„Bunte Vielfalt unter einem Dach!“

Verbindungen schaffen – Profil bewahren?

Vortrag anlässlich der 4. Fachtagung für Werkstätten für behinderte Menschen, Integrationsprojekte und Tagesförderstätten des Bundesverbandes Ev. Behindertenhilfe am 2. Juni 2005 in Bonn

Es gilt das gesprochene Wort

Thesen und Fragestellungen

Sind Tagesförderstätten Auslaufmodelle?

Werden Angebote unterhalb anerkannter Werkstätten mit ihren niedrighschweligen Zugangsvoraussetzungen künftig noch erforderlich sein oder ist angesichts der Arbeitsmarktprobleme zu befürchten, dass Werkstätten mehr und mehr das Auffangbecken für die behinderten Menschen werden, die angesichts der Anforderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und der Angebote dort keine Chance mehr haben?

Hat dies zur Folge, dass in Werkstätten ein Verdrängungswettbewerb zu Lasten leistungsschwacher und schwerstbehinderter Menschen entsteht? Welche Folgen hätte dies für die künftige Konzeption, das Platzangebot und den Finanzbedarf der Tagesförderstätten.

I. Vorbemerkungen

Sie haben Ihre diesjährige Fachtagung unter ein breit angelegtes Thema gestellt, nämlich die „bunte Vielfalt unter einem Dach“. Deshalb richtet sich Ihre Fachtagung auch sowohl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Integrations-

projekten, als auch an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Werkstätten für behinderte Menschen und in Tagesförderstätten.

Dies dokumentiert bereits die Vielfalt der Angebote, also ein Teil des Spektrums derjenigen Leistungen, die das SGB IX als Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben kennt. Tagesförderstätten erbringen vorrangig keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, sondern Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft nach § 55 SGB IX. Es handelt sich hierbei um Hilfen zum Erwerb praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten, die erforderlich und geeignet sind, behinderten Menschen die für sie erreichbare Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. (hierzu aber später)

Ich möchte zunächst auf die finanzielle Dimension der Eingliederungshilfe und hier insbesondere auf die Leistungen an Werkstätten für behinderte Menschen und Tagesförderstätten eingehen.

Des weiteren erscheint es mir notwendig, einen Blick auf die Zugangsvoraussetzungen zu Werkstätten und auf die Wechselwirkungen zu den Veränderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zu werfen, um dann abschließend zu fragen, ob und ggf. welche Auswirkungen dies auf die Weiterentwicklung von Tagesförderstätten hat.

1. Die Kosten- und Fallzahlentwicklung der Eingliederungshilfe

Die Kostenentwicklung der Sozialhilfe und insbesondere die der Eingliederungshilfe ist ein zunehmend wichtiges Thema, wenn nicht gar das alles dominierende, unter dem der Dialog über fachliche Fragen mitunter unterzugehen und zu ersticken droht. Deshalb will ich auch mit der Fallzahl- und Kostenentwicklung der Behindertenhilfe und insbesondere der Werkstätten und Tagesförderstätten beginnen und versuchen, dafür bei Ihnen ein Verständnis für die Gesamtsituation und auch unsere Positionen zu den einzelnen Themen aufzubringen.

Die Mitglieder der BAGüS sehen nämlich mit Sorge auf die Entwicklung der Fallzahlen in der Behindertenhilfe und insbesondere auf die steigende Nachfrage nach Werkstattplätzen. Sie befürchten, dass die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen durch das SGB II aber auch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zu einer zusätzlichen Verdrängung behinderter Menschen aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt hin zu Leistungen nach dem SGB XII und damit auch zu Leistungen in anerkannten Werkstätten führt. Damit wäre das „System Werkstatt“ unter den jetzigen Bedingungen allein durch Sozialhilfeträger als Leistungen der örtlichen Daseinsfürsorge nicht mehr finanzierbar. Dies hätte zweifelsohne Auswirkungen auf den gesamten Bereich der Behindertenhilfe, die Finanzierung der Tagesförderstätten inbegriffen.

a. Die Fallzahlentwicklung im Einzelnen¹:

Die Zahl der Werkstattbesucher stieg nach der amtlichen Statistik des Statistischen Bundesamtes von rd. 158.500 im Jahre 1994 auf rd. 235.700 im Jahre 2003. Dies bedeutet in einem Zeitraum von 10 Jahren eine Steigerung von 48,7 %. Beachtlich ist bei diesen Zahlen, dass die Zahl des Jahres 2003 bereits um rund 650 Personen höher ist, als die Firma con_sens in ihrer Prognose für das Ende des Jahres 2004 angenommen hat. Ihnen ist sicherlich auch bekannt, dass nach der Prognose der Firma con_sens bis Ende dieses Jahrzehnts von weiteren erheblichen Zugängen (zwischen 30.000 und 40.000) auszugehen sein wird, erst dann ist zu hoffen, dass sich Zugänge und altersbedingte Abgänge durch Berentung die Waage halten und anschließend die Abgänge eine größere Zahl erreichen, als die Zugänge.

Konkrete Aussagen zu den Fallzahlen der Tagesförderstätten enthält die amtliche Statistik des Statistischen Bundesamtes nicht. Allerdings haben die überörtlichen Träger der Sozialhilfe in einem Benchmarking-Projekt² auch die Entwicklungszahlen der Tagesförderstätten untersucht.

Darüber hinaus enthält die im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durch die Firma con_sens erarbeitete Studie³ Angaben.

Insgesamt kann man folgendes feststellen:

Die Anzahl der Leistungsempfänger in Tagesförderstätten betrug im Jahre 2002 pro 1000 Einwohner (von 16 bis unter 65 Jahren) 0,37, während die Vergleichszahl bei Werkstätten 3,46 betrug. Wir reden hier also über eine Größenordnung von etwas mehr als 10 % im Vergleich zu der Zahl der Werkstattbeschäftigten, also etwa 22.000 schwerstbehinderte Menschen. Dabei ist die Anzahl der Besucher der Tagesförderstätten von Land zu Land sehr unterschiedlich. Dies spiegelt die Unterschiede in der Auslegung der Zugangskriterien für die Werkstatt wieder. Beachtlich ist, dass auch in diesem Bereich ein erheblicher Zuwachs in der Fallzahlentwicklung festzustellen ist, und zwar von 0,31 pro 1000 Einwohner 1998 auf 0,37 pro 1000 Einwohner im Jahr 2002, was eine

¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2.2, Tabelle A 1.5.1 und B 1.1

² Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2001 und 2002, erstellt durch die Firma con_sens, Hamburg

³ Bestands- und Bedarfserhebung Werkstätten für behinderte Menschen im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Stand: 07.03.2003), erstellt durch die Firma con_sens, Hamburg

Steigerung von über 19 % (Vergleichszahl Werkstätten 18 %) entspricht.

b. Zu den Bruttoaufwendungen der Sozialhilfe:

Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe gaben im Jahre 1994 für Werkstatteleistungen rd. 1,96 Mrd. Euro aus. Diese Summe stieg im Jahre 2003 auf 3,26 Mrd. Euro, also um rd. 66 %. Noch dramatischer war die Entwicklung in der stationären Behindertenhilfe. Dort betragen die Aufwendungen im Jahre 1994 2,71 Mrd. Euro gegenüber 5,33 Mrd. Euro im Jahre 2003, hier sogar eine Steigerung von 96,7 %. Dagegen bleibt die Gesamtsumme der Aufwendungen der Sozialhilfeträger für Tagesförderstätten mit rd. 410 Mio. € (18.615 € je Fall im Jahr 2002) deutlich zurück.

c. Eine Gesamtbetrachtung:

Insgesamt wurden im Jahre 2003 10,9 Mrd. Euro brutto für die Eingliederungshilfe ausgegeben. Die Nettoaufwendungen sind unwesentlich geringer. Damit nimmt die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen die umfangreichste Position unter den Hilfearten der Sozialhilfeträger ein. Sie allein trägt einen Anteil von 43 % an den gesamten Sozialhilfeaufwendungen. Im Vergleich dazu: Die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt, die in der Bevölkerung gemeinhin als der größte Ausgabenposten angesehen wird, machte im Jahre 2003 nur 9,7 Mrd. Euro, also 39 % des gesamten Sozialhilfeaufwandes aus.

2. Staatsverschuldung und ihre Auswirkungen für die Zukunft:

Diese Zahlen wären für sich gesehen sicherlich nicht dramatisch, wäre der Staat und damit auch die Kommunen und kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt in der Lage, diesen steigenden Finanzbedarf aus dem Steueraufkommen aufzubringen. Gerade dies ist aber nicht der Fall. Deshalb ist es wichtig, der Entwicklung der Sozialhilfe die allgemeine Entwicklung der Bundesrepublik und ihre Finanzierungssituation gegenüberzustellen. Auch dazu einige Fakten:

Unsere Gesellschaft ist gekennzeichnet durch Überalterung als Folge kontinuierlich ansteigender Lebenserwartung und zu geringer Kinderzahl. Die Demographie kann zumindest bis zum Jahre 2050 ziemlich genaue Vorhersagen treffen. Die Bevölkerungsentwicklung ist träge, und die Faktoren sind denkbar einfach. Diejenigen, die in 30 Jahren die Renten finanzieren, sind heute schon geboren. Ihre Zahl steht also weitgehend fest und somit auch die Zahl derjenigen, die in 65 Jahren in Rente gehen wollen. Es sind die in diesen Jahren neu geborenen Kinder.

Für 2050 hat das Statistische Bundesamt folgende Prognose berechnet:

- Deutschland wird 68,5 Mio. Einwohner haben, heute sind es 82,4 Mio.

- Fast 40 % werden über 60 sein, ihre Zahl steigt um 6,6 Mio.
- Nur jeder 7. Deutsche wird noch unter 20 sein, heute ist es jeder 5.
- Auf 100 Deutsche zwischen 20 und 60 kommen 85 Senioren.
- Das Durchschnittsalter liegt bei über 50 Jahren.
- Die Lebenserwartung von Senioren beträgt bei Männern 83,7 (plus 4,5) Jahre und bei Frauen 88,2 (plus 4,7) Jahre.

Auf die sich daraus ergebenden besorgniserregenden Folgen möchte ich hier nicht näher eingehen, es würde diesen Rahmen sprengen.

3. Die Position der Bundesregierung und der politisch Handelnden in Bund und Ländern

Angesichts dieser zugegebenermaßen sehr düsteren Prognosen stellt sich natürlich die Frage, welche Antworten die Bundesregierung sowie die im Bund handelnden politisch Verantwortlichen haben und in welcher Weise sie beabsichtigen, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Bei kritischem Lesen der hierzu vorliegenden Äußerungen kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass den politisch Verantwortlichen die Dramatik und Dimension der gesellschaftlichen Entwicklung nicht bewusst ist, zumindest klammern sie diese für die Eingliederungshilfe weitgehend aus.

Dies ist abzulesen aus der Antwort der Bundesregierung vom 30.11.2004 auf eine kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion der FDP⁴. Sie stellt u. a. fest, dass sie Forderungen nach einer auch nur teilweisen Verlagerung von Eingliederungshilfekosten auf den Bund ablehnt. Sie spricht sich auch aus sozialpolitischen Erwägungen gegen Leistungseinschränkungen im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen aus. Dies ist eine klare Aussage.

Sie bedeutet einerseits, dass vor allem Kommunen, aber auch Länder – je nach dem, wo die Aufgaben der Eingliederungshilfe angesiedelt sind – mit der Finanzierung der Eingliederungsleistungen – so auch in Werkstätten – alleingelassen sind und vorerst bleiben werden. Sie sollen also die enormen und steigenden Kosten auch künftig aus Mitteln der örtlichen Daseinsvorsorge der Kreise und Städte tragen.

4. Die Position der BAGüS zur Spardiskussion

Lassen Sie mich folgendes klar sagen: Die BAGüS ist nach wie vor der Auffassung, dass der uns anvertraute Personenkreis auch künftig die für ihn notwendigen Hilfen der medizinischen Rehabilitation, der Teilhabe am Arbeitsleben sowie der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft erhalten

⁴ S. Drs. 15/4372

muss. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dieses sicherzustellen.

Gleichwohl ist es notwendig Vorschläge zu unterbreiten, an welchen Stellen und in welcher Weise aus unserer Sicht Einschnitte, Eingriffe oder Kehrtwendungen notwendig sind. Wir haben solche Vorschläge in der Vergangenheit mehrfach unterbreitet und werden uns auch in künftige Diskussionen mit Vorschlägen einbringen.

II.

Die Position der BAGüS zu den Zugangsvoraussetzungen behinderter Menschen zu Werkstätten

Ein wichtiges Augenmerk müssen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe auf die Frage des Zugangs zu den Werkstätten und auf den Übergang aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt richten.

Gerade das zum 01.01.2005 in Kraft getretene SGB II hat hier Verwirrung gestiftet, weil nach § 16 Abs. 1 Satz 2 SGB II auch Leistungen nach § 102 Abs. 2 SGB III, also Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich einer Werkstatt, an erwerbsfähige hilfebedürftige behinderte Menschen erbracht werden können.

Wir halten diese Regelung für ein Versehen oder eine Ungenauigkeit des Gesetzgebers, da wir nicht glauben, dass die Öffnung der Werkstatt für den Personenkreis der erwerbsfähigen Menschen gewollt war. Die Regelung steht auch mit den sonstigen Vorschriften des Werkstätten- und Leistungsrechtes nicht in Einklang und geht deshalb ins Leere.

Für die BAGüS bleibt es dabei: Die Werkstatt steht nur denjenigen behinderten Menschen offen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können. Kriterium ist hierfür der seit Jahren entwickelte Maßstab der Erwerbsfähigkeit, wie er aus dem Rentenrecht (§ 43 SGB VI) abgeleitet und in § 8 SGB II inhaltlich übernommen ist.

Erfasst sind auch nicht diejenigen Personen, für die Leistungen nach § 33 Abs. 2 – 7 SGB IX zur Verfügung stehen. Es handelt sich hierbei um Leistungen, um die Erwerbsfähigkeit entsprechend der Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu bessern, herzustellen oder wiederherzustellen und damit die Teilhabe am Arbeitsleben möglichst auf Dauer zu sichern. Zusätzlich hat der Gesetzgeber für diese Personengruppe Beschäftigungsmöglichkeiten in Integrationsprojekten nach § 132 SGB IX vorgesehen und dessen Finanzierung in § 134 SGB IX grundsätzlich geregelt.

Anders gesagt: Die Leistungen nach § 33 SGB IX und die Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen von Integrationsprojekten richten sich an einen Personenkreis, bei dem erwartet werden kann, dass er mit den dort angebo-

tenen Hilfen und Maßnahmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbar sein wird. Ist dies der Fall, kommen ausschließlich diese Maßnahmen in Frage. Die Werkstatt steht diesem Personenkreis dann nicht offen, zumal auch Leistungen des Sozialhilfeträgers in diesen Fällen nicht erbracht werden können.

Hierin besteht offensichtlich Einvernehmen mit der BAG:WfbM, die hierzu erklärt hat, dass Leistungen der Rehabilitationsträger und die der Werkstattträger denjenigen Personengruppen vorbehalten sind, die behinderungsbedingt als voll erwerbsgemindert gelten⁵.

Auch die Vorschriften in Teil 2 des SGB IX über die Anforderungen, die eine Werkstatt zu erfüllen hat, enthalten klare Aussagen. So formuliert § 136 SGB IX die Anforderungen an die Werkstatt: Sie hat diejenigen behinderten Menschen, die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, ihre dort näher festgelegten Leistungen anzubieten. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sie Personen, die trotz Art oder Schwere der Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, diese Leistungen nicht anbieten soll oder gar darf.

Im Sinne einer zielgerichteten Steuerung und bedarfsgerechten Leistungserbringung werden die Sozialhilfeträger künftig verstärkt darauf achten, ob behinderte Menschen, die um Aufnahme in eine Werkstatt nachsuchen, nicht doch mit den vorgelagerten Maßnahmen und Instrumenten, die § 33 SGB IX in Verbindung mit dem SGB III bietet – und ggf. unter Zuhilfenahme von Integrationsfachdiensten – auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert oder in Integrationsprojekte vermittelt werden können.

Da ab 01.01.2005 mit der Aufnahme in die Werkstatt auch eine Entscheidung über die Zuständigkeit für die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung nach dem SGB XII getroffen wird, kommt der Empfehlung des Fachausschusses künftig eine besondere Bedeutung zu. Spricht sich nämlich der Fachausschuss der Werkstatt für eine Aufnahme eines behinderten Menschen aus, so wird nach § 45 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 SGB XII unterstellt, dass der behinderte Mensch voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 SGB VI ist. Er kann dann keine Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II, also finanziert aus Bundesmitteln, sondern nur Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII, die die örtlichen Sozialhilfeträger aufzuwenden haben, beziehen. Bedeutung könnte dabei die nach § 45 SGB II zu bildende Einigungsstelle erlangen. Ist nämlich zwischen den in Frage kommenden Leistungsträgern streitig, ob eine Person erwerbsfähig im Sinne des SGB II ist, kann der durch eine negative Entscheidung belastete Leistungsträger die Einigungsstelle an-

⁵ S. Stellungnahme der BAG:WfbM anlässlich der Sitzung des Fachausschusses Rehabilitation und Teilhabe beim Deutschen Verein am 15.02.2005

rufen. So lange gilt die Person als erwerbsfähig und ist damit im Leistungsbe-
reich des SGB II. Deshalb halten wir eine Beteiligung eines Vertreters des ört-
lichen Sozialhilfeträgers an den Beratungen des Fachausschusses für unbe-
dingt notwendig.

Die Sozialhilfeträger sehen im Übrigen in dem Instrument der Einigungsstelle
eine gute Möglichkeit, in Zweifelsfällen die Entscheidung über die Erwerbs-
minderung zusätzlich durch weitere Feststellungen und fundierte Untersu-
chungen und Diagnostiken abzusichern.

III.

Die Beschäftigung von Menschen mit erhöhtem oder hohem Hilfebedarf in Werkstätten und Abgrenzung zu den Tagesförderstätten

1. Anforderungen an eine Werkstatt und Grenzen der Werkstatt

Für mich ist unstrittig, dass jeder Mensch, der die im SGB IX genannten
Mindestvoraussetzungen zur Werkstattaufnahme erfüllt, auch einen An-
spruch auf Beschäftigung in der Werkstatt hat. Nach Abschluss der schuli-
schen Förderung auch eines schwerstbehinderten Menschen ist in der Re-
gel davon auszugehen, dass zumindest seine berufliche Eingliederung in
eine Werkstatt möglich ist. Der aus meiner Sicht häufig überstrapazierte
Begriff „schwerstbehindert“ sagt also zunächst einmal nichts darüber aus,
ob ein behinderter Mensch die Aufnahmevoraussetzungen für eine Werk-
statt erfüllt oder nicht.

Da die Aufnahme behinderter Menschen in eine Werkstatt unabhängig von
der Schwere der Behinderung und einem besonderen Bedarf an Förde-
rung, begleitender Betreuung und Pflege erfolgt, muss die Werkstatt über
die notwendigen Fachkräfte verfügen, um ihrer Aufnahmeverpflichtung
sachgerecht nachkommen zu können. Hierzu gehören u. a. auch pflegeri-
sche Fachkräfte. Die Aufnahmevoraussetzungen sind auch erreichbar,
wenn man für diesen besonderen Personenkreis einen vom Regelfall der
Fachkraftquote (nämlich 1 : 12) abweichenden Personalschlüssel verein-
bart. Ich erinnere daran, dass § 9 Abs. 3 Satz 1 WVO die Grundsatzaus-
sage zur Personalausstattung enthält, nämlich das Prinzip der individuellen
Personalbemessung. Die Zahl der Fachkräfte zur Arbeits- und Berufsförde-
rung ist also nicht verbindlich vorgegeben, sondern hat sich u. a. und aus
meiner Sicht insbesondere an den jeweiligen Bedürfnissen der behinderten
Menschen zu orientieren. Damit besteht die Verpflichtung, auf die beson-
deren Bedürfnisse besonders hilfebedürftiger Menschen einzugehen. Nicht
geklärt ist allerdings, wann ein solcher besonderer Hilfebedarf vorliegt, der
mit dem üblichen Personalschlüssel von 1 : 12 nicht angemessen betreut
und gefördert werden kann. Dies gilt es im Einzelfall auf Landesebene zu
verhandeln und zu vereinbaren. Die Entscheidung darüber wird häufig

durch die Vereinbarung unterschiedlicher Hilfebedarfsgruppen getroffen, denen ein unterschiedliches Personalgerüst hinterlegt ist.

Wo die Differenzierung nach Gruppen von Leistungsempfängern mit vergleichbarem Hilfebedarf nicht vereinbart ist, sind individuelle oder gesonderte Absprachen über die Personalzuschläge für schwerstbehinderte Menschen zu treffen.

Sie wissen, ich komme aus Nordrhein-Westfalen. Wir haben immer zur Frage der Beschäftigung von Menschen mit erhöhtem oder hohem Hilfebedarf eine besondere Position eingenommen. Sie lautete auf eine einfache Formel gebracht: Wer nach den landesrechtlichen Vorschriften des Schulrechtes schulisch bildbar ist, ist auch beruflich bildbar und muss demzufolge in einer Werkstatt aufgenommen und beruflich gefördert werden. Da in Nordrhein-Westfalen quasi jeder behinderte Mensch beschult wird, hat dies zur Folge, dass jeder behinderte Mensch, also auch schwerstbehinderte Menschen mit erheblichen Beeinträchtigungen in die Werkstätten aufgenommen wurden und werden. Ich bin persönlich überzeugt davon, dass dies der richtige Weg ist, wenngleich er immer wieder in Frage gestellt wird. Eines gilt aber richtig zu stellen! In NRW werden nur schwerstbehinderte Menschen in die Werkstatt aufgenommen, die auch die Aufnahmevoraussetzungen erfüllen. Allerdings werden diese Voraussetzungen unter Berücksichtigung der von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze weitestgehend ausgelegt.

Deshalb hier noch einmal ein vertiefender Blick auf die Zugangsvoraussetzungen zur Werkstatt. § 136 Abs. 2 Satz 1 grenzt den Zugang zur Werkstatt hinsichtlich des Leistungsvermögens nach unten hin ab, während Abs. 1 Satz 2 eine Abgrenzung nach oben hin, also zum allgemeinen Arbeitsmarkt vornimmt. Nach der formulierten Untergrenze steht behinderten Menschen nur dann die Werkstatt offen, sofern erwartet werden kann, dass sie spätestens nach Teilnahme an Maßnahmen im Berufsbildungsbereich wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistungen erbringen werden. Der Gesetzgeber definiert diesen Begriff nicht näher, nennt aber drei Tatbestände, bei denen er kraft Gesetzes unterstellt, dass ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung nicht erreicht werden kann. Diese Tatbestände sind:

1. eine erhebliche Selbst- und Fremdgefährdung trotz einer der Behinderten angemessenen Betreuung – bis zum 31.07.1996 wurden diese Menschen als „nicht gemeinschaftsfähig“ bezeichnet -
2. das Ausmaß der erforderlichen Betreuung und Pflege, dass bereits für sich eine Teilnahme an berufsbildenden und begleitend Maßnahmen der Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der Persönlichkeit im Berufsbildungsbereich dauerhaft nicht zulässt – bis zum 31.07.1996 wurden diese Menschen als „außerordentlich pflegebedürftig“ bezeichnet -

3. sonstige nicht näher bestimmte Umstände – eine Auffangklausel, die nach meiner Kenntnis keine praktische Bedeutung hat.

Sicherlich ist die Frage, wann eine erhebliche Selbst- und Fremdgefährdung so erheblichen Ausmaßes vorliegt, dass der schwerstbehinderte Mensch nicht in eine Werkstatt eingegliedert werden kann, schwierig zu beantworten. Nach meiner Kenntnis legen die Einrichtungen hier auch unterschiedliche Maßstäbe an. Eines kann man jedoch feststellen: Liegt eine solche gravierende Selbst- oder Fremdgefährdung vor, dass der betroffene Mensch trotz des qualitativ und quantitativ für notwendig erachteten Personaleinsatzes und trotz entsprechender sachlicher und räumlicher Ausstattung nicht in die Werkstatt eingegliedert werden kann, wird dies in der Regel auch in der Tagesförderstätte nicht möglich sein. Alternative Maßnahmen für diese Personen sind dann gering. Insbesondere stellt sich dann die Frage, ob man der Selbst- und Fremdgefährdung nicht doch mit weiteren medizinisch-therapeutischen Maßnahmen begegnen oder aber auf Spezialeinrichtungen zurückgegriffen werden muss.

Um dem Ausmaß der erforderlichen Pflege und Betreuung gerecht zu werden, ist Personal erforderlich; hierzu habe ich bereits Ausführungen gemacht. Ich erinnere zusätzlich daran, dass der Gesetzgeber in § 136 Abs. 2 Satz 2 SGB IX eine angemessene Betreuung von der Werkstatt verlangt, die zur Erfüllung dieses Anspruchs mit dem Leistungsträger vereinbart werden muss.

Der Gesetz- und Verordnungsgeber hat den Begriff des Mindestmaßes wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung nicht definiert. Er ist deshalb in den vergangenen Jahren in der Rechtsprechung ausgestaltet und gefestigt worden. Umfassende Ausführungen hierzu enthält das Urteil des Bundessozialgerichtes vom 07.12.1983⁶. Danach ist eine Arbeitsleistung dann wirtschaftlich verwertbar, wenn ihr Ergebnis wirtschaftlichen Wert besitzt, sich also beispielsweise als Ware oder Dienstleistung verkaufen lässt.

Da jedoch nur ein Mindestmaß erforderlich ist, reicht jedes Minimum an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung aus. Es kommt somit nicht darauf an, ob Arbeits-, Sach- und Personalaufwand und Arbeitsergebnis in einem wirtschaftlichen Verhältnis zueinander stehen, ob der behinderte Mensch die Kosten seines Platzes in der Werkstatt oder einen bestimmten Teil dieser Kosten erwirtschaftet oder der behinderte Mensch ein Mindesteinkommen erzielt.

Das Urteil des Bundessozialgerichtes vom 29.06.1995⁷ bekräftigt und ergänzt diese Definition. Danach ist ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertba-

⁶ BSG vom 07.12.1983, (7 RAR 73/82, SozR 4100 § 58 Nr. 14)

⁷ BSG vom 29.06.1995 (11 RAR 57/94, BSGE 76, 178 – 184)

rer Arbeitsleistung zu erwarten, wenn der behinderte Mensch an der Herstellung der von diesen Werkstätten vertriebenen Waren und Dienstleistungen durch nützliche Arbeit beteiligt werden kann. Eine solche Arbeitsleistung ist ausreichend, ohne dass es auf ein wirtschaftliches Verhältnis von Personalaufwand und Arbeitsergebnis im Sinne betriebswirtschaftlicher Abwägung ankommt.

Das Bundessozialgericht hat eine Reihe weiterer Urteile ähnlichen Tenors verkündet. Danach hat die höchstrichterliche Rechtsprechung unzweifelhaft die Zugangsvoraussetzungen zur Werkstatt auf ein Minimum einer Leistungsfähigkeit reduziert. Das Minimum der Arbeitsleistung wäre demnach eine Arbeitseinheit, für die das Maximum der verfügbaren Zeit einzuräumen ist; dies wäre bei extremer Auslegung die Lebensarbeitszeit.

Kritisch mit dieser Sichtweise setzt sich Herr Prof. Quambusch in einem Aufsatz in der Zeitschrift für Sozialrecht in Deutschland und Europa (ZFSH) auseinander⁸. Er vertritt hierin die Auffassung, dass die Neufassung von § 12 Abs. 3 WVO bei der Bestimmung des den Werkstattbeschäftigten abverlangten Mindestmaßes wirtschaftlich verwertbarer Arbeit nicht außer Acht gelassen werden dürfe. Sie wirke sich in der Weise aus, dass die Tätigkeit dem Wortsinn folgend an den Maßstäben ökonomischen Handelns orientiert werden müsse. Danach sei die wirtschaftliche Verwertbarkeit erst zu bejahen, wenn ein Ergebnis erwirtschaftet wird, das die Kosten der Produktionserstellung übersteige.

Lasse man dem gegenüber bereits irgendeine nützliche Tätigkeit als werkstattgerechte Arbeitsleistung ausreichen, so sei schon fraglich, ob man hierfür überhaupt den Begriff der Arbeit in Anspruch nehmen könne, denn Arbeit sei in Anlehnung an die üblichen lexikalischen Definitionen als bewusstes und zielorientiertes Handeln zu verstehen.

Er äußert im Weiteren die Hoffnung, dass möglicherweise die Novellierung der Werkstättenverordnung dazu beizutragen vermöge, die wahren Leistungsmöglichkeiten schwerstmehrfachbehinderter Menschen mit gesteigertem Realitätssinn und größerer Rechtstreue zu erkennen. An anderer Stelle seines Aufsatzes stellt er fest, dass weder in den Förderstätten noch in den Werkstätten übersehen werden kann, dass Schwerstmehrfachbehinderte in aller Regel schon allein wegen ihrer geistigen Behinderung unfähig sind, eine werkstatttypische Arbeit zu leisten.

Dieser Sichtweise kann ich mich nicht anschließen. Ich vermag nämlich nicht einzusehen, warum nicht auch schwerstbehinderten Menschen eine ihren Neigungen, Fähigkeiten und Möglichkeiten entsprechende adäquate Beschäftigung in einer Werkstatt angeboten werden kann, wobei sicherlich die Frage der werkstatttypischen Beschäftigung zu definieren ist. Ich meine, anhand vieler mir persönlich bekannter Einzelbeispiele aus nordrhein-

⁸ s. Quambusch in ZFSH/SGB 03/2004 S. 140 – 146

westfälischen Werkstätten – aber auch aus anderen Bundesländern - kann nachgewiesen werden, dass schwerstbehinderten Menschen dort unter veränderten und ihren Ansprüchen angepassten Bedingungen adäquate Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden können.

Auch aus den Gesetzesmaterialien lässt sich ablesen, welchen Personenkreis der Gesetzgeber als diejenigen behinderten Menschen vor Augen hatte, für die die Werkstatt nicht die geeignete Einrichtung ist. Es sind Personen die *besonderer Hilfen in besonderen Einrichtungen bedürfen, weil sie ausschließlich Beschäftigungs- oder Arbeitstherapie, also Rehabilitationsmaßnahmen nach § 26 Abs. 2 Nr. 4 und 7 SGB IX oder ausschließlich Bewahrung und Pflege in Frage kommen*, so die Bundesregierung in der 13. Legislaturperiode⁹.

Auch Cramer geht deshalb in seinem Werkstättenkommentar zurecht von einem *sehr kleinen Kreis von behinderten Menschen aus, die auf das Angebot in einer Tagesförderstätte unter dem verlängerten Dach einer Werkstatt oder in einer eigenständigen Einrichtung im Einzugsbereich einer Werkstatt angewiesen sind*¹⁰.

2. Anforderungen und Rahmenbedingungen der Tagesförderstätten

Da es also einen solchen kleinen Kreis behinderter Menschen gibt, die nach den in anderen Bundesländern geltenden Kriterien die in § 136 Abs. 2 SGB IX genannten Aufnahmekriterien für die Förderung und Beschäftigung in einer Werkstatt (noch) nicht erfüllen, war und ist es notwendig, in diesen Ländern auch für diesen Personenkreis Angebote zu schaffen, um eine der Behinderung adäquate Betreuung sicherzustellen. Solche Betreuungs- und Förderangebote sind auch für behinderte Menschen notwendig, die aus Altersgründen oder vorzeitig aus gesundheitlichen Gründen aus der Werkstatt ausscheiden müssen und die nicht in einer Wohneinrichtung leben, die als Teil ihres Leistungsangebotes auch eine Tagesbetreuung vorhalten.

Damit sage ich klar, dass solche Tagesförderstätten nicht auch für Menschen eingerichtet werden müssen, die in Wohneinrichtungen leben, solange sie dort ein an ihren Neigungen und Fähigkeiten orientiertes tagesstrukturierendes Angebot erhalten. Mir ist durchaus bekannt, dass diese Position von den Leistungsanbietern und auch den Behindertenverbänden kritisch und anders gesehen wird. Es mag auch sicherlich wünschenswert sein, Wohnen und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft – wir reden hier

⁹ s. BT.-Drs. 13/2764, S. 7

¹⁰ s. Cramer, Werkstätten für behinderte Menschen, Kommentar 3. Auflage, § 136 Rn. 29

nicht mehr von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben - räumlich zu trennen. Gleichwohl: zwingend ist dies nicht und deshalb auch verständlich, wenn die Kostenträger angesichts der Finanzlage diese Wünsche derzeit nicht mittragen oder zurückstellen.

Diese Maßnahmen finden in Förder- und Betreuungsstätten (FBS) mit unterschiedlicher Bezeichnung und unterschiedlichen Organisationsstrukturen statt, z. B. Förder- und Betreuungsbereiche, Förder- und Betreuungsgruppe, Schwerstbehindertengruppe, Tagespflegestätte, Tagesstätten, Altengruppe oder Tagesförderstätte, wie sie diese in dieser Veranstaltung bezeichnen.

Die BAGüS hat sich mit dieser Hilfeform intensiv befasst und in ihren Werkstattempfehlungen hierzu folgendes geregelt, wobei sie sich für den Begriff der Förder- und Betreuungsstätten – quasi als Oberbegriff der verschiedenen Formen – entschieden hat.

a. Ziele der Maßnahmen und Leistungsinhalte

Die in Förder- und Betreuungsstätten anzubietenden Maßnahmen haben das Ziel,

- die Förderung praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten, die erforderlich und geeignet sind, dem behinderten Menschen die für ihn erreichbare Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen,
- auf Maßnahmen der Teilhabe am Arbeitsleben, vor allem in Werkstätten bzw. vergleichbaren sonstigen Beschäftigungsstätten, vorzubereiten,
- die pflegerische Versorgung der behinderten Menschen sicherzustellen und
- angemessene tagesstrukturierende Hilfen für die aus der Werkstatt ausgeschiedenen behinderten Menschen anzubieten.

Im Einzelnen ergeben sich daraus vor allem folgende Leistungen:

- Förderung, Erhalt und Erwerb von Fähigkeiten und Fertigkeiten im persönlichen und lebenspraktischen Bereich,
- Entwicklung des Sozialverhaltens,
- Hilfen zur Förderung der Verständigung mit der Umwelt,
- Mobilitätstraining,
- Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten mit dem Ziel der Eingliederung in eine Werkstatt für behinderte Menschen,
- pflegerische Versorgung.

Daneben tragen diese Einrichtungen wesentlich dazu bei, die Angehörigen des behinderten Menschen zu entlasten und damit eine vollstatio-

näre Unterbringung zu vermeiden oder solange als möglich hinauszuzögern.

b. Räumliche Voraussetzungen

Förder- und Betreuungsstätten sollen vorrangig in räumlichem oder organisatorischem Zusammenhang mit einer anerkannten Werkstatt eingerichtet werden - sog. verlängertes Dach der Werkstatt – (§ 136 Abs. 3 SGB IX). Danach sollen behinderte Menschen, die die Voraussetzungen für eine Beschäftigung in einer Werkstatt nicht erfüllen, in Einrichtungen oder Gruppen – ggf. auch auf besonderen Einzelplätzen - betreut und gefördert werden, die der Werkstatt angegliedert sind.

c. Organisatorische Voraussetzungen

Daraus ist abzuleiten, dass es zwar nicht zwingend notwendig ist, Personen, die nicht, noch nicht oder nicht mehr werkstattfähig sind, unmittelbar in einer der Werkstatt angegliederten Organisationseinheit zu betreuen. Es erscheint jedoch konzeptionell sinnvoll, Förder- und Betreuungsstätten direkt an eine Werkstatt anzubinden. Dies erleichtert die Durchlässigkeit zur Werkstatt, vereinfacht die Abstimmung untereinander und erleichtert Erprobungen in in Frage kommenden Bereichen der Werkstatt. Es verhindert auch sachfremde Entscheidungen infolge konkurrierender Interessen verschiedener Einrichtungen.

Da die Förder- und Betreuungsstätten für die einzelnen Zielgruppen (z. B. nicht werkstattfähige schwerstbehinderte Menschen/aus Gesundheits- und Altersgründen aus der Werkstatt Ausgeschiedene) unterschiedliche Aktivitäten anzubieten haben, ist auch die Personalausstattung entsprechend zu differenzieren.

d. Gruppengrößen

Wegen der besonderen Betreuungserfordernisse der nicht werkstattfähigen schwerstbehinderten Menschen in den Förder- und Betreuungsstätten wird daher regelmäßig eine ständig anwesende Betreuungsperson in den Gruppen für erforderlich angesehen.

Wir haben daher empfohlen, die Gruppengröße so zu gestalten, dass dies (z. B. durch die Organisation von Doppelgruppen) gewährleistet ist.

Die Förderung, Betreuung und Pflege der in Förder- und Betreuungsstätten betreuten Personen sollte durch fachlich qualifiziertes Personal erfolgen. Hierfür kommen vor allem Heilerziehungspfleger und Heilerzieher (bzw. in den neuen Bundesländern entsprechende Berufsbilder, z. B. Facharbeiter für Krankenpflege, Heilerziehungsdiakone, Rehabilitationspfleger usw.) in Betracht, aber auch eine Betreuung durch Krankenpfleger, Altenpfleger sowie pflegerisches Hilfspersonal (z. B. Kran-

kenpflegehelfer, Altenpflegehelfer) ist möglich, wenn eine ausreichende fachliche Leitung der Betreuungsarbeit gewährleistet ist.

Soweit begleitende externe Fachdienste notwendig sind (z. B. Krankengymnastik, Logopädie, Ergotherapie usw.), ist der Vorrang der Krankenversicherung zu beachten.

3. Vorrang der Leistungen in Werkstätten für behinderte Menschen

Die Aufnahme in eine Werkstatt ist vor allem bei aus einer Sonderschule entlassenen behinderten Menschen vorrangig gegenüber Maßnahmen in Förder- und Betreuungsstätten. Es gibt also aus unserer Sicht kein Wunsch- und Wahlrecht der betroffenen Menschen. Es empfiehlt sich deshalb in den jeweiligen Regionen eine Absprache zu treffen, wonach in sämtlichen Fällen, in denen es nach Auffassung eines Beteiligten (Bundesagentur für Arbeit, Träger der Sozialhilfe, Werkstatt, behinderter Mensch bzw. gesetzlicher Vertreter) streitig ist, ob die Voraussetzungen für eine Aufnahme in eine Werkstatt vorliegen, die Werkstattfähigkeit stets zunächst im Eingangsverfahren abzuklären. Erst zum Abschluss des Eingangsverfahrens sollte endgültig über die Möglichkeiten der Teilhabe am Arbeitsleben entschieden werden. Kommt nach Durchführung des Eingangsverfahrens der Fachausschuss zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für die Erbringung von Leistungen im Berufsbildungsbereich der Werkstatt noch nicht vorliegen, empfiehlt er die Betreuung in der Förder- und Betreuungsstätte oder eine sonstige geeignete Maßnahme. Mir ist bewusst, dass gerade die Bundesagentur für Arbeit sich mit dieser Sichtweise und praktischen Empfehlung schwer tut, gleichwohl ist dies für mich das einzig vernünftige und praktikable Verfahren.

Lehnt der zuständige Rehabilitationsträger (in der Regel die Bundesagentur für Arbeit) Leistungen im Eingangsverfahren der Werkstatt mit der Begründung ab, dass seines Erachtens – entgegen der Auffassung des Trägers der Sozialhilfe – der behinderte Mensch die Voraussetzungen für eine Beschäftigung in einer Werkstatt nicht erfüllt, ist der behinderte Mensch auf seinen Anspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben hinzuweisen. Er wird bei dessen Durchsetzung durch den Sozialhilfeträger unterstützt.

Solche Fälle sind im vergangenen Jahr in Sachsen bekannt geworden, wo die örtlichen Arbeitsagenturen durch eine enge Auslegung der Aufnahmekriterien für eine Werkstatt versuchten, sich ihrer Verpflichtung zu Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich von Werkstätten – wohl aus rein fiskalischen Erwägungen – zu entziehen. Es ist aus meiner Sicht unbedingt notwendig, solchen Bestrebungen mit allen Mitteln entgegenzutreten.

4. Rechtliche Aspekte der Leistungen an behinderte Menschen in Tagesförderstätten

a. Rechtsstellung der behinderten Menschen

Die Förder- und Betreuungsstätten sind keine Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben. Deshalb sind die dort aufgenommenen Personen weder sozialversicherungspflichtig, noch besteht ein Anspruch auf Entgelt, da eine zu vergütende Arbeitsleistung nicht erbracht wird. Auch die Bestimmung über die Zahlung eines Arbeitsförderungsgeldes findet keine Anwendung.

b. zur rechtlichen Einordnung der Hilfeart

Es handelt sich in der Regel um Eingliederungshilfe nach § 54 Abs. 1 Satz 1 SGB XII i. V. m. § 55 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX (Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft), auch wenn die Maßnahmen Elemente der beruflichen Förderung enthalten und das Ziel verfolgen, die Voraussetzungen der Beschäftigung in einer Werkstatt zu erreichen.

Es sind individuelle Leistungen, auf die die einzelnen behinderten Menschen, nicht aber die Einrichtung einen Anspruch haben. Sie können auch in Form eines persönlichen Budgets erbracht werden.

c. Behandlung des Einkommens und Vermögens

Die Frage, in welchem Umfang die in § 19 Abs. 3 SGB XII genannten Personen – also der Leistungsempfänger und die zu seiner Bedarfsgemeinschaft zählenden Personen - zu den Kosten der Leistungen beizutragen haben, richtet sich nach der Zielsetzung der zu erbringenden Leistungen im Einzelfall. Hier unterscheidet der Gesetzgeber seit dem 1.7.2001, also dem Inkrafttreten des SGB IX, zwei Fallgestaltungen.

1. Handelt es sich um eine Hilfe zum Erwerb praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten, die erforderlich und geeignet sind, behinderten Menschen die für sie erreichbare Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen und wird diese Hilfe in einer besonderen teilstationären Einrichtung erbracht, so beschränkt sich nach § 92 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 SGB XII die Beteiligung der in § 19 Abs. 3 SGB XII genannten Personen auf die Aufbringung der Kosten des Lebensunterhalts, also auf die in der Tagesförderstätte erbrachte Verpflegung. Vorhandenes Vermögen bleibt unberücksichtigt (§ 92 Abs. 2 Satz 2 SGB XII)

Die in Fördergruppen der Werkstätten oder Tagesfördereinrichtungen betreuten Menschen werden also hinsichtlich ihres Einkom-

mens- und Vermögenseinsatzes den im Arbeitsbereich einer anerkannten Werkstatt Beschäftigten gleichgestellt.

2. Ist auf Grund des Alters (also nach Vollendung des 65. Lebensjahres) oder wegen des Gesundheitszustandes eines behinderten Menschen oder aus sonstigen Gründen (z.B. der Umfang und die Schwere der Pflegebedürftigkeit) eine Teilhabe am Arbeitsleben nicht das angestrebte Ziel der Hilfe, richtet sich der Einsatz des Einkommens und Vermögens nach dem Ersten bis Dritten Abschnitt des Elften Kapitels SGB XII. Der Leistungsempfänger bzw. seine zur Bedarfsgemeinschaft zählenden Angehörigen haben sich also im Rahmen des nach dem SGB XII Zumutbaren an der Kosten zu beteiligen oder gar diese als sog. Selbstzahler alleine zu tragen.

Solche Fallgestaltungen finden sich insbesondere in den Leistungsangeboten und Konzeptionen von Trägern von Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen wieder.

Diese Regelung war ein wichtiger Kompromiss zwischen Leistungsanbietern, Behindertenverbänden und Leistungsträgern im gemeinsamen Ringen um das SGB IX. Die Leistungsträger lehnten die Einbeziehung der Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft in die zugangsfreien Leistungen ab, während die Behindertenverbände und die Leistungsanbieter auf die Benachteiligung besonders schwer Betroffener hinwiesen, die entstehen würde, wenn schwerstbehinderte Menschen in Tagesförderstätten nicht wie die große Gruppe der Werkstattbeschäftigten zugangsfreie Leistungen erhalten.

5. Abgrenzung zwischen Tagesförderstätte und Tagespflegestätte.

Es wird mitunter die Frage aufgeworfen, ob Tagesförderstätten auch für den Personenkreis der schwerstpflegebedürftigen Menschen offen stehen müssen, also für Personen, bei denen der Pflegeaufwand im Vordergrund steht und weit dominierend ist. Gerade aus Bayern ist von Einzelfällen berichtet worden, dass Tagesförderstätten darauf verwiesen hätten, bei Erbringung der notwendigen Pflegeleistungen keinen Raum mehr für die notwendigen Eingliederungsmaßnahmen im Sinne der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu haben und deshalb die Aufnahme solcher Menschen abgelehnt hätten. Hiergegen seien die abgebende Sonderschule und die Eltern Sturm gelaufen. Man habe von der Einrichtung erwartet, dass das Problem durch Anpassung der zwischen dem Sozialhilfeträger und der Einrichtung ausgehandelten Vergütung Rechnung getragen wird.

Über das Problem der Abgrenzung der Eingliederungshilfe zur Hilfe zur Pflege ist zwischen den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, den Behindertenverbänden und den Sozialhilfeträgern nach Einführung der Pflegeversicherung hinreichend gestritten worden. Ich erinnere hierbei an die

vielen kontroversen und heftigen Diskussionen, die schließlich mit § 40a BSHG zu einer Sonderregelung für behinderte Menschen in Einrichtungen führte, seit dem 01.01.2005 inhaltsgleich in § 55 SGB XII übernommen. Diese Sonderregelung stellt zwar nur auf den vollstationären Bereich ab, die Regelung ist aber durchaus auf den teilstationären Bereich übertragbar. Für wen sollte im übrigen dann die Tagesförderstätte sein, wenn nicht auch für schwerst pflegebedürftige Menschen? Zu den Grenzen bei stark verhaltensauffälligen Menschen habe ich bereits Ausführungen gemacht. Wer bliebe dann übrig?

Die BAGüS denkt deshalb zurzeit nicht daran, diese umstrittene Thematik erneut aufzugreifen und auf die Frage der Abgrenzung von Aufgaben der Tagesförderstätten zu den Aufgaben der Tagespflegestätten zu übertragen.

Dabei erinnere ich an die höchstrichterliche Rechtsprechung¹¹, welche die Sonderregelung des § 43a SGB XI, wonach behinderten Menschen in stationären Einrichtungen nicht die Geldleistungen der jeweiligen Pflegestufe zustehen, sondern ein einheitlicher Betrag von 256 Euro, für rechtmäßig erachtet hat, weil es jedem Pflegebedürftigen offen steht, auch in einer Pflegeeinrichtung und somit auch in einer Tagespflegestätte betreut und gepflegt zu werden und dort dann die vollen Leistungen nach dem SGB XI zu erhalten. Die Pflegekasse kann deshalb die notwendigen Leistungen dort auch dann nicht verwehren, wenn es sich um einen jüngeren schwerstpflegebedürftigen behinderten Menschen handelt, der dieses Hilfeangebot ausdrücklich wünscht.

IV. Schlussfolgerungen

Zum Abschluss möchte ich nochmals auf die Thesen bzw. Fragestellungen eingehen, die meinem Vortrag vorangestellt wurden. Ich komme dabei zu folgender abschließender Bewertung:

1. Tagesförderstätten sind keine Auslaufmodelle, sie sind nach wie vor notwendig, um schwerstbehinderten Menschen, die die Aufnahmevoraussetzungen in die Werkstatt nicht erfüllen, eine adäquate Beschäftigungs- und Fördermöglichkeit anzubieten. Dabei sind die Zugangsvoraussetzungen zur Werkstatt möglichst weit auszulegen. Das Angebot darf sich auch künftig nur an einen kleinen Kreis von Leistungsberechtigten richten.

¹¹ s. Urteil des BSG vom 26.4.2001, B 3 P11/00 R; Soz R 3-0000

Es gilt deshalb zu verhindern, dass aufgrund von Einsparungswünschen der zuständigen Rehabilitationsträger Leistungen in Werkstätten mit der Folge versagt werden, dass eine Aufnahme in einer Tagesförderstätte empfohlen wird.

2. Befürchtungen, dass Werkstätten mehr und mehr das Auffangbecken für behinderte Menschen werden, die angesichts der Anforderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und der Angebote dort keine Chance mehr haben, bestehen durchaus zu Recht. Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe werden jedoch mit Argusaugen darüber wachen und alles Erforderliche tun, um eine solche Tendenzen und Bestrebungen zu verhindern. Sie sind schon heute mit der Finanzierung der Sozialhilfeaufwendungen für diejenigen Personen überfordert, die aufgrund von Art und Schwere der Behinderung auf die Leistungen in einer Werkstatt angewiesen sind.

Auch gilt es zu verhindern, dass ein Verdrängungswettbewerb zu Lasten leistungsschwacher und schwerstbehinderter Menschen entsteht. Ich meine, ich habe ausführlich und hoffentlich überzeugend dargestellt, dass auch schwerstbehinderte Menschen einen Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben haben und dieser erfüllt werden muss.

3. Ein Verdrängungswettbewerb zu Lasten leistungsschwacher und schwerstbehinderter Menschen in Tagesförderstätten hätte gravierende Folgen für die künftige Konzeption, das Platzangebot und den Finanzbedarf der Tagesförderstätten. Im Falle eines möglichen Ausfalls von Leistungen der vorrangigen Rehabilitationsträger an behinderte Menschen, die die Werkstattaufnahme anstreben, sehen die Sozialhilfeträger keine Möglichkeit, die notwendigen Investitionen für das dann erforderliche Platzangebot als auch den Finanzbedarf für die Folgekosten, also die dann notwendigen Vergütungen aufzubringen. Würden sie dazu gesetzlich verpflichtet, könnten die erforderlichen zusätzlichen Mittel nur durch Einsparungen bzw. durch Umsteuerung von Leistungen „im System“ aufgebracht werden. Was das bedeutet, muss ich ihnen nicht näher darlegen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.