

Bernd Finke
Geschäftsführer der BAGüS
48133 Münster

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

Ausgelagerte Arbeitsplätze der Werkstätten für behinderte Menschen

**Impulsreferat anlässlich der Auftaktveranstaltung des Arbeitskreises
„Ausgelagerte Arbeitsplätze“ von Cap Handy am 18.09.2007 in Koblenz**

1. Vorbemerkung:

„Werkstätten für behinderte Menschen sind nicht mehr zeitgemäß – Werkstätten im Umbruch“, so lautet der Titel eines Fachbeitrages in der Zeitschrift Fit for Business.

In der Wirtschaftswoche erschien am 04.06.2007 ein Artikel unter der Überschrift „Pfründe in Gefahr“. Zitiert wird der Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe Wolfgang Kirsch, der darin seine Sorgen über die nach wie vor überproportional steigenden Kosten der Behindertenhilfe zum Ausdruck bringt. Überschriften ist der Artikel mit folgenden Schlagworten: *Behindertenwerkstatt: mehr Wettbewerb, bessere Leistung, niedrige Preise.*

Was hat dies mit dem Titel der heutigen Veranstaltung zu tun?

In der Tat, die Werkstätten für behinderte Menschen sind in den Mittelpunkt der sozialpolitischen Aufmerksamkeit getreten. Negativ ausgedrückt könnte man sagen, sie sind „ins Gerede gekommen“.

Zwar bestreitet niemand so richtig, dass sie mit ihrem breiten und vielfältigen Angebot eine wichtige Rolle im deutschen sozialen Sicherungssystem spielen, gleichwohl: vielen erscheint das System Werkstätten zu starr, nicht flexibel genug, kaum bewegbar und in der Kostenentwicklung im fiskalischen Sinne nicht zu kontrollieren.

Ursachen für diesen Eindruck gibt es sicherlich viele, mögen sie berechtigt oder unberechtigt sein. Im Rahmen dieses Impulsreferates möchte ich darauf nicht näher eingehen. Es wäre auch nicht zielführend. Wichtiger ist, gemeinsam darüber nachzudenken, wie wir diesen Eindruck beseitigen und das Recht auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben behinderter Menschen gemeinsam mit dem Leistungsangebot der Werkstätten weiter entwickeln können.

Eines scheint allerdings unverrückbar zu sein: Der mit dem SGB IX vorgenommene Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe wird auch im Werkstättenrecht früher oder später Veränderungen bringen.

Ein wichtiges Element dieses Paradigmenwechsels sollte sein, dass nicht mehr die institutionellen Hilfen im Mittelpunkt des Leistungsgeschehens stehen, sondern der individuelle Anspruch jedes Einzelnen auf Teilhabeleistungen.

2. Die wesentlichen Eckpunkte dieses Prozesses:

Seit Inkrafttreten des SGB IX und spätestens seit der modellhaften Erprobung des persönlichen Budgets mit seinem zum 01.01.2008 eintretenden Rechtsanspruch wird darüber diskutiert, wie die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen flexibilisiert werden können.

Am Sprachgebrauch können Sie bereits erkennen, worum es geht. Es geht in erster Linie um die Flexibilisierung des Leistungsangebotes, also aus dem Blickwinkel der betroffenen Person. Dies bedingt allerdings dann auch die Veränderung des Leistungsangebotes auf der Seite der Leistungsanbieter.

Es geht um alle wesentlich behinderten Menschen, die auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben angewiesen sind, insbesondere aber um diejenigen behinderten Menschen, die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung auch nicht mit den vielfältigen Mitteln des SGB II, SGB III und SGB IX auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können und deshalb auf das Förder- und Betreuungsangebot einer Werkstatt für behinderte Menschen angewiesen sind. Man nennt diese Personen *werkstattbedürftig*.

Aktuell wird eine intensive Diskussion darüber geführt, dass eine stetig wachsende Zahl von behinderten Menschen deshalb auf das Leistungsangebot einer Werkstatt verwiesen wird, weil für sie keine ausreichenden und auf ihren individuellen Bedarf zugeschnittene Fördermaßnahmen zur Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und der Arbeitsmarkt auch zunehmend schlechtere Bedingungen bietet. Wie groß dieser Personenkreis ist, ist unbekannt. Alle in diesem Zusammenhang genannten Zahlen sind nicht seriös und wissenschaftlich nicht bewiesen. Die Zahlen bewegen sich zwischen 30 % und 1 % aller Werkstattneuaufnahmen. Wie Sie wissen, soll eine zurzeit laufende Studie näheren Aufschluss darüber bringen.

Auch die Regierungsfractionen haben sich in ihrer Koalitionsvereinbarung darauf verständigt, dass konkrete Maßnahmen ergriffen werden können, um mehr behinderten Menschen die Chance der Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt anstelle der Aufnahme in die Werkstätten zu bieten oder die Übergangschancen zu verbessern. Vier Punkte sind für mich dabei von zentraler Bedeutung:

1. Bedarfsklärung (Clearingstellen)

Es ist zwingend erforderlich, frühzeitig und umfassend zu prüfen, über welche Fähigkeiten und Potentiale ein behinderter Mensch verfügt, und welche konkreten Fördermaßnahmen möglich sind, um seine Chancen der Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Die bisherigen Feststellungen der für die berufliche Eingliederung zuständigen Fachdienste der Bundesagenturen reichen hier nicht aus.

Die Bundesagentur hat dies inzwischen erkannt und überlegt, in Zweifelsfällen ein externes Clearingverfahren als Maßnahme nach § 33 SGB IX – außerhalb von Werkstätten - durchzuführen, um konkretere und fundierte Erkenntnisse über Leistungspotentiale der einzelnen betreffenden Person zu erhalten. Wir begrüßen dies ausdrücklich!

2. Unterstützte Beschäftigung und Ausbau der Integrationsprojekte

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung zurzeit Überlegungen anstellt, einen neuen Fördertatbestand mit der Unterstützten Beschäftigung zu schaffen.

Nicht nur wir, sondern alle Fachverbände sowie die Länder haben aber erklärt, dass alleine ein neuer Fördertatbestand nicht ausreicht. Zwingend ist eine nach der Förderung anschließende nachhaltige finanzielle Förderung oder persönliche Assistenz des einzelnen behinderten Menschen, so lange er dieser Leistungen bedarf. Hierzu bedarf es einer gesetzlich geregelten Finanzierung. Der behinderte Mensch muss also einen Rechtsanspruch auf solche notwendigen Leistungen haben. Die Finanzierungsinstrumente, wie sie zum Beispiel beim Integrationsprojekt vorgesehen sind, also die von der Kassenlage abhängig sind, reichen weder für die Integrationsprojekte noch für die Unterstützte Beschäftigung.

3. Übergangsgruppen in Werkstätten

Behinderte Menschen müssen bessere Chancen des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geboten werden. Die bisherigen Übergangszahlen sind unbefriedigend.

Es ist notwendig, dass alle Beteiligten, also auch die Werkstätten verstärkte Anstrengungen unternehmen, die Voraussetzungen für den Übergang behinderter Menschen aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern.

Den übergangsfördernden Maßnahmen, die in § 5 Abs. 4 der Werkstättenverordnung den Werkstätten verpflichtend auferlegt worden sind, kommt zunehmend größere Bedeutung zu. Dabei überlegen verschiedene Sozialhilfeträger, so der Landschaftsverband Westfalen-Lippe, zur Stärkung dieser übergangsfördernder Maßnahmen den Werkstätten Integrationsassistenten zu finanzieren.

Zur Verbesserung der Übergangsbedingungen benötigen Teilnehmer an diesen Übergangsmaßnahmen insbesondere Praktika und Beschäftigungs- und Erprobungsmaßnahmen in betrieblichen Außenarbeitsgruppen oder einzelnen Außenarbeitsplätzen. Hierzu dann noch später.

4. Flexibilisierung der Arbeitsangebote der Werkstätten

Trotz aller dieser vorgestellten Punkte wird – und daran gibt es keinen Zweifel – nach wie vor ein großer Personenkreis vorhanden sein, der wegen Art und Schwere der Behinderung unter den gegebenen – ggf. auch verbesserten – Rahmenbedingungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht eingliedert werden kann. Sie sind wegen Art und Schwere ihrer Behinderung deshalb auch voll erwerbsgemindert und haben demzufolge keine Leistungsansprüche nach dem SGB II. In der Diskussion der Flexibilisierung spielen Themen wie Modalisierung der Leistungen, Flexibilisierung der Arbeitszeit, Teilzeitbeschäftigung, Zuverdienst eine zunehmende Rolle. Besondere Bedeutung kommt aber auch in diesem Zusammenhang den (betrieblichen) Außenarbeitsplätzen bzw. Außenarbeitsgruppen zu.

3. Ausgelagerte Arbeitsplätze

3.1 Definition:

Ausgelagerte Arbeitsplätze haben in der Praxis zweierlei Bedeutung. Sie sind zum einen ein geeignetes Instrument, den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Bei dieser Zielsetzung bieten sie dem behinderten Menschen die Möglichkeit, sich unter den Rahmenbedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes, aber unter Hilfestellung und dem Schutz der Werkstatt bei einem möglichen Arbeitgeber berufspraktische Fähigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben.

Sie bleiben aber – und das unterscheidet sie vor allem von der Unterstützten Beschäftigung - Beschäftigte der Werkstatt bei unveränderter Rechtsstellung mit allen Rechten und Pflichten, die sich daraus ergeben.

Außenarbeitsplätze können aber auch eine besondere Form des Arbeitsplatzangebotes der Werkstätten bieten.

Die Werkstatt erfüllt damit die Anforderungen nach § 136 Abs. 1 Satz 4 SGB IX in Verbindung mit § 4 der WVO, wonach sie nämlich über ein breites Angebot an Arbeitsplätzen verfügen muss, um den Bedürfnissen der behinderten Menschen Rechnung zu tragen. Zu diesen Bedürfnissen gehört es zunehmend für behinderte Menschen, die keine Chance haben, unter den regulären Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zu arbeiten, näher orientiert am Arbeitsmarkt zu arbeiten, als dies in der Werkstatt möglich ist. Insbesondere von Eltern, deren Kinder integrativ beschult worden sind, wird dies vermehrt eingefordert.

Anders als bei zielgerichteten befristeten Maßnahmen zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt kommen also hierfür diejenigen behinderten Menschen in Betracht, die ein solches Angebot wünschen, die die Anforderungen an einen solchen ausgelagerten Arbeitsplatz mit den unterstützenden Leistungen der Werkstatt auch erfüllen können und für die deshalb diese Form der Beschäftigung die optimale Eingliederung in das Arbeitsleben und die damit höchst erreichbare Normalität ~~Erstellung~~ lange gedauert und intensiver Diskussionen bedurft, bis auch das BMAS die Möglichkeit eingeräumt und damit als rechtlich zulässig gesehen hatte, solche Arbeitsplätze einzubeziehen. Leider hört man immer wieder, dass die Regionaldirektionen der BA hier Schwierigkeiten bereiten.

3.2 Schnittstellenproblematik:

Bei dieser Rechtskonstruktion stellt sich unweigerlich die Frage, wodurch sich ein Außenarbeitsplatz für einen Werkstattbeschäftigten von einem unterstützten Arbeitsplatz oberhalb der Werkstatt für den Betrieb oder den Außenstehenden unterscheidet.

Man muss sich das in der Praxis vorstellen: Der eine behinderte Mensch wird als Werkstattbeschäftigter „entsandt“, für den also der Betrieb keine soziale Verantwortung übernimmt, diese verbleibt in der Werkstatt mit allen seinen Auswirkungen.

Der behinderte Mensch ist sogar rentenversicherungsrechtlich deutlich besser gestellt. Auch ist sein Arbeitsplatz über den Werkstattstatus sicher.

Der andere behinderte Mensch, der möglicherweise als Beschäftigter des allgemeinen Arbeitsmarktes im gleichen Betrieb arbeitet, hat einen Arbeitsvertrag. Er steht damit in einem Arbeitnehmerverhältnis zu seinem Betrieb mit allen rechtlichen Konsequenzen. Insbesondere genießt er keinen dauerhaften Beschäftigungsschutz. Sei-

ne Beschäftigung ist abhängig von der Auftragslage seines Betriebes, von seiner Leistungsfähigkeit, aber auch von der Geeignetheit der von ihm geforderten Arbeit.

Es wird also stets erforderlich sein, die Anspruchsvoraussetzungen für die jeweiligen Leistungsbereiche klar zu definieren. Ein Wunsch und Wahlrecht zwischen diesen beiden Beschäftigungsmöglichkeiten besteht deshalb auch nicht. Ein Anspruch auf Beschäftigung in einer Werkstatt, und damit auch auf Außenarbeitsplätzen, hat ein behinderter Mensch nur dann, wenn er trotz Fördermaßnahmen nicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden kann, also als werkstattbedürftig gilt.

3.3 Bedarfsplanung:

Unbestritten haben Außenarbeitsplätze auch mit der Frage der benötigten Zahl der Werkstattarbeitsplätze zu tun. Es ist bekannt, dass wir nach wie vor Werkstattarbeitsplätze benötigen, selbst wenn uns in gewünschtem Umfang eine Umsteuerung zum allgemeinen Arbeitsmarkt gelingt.

Wir werden bis voraussichtlich 2015 einen Nettozugang an Werkstattarbeitsplätzen haben, erst dann werden wir ein Fließgleichgewicht haben und danach wird die Zahl der altersbedingt ausscheidenden behinderten Menschen die Zahl der Zugänge übersteigen.

Wir müssen uns also Gedanken machen, wie wir diese Alterspyramide überwinden. Ich weiß, Geschäftsführer hören dies nicht gerne, da – zugegebenermaßen – die Prognosen in der Vergangenheit von der Realität eingeholt wurden.

Aber ebenso klar ist, dass der Bauboom des vergangenen Jahrzehnts im Bereich der Werkstätten so nicht weitergehen kann und nicht weitergehen wird. Einige Länder haben bereits jetzt einen Baustop verfügt bzw. wie in Rheinland-Pfalz vereinbart.

Auch da spielen Außenarbeitsplätze eine wichtige Rolle. Sie sind ein gutes Instrument, die Arbeitsplatzsituation insgesamt zu entspannen und das Arbeitsangebot flexibler zu gestalten. Ich bin deshalb überzeugt davon, dass von den Werkstätten hier in den kommenden Jahren ein deutlich stärkeres Engagement gefordert wird.

3.4 Zur Vergütung:

Es wird auch darüber nachzudenken sein, ob das bisherige Vergütungssystem für Außenarbeitsplätze noch sachgerecht ist.

Bisher zahlen nach meiner Kenntnis die Sozialhilfeträger für Außenarbeitsplätze die gleiche Vergütung, wie für den Arbeitsplatz in der Werkstatt. Dies ist jedoch zu hinterfragen.

Ich glaube gar, dass mit dem Rechtsanspruch auf ein persönliches Budget einem Budgetnehmer nicht mehr erklärlich ist, dass er für einen Außenarbeitsplatz den gleichen Preis zahlen soll, als in der Werkstatt mit seinem zweifellos abweichenden und in der Regel auch umfassenderen Angebot.

Ich glaube deshalb auch, dass es nicht ausreichend ist, nur darüber zu diskutieren, ob auf Außenarbeitsplätzen der Investitionsbetrag gezahlt werden muss. Ich meine, wir müssen die Leistungen neu definieren, die Werkstätten auf Außenarbeitsplätzen zu erbringen haben und hierfür dann die angemessene Vergütung vereinbaren. Ich lasse keinen Zweifel daran: Ich sehe hier durchaus Einsparpotential für die Sozialhilfeträger.

3.5 Virtuelle Werkstatt:

Lassen Sie mich zum Schluss noch auf eine Werkstattform kommen, die zurzeit in der Fachdiskussion in aller Munde ist, nämlich die virtuelle Werkstatt. Sie ist im Grunde nichts anderes, als die Zusammenfassung aller Außenarbeitsplätze, ohne über eine eigenständige Werkstattproduktion zu verfügen.

Man könnte auch sagen, sie ist aus dem „Versagen“ der zuständigen Werkstatt obliegenden Verpflichtung entstanden, für alle dort Beschäftigten geeignete Arbeitsplätze anzubieten.

Das Modell der virtuellen Werkstatt im Saarland zeigt aber auch, dass es entgegen der immer wieder vorgebrachten Bedenken von Werkstattverantwortlichen offenbar durchaus gelingen kann, eine größere Zahl von Außenarbeitsplätzen zu aquirieren, wie die Zahl von über 60 Plätzen alleine in Saarbrücken durchaus zeigt.

Ich bin kein Freund dieser virtuellen Werkstatt, weil sie eben nur ein Angebot für einen speziellen Personenkreis darstellt und eben nicht die Verantwortung für alle behinderten Menschen übernimmt. Dafür bedarf es aus meiner Sicht nach wie vor eines differenzierten Angebotes, auch in einem Werkstattgebäude (also einem „Stammhaus“).

Sorgen Sie also dafür, dass Sie durch Ausbau von ausgelagerten Arbeitsplätzen Ihr Arbeitsangebot erweitern und damit sich in die Diskussion über alternative Werkstattformen, wie die der virtuellen Werkstatt, konstruktiv und weitsichtig einbringen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.