

# **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>

Münster, 20.03.2007

## **Rahmenbedingungen und Perspektiven der Teilhabe am Arbeitsleben**

**Vortrag anlässlich der Tagung „Zukunft der Arbeit für Menschen mit Behinderungen“ des Verbandes für Anthroposophische Heilpädagogik, Sozialtherapie und soziale Arbeit e. V. vom 22. bis 23.03.2007 in Altenschlirf**

Es gilt das gesprochene Wort

### **1 Vorbemerkungen**

Ihre heutige 2. Tagung des Fachbereiches Werkstätten hat sich einer aktuellen Thematik angenommen, nämlich die Zukunft der Arbeit für Menschen mit Behinderungen. Gesucht werden kreative Formen beruflicher Integration und Entwicklungschancen in der Arbeit. In diesem Kontext spielen die Werkstätten für behinderte Menschen, ihre Zugangsvoraussetzungen, ihre Übergangschancen aber auch ihre Organisationsform an sich eine entscheidende Rolle. Hierüber wird in der Fachöffentlichkeit und in der Politik derzeit intensiv beraten.

Ich freue mich deshalb, dass ich Ihnen heute die Überlegungen und Sichtweise der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe darstellen kann. Sie stimmt mit den Überlegungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen überein, wie Sie an dem gemeinsamen Papier dieser beiden Organisationen zur Thematik erkennen können, mit der wir vor einigen Wochen an die Öffentlichkeit getreten sind.

## 2 Wie ist die Ausgangslage?

Die Träger von Werkstätten für behinderte Menschen und damit die Werkstattarbeit geraten zunehmend in die Kritik der Fachöffentlichkeit und auch der politisch Handelnden. Ihnen wird unterstellt – oder sogar vorgeworfen –

- dass sie zu viele behinderte Menschen aufnehmen, die aber dort nicht hingehören,
- weil sie unflexibel erscheinen und wenig offen für Weiterentwicklungen sind und
- weil ein Mangel darin gesehen wird, dass es für die anspruchsberechtigten behinderten Menschen zur Werkstatt derzeit keine Alternativen gibt.

Diese pauschalen Vorwürfe mögen zum Teil berechtigt sein. Sie sind aber selten fundiert und in ihrer Tendenz zu pauschal.

### 2.1 Versuch einer Analyse

Beschäftigt man sich näher mit diesen Vorwürfen, ist es zum einen wichtig, sich des grundsätzlichen Auftrages der Werkstätten zu erinnern und einen Blick zurückzuwerfen.

Werkstätten für behinderte Menschen sind eben keine Erwerbsbetriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes, sie sind besondere Eingliederungseinrichtungen, jedoch mit doppeltem Auftrag.

Diese Aufgabenstellung ist in § 136 SGB IX klar umrissen. Werkstätten sichern einerseits eine angemessene berufliche Bildung und eine Beschäftigung, die zu einem der Leistung der Beschäftigten angemessenen Arbeitsentgelt führt. Dabei haben sie die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit der Beschäftigten zu erhalten, zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen.

Sie haben aber auch einen zweiten, einen sozialen Auftrag, der in dieser Form und Ausprägung in der Erwerbswirtschaft nicht vorzufinden ist, nämlich die soziale Entwicklung der Persönlichkeit. Damit haben Werkstätten auch pädagogischen und therapeutischen Charakter.

Die BAG:WfbM hat den Unterschied zwischen Werkstattarbeit und Erwerbswirtschaft wie folgt beschrieben:

Werkstätten erbringen für ihre Beschäftigten ein ganzes Spektrum an Leistungen, und zwar berufsbildende, arbeitsfördernde, persönlichkeitsbildende, pädagogische, soziale, therapeutische, pflegerische, medizinische und psychologische. In der Erwerbswirtschaft hingegen erbringen die Mitarbeiter Leistungen für den Betrieb und dort für das herzustellende Produkt, um am Markt wettbewerbsfähig zu sein und möglichst hohe Erträge zu erwirtschaften.

Aufgrund dieser Unterschiede ist es aus meiner Sicht folgerichtig, dass Werkstattbeschäftigte keine Arbeitnehmer im Sinne der Rechtsvorschriften des allgemeinen Arbeitsmarktes sind, sondern sie in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis zum Werkstattträger stehen.

Dies hat, und dies wird oftmals in der Diskussion verkannt, entscheidende Vorteile für die Beschäftigten (z. B. durch die Arbeitsplatzgarantie).

Diese Ausgangslage ist nochmals in Erinnerung zu rufen, wenn kritisiert wird, dass Werkstätten ihr Angebot nicht öffnen und Alternativen zur Werkstatt nicht vorgehalten werden. Darauf komme ich allerdings dann später.

Alsdann ist daran zu erinnern, dass sich die Diskussion um den Personenkreis der Werkstattbeschäftigten Ende der 70-er Jahre nicht um die Abgrenzungsfragen zum allgemeinen Arbeitsmarkt drehte, sondern vielmehr die Abgrenzung nach unten, also zu den Tagesförderstätten Hauptdiskussionspunkt war.

Werkstätten, Träger und Verbände haben sich dafür eingesetzt, dass möglichst alle behinderten Menschen Zugang zu den Werkstätten erhalten, die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Dies sollte auch dann gelten, wenn nur ein äußerst geringes Leistungs- und Förderpotential vorhanden war.

Gerade die Verbände als Interessensvertreter schwerstbehinderter Menschen haben darum gekämpft, die Zugangsvoraussetzungen zur Werkstatt soweit wie möglich nach unten zu bestimmen.

Wir alle waren froh, dass der Gesetzgeber zu Beginn der 80-er Jahre die Zugangsvoraussetzungen neu definierte und bestimmte, dass alle behinderte Menschen, bei denen nach beruflicher Förderung im Trainingsbereich (heute Berufsbildungsbereich) zu erwarten war, dass sie im Arbeitsbereich der Werkstatt ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen würden, die Aufnahmevoraussetzungen erfüllen.

Für mich ist damit unstrittig, dass jeder Mensch, der die im SGB IX genannten Mindestvoraussetzungen zur Werkstattaufnahme erfüllt, auch einen Anspruch auf Beschäftigung in der Werkstatt hat. Nach Abschluss der schulischen Förderung auch eines schwerstbehinderten Menschen ist in der Regel 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 Werkstatt erfüllt oder nicht.

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 07.12.1983<sup>1</sup>. Danach ist eine Arbeitsleistung dann wirtschaftlich verwertbar, wenn ihr Ergebnis wirtschaftlichen Wert besitzt, sich also beispielsweise als Ware oder Dienstleistung verkaufen lässt.

---

<sup>1</sup> BSG vom 07.12.1983, (7 RAR 73/82, SozR 4100 § 58 Nr. 14)

Da also 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 Bundessozialgericht hat eine Reihe weiterer Urteile ähnlichen Tenors verkündet. Danach hat die höchstgerichtliche 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.

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.

Bei einer Analyse der heutigen Situation, also der veränderten Nachfragesituation, aber auch angesichts weitgehender Reformwünsche des Werkstättenrechts erscheint mir eine Erinnerung an diese wichtige Grundausrichtung nach wie vor wegweisend und erhaltenswert.

Die heutige Situation stellt sich inzwischen anders dar: Der Anteil geistig behinderter Schüler, die aus Förderschulen entlassen werden, stellt nämlich nicht mehr wie in früheren Zeiten den ganz überwiegenden Anteil der Neuaufnahmen. Andere Personengruppen – die sogenannten Quereinsteiger – nehmen dramatisch zu und erreichen teils gleiche Quoten.

Unter Quereinsteigern versteht man in Fachkreisen diejenigen Menschen, die nicht direkt nach dem Schulbesuch – in der Regel der Förderschule für geistig behinderte Kinder und Jugendliche - die Werkstattaufnahme anstreben, sondern zu einem späteren und für Werkstatt- und Leistungsträger nicht planbaren Zeitpunkt.

Dabei werden verschiedene Fallgestaltungen solcher Quereinsteiger genannt<sup>2</sup>:

- Personen (etwa 14 % der Werkstattaufnahmen), die direkt aus der Arbeitslosigkeit kommen und bei denen bereits Eingliederungsmaßnahmen nach § 16 SGB II erfolglos durchgeführt sind oder bei denen diese keine Aussicht auf Erfolg haben.

---

<sup>2</sup> die prozentuale Verteilung stammt aus der „con\_sens-Studie“ aus dem Jahre 2002; die Verteilung dürfte sich noch weiter verschoben haben

Einen besonders großen Anteil an dieser Gruppe nehmen die Bezieher von Renten wegen voller Erwerbsminderung ein.

- Personen (etwa 20 % der Werkstattaufnahmen), die noch keiner Beschäftigung nachgegangen sind, über keine Ausbildung/Qualifizierung verfügen und hierfür auch die notwendigen Voraussetzungen nicht erfüllen.
- Personen, die Berufsausbildungsmaßnahmen, Förderlehrgänge, sonstige Fördermaßnahmen oder Maßnahmen in Integrationsprojekten erfolglos beendet haben oder mangels Erfolgsaussichten abbrechen mussten.
- Zusätzlich zu nennen sind zunehmend behinderte Schulabgänger von allgemeinbildenden Schulen, die dort integrativ beschult worden sind, die aber gleichwohl beruflich nicht eingegliedert werden konnten.

Als Gründe für die stetige Zunahme der Quereinsteiger sind zu nennen:

- Probleme des allgemeinen Arbeitsmarktes, die auf die Nachfrage nach Werkstattarbeitsplätzen durchschlagen. Es drängen also vermehrt Menschen in Werkstätten, für die der Arbeitsmarkt früher Arbeit hatte oder Nischenarbeitsplätze bereit stellte.
- Es sind Veränderungen der Behinderungsbilder feststellbar. Zunehmend drängen Menschen mit Lernbehinderungen und Verhaltensauffälligkeiten, Menschen mit eingeschränkter Intelligenz und Sozialkompetenz in Werkstätten. Auch dies steht natürlich in Beziehung zu den Problemen des allgemeinen Arbeitsmarktes.
- Der Personenkreis der psychisch Kranken bzw. seelisch behinderten Menschen steigt, für die es bisher keine wirksamen und überzeugenden alternativen Konzepte der Wiedereingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt – aber auch keine ausreichenden Finanzressourcen - gibt. Oftmals haben diese Menschen bereits einen Rentenstatus. Für sie ist damit das Erwerbsleben beendet, da sie als voll und dauerhaft erwerbsgemindert gelten.

Andererseits

- wird von einer Zunahme schwerst- und schwerstmehrfachbehinderter Menschen berichtet, deren Behinderungsbilder und Persönlichkeitsveränderungen und Hilfebedarf andere und weitergehende Leistungen als diese die Werkstätten in der Vergangenheit anboten, erfordern.

## **2.2 Die finanzielle und quantitative Dimension**

### **2.2.1 Die Entwicklung der Platz- und Fallzahlen**

Die Platzzahlen der Werkstätten für behinderte Menschen sind in Deutschland von 152 500 im Jahre 1994 auf rund 245 800 im Jahre 2004 angestiegen. Dies bedeutet einen Anstieg um 61,2 % in 10 Jahren.

Die im Jahre 2002 durch die Firma con\_sens im Rahmen einer Studie im Auftrage des damaligen BMGS prognostizierte Platzzahl für das Jahr 2010 war bereits Ende 2005 erreicht.

Ähnliche Entwicklungszahlen haben die überörtlichen Träger der Sozialhilfe für den Arbeitsbereich, für den sie fast ausschließlicher Kostenträger sind, im vergangenen Jahr ermittelt.

Sie haben zum einen ihre alten Prognosen für die Jahre 2000 bis 2005 mit den eingetretenen Ist-Zahlen verglichen und darauf aufbauend eine Prognose bis zum Jahre 2010 erstellt.

Sie kommen dabei zu dem Ergebnis, dass die Zahlen der Leistungsempfänger der Sozialhilfe in Werkstätten in 5 Jahren, nämlich vom Jahr 2000 bis 2005 um 21,4 % gestiegen ist. Sie erwarten bis 2010 einen ähnlichen Verlauf, wenn nicht entscheidend gegengesteuert wird.

Die Gesamtzahl der von den Sozialhilfeträgern zu finanzierenden Leistungsempfänger in Werkstätten würde sich in 10 Jahren, also vom 2000 bis zum Jahr 2010 um 40 % auf rund 246.000 erhöhen.

### **2.2.2 Die Kostenentwicklung**

Obwohl wir bereits seit Jahren wegen der großen Finanzprobleme der öffentlichen Hand kaum noch Steigerungen der Vergütungen hatten, ist gleichwohl die Kostenentwicklung ähnlich rasant. Ihr Grund liegt somit fast ausschließlich in der steigenden Fallzahl.

Wandten die Sozialhilfeträger im Jahre 1994 für alle Werkstattleistungen noch 1,96 Milliarden Euro auf, so stieg dieser Aufwand in 10 Jahren bis zum Jahr 2004 auf rund 3,4 Milliarden Euro, also um 73,5 %. Die 4-Milliarden-Grenze ist vermutlich schon überschritten.

Damit wird deutlich, vor welchen enormen Herausforderungen die Sozialhilfe angesichts der prognostizierten Fallzahlsteigerungen stehen, wenn sie auch weiterhin das Werkstättenetz finanzieren und jedem anspruchsberechtigten behinderten Menschen einen Arbeitsplatz in einer Werkstatt bieten sollen.

Hinzu kommt, dass diese Entwicklung nicht allein für sich steht; sie findet gleichermaßen auch auf den anderen Handlungsfeldern der Eingliederungshilfe – vor allem bei den Leistungen zum Betreuten Wohnen – sowie auch in allen anderen Sozialleistungsbereichen statt.

Deshalb liegt es aus meiner Sicht zwangsläufig nahe, dass über eine Umsteuerung der Entwicklung und damit auch über alternative und finanziell günstigere Beschäftigungsformen nachgedacht werden muss, da eine finanzielle Unterstützung der Sozialhilfeträger nicht in Sicht ist. Ich erinnere an die Ablehnung der Vorschläge für ein Bundesteilhabegeld.

## **3 Klärungsbedarf und Forschungsauftrag**

Die BAGÜS hat bereits Anfang des Jahres 2006 das zuständige Bundesministerium gebeten, das Forschungsprojekt zur Entwicklung der Werkstattzahlen aus dem Jahre 2002 fortzuschreiben und zu aktualisieren.

Nach intensiven Diskussionen über die Notwendigkeit und dessen Inhalt ist nun der Forschungsauftrag an die Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik gGmbH (ISB) in Berlin erteilt worden.

Der Auftrag enthält nicht nur die Analyse der Ist-Situation und Fallzahlentwicklung, vielmehr soll auch ein qualitatives Benchmarking und damit eine Analyse der Prozesse in den Zugangsverfahren zu Werkstätten und bei den Übergängen untersucht werden.

Dies ist nicht nur für mich und somit für die BAGüS, sondern auch für die Bundesagentur für Arbeit und die BAG der Werkstätten ein entscheidender Aspekt, weil diese 3 Akteure stets in der Kritik stehen.

- Den Sozialhilfeträgern wird vorgehalten, ihre „Wächterfunktion“ im Fachauschuss nicht ausreichend kompetent wahrzunehmen und damit zu viele „Fehlbelegungen“ der Werkstätten zuzulassen.
- Den Werkstätten wird vorgeworfen, aus Gründen der Arbeitsleistung gerne möglichst leistungsfähige behinderte Menschen aufzunehmen und auch zu behalten.
- An die BA geht der Vorwurf, vorschnell behinderte Menschen auf die Leistungen der Werkstätten zu verweisen, ohne die in der Regel zeitaufwändigen alternativen Möglichkeiten zu prüfen und zu erproben, um behinderte Menschen doch noch auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten und dort zu vermitteln.

Wir versprechen uns gemeinsam von 50 Fallanalysen in ausgewählten Regionen Erkenntnisse über die Verfahren vor Ort zu gewinnen und erwarten Vorschläge zur Verfahrensoptimierung und Verbesserung der Zugangssteuerung. Außerdem soll eine Sammlung von guten Beispielen neue Erkenntnisse bringen.

Dabei ist für die BAGüS das Ziel klar: Es muss auf Dauer gelingen, mehr Menschen als bisher für den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten und dort einzugliedern, anstelle diese auf berufsfördernde Angebote in Werkstätten zu verweisen. Wir stimmen darin mit den Aussagen im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode überein. Auch die Regierungsparteien haben sich dies also zum Ziel gesetzt. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben eindeutig gezeigt: wer einmal in der Werkstatt ist, schafft nur selten den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Gründe hierfür gibt es viele, auf die ich an dieser Stelle nicht eingehen möchte.

## **4 Wie kommt es in der Praxis zu dieser Entwicklung?**

Ohne den Ergebnissen der Untersuchung des ISB vorgreifen zu wollen, kann man glaube ich folgende Feststellungen treffen:

### **4.1 Übergang Schule Werkstatt**

Nach den Bildungsplänen soll die Schule behinderte Menschen zur Führung eines möglichst selbstbestimmten und eigenständigen Lebens befähigen. Dies soll durch eine individuelle, an den Bedingungen und Maßstäben der gesellschaftlichen Wirklichkeit orientierte individuelle Förderung erreicht werden. In der schulischen Praxis haben sich jedoch mit der flächendeckenden Verfügbarkeit von Plätzen in Werkstätten und dem Rechtsanspruch darauf die berufliche Vorbereitungsleistungen der Schulen auf die Anforderungen der Werkstätten ausgerichtet.

Ziel der Werkstufe ist es regelmäßig nur noch, den reibungslosen Übergang auf die Werkstätten zu ermöglichen. Dies steht jedoch im Widerspruch zu den eigentlichen Bildungszielen der Schulen.

Das Personal der Schulen hat sich auf diese Routine und weitgehenden Automatismus eingestellt. Die individuelle berufliche Vorbereitung für den allgemeinen Arbeitsmarkt und eine frühzeitige Verselbständigung der Schüler bedeutet für die Schulen und Eltern erhebliche Anstrengungen und Mehraufwand. Oftmals wird deshalb nur noch eingleisig in Richtung Werkstätten gedacht und das pädagogische Konzept darauf ausgerichtet. Das Engagement einzelner Lehrer soll durch diese generelle Feststellung selbstverständlich nicht bezweifelt werden, sie aber häufig nach erfolglosen Bemühungen resigniert haben.

Es findet aber oftmals gerade auch bei der Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit keine genügende Unterstützung und Bestätigung.

## **4.2 Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit**

Auch die Berufsberatung der BA durchbricht diesen aufgezeigten Automatismus nicht. Quasi im Klassenverband erfolgt häufig die berufliche Beratung. Mit der Eingliederung in die Werkstätten sind die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für die Arbeitsagentur mit überschaubarem finanziellen und verwaltungsmäßigem Aufwand verbunden. Zusätzlich liefern die Schulen und die Werkstätten nach Schulpraktika in Werkstätten gute Entscheidungsgrundlagen für eine Förderung im Berufsbildungsbereich der Werkstätten.

Damit ist die Teilhabeplanung für alle Beteiligten i. d. R. bereits abgeschlossen.

Am Aufnahmeverfahren ist weiterhin problematisch, dass das Interesse der BA oder der Rentenversicherung an einer beruflichen Förderung bereits erlischt, wenn die Aufnahme einer Person in den Berufsbildungsbereich erfolgt. Sie sind mit dem Übergang vom Berufsbildungsbereich in den Arbeitsbereich zufrieden, endet damit doch der „Rehafall“ und ihre finanzielle Belastung.

Die Akte kann also „erfolgreich“ geschlossen werden, während weitere Bemühungen für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt für sie einen weiteren finanziellen und hohen personellen Aufwand bedeuten würde.

## **4.3 Fehlende Angebote zur beruflichen Eingliederung**

Aus den vorherigen Ausführungen ist auch ableitbar, warum vor allem die BA ihre Angebote an berufsfördernden Maßnahmen kürzt oder solche Maßnahmen in verschiedenen Regionen gar nicht mehr anbietet. Sie greift eben gerne aus den geschilderten Gründen auf die Möglichkeit der beruflichen Bildung in Werkstätten zurück. Sie sieht oftmals die Maßnahmen im Berufsbildungsbereich der Werkstätten als gleichrangig und gleichwertig mit anderen Angeboten zur beruflichen Bildung und Eingliederung. Dies ist aber ein fataler Irrtum, weil der Personenkreis der Werkstattberechtigten in aller Regel nicht auf gleichem Niveau gefördert werden kann.

Der Vorteil für die BA liegt darin, dass ihr damit möglicherweise eine Doppelförderung, also zunächst eine Förderung für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und bei nicht ausreichendem Erfolg dann noch die Maßnahmen im Berufsbildungsbereich der Werkstatt, erspart bleibt. Auch dies ist aus Sicht der BAGüS eine eklatante Fehlentwicklung, möglicherweise aber auch eine Schwachstelle im gegliederten System beruflicher Eingliederung.



#### **4.4 Allgemeines gesellschaftliches Interesse**

Schließlich darf nicht unterschätzt werden, dass es in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und insbesondere hoher Jugendarbeitslosigkeit durchaus ein nachvollziehbares Interesse gibt, diese regionalen Probleme über eine regelmäßige Beschäftigung zu lösen, bei fehlenden Alternativen auch durch Angebote in Werkstätten. Man verspricht sich davon – vor allem auf der kommunalen Ebene - einen Rückgang von Strafdelikten und Gewalttaten, von Alkohol- und Drogenproblemen beschäftigungsloser Jugendlicher.

Aber auch hier erscheint aus unserer Sicht die Werkstattarbeit nicht die geeignete und auf Dauer zielgerichtete Lösung. Das Modell des Kombilohnes könnte für diesen Personenkreis in die richtige Richtung gehen (hierzu noch später).

### **5 Wohin entwickelt sich also die Werkstattarbeit und damit der Auftrag der Werkstatt in der Zukunft?**

#### **5.1 Grundsatz:**

Werkstätten für behinderte Menschen halten mit ihren breit gefächerten Leistungen für viele behinderte Menschen nach wie vor aktuelle und zeitgemäße Angebote vor. Dies gilt besonders – und deshalb bin ich eingangs auf die Historie eingegangen – für Personen, die in ihren Fähigkeiten schwer und schwerst beeinträchtigt sind, die häufig die vertraute Umgebung und Vertrauensperson der Werkstatt benötigen und für die umfassende begleitende Hilfen der sozialen und pädagogischen Förderung unverzichtbar sind.

Wir müssen gemeinsam darauf achten, dass die Bedürfnisse dieser Menschen angesichts der vielfältigen Vorschläge zur Weiterentwicklung und Neuordnung des Werkstättenrechts, bei denen überwiegend an den leistungsstärkeren Personenkreis gedacht wird, nicht zu kurz kommen und diese Menschen auf Dauer aus den Werkstätten verdrängt werden, weil eine neu konzipierte und vornehmlich auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Beschäftigungsform diesem Personenkreis nicht gerecht würde. Denn nicht für alle behinderte Menschen, insbesondere für schwerstbehinderte Menschen erscheinen mir alternative Beschäftigungsformen, die sich mehr an den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes orientieren, geeignet zu sein.

#### **5.2 Überlegungen zur Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben**

Wie kann sich also - und wie sollte sich - Werkstattarbeit weiterentwickeln, wenn man die Forderungen nach mehr Selbstbestimmung behinderter Menschen und mehr Wahlmöglichkeiten, nach mehr alternativen Beschäftigungsformen, aber auch nach Marktöffnung und mehr Wettbewerb unter den Werkstätten erfüllen will, ohne die Ziele der Eingliederungshilfe aus dem Blickwinkel zu verlieren.

Die Entwicklung kann in zwei Schritten erfolgen.

In einem ersten Schritt sollten Veränderungen auf der Grundlage des geltenden Rechtes erfolgen und dem geltenden Recht mehr Beachtung geschenkt bzw. die rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden.

In einem zweiten Schritt – und dieser Prozess wird sicherlich länger andauern – wird man gemeinsam das Leistungsrecht für behinderte Menschen zur Teilhabe am Arbeitsleben und parallel dazu das Werkstättenrecht, welches die fachlichen Anforderungen der Werkstätten regelt und die Leistungsvoraussetzungen bestimmt, verändern müssen.

Zu beiden Schritten möchte ich hierzu unsere Gedanken darstellen:

### **5.3 Die derzeitigen Zugangsvoraussetzungen zu Werkstattleistungen**

Die Unterscheidung in zwei Schritten wähle ich aus verschiedensten Gründen bewusst. Zum einen zeigt sie, dass es durchaus kurzfristige Handlungsmöglichkeiten gibt, zum anderen hat die BAGüS in diesen zwei Schritten auch unterschiedliche Positionen. Solange die gesetzlichen Grundlagen sich nicht geändert haben, sieht die BAGüS es als zwingend notwendig an, Einvernehmen über die Schnittstelle allgemeiner Arbeitsmarkt/Werkstätten, also über die Zugangsvoraussetzungen zu erzielen. Dies gilt nicht erst für den Zugang zum Arbeitsbereich der Werkstatt, sondern zum Zeitpunkt der Aufnahme in die Werkstatt, also zu Beginn des Eingangsverfahrens und auch bereits im Berufsbildungsbereich.

Ich erinnere daran: Werkstätten für behinderte Menschen sind Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben. Sie haben die Aufgabe, denjenigen behinderten Menschen, die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf den allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, eine angemessene berufliche Bildung und eine Beschäftigung zu einem ihrer Leistung angemessenen Arbeitsentgelt anzubieten (§ 136 SGB IX). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass diejenigen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, Werkstattleistungen nicht angeboten werden können. Für diese Personen steht vorrangig der Leistungskatalog des § 33 SGB IX bzw. Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II zur Verfügung.

Ein Wunsch- und Wahlrecht, also zwischen der Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und einer Beschäftigung in einer Werkstatt wählen zu können, besteht demzufolge nicht.

Einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in eine Werkstatt haben nur diejenigen behinderten Menschen, die wegen ihrer Behinderung zu ihrer Teilhabe am Arbeitsleben auf diese Einrichtung angewiesen sind (sogenannte Werkstattbedürftigkeit). In anderen Fällen besteht kein Recht auf Aufnahme.

Daraus folgt auch, dass diese Menschen voll erwerbsgemindert sein müssen, und zwar aus medizinischen Gründen, und nicht aufgrund der Arbeitsmarktlage, denn ansonsten stünden sie für vorrangige Maßnahmen der beruflichen Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Allgemeine sozialhilferechtliche Voraussetzung ist weiterhin, dass

- eine wesentliche Behinderung vorliegt,
- bei diesen Personen Aussicht besteht, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe erfüllt werden kann und
- die Leistung notwendig ist.

Diese für die BAGüS wichtigen Positionen können nur im Kontext mit weitgehenden Änderungen des gesamten Leistungsrechts (§§ 39 ff SGB IX) und des Werkstättenrechts (§§ 136 ff. SGB IX i.V.m. den Bestimmungen der Werkstättenverordnung) aufgegeben werden.

Dies ist zu beachten, wenn über alternative Beschäftigungsformen zur Werkstatt nachgedacht wird.

#### **5.4 Überlegungen der BAGüS im ersten Schritt**

Die Nachfrage nach Werkstattarbeitsplätzen und deren Steuerung ist ganz entscheidend davon abhängig, in welchem Umfange die vorrangigen berufsfördernden Maßnahmen zur Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgebaut und verbessert werden.

1.) Hierzu gehört zunächst die fachliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag zu einem Kombilohnmodell. Die bekannt gewordenen Überlegungen zu diesem Modell zielen auf benachteiligte und beeinträchtigte Menschen ab, die infolge längerer Arbeitslosigkeit ohne besondere Förderung keine Perspektive haben. Hier gibt es sicherlich eine Schnittmenge mit denjenigen Menschen, die ich zuvor beschrieben habe. Das Kombilohnmodell – und dies ist wohl fachlich auch unbestritten – unterstellt, dass es eine große Zahl von arbeitslosen Menschen gibt, die dauerhaft ohne öffentliche finanzielle Unterstützung und persönliche Begleitung und Hilfe nicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden kann. Der Ansatz, der Bund möge für diesen Personenkreis und dieses Modell die erforderlichen Mittel bereit stellen, kann nur unterstützt werden, denn der Bund hat hierfür die Zuständigkeit und Finanzverantwortung nach dem SGB II.

2.) Auch die Bundesagentur für Arbeit ist gefordert, ihre Geschäftspolitik grundsätzlich zu überdenken. Es ist ein Systemfehler, einen Fall als „Erfolgsfall“ zu werten und darzustellen, wenn ein behinderter Mensch so schnell als möglich in die Werkstatt eingegliedert wird. Ein Erfolg wäre es aber nur, wenn es der BA gelänge, behinderten Menschen mit einer negativen Arbeitsmarktprognose soweit zu fördern, dass ihnen doch die Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gelingt oder zumindest nach einer Beschäftigungsphase in der Werkstatt der Übergang gelingt.

3.) Der Gesetzgeber hat mit dem SGB IX die gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung und den Betrieb von Integrationsprojekten geschaffen und die Rahmenbedingungen bestimmt. Gleichwohl fehlt es an einer nachhaltigen und soliden Finanzierung. Solange für die Zielgruppe der Integrationsprojekte – und die hat ja bekanntlich etliche Parallelen zum Grenzbereich des werkstattberechtigten Personenkreises - kein Rechtsanspruch auf Leistungen besteht, können Integrationsprojekte in der notwendigen Anzahl nicht entstehen und flächendeckend nicht erfolgreich sein. Da auch diese Projekte auf die Beschäftigung erwerbsfähiger Menschen unter besonderen Rahmenbedingungen abzielen, wäre auch hierfür die Finanzzuständigkeit des Bundes gegeben. Dieser ist also gefordert.

4.) Die Verbesserung des Fallmanagements im Sinne eines Aufnahmemanagements ist für die BAGüS ein zentrales Anliegen. Hier geht es um eine verbesserte Abklärung des richtigen Rehabilitationsbedarfs des behinderten Menschen sowie Ermittlung seiner Leistungs- und Förderpotential. Wünschenswert wären möglichst standardisierte und wissenschaftlich erprobte Verfahren der Bedarfsfeststellung bzw. der Kompetenzminderung, wie es z. B. das ICF und andere vergleichbare Verfahren bie-

ten. Die Anfang Februar dieses Jahres vorgestellte vorläufige Orientierungshilfe der BAGüS für die Feststellungen der Träger der Sozialhilfe zur Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB XII, also zur Feststellung einer wesentlichen Behinderung in der Sozialhilfe, könnte dazu eine erste Hilfestellung geben. Nur auf der Grundlage umfassender und transparenter Ergebnisse solcher Erhebungen kann die Beratung in den Fachausschüssen verbessert werden. Dabei lässt das geltende Recht bereits zu, verstärkt Personen mit Fachkompetenzen (z. B. den IFD) einzubeziehen.

5.) Die gemeinsame Verantwortung von behinderten Menschen und deren Angehörige, von Schule, Werkstatt und IFD einerseits und von den zuständigen Leistungsträger andererseits muss regional und überregional verbindlich geregelt und im Einzelfall transparent und überprüfbar organisiert werden. Hierzu erscheint es unerlässlich, dass - wie regional schon begonnen - sog. Netzwerk- und Berufswegekonferenzen eingeführt werden. Die individuelle Berufswegeplanung könnte durch die Berufswegekonferenzen gemeinsam gesteuert und ausgewertet werden. Die Ergebnisse der Berufswegekonferenz sollten in einem Teilhabeplan für alle Beteiligten verbindlich fest- und kontinuierlich fortgeschrieben werden.

6.) Die Förderung der Selbständigkeit und die Erziehung zur Eigenverantwortung muss durch konkrete Projekte und Maßnahmen praktisch und kontinuierlich unterstützt werden. Dazu gehören neben der Förderung zur eigenständigen Fortbewegung im öffentlichen Verkehr als Vorbedingung einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, vor allem auch möglichst viele praktische Erfahrungs- und Erprobungsfelder. Die berufspraktische Vorbereitung muss sich stärker an den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes orientieren. Exkursionen, Hospitationen und Praktika am allgemeinen Arbeitsmarkt müssen häufiger ermöglicht werden. Dies dient nicht nur einer anzustrebenden Tätigkeit am allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern verbessert auch ganz wesentlich die Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten in und für die Werkstätten.

## **5.5 Weiterentwicklung des Werkstättenrechts durch Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen**

Alle weiteren Überlegungen zur Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen, für die heute fast ausschließlich das Leistungsangebot in der Werkstatt für behinderte Menschen zur Verfügung steht, bedürfen der Änderung der einschlägigen Bestimmungen des SGB IX und der WVO.

Hier gibt es eine Reihe von Überlegungen, für die sich die BAGüS bereits verschiedentlich grundsätzlich ausgesprochen hat. Ich erinnere dabei an meine Ausführungen anlässlich des 35. Delegiertentages der BAG:WfbM im November des vergangenen Jahres in Leipzig. Eine Reihe von Vorschlägen enthält auch das gemeinsame Papier der BIH und der BAGüS von Februar 2007, in welchem Lösungsperspektiven aufgezeigt sind. Auf diese möchte ich nachfolgend eingehend:

1.) Zu fordern ist eine stärkere Öffnung des Werkstattangebotes zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Werkstätten müssen rechtlich verpflichtet werden, in gewissem Umfang bereits im Berufsbildungsbereich aber auch dauerhaft im Arbeitsbereich Außenarbeitsplätze und Praktikastellen anzubieten.

2.) Eingangsverfahren müssen auch als Clearingstelle genutzt werden können, wenn zwischen den Beteiligten im Fachausschuss streitig ist, ob die Werkstatt die einzige Möglichkeit der beruflichen Teilhabe darstellt. Das Eingangsverfahren wäre dann im Sinne einer erweiterten Arbeitserprobungs-/ Berufsfindungsmaßnahme zu verstehen. Hierzu sollte das Eingangsverfahren auch außerhalb der Werkstätten durchgeführt werden können. Das gleiche gilt im übrigen für die Klärung der Mindestanforderung (also Werkstattfähigkeit), wenn im Fachausschuss darüber keine Einigkeit zu erzielen ist.

Damit könnten auch die Zugangsvoraussetzungen zur Werkstatt neu festgelegt werden; das Eingangsverfahren – abgekoppelt von der Werkstattaufnahme hätte dann einen anderen Stellenwert und Auftrag.

3.) Es muss die rechtliche Möglichkeit eröffnet werden, Berufsbildungsmaßnahmen im Sinne des § 40 SGB IX auch außerhalb der Werkstätten in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes durchzuführen, wenn die Erwartung besteht, dass dies die Chancen zur Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöht und dadurch gezielter darauf vorbereitet werden kann. Dies müsste rechtlich verpflichtend sein für Personen, die zwar voll erwerbsgemindert sind, die Frage der Dauerhaftigkeit aber erst nach dem Berufsbildungsbereich entschieden werden kann. Die damit zusammenhängenden Fragen der Sozialversicherung sowie der sonstigen Vergünstigungen, die Werkstattbeschäftigte haben, sind dabei zu klären.

Bei dieser Neuorientierung Berufsbildungsbereiches - verbunden mit einer teilweisen Abkopplung von der Werkstatt - bekäme dieser Bereich einen anderen Stellenwert, sodass dadurch auch die Schnittstellendefinition zu verändern wäre.

4.) Das Komplexangebot der Werkstätten muss stärker an den individuellen Bedürfnissen des Einzelnen ausgerichtet werden. Dies betrifft vor allem die Nachfrage nach einzelnen Leistungen aus dem Gesamtangebot der Werkstätten (Modulleistungen). Dies ist für Menschen, die nur Teile der Leistungen benötigen und bei denen trotzdem das Eingliederungsziel mit diesen Leistungsteilen erreicht werden kann (z. B. bei psychisch behinderten Menschen, die Rente wegen voller Erwerbsminderung beziehen) denkbar.

Auch die verbindliche Einführung des persönlichen Budgets ab dem 1.1.2008 macht dies zwingend erforderlich.

5.) Gefordert wird die Öffnung des geschlossenen Systems „Werkstatt“ im Sinne von Pluralität, mehr Markt und Wettbewerb. Damit verbunden ist auch die Forderung nach Aufhebung der derzeit noch geltenden verbindlichen Einzugsbereiche.

Wir haben dies vorgeschlagen und stehen für eine fachliche Diskussion über alle damit zusammenhängenden Fragen und deren Auswirkungen zur Verfügung. Ich glaube, dass es hier noch viele offene Fragen zu beantworten gilt, um zu einem völlig neuen und gleichzeitig schlüssigen Gesamtkonzept zu kommen.

6.) Gefordert wird in diesem Zusammenhang auch die Ablösung von besonderen Rechten und Vergünstigungen, die Werkstattbeschäftigte haben, weil Sie in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen beschäftigt sind. Die Rechte und Vergünstigungen sind also an den Werkstattstatus gekoppelt.

In der Diskussion macht das Schlagwort von der Umsteuerung „ von der Objektförderung zur Subjektförderung“ die Runde. Dies meint, dass die Inanspruchnahme

besonderer Rechte und Vergünstigungen nicht mehr an eine Institution sondern an die betreffende Person selbst gekoppelt werden sollte.

Dies betrifft sowohl Rechte, wie u.a. das Recht auf Beschäftigung, solange die Mindestvoraussetzungen, auf die ich eingangs ausführlich eingegangen bin, vorliegen, als auch die Vergünstigungen, auf die behinderte Menschen bei ihrer Suche nach Alternativen zur Werkstatt nicht verzichten wollen. Zu nennen sind hier die besonderen rentenrechtlichen Vergünstigungen für Werkstattbeschäftigte.

Diese auf den ersten Blick einfache und nachvollziehbare Forderung in die Praxis umzusetzen, wird aber nicht so leicht sein. Der Teufel steckt hier sicherlich im Detail. Auch scheint ein kaum zu lösender Konflikt darin zu bestehen, eine saubere, streitfreie und für die Betroffenen nachvollziehbare Schnittstelle zu formulieren zwischen denjenigen, die in alternativen Beschäftigungsformen – in der Regel auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit den besonderen Bedingungen und Vergünstigungen - beschäftigt werden und denjenigen behinderten Menschen, für die die schlechteren Bedingungen, also die Regeln des allgemeinen Arbeitsmarktes gelten.

7.) Wie bereits erwähnt sieht die BAGüS ein großes Problem in der ständig wachsenden Zahl der psychisch kranken und in der Folge behinderten Menschen, für die es bisher keine überzeugenden alternativen Lösungen gibt. Nach Auffassung von Fachkreisen, die sich mit dieser Personengruppe beschäftigen, wird diese viel zu früh in die Sozialhilfe und ihre Maßnahmen entlassen. So werden die Möglichkeiten der medizinischen Rehabilitation von der Trägern der Kranken- und Rentenversicherung sowie der beruflichen Eingliederung von der BA und der Rentenversicherung nicht ausgeschöpft.

Die Aktion Psychisch Kranke hat hierzu gemeinsam mit der Gesellschaft für Soziale Psychiatrie eine Expertengruppe einberufen, die ein Projekt unter dem Titel „Teilhabe an Arbeit und Beschäftigung für psychisch kranke Menschen“ durchführt, welches vom BMAS unterstützt wird. Erste Ergebnisse sind inzwischen vorgestellt. Die Vorschläge, auf die ich hier nicht näher eingehen kann, weisen aber in die Richtung, die ich eben aufzeigte. Es ist an der Zeit, dass die Umsetzung dieser Vorschläge diskutiert und diese dort wo möglich auch umgesetzt werden. Erforderlichenfalls sind dazu die maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen zu ergänzen bzw. zu präzisieren.

## **6 Schlussbemerkungen**

Ich bin mir bewusst, dass ich in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht alle Fragen der Weiterentwicklung und Umsteuerung des Rechts auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und damit die notwendigen aber auch denkbaren Veränderungen des Werkstättenrecht habe ansprechen können. Ich hoffe jedoch, dass ich mit meinen Ausführungen Anregungen und vielleicht auch Anreize für eine weitere Diskussion liefern konnte.

Daher ist für mich von besonderem Interesse, welche Positionen die anderen am Rehabilitationsgeschehen Beteiligten jetzt vortragen werden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit