

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>

Die Zukunft der Werkstätten für Menschen mit Behinderung aus der Perspektive der Leistungsträger

Impulsreferat anlässlich der Fachtagung „Herausforderung Inklusion Arbeit für Menschen – Menschen für Arbeit der Katholischen Akademie „Die Wolfsburg“ am 22.10.2007 in Mülheim an der Ruhr

Es gilt das gesprochene Wort

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. Überschrieben ist der Artikel mit folgenden Schlagworten: *Behindertenwerkstatt: mehr Wettbewerb, bessere Leistung, niedrige Preise.*

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 kaum jemand, 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 ist aus Sicht von Finanzverantwortlichen fiskalisch auf Dauer nicht zu finanzieren.

Ursachen für diesen Eindruck gibt es sicherlich viele, mögen sie berechtigt oder unberechtigt sein. Im Rahmen dieses Referates 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. Das Trägerübergreifende persönliche Budget ist hierfür eine besonders geeignete Form der Leistungsfinanzierung.

2. Stand der Überlegungen zur Umgestaltung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben:

2.1 Allgemein

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 und wie eine Umsteuerung von der Objektförderung zur Subjektförderung – in der der betroffene Mensch im Mittelpunkt des Leistungsgeschehens steht – erfolgen kann.

Am Sprachgebrauch können Sie bereits erkennen, worum es geht. Es geht um eine Veränderung der Sichtweise, also aus dem Blickwinkel der betroffenen Person, und damit zwingend um die Umgestaltung des Leistungsangebotes .

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*.

Festzustellen ist allerdings, 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 genannten Zahlen bewegen sich zwischen 30 % und 1 % aller Werkstattneuaufnahmen. Wie Sie wissen, soll eine zurzeit laufende Studie näheren Aufschluss darüber bringen.

2.2. Stand der politischen Überlegungen

Die BAGüS hat in verschiedenen Stellungnahmen und Veröffentlichungen immer wieder darauf hingewiesen, dass dringender Handlungsbedarf besteht, die Eingliederungshilfe insgesamt und damit auch die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben mit dem Ziel der nachhaltigen Finanzierung weiterzuentwickeln. Dabei betone ich ausdrücklich: Nachhaltige Finanzierung zu sichern ist etwas völlig anderes, als Kosten zu sparen!

Dies war auch ein wichtiges Thema bei den politischen Beratungen über die so genannten Hartz - Gesetze. Im Vermittlungsverfahren zu diesen Gesetzen im Dezember 2003 wurde bereits festgestellt, dass die gemeinsame Zielsetzung des Bundes und aller Länder sei, durch langfristige Lösungen im Bereich der Eingliederungshilfe die erwartete – also prognostizierte – Kostenentwicklung einzudämmen.

Aus dem Vermittlungsverfahren besteht seitdem der Auftrag an die Länder, die Probleme der Kostenentwicklung insbesondere in Einrichtungen in einer Länderarbeitsgruppe mit Bundesbeteiligung aufzuarbeiten und Lösungen zu entwickeln.

Dies greift auch der Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 auf.

Darin wird ausgeführt, *dass die Politik für behinderte Menschen den eingeleiteten Prozess zur Verwirklichung einer umfassenden Teilhabe in der Gesellschaft fortsetzen wird. Gemeinsam mit den Ländern, Kommunen und den Verbänden behinderter Menschen werde die Regierung die Leistungsstrukturen der Eingliederungshilfe so weiterentwickeln, dass auch künftig ein effizientes und leistungsfähiges System zur Verfügung steht.* Im Weiteren wird ausgeführt, *dass die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen intensiviert werden soll. Es sei Absicht, dass mehr Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, außerhalb von Werkstätten für behinderte Menschen ihren Lebensunterhalt im allgemeinen Arbeitsmarkt erarbeiten zu können.*

2.3. Wie ist der Stand der Beratungen zwischen Bund Ländern und Kommunen über die Zukunft der Eingliederungshilfe?

Die Konferenz der obersten Landessozialbehörden (KOLS) hat im Jahr 2004 den Auftrag erhalten, Vorschläge zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zu erarbeiten und damit den Auftrag aus dem Vermittlungsverfahren zu erfüllen. Hierzu wurden unter Beteiligung des Bundes verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, die sich im Wesentlichen mit den Fragen der Steuerung der Eingliederungshilfe sowie ihrer Finanzierung befasst haben.

Besonders thematisiert wurde in diesen Arbeitsgruppen der Frage der Weiterentwicklung des Werkstättenrechtes und der Steuerung des Werkstattgeschehens. Die kommunalen Spitzenverbände, die BAGüS sowie der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge sind über einen Gaststatus in diese Beratungen eingebunden. Die Arbeitsgruppen haben im Sommer diesen Jahres ihre Beratungen abgeschlossen und diese der KOLS zu ihrer Septembersitzung mit einem zusammenfassenden Abschlussbericht vorgelegt.

Die KOLS hat den Abschlussbericht nach intensiver Erörterung und mit einigen Änderungen angenommen. Der Schlussbericht soll nunmehr in der Jahreskonferenz der ASMK (Arbeits- und Sozialministerkonferenz) im November angenommen und

die Grundlage für gesetzgeberische Aktivitäten bilden. Welche der umfangreichen Vorschläge zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe aufgegriffen und weiterverfolgt werden sollen, ist schwer einzuschätzen.

2.4. Was tut die Bundesregierung selbst, um ihre Ziele umzusetzen?

Bereits die vormalige Bundesregierung hat eine **Initiative** unter dem Titel „**job – Jobs ohne Barrieren**“ gestartet, welche nunmehr im dritten Jahr läuft und bis zum Jahre 2010 fortgeführt werden soll. Damit *sollen einer besonders benachteiligten Gruppe in unserer Gesellschaft neue Wege für eine schnellere und nachhaltige Integration in das Berufsleben eröffnet werden.* Im Zuge dieser Initiative ist in diesem Jahr das **Programm „Job 4000“** – also ein Programm zur Schaffung 4000 neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze aus Mitteln des Bundes und der Länder - angelaufen.

Nach der Präambel der Richtlinien zu diesem Programm soll *damit die berufliche Integration schwerbehinderter Menschen vorangetrieben werden. Zugleich soll die Bundesagentur für Arbeit bei der Durchführung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Rahmen der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung unterstützt werden.*

Zielgruppe sind Personen, die besondere Schwierigkeiten haben, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Dies sind besonders betroffene schwerbehinderte Menschen sowie schwerbehinderte Jugendliche und Schulabgänger.

Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass mit diesem Programm die Ankündigung der Bundesregierung im Koalitionsvertrag umgesetzt werden soll, wonach *die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung intensiviert und mehr Arbeitsmöglichkeiten außerhalb von Werkstätten geschaffen werden sollen.*

Zwar ist die angestrebte Zahl von 4000 nicht geeignet, die Probleme der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen durchgreifend zu verbessern und auch die Werkstätten spürbar zu entlasten. Häufig wird gesagt, dass Programm sei nur der berühmte „Tropfen auf dem heißen Stein“.

Gleichwohl stellt das Programm einen ersten wichtigen Schritt dar. Sozialhilfeträger und Werkstätten werden aber nur dann entlastet werden können, wenn bei der Umsetzung der Programme in den Ländern ein großes Augenmerk auf diejenigen Menschen gerichtet wird, die ohne eine solche Unterstützung auf Maßnahmen in Werkstätten angewiesen wären.

Leider hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Geschäftspolitik mehr auf die Hilfe und Unterstützung arbeitsloser schwerbehinderter Menschen ausgerichtet, um Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosenzahlen schwerbehinderter Menschen nachweisen zu können. Deshalb sind die Sozialhilfeträger gemeinsam mit den Integrationsämtern gefordert, auf Landesebene – wie in Nordrhein-Westfalen – darauf zu achten, dass auch die von ihr betreute Zielgruppe bei der Umsetzung des Programms ausreichend berücksichtigt wird.

Zum 1.10.2007 traten das **2. Gesetz zur Änderung des SGB II** sowie das **4. Gesetz zur Änderung des SGB III** in Kraft.

Ziel dieser Gesetze sind *die Verbesserung der Qualifizierung und Beschäftigungschancen von Jüngeren und Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen.*

Damit soll Menschen wieder eine Perspektive auf Arbeit gegeben werden, die auf dem Arbeitsmarkt derzeit keine Vermittlungschancen haben.

Auch hier gibt es Berührungspunkte zu Werkstätten. Denn mit diesem Gesetz werden in absehbarer Zeit neue arbeitsmarktpolitische Instrumente und neue Finanzierungsgrundlagen für sehr arbeitsmarktferne Personen, denen oftmals auch die Werkstattaufnahme empfohlen wurde, zur Verfügung stehen. Die Sozialhilfeträger werden daher in Zukunft bei dem beschriebenen Personenkreis auf die Inanspruchnahme dieser neuen Instrumente und Finanzierungsquellen besonders drängen müssen, bevor eine Werkstattaufnahme in Betracht gezogen wird.

Ferner hat das BMAS in diesem Sommer ein **Eckpunktepapier** vorgelegt mit Vorschlägen, wie man durch neue gesetzliche Bestimmungen sog. **Unterstützte Beschäftigung** fördern und finanzieren will.

Aus der Sicht der Sozialhilfe ist es erfreulich, dass danach die Bundesagentur für Arbeit verpflichtet werden soll, analog dem Berufsbildungsbereich die Unterstützte Beschäftigung als eine besondere Form der beruflichen Bildung anstelle in Werkstätten diese in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes 2 Jahre zu fördern.

Neben einer Reihe von noch offenen Fragen, die derzeit intensiv mit dem BMAS diskutiert werden, ist nicht nur für die BAGüS sondern auch für fast alle anderen Verbände und Organisationen die Frage entscheidend, dass auch die anschließende Beschäftigung durch institutionelle, persönliche und finanzielle Leistungen da wo notwendig nachhaltig abgesichert werden kann.

Die BAGüS sieht hier den Bund im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik in der Verantwortung, weil die Betroffenen durch diese Maßnahmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

Keinesfalls ist es ausreichend zu glauben, dieser Bedarf könne aus Mitteln der Ausgleichsabgabe zusätzlich aufgebracht werden.

3. Handlungsfelder und Optionen für die Veränderung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben aus Sicht der BAGüS

Worum geht es der BAGüS im Einzelnen bei den Fragen der Reform des Werkstättenrechts?

Sieben zentrale Punkte möchte ich nennen, die im übrigen auch die Länder aufgegriffen haben.

1. Das Eingangsverfahren muss mehr als Clearingverfahren ausgebaut werden. Dies hätte auch inhaltliche Veränderungen sowie in der Organisation zur Folge. Behinderte Menschen, bei denen unklar ist, ob sie für eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt befähigt werden können, sollten dies besondere Eingangsverfahren nicht in der Werkstatt (Werkstattgebäude) durchführen. Erfreulicherweise arbeitet die Bundesagentur für Arbeit bereits an einem solchen Konzept und will dies auf der Grundlage geltenden Rechts bereits ab dem Jahr 2008 umsetzen.
2. Es geht ferner um eine Veränderung der beruflichen Bildung. Diese muss bei Menschen, bei denen Chancen einer späteren Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gesehen werden, außerhalb der Werkstatt (Werkstattgebäudes) stattfinden. Dies kann auf betrieblichen Trainingsplätzen (Außenarbeitsplätzen), auf Praktikumpätzen erfolgen, muss aber auch von anderen

Bildungsträgern und Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes angeboten werden können

3. Auch das Leistungsangebot im Arbeitsbereich muss sich ändern. Es ist aus meiner Sicht ein wichtiger Punkt. Der immer wieder zu hörenden Kritik der Separierung behinderter Menschen in Werkstätten – das Abschotten -, wird man in gewisser Weise dadurch begegnen können, in dem man viel mehr Außenarbeitsplätze in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes einrichtet und mit den Betrieben kooperiert. Die weitestgehende Organisationsform dieses Angebotes stellt zur Zeit die viel diskutierte Virtuelle Werkstatt im Saarland dar, also eine Werkstatt ohne Werkstattgebäude ausschließlich bestehend aus Außenarbeitsplätzen.

Auch erscheint es erforderlich, das Leistungsangebot durch mehr Teilzeitbeschäftigung flexibler zu gestalten und dadurch mehr den Wünschen behinderter Menschen nach Selbstbestimmung zu entsprechen. Wir müssen dafür das Leistungsangebot in Leistungsmodulen aufgliedern und diese neu beschreiben.

4. Eine entscheidende Rolle spielt hier das Persönliche Budget, welches in der Modellphase im Bereich der Arbeit und Beschäftigung noch keine Rolle gespielt hat. Ich bin überzeugt davon, dass das nicht so bleiben wird und auch von daher ein Veränderungsdruck auf die Werkstätten zukommen wird. Aus meiner Sicht wären sie gut beraten, sich mehr als bisher den neuen Anforderungen zu stellen und die darin vorhandenen Chancen zu ergreifen.
5. Es muss ein größeres Beschäftigungsangebot in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes, durch Unterstützte Beschäftigung, in Integrationsprojekten, durch Kombilohn-Modell und weitere Programme und Anreize entstehen, um behinderten Menschen an der Schnittstelle zur Werkstatt die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei ist auch das Thema des Übergangs von der Schule in die berufliche Bildung einzubeziehen.
6. Es ist notwendig, dass mehr behinderte Menschen den Übergang aus Werkstätten auf den Arbeitsmarkt schaffen. Dafür sind sie auf mehr Unterstützung aller Akteure – also Werkstätten, Sozialhilfeträger, Arbeitsagenturen und Integrationsämter – angewiesen. Außerdem ist das Angebot von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Hierfür legen z.B. die Integrationsämter in NRW zum neuen Jahr ein neues Programm unter dem Titel „Integration 5“ auf, das sich stärker als die 4 Vorgängerprogramme auf behinderte Menschen an der Schwelle zur Werkstatt oder in der Werkstatt ausgerichtet ist.
7. Und schließlich wird man als Folge solcher Veränderungen auch darüber nachdenken müssen, ob der Fachausschuss, seine Aufgabenstellung und seine Kompetenzen verändern muss. Schnittstellen zum Case-Management sind festzustellen, eine bessere Verzahnung bzw. Zusammenwirken ist anzustreben.

4. Beratungsstand in NRW

Wie Sie vielleicht wissen, werden in NRW nach der Rahmenzielvereinbarung Wohnen auch Rahmenzielvereinbarungen für Werkstätten angestrebt. Allerdings war es Wunsch der Werkstätten in beiden Landesteilen getrennt zu ver-

handeln. In Westfalen-Lippe konnten die Verhandlungen bereits abgeschlossen und die Rahmenzielvereinbarung am vergangenen Freitag unterschrieben werden.

Auch im Rheinland sind die Verhandlungen weit gediehen, sodass auch dort in Kürze mit einem Abschluss gerechnet wird.

Quasi als Dach dieser beiden Rahmenzielvereinbarungen sollen landesweit Eckpunkte für diese Rahmenzielvereinbarungen abgeschlossen werden. Auch über diese Eckpunkte besteht weitgehend Einigkeit. Bei diesen Eckpunkten geht es jedoch mehr um die Frage, wie man in dem gesamten Prozess auch die zuständigen Ministerien des Landes (MAGS und KM), die Bundesagentur und alle anderen wichtigen Akteure, wie z. B. die Industrie- und Handwerkskammern, einbeziehen und für unsere gemeinsamen Ziele gewinnen kann. Bereits Anfang des kommenden Jahres wollen die Vereinbarungspartner ein erstes Gespräch mit Herrn Minister Laumann führen.

5. Schlussbemerkung

Veränderungen sind unvermeidlich

Wir müssen die notwendigen Veränderungen gemeinsam angehen, nur dann werden wir unserer Verantwortung für die uns anvertrauten behinderten Menschen gerecht zu werden.

RZV in NRW ist ein erster Schritt