

Münster, 21.09.2010

**Die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe  
und Auswirkungen auf das Werkstättenrecht –  
Überblick über den aktuellen Stand der Diskussion  
und Vorstellungen der Sozialhilfeträger**

**Impulsvortrag  
anlässlich des 13. Führungskräftetreffens Arbeitsleben  
am 27.9.2010 in Weimar**

Es gilt das gesprochene Wort

**I. Vorbemerkungen und Rückblick**

Seit fast 7 Jahren steht die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe auf der Agenda der Politik. Im Dezember 2003 haben Bund und Länder im Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechtes in das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch vereinbart, *die Probleme der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe in einer Länderarbeitsgruppe mit Bundesbeteiligung aufzuarbeiten und Lösungen zu entwickeln.*

Als Ziel wurde seinerzeit festgelegt, *einerseits Menschen mit Behinderungen möglichst gleiche Lebensbedingungen und Chancen wie Menschen ohne Behinderungen zu sichern und andererseits durch eine Fortentwicklung der Versorgungsstrukturen und der Leistungsformen die prognostizierte Kostenentwicklung einzudämmen.*

Die Erwartungen an die letzte Bundesregierung – also die Legislaturperiode des 16. Deutschen Bundestages - die Reformen in Angriff zu nehmen, waren angesichts weitgehender und konkreter Ankündigungen im Koalitionsvertrag des Jahres 2005 groß. Die seinerzeit regierende Große Koalition hat allerdings ihre Ankündigungen nicht gehalten und den nötigen „Reformemifer“ vermissen lassen.

Die Notwendigkeit für Reformen ergibt sich auch aus der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-BRK), die am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft getreten ist. Sie hat eine Reformdebatte ausgelöst und bereits wichtige Impulse gegeben. Denn die Teilhabeorientierung des SGB IX ist im Eingliederungshilferecht des SGB XII und auch in den anderen maßgeblichen Sozialgesetzbüchern noch nicht konsequent umgesetzt.

Noch immer nehmen die Leistungsformen weitgehend Bezug auf das Leistungsangebot der Einrichtungsträger. Eine personenzentrierte Gestaltung der notwendigen Leistungen, die besser als das heutige System das Wunsch- und Wahlrecht der behinderten Menschen stärkt, muss noch auf den Weg gebracht werden.

Die Umsetzung des Vorrangs ambulanter vor stationären Leistungen zeigt im Bereich der Leistungen zum Betreuten Wohnen erste Erfolge. Bei den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben spielte dieser Grundsatz in der Sozialhilfe bisher eine eher untergeordnete Rolle.

Die 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) der Länder hat im November 2008 ein Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe beschlossen mit dem Auftrag an Bund und Länder, im ersten Halbjahr des Jahres 2009 mit allen Leistungsträgern, Verbänden und Organisationen einen Dialog hierüber zu führen. Ziel der Gespräche war es, über die Eckpunkte der Reform mit allen wichtigen Akteuren einen breiten Konsens zu erzielen. Ich denke, hierüber sind sie ausreichend informiert.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse hat die 86. ASMK festgestellt, in welchen wesentlichen Punkten Einvernehmen erzielt wurden und in welchen zwar grundsätzliches Einvernehmen vorlag, jedoch noch weiterer Beratungsbedarf bestand. Diese vertiefenden Beratungen wurden im Laufe dieses Jahres in sechs Begleitprojekten mit den Leistungsträgern und Verbänden vertieft weiter beraten (hierzu noch später).

Gleichzeitig hat die 86. ASMK *die Bundesregierung gebeten, zur Umsetzung der Eckpunkte den Entwurf eines Reformgesetzes zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe so rechtzeitig vorzulegen, dass dieses in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden kann.*

Das für die Sozialhilfe federführende Ministerium des Bundes – das BMAS – hat mit den konkreten Arbeiten an einem Gesetzesentwurf noch nicht begonnen, allerdings hat man inzwischen angekündigt, im Laufe des nächsten Jahres einen ersten Gesetzesentwurf vorzulegen.

## II. Die wichtigsten Eckpunkte der Reformvorschläge

Nach den *Eckpunkten für die Reformgesetzgebung Eingliederungshilfe SGB XII*, die als Anlage Teil des Beschlusses der 86. ASMK war, wird die *Eingliederungshilfe unter Beibehaltung der Grundsätze von Erforderlichkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit neu ausgerichtet*.

- *Die Eingliederungshilfe wird von einer überwiegend einrichtungszentrierten zu einer personenzentrierten Hilfe. Es ist ein Verfahren zu etablieren, das den Menschen mit Behinderungen in seiner Situation ganzheitlich erfasst, ihn aktiv einbezieht und sein Wunsch- und Wahlrecht beachtet (Teilhabemanagement).*
- *Damit der Mensch mit Behinderungen seine notwendigen Unterstützungsbedarfe wohnortnah decken kann und Wahlmöglichkeiten zwischen Leistungserbringern bestehen, sind die notwendigen Beratungs- und Unterstützungsangebote auf regionaler Ebene zu entwickeln (Sozialraumorientierung).*
- *Die Gesamtverantwortung für die Steuerung der Teilhabeleistung – von der Bedarfsfeststellung bis zur Wirkungskontrolle – obliegt den Trägern der Sozialhilfe. Zur Sicherung der Qualität ist eine Wirkungskontrolle der Leistungserbringung zu etablieren.*
- *Um die Beschäftigungschancen von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen, wird ein berufliches Orientierungsverfahren eingeführt.*
- *Wesentlich behinderte Menschen erhalten die Möglichkeit, ihre Bedarfe nicht nur in einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen, sondern auch bei anderen Anbietern oder in anderer Form zu decken.*

Die BAGüS steht grundsätzlich hinter diesen Reformzielen, jedoch dürfen die anderen Sozialleistungsbereiche nicht außer Betracht gelassen werden.

Die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe kann aus unserer Sicht nur Sinn machen, wenn auch alle anderen Sozialgesetzbücher, die in einem engen Zusammenhang zur Sozialhilfe stehen, einbezogen werden können. Dies betrifft vor allem die Pflegeversicherung, aber auch die Krankenversicherung.

Ganz einfach ausgedrückt: Man kann in der Sozialhilfe die klassische institutionelle Ausrichtung (ambulant, teilstationär, stationär) nicht aufgeben, aber in der Kranken- und Pflegeversicherung daran festhalten.

Vor allem kann ein neuer erweiterter Pflegebedürftigkeitsbegriff nicht eingeführt werden, bevor nicht die Auswirkungen auf die Sozialhilfe und hier insbesondere auf die Eingliederungshilfe geklärt und alle Schnittstellen befriedigend gelöst sind. Die hiermit zusammenhängenden Fragen sind die äußerst komplexen und schwierigen Fragen, die gelöst werden müssen.

Die BAGüS begrüßt auch die Feststellung im Eckpunktepapier der ASMK, dass *die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe aber nicht auf den gesetzgeberischen Ansatz im SGB XII und andere Sozialgesetzbücher, insbesondere das SGB V, SGB VIII und das SGB XI begrenzt werden. Vielmehr ist sie parallel durch strukturelle Veränderungen auf allen Ebenen zu flankieren*.

Der übergreifende Ansatz wird also bereits mitgedacht; die laufenden Gespräche mit den zuständigen Bundesministerien und den betroffenen Reha-Trägern (insbes. Kranken- und Pflegekassen) sind jedoch nicht ermutigend. Vor allem die Kranken- und Pflegekassen wenden sich gegen solche Reformen und vermuten darin Kostenverschiebungen zu ihren Lasten.

### III. Aktueller Stand der Umsetzung

Die zentralen Fragestellungen der Reform wurden im Frühjahr diesen Jahres in Begleitprojekten bzw. in Workshops mit Bund, Ländern, Leistungsträgern und Verbänden vertieft bearbeitet. Ich möchte ihnen die Projekte kurz vorstellen:

- Begleitprojekt 1: Bedarfsermittlung  
Es ging um die Vereinheitlichung der Bedarfsermittlung sowie Förderung von mehr Selbstbestimmung und Beteiligung im Leistungsverfahren. Die Gespräche mit den Verbänden sind inzwischen abgeschlossen, ein Abschlussbericht ist allen Beteiligten zugegangen.
- Begleitprojekt 2: Zuordnung von Leistungen  
Dabei ging es um die Trennung der Leistungen zum Lebensunterhalt einschließlich Wohnen von den Fachleistungen der Eingliederungshilfe. Bund und Länder haben hierüber sehr lange intern beraten; es hat aus zeitlichen Gründen nur ein gemeinsames Gespräch mit den Leistungsträgern und Verbänden gegeben. Auch der Abschlussbericht dieses Begleitprojektes liegt vor.
- Begleitprojekt 3: Förderung des Persönlichen Budgets  
Hierin sollen u.a. die rechtlichen Voraussetzungen und mögliche Auswirkungen neuer Verfahrensregelungen untersucht werden mit dem Ziel, das Verfahren zu vereinfachen und damit die Inanspruchnahme für die Interessenten attraktiver zu machen. Parallel hat das BMAS Anfang des Jahres im Rahmen des Projektes „e-Government“ die Firma Steria-Mummert mit einer Studie beauftragt.
- Begleitprojekt 4: Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben  
Hierbei ging es um drei Fragestellungen:
  1. Es soll ein dauerhafter Nachteilsausgleich für Arbeitgeber geschaffen werden, wenn behinderte Menschen aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln wollen; nach Ansicht der Länder aus Mitteln der Sozialhilfe.
  2. Es sollen die rechtlichen Voraussetzungen geklärt werden, die erfüllt sein müssen, wenn für werkstattbedürftige behinderte Menschen alternative Beschäftigungsformen zur Werkstatt ermöglicht werden sollen. Dabei ging es um sozialversicherungs- und arbeitsrechtliche Fragen, aber auch um die qualitativen Anforderungen, die ein solcher anderer Anbieter zu erfüllen hat.
  3. Es müssen mit den Kultusministerien der Länder inhaltliche und organisatorische Fragen für das vorgesehene berufliche Orientierungsverfahren vor dem Übergang von der Schule in den Beruf erörtert werden.
- Begleitprojekt 5: Förderung der inklusiven Sozialraumgestaltung  
In diesem länger angelegten Projekt soll geprüft werden, ob und ggf. welche gesetzgeberischen Maßnahmen oder finanziellen Anreize erforderlich sind, um die inklusive Sozialraumgestaltung zu fördern und weiter zu bringen.

Das Projekt hat am 29.6. mit einer Fachtagung beim Deutschen Verein begonnen und soll jetzt weiter beraten werden.

- **Begleitprojekt 6:** Förderung der Konversion

Hierbei geht es u.a. darum, alternative Wohnprogramme für behinderte Menschen (auch aus dem Ausland) vorzustellen und in den Wohnungsbauprogrammen der Länder ggf. zu implementieren.

Hierzu hat im Juni zum Auftakt ein Workshop in Hamburg stattgefunden, der durch verschiedene Präsentationen gelungener Umsetzungen die notwendigen Anregungen und Impulse geliefert hat.

Schließlich soll am Ende der Reform eine wissenschaftliche Begleitung der Neuausrichtung der Eingliederungshilfe erfolgen.

**Zum weiteren zeitlichen Ablauf:**

Es ist Absicht von Bund und Ländern, der diesjährigen 87. Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Länder die Ergebnisse der Begleitprojekte mit konkreten Vorschlägen vorzulegen, wie die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe umgesetzt werden soll. Der Zeitplan dazu ist folgender:

- 20. und 21.10.2010 - Amtschefkonferenz zur Vorbereitung der ASMK,
- 24. und 25.11.2010 - 87. Sitzung der ASMK.

Angesichts der Zeitschiene und der Tatsache, dass das BMAS erst im Laufe des nächsten Jahres einen ersten Entwurf vorlegen will, ist die Absicht, noch in dieser Legislaturperiode ein Reformgesetz zu verabschieden, sehr ehrgeizig.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Vertreter der Bundesregierung immer wieder erklären, dass sie die Reform der Eingliederungshilfe gesetzgeberisch nur in Angriff nehmen, wenn zu den Eckpunkten mit allen Leistungsträgern und Verbänden grundsätzliches Einvernehmen erzielt werden kann. Wie „grundsätzlich“ dies sein muss, bleibt abzuwarten.

### **III. Weitere politische Entwicklungen**

#### **1. VN-Behindertenrechtskonvention**

Wie bereits gesagt, ist seit dem 26.3.2009 das VN-BRK und das dazu gehörige Fakultativprotokoll für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich.

Sie zielt auf eine inklusive Politik für Menschen, in der diese gleichberechtigt mit Menschen ohne Behinderung teilhaben können. Diese gleichberechtigte Teilhabe bezieht sich auf nahezu alle Bereiche des täglichen Lebens.

Über die offizielle Übersetzung in die deutsche Sprache hat es lebhafte Diskussionen gegeben.

Inklusion bedeutet aus meiner Sicht, dass die Gesellschaft ihre Leistungssysteme, ihren Sozialraum, die Lebensbedingungen aller Bürger so auszugestalten hat, dass der Mensch mit Behinderungen ohne Barrieren – also auch, ohne dass für ihn dafür persönliche Sozialleistungen bewilligt werden müssen – am Leben der Gesellschaft teilhaben kann.

Vor allem im Bereich der Bildung hat dies weitreichende Bedeutung. Im Sinne von Inklusion müssten z.B. Kindergärten und Schulen baulich, personell und sachlich so eingerichtet sein, dass Menschen mit Behinderungen an den bestehenden Bildungsangeboten teilnehmen können. Im Gegensatz zur Integration geht es also nicht darum, mit Hilfe eines – wie bisher – aus Sozialhilfemitteln finanzierten Assistenten den Schulbesuch zu ermöglichen, sondern die Institution Schule hat durch die auf den einzelnen Schüler ausgerichteten pädagogischen und sonderpädagogischen Angebote angemessen zu reagieren.

Ganz zweifelsohne hat die VN-BRK auch Auswirkungen auf die Angebote, die uns in der Eingliederungshilfe bekannt sind, wie sog. Sonderkindergärten, Werkstätten für behinderte Menschen, Tagesförderstätten und stationäre Wohnangebote. Wie weit diese gehen, ist noch nicht absehbar.

Aus unserer Sicht dürfen die Folgekosten, die durch einen solch gravierenden Paradigmenwechsel bedingt sein können, nicht unbeachtet bleiben.

Wie ist der Stand der Umsetzung?

Die Bundesrepublik entwickelt zur Umsetzung einen Aktionsplan in intensivem Dialog mit allen relevanten Akteuren (mit Ländern und den Leistungsträgern, der Wissenschaft, sowie den Wohlfahrts-, Interessen- und Behindertenverbänden).

Dieser Aktionsplan ist aus Sicht der Bundesregierung eines der wichtigsten sozialpolitischen Vorhaben in dieser Legislaturperiode. Er soll bis zum März 2011 im Kabinett beschlossen werden.

Unklar ist für die Sozialhilfeträger – und deshalb habe ich einen kurzen Überblick zur VN-BRK gegeben - die Frage, wie die Überlegungen zur Umsetzung mit den Vorstellungen zur Reform der Eingliederungshilfe zusammen passen und sinnvoll miteinander verzahnt werden.

## **2. Forderungen der Wohlfahrts- und Behindertenverbände**

Die Behinderten- und Wohlfahrtsverbände fordern nicht nur die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe, sondern – auch als Folge der VN-BRK – weitergehende Reformen und die Herauslösung der Leistungen der Eingliederungshilfe in ein eigenes – nicht mehr im Fürsorgerecht verankertes – Leistungsgesetz.

Damit ist die Forderung verbunden, dass Leistungen der Eingliederungshilfe nicht mehr vom Einkommen und Vermögen der Betroffenen und deren Angehörigen abhängig ist. Sie sehen in den Leistungen einen gesamtgesellschaftlich geschuldeten Nachteilsausgleich.

Ansonsten treten die Verbände dafür ein, dass sich die Reformüberlegungen in allen Punkten an den Anforderungen der VN-BRK orientieren und somit alle Vorschriften beseitigt werden müssen, die diesen Vorgaben entgegen stehen.

Sie sind sich zwar darüber im Klaren, dass dies alles nicht ohne zusätzliches Geld erreichbar ist; gleichwohl sehen sie es als gesamtgesellschaftliche Verpflichtung an, diese Hürde zu überspringen.

### **3. Haushaltskonsolidierung und Sparbeschlüsse der Bundesregierung**

Dem steht die Finanzsituation der öffentlichen Hand entgegen.

Die Bundesrepublik ist verpflichtet, ihre Staatsverschuldung deutlich zurückzufahren; sie hat mit ihren „Sparbeschlüssen“ deutlich gemacht, wie dies geschehen soll.

Dabei ist auffällig, dass im Bereich der sozialen Leistungen vor allem die beruflichen Förderleistungen genannt sind. Hier will man die Pflichtleistungen der BA weitgehend in Ermessensleistungen umwandeln und dadurch zu Einsparungen gelangen. Dies ist aus meiner Sicht kritisch zu sehen, verlagert doch die Politik die Verantwortung auf die Exekutive mit all seinen Problemen.

Entgegen ersten Befürchtungen sollen aber die Pflichtleistungen, die die BA im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich der Werkstätten zu erbringen haben, nicht betroffen sein.

Die Überschuldung betrifft jedoch nicht nur Bund und Länder. Auch die Kommunen sehen sich derzeit kaum in der Lage, ihre Haushalte ausgeglichen zu gestalten. Im Gegenteil: Gerade die Verschuldung der Kommunen hat rasant zugenommen, viele befinden sich bereits in der Haushaltssicherung der Aufsichtsbehörden. Laufende Fürsorgeleistungen (Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII, Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege) müssen zum Teil schon aus Kreditmitteln gedeckt werden.

Das Bundesministerium für Finanzen führt deshalb zurzeit Gespräche mit den Ländern und Komm. Spitzenverbänden zur Reform der Gemeindefinanzierung, deren endgültige Ergebnisse noch nicht bekannt sind. Natürlich werden dort auch die Standards kommunaler Leistungen geprüft und ggf. in Frage gestellt, und zwar in allen Aufgabenfeldern kommunaler Leistungen.

Vor allem die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die überwiegend aus kommunalen Mitteln finanziert wird, entwickelt sich angesichts weiterer Fallzahlsteigerungen zum Problem. Dies ist vielen von ihnen zwar bekannt, dennoch möchte ich die aktuellen Zahlen und Fakten in Erinnerung rufen:

## **IV. Fallzahlprognose und Kostenentwicklung**

### **1. Allgemeines**

Die BAGüS ist gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden der Auffassung, dass die ständig steigenden Kosten der Sozialhilfe auf Dauer nicht mehr von ihnen allein finanziert werden können. Sie fordert deshalb seit langem – in Übereinstimmung mit den Wohlfahrts- und Fachverbänden - eine Beteiligung des Bundes an diesen Kosten. Gemeinsam haben sie über das Forum des Deutschen Vereins schon vor Jahren die Einführung eines Bundesteilhabegeldes gefordert.

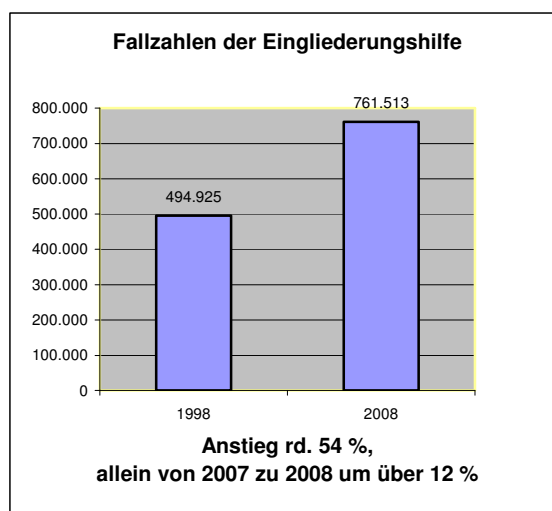
Wir begrüßen es ausdrücklich, dass sich die Länder jetzt auch der Forderung nach Beteiligung des Bundes angeschlossen haben. Ob und in welcher Weise das erreicht werden kann, werden die weiteren Beratungen zeigen.

## 2. Die Entwicklung der Fallzahlen und Ausgaben

Zur Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben einige Zahlen zur Eingliederungshilfe<sup>1</sup>:

Die Gesamtzahl der Leistungsempfänger in der Eingliederungshilfe stieg von 494.925 Personen im Jahre 1998 auf 761.513 am Jahresende 2008, also eine Steigerung von rd. 54 %.

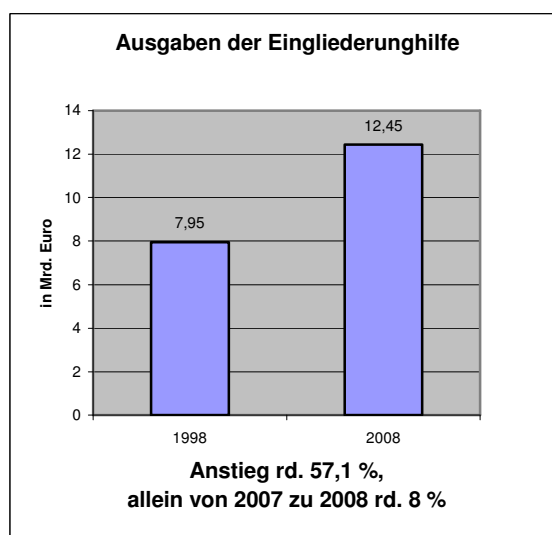
Dabei stieg die Zahl vor allem zwischen 2007 und 2008 überproportional, nämlich um mehr als 12 % (2007 = 679.164).



Insgesamt gaben die Sozialhilfeträger nach rd. 7,95 Mrd. Euro brutto im Jahre 1998 im Jahre 2008 rd. 12,45 Mrd. Euro brutto für die Eingliederungshilfe aus.

Dies entspricht einer Steigerung von 57,1 %, allein im letzten Jahr um rd. 8%.

Dabei entfällt auf Eingliederungshilfe weiterhin der größte Anteil aller Ausgaben der Sozialhilfeträger.



Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass seit der Trennung der Lebensunterhalt sichernden Leistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) von der Hilfe in besonderen Lebenslagen, wie sie im BSHG bezeichnet wurde, auch die Statistik diese Hilfearten trennt, während sie früher in einer Summe dargestellt war.

Die Bundesstatistik 2008 weist einen Betrag von rd. 2,75 Mrd. Euro für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aus. Ein nicht ausgewiesener Anteil davon entfällt auf die rd. 358.000 Leistungsbezieher im Alter von 18 bis 65 Jahren in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe<sup>2</sup>. Deshalb wird man – entsprechend der Berechnungssystematik früherer Jahre - einen nicht unbedeutenden Teil des

<sup>1</sup> Statistik der Sozialhilfe – Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2008

<sup>2</sup> Destatis: Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2008,



Aufwandes auch den Leistungen der Eingliederungshilfe zurechnen müssen. Damit würde sich die Steigerungsrate der Eingliederungshilfe nochmals deutlich erhöhen.

In den nächsten Jahren ist mit einer Fortsetzung der Fallzahl- und Kostenentwicklung zu rechnen, da die Zahl der behinderten Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, weiter ansteigt (auch hierzu später mehr).

### 3. Prognosen der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

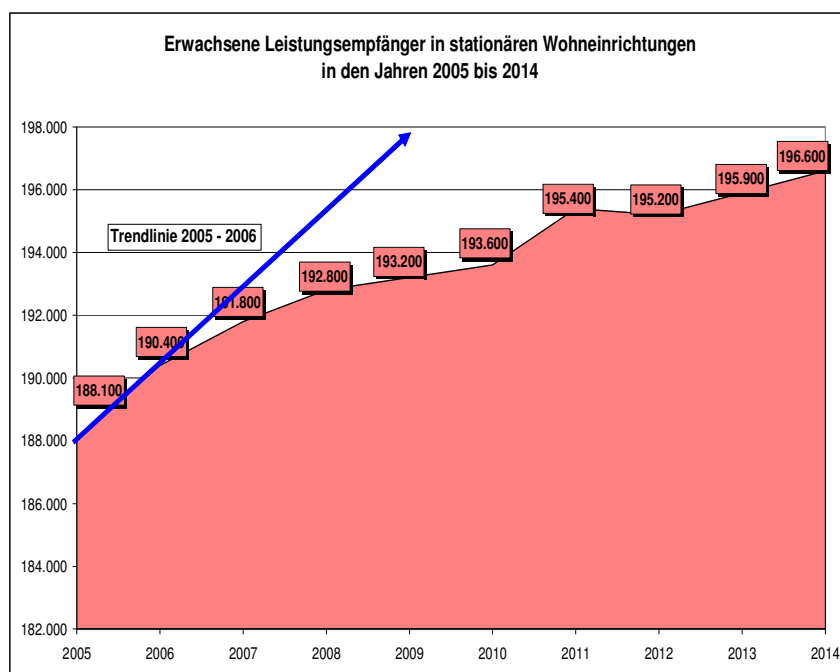
Die BAGüS hat im Jahr 2009 zum dritten Mal eine Prognose über die Fallzahlentwicklung der beiden größten Handlungsfelder – nämlich der Leistungen zum Betreuten Wohnen und zur Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten und Tagesförderstätten erarbeitet, die bis zum Jahre 2014 reicht.

Die Gesamtergebnisse sind auf der Internetseite der BAGüS abrufbar und auch im Nachrichtendienst des Deutschen Vereins veröffentlicht<sup>3</sup>.

Einige wichtige Zahlen daraus will ich vorstellen:

#### 3.1 Betreutes Wohnen

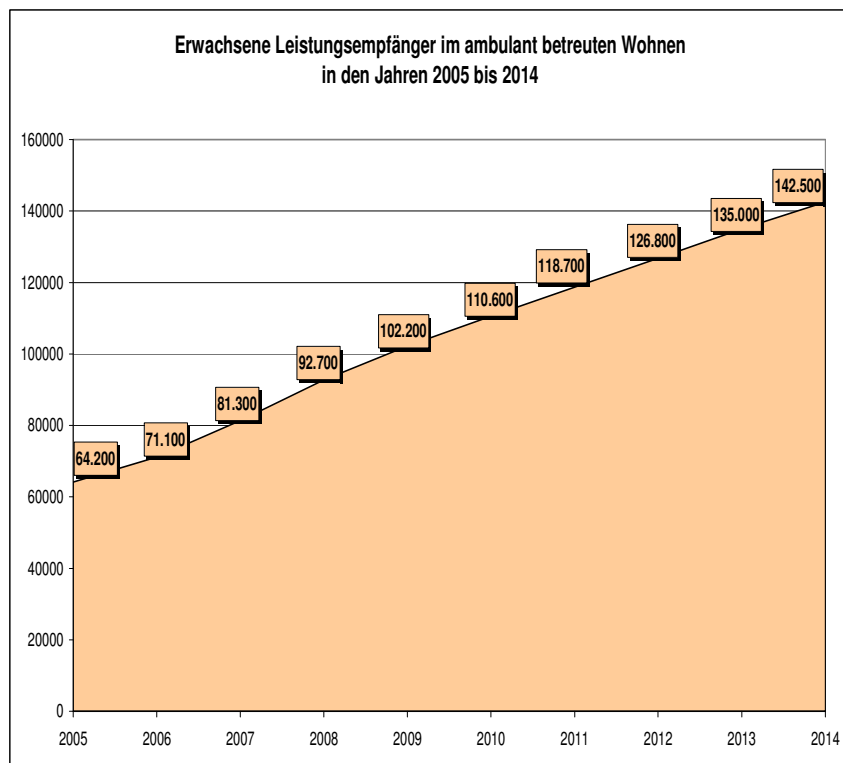
##### 3.1.1 Stationär



Über den gesamten Zeitraum (2005 - 2014) werden die Fallzahlen um nur noch 4,5 % steigen (gegenüber 21,3 % von 2000 bis 2010 = 10 Jahre - aus der Umfrage 2006), wobei der nachfolgenden Grafik anschaulich zu entnehmen ist, dass die Steigerungsrate deutlich abgefallen ist.

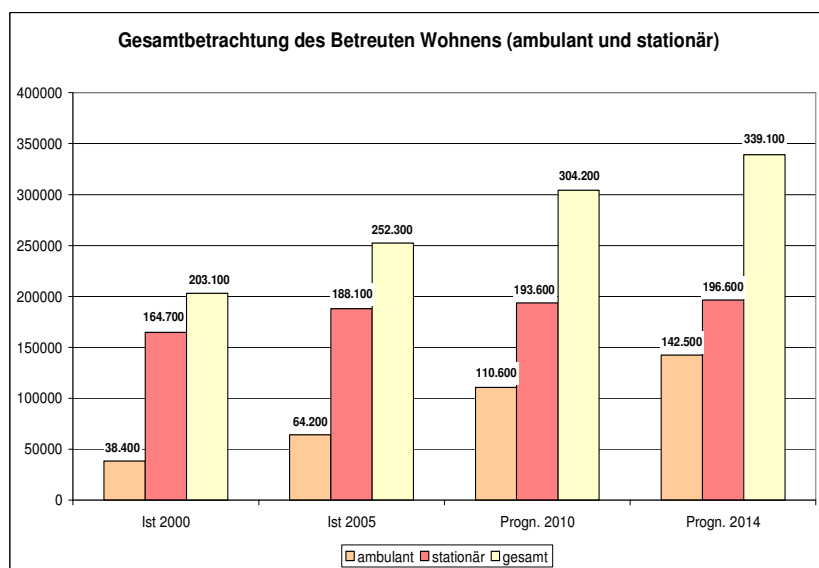
<sup>3</sup> s. NDV 6/2010 S. 245

### 3.1.2 Ambulant



Im gesamten Zeitraum (2005 - 2014) werden die Fallzahlen um rd. 122 %, also um mehr als das 2fache steigen (gegenüber 108,6 % von 2000 bis 2010 = 10 Jahre – aus der Umfrage 2006).

### 3.1.3 Betreute Wohnformen gesamt



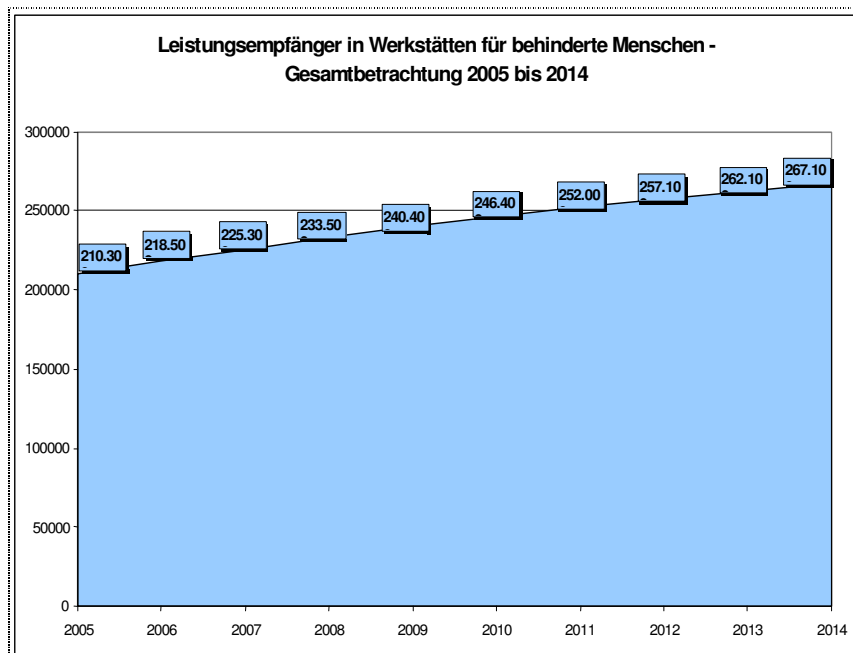
Bei einer Gesamtbeurteilung des ambulanten und stationären Wohnens zeigt sich für den Zeitraum vom Jahre 2000<sup>4</sup> bis zum Jahre 2014 eine deutliche und ungebrochen starke Fallzahlentwicklung von insgesamt 67 %.

Dabei zeigt sich, dass die Sozialhilfeträger nach den besonders hohen Steigerungsraten beim ambulant betreuten Wohnen von einer abfallenden Nachfrage ausgehen können, die sich aber immer noch im zweistelligen Bereich bewegen wird.

<sup>4</sup> s. hierzu Bericht vom 1.12.2007 (NDV 2/2007)

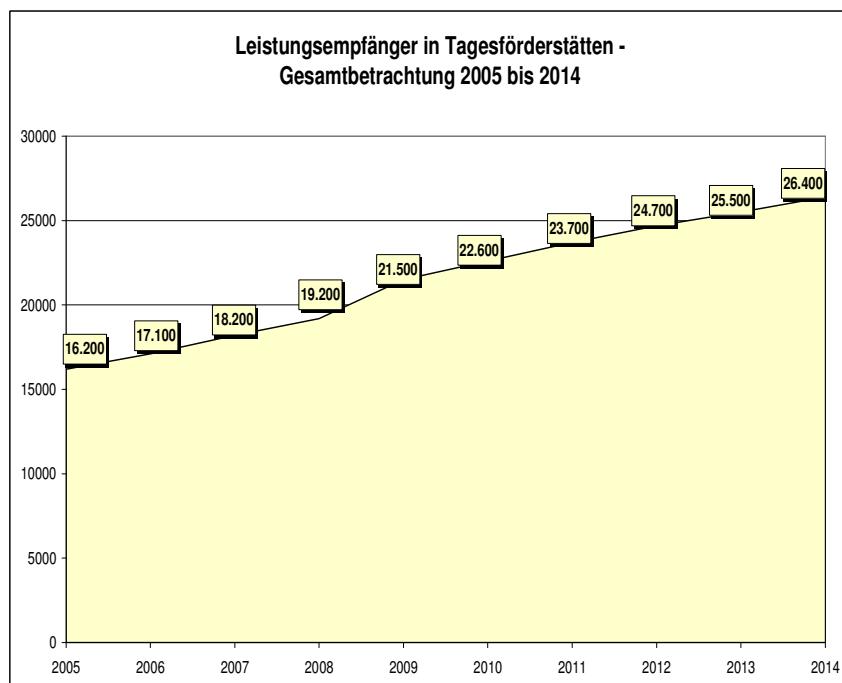
### 3.2 Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten und Tagesförderstätten

#### 3.2.1 Werkstätten für behinderte Menschen



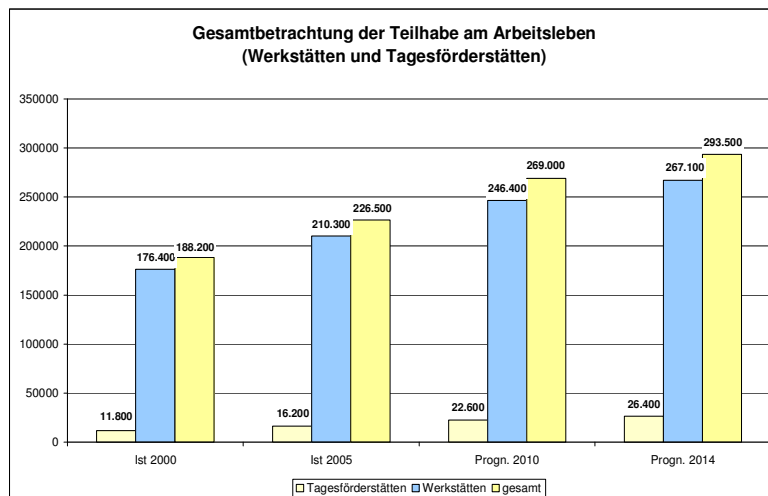
Im gesamten Zeitraum (2005 - 2014) werden die Fallzahlen um nur noch 27 % steigen (gegenüber 39,4 % von 2000 bis 2010 in 10 Jahren), wobei der nachfolgenden Grafik anschaulich zu entnehmen ist, dass die Steigerungsrate deutlich abgefallen ist.

#### 3.2.2 Tagesförderstätten



Über den gesamten Zeitraum (2005 - 2014) werden die Fallzahlen immerhin um rd. 63 %, steigen (gegenüber 55,1 % von 2000 bis 2010 = 10 Jahre – aus Erhebung 2006), sodass sich daraus eine noch stärker steigende Entwicklung ablesen lässt.

### 3.2.3 Werkstätten und Tagesförderstätten gesamt



Bei einer Gesamtbetrachtung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zeigt sich für den Zeitraum vom Jahre 2000 bis zum Jahre 2014 eine deutliche und ungebrochen starke Fallzahlentwicklung um insgesamt 56 %.

Auch hier zeigt sich, dass die Sozialhilfeträger insbesondere nach dem Jahre 2010 von einer abfallenden Nachfrage ausgehen, die sich aber immer noch nahe dem zweistelligen Bereich bewegen wird.

Das bereits etwa im Jahre 2010 prognostizierte Fließgleichgewicht zwischen den erwarteten Aufnahmen in und den altersbedingten Abgängen aus Werkstätten und Tagesstätten wird danach auf absehbare Zeit noch nicht eintreten.

Wie kommt es zu immer weiteren Fallzahlsteigerungen, vor allem bei den Kindern, nimmt doch die Zahl der neugeborenen Kinder in Deutschland ab?

Offenkundig verläuft die demographische Entwicklung bei behinderten und von Behinderung bedrohten Kindern anders als die der Gesamtbevölkerung.

Hierfür gibt es vier wesentliche Faktoren.

1. Die Lebenserwartung der Menschen mit Behinderungen gleicht sich der allgemeinen Lebenserwartung an. Nachdem die Nationalsozialisten eine ganze Generation von Menschen mit Behinderungen ermordet haben, erreichen nunmehr die nach dem Krieg geborenen Personen das Rentenalter.
2. Die Anzahl der psychisch erkrankten und als Folge dessen dauerhaft behinderten Menschen nimmt nach wie vor stark zu.
3. Entgegen dem Eindruck, die pränatale Medizin führe zu einem Aussterben der Behinderten,<sup>5</sup> nimmt die Zahl der frühgeborenen Kinder zu. Das durchschnittliche Geburtsgewicht sinkt. Viele dieser Kinder überleben mit schweren oder schwersten Behinderungen.
4. Es ist ein überproportional hoher Anstieg der von einer wesentlichen Behinderung bedrohten Kinder im Vorschulalter festzustellen, bei denen oftmals mentale Retardierungen, Koordinationsdefizite und Sprachentwicklungsstörungen festgestellt werden. Die Zahlen dieser Kinder in Westfalen-Lippe in integrativen Tageseinrichtungen für Kinder sowie in Förderschulen belegen dies eindrucksvoll.

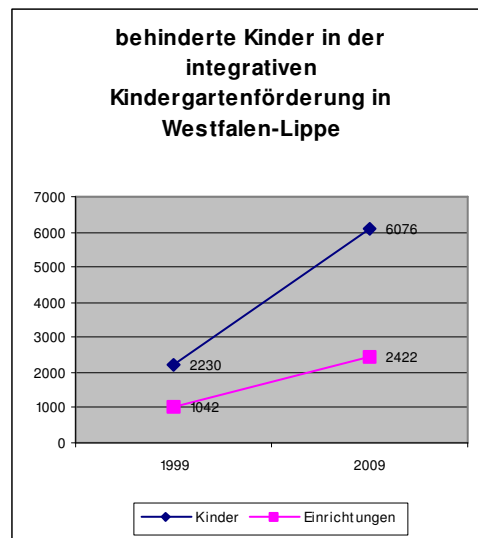
<sup>5</sup> vgl. nur SZ-Magazin vom 03.11.2006 „Vom Aussterben bedroht, immer mehr Eltern entscheiden sich nach der Voruntersuchung gegen ein behindertes Kind“

Dieser zuletzt genannte Faktor soll anhand zweier Beispiele verdeutlicht werden:

Im Jahre 1999 wurden 2230 behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder in 1042 Regelkindergärten integrativ gefördert. Diese Zahlen stiegen bis zum Jahre 2009 auf 6076 Kinder in 2422 Einrichtungen.

Die Aufwendungen hierfür stiegen im gleichen Zeitraum von rd. 14,5 Mio. € auf rd. 36,3 Mio. €.

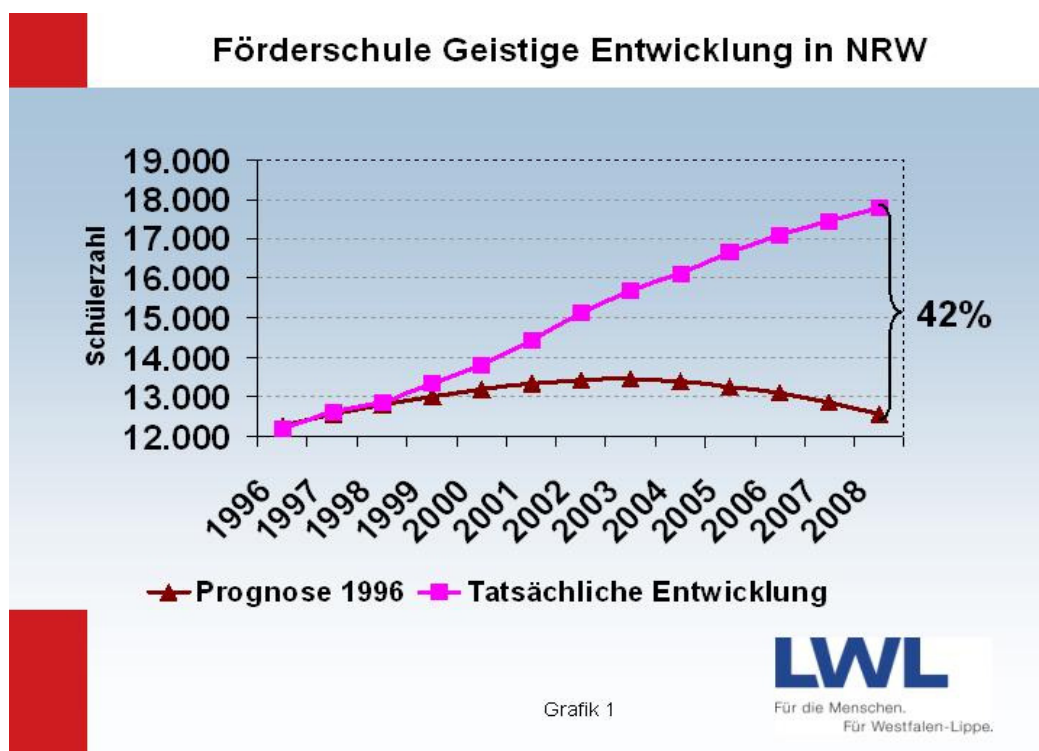
Dazu kommen noch rd. 3200 behinderte Kinder in heilpädagogischen Kindergärten (früher Sonderkindergärten), deren Zahl trotz des enormen Anstiegs behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder in Regelkindergärten nicht abnahm.



Genauso bemerkenswert ist die Entwicklung der Schülerzahlen der Förderschulen geistige Entwicklung in NRW. Verpflichteter Schulträger sind die Kreise und Städte in NRW. Hier zeigt sich, dass sich die im Vorschulbereich aufgezeigte Entwicklung in der Schule dramatisch fortsetzt.

Die untere Kurve des folgenden Diagramms zeigt, wie sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler in diesem Förderschwerpunkt entwickelt hätte, wenn sie sich so entwickelt hätte, wie die Zahl der übrigen Schülerinnen und Schüler.

Tatsache ist aber, dass sie deutlich angestiegen ist.



Grafik 1

Wohlgemerkt: Es handelt sich um Menschen, die - wenn sich nichts ändert - in Zukunft die klassischen Leistungen der Eingliederungshilfe zum Wohnen oder zum Arbeiten in Anspruch nehmen werden.

Es ist nämlich zu befürchten, dass lediglich bei einem Teil der von Behinderung bedrohten Kindern im frühen Alter die heilpädagogischen Leistungen und schulische Förderung so greifen, dass dadurch dauerhafte Sozialleistungen des Staates vermieden werden können.

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung handelt es sich also bei den Zuwächsen in der Eingliederungshilfe nicht nur um Menschen mit psychischen Behinderungen.

Kommen wir nach den Zahlen zu den Inhalten der Reformvorschläge:

## **V. Auswirkungen der Reform der Eingliederungshilfe auf die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben**

Zunächst möchte ich klarstellen, dass es bei der Frage der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben nur um denjenigen Personenkreis geht, der im heutigen Rechtssinne als „werkstattbedürftig“ definiert ist bzw. um den Personenkreis an der Nahtstelle zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt.

Im Abschlussbericht des Begleitprojektes wird ausgeführt, dass die Zielgruppe diejenigen behinderten Menschen sind, die nach heutigem Recht einen Anspruch auf Beschäftigung und Förderung in einer Werkstatt haben bzw. hätten.

Diese Zielgruppe wird wie folgt definiert:

*Wesentlich behinderte Menschen, die auf nicht absehbare Zeit voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB VI bzw. nicht erwerbsfähig im Sinne des § 8 SGB II sind und bei denen die Kriterien des § 136 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 2 SGB IX erfüllt sind; in Zweifelsfällen erfolgt die Feststellung der vollen Erwerbsminderung durch den Rentenversicherungsträger.*

Der Ergebnisbericht hält ausdrücklich fest, dass auch bei einer Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe der nach derzeitigem Recht anspruchsberechtigte Personenkreis nicht ausgeweitet werden soll. Vielmehr sei es Ziel, *eine alternative Leistungsmöglichkeit im Rahmen der Neuausrichtung auf eine personenzentrierte Hilfe zu schaffen. Maßgeblich für die Teilhabeleistungen am Arbeitsleben sollen der Hilfebedarf sein, nicht mehr Ort, Form, Status oder Träger der Leistung.*

Auf der Grundlage dieser grundsätzlichen Festlegungen möchte ich auf die wesentlichen Themen eingehen. Dies sind:

1. Übergang Schule in Beruf,
  2. Förderung der Beschäftigung in Angebotsformen bei anderen Leistungsanbietern,
  3. Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf der Basis eines Arbeitsvertrages mit Lohnkostenzuschuss/Minderleistungsausgleich,
- und damit einhergehend
4. Hilfeplanung und Fachausschuss.

Zu den Themen im Einzelnen:

## 1. Übergang Schule in Beruf

Es bestand zwischen allen Gesprächspartnern bereits im Jahre 2009 Einvernehmen, dass ein „Clearingverfahren“ zur Verbesserung der beruflichen Orientierung in den Schulen erforderlich ist. Hierbei sollen die Erfahrungen aus den Modellvorhaben in mehreren Bundesländern berücksichtigt werden. Auch war man sich einig, dass für dieses Verfahren ein anderer Begriff gewählt werden sollte (z.B. Berufswegeplanung).

Zielsetzung des Verfahrens ist zunächst eine breit gefächerte Orientierung für alle Schülerinnen und Schüler im Hinblick auf die Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsleben.

Bei Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf, die ohne entsprechende Unterstützung wahrscheinlich in eine Werkstatt einmünden würden, muss nach Auffassung aller Beteiligten eine Integrationsbegleitung aus der Schule heraus auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgen. Zeitlich ist verabredet, dass das Verfahren spätestens 2 Jahre vor Ende der Schulzeit einsetzen muss.

In diesem Verfahren steht der behinderte Mensch im Mittelpunkt, seine Angehörigen bzw. gesetzlichen Vertreter sowie Personen seines Vertrauens sind zu beteiligen.

Die Integrationsbegleitung muss aus der Schule heraus beginnen, die Vernetzung der einzelnen Stellen und die Kontinuität müssen sichergestellt werden.

An ein solches Verfahren wird auch die Hoffnung geknüpft, dass die Chancen schwerstbehinderter Menschen zur Aufnahme in eine Werkstatt und damit zur Teilhabe am Arbeitsleben verbessert werden können.

Sollte das neue Verfahren zu der Frage, ob „Werkstattfähigkeit“ gegeben ist, nicht bereits verwertbare Erkenntnisse liefern, bestand unter allen Gesprächspartnern mit Ausnahme der BA Einvernehmen, dass nach Abschluss der Schule dann alle behinderten Menschen ein Recht zumindest auf die Durchführung eines Eingangsverfahrens in der Werkstatt erhalten.

Von einigen Verbänden wurde gefordert, die Mindestanforderungen für die Aufnahme in die Werkstatt gänzlich zu streichen, worüber aber offenbar kein Konsens zu erzielen war. Vor allem die BA und auch das BMAS stehen dieser Forderung ablehnend gegenüber.

Da dem Integrationsfachdienst in diesem Verfahren eine besondere Stellung zukommt – er soll eine Lotsenfunktion durch das gesamte Verfahren übernehmen – ist seine Finanzierung zu klären. Die BA ist bisher der Auffassung, dass für die Phase der beruflichen Orientierung in der Schulzeit ihre Zuständigkeit noch nicht gegeben ist, sodass eine andere Finanzierung gefunden werden müsse. In diesem Zusammenhang wurden die Länder als für die Schule zuständigen aber natürlich auch der Sozialhilfeträger genannt. Allerdings ist die Sozialhilfe der Auffassung, dass die Fragen der beruflichen Orientierung zu den klassischen Aufgaben der BA gehören und deshalb dort anzusiedeln sind.

Es ist nicht bekannt, ob Bund und Länder in ihren gemeinsamen Überlegungen bereits eine Lösung in dieser Frage gefunden haben.

Auch gibt es einen Dissens zu der Frage, bei wem die Zuständigkeit für die Durchführung des neuen Verfahrens liegen soll. Nach Auffassung der Länder muss

diese bei der BA liegen. Die Mitwirkung der Schulverwaltungen müsste landesgesetzlich geregelt werden.

Die Verbände haben sich überwiegend dafür ausgesprochen, dass die Einleitung des neuen Verfahrens in der Zuständigkeit der Schule liegen sollte. Auch hierzu muss noch Konsens hergestellt werden.

Das wesentliche Problem der Einführung eines solchen verbindlichen und fest geregelten Verfahrens liegt darin, dass dafür das Einvernehmen mit den Kultusministerien der Länder hergestellt werden muss und alle 16 Länder dieses mittragen und in ihren landesgesetzlichen Bestimmungen verbindlich regeln müssen. Hierüber werden derzeit zwischen der ASMK, der KMK und den zuständigen Ministerien des Bundes Gespräche geführt.

## **2. Förderung der Beschäftigung in Angebotsformen bei anderen Leistungserbringern**

Das Leistungsspektrum zur Teilhabe am Arbeitsleben für den berechtigten Personenkreis soll von einer einrichtungsorientierten zu einer personenzentrierten Leistung entwickelt werden. Der Rechtsanspruch des behinderten Menschen richtet sich künftig auf die Leistung, also nicht mehr auf das Angebot der Werkstatt. Die Bestimmungen der §§ 39-41 SGB IX wären dementsprechend neu zu fassen, in dem die Leistung definiert wird, nicht mehr welche Leistungen Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich der Werkstätten erbringen müssen.

Im Sinne des Wunsch- und Wahlrechtes behinderter Menschen sollen in Ergänzung zur Werkstatt alternative Angebotsformen eröffnet werden. Dazu sollen die einzelnen Leistungen (Leistungsmodule) definiert werden, die der behinderte Mensch unabhängig vom Ort und Träger der Leistungserbringung in Anspruch nehmen kann. Dies kann auch in Form eines persönlichen Budgets erfolgen.

Solche Leistungen (Module) könnten sein:

- 1) Berufliche Bildung (jetzt § 40 Abs. 2 SGB IX),
- 2) Leistungen zur Aufnahme, Ausübung und Sicherung einer der Eignung und Neigung entsprechenden Beschäftigung zu einem angemessenen Arbeitsentgelt,
- 3) arbeitsbegleitende Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der erworbenen Leistungsfähigkeit,
- 4) begleitende Leistungen zur Weiterentwicklung der Persönlichkeit,
- 5) Leistungen zur Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen,

(jetzt § 41 Abs. 2 SGB IX) sowie

- 6) sonstige Leistungen (Beförderung, Verpflegung u.a.).

Nach Auffassung von Bund und Ländern müssen diese neuen Leistungserbringer wesentliche Inhalte der Leistungen einer Werkstatt und deren Qualität erbringen, allerdings nicht alle Leistungen. Allerdings müsste die Leistung 2) eine Pflichtleistung sein, denn sie beschreibt das Hauptziel der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben.

Auch bedürfen sie nicht der förmlichen Anerkennung nach § 142 SGB IX. Vielmehr ist daran gedacht, die an diese Leistungserbringer zu stellenden fachlichen Anforderungen durch entsprechende Bestimmungen im Bundesrecht oder im Landesrecht als Grundlage für Vereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XII vorzugeben.



Dies hat zur Folge, dass andere Anbieter nicht diejenigen Vergünstigungen erhalten können, die Werkstätten durch die Anerkennung nach § 142 SGB IX erfahren (z. B. niedrigerer Mehrwertsteuersatz).

Bund und Länder gehen ferner davon aus, dass dieser andere Leistungsanbieter Arbeitsergebnisse anstreben muss, um den Beschäftigten eine angemessene Entlohnung zu zahlen, mindestens jedoch den in der Werkstatt geltenden Grundbetrag.

Die nach geltendem Recht auf Leistungen in Werkstätten beschränkten besonderen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen sollen auch Anwendung finden, wenn behinderte Menschen die Leistungen bei anderen Leistungsanbietern in Anspruch nehmen.

Auch der arbeitsrechtliche Status soll dann arbeitnehmerähnlich im Sinne des § 138 Abs. 1 SGB IX sein.

Von besonderer Bedeutung ist, dass nach Auffassung von Bund und Ländern Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht als andere Leistungsanbieter einbezogen werden sollen. Für diese Betriebe haben Bund und Länder die Leistungsform der vertraglichen Beschäftigung mit Lohnminderausgleich vorgesehen. Eine Vermischung dieser beiden Angebotsformen wolle man damit verhindern.

In den Gesprächen zwischen Bund, Ländern, Leistungsträgern und Verbänden bestand immer Einigkeit, dass das Angebot an Werkstattleistungen durch die Zulassung anderer Anbieter geöffnet werden muss. Ob dieses nun von Bund und Ländern konkretisierte Modell den Vorstellungen der Fachverbände entspricht, überlasse ich ihrer Bewertung. Diese alternative Beschäftigungsform (einige nennen sie „Werkstatt-light“) erscheint mir sehr stark an das Projekt der Hamburger Arbeitsassistenten angelehnt zu sein.

Die BAGÜS hat sich noch nicht abschließend zu dieser Ausgestaltung der beabsichtigten Öffnung des Werkstattangebotes für andere Anbieter positioniert. Allerdings besteht die Befürchtung, dass hierdurch teure Doppelstrukturen geschaffen werden.

### **3. Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf der Basis eines Arbeitsvertrages mit Lohnkostenzuschuss/Minderleistungsausgleich**

Unstreitiges Ziel war es in allen bisherigen Diskussionen und Gesprächen, mehr behinderten Menschen den Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Für die Träger der Sozialhilfe war es wichtig, durch verbesserte vorrangige Angebote auch zu verhindern, dass behinderte Menschen nicht erst über den „Umweg“ über die Werkstatt, sondern direkt die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt durch Ausbau entsprechender Instrumentarien und Leistungsangebote schaffen. Die 85. ASMK hatte hierzu im November 2008 folgende Vorgaben getroffen:

*Das Leistungsspektrum der Eingliederungshilfe im Rahmen der Teilhabe am Arbeitsleben ist so zu erweitern, dass wesentlich behinderte, voll erwerbsgeminderte Menschen eine Teilhabe am Arbeitsleben auch außerhalb der Werkstattförderung verwirklichen können.*

*Hierbei sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass auch im Rahmen der Eingliederungshilfe Leistungen, insbesondere an Arbeitgeber (vor allem entsprechend § 34 SGB IX und § 27 SchwbAV) möglich sind.*

Diese Vorgabe soll umgesetzt werden, indem Sozialhilfeträger Leistungen an Arbeitgeber nur für diejenigen behinderten Menschen zahlen müssen, wenn der entsprechende Personenkreis in Ausübung seines Wunsch- und Wahlrechts von der Werkstatt zu einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes wechselt.

Ein direkter Zugang soll nicht vorgesehen werden, um die Vorgabe der Kostenneutralität nicht zu verletzen.

Die BAGÜS und die Kommunalen Spitzenverbände lehnen eine solche Regelung ab. Es wird nicht als zielführend erachtet, bei den Leistungen an Arbeitgeber, die in § 34 SGB IX geregelt sind, mit dem Sozialhilfeträger einen weiteren Rehabilitationsträger zu bestimmen. Ziel muss es vielmehr sein, Schnittstellen abzubauen anstatt neue zu schaffen. Auch die Länder stehen offenbar nicht geschlossen hinter diesem Konzept.

Die Sozialhilfeträger sind der Auffassung, dass die Zahlungen an Arbeitgeber in Form von Lohnkostenzuschüssen als Minderleistungsausgleich für die Sozialhilfe systemfremd sind, denn sie hat die Aufgabe, im Einzelfall den notwendigen Bedarf zur Bestreitung des Lebensunterhalts sicherzustellen, nicht jedoch der Finanzierung von tariflichen Löhnen oder ortsüblicher Entgelte.

Wo liegen nun die unterschiedlichen Sichtweisen und Ansätze im Einzelnen?

Die Befürworter dieser Lösung gehen davon aus, dass es einen Personenkreis gibt, der wegen seiner Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens 3 Stunden täglich erwerbstätig zu sein (wie § 8 Abs. 1 SGB II die Erwerbsfähigkeit definiert). Daran ändere sich auch nichts, wenn ein behinderter Mensch einen Arbeitgeber findet, der dieser Leistungseinschränkung bereit ist, ihn zu beschäftigen und nur den Tariflohn oder ein ortsübliches Entgelt zu zahlen bereit ist.

Ist dieser behinderte Mensch weiterhin dauerhaft erwerbsgemindert entfällt seine Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III. Im Falle des Verlustes des Arbeitsverhältnisses stünde er nämlich nicht dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Die übrigen Sozialversicherungen (Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung) gelten in vollem Umfang wie bei anderen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Beschäftigten. In der Rentenversicherung entfallen die werkstattspezifischen Sonderregelungen; d.h., die Rentenversicherungsbeiträge werden nicht mehr wie bei der Werkstattbeschäftigung fiktiv errechnet, sondern nach dem tatsächlichen Arbeitsentgelt.

Der Vorteil für den Betroffenen liegt darin, dass seine Versicherungszeiten in der Werkstatt weiterhin gelten und bei Vollendung von 20 Berufsjahren er eine Rente wegen voller Erwerbsminderung erhält. Von Nachteil ist für ihn, dass diese im Regelfall geringer sein wird, als bei voller Beschäftigung in der Werkstatt, denn ab dem Zeitpunkt der Beschäftigung im Betrieb sind nur noch die tatsächlich entrichteten Beiträge für die Rentenberechnung maßgeblich.

Scheitert eine solche Beschäftigung, soll bei weiterem Fortbestand der Voraussetzungen für Leistungen der Eingliederungshilfe die Rückkehr unabhängig vom Grund der Auflösung des Arbeitsverhältnisses möglich sein.

Kosten für Vermittlung und Arbeitsplatzakquise sind nicht Gegenstand der neuen Leistung, sondern nur Lohnkostenzuschüsse und Betreuungsaufwendungen.

Konsequenz dieser Lösung ist, dass Mittel der Integrationsämter für diese Fallgestaltung nicht eingesetzt werden dürfen, da sie nicht dem Zweck der Ausgleichsabgabe, nämlich der Schaffung oder Erhaltung regulärer Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt entsprechen. Dies ist für die Befürworter dieser Lösung der Grund, warum für eine Finanzierung dieser Beschäftigungsform nur die Sozialhilfe gesehen wird.

Die Kritiker dieser Lösung bestreiten, dass bei behinderten Personen, denen Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes einen Arbeitsvertrag auf der Basis eines Tariflohnes oder ortsüblichen Entgeltes anbieten, gleichwohl unterstellt werden kann, dass diese nicht die Kriterien der Erwerbsfähigkeit im Sinne des § 8 SGB II erfüllen.

Erwerbsfähigkeit im Sinne des § 8 SGB II sei eine unter konkreten Bedingungen des Arbeitsmarktes kaum exakt messbare Vorgabe. Das Vorliegen dieser Tatbestandsvoraussetzungen ist nur in einem komplizierten Verfahren zu klären. Ein Blick in die einschlägigen Kommentare zu § 8 SGB II veranschaulicht dies nachdrücklich.

Im Übrigen bezweifeln sie, ob Arbeitgeber bereit sind, Personen einen Arbeitsvertrag – auch wenn dieser mit erheblichen öffentlichen Mitteln gefördert wird – anzubieten, die nicht in der Lage sind, an einem üblichen Arbeitstag mindestens 3 Stunden unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes dort tätig zu sein.

Auch die BAGüS geht davon aus, dass eine Unterscheidung zwischen denjenigen Personen, die nach gezielter Förderung des Übergangs im Sinne des § 5 Abs. 4 WVO einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finden und damit aus dem Leistungsbezug der Eingliederungshilfe für Werkstattleistungen ausscheiden, zu dem gerade skizzierten Personenkreis, der ebenfalls übergeht, aber im Leistungsbereich der Sozialhilfe verbleiben soll, in der Praxis kaum handbar sein wird.

Vielmehr wird die Gefahr gesehen, dass die Zahl der Übergänge behinderter Menschen aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in reguläre Beschäftigungsverhältnisse noch weiter zurückgehen wird, da diese Form des Übergangs für die Betroffenen nicht attraktiv ist.

Denn in Fällen dieses Übergangs läuft die Zeit der Rentenanwartschaft aus der Werkstatt nicht weiter; der erworbene Versicherungsanspruch ruht. Er lebt nur wieder auf, wenn der behinderte Mensch infolge Scheiterns dieses Arbeitsverhältnisses in die Werkstatt zurückkehrt. Ansonsten bezieht er mit Erreichen der Altersgrenze Altersruhegeld oder aber im Falle vorzeitigen Eintritts voller Erwerbsminderung eine Erwerbsminderungsrente.

Diese unterschiedliche Behandlung behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist kaum vermittelbar.

Die Kommunalen Spitzenverbände haben in den Beratungen außerdem auf die mögliche Gefahr hingewiesen, dass diese neue Leistungsmöglichkeit als „Einfallstor“ für den großen Kreis der SGB II Empfänger gesehen wird.

Diese Auffassung teilt die BAGüS, zumal eine Änderung des § 44a SGB II des Inhalts zum 1.1.2011 in Kraft tritt, wonach die BA das Fehlen der Erwerbsfähigkeit feststellt und im Falle eines Widerspruchs der dazu berechtigten Behörden hierüber

eine Begutachtung durch die Rentenversicherung erfolgt. Das Gutachten ist dann für alle betroffenen Leistungsträger verbindlich.

Die BAGüS vertritt die Auffassung, es sei zielführend, durch Aufstockung der originären Mittel die schon jetzt zuständigen Rehabilitationsträger in die Lage zu versetzen, die notwendigen Leistungen in jedem Einzelfall und für die notwendige Zeitdauer aufbringen zu können. Solange die Integrationsämter hierfür nur die nicht kalkulierbare Ausgleichsabgabe einsetzen können, ist dieses Ziel nicht erreichbar.

#### **4. Hilfeplanung und Fachausschuss**

Ein weiteres die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und die Werkstätten berührendes Thema ist die künftige personenzentrierte Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung sowie die vorgesehene Gesamtsteuerungsverantwortung des Trägers der Sozialhilfe.

Die Gesamtverantwortung für die Steuerung der Teilhabeleistung – und zwar von der Bedarfsfeststellung bis zur Wirkungskontrolle – soll den Trägern der Sozialhilfe obliegen. Ihnen soll also eine übergreifende Koordinationsverantwortung übertragen werden, die sie unter Einbeziehung der behinderten Menschen wahrnehmen. Diese Bedarfsermittlung soll zunächst unabhängig von der Frage der vorhandenen Leistungsangebote sowie der Frage, ob für den entsprechenden Hilfebedarf ein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist, erfolgen.

Zwar haben sich die vorrangigen Rehabilitationsträger dagegen ausgesprochen, gleichwohl halten Bund und Länder offenbar an diesen Überlegungen fest. Dies hat natürlich auch Auswirkungen auf das Hilfeplanverfahren für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie auf die Arbeit der Fachausschüsse in Werkstätten.

Folge wäre, dass nicht mehr wie bisher die Mitarbeiter der Arbeitsagenturen „Herr des Verfahrens“ wären, sondern die Hauptverantwortung bei den Sozialhilfeträgern läge, die allerdings die BA als zuständigen Leistungsträger hinzuziehen müsste, wenn Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben beantragt werden. Sie können sicher nachvollziehen, dass die BA hierüber wenig begeistert ist.

Das alles macht eine Anpassung der Regelungen zu Funktionen, Aufgaben und Zusammensetzung des Fachausschusses erforderlich.

#### **VI. Weitergehende Überlegungen der BAGüS**

Die BAGüS und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsfirmen und Hauptfürsorgestellen hatten bereits im Februar 2007 ein umfangreiches Thesenpapier veröffentlicht unter dem Titel „Schnittstelle allgemeiner Arbeitsmarkt – Werkstatt für behinderte Menschen“.

In diesem hatten wir gemeinsam Schwachstellen und Lösungsperspektiven für die Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben dargestellt.

Dies Papier ist teils heftig kritisiert worden, ist aber andererseits in Fachkreisen auch auf große Zustimmung gestoßen. Eine Reihe der Vorschläge wurden in den Beratungen zwischen Bund, Ländern, Kostenträgern und Verbänden aufgegriffen und stehen nunmehr auf der Reformagenda. Die BAGüS unterstützt daher nach wie vor diesen Prozess, auch wenn es in Fragen der konkreten Ausgestaltung noch unterschiedliche Auffassungen gibt.

Die anstehende Reform bietet allerdings einen geeigneten Anlass, alle die Werkstätten betreffenden Regelungen in Frage zu stellen und zu überprüfen, ob sie praktische Bedeutung haben und noch zeitgemäß sind. Dabei ist es für uns ein großes Anliegen, ein vereinfachtes Vergütungssystem zu finden.

## **1. Vergütungen**

Zunächst ist es aus unserer Sicht zur Herstellung von Transparenz notwendig, die erforderlichen Grundsätze und Regelungen im SGB IX über die Ermittlung der Vergütung trägerübergreifend und für alle Bereiche der Werkstätten zu regeln und dies dem Sozialhilfeträger als dem Hauptkostenträger verantwortlich zu übertragen. Dies schließt also Regelungen für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich ein.

Da nach den geeinten Eckpunkten der Eingliederungshilfereform künftig nur noch zwischen den Leistungen zum Lebensunterhalt und den Fachmaßnahmen unterschieden werden soll, müsste dies auch auf das Vergütungsrecht der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gelten. Die derzeitige Unterteilung in Investitionsbetrag, Grundpauschale und Maßnahmepauschale würde entfallen.

### **1.1 Fachmaßnahmen**

Die geplante Personenzentrierung und die Modularisierung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bieten die Chance für ein neues Vergütungssystem, welches sich nicht mehr nur an den Kosten der Werkstatt orientiert, sondern auch – auf Dauer überwiegend oder ausschließlich - am Bedarf des Leistungsempfängers.

Die einzelnen Leistungen (Module) können im Grundsatz Träger unabhängig kalkuliert werden. Der vereinfachende Effekt bestünde darin, dass die Vergütungen für die Leistungen für alle Werkstätten im eigenen Verantwortungsbereich (auf Länderebene) gleich sind. Dies erscheint auch sachgerecht.

Um dem individuellen Bedarf und dem Grad der Betreuung, Anleitung und Hilfestellung gerecht zu werden, erscheint aus verwaltungsökonomischen Gründen weiterhin die Bildung von Vergütungsgruppen sinnvoll.

Über die Grundlagen der Kalkulation wäre noch zu diskutieren.

### **1.2 Investitionsbetrag**

Im Unterschied zu stat. Behinderteneinrichtungen, bei denen der Investitionsbetrag der Miete vergleichbar und deshalb weitgehend dem Lebensunterhalt zuzuordnen ist, muss der Investitionsbetrag der Werkstätten den Maßnahmen zugeordnet werden, weil sie erforderlich sind, um den Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu erfüllen.

Allerdings müssten klarere gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen über die im Investitionsbetrag zu berücksichtigenden Kosten (Umgang mit Grundstückskosten, Eigenkapitalfinanzierung, Abschreibungen) geschaffen werden.

### **1.3 Lebensunterhalt**

Leistungen zum Lebensunterhalt werden im Gegensatz zu Wohneinrichtungen bei der Teilhabe am Arbeitsleben – bis auf die Mahlzeiten – nicht erbracht.

Trotz anderslautendem Urteil des BSG ist die BAGüS der Auffassung, dass alle im Rahmen der Eingliederungshilfe erbrachten Mahlzeiten dem Lebensunterhalt zuzuordnen sind.

#### 1.4 Grundpauschale

Die geplante Reform der Eingliederungshilfe sieht vor, dass künftig nur noch nach Kosten des Lebensunterhalts und Fachmaßnahmen unterschieden wird. Die Grundpauschale entfällt damit.

#### 1.5 Sonstige Leistungen

Kosten der Beförderung, Sozialversicherung und sonstiges wären weiterhin außerhalb der Vergütungen zu übernehmen.

### **2. Auswirkungen auf die Erlöse der Werkstätten und die Entlohnung**

Die strikte Trennung zwischen den Erlösen aus der wirtschaftlichen Betätigung und den Leistungen der Sozialleistungsträger hat sich nicht bewährt, insbesondere die korrekte Nachweisführung. Sie sollte daher entfallen. Dies darf aber nicht zu Lasten der Entlohnung der behinderten Menschen in der Werkstatt führen.

Zwar ist der Nachweis der Auswirkungen der Vergütungen auf die Höhe des Arbeitsergebnisses (§ 41 Abs. 4 SGB IX) weiterhin zu fordern, damit keine „Quersubventionierung“ zu Lasten der Löhne stattfindet, die Prüfung durch Anerkennungsbehörden, wie es § 12 Abs. 6 WVO vorsieht, findet aber bisher durch die BA nicht und durch die Sozialhilfeträger nur selten und unter großen Schwierigkeiten statt.

Das damit verfolgte Ziel könnte auch erreicht werden, wenn in das Werkstättenrecht (z.B. in der WVO) weitere Vorgaben an die wirtschaftliche Betätigung einer Werkstatt aufgenommen werden.

Der Wirtschaftsprüfer könnte die Einhaltung dieser Vorgaben prüfen und wäre in der Lage, ein entsprechendes Testat abzugeben.

### **3. Kontrollmöglichkeiten und Sanktionen**

Die BAGüS ist der Auffassung, dass den Sozialhilfeträgern nach §§ 75 ff. SGB XII ein originäres Prüfrecht kraft Gesetzes eingeräumt werden muss. Die Ausübung dieses Rechts darf nicht davon abhängen, ob über deren Durchführung eine Vereinbarung zustande gekommen ist.

Außerdem bedarf es bei Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben – insbes. zu der Ermittlung der Erlöse und damit der Entlohnung der behinderten Mitarbeiter gestufter Sanktionen. Analog der Bestimmung des § 156 SGB IX bedarf es einer Bußgeldvorschrift, die einen abgestuften Bußgeldkatalog bei Verstößen gegen gesetzliche, verordnungsrechtliche oder vertragsrechtliche Bestimmungen vorsieht. Das heute einzige Instrument des Entzugs der Anerkennung erweist sich nicht als wirksam und kaum durchsetzbar.

### **4. Weiterer Änderungsbedarf der WVO**

Die BAGüS ist der Auffassung, dass aufgrund der Reform der Eingliederungshilfe auch die WVO vollständig überarbeitet und aktualisiert werden muss (z.B. Aufgaben und Zuständigkeit des Fachausschusses - § 2; Gliederung des Berufsbildungsbereichs in Grund- und Aufbaukurs - § 4).

Die BAGüS wird hierzu ihre Überlegungen vorlegen, sobald es an die konkrete Umsetzung der Reform der Eingliederungshilfe geht.

## **VII. Schlussbemerkung**

Wie sie sehen, stehen wir im Behindertenrecht vor großen Veränderungen und Herausforderungen in dieser Legislaturperiode, von der insbesondere die klassischen institutionellen Anbieter von Leistungen der Eingliederungshilfe betroffen sind. Ich weiß, dass es vor allem bei den Trägern von stationären Wohneinrichtungen große Ängste und viele Fragen gibt und damit große Vorbehalte.

Ich meine, wir haben gemeinsam mit den politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern die große Chance, die notwendigen, in der Vergangenheit von den Verbänden immer wieder nachdrücklich eingeforderten und teils auch überfälligen Reformen konstruktiv anzugehen und umzusetzen.

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit