

# **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>

## **Veränderte Anforderungen an Werkstätten für behinderte Menschen**

**Führungskräftetreffen im DGB-Tagungshaus Hattingen am 11.09.2008**

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben mich gebeten, Ihnen heute die Zukunftsperspektiven der Werkstätten aus der Sicht der Kostenträger zu erläutern.

Ich möchte versuchen, Ihnen den derzeitigen Stand der Diskussionen und Beratungen auf den verschiedensten Ebenen darzustellen und eine Einschätzung vorzunehmen, „wohin die Reise gehen könnte“.

### **1. Vorbemerkungen**

In der Tat: Die Werkstattszene ist aufgeschreckt. Unter vielen Werkstattträgern besteht große Verunsicherung, wohin die Reise geht.

Treffend und mit markigen Worten beschrieb die derzeitige Situation der Vorsitzende der BAG WfbM, Günter Mosen, bei der Verabschiedung von Herrn Scheibner anlässlich der Delegiertenversammlung im November 2007 in Leipzig. Er sagte:

*Ständig sieht man sich mit neuen Ideen und Konzepten konfrontiert, ständig „wird eine neue Sau durchs Dorf getrieben“. Welche neue Sau um die Ecke kommt, kann man manchmal erahnen, sicher ist im Voraus jedoch nichts...*

*Die Sozialpolitik, ob überregional oder regional, ist sprunghaft geworden..*

Ich habe keinen Zweifel, dass das die Stimmung bei manchem Werkstattverantwortlichen zur Zeit richtig wiedergibt.

Welche Ursachen, also welchen Ursprung haben die Diskussionen?

Aus meiner Sicht sind dies zwei, es sind eine finanzielle und eine fachliche.

Unstreitig steigt die Zahl behinderter Menschen, die auf einen Arbeitsplatz in einer Werkstatt angewiesen sind, nach wie vor überproportional. Problematisch ist dabei vor allem, dass die Steigerungsraten immer noch weit über den bisher angestellten Prognosen liegen und zur Zeit auch nicht davon ausgegangen werden kann, dass bereits in einigen wenigen Jahren ein Fließgleichgewicht zwischen Zugängen und Abgängen erreicht wird.

Werden jedoch Ziele und Prognosen ständig verfehlt, bleibt es nicht aus, dass Gründe und Schuldige hierfür gesucht werden. Schlagworte wie Fehlsteuerung, Fehlplatzierung, Fehlbelegung, Werkstattvermeidung beherrschen vielfach die Diskussion.

Die zunehmenden Veränderungen am Arbeitsmarkt schüren den Verdacht, dass immer mehr arbeitslose behinderte Menschen aufgrund dieser Veränderungen und aufgrund mangelnder Unterstützung durch die vorrangigen Systeme und die dafür verantwortlichen Leistungsträger um Aufnahme in die Werkstätten nachsuchen. Ferner steht man offenbar dem Phänomen der ständig wachsenden Zahl psychisch behinderter Menschen hilflos gegenüber, für die offenbar die Werkstatt die letzte Chance der beruflichen Wiedereingliederung und Beschäftigung zu sein scheint. Entgegen früheren Erwartungen scheint bei diesen Menschen die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt kaum zu gelingen.

Es wird mitunter behauptet, Werkstätten seien zu teuer. Diese Auffassung teile ich nicht.

Werkstätten erbringen nach meiner festen Überzeugung ihre Leistungen in der Regel durchaus wirtschaftlich und effizient; das Finanzproblem liegt in der rasant steigenden Fallzahlentwicklung und damit im steigenden Kostenvolumen, den die Sozialhilfeträger aus kommunalen Mitteln der Daseinsvorsorge kaum noch schultern können. Deshalb treten wir auch nach wie vor nachhaltig – leider bisher erfolglos - für eine Mitfinanzierung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe, vor allem der Teilhabe Leistungen am Arbeitsleben ein.

Die Diskussion hat jedoch noch eine zweite Seite, nämlich die fachliche. Die Frage, wie selbstbestimmte Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf zukünftig gestaltet werden kann, wird auf vielen Ebenen in unterschiedlicher Intensität geführt. Dabei gibt es auch extreme Positionen.

Erinnern möchte ich z.B. an den Forderungskatalog der Teilnehmer am 3. Alternativen Werkstättentag im November 2006. Danach sollten alle Werkstätten zu Integrationsbetrieben weiter entwickelt werden. Die Umwandlung soll schrittweise spätestens in 10 Jahren abgeschlossen sein.

## **2. Rückblick**

Wie ist es eigentlich zu dieser fachlichen Diskussion um die Zukunft der Werkstattbeschäftigung gekommen? Was war also Auslöser dieser Diskussion?

### **2.1 Sozialgesetzbuch IX**

Ein entscheidender Impuls für die fachliche Diskussion ist von den Überlegungen zur Schaffung eines Sozialgesetzbuches IX sowie aus seiner Umsetzungsdiskussion hervorgegangen.

Ich erinnere an die Ziele: Im Mittelpunkt eines modernen und bürgernahen Rechts steht der Mensch mit Behinderungen – nicht mehr als Objekt der Fürsorge, sondern als selbstbestimmte Person mit individuellem Anspruch auf Rehabilitation und Teilhabe. Die Grundsätze der Integration und Partizipation sollen seitdem handlungsleitend sein. Daraus folgt unmittelbar die Notwendigkeit einer Umkehr von der Objekt- zur Subjektförderung. Das persönliche Budget soll ein zentrales Element sein, die persönliche Teilhabe und Selbstbestimmung zu erreichen, auch im Arbeitsleben.

Ich erinnere mich noch gut an die Ausführungen des seinerzeitigen Abteilungsleiters beim Bundessozialministerium, Herrn Wilmerstadt, anlässlich einer Auftaktveranstaltung zum persönlichen Budget im Juni 2004 in Münster. Er machte deutlich, dass dieser Paradigmenwechsel auch vor den Werkstätten nicht halt machen wird und dort zu Veränderungen des Leistungsangebots, besonders was die Flexibilisierung der Arbeitszeit betrifft, führen wird.

Wir wissen heute alle, dass die vielen Wünsche und Visionen ohne weiteres nicht umsetzbar waren und auch auf viele Bedenkensträger und bestehende Rechtsprobleme stießen.

Gleichwohl: Aus meiner Sicht war damit die Diskussion eröffnet, wie sich das Werkstättenrecht weiterentwickeln muss, um den im SGB IX begonnenen Paradigmenwechsel umzusetzen.

## **2.2 Die Hartz IV-Gesetze**

Eine weitere wichtige Veränderung haben die Hartz IV-Gesetze gebracht, die am 01.01.2005 in Kraft getreten sind.

Damit wurde das SGB II neu geschaffen und das Sozialhilferecht in ein SGB XII überführt. Wie Sie wissen, ist seitdem der Bund durch die Bundesagentur für Arbeit, die ARGEN oder die zugelassenen kommunalen Träger für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt und damit auch für die berufliche Eingliederung behinderter Menschen verantwortlich.

Erst wenn festgestellt ist, dass Erwerbsfähigkeit nicht gegeben ist, d.h. ein Mensch nicht wenigstens 3 Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes tätig sein kann, gilt er als voll erwerbsgemindert und verliert damit seine Ansprüche gegen die genannten Träger.

Im Falle von Hilfebedürftigkeit erhält er dann Grundsicherung im Alter und wegen voller Erwerbsminderung durch die Kommune nach dem SGB XII. Sein Recht auf berufliche Teilhabe kann er nur noch in einer Werkstatt für behinderte Menschen wahrnehmen. Nur diese haben nämlich nach § 136 SGB IX die Verpflichtung, behinderte Menschen, die nicht, noch nicht oder wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen - also daher als voll erwerbsgemindert gelten - aufzunehmen und ihre Leistungen anzubieten.

Die durch die Hartz IV-Gesetze klare Schnittstelle zwischen den Leistungen für behinderte Menschen, die dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch zur Verfügung stehen, und solchen, die die Anforderungen nicht mehr erfüllen, hat neue Diskussionen ausgelöst und insbesondere die Frage aufgeworfen, wie das System der unterschiedlichen Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben flexibler und durchlässiger gestaltet werden kann.

Noch etwas Entscheidendes ist bei den Beratungen über die Hartz IV-Gesetze passiert: Bund und Länder haben sich nämlich in Vermittlungsverfahren dieser Gesetze Ende Dezember 2003 darauf verständigt, gemeinsam Vorschläge zu erarbeiten, wie das Recht der Eingliederungshilfe weiterentwickelt und gleichzeitig ihre Finanzierung

nachhaltig gesichert werden kann. Bund und Länder arbeiten seitdem an diesem Thema.

Es ist angekündigt, dass sich die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder in ihrer nächsten Sitzung im November 2008 mit dieser Thematik befasst und auch Richtungsentscheidungen treffen wird, „wohin die Reise gehen soll“, also wie konkret das geltende Recht veränderten Vorgaben anzupassen ist.

### **2.3. Die Koalitionsvereinbarung der Regierungsfaktionen**

Die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD greifen im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 das Thema der Weiterentwicklung der Behindertenhilfe auf. Sie stellen fest, *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 Verbänden behinderter Menschen wird 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 ist Absicht, dass mehr Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, außerhalb von Werkstätten für behinderte Menschen ihren Lebensunterhalt im allgemeinen Arbeitsmarkt zu erarbeiten.*

## **3. Zwischenbilanz**

Es stellt sich deshalb die Frage, was in dieser Legislaturperiode geschehen ist, wie ist also die derzeitige Zwischenbilanz ?

### **3.1 Was hat die Bundesregierung getan, um ihre Ziele umzusetzen?**

Bereits die vormalige Bundesregierung hat eine Initiative unter dem Titel „Job-Jobs oder Barrieren“ gestartet, welche nunmehr im 5. Jahr läuft und bis zum Jahr 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 im Jahr 2007 das Programm Job 4000, also ein Programm zur Schaffung 4000 neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze aus Mitteln des Bundes und der Länder angelaufen.

Im Sommer d. J. hat die Bundesregierung inzwischen das Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung auf den Weg gebracht. Es wird in den nächsten Monaten parlamentarisch beraten und soll zum 01.01.2009 in Kraft treten.

Damit will die Bundesregierung für behinderte Menschen mit einem besonderen Unterstützungsbedarf eine weitere Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben gesetzlich verankern. Mit dieser soll die Leistungsfähigkeit behinderter Menschen bei individuell angepassten Bedingungen so entwickelt werden, dass eine Eingliederung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglich wird.

Unterstützte Beschäftigung ist die individuelle betriebliche Qualifizierung und bei Bedarf die anschließende Berufsbegleitung behinderter Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf auf Arbeitsplätzen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes.

Zielgruppe sollen nach den Vorstellungen des BMAS Schulabgänger sein, die heute in die Werkstatt kommen würden, und damit eine Perspektive auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erhalten. Ebenso ist gedacht an Personen, die im Laufe ihres Erwerbslebens behindert werden und die dadurch den Anforderungen des allgemeinen Ar-

beitsmarkt unter den dort üblichen Bedingungen nicht mehr genügen, also die sog. Quereinsteiger.

Die BAGüS unterstützt die Gesetzesinitiative, sieht aber die Frage der nachhaltigen und wirksamen Unterstützung bei zustande gekommenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nach der Unterstützungsmaßnahme als nicht gesichert. Wir sind uns sicherlich einig, dass der Personenkreis, für den dieses neue Instrument gedacht ist, häufig auch nach der betrieblichen Förderung über einen oftmals längeren Zeitraum der Assistenz und Unterstützung bedarf.

Nach derzeitiger Rechtslage kommen für eine nachhaltige Unterstützung solcher Beschäftigungsverhältnisse auf Dauer die Mittel der Integrationsämter aus der Ausgleichsabgabe in Betracht, die aber nicht ausreichen, das gesamte Spektrum der notwendigen Leistungen bei steigenden Fallzahlen umfassend abzudecken. Die Länder bemühen sich deshalb, in Verhandlungen mit dem Bund, die Quote aus dem Aufkommen der Ausgleichsabgabe zu Lasten der BA deutlich zu erhöhen.

Nur wenn das gelingt, besteht eine Chance, dass Teilnehmer an Maßnahmen der Unterstützten Beschäftigung nach Ablauf dieser dauerhaft in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können und nicht unmittelbar danach vor der Tür der Werkstatt stehen. Die Sozialhilfe steht mit Mitteln der Eingliederungshilfe nicht zur Verfügung. Sie lehnt auch eine gesetzliche Einbindung ab. Insbesondere der Nachteilsausgleich ist der Sozialhilfe wesensfremd.

Ansonsten bedauert die BAGüS, dass die Bundesregierung in letzter Zeit verstärkt geäußert hat, man sehe keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf, die Leistungen der Eingliederungshilfe und auch die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gesetzlich weiterzuentwickeln. Vielmehr sei man der Auffassung, dass zunächst die Leistungsanbieter und Leistungsträger die ihnen zur Verfügung stehenden gesetzlichen Spielräume nutzen sollten.

Ich bedaure diese Aussage ausdrücklich, weil sie die Verantwortung für fehlende Weiterentwicklung den vor Ort handelnden Leistungsträgern und Leistungserbringern zuweist, obwohl begleitend gesetzliche Anpassungen zwingend notwendig sind. Dazu jedoch später.

### **3.2 Was haben die Sozialhilfeträger in Deutschland unternommen, das Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben zu verändern bzw. die Werkstatteleistungen weiterzuentwickeln?**

Einen entscheidenden Anstoß zur Diskussion haben sicherlich die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen mit ihrer umfangreichen Ausarbeitung zur Schnittstelle zwischen allgemeinem Arbeitsmarkt und Werkstatt für behinderte Menschen gegeben. Das gemeinsame Papier enthält umfassende Problembeschreibungen verschiedener Handlungsfelder und zeigt Handlungsoptionen auf. Ich gehe davon aus, dass Ihnen dieses Papier bekannt ist.

Im Übrigen sind die einzelnen Sozialhilfeträger selbst aktiv geworden.

So haben die beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen mit den Verbänden und Vereinigungen der Werkstattträger Rahmenzielvereinbarungen geschlossen sowie auf Landesebene Eckpunkte hierzu vereinbart, die das Ziel haben, die Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben weiterzuentwickeln. Sie sollen aber auch sicherstellen, dass die Kostenentwicklung durch verschiedene Maßnahmen abgebremsst wird, ohne dabei das Recht behinderter Menschen auf die für sie notwendige Teilhabeleistung einzuschränken.

Ich brauche hierauf nicht näher eingehen, denn ich glaube, Sie stehen alle mit den beiden Landschaftsverbänden in intensiven Einzelverhandlungen über die Umsetzung.

Auch wenn zurzeit noch intensiv verhandelt wird, sehe ich eine positive Entwicklung allein schon darin, dass mit den RZV ein intensiver und fruchtbarer Dialog über neue Ziele und Weiterentwicklungsmöglichkeiten unter den Werkstattträgern und in den Werkstätten begonnen hat.

Ähnliche Aktivitäten laufen auch in anderen Bundesländern.

Vorreiter war hier das Land Rheinland-Pfalz, welches bereits im März 2006 eine Zielvereinbarung zur Stärkung der Integration für Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben und zum Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt abschließen konnte. Die Zielvereinbarung enthält 10 konkrete Umsetzungsschritte, auf die ich hier nicht näher eingehen will. Sie können sie aber sicherlich nachlesen.

In Baden-Württemberg hat das Integrationsamt beim Kommunalverband für Jugend und Soziales das Programm „Aktion 1000“ aufgelegt.

Im Rahmen dieses Programms wurden Absprachen mit allen beteiligten Stellen getroffen mit dem Ziel, insbesondere den Übergang von der Schule in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern und somit Werkstattzugänge zu vermindern. Dies geschieht konkret in so genannten Netzwerk- und Berufswegekongressen.

Zur Umsetzung dieses Programms wurde ein Teilhabeausschuss gegründet, dem verschiedene Arbeitsausschüsse zugeordnet sind und der das ganze Programm begleitet und steuert.

Auch in einer Reihe anderer Länder gibt es vergleichbare Aktivitäten, deren Darstellung aber den zeitlichen Rahmen dieses Vortrags sprengen würde.

### **3.3 Beratungen zwischen Bund und Ländern**

Letztlich gehört zur Zwischenbilanz auch die Feststellung, dass entgegen ursprünglichen Erwartungen Bund und Länder sich noch nicht auf ein gemeinsames Konzept zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und der Teilhabe der Leistungen am Arbeitsleben verständigen konnten. Die 84. Arbeits- und Sozialministerkonferenz hatte im November 2007 zur Weiterentwicklung der Teilhabe am Arbeitsleben lediglich festgestellt, dass trotz des durch das SGB IX eingeleiteten Paradigmenwechsels das derzeitige Instrumentarium nicht ausreichend ist, um auch für behinderte Menschen eine vorrangige Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Besonders in der Arbeitswelt lasse sich noch immer feststellen, dass zu viele Menschen mit Behinderungen im eigenen Milieu leben und arbeiten, obwohl viele von ihnen mit entsprechender Förderung in gleicher Weise mit Menschen ohne Behinderungen am Leben in der Gesellschaft teilhaben können.

Somit profitierten behinderte Menschen nicht in gleichem Umfang von den positiven Entwicklungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt wie nicht behinderte Menschen. Die 84. ASMK sah daher die dringende Notwendigkeit, die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben weiterzuentwickeln.

Der Beschluss endet lediglich mit dem Auftrag, bis zu der diesjährigen Sitzung der 85. ASMK Vorschläge zur besseren Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben vorzubereiten. Konkrete Ergebnisse, an denen, wie bereits ausgeführt, intensiv gearbeitet wird. Sie sollen erst nach Beratung in der ASMK bekannt gegeben und auf breiter Basis mit den Verbänden und Kostenträgern diskutiert werden.

Der Beschlussantrag ging weiter und verdeutlicht die Zielrichtung. Darin wurde die Schaffung von Alternativen zu einer Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen vorgeschlagen, z.B. durch Anknüpfung der gegenwärtig an die Institution Werkstatt gekoppelten Leistungen an den Teilhabebedarf der Person.

Gemeint ist damit, dass Vergünstigungen nicht an die Beschäftigung in einer anerkannten Werkstatt geknüpft sind, sondern, dass jeder Mensch – egal wo er tätig ist – diese Vergünstigungen oder Leistungen erhält. Die 84. ASMK hatte diesen Beschlussvorschlag nicht übernommen, weil sie noch Klärungsbedarf hinsichtlich der Auswirkungen sah.

Das Jahr 2009 soll dazu genutzt werden, alle Vorschläge zu konkretisieren und ihre finanziellen Auswirkungen zu überprüfen. Die Arbeiten sollen dann die Grundlage für eine Reform sein, die möglichst in der nächsten Legislaturperiode angefasst werden soll. Darüber soll im Grundsatz auch Einvernehmen mit dem Bund bestehen.

#### **4. Zukunftsperspektiven und Visionen**

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat im vergangenen Jahr eine Arbeitsgruppe gebeten, Empfehlungen zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf zu erarbeiten. In dieser Arbeitsgruppe sind alle Träger-, Behinderten- und Fachverbände aber auch Vertreter der Bundesregierung, der Länder, der Kommunen und der überörtlichen Träger der Sozialhilfe vertreten.

Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, auch für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben fundierte und im Konsens getragene Vorschläge zu unterbreiten, wie der Wechsel von der anbieterbezogenen auf die personenzentrierte Ausrichtung der Hilfeangebote gelingen und das Wunsch und Wahlrecht behinderter Menschen durch ein breiteres Angebot gestärkt werden kann.

Es sollte nämlich künftig nicht mehr danach gefragt werden, welche Leistungsangebote gibt es und wie sind diese auszubauen. Vielmehr hat sich das Angebot individuell an den Bedarfslagen der behinderten Menschen – also der Nachfrage - anzupassen. Dies ist nur dann erreichbar, wenn die vom Gesetzgeber geschaffene Schnittstelle zwischen erwerbsfähigen und voll erwerbsgeminderten Menschen, die unterschiedliche Leistungsträgerzuständigkeiten bedingt, aufgelöst werden können.

Dies ist grundsätzlich durch ein einheitliches Leistungsgesetz zu erreichen, in dem auch für die Teilhabe am Arbeitsleben eine einheitliche Zuständigkeit gilt. Das wäre eine Vision.

Sie werden mir sicherlich zustimmen, dass eine solch grundlegende Gesetzesänderung in absehbarer Zeit kaum zu erwarten ist.

Deshalb konzentriert sich die Arbeit der Arbeitsgruppe beim DV vor allem auch mit der Frage, durch welche praktischen und gesetzgeberischen Maßnahmen die Probleme der Schnittstelle zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt zu vermindern sind und wie den Menschen mit Behinderungen die Rechtsansprüche zur Sicherung der Teilhabe am Arbeitsleben an die Hand gegeben werden können, die heute an die Institution Werkstatt gebunden sind.

Die Beratungen beim Deutschen Verein sollen entgegen ersten ehrgeizigen Zielen erst im nächsten Jahr abgeschlossen werden, weil man dann auch die Beschlüsse der 85. ASMK von November d. J. berücksichtigen kann.

Zum Ausblick - vielleicht auch zur Vision - gehört auch ein Blick auf die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die die Bundesrepublik Deutschland inzwischen unterzeichnet hat und bei dem derzeit das

Ratifizierungsverfahren läuft. Danach *anerkennen die Vertragsstaaten das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt und angenommen wird. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit ...*“.

Ich glaube, wir werden noch eine intensive Diskussion darüber führen, ob unser jetziges System der beruflichen Teilhabe, in dem auch als voll erwerbsgemindert geltende behinderte Menschen einen voll umfänglichen Anspruch auf berufliche Teilhabe in einer Werkstatt haben —, dem in der Konvention festgelegten Recht auf Arbeitsverdienst zum Lebensunterhalt in einem offenen und integrativen Arbeitsmarkt erfüllen. Übrigens sollten wir uns immer darüber bewusst sein, dass das deutsche Werkstättenetz eine einzigartige Errungenschaft des deutschen Sozialsystems ist, das nur in wenigen anderen Ländern dieser Welt vergleichbar vorhanden ist.

## **5. Vorstellungen der Sozialhilfeträger**

Die Forderungen der Sozialhilfeträger sind Ihnen im Grundsatz durch unser gemeinsames Papier mit der BIH und spätestens durch die in NRW geschlossenen Rahmenzielvereinbarungen bekannt.

Die Vorstellungen der überörtlichen Sozialhilfeträger zur Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben haben sich seitdem auch nicht geändert.

Ich fasse deshalb nochmals die wichtigsten zusammen:

1. Der Übergang von der Schule in den Beruf muss neu gestaltet und verbessert werden. Erfreulich ist, dass sich inzwischen die Kultusministerkonferenz dieses Themas angenommen hat und gemeinsam mit den Kultusministerien der Länder Gespräche hierüber führt. Ziel muss es sein, schon frühzeitig zwischen Schule und Trägern der beruflichen Bildung zu kooperieren und eingefahrene Wege zu verlassen. Zu denken ist z. B. an eine Berufswegeberatung und -begleitung, die schon im vorletzten Jahr der Schulausbildung beginnt.
2. Die Entscheidungsprozesse, die zu Werkstattaufnahmen führen, müssen verbessert bzw. optimiert werden. Hierzu bedarf es eines qualifizierten Fallmanagements, das eng mit dem Fachausschuss der Werkstatt zusammenarbeitet oder mit diesem im Sinne einer Berufswegekonferenz verzahnt wird. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ausdrücklich, dass die Bundesagentur für Arbeit die Kritik an ihrer Praxis aufgegriffen hat und für so genannte Grenzfälle inzwischen ein differenziertes und auf 3 Monate angelegtes Diagnoseverfahren eingeführt hat. Ich weiß, dass dies von Werkstätten heftig kritisiert wird, weil man sie als Leistungserbringer für diese Verfahren ausgeschlossen hat. Ich bekenne mich aber dazu, dass ich dies für sachgerecht erachte. Hier sind wir sicherlich im Dissens, meines Erachtens gibt es aber gute Gründe hierfür. Eine endgültige Bewertung wird jedoch erst möglich sein, wenn erste Erfahrungen vorliegen.
3. Es ist erforderlich, dass in größerem Umfang berufliche Fördermaßnahmen den Maßnahmen im Berufsbildungsbereich der Werkstätten vorgeschaltet und diese wieder verstärkt angeboten werden. Die in diesem Zusammenhang diskutierte Forderung, die engen Zeitvorgaben an die beruflichen Vorbereitungsmaßnahmen der BA zu lockern, ist richtig und nachhaltig zu unterstützen.
4. Eine Umsteuerung von Werkstattarbeit zu mehr Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt setzt voraus, dass die Beschäftigungsangebote für behinderte Menschen außerhalb von Werkstätten erweitert werden. Die Träger der Werkstät-



ten sowie die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege könnten hier einen wichtigen Beitrag leisten. Sie könnten z. B. als Maßnahmeträger für Integrationsprojekte auftreten und ihr know how am Arbeitsmarkt nutzen, um solche Projekte auf gesunde wirtschaftliche Füße zu stellen.

5. Das Angebot der Werkstätten muss erweitert werden. Besondere Bedeutung kommt nach meiner Auffassung dabei den betriebsnahen Arbeitsplätzen (Außenarbeitsplätze, Außenarbeitsgruppen in Betrieben der Erwerbswirtschaft) zu. Für behinderte werkstattbedürftige Menschen, die auf absehbare Zeit keine Chance haben, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, kann ein Außenarbeitsplatz die geeignete Form der Beschäftigung und die damit höchst erreichbare Normalität darstellen.
6. Eine Flexibilisierung der Leistungsangebote ist anzustreben. Modalisierung ist das Schlagwort.  
Gerade hat ein gemeinsames vom BAMS gefördertes Projekt der BAG WfbM mit den Werkstätten des Josefsheimes Bigge und des Stiftes Tilbeck begonnen, an dem auch der LWL beteiligt ist. Darin soll erprobt werden, wie Werkstattleistungen sinnvoller Weise bei Beibehaltung der Eingliederungsziele modularisiert und verpreislicht werden können. Dies ist eine Grundvoraussetzung, um die Ziele des Persönlichen Budgets erreichen zu können.
7. Modularisierung ist untrennbar verbunden mit der Frage der Flexibilisierung der Arbeitszeit. Auch hier sind wir der Auffassung, dass neue Arbeitszeitmodelle gefunden werden müssen. Flexiblere Arbeitszeiten entsprechen den Wünschen behinderter Menschen und werden ihren Bedürfnissen gerecht, insbes. von psychisch behinderten Menschen. Hier gilt es, neue Arbeitszeitmodelle zu erarbeiten und Teilzeitarbeit für werkstattbedürftige Personen zu ermöglichen, wo dies möglich ist. Wie sie wissen, ist dies ein zentraler Eckpfeiler der Rahmenzielvereinbarungen in NRW.
8. Die Quote derjenigen, denen der Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gelingt, ist zu gering. Hier gilt es, verstärkte Anstrengungen bereits in der Werkstatt zu unternehmen. Der LWL ist bereit, dass aus seiner Sicht hierzu Notwendige zu tun, z.B. durch Finanzierung qualifizierter Mitarbeiter in der Werkstatt, die sich dieser Thematik gezielt widmen sollen. Auch werden wir wenn nötig Mittel der Sozialhilfe umschichten, damit das Integrationsamt den Aufbau weiterer Integrationsprojekte unterstützen kann.

Ein letzter, aber besonders kritischer Punkt ist die Frage, ob behinderte Menschen auch Werkstattleistungen in Anspruch nehmen können, die von einem anderen als einem Werkstattträger angeboten werden. Dies ist eine zentrale Forderung der BAG-UB, aber auch von Eltern, die bereits im Kindergarten und in der Schule die Integration ihrer behinderten Kinder in Regeleinrichtungen vehement einfordern. Bei den Überlegungen der ASMK bin ich bereits kurz darauf eingegangen.

Auf den ersten Blick erscheint dies unproblematisch umsetzbar. Deshalb wird auch immer wieder gefragt, warum behinderte Menschen im Rahmen des Persönlichen Budgets ihren Anspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben nicht dafür verwenden dürfen, sich diese Leistung bei einem anderen Anbieter als der Werkstatt einkaufen zu können. Ein wesentliches Hindernis in der Umsetzung stellt nach Auffassung der Betroffenen die sozialversicherungsrechtliche Benachteiligung dar. Es wird aber auch beanstandet, dass die anderen institutionellen Vergünstigungen der Werkstatt nicht personenzentriert den behinderten Menschen zur Verfügung gestellt werden. Dies ist bei einigen Rechten gut vorstellbar (z. B. beim Arbeitsförderungsgeld); in anderen

Bereichen, so z. B. bei der Anrechnung von Dienstleistungen auf die Ausgleichsabgabe, eher nicht.

Ein weiterer zentraler Punkt ist zu klären. Es geht um die Frage, welchen arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Status ein behinderter Mensch hat, der trotz vorliegender Werkstattbedürftigkeit außerhalb einer Werkstatt beschäftigt werden will und kann, aber nicht in einem regulären Arbeitsverhältnis.

Zur Beantwortung will ich das, worum es geht, anhand eines Beispiels mit 3 Fallgestaltungen veranschaulichen.

Ein geistig behinderter Mensch, der die Werkstattvoraussetzungen erfüllt und deshalb als voll erwerbsgemindert gilt, möchte anstelle der Werkstattbeschäftigung an einer Tankstelle beschäftigt werden und dem Besitzer dort mit leichten Arbeiten zu Hand gehen. Für den Tankstellenbesitzer ist diese Arbeitsleistung von gewissem aber nicht sehr großem wirtschaftlichen Wert.

#### Alternative 1:

Der behinderte Mensch bleibt Beschäftigter einer Werkstatt und nimmt diese Aufgaben auf einem betrieblichen Arbeitsplatz (Außenarbeitsplatz) wahr. Dies setzt voraus, dass zwischen dem Tankstellenbesitzer und der Werkstatt eine Vereinbarung über die Beschäftigung, alle Rechte und Pflichten und die Bezahlung besteht. Der behinderte Mensch erhält seinen sozialversicherungsrechtlichen sowie seinen arbeitnehmerähnlichen Status. Er nimmt an der üblichen Entgeltzahlung der Werkstatt teil. In der Vergangenheit aufgetretene Rechtsfragen der Zulässigkeit scheinen ausgeräumt, nachdem auf besondere Anfrage das zuständige Bundesministerium in diesem Jahr erklärt hat, dass es solche ausgelagerte Arbeitsplätze im Rahmen des Werkstättenrechts als zulässig ansieht.

#### Alternative 2:

Der Tankstellenbesitzer ist bereit, dem behinderten Menschen nach einer entsprechenden Einarbeitung (z. B. durch einen Integrationsfachdienst) mit einem Arbeitsvertrag zu beschäftigen, wenn die notwendige Krisenintervention und Jobbegleitung bei Bedarf sichergestellt ist und er zu dem zu zahlenden tariflichen Mindestlohn einen angemessenen Nachteilsausgleich in Form eines Lohnzuschusses erhält.

Können diese Voraussetzungen – ggf. unter Nutzung des Förderinstruments UB - erfüllt werden, gilt der behinderte Mensch als auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert. Er hat damit den gleichen Status wie jeder andere auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätige schwerbehinderte Arbeitnehmer und hat die gleichen Rechte und Pflichten. Er gilt als erwerbsfähig im Sinne des SGB II. Ihm steht ein Rückkehrrecht in die Werkstatt jederzeit zu, wenn sich im Laufe der Beschäftigung herausstellt, dass der behinderte Mensch wegen Art und Schwere seiner Behinderung den Anforderungen an diesen Arbeitsplatz nicht oder nicht mehr genügt. Seine besonderen rentenrechtlichen Vergünstigungen kann er jedoch nicht mitnehmen. Denn es entstünde unter den Mitarbeitern des Betriebes eine kaum vermittelbare Ungleichbehandlung.

#### Alternative 3:

Der Tankstellenbesitzer ist zwar bereit, den behinderten Menschen zur Unterstützung seiner Arbeit zu beschäftigen, lehnt jedoch eine Zusammenarbeit mit einer Werkstatt ab und ist auch nicht bereit, einen Arbeitsvertrag abzuschließen, weil er aufgrund der erheblichen Leistungseinschränkungen die damit verbundenen Verpflichtungen (z. B. Kündigungsschutz etc.) nicht erfüllen möchte.

In solchen Fällen können sich die Sozialhilfeträger vorstellen, anstelle der Leistungen in der Werkstatt solche Beschäftigungsverhältnisse auch aus Mitteln der Eingliederungshilfe zu unterstützen. Allerdings darf das Ziel, reguläre Beschäftigungsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anzustreben, nicht außer Acht gelassen werden kann.

Außerdem muss geklärt werden welche Teilhabeziele erreicht werden müssen und wie bzw. durch wen dies geschieht (Stichwort: nicht nur billige Arbeitskraft). Bevor ein solcher Weg gegangen werden kann, sind eine Reihe von Rechtsfragen zu lösen, die noch nicht geklärt sind, zum Beispiel, ob der behinderte Mensch ein arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis wie in der Werkstatt begründen kann, um in gleicher Weise sozial abgesichert werden kann und wie dies zu erreichen ist.

Weitere Fragen sind:

- Wie ist ein solches Beschäftigungsverhältnis arbeitsrechtlich einzuordnen, wenn es nicht wie beim arbeitnehmerähnlichen Status in der Werkstatt gestaltet ist?
- Welche Rechte und Pflichten muss der „Beschäftigungsgeber“ erfüllen?
- Welche Rechte und Pflichten hat der Beschäftigte?
- Wie erfolgt die sozial- und rentenversicherungspflichtige Absicherung?

Sie sehen anhand dieser Fragen, dass der Teufel im Detail steckt und zunächst Antworten auf diese Fragen gefunden werden müssen.

Die bereits erwähnte Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins will sich diesen Fragen stellen und mögliche Antworten suchen.

Die Bundesregierung hat hierzu eindeutig Position bezogen. So nimmt der Parl. Staatssekretär im BMAS, Franz Thönnies, mit Schreiben vom 22.8.2008 an die Mitglieder der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD unter der Überschrift „Behinderte Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf“ unter anderem wie folgt hierzu Stellung:

*Bestrebungen, für Menschen, die für einen Außenarbeitsplatz in Betracht kommen, „Integrationsplätze“ oder ähnliches außerhalb des Werkstattverantwortungsbereichs zu erfinden und mit Hilfe des Persönlichen Budgets zu finanzieren, sind vom geltenden Recht nicht gedeckt.*

Dies zeigt meines Erachtens deutlich, wie schwer sich das Ministerium mit den Überlegungen zur Weiterentwicklung tut.

## **6. Schlussbemerkung**

In den allermeisten Papieren und Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, die sich zum Teil auch kritisch mit der Werkstatt auseinandersetzen, wird darauf hingewiesen, dass die Werkstatt auch in Zukunft für den Großteil behinderter Menschen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, die geeignete Einrichtung zur Teilhabe am Arbeitsleben sein wird. Hierauf hat auch die BAGÜS immer wieder hingewiesen.

Dies gilt auch und vor allem für Menschen mit schweren und schwersten Behinderungen - und ich füge als Westfale hinzu: für die wir in NRW gemeinsam Besonderes geschaffen haben, weil es uns als einziges Bundesland gelungen ist, auch diese Menschen an den Leistungen in der Werkstatt mitwirken und teilhaben zu lassen.

In der ganzen Diskussion um die Weiterentwicklung des Rechts auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben geht es nicht – und das betone ich ausdrücklich - um die

Auflösung der Werkstätten, wie sie in der Deutzer Erklärung zum 3. Alternativen Werkstättentag gefordert wird.

Es geht vielmehr um den Paradigmenwechsel hin zu einer personenorientierten Sichtweise. Wesentliche Schritte dahin wären

- mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für behinderte Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (im Grenzbereich zur Werkstatt),
- die Verbesserung des Übergangs,
- die Umgestaltung und flexible Weiterentwicklung der Werkstattangebote für behinderte Menschen, die werkstattbedürftig und deshalb auf solche Angebote angewiesen sind,
- Alternativen zur Werkstatt für werkstattbedürftige Menschen, wenn ihnen wegen Art und Schwere der Behinderung der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt trotz der vielfältigen Fördermöglichkeiten verwehrt ist.

Ich bin mir bewusst, dass noch viele Diskussionen geführt und Fragen geklärt werden müssen, bis wir ein neues weiterentwickeltes Recht auf Leistungen und Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben haben und dieses besser als das heutige den individuellen Bedarfen der betroffenen behinderten Menschen gerecht wird. Das soll uns aber nicht daran hindern, gemeinsam nach Lösungen und neuen Wegen zu suchen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.