

Münster, 22.11.2011

Statement der Sozialhilfe zu Maßarbeit im Rahmen der Entwicklung der Eingliederungshilfe von Men- schen mit Behinderung

Vortrag
anlässlich der 40. Delegiertenversammlung der BAG:WfbM
am 24.11.2011 in Dresden

Es gilt das gesprochene Wort

Das Thema, zu welchem Sie mich gebeten haben, heute zu sprechen, möchte ich unter 3 Aspekten behandeln:

1. Die Erwartungen der Sozialhilfeträger an die Reform der Eingliederungshilfe,
2. die Auswirkungen der VN-BRK auf das Werkstättenrecht bzw. die Institution Werkstatt und
3. die sich daraus ergebenden Folgerungen für „Maßarbeit“ und Bewertung.

I. Die Erwartungen der Sozialhilfeträger an die Reform der Eingliederungshilfe

1. Grundsatz

Neben den Aspekten der Personenzentrierung, der Verbesserung des Wunsch- und Wahlrechts behinderter Menschen, der Forderung nach einem einheitlich geregelten Bedarfsfeststellungsverfahren war und ist eine wichtige Forderung, dass mehr behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden, anstatt sie in eine Werkstatt aufzunehmen. Hierin waren sich Politik und auch die meisten Akteure des Reformprozesses einig. Fraglich war nur der Weg dahin.

Der Bund und ein Teil der Länder wollten die Zuständigkeit der Eingliederungshilfe ausweiten. Die Eingliederungshilfe sollte auch Mittel zur Lohnsubventionierung regulärer Arbeitsplätze bereit stellen. Unter den Ländern war hierüber jedoch keine Einigkeit zu erzielen.

Auch die Sozialhilfeträger haben dieser Überlegung heftig widersprochen. Deshalb hat man diesen wichtigen Teil der Reform fallen gelassen.

Ich halte dies für einen kapitalen Fehler, denn ohne eine Lösung dieser zentralen Frage sind alle anderen Überlegungen zur Reform der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zweitrangig. Deshalb gehe ich später hierauf nochmals vertiefend ein.

2. Rückblick auf den Reformprozess

Gestatten Sie mir zunächst noch einmal einen Rückblick auf den Reformprozess.

Seit fast 8 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*¹.

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.*

Was ist seitdem geschehen?

Die Umsetzung des Vorrangs ambulanter vor stationären Leistungen zeigt im Bereich der Leistungen zum Betreuten Wohnen erste Erfolge, seitdem durch das SGB XII gesetzlich vorgegeben wurde, dass die Zuständigkeiten durch die Länder entweder auf der örtlichen oder auf der überörtlichen Ebene gebündelt werden müssen, was auch weitgehend geschehen ist. Bei den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben spielte dieser Grundsatz in der Sozialhilfe bisher eine eher untergeordnete Rolle.

Der Aspekt der Kosteneindämmung ist im Laufe des Prozesses erst verwässert, dann – so hat man zumindest den Eindruck - ganz fallen gelassen worden.

So haben die Ministerinnen und Minister; Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder auf ihrer 87. Konferenz im November 2010 einstimmig bekräftigt, dass eine Reform der Eingliederungshilfe dringend notwendig ist und es nicht Ziel des Reformvorhabens ist, *Teilhabemöglichkeiten und Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige einzuschränken, zu ihrem Nachteil zu kürzen oder wegfallen zu lassen.*

Dies ist eine wichtige Aussage für alle Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen, die die Reformüberlegungen mit Sorge verfolgen.

Aus den intensiven Beratungen über die Berechnung der Folgekosten der einzelnen Vorschläge, in die ich als Experte eingebunden war, weiß ich, dass dieser Grundsatz mit großer Ernsthaftigkeit verfolgt wird. Die Beratungen der finanziellen Auswirkungen haben mir vielmehr gezeigt, dass alle Diejenigen irren, die behaupten, mit der Reform solle nur gespart werden.

Im Gegenteil: Es wird viel schwerer werden, alle Veränderungswünsche unter das Diktat der Kostenneutralität zu zwingen. Ich befürchte gar, auch die Reform kann daran scheitern. Vor allem die Forderung der Verbände, die Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zugangsfrei zu gestalten, birgt große Kostenrisiken und könnten einen Milliardenbetrag zur Folge haben. Es ist nämlich kaum abschätzbar, wie viel behinderte Menschen dann diese zugangsfreien Leistungen in Anspruch nehmen werden, die heute zwar als schwerbehindert anerkannt sind, aber keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben. Ich erinnere daran, dass über 1,7 Mio. Menschen in Deutschland als 100% schwerbehindert anerkannt

¹ Die kursiv gestellten Texte sind wörtlich übernommene Textpassagen

sind und bei denen kaum bezweifelt werden kann, dass sie auch wesentlich behindert im Sinne von § 53 SGB XII sind (Beispiel Minister Schäuble hätte dann Anspruch auf Eingliederungshilfe für eine rollstuhlfahrgerechte Küche).

Bevor ich auf den heutigen Stand der Reform eingehe, gestatten Sie mir noch einen weiteren Rückblick auf ein Papier, welches aus meiner Sicht der Ausgangspunkt weitreichender Vorschläge zur Reform der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben war. Ich meine die Empfehlungen des Deutschen Vereins *zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt*.

Dies von allen Beteiligten - also auch den Spitzen- und Fachverbänden – einvernehmlich getragene und verabschiedete Papier zeigt die Richtung auf, in die eine Reform gehen muss. An diesen Vorschlägen wird sich der mit Spannung erwartete Entwurf der Bundesregierung messen lassen müssen. Aus den Beratungen, an denen Leistungsträger und Verbände im vergangenen Jahr beteiligt waren, ist zu befürchten, dass einige wichtige Vorschläge unberücksichtigt bleiben.

So hatte der Deutsche Verein vorgeschlagen, die Instrumente des SGB II (der berühmte § 16e) weiter auszubauen und zu ermöglichen, dass auch Menschen beim Übergang aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt Leistungen nach dieser Vorschrift in Anspruch nehmen können. Leider geht die Entwicklung in eine andere Richtung. Der Bund möchte aus Einsparungsgründen mit seinem sog. Instrumentenreformgesetz diese Leistungen weiter einschränken, anstatt dieses in der Praxis erprobte Instrument weiter auszubauen. Sie wissen vielleicht, dass das Gesetz inzwischen dem Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat vorliegt.

Warum ist der Ausbau, mindestens jedoch der Erhalt von § 16e SGB II so wichtig?

Es handelt sich bei diesem Personenkreis um Menschen an der Grenze zwischen Erwerbsfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit im Sinne der Definition des SGB II. In der Regel können diese Menschen nur bei Nutzung von Lohnersatzleistungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert oder dort gehalten werden. Fallen diese Leistungen künftig weg, bleiben für sie kaum noch Alternativen. Die Arbeitsagenturen werden daher bemüht sein, festzustellen, dass diese Personen nicht mehr erwerbsfähig sind. Besteht darüber Zweifel, ist das Gutachten des Rentenversicherungsträgers für alle Sozialleistungsträger bindend.

Wir befürchten daher, dass noch mehr Menschen als sog. Quereinsteiger in die Werkstatt drängen. Die viel genannten Steuerungsmöglichkeiten des Sozialhilfeträgers sind dann auf ein Minimum beschränkt. Sind nämlich diese Menschen wesentlich behindert, was oftmals der Fall sein wird, und stehen sie dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung (wie durch Rentenversicherungsträger rechtsverbindlich festgestellt), kann der Sozialhilfeträger seine Leistungen in einer Werkstatt nicht mehr verwehren.

3. heutiger Stand der Diskussion

Wie sie alle wissen, ist uns der Entwurf eines Reformgesetzes nicht bekannt, sodass wir uns nur auf das stützen können, was wir aus den zwischenzeitlichen Verbändeanhörungen wissen (oder was uns Frau Lampersbach berichtet hat).

Von Folgendem können wir aber ausgehen:

- a) Es wird ein umfassendes und trägerübergreifendes Bedarfsermittlungs- und feststellungsverfahren eingeführt, in welches die betroffenen Personen eng eingebunden sind. Am Ende dieses Prozesses steht eine Hilfeplanung (Gesamtplan), der regelmäßig fortzuschreiben ist. Dies neue Instrument und seine konkrete Ausgestaltung ist wichtig für die Frage, welche Aufgaben künftig noch den Fachausschüssen zukommen.
- b) Ansprüche werden als Leistungen formuliert, nicht mehr wie in §§ 39 ff SGB IX als Vorgabe an den Leistungsanbieter

- c) Neben den Werkstätten sollen künftig auch andere Leistungsanbieter die neu beschriebenen Leistungen (bisher also die Werkstattleistungen) anbieten, wobei die Qualitätsvorgaben offenbar noch unklar sind, auch hierzu komme ich noch später).
- d) Die Leistungen der Werkstätten sollen in einzelne Bestandteile (Module) aufgeschlüsselt werden. Vorgesehen waren 3 Module, nämlich Eingangsklä rung, Berufliche Bildung und Beschäftigung. Die Verbände haben dazu erklärt, dass dies keine Änderung ist, sondern lediglich eine andere Bezeichnung der heutigen 3 Bereiche der Werkstatt und deshalb dieser Vorschlag zu kurz greift.

Dieser Auffassung schlieÙe ich mich ausdrücklich an. Ich habe die Forderung nach Modularisierung immer so verstanden, dass damit dem behinderten Menschen ein größeres Wahlrecht eingeräumt werden sollte, und zwar sowohl welche Leistungen er wünscht als auch wo er die einzelnen Leistungen einkauft. Gerade zur Stärkung des Persönlichen Budgets war dies allen Beteiligten, insbesondere den Betroffenen selbst, sehr wichtig. Ich habe mich daher sehr gewundert, dass die Verbände in dem jüngst erschienenen Grundsatzpapier für die Weiterentwicklung der Teilhabe am Arbeitsleben von dieser Forderung abgerückt sind.

- e) Nicht berücksichtigt werden offenbar die Forderungen der Verbände, die untere Zugangsvoraussetzung zur Werkstatt gänzlich aufzuheben. Dem Vorbild NRWs entsprechend gäbe es dann keine Einrichtungen unter dem verlängerten Dach der Werkstatt mehr. In dem zitierten Verbändepapier wird dies noch einmal nachdrücklich gefordert.

Die Minimalforderung, dass in Zweifelsfällen die Entscheidung über die Werkstattfähigkeit erst nach dem Ergebnis eines Eingangsverfahrens getroffen wird, scheiterte wohl am Veto der Bundesagentur, da diese davon ausgeht, dass sie die Voraussetzungen im eigenen Verwaltungsverfahren – ggf. unter Zuhilfenahme von DIA-AM – selbst klärt. Ich frage mich dann, warum man das Eingangsverfahren dann noch benötigt, wenn eine ihrer wesentlichen Aufgabenstellungen faktisch nicht wahrgenommen werden kann, wie das übrigens schon immer der Fall ist.

Der Einfachheit halber könnte man dann auch die Zeit des Eingangsverfahrens dem Berufsbildungsbereich zuschlagen und nach einer Probezeit einen Bericht über die Ergebnisse mit Eingliederungsplan fordern. Der Fachausschuss müsste nur dann beraten, wenn nach dem Bericht über eine Probezeit (die ersten 3 oder 6 Monate) Beratungsbedarf besteht.

- f) Ob der Fachausschuss erhalten bleibt, ob mit Beteiligung des Sozialhilfeträgers oder nicht, darüber gibt es verschiedene Aussagen.

Für die Sozialhilfe ist eines klar: Doppelarbeit ist zu vermeiden. Wenn also im Hilfeplanverfahren unter Beteiligung der Antragsteller und der in Frage kommenden Leistungsträger und ggf. der Leistungsanbieter Entscheidungen über Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben getroffen werden, bedarf es keiner erneuten Beratung im FA. Allerdings muss eine Beteiligung des Sozialhilfeträgers vor der Aufnahme in die Werkstatt wie bisher gesichert sein, wenn das Hilfeplanverfahren nicht stattfindet, weil zum Zeitpunkt des Antrags auf Leistungen bei der BA keine Sozialhilfeleistungen erforderlich werden.

- g) Ein weiterer wichtiger Eckpfeiler der Reform ist das von allen Fachleuten geforderte Berufsorientierungsverfahren. Erfreulicherweise wurden bereits aus dem Ausgleichsfonds Mittel zur Erprobung und landesweiten Einführung zur Verfügung gestellt. Das Problem liegt jedoch darin, dass einige Länder den von ihnen geforderten gleichen Anteil nicht aufbringen wollen, zum anderen noch viel Überzeugungsarbeit bei Schulen und Kultusministerien zu leisten ist. Ich bin mir sicher, dass eine effizientes BOV ohne klare gesetzliche Vorgaben nicht flächendeckend zustande kommt. Die vorgesehenen Regelungen in dem genannten Instrumentenreformgesetz sind bei weitem noch nicht ausrei-

chend und greifen (noch) zu kurz. Auch dies gehört m.E. in das Reformgesetz zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe.

4. Position der BAGüS zu 2 zentralen Punkten

Ich habe zwar auch im vorangegangenen Kapitel die Auffassung der Sozialhilfeträger einfließen lassen, auf zwei wichtige Aspekte möchte ich jedoch tiefer eingehen, nämlich auf die Finanzierung von Lohnkostenzuschüssen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sowie auf die neuen sonstigen Anbieter von Werkstattleistungen.

a) Lohnkostenzuschüsse aus Mitteln der Eingliederungshilfe

Wie bereits gesagt vertritt die BAGüS seit jeher die Auffassung, dass ein wesentliches Ziel der Reform der Eingliederungshilfe sein muss, mehr behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern, anstatt sie in die Werkstatt aufzunehmen. Gleiches gilt auch für Übergänge.

Bund und einige Länder haben in der Diskussion über die Reform der Eingliederungshilfe die Lösung über den Einsatz von Mitteln der Eingliederungshilfe gesucht. Auch die Verbände haben dies in dem zitierten Grundsatzpapier für die Weiterentwicklung der Teilhabe am Arbeitsleben gefordert.

Diese Lösung setzt als Grundüberlegung voraus, dass behinderte Menschen auch dann, wenn sie auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln, dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Gegen diese Annahme bestehen jedoch erhebliche Bedenken, die ich gerne erläutern will.

Der Übergang behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gehört seit Jahren zur Aufgabe der Werkstätten. Gelingt dies, stehen Mittel der Bundesagentur für Arbeit und im Folgenden der Integrationsämter zur Verfügung, und zwar für arbeitsbegleitende Maßnahmen, Arbeitsplatzausstattung als auch für Lohnkostenzuschüsse. Letztere sind bei den Integrationsämtern auf 40 % des tariflichen oder ortsüblichen Lohnes begrenzt.

Behinderte Menschen, die über diese Regelung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln, gelten dann nicht mehr als voll erwerbsgemindert. Für sie gelten alle arbeiternehmerrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften, wie bei jedem anderen Arbeitnehmer auch. Die Leistungsverpflichtung des Sozialhilfeträgers endet, denn der behinderte Mensch steht dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung – wenn auch mit öffentlichen Mitteln unterstützt –. Das ist geltendes Recht.

Es geht aber zusätzlich um einen Personenkreis, der mit den vorhandenen Arbeitsmarktinstrumenten nicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt überwechseln kann, sondern der in aller Regel wegen der erheblichen Leistungseinschränkungen langfristig höhere Lohnkostenzuschüsse als 40 % des tariflichen oder ortsüblichen Lohnes benötigt. In diesen Fällen soll unterstellt werden, dass dieser Personenkreis weiterhin als dauerhaft voll erwerbsgemindert gilt und folglich auch den Status der Werkstattbedürftigkeit behält. Für ihn stehen dann keine Mittel der Integrationsämter aus der Ausgleichsabgabe zur Verfügung. Damit käme als Kostenträger einzig die Sozialhilfe (Eingliederungshilfe) in Betracht.

Der behinderte Mensch soll dann ein uneingeschränktes Rückkehrrecht in die Werkstatt erhalten. Auch seine sozialversicherungsrechtlichen Vergünstigungen soll er behalten. Sein Beschäftigungsverhältnis ist allerdings nicht wie in der Werkstatt arbeitnehmerähnlich, sondern er hat die volle Arbeitnehmereigenschaft.

Diese Unterscheidung in Personenkreise, die bei dem Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbsfähig werden und solchen Personen, bei denen dies nicht der Fall ist, ist kaum begründbar, vor allem ist dies nicht an der Höhe erforderlicher Lohnkostenzuschüsse festzumachen. Die Anbindung an die Höhe des Lohnkostenzuschusses erscheint also kein geeignetes Abgrenzungsinstrument. Deshalb haben die Sozialhilfeträger

diese Lösung abgelehnt. Sie haben darüber hinaus darauf verwiesen, dass die Zahlung von Lohnkostenzuschüssen aus der Eingliederungshilfe systemwidrig ist, weil sie dem Prinzip der Bedarfsdeckung, welches dem SGB XII eigen ist, nicht folgt. Sie haben auch darauf verwiesen, dass ein weiterer Rehabilitationsträger neben den zuständigen Leistungsträgern (BIH und BA) auch wegen der Schnittstellenprobleme nicht sinnvoll ist.

Die Sozialhilfeträger befürchten ferner, dass bei solchen Fördermöglichkeiten durch die Sozialhilfe keine Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nach den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen mehr stattfinden. Arbeitgeber werden nämlich sehr bald wissen, dass Lohnkostenzuschüsse der Sozialhilfeträger nachhaltiger und höher sein können (in den Modellen in Rheinland-Pfalz derzeit bis zu 70%) als nach jetzigem Recht.

Auch werden behinderte Menschen einem solchen Wechsel wegen der besseren Rentenversorgung kaum zustimmen und deshalb die „sichere Lösung“ (Stichwort Rückkehrrecht, Nachhaltigkeit der Leistungen) von der Sozialhilfe fordern.

Der Sozialhilfeträger würde also nicht entlastet, sondern wäre in vielen Fällen des Übergangs noch lange, wenn nicht dauerhaft Kostenträger behinderter Menschen, die heute mit dem Wechsel aus der Werkstatt aus dem Leistungsbezug ausscheiden.

Vorschlag der BAGÜS war deshalb, die Möglichkeit der Lohnkostenzuschüsse auf über 40 % zu erweitern und dafür die Integrationsämter bzw. die BA mit den erforderlichen Finanzmitteln auszustatten.

Mit der Zusage des Bundes, künftig den Kommunen die ihnen entstehenden Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII vollständig zu erstatten, entstehen weitere Zweifel an diesem Vorschlag.

Denn junge behinderte Menschen, die üblicherweise für den Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in Frage kommen, oder bei denen mit besonderer Förderung eine Werkstattaufnahme vermieden werden kann, erzielen im Falle der Beschäftigung in der Werkstatt ein Einkommen, welches nicht zur Deckung des Grundsicherungsbedarfs ausreicht. In diesen Fällen zahlen also in aller Regel die örtlichen Träger der Sozialhilfe ergänzende Leistungen der Grundsicherung, die der Bund zur Zeit anteilig, ab 2014 vollständig erstattet.

Würde der Sozialhilfeträger durch eigene Sozialhilfemittel Arbeitsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt fördern, würde dies zur Reduzierung oder zum Wegfall des Anspruches auf Grundsicherung führen mit der Folge, dass der Bund von den Aktivitäten der Sozialhilfeträger profitiert.

Von daher wäre es naheliegend, dass der Bund (ggf. durch Leistungen über die BA oder an die Integrationsämter) sich an den Kosten in diesen Fallgestaltungen (z. B. durch eine Pauschale in Höhe der durchschnittlichen Grundsicherungsleistungen) beteiligt.

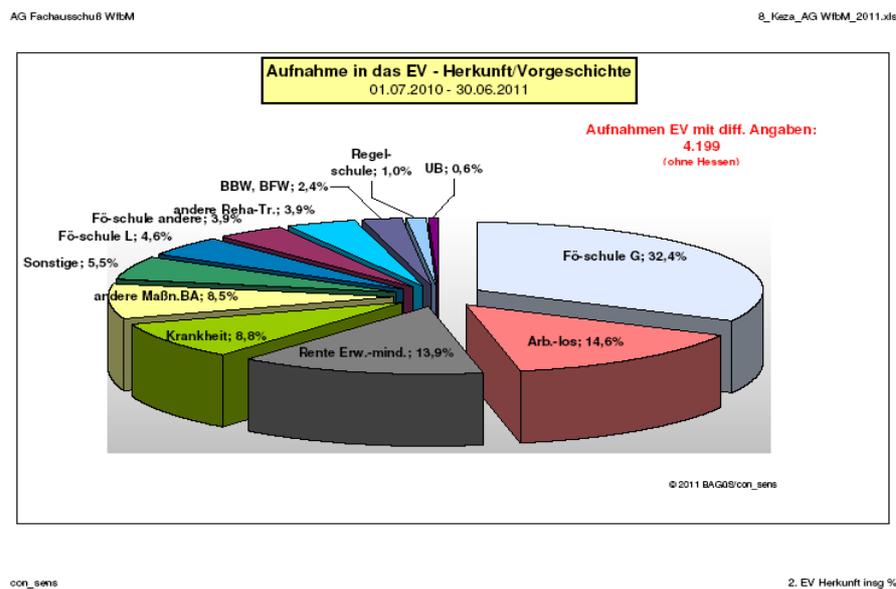
Die Finanzierung von Lohnkostenzuschüssen durch die Sozialhilfe ist deshalb nicht nur aus fachlicher Sicht abzulehnen, sondern der Vorschlag enthält auch keine Anreize für die Sozialhilfeträger, besonders aktiv zu werden.

Auch gibt es weitere gewichtige Aspekte:

Wir wissen alle, dass Werkstätten nicht als Arbeitsmarktinstrument gegründet wurden, sondern für Menschen, die wegen Art und Schwere der Behinderung dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Anfänglich betrug der Anteil geistig behinderter Menschen in Werkstätten über 80 %. Der Bund hat die Verantwortung für diese Menschen den Sozialhilfeträgern übertragen, die Länder überwiegend den Kommunen als Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge.

Die Entwicklung ist aber längst in eine andere Richtung gegangen. Werkstätten werden mehr und mehr Auffangbecken für Personen, die – aus welchen Gründen auch immer – auf dem ersten Arbeitsmarkt scheitern.

Eine aktuelle Grafik aus unserem Benchmarkingbericht 2010, der in Kürze zur Verfügung steht, zeigt, wie sich bis heute die Gewichte verschoben haben.



Die Grafik zeigt, dass in dem Erhebungszeitraum nur noch rund 42 % der Aufnahmen in das Eingangsverfahren aus den verschiedenen Schulformen kamen.

Aus Arbeitslosigkeit oder von erfolglos verlaufenen berufsbildenden Maßnahmen waren dies zusammen etwa 25 %; rechnet man die Bezieher von Renten wegen voller Erwerbsminderung mit ein (auch diese Menschen sind vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgegliedert und damit vergleichbar), so beträgt der Anteil bereits rund 40 % aller Aufnahmen in das Eingangsverfahren.

Dies hat viele Gründe, die sie alle kennen und die vielfach genannt sind. Es hat aber auch etwas damit zu tun, dass der Bund – über die BA – nicht alle Möglichkeiten ausschöpft, um schwer benachteiligte Menschen trotz ihrer Handicaps auf dem Arbeitsmarkt zu halten. Die Diskussion um die Leistungen nach § 16e SGB II zeigen dies deutlich.

Daraus folgt, dass Werkstätten mehr und mehr auch zu einem Arbeitsmarktinstrument geworden sind, für die im Grunde der Bund zuständig ist. Es geht eben nicht mehr nur um die örtliche Daseinsvorsorge.

Deshalb benutze ich auch immer wieder, wenn wir über diesen Personenkreis diskutieren, das Wort von Fehlbelegungen, auch wenn dies für sie ein Reizwort ist. Es sind zwar keine Fehlbelegungen im rechtlichen Sinne, denn der zuständige Leistungsträger hat ja in der Regel auch die Kosten übernommen, wohl aber im politischen Sinne.

b) sonstige Anbieter von Werkstattleistungen

An den Vorschlag, auch andere Leistungsanbieter als Werkstätten zu Erbringung von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für werkstattbedürftige Menschen zuzulassen, haben die Sozialhilfeträger stets die Erwartung geknüpft, dass dadurch eine gewisse Konkurrenzsituation im Sinne von Wettbewerb unter den Werkstätten entsteht. Dies hätte natürlich vorausgesetzt, dass die Monopolstellung (Einzugsbereiche) der Werkstätten aufgehoben wird, was aber wohl nicht geplant ist. Ich erinnere daran, dass dies auch einer der zentralen Punkte der Empfehlung des Deutschen Vereins war.

Die Sozialhilfeträger haben mit diesem Vorschlag aber nie die Erwartung oder Vorstellung verknüpft, dass damit kostenaufwändige und investitionsträchtige Doppelstrukturen geschaffen werden sollen, vor allem, wenn kein Bedarf besteht. Ausgangspunkt dieses Vorschlages waren vielmehr Forderungen aus der „Integrationsbewegung“, in der Eltern von behinderten Schülern, die bisher integrative Schulen besuchten, auch ein anderes vergleichbares Angebot außerhalb einer Werkstatt für ihre Kinder wählen zu dürfen.

Allerdings gibt es in dieser Frage sehr unterschiedliche länderspezifische Interessen. Es wird deshalb notwendig sein, wenn nicht bundeseinheitlich, sondern auf der Ebene der Länder die Anerkennungs- und Qualitätsanforderungen an solche anderen Anbieter vorgegeben werden.

Der Aufbau von Doppelstrukturen durch die Zulassung anderer Anbieter mit hohen Anforderungen gleich denen, die für Werkstätten gelten, verursacht nicht kalkulierbare Mehrkosten und lehnen wir deshalb ab.

Wir haben in unserem Benchmarkingprojekt festgestellt, dass von den Personen, die Leistungen für ambulant betreutes Wohnen beziehen, nur 20-25 % auch eine Werkstatt besuchen. Wir reden hier über etwa 80.000 bis 100.000 Personen. Der weit überwiegende Teil dieses Personenkreises ist seelisch behindert. Wenn nunmehr für diesen Personenkreis individuelle Angebote entwickelt und angeboten werden, sind ähnliche „Mitnahmeeffekte“ zu erwarten, wie wir dies beim Ausbau ambulanter Betreuungsangebote feststellen mussten. Bei nur 10% und angenommenen Jahreskosten von 10.000 € wären wir bereits bei Mehrkosten von 80 bis 100 Mio. € - ohne den Anteil des Bundes an der Sozialversicherung.

Will man dies wenigstens zum Teil verhindern, müsste für die Werkstätten abweichend vom geltenden Sozialhilferecht in § 75 SGB XII die Erbringung von Leistungen an einen nachgewiesenen Bedarf geknüpft werden, um zumindest Überkapazitäten zu vermeiden. Auch die gesetzlich vorgeschriebenen Einzugsgebiete (eine Art Gebietsschutz) machen dann keinen Sinn mehr. Die Mitnahmeeffekte aufgrund neuer attraktiver Angebote bekommt man damit nicht in den Griff.

II. Auswirkungen der VN-BRK auf das Werkstättenrecht bzw. die Institution Werkstatt

Gem. Artikel 27 anerkennen die Vertragsstaaten das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit und insbesondere die Möglichkeit, in einem offenen, integrativen und zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld den Lebensunterhalt zu verdienen. Dabei soll der Mensch mit Behinderung seinen Arbeitsplatz frei wählen können.

Damit verpflichtet die VN-Konvention die Bundesrepublik und ihre öffentlichen Institutionen, also auch die BAGüS, den Menschen mit Behinderung dabei zu unterstützen, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Arbeit zu finden. Dazu gehört der Abschluss eines Arbeitsvertrages. Der Status eines nur arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses erfüllt dieses Ziel der Konvention aus unserer Sicht nicht.

Um diese Verpflichtung der VN-Konvention zu erfüllen, müssen alle Akteure konsequent den personenzentrierten Ansatz verfolgen. Im Mittelpunkt steht der einzelne behinderte Mensch mit seinen persönlichen Zielen und mit seinen vorhandenen und ausbaubaren Fähigkeiten.

BAGüS und auch die BIH, mit der wir derzeit intensiv über die Umsetzung der Konvention zusammen arbeiten, stellen sich der Herausforderung Inklusion und werden gemeinsam und vernetzt ihre Möglichkeiten nutzen, behinderten Menschen, auch solchen mit hohem Unterstützungsbedarf, Wege in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ebneten.

Selbstverständlich ist zu berücksichtigen, dass Ausgangspunkt für die Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt einerseits die Fähigkeit des behinderten Menschen und andererseits die Beschäftigungsbedingungen des Arbeitsmarktes und die Anforderungen am konkreten Arbeitsplatz sind.

Daher wird es immer Menschen geben, für die die Beschäftigungsbedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes (noch) zu komplex und die Anforderungen (noch) zu hoch sind. Es ist daher nach wie vor richtig, für diese Menschen alternative Formen für die Teilhabe am Arbeitsleben vorzuhalten.

Das deutsche Sozialsystem bietet mit den Werkstätten als eines der wenigen in der Welt unabhängig von den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes für alle wesentlich behinderten Menschen umfassende und flächendeckende Leistungen zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die u.a. einen eigenen Rentenanspruch begründet. Dies ist sozialpolitisch ein großer Erfolg. Der Zielvorstellung der Konvention entspricht die Beschäftigung in einer Werkstatt deshalb aber nicht.

Daher impliziert die Neuausrichtung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben zwar keinesfalls, dass die Werkstätten keine rechtliche Grundlage mehr haben. Die dort angebotene Beschäftigung bietet durchaus einen Schritt in die von der Konvention geforderte Richtung, doch findet die Werkstatt nicht ihre Rechtfertigung aus sich heraus.

Selbst wenn die Beschäftigung in der Werkstatt als Sondereinrichtung dem Leitbild der Inklusion im Sinne der VN-Konvention nicht entspricht, so ist die Werkstatt doch so zu gestalten, dass die Beschäftigung dort dem Ziel der Inklusion dient. Deshalb stellen die Werkstätten eine Leistungsform dar, die eine hohe Bedeutung für das Ziel der Inklusion haben kann. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Werkstatt entsprechend gestaltet wird.

Die geringe Zahl der Werkstattwechsler in den letzten Jahren belegt, dass dies in der Vergangenheit noch nicht in genügendem Maße gelungen ist.

Demgegenüber belegen die Beispiele behinderter Menschen, die den Übergang aus der Werkstatt erfolgreich geschafft haben, dass es nicht mehr um die Frage des „Ob“ geht. Die entscheidende Frage ist vielmehr, mit welchen Mitteln und Methoden die Ziele der Konvention erreicht werden können, mehr Menschen mit Behinderung als bisher die Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Unsere Vorstellungen dazu habe ich bereits dargelegt.

Positiv hervorzuheben ist, dass sich bereits viele Werkstätten auf den Weg gemacht haben, ihre traditionelle Rolle zu verlassen und in Kooperation mit weiteren Akteuren für ihre behinderten Beschäftigten Alternativen zur Werkstatt aktiv mitzugestalten. Dazu zählen Übergangsformen wie ausgelagerte Arbeitsplätze und Praktikumsplätze bei Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes, vor allem aber Integrationsfirmen. Die Träger der Werkstätten sind hier besonders gefordert, da sie über das notwendige Know-how verfügen.

Die positiven Beispiele erfolgten Übergangs durch besondere Unterstützung liefern überzeugend den Beweis, dass bei entsprechender fachlicher und finanzieller Förderung auch behinderten Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf eine Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt möglich ist – ganz im Sinne von Inklusion und der VN-Konvention.

III. Folgerungen für „Maßarbeit“ und Bewertung

Wenn sie meine Bewertung der VN-Konvention weiter denken, ist es folgerichtig, dass wir – wie auch viele Fach- und Behindertenverbände - ihre Überlegungen zur Weiterentwicklung der Werkstätten kritisch sehen. Ich habe mich bereits auf dem Podium anlässlich der letzten Werkstättenmesse kritisch geäußert.

Hierzu einige Anmerkungen und Gründe:

Das Positionspapier ist unscharf, denn sie verweisen eingangs darauf, dass sich *Maßarbeit* an die Werkstattträger richtet. Das Papier beschränkt sich jedoch nicht darauf aufzuzeigen, was Werkstattträger umsetzen können – hier wären wir weitgehend bei ihnen -, sondern es stellt auch neue Forderungen für die Institution Werkstatt, wofür natürlich das Werkstättenrecht in ihrem Sinne erweitert werden müsste. Hiergegen wenden wir uns.

Die Umsetzung der VN-Konvention kann aus unserer Sicht keinesfalls bedeuten, den Sonderarbeitsmarkt, dem die Werkstätten zuzurechnen sind, auszubauen und mit weiteren Personenkreisen zu überfrachten. Es kann nicht um den Aufbau weiterer Sonderstrukturen gehen. Hierbei beziehe ich ausdrücklich die mit *Maßarbeit* geforderte Ausweitung des Marktes um „soziale Unternehmen“ ein, wenn es damit um die Erweiterung auf nicht reguläre Beschäftigungsverhältnisse (also arbeitnehmerähnliche) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geht.

Es muss aus unserer Sicht vielmehr darum gehen, diese besonderen Strukturen und Angebote auf ein notwendiges Maß zu begrenzen.

Für die Sozialhilfeträger wäre inakzeptabel, die Werkstätten auch für weitere benachteiligte Personen des allgemeinen Arbeitsmarktes zu öffnen. Die Probleme der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen sind weder von den Werkstätten, geschweige denn von den Sozialhilfeträgern zu lösen. Hier ist der Bund gefordert.

Dies kann natürlich auch eine *Bereicherung der Kommunalen Angebote* bedeuten und damit einen *Mehrwert für Kommunen*. An der grundsätzlichen Verantwortung der Arbeitsagenturen und ARGEN für die beruflichen Eingliederungsleistungen für den Arbeitsmarkt nach den Sozialgesetzbüchern II und III ändert dies aber nichts.

Ebenso große Zweifel habe ich, dass, will man die Inklusion der Werkstätten in einen offenen Arbeitsmarkt weiter vorantreiben, die Angebote der Werkstätten nicht auf einen „exklusiven“ Arbeitsmarkt beschränkt werden dürfen.

Wir brauchen eine klare Trennlinie zwischen den regulären Arbeitsverhältnissen mit seinen sicherlich bestehenden Vorteilen für behinderte Menschen (z.B. Arbeitsvertrag, Tariflohn) und den arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen. Die Vorteile dieser sollte man nicht aus den Augen verlieren (Aufnahmeanspruch unabhängig von der Arbeitsnachfrage, Unkündbarkeit unabhängig von der Ertragslage der Werkstatt).

Sie fordern mit *Maßarbeit*, dass Werkstätten die Möglichkeit erhalten, von der Tagesförderstätte bis zur ambulanten Betreuung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt das ganze Spektrum der Teilhabe am Arbeitsleben abzudecken. Was ist neu daran? Haben Sie nicht schon heute diese Aufgabe?

Sie reicht doch von Angeboten unter dem verlängerten Dach der Werkstätten in § 136 Abs. 3 SGB IX bis zur Verpflichtung, auch dauerhafte Außenarbeitsplätze anzubieten. Sie haben hier also einen umfassenden Auftrag, natürlich auch den, ein möglichst breites Angebot an Berufsbildungs- und Arbeitsplätzen anzubieten. Aber haben wir schon die notwendige Durchlässigkeit zwischen den Leistungen in Tagesförderstätten und denen in Werkstätten?

Ich begrüße, dass sich BAG:WfbM, BA und BAGüS verabredet haben, dies Thema vertieft zu behandeln.

Sie weisen am Ende von *Maßarbeit* zu Recht darauf hin, dass *Vieles von dem, was Maßarbeit beschreibt, bereits heute rechtlich möglich ist*. Dies trifft hier voll und ganz zu. Es gibt hier – von Region zu Region und von Werkstatt zu Werkstatt sicherlich unterschiedlich – eher ein Vollzugsdefizit.

Denn es ist kritisch die Frage zu stellen, ob überall dieser Auftrag auch umfassend erfüllt wird. Haben sich die Werkstätten ausreichend auf die Wünsche und Bedürfnisse gerade psychisch behinderter Menschen eingestellt? Die hohe Nachfrage nach Arbeitsmöglichkeiten in der virtuellen Werkstatt im Saarland, die anerkannt gute Arbeit der Hamburger Arbeitsassistenten oder von ACCESS in Erlangen lässt durchaus Zweifel aufkommen. Auch die Anzahl der Übergänge aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist objektiv zu gering, auch wenn sie noch so viele Gründe (oder Entschuldigungen) dafür anführen. Hier sind auch auf der Grundlage geltenden Rechts bessere Erfolge zu erzielen.

Wie bereits ausgeführt sind wir der Auffassung, dass die Beschäftigung in einer Werkstatt der Zielvorstellung der Konvention nicht entspricht. Deshalb ist der *Ausbau der Werkstätten zu Sozialunternehmen für einen erweiterten Personenkreis* weder mit den Grundsätzen der Konvention vereinbar, noch entspricht er dem Inklusionsgedanken. Hier haben offenkundig wir einen klaren Dissens.

Das bedeutet natürlich nicht, dass die Träger der Werkstätten sich nicht auch auf anderen Feldern der beruflichen Bildung und Beschäftigung engagieren können und sollen. Träger von Werkstätten sind heute schon vielfach auch Träger von beruflichen Bildungsangeboten und Integrationsbetrieben. Dass sie hier ein wichtiger Partner für uns sind, habe ich bereits gesagt. Ich will dies noch einmal ganz deutlich unterstreichen.

Aber es ist eben etwas anderes, ob sich ein Anbieter in unserem gegliederten Sozialsystem breit positioniert und verschiedene Leistungen der beruflichen und sozialen Teilhabe oder auch zur medizinischen Rehabilitation anbietet, oder ob das alles unter das Dach des Werkstättenrechts – natürlich dann wesentlich ausgeweitet – subsumiert werden soll.

Für verfehlt erachten wir auch den Vorschlag, Unternehmen der Erwerbswirtschaft dabei zu unterstützen, eigene Werkstattabteilungen in Unternehmen aufzubauen und Unternehmen der Erwerbswirtschaft den Aufbau betrieblicher Abteilungen in Werkstätten zu ermöglichen.

Als positive Aussage von *Maßarbeit* habe ich *gesehen, dass die Werkstätten ihr vorhandenes Fachwissen effektiv in der Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik einsetzen müssen*. Wenn damit eine Verbesserung der Aktivitäten des Übergangs aus den Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, die Erschließung einer größeren Zahl von Außenarbeitsplätzen oder der Ausbau der Integrationsprojekte gemeint ist, stimmen wir in diesen Punkten vollkommen überein.

Positiv zur Kenntnis nehme ich auch, dass *der Vorstand der BAG:WfbM mit Sorge die finanzielle Entwicklung der Eingliederungshilfe beobachtet und er deshalb das Ziel verfolgt, dass den Trägern der Eingliederungshilfe durch deren Weiterentwicklung sowie der Umsetzung der in „Maßarbeit“ formulierten qualitativen Vorschläge keine Mehrkosten entstehen*.

Ich frage mich aber, wie das geschehen soll? Kompensationsmöglichkeiten haben sie nicht vorgetragen, wobei wir uns in der Beurteilung einig sein dürften, dass qualitative Verbesserungen immer auch finanzielle Forderungen nach sich ziehen.

Ich nehme auch zur Kenntnis, dass sie dies nicht auf die quantitativen Verbesserungen beziehen, die m.E. ebenso in dem Papier stecken und die ich auch bereits aufgezeigt habe.

Im Gegenteil:

Mit dem bereits genannten Statement zu *Grundsätzen für die Weiterentwicklung der Teilhabe am Arbeitsleben* haben sich gerade erst vor wenigen Tagen die Verbände und auch die BAG:WfbM für einen *Rechtsanspruch auf einen Lohnkostenzuschuss* entsprechend den

Eckpunkten für die Reform der Eingliederungshilfe – also wohl aus Mitteln der Eingliederungshilfe – ausgesprochen.

Als Fazit kann ich nur feststellen, dass die Sozialhilfeträger die Vorstellungen und Vorschläge in *Maßarbeit* äußerst kritisch bewerten. Ich sehe daher noch großen Diskussionsbedarf und kann nur dazu aufrufen, die Frage, wie man die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben unter dem Blickwinkel von VN-Konvention und Inklusion weiter entwickeln muss, unter allen Beteiligten intensiv zu erörtern, damit man am Ende zu guten und von allen Seiten zu tragenden Ergebnissen kommt. Mein Nachfolger als Geschäftsführer der BAGüS, Matthias Krömer ist dazu ebenso bereit, wie ich es viele Jahre war.

V. Schlussbemerkung

Als Schlussbemerkung heute nicht wie üblich ein zusammenfassendes Resümee, sondern gestatten sie mir ein Wort in eigener Sache.

In wenigen Tagen, eigentlich mit dieser Veranstaltung, endet meine aktive berufliche Phase nach 45 Jahren. Über 40 Jahre davon habe ich in verschiedensten Positionen in der Sozialhilfe beim LWL verbracht, also mit Leistungen für behinderte Menschen befasst war, aber auch mit den Leistungsanbietern. Werkstätten für behinderte Menschen spielten dabei immer eine zentrale Rolle meines Berufslebens. Bereits Ende der 70er Jahre erhielt ich die Aufgabe, den LWL in den neu zu bildenden Fachausschüssen der bereits bestehenden Werkstätten des Ruhrgebietes und des Sauer- und Siegerlandes zu vertreten.

Besonders gerne erinnere ich mich an die annähernd 10 Jahre, in denen ich in Westfalen-Lippe für Sonderkindergärten, Werkstätten und Wohnstätten für behinderte Menschen zuständig war, und zwar für alle konzeptionellen Fragen, für die Bedarfs- und Raumplanung, die Investitionsfinanzierung als auch für die Leistungs- und Vergütungsfragen.

Genau 15 Jahre war ich nun Geschäftsführer der BAGüS. In dieser Zeit hatten wir viele Kontakte und mit der BAG:WfbM immer eine vertrauensvolle und gute Zusammenarbeit, wenngleich man „vor und hinter der Theke über den Bierpreis“ natürlich unterschiedliche Vorstellungen hat.

Sie haben mich hoffentlich immer als Jemanden erlebt, der sagt, was er denkt, auch wenn es nicht immer auf Zustimmung stößt. Aber verklausulierte Formulierungen oder politische vage Sonntagsreden passen nicht zu mir. Wenn das Einigen nicht gefallen hat, sag ich zu meiner Entschuldigung, dass ich Westfale bin, und zwar aus der Hauptstadt Westfalens, Münster.

Solche Menschen nennt man dort Poalbürger (Poal bedeutet im Plattdeutschen Pfahl, Stamm). Es sind Bürger, die fest in ihrer Heimat verwurzelt sind und die ein Sturm nicht so leicht entwurzelt.

Ich würde mich freuen, wenn sie mich als solchen Poalbürger in guter Erinnerung halten.

Vielen Dank