

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
www.lwl.org/LWL/Soziales/BAG

Werkstättenfinanzierung in der Zukunft aus der Sicht der Leistungsträger

Vortrag zur Fachkonferenz in Jena am 05.09.2002

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

zunächst recht herzlichen Dank dafür, dass Sie Herrn Dr. Baur und mir Gelegenheit geben, in den vier Regionen unserer Republik zum Thema der Werkstattfinanzierung in der Zukunft aus der Sicht der überörtlichen Träger der Sozialhilfe zu sprechen.

Ich bin mir darüber bewusst, dass dieses Thema besonders sensibel und umstritten aber deshalb auch von großem Interesse ist, denn immer wenn es um Geld geht, sind die Interessengegensätze am größten. Deshalb hätte ich mir gewünscht, mit der Vortragsreihe im Westen, also im Wesentlichen vor Vertretern nordrhein-westfälischer Werkstätten zu beginnen, da ich als Westfale dort ein Heimspiel gehabt hätte und in NRW auch die Vergütungsstrukturen und –vereinbarungen am besten kenne. So bin ich mir bewusst, dass Sie meine Ausführungen hier vor Vertretern der Werkstätten aus den neuen Bundesländern besonders aufmerksam verfolgen, da bei vielen von Ihnen noch viele Wünsche unerfüllt sind und Forderungen an die Leistungsträger bestehen.

I.

Standards sozialer Leistungen

Meine Damen und Herren, wenn man sich mit den vereinbarten Vergütungen in den einzelnen Bundesländern beschäftigt, kann man feststellen, dass es zwischen den fünf neuen Bundesländern große Unterschiede gibt. Im Vergleich aller überörtlichen Träger der Sozialhilfe in der Bundesrepublik ergibt sich für mich ausgehend von der Höhe der Vergütungen etwa folgendes Bild: Die Tagessätze in Sachsen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt liegen – bildlich gesprochen - am Tabellenende, in Mecklenburg-Vorpommern genau in der Mitte einer Vergleichstabelle und in Thüringen sogar im vorderen Bereich. Dabei habe ich berücksichtigt, dass die Lohnkosten in den neuen Bundesländern noch um etwa 10 % unter denen in den alten Bundesländern liegen.

Damit wird die doch sehr unterschiedliche Entwicklung in den fünf neuen Bundesländern in gerade einmal zehn Jahren deutlich. In den fünf genannten Bundesländern gehe ich davon aus, dass zwischen den Partnern Vereinbarungen geschlossen wurden, die die Vorgaben der §§ 93 und 93a BSHG erfüllen. Danach müssen die Vereinbarungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen, wobei die vereinbarten Leistungen ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein müssen. Sie dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten.

Die unterschiedlichen Niveaus der Kostensätze zeigen aber deutlich, dass unbestimmte Rechtsbegriffe sehr unterschiedlich ausgelegt werden. Hier spielt der Begriff des Standards eine entscheidende Rolle. Die Definition des Notwendigen ist nämlich auch immer eine Frage des Standards, den sich eine Gesellschaft leisten will oder auch leisten kann. Sie wird bestimmt von der Wirtschaftskraft und vom Steueraufkommen, welches die Gesellschaft bereit ist, für soziale Aufgaben einzusetzen. Das föderative System der Bundesrepublik macht es möglich, dass eben solche unterschiedlichen Bewertungen und Wertungen erfolgen, die dann solche Differenzen, z. B. in den durchschnittlichen Tagesätzen der Werkstätten auslösen.

Die Einen finden dieses plurale System gut, vor allem dann, wenn das jeweilige Land die Standards höher definiert als andere. Diese jedoch finden das System eher schlecht, denn sie blicken in der Regel neidisch zu Denjenigen, bei denen höhere Standards vereinbart sind. Sie rufen dann nach bundeseinheitlichen Rahmenbedingungen, von denen man sich natürlich bessere Standards erhofft.

Die Erfahrungen mit der BSHG-Reform 1996, mit der eine größere Vergleichbarkeit und Transparenz und damit auch ein Wettbewerb unter den Leistungsanbietern eingeführt werden sollte, lassen heute den Schluss zu, dass diese Ziele in absehbarer Zeit kaum erreichbar sind. Beispiele hierfür sind die Aufgabe der Absicht des Bundes, die viel diskutierte und umstrittene Rechtsverordnung nach § 41 BSHG zu erlassen. Aber auch die schwierige Diskussion um die Bildung von Hilfeempfängergruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf zeigt, dass man von bundeseinheitlichen und damit vergleichbaren Kriterien weiter denn je entfernt ist. Dies ist aus meiner Sicht bedauerlich; man wird aber wohl rückblickend konstatieren müssen, dass bundeseinheitliche Systeme und Verfahren in der Sozialhilfe trotz anderer Lippenbekenntnisse nur Wenige richtig und ernsthaft wollen. (Dies gilt auch für die Verbände der Einrichtungsträger, wie sich an der Diskussion zu Hilfeempfängergruppen deutlich zeigt.)

Hat das Maß des Notwendigen etwas mit Standards zu tun, werden hierüber also Standards definiert, muss auch die Letztverantwortung hierfür immer bei Denjenigen bleiben, die die politische Verantwortung für diese Standards aber auch für deren solide Finanzierung tragen. Gerade in diesem Punkt ist in den letzten Jahren eine enorme Schieflage entstanden, die eine der Ursachen für die Finanznot der Länder, aber insbesondere der Städte, Kreise und Gemeinden ist. Denn der Gesetzgeber hat zwar verschiedene Leistungsverbesserungen im sozialen System eingeführt, jedoch es versäumt, für eine solide Finanzierung zu sorgen.

Die Wechselwirkung zwischen Standards sozialer Leistungen und deren Finanzierung macht es unabdingbar notwendig, dass die Entscheidungen über Standards nicht in die Hände Dritter gelegt werden dürfen. Deshalb werden sich die überörtlichen Träger weiterhin entschieden der Forderung widersetzen, dass auch der Streit über den Inhalt der Leistungen schiedsstellenfähig sein muss. Der derzeitige Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist ausreichend und entspricht der deutschen Rechtsordnung. Der häufig gehörte Einwand der zu langen Verfahrensdauer bei den Gerichten ist kein Grund, an der Rechtssystematik etwas zu ändern. In diesem Punkt sind wir uns im Übrigen auch mit den Ländern einig.

Aus meiner Sicht wäre es allerdings denkbar, dass man zu konkreten Verfahrensregelungen kommt, insbesondere ab wann und in welchem Zeitraum Verhandlungen über Leistungs- und Prüfungsvereinbarungen durchzuführen sind. Der inzwischen unterbreitete Vorschlag, Schlichtungsstellen – vergleichbar dem Tarifschlichter – einzurichten, erscheint mir diskutabel. Die Erfahrungen in Hessen und Niedersachsen hiermit sollten aufmerksam beobachtet werden.

Meine Damen und Herren, bevor ich auf einzelne werkstattspezifische Fragen der Vergütungen eingehe, gestatten Sie mir noch einige grundsätzliche Anmerkungen zur künftigen Finanzierung von Eingliederungsleistungen und somit auch von Werkstätten.

II.

Fallzahl- und Finanzentwicklung der Eingliederungshilfe

Die Behindertenhilfe in Deutschland, die ein breites Spektrum verschiedenster Hilfen und Dienstleistungen bereithält, ist geprägt von sehr leistungsfähigen institutionalisierten Hilfeangeboten, meist in stationärer Form, in der Regel in stationären Wohn- einrichtungen oder teilstationärer Form, hier vor allem in Werkstätten für behinderte Menschen. Eine erhebliche Zahl – sogar der weit überwiegende Teil – dieser Personen ist dauerhaft auf solche Hilfen und Dienstleistungen medizinischer, berufsfördernder und sozialer Art angewiesen. Es stellt sich die Frage, ob dieses historisch gewachsene institutionszentrierte System künftig den Anforderungen an zweckmäßiger, wirtschaftlicher und ausreichender Hilfestellung gewachsen sein wird. Ebenso steht in Frage, ob dieses System den sich zunehmend und zu Recht artikulierenden Ansprüchen auf selbstbestimmte Lebensführung behinderter Personen gerecht werden kann. Zu diesen qualitativen Fragestellungen kommt ein Drittes, nämlich ein immenses Quantitätsproblem. Aus Gründen, die im Wesentlichen auf die Altersstruktur des in Frage stehenden Personenkreises und die dort festzustellende überdurchschnittliche Steigerung der Lebenserwartung zurückzuführen ist, ist mit einer stark ansteigenden Zahl der behinderten Menschen zu rechnen, die dauerhaft auf intensive Hilfe, Betreuung und Assistenz angewiesen ist. Dazu einige Zahlen, Daten und Fakten:

Die Gesamtkosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen beliefen sich im Jahre 2000 auf rd. 18 Mrd. DM, davon in Einrichtungen rd. 17 Mrd. DM. Der größte Teil hiervon, nämlich knapp die Hälfte der Mittel, floss in die stationäre Wohnheim-

betreuung für erwachsene behinderte Menschen. Der zweitgrößte Teil, inzwischen etwa ein Drittel der Ausgaben, wird für Hilfen für Leistungen in Werkstätten für behinderte Menschen ausgegeben. Zusammen machen also die Ausgaben für Wohn- einrichtungen und Werkstätten bereits mehr als drei Viertel der Gesamtkosten der Eingliederungshilfe aus. Auf die Steigerungsraten der letzten Jahre möchte ich nicht eingehen, sie sind weitgehend bekannt und thematisiert. Die entscheidenden Einflussgrößen für die Ausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe sind demnach die Entwicklungen in diesen beiden Bereichen. Wichtig ist also die Klärung der Frage, wie viele Menschen in den nächsten Jahren auf Wohnheime und Werkstätten zu- kommen werden und darüber hinaus die Frage, wie sich die Pro-Kopf-Kosten in die- sen beiden Bereichen entwickeln werden.

Für behinderte Menschen in Werkstätten ergibt sich hier folgendes Bild:

Das Arbeitsplatzangebot in Werkstätten stieg von 1996 zu 2001, also in einem Zeit- raum von 5 Jahren von etwa 175.000 Plätzen auf rd. 210.000 Plätze. Die Bele- gungszahlen entsprechen etwa diesen Platzzahlen, weil sich Unter- und Überbele- gungen der Werkstätten weitgehend neutralisieren.

Die Zahl der Menschen, die durch den Träger der Sozialhilfe Leistungen in Werkstät- ten erhielten, stiegen von 1995 zum Jahr 2000 von rd. 131.000 auf 166.000 also um etwa 26,3 %. Die Aufwendungen der überörtlichen Träger der Sozialhilfe stiegen für diese Personen im gleichen Zeitraum von rd. 2,13 Mrd. Euro (4,16 Mrd. DM) auf rd. 2,76 Mrd. Euro (5,4 Mrd. DM) um sogar 29,8 %.

In den nächsten Jahren muss allein aufgrund des demographischen Faktors von einer ähnlichen Entwicklung ausgegangen werden, wobei man allenfalls hoffen kann, dass es sich um eine langsam abflachende Kurve handeln wird. Um einen ge- naueren Aufschluss hierüber zu erhalten, hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Anfang 2001 die Firma con_sens in Hamburg beauftragt, zusammen mit den Ländern, den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe und den Werkstätten eine genaue Bestandserhebung durchzuführen und eine Prognose für die nächsten Jahre zu erstellen. Die Ergebnisse werden noch in diesem Jahr zur Verfügung stehen.

Ohne diesem Ergebnis vorgreifen zu wollen, ist es sicherlich nicht unrealistisch, wenn man für den überschaubaren Zeitraum bis 2006, also für weitere 5 Jahre von einem zusätzlichen Bedarf von rd. 30.000 Plätzen – auch dann wieder weitgehend identisch mit Hilfeempfängern – ausgeht. Dies wäre gegenüber den letzten fünf Jah- ren immerhin schon eine Verringerung von rd. 5.000 Plätzen. Für diesen Belegungs- zuwachs müssten die überörtlichen Träger der Sozialhilfe dann mehr als eine halbe Milliarde Euro (rd. 1 Mia. DM) mehr aufwenden, also rd. 3,3 Mrd. Euro (6,5 Mia. DM),. Darin sind weder Standardverbesserungen enthalten, noch Kosten- und Tarif- steigerungen.

Die Zahlen zeigen also, wie dramatisch die finanzielle Entwicklung ist. Man wird deshalb alle weiteren Überlegungen über den Ausbau von Werkstätten, die Verän- derung des Leistungsangebotes und natürlich auch die von ihnen gewünschten

Standardveränderungen nur unter dem Blickwinkel der Finanzierbarkeit sehen können. Gelingt es nicht, für die Finanzierung der Eingliederungshilfe insgesamt und somit auch für die Finanzierung der Leistungen für behinderte Menschen in Werkstätten neue zusätzliche Finanzmittel bereitzustellen oder durch Umschichtungen zu organisieren, werden die Spielräume in der Zukunft – vorsichtig ausgedrückt – gering sein.

Die Politik fordert aber auch von uns, also von den Leistungsträgern und Leistungserbringern, eigene und e Leistungsanstrengungen und Veränderungen. So werden wir gemeinsame Anstrengungen unternehmen müssen, dass „Sammelbecken Werkstatt“ nicht noch mehr für behinderte Menschen zu öffnen, die eigentlich eine Chance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben müssten. Dies betrifft vor allem lernbehinderte Menschen, die häufig dann in Werkstätten drängen, wenn der Arbeitsmarkt ihnen kaum Chancen auf Beschäftigung bietet. Wir müssen mit der Bundesanstalt für Arbeit und den Integrationsämtern Förderkonzepte entwickeln, wie man für diese Menschen eine Werkstattaufnahme vermeiden und diese direkt in den allgemeinen Arbeitsmarkt unter Nutzung der neu geschaffenen Instrumente eingliedern kann.

Dies ist für mich ebenso wichtig, wie die Aufgabe, behinderten Menschen in Werkstätten die Möglichkeit des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt aus der Werkstatt zu eröffnen und sie dabei mehr als in der Vergangenheit zu unterstützen. Hierzu bedarf es in Zukunft intensiver und verstärkter Bemühungen aller Rehabilitationsträger zusammen mit den Werkstätten.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Verbänden, Interessensvertretern und politisch Verantwortliche, die in dem Instrument des persönlichen Budgets eine Steuermöglichkeit sozialer Leistungen bei gleichzeitiger Verbesserung der Rahmenbedingungen des selbstbestimmten Lebens sehen. Das SGB IX hat hierfür die Grundlagen geschaffen. Die Erprobung persönlicher Budgets soll auch die Leistungen in Werkstätten einbeziehen, wie es z.B. im Modellversuch in Baden Württemberg vorgesehen ist. Die Ergebnisse solcher Modellversuche bleiben abzuwarten.

III.

Zur Umsetzung der Leistungs- und Vergütungsvorschriften nach BSHG und SGB IX:

1. Grundsatz der Kalkulation und Prospektivität

Werkstätten haben – und in diesem Punkt stimme ich mit ihren beiden ersten Werkstattthesen nicht überein – keinen Anspruch auf vollen Ausgleich aller notwendigen Kosten des laufenden Betriebs und aller werkstattspezifischen Kosten der wirtschaftlichen Betätigung. Dieser Anspruch stünde im Widerspruch zu den Bestimmungen des BSHG, denn es wäre die Rückkehr zum alten mit dem 2. Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 21.12.1993 am 01.08.1994 gesetzlich abgelösten Selbstkostendeckungsprinzip. Ein Ausgleich von Kosten sieht das Gesetz eben ausdrücklich nicht vor, es verbietet dies sogar im Nachhinein. Da der Begriff des Ausgleichs ein Nachvollziehen, also ein gewisses

Nachholen beinhaltet, ist dieser Begriff im Gegensatz zur gesetzlich vorgeschriebenen prospektiven Vereinbarung zumindest irreführend.

Richtig ist, dass die Vereinbarungspartner nach § 93 BSHG unter Beachtung des Grundsatzes der Prospektivität in die Kalkulation der Vergütungen alle Kosten einzubeziehen haben, die zur Erbringung der vereinbarten Leistungen notwendig sind. Dies betrifft sowohl die der fachlichen Anforderungen als auch die der werkstattsspezifischen Kosten der wirtschaftlichen Betätigung. Dies ist aus meiner Sicht zweifellos etwas anderes, als wenn Leistungsträger den Leistungserbringern diese Kosten auszugleichen haben.

Bei diesen Ausführungen habe ich bewusst den Begriff der vereinbarten Leistungen gewählt, und nicht den Begriff der zu vereinbarenden Leistungen. In der Theorie ist es klar: Zunächst sind Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen zu treffen, aus diesen ist dann der Preis dieser Leistung, also die Vergütung nach den Vorgaben des § 93 Abs. 2 BSHG und § 41 Abs. 3 SGB IX zu verhandeln.

Leider tut sich die Praxis mit dieser Systematik schwer; die Leistungsträger, weil sie die Auswirkungen der vereinbarten Leistungen auf die Vergütungen nicht abschätzen können, aber auch eine Vielzahl der Werkstattträger, weil sie befürchten, dass die notwendigen exakten Leistungsfestlegungen und insbesondere das einengende System verbindlicher und differenzierter Absprachen über Kostenzuordnungen die bisherige Handlungsfreiheit nachhaltig beschneiden. Nur so kann ich mir erklären, dass nach meiner Kenntnis kaum ein Leistungsträger ein konkretes Leistungsangebot mit der Aufforderung zum Abschluss einer Leistungsvereinbarung erhalten hat.

2. Einordnung der Werkstätten in das Vereinbarungssystem der §§ 93 ff BSHG

Unklar ist mir, welches Ziel die BAG WfB mit der These verfolgt, dass die Vergütungsstruktur der Werkstätten nicht nur aus der Grund- und Maßnahmepauschale und dem Investitionsbetrag besteht, der Gesetzgeber habe nur eine Mindeststruktur vorgesehen. Dies ist zwar formal richtig; gleichwohl ist mir keine Kostenart der Werkstätten bekannt, die nicht dieser gesetzlich gewollten Dreiteilung zugeordnet werden kann. Dies trifft im Übrigen auch für die in § 41 Abs. 3 SGB IX genannte besondere Vergütungspauschale zum Ausgleich werkstattsspezifischer Kosten der wirtschaftlichen Betätigung zu, die überwiegend dem Investitionsbetrag oder auch in Teilen der Maßnahmepauschale zuzuordnen wäre. (Zu dieser Pauschale später weitere Ausführungen.) Ich sehe aber auch in der Praxis keinen Bedarf, von dieser gesetzlich vorgegebenen und auch durchgängig praktizierten Mindeststruktur abzuweichen.

Die Unterscheidung in Grund- und Maßnahmepauschalen einerseits und dem Investitionsbetrag andererseits erscheint mir unverzichtbar, während man darüber streiten kann, ob auch in Werkstätten eine Teilung der Grund- und Maßnahmekosten in zwei Pauschalen notwendig ist. Im Rahmen von Benchmarking-Prozessen wird man zwangsläufig diese beiden Pauschalen zusammenziehen müssen, solange die Landesrahmenverträge der Länder nicht einheitlich vorsehen, in der Grundpauschale

nur die Kosten der Verpflegung zu kalkulieren und nicht auch hierauf Gemeinkosten umzulegen.

Der Investitionsbetrag ist anders als die Pauschalen – dies ergibt sich schon allein aus den Begrifflichkeiten – an den tatsächlichen Kosten auszurichten. Es sind die notwendigen und vorher vereinbarten Investitionskosten in einem Betrag zusammenzufassen. Allerdings ist auch dieser Betrag prospektiv zu ermitteln. Er ist anders als die Pauschalen im wesentlichen von Fakten geprägt, auf die die Leistungserbringer keinen oder nur geringen Einfluss haben; als Beispiel hierfür seien die Höhe der Zuschussförderung und die jeweiligen Kreditbedingungen genannt. Deshalb ist er auch im Gegensatz zu den Grund- und Maßnahmepauschalen im jedem Einzelfall gesondert zu ermitteln. Ich stimme deshalb grundsätzlich mit der Auffassung des BMA überein, dass deshalb Investitionspauschalen (in NRW z. B. noch landeseinheitlich und als Substanzerhaltungsquote bezeichnet) nicht gesetzeskonform sind, denn im Falle einer Unterdeckung könnte der Werkstatträger den Fehlbetrag nicht anderweitig aufbringen, vor allem nicht als notwendige Kosten, die vom Arbeitsergebnis der Werkstatt abzusetzen sind.

Ein Vergleich der Vergütungen kann nach meiner Auffassung deshalb auch erst dann seriös erfolgen, wenn man die Vergütungen ohne die jeweils vereinbarten Investitionsbeträge gegenüberstellt. (Da dies noch nicht möglich ist, habe ich mich auch bewusst nicht inhaltlich zu den eingangs geschilderten unterschiedlichen Vergütungen geäußert.)

Zur Bildung von Hilfeempfangerguppen:

Zurzeit wird kontrovers die Frage diskutiert, ob auch in Werkstätten Gruppen von Hilfeempfängern mit vergleichbarem Hilfebedarf nach § 93a Abs. 2 BSHG zu bilden sind und vor allem in welcher Differenziertheit. Unbestreitbar ist wohl, dass nach dem Gesetz diese Verpflichtung auch für Werkstätten besteht, es fragt sich jedoch, in welchem Umfang.

Die Bundesempfehlungen nach § 93d Abs. 3 BSHG sehen für die Bildung von Hilfeempfangerguppen zwei Unterscheidungen vor, nämlich nach dem qualitativen sowie nach dem quantitativen Hilfebedarf. Die Unterscheidung nach dem qualitativen Hilfebedarf wird mit Leistungstypen bezeichnet. Als Zusammenfassung eines qualitativ vergleichbaren Hilfebedarfs ist der Leistungstyp „Leistungen für Menschen in Werkstätten“ empfohlen worden. Darüber hinaus können, soweit erforderlich, Hilfeempfangerguppen nach quantitativem Hilfebedarf gebildet werden. Die Menge dieser Hilfeempfangerguppen gibt der Gesetzgeber nicht vor. Folglich ist es auch ausreichend, eine Menge, also nur eine Gruppe zu bilden. Dem gesetzlichen Auftrag wird man deshalb nach meiner Auffassung dann schon gerecht, wenn man sich auf eine Hilfeempfangerguppe, die dann mit dem Leistungstyp identisch ist, verständigt. Natürlich sind auch gewisse Differenzierungen sowohl des quantitativen als auch des qualitativen Hilfebedarfs denkbar. Sinnvoll können z. B. Leistungstypen für Werkstätten mit besonderer Aufgabenstellung sein, wie z. B. für Leistungen in Werk-

stätten oder Werkstattabteilungen für Menschen mit psychischen Behinderungen, für mehrfach behindert blinde oder mehrfach behindert gehörlose Menschen.

Hinsichtlich des quantitativen Hilfebedarfs in Werkstätten bin ich der Auffassung, dass zur Differenzierung bereits zwei Hilfeempfängergruppen ausreichend sind. Anbieten würde sich z. B. eine Abstufung für den Personenkreis, für den in der Regel der Betreuungsaufwand mit dem Regelpersonalschlüssel von 1 : 12 nicht leistbar ist.

Nicht zustimmen kann ich allerdings denjenigen, die der Auffassung sind, ein solches Hilfeempfängersystem sei unzureichend und zu wenig differenziert.

So vertritt Mrozynski in seinem SGB IX-Kommentar zu § 41 SGB IX die Auffassung, dass es durch die fehlende Binnendifferenzierung in Werkstätten bisher an einer Verbindlichkeit fehlt, von der § 93a Abs. 2 BSHG ausgeht, nämlich das Hilfeangebot stärker auf Gruppen für Hilfeempfänger mit vergleichbarem Hilfebedarf auszurichten. Mangels eines hilfebedarfsspezifischen Angebots könne es heute immer noch passieren, dass ein behinderter Mensch seinen Anspruch nach § 41 SGB IX in Verbindung mit § 40 Abs. 1 Nr. 7 BSHG nicht durchsetzen könne. Im Extremfall könne dies sogar bedeuten, dass man ihn – ausgehend vom vorhandenen Angebot – nicht als werkstattfähig ansieht.

Diese Gefahr sehe ich nicht. Der Zugang bzw. die Aufnahmevoraussetzungen zur Werkstatt sind in den einschlägigen Vorschriften des Werkstättenrechtes ausreichend bestimmt. Hinzu kommt, dass die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu den Mindestvoraussetzungen (Mindestmaß) sehr klar und umfassend ist. Differenzierte Hilfeempfängergruppen können an den Kriterien zum Zugang in Werkstätten deshalb nach meiner Auffassung nichts ändern. Sinnvoll ist aber gleichwohl, in den Leistungsvereinbarungen Kriterien zu benennen und damit die Zugangsvoraussetzungen unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben und der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu konkretisieren.

Im Übrigen sollte man aus meiner Sicht zumindest im Bereich der Werkstätten die Bildung von Hilfeempfängergruppen nicht überbewerten. Eines der wesentlichen Kriterien für die Bildung von Hilfeempfängergruppen und die daraus abzuleitenden Maßnahmepauschalen ist nämlich, dass das System überschaubar und praktikabel bleibt. Dies kann nur gelingen, wenn die Anzahl der Gruppen möglichst gering bleibt, um nicht zu einer unendlichen Zahl von Maßnahmepauschalen und damit zu einer völligen Unübersichtlichkeit des Systems zu gelangen. Auch würde das voraussichtlich der Werkstatt verfügbare Budget aus den prospektiven Vergütungen um so unübersichtlicher, desto differenzierter Maßnahmepauschalen gebildet werden.

Und noch ein wesentlicher Aspekt ist hierbei zu beachten. Differenzierte Maßnahmepauschalen dienen neben der zielgerichteteren Hilfeerbringung vor allem dem Ziel, die Einrichtungen in die Lage zu versetzen, für den vereinbarten Vergütungszeitraum auch alle behinderten Menschen der vereinbarten Zielgruppen aufzunehmen. Dies ist nur möglich, wenn ein Einrichtungsträger die Gewähr dafür hat, dass er bei Fluktuation der Belegung höhere Vergütungen erhält, wenn er für einen be-

hinderten Menschen mit geringem Hilfebedarf einen behinderten Menschen mit hohem Hilfebedarf aufnimmt. Dieses Ziel ist meines Erachtens bereits mit einer relativ geringen Differenzierung, wie ich sie eben darstellte, in Werkstätten angesichts der gesetzlich erfolgten Personenkreisbeschreibung erreichbar. Im übrigen kann eine Steuerung des individuellen Hilfebedarfs sehr gut über den laufend fortzuschreibenden Eingliederungsplan erfolgen. Einer Gruppenbildung bedarf es dazu nicht.

3. Sonderstellung der Werkstätten nach § 41 Abs. 3 SGB IX

Nach § 7 SGB IX gelten die spezialgesetzlichen Vorschriften der einzelnen Rehabilitationsträger vorrangig und nur dann die Regelungen des SGB IX, wenn in den speziellen Gesetzen für die einzelnen Rehabilitationsträger nichts Abweichendes geregelt ist. Die für die Sozialhilfeträger maßgebliche Leistungsvorschrift ist § 40 BSHG. Da in § 40 Abs. 1 Nr. 7 als Leistungen der Eingliederungshilfe auf § 41 SGB IX verwiesen wird, ist § 41 Abs. 3 SGB IX anzuwenden. § 41 Abs. 3 regelt ergänzend von Abschnitt 7 BSHG, dass die von den Trägern der Werkstätten zu erbringenden Leistungen und Angebote, die sich aus §§ 136 ff. SGB IX und der Werkstättenverordnung ergeben, als notwendige Kosten in die Vergütungskalkulation einzubeziehen sind. Diese Sonderregelung findet ansonsten im Vereinbarungsbereich des BSHG keine Entsprechung. Es handelt sich also um eine modifizierende Regelung.

Mit der Reform des BSHG 1996 wollte der Gesetzgeber bewusst einen Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe einleiten, nämlich eine Abkehr von der Betrachtung der Kosten der Einrichtung hin zu leistungsgerechten Vergütungen für die notwendigen Maßnahmen der behinderten Menschen. § 41 Abs. 3 SGB IX weicht von diesem Prinzip bei Werkstätten ab, in dem den Werkstätten die angemessene Berücksichtigung all jener Kosten, die sie vorzuhalten haben, zugestanden wird. Diese Sonderregelung leitet sich aus der besonderen Verpflichtung zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten und ausreichenden Platzangebotes innerhalb des vereinbarten Einzugsgebietes ab, wodurch der ansonsten gewollte Wettbewerb unter den Leistungsanbietern weitgehend aufgehoben ist. Hierin sehe ich einen doch entscheidenden Unterschied zu den übrigen Einrichtungen der Behindertenhilfe und auch Grenzen im Bemühen um möglichst einheitliche Maßnahmepauschalen.

Hebt man allerdings den Wettbewerb unter den Werkstätten aufgrund eines Gebietsschutzes weitgehend auf, muss man wohl akzeptieren, dass auch andere vom Gesetzgeber vorgesehene Veränderungen für Werkstätten nicht oder nicht vollständig greifen können. So ist es dann auch aus meiner Sicht folgerichtig, dass der Werkstattträger Überschüsse nicht für eigene Zwecke verwenden kann, sondern an die behinderten Menschen weiterreichen muss. Dabei sehe ich durchaus die von Ihnen aufgezeigten Probleme bei eingetretenen Defiziten. Hier fehlen auch aus meiner Sicht Regelungen, wie Fehlbeträge eines Jahres ausgeglichen werden können, wenn hierfür trügereigene Mittel nicht verfügbar sind und – richtigerweise – das Betriebsergebnis hierdurch nicht gemindert werden kann. Als Lösung könnte ich mir vorstellen, dass man die Werkstätten ermächtigt, ähnlich der Lohnrücklage eine limitierte Vergütungsrücklage zu bilden, mit der die Differenzen zwischen den kalkulierten Vergütungen, dem Gesamtaufkommen der Vergütungszahlungen der Leistungs-

träger und dem entstandenen Kostenaufwand nach § 41 Abs. 3 SGB IX ausgeglichen werden.

Eine solche Regelung müsste trotz des gesetzlichen Verbots des nachträglichen Verlustausgleichs im BSHG rechtskonform sein, weil damit Fehlbeträge nicht durch Nachzahlungen der Leistungsträger nachfinanziert werden, sondern durch wirtschaftliches Handeln der Träger selbst erwirtschaftet worden ist. Allerdings müsste diese Rücklage knapp bemessen sein. Denn es gilt auch für Werkstätten der Grundsatz, dass sich die Ausgaben am verfügbaren Budget orientieren müssen.

Die BAGüS hat sich aufgrund der dargestellten Probleme seit langem für eine klare Trennung zwischen den Kosten der fachlichen Anforderungen der Werkstatt und den werkstattspezifischen Kosten der wirtschaftlichen Betätigung einerseits und den unternehmensüblichen Kosten andererseits eingesetzt. Ich erinnere an die BAGüS-Broschüre hierzu aus dem Jahre 1990, bei vielen von Ihnen wahrscheinlich besser bekannt unter dem Namen „grünes Ungeheuer“. Die Entwürfe einer Kostenabgrenzungsverordnung waren stark an unsere damaligen Vorschläge angelehnt. Ich habe mich deshalb im Gesetzgebungsverfahren zum SGB IX bis zuletzt für diese Trennung eingesetzt. Ich bin auch heute noch der Überzeugung, dass eine zu starke Vermischung des Rehabilitationsauftrages mit der wirtschaftlichen Betätigung der Werkstatt und damit eine stärkere Einbeziehung der öffentlichen Hand in das Wirtschaftsgeschehen der Werkstatt eher lähmend wirken kann.

4. Pauschalierung werkstattspezifischer Kosten der wirtschaftl. Betätigung:

Mit § 41 Abs. 3 letzter Satz ermöglicht es der Gesetzgeber, werkstattspezifische Kosten der wirtschaftlichen Betätigung zu pauschalieren, wenn diese Kosten nicht exakt im Einzelfall ermittelt werden können. In der Praxis wird man diese Kosten nur selten exakt erfassen können. Deshalb glaube ich, dass dieser Regelung eine große Bedeutung zukommt und für die Verhandlungen der Vergütungen unersetzlich sein wird. Von dieser Regelung muss nach meiner Überzeugung regelmäßig Gebrauch gemacht werden; eine Beschränkung auf Ausnahmefälle scheint mir nicht ausreichend.

Um die Bedeutung dieser Möglichkeit klar zu machen, sollten wir uns einmal gemeinsam veranschaulichen, welche Wirkungen entstehen, wenn von der Pauschalierungsmöglichkeit kein Gebrauch gemacht würde. Die Werkstatt könnte dann beispielsweise Investitionen in neue Maschinen nur tätigen, wenn der Leistungsträger auch bereit ist, in den Vergütungen die werkstattspezifischen Kosten zu übernehmen. Dies ginge dann nur zum Ende des Vereinbarungszeitraums. Während des Vereinbarungszeitraums wäre die Werkstatt hinsichtlich wirtschaftlich sinnvoller Investitionen blockiert, eine für einen Wirtschaftsbetrieb undenkbare Vorstellung. Die Gefahr, dass durch die Auswirkungen auf die Vergütung der Leistungsträger einer Investition nicht zustimmt (z. B. wegen Haushaltssperren), ist unstrittig gegeben und würde die wirtschaftliche Betätigung der Werkstätten entscheidend hemmen. Dies erinnert mich an die noch vielen von Ihnen leidlich bekannte und gescheiterte staatliche Planwirtschaft. Deshalb bin ich gegen eine zu starke Einbindung der Sozialhilfe-

träger in die Fragen der wirtschaftlichen Betätigung. Wir sind uns sicher einig, dass dies für die wirtschaftliche Betätigung der Werkstätten eine fatale Entwicklung wäre. Ich kann mir deshalb nicht vorstellen, dass die in Ihrer These Nr. 5 vertretene Auffassung im Interesse der Werkstätten sein kann und so gemeint ist.

Ich kann auch nicht erkennen, dass die volle Kostendeckung das primäre Ziel des Gesetzgebers bei der Einführung der Vergütungspauschale war, vielmehr die Erkenntnis, wie schwierig die exakte Zuordnung sein kann und deshalb eine praktikable und verwaltungsökonomische Lösung notwendig ist.

IV. **Schlussbemerkung**

Ich möchte an dieser Stelle enden, bin mir aber durchaus bewusst, dass es noch eine Reihe von Themen gibt, zu denen Sie gerne noch Ausführungen gehört hätten. Der Blick auf die Zeit zeigt aber, dass dies den vorgegebenen Rahmen sprengen würde.

Außerdem haben sie Herrn Dr. Baur und mich zu vier Regionaltagungen eingeladen. Wir haben uns deshalb gedacht, dass wir uns weitere wichtige Themen für die folgenden Veranstaltungen aufheben. (Das hat aus unserer Sicht auch den Vorteil, dass eine gewisse Spannung erhalten bleibt).

So wollen wir u.a. noch folgende Themen behandeln:

- Persönliches Budget nach SGB IX,
- Bedarfssteuerung und Wege zum Übergang aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt
- Abgrenzung der Kosten nach § 41 Abs. 3 SGB IX,
- Verrechnungsmöglichkeit der Arbeitsförderungsgeldes nach § 43 SGB IX mit den Vergütungen,
- Nachweispflichten der Werkstätten und Prüfungen
- Arbeit und Bedeutung des Fachausschusses.

Für heute darf ich mich für ihr Interesse und ihre Aufmerksamkeit bedanken.