

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

Werkstattfinanzierung in der Zukunft aus der Sicht der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

Vortrag zur Fachkonferenz in Würzburg am 31.10.2002

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

zunächst recht herzlichen Dank dafür, dass Sie mir heute Gelegenheit geben, auch im Süden unserer Republik zum Thema der Werkstattfinanzierung in der Zukunft aus der Sicht der überörtlichen Träger der Sozialhilfe zu sprechen. Sie haben offensichtlich bewusst dieses besonders sensible Thema gewählt in einer Zeit, in der angesichts leerer öffentlicher Kassen immer mehr und intensiver über die Möglichkeiten der Finanzierung sozialer Leistungen in der Zukunft und damit auch inzwischen über notwendige Standardabsenkungen diskutiert wird.

Ich hatte deshalb gehofft, dass ich hier im Süden in einer Region, in der die Arbeitslosenquote überwiegend noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt, eine leichtere Aufgabe gehabt hätte, jedoch ist bekannt, dass dem ehemals finanziell bessergestellten Süden inzwischen auch das Geld ausgegangen ist und über Sparnotwendigkeiten intensiv diskutiert wird.

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 allen Bundesländern große Unterschiede gibt. Auffällig war dabei, dass trotz in der Vergangenheit guter Finanzkraft die Vergütungen der Werkstätten in Baden-Württemberg und Bayern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt eher niedrig waren. Dabei gehe ich davon aus, dass zwischen den Vertragspartnern 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 der Werkstätten zeigen bundesweit deutlich, dass diese unbestimmten Rechtsbegriffe sehr unterschiedlich ausgelegt werden. Hier spielt der Begriff des Standards eine entscheidende Rolle. Die Definition des Notwendigen ist 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, aber auch davon, welche Schwerpunkte die Politik in welchen Bereichen setzt. 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. Also Für die BRD ist dies ein Normalzustand.

Die Einen halten dieses plurale System für gut, vor allem dann, wenn das jeweilige Land die Standards höher definiert als andere. Diese jedoch finden das System eher ungeeignet, 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. Diese innere Logik hat in schlechten Zeiten das Verharren im Status quo zur Folge.

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 Lippenbekanntnisse nur Wenige wirklich und ernsthaft wollen.

Hat das Maß des Notwendigen unmittelbare Verbindung zu Standards, 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, die für die Folgen keine Verantwortung tragen, 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. Inzwischen wurde als Kompromiss vorgeschlagen, anstelle von Schiedsstellen Schlichtungsstellen – vergleichbar dem Tarifschlichter – einzurichten, um über diese zu versuchen, Kompromisse beim Streit über den Inhalt der Leistungen zu erzielen. Solche Schlichtungsstellen sind in Hessen und Niedersachsen eingerichtet worden. Zunächst sollte man abwarten, ob sich diese in der Praxis bewähren.

Meine Damen und Herren, bevor ich auf einzelne werkstattsspezifische 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, muss mit einer stark ansteigenden Zahl der behinderten Menschen gerechnet werden, 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. Jedoch noch einen interes- santen Hinweis: Nach einer soeben bekannt gewordenen Statistik der BAR beträgt der Anteil der Sozialhilfeträger an den Ausgaben aller Rehabilitationsträger in der Bundesrepublik allein 40 %. Während die Ausgaben der übrigen Rehabilitationsträ- ger in den letzten Jahren um gut 3 % stiegen, betrugen die jährlichen Steigerungsra- ten der Sozialhilfe annähernd 7 %. Die entscheidenden Einflussgrößen für die Aus- gaben 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 zukommen werden und darüber hinaus, wie sich die Pro-Kopf-Kosten in diesen 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 ei- ner ähnlichen Entwicklung ausgegangen werden, wobei man allenfalls hoffen kann, dass es sich um eine langsam abflachende Kurve handeln wird. Um einen genaue- ren Aufschluss hierüber zu erhalten, hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozi- alordnung 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 sind den Beteiligten teilweise durch die Diskussion des Entwurfs des Abschlussberichtes bekannt. Der Abschlussbericht soll noch in diesem Jahr offiziell 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

Mrd. DM). Darin sind weder Standardverbesserungen enthalten, noch Kosten- und Tarifsteigerungen.

Die Zahlen zeigen also, wie dramatisch die finanzielle Entwicklung ist. Man wird deshalb alle weiteren Überlegungen über den Ausbau von Werkstätten, die Veränderung 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. In einigen Ländern ist die Finanznot der öffentlichen Hand bereits so groß, dass offen über eine Standardreduzierung nachgedacht bzw. diskutiert wird. So gibt es beispielsweise in Berlin feste politische Vorgaben, um wie viel Prozent in den nächsten Jahren die Vergütungen und damit die Standards der sozialen Leistungen – so auch in Werkstätten – zurückzuführen sind.

Die Politik fordert aber auch von uns, also von den Leistungsträgern und Leistungserbringern, eigene Leistungsanstrengungen und Veränderungen. So werden wir gemeinsame Anstrengungen unternehmen müssen, die Werkstätten nicht noch mehr für behinderte Menschen zu öffnen, die 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 Ihnen, 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 – und dies sage ich in der Kenntnis, dass gerade in Baden-Württemberg und Bayern schon in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen wurden – noch intensiverer Bemühungen aller Rehabilitationsträger zusammen mit den Werkstätten. In diesem Zusammenhang muss man aus meiner Sicht über die Arbeit der Integrationsdienste und deren Effektivität nochmals nachdenken. Wie mir bekannt wurde, werden diese Integrationsfachdienste von der Bundesanstalt für Arbeit derzeit nicht zur Vermittlung geeigneter Werkstattbeschäftigter eingesetzt. Auch kann wohl nicht richtig sein, dass die Eingliederung eines arbeitslosen Schwerbehinderten in die Werkstatt als Vermittlungserfolg der Integrationsfachdienste „gebucht“ wird – wie angeblich geschehen sein soll –.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Verbänden, Interessensvertretern und politisch Verantwortliche, die in dem Instrument des persönlichen Budgets eine Steuerungsmöglichkeit 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 Leistun-

gen 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 werkstattspezifischen Kosten der wirtschaftlichen Betätigung. Dies ist aus meiner Sicht zweifellos etwas anderes, als wenn Leistungsträger den Leistungserbringern diese Kosten auszugleichen haben.

In Rückschau auf die von ihren Verbandsvertretern anlässlich der ersten drei Regionaltagungen gemachten Ausführungen scheint mir allerdings in diesem Punkt kein Dissens mehr zu bestehen, da Herr Sackarendt in Jena festgestellt hat, dass das SGB IX nicht die Rückkehr zum so genannten Selbstkostenblatt der öffentlichen Kostenträger propagiert und sich in diesem Punkt auch nicht vom BSHG unterscheidet.

Soweit allerdings auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichtes in seinem Urteil vom 1. Dezember 1998 verwiesen wird, so muss man anmerken, dass sich dieses Urteil auf das bis zum 01.01.1999 geltende Recht bezog. Die in § 93 Abs. 2 in der bis zum 31.12.1998 geltenden Fassung enthielt nämlich die Aussage, dass die Entgelte leistungsgerecht sein und einer Einrichtung bei sparsamer und wirtschaftlicher Betriebsführung ermöglichen müssen, eine bedarfsgerechte Hilfe zu leisten. Diese Aussage hat der Gesetzgeber in § 93 Abs. 2 in der ab 01.01.1999 geltenden Fassung nicht mehr aufgenommen. Er spricht hier nur noch davon, dass die Vereinbarungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähig-

keit entsprechen müssen. Auf einen Bezug auf die Einrichtung und deren wirtschaftliche Betriebsführung hat der Gesetzgeber bewusst verzichtet.

Gleichwohl glaube ich, dass wir, wie bereits ausgeführt, inhaltlich nicht auseinanderliegen, da auch nach meiner Auffassung für Werkstätten besondere Grundsätze gelten, auf die ich noch eingehe.

Bei meinen Ausführungen habe ich soeben 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.

Die Praxis tut sich mit dieser Systematik schwer; die Leistungsträger, weil sie die Auswirkungen der vereinbarten Leistungen auf die Vergütungen nur schwer 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 meinen Informationen kaum konkret bestimmte Leistungsvereinbarungen zwischen Werkstattträgern und Sozialhilfeträgern abgeschlossen wurden, die die Vorgaben des § 93a BSHG erfüllen und außerdem so hinreichend bestimmt sind, dass die Werkstatt ihre Darstellungspflicht nach § 41 Abs. 4 SGB IX erfüllen kann.

Es ist aber zwingend notwendig, zwischen Werkstattträgern und Sozialhilfeträgern klarzustellen, welche Leistungen zu welchem Standard die Werkstätten aus den bereitgestellten Vergütungen erbringen sollen und können. Hierzu bedarf es klarer Festlegungen in den Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen.

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

Mir ist nicht deutlich geworden, 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 gesetzlichen Dreiteilung zugeordnet werden kann. Dies gilt auch für die Personalkosten. Im Übrigen trifft auch für die in § 41 Abs. 3 SGB IX genannte besondere Vergütungspauschale zum Ausgleich werkstattspezifischer Kosten der wirtschaftlichen Betätigung zu, die überwiegend dem Investitionsbetrag und in Teilen der Maßnahmepauschale zuzuordnen wäre. 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.

Ein Vergleich der Vergütungen kann nach meiner Auffassung deshalb auch erst dann seriös erfolgen, wenn man die Vergütungen ohne die jeweils vereinbarten Investitionsbeträge gegenüberstellt. So weit sind wir jedoch noch nicht.

Zur Bildung von Hilfeempfängergruppen:

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, allerdings bleibt offen, in welchem Umfang.

Die Bundesempfehlungen nach § 93d Abs. 3 BSHG sehen für die Bildung von Hilfeempfängergruppen 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, Hilfeempfängergruppen nach quantitativem Hilfebedarf gebildet werden. Die Menge dieser Hilfeempfängergruppen gibt der Gesetzgeber nicht vor. Dem gesetzlichen Auftrag wird man deshalb nach meiner Auffassung dann schon gerecht, wenn man sich auf eine Hilfeempfängergruppe, 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 Werkstätten 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. An-

bieten 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, 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 Maßnahmenpauschalen und damit zu einer völligen Unübersichtlichkeit des Systems zu gelangen. Auch würde das voraussichtlich der Werkstatt verfügbare Budget aus den prospektiven Vergütungen um so unkalkulierbarer, je differenzierter Maßnahmenpauschalen 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 behinderten 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 geregelten Festlegung des anspruchsberechtigten Personenkreises 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 der Vorhaltung dienen, zugestanden wird. Diese Sonderregelung leitet sich aus der besonderen Verpflichtung zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten und ausreichenden Platz- und Arbeitsangebotes 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 gewollten Wettbewerb bei Werkstätten aufgrund eines Gebietsschutzes weitgehend auf, muss man wohl akzeptieren, das auch andere vom Gesetzgeber vorgesehene Veränderungen für Werkstätten nicht oder nicht vollständig greifen können. So ist es dann aus meiner Sicht folgerichtig, dass der Werkstattträger Überschüsse nicht für eigene Zwecke verwenden kann, sondern an die behinderten Beschäftigten weiterreichen muss.

Dabei sehe ich durchaus die Probleme der Werkstätten bei eingetretenen Verlusten. Gewinne oder Verluste sind nämlich regelmäßig unvermeidbar, weil die in einer Wirtschaftsperiode kalkulierten und prospektiv vereinbarten Vergütungen in ihrer Gesamtsumme am Ende der Wirtschaftsperiode betragsmäßig niemals centgenau mit dem Rechnungsergebnis übereinstimmen. 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 darf. 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 Vergü-

tungen, dem Gesamtaufkommen der Vergütungszahlungen der Leistungsträger und dem entstandenen Kostenaufwand nach § 41 Abs. 3 SGB IX ausgeglichen werden. Allerdings müsste diese Rücklage knapp bemessen sein. Denn es gilt auch für Werkstätten der Grundsatz, dass sich die Ausgaben am verfügbaren Budget orientieren müssen.

Da nach der derzeitigen Rechtslage im Falle eines Verlustes der Werkstatt bei fehlenden Drittmitteln nur die Möglichkeit des Verlustvortrages – also die Einbeziehung des Verlustes in den Aufwand der folgenden Wirtschaftsperiode – verbleibt, wird man aus meiner Sicht mangels Alternativen hilfsweise einen solchen Verlustvortrag auf die kommende Wirtschaftsperiode akzeptieren müssen, auch wenn dies zur Folge hat, dass sich Verluste im Folgejahr erhöhen oder ein Gewinn dadurch verringert wird, so auch die Auffassung von Jacobs im Kommentar zum SGB IX, Haines/Düwell.

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 aus dem Budget ausgeglichen werden 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 gemeinsam mit ihnen 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 nicht förderlich ist und 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. Von dieser Regelung muss nach meiner Überzeugung regelmäßig Gebrauch gemacht werden; eine Beschränkung auf Ausnahmefälle scheint mir nicht ausreichend.

Was würde passieren, 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 und auch für eine Werkstatt undenkbare Vorstellung. Die Gefahr, dass durch die Auswirkungen auf die Vergütung der Leistungsträger einer Investition nicht zustimmt (z. B. wegen Haushaltssperren), ist unstreitig gegeben und würde die wirtschaftliche Betätigung der Werkstätten entscheidend hemmen. Deshalb bin ich gegen eine zu starke Einbindung der Sozialhilfeträger in die Fragen der wirtschaftlichen Betätigung. Wir sind uns sicher einig, dass dies für die wirtschaftliche Betätigung der Werkstätten eine schlechte 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.

5. Verbot der Nettoerlösrückführung

Nach § 41 Abs. 4 Satz 3 des SGB IX darf das Arbeitsergebnis nicht zur Minderung der Vergütungen verwendet werden. Dieses Verbot wurde bereits durch das Zweite Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms zum 01.07.1994 in § 93 Abs. 3 Satz 1 BSHG aufgenommen. § 41 Abs. 3 Satz 3 BSHG in der vom 01.08.1996 bis 30.06.2001 geltenden Fassung benannte dieses Verbot ausdrücklich. Mir ist bekannt, dass die so genannte Nettoerlösrückführung gerade in Baden-Württemberg und Bayern in der Vergangenheit regelmäßig angewandt wurde. Die Werkstätten und die in ihnen Beschäftigten sollten danach einen Teil der Werkstattkosten durch Erträge selbst aufbringen und aus dem Arbeitsergebnis bestreiten, wie es in § 43 BSHG in der bis zum 30.06.2001 geltenden Fassung auch grundsätzlich vorgesehen war.

Der Begriff der Nettoerlösrückführung bezeichnete aber ein in der Vergangenheit gängiges Verfahren, wonach die Gesamtaufwendungen der Werkstatt pauschal um die unternehmensüblichen Kosten reduziert wurden, ohne diese im Einzelnen zu ermitteln. Maßstab für die Höhe der unternehmensüblichen Kosten war nach diesem Verfahren vielmehr die Höhe der erzielten Erlöse. Dieses Verfahren kann unabhängig von seinem gesetzlichen Verbot bei Beachtung und Umsetzung des Abs. 3 von § 41 SGB IX keine Anwendung mehr finden, weil für alle Kosten eine exakte Abgrenzung und Zuordnung vorzunehmen ist. Damit müssen die unternehmensüblichen Kosten einer Werkstatt exakt bestimmt werden. Maßstab kann also nicht die Höhe der Umsatzerlöse sein.

Mir ist durchaus bekannt, dass die Umstellung auf ein neues Finanzierungsverfahren der Werkstätten, die in der Vergangenheit eine Nettoerlösrückführung anwandten, schwierig und auch umstritten ist. Ich meine daher, dass sich gerade diese Partner bevorzugt um eine klare Kostenzuordnung und Kostenabgrenzung im Sinne der gesetzlichen Vorgaben bemühen müssen, soweit dies nicht bereits geschehen ist. Da-

bei – und hier liegt wohl das große Problem – kann es aber nicht allein darum gehen, dass die Sozialhilfeträger auf die pauschale Anrechnung unternehmensüblicher Kosten nach dem Maßstab des Umsatzes verzichten. Vielmehr ist genau zu prüfen, welche unternehmensüblichen Kosten die Sozialhilfeträger in der Vergangenheit in Erkenntnis einer gewissen Refinanzierung über die Erlöse übernommen haben, obwohl hierzu heute keine rechtliche Verpflichtung mehr besteht.

6. Verrechnungsmöglichkeit des Arbeitsförderungsgeldes nach § 43 SGB IX mit den Vergütungen

Wegen des engen Bezuges zu den Vergütungen können nach § 43 Abs. 3 Satz 4 Erhöhungen der Arbeitsentgelte aufgrund der Zuordnung der Kosten im Arbeitsbereich der Werkstatt gemäß § 41 Abs. 3 BSHG in der ab 01.08.1996 bis zum 30.6.2001 geltenden Fassung oder gemäß § 41 Abs. 3 SGB IX auf die Zahlung des Arbeitsförderungsgeldes angerechnet werden. Die Anrechnungsmöglichkeit soll verhindern, dass die zuständigen Rehabilitationsträger doppelte Leistungen erbringen müssen, und zwar sowohl eine Vergütungserhöhung zur Verbesserung der Entlohnung der Beschäftigten und zusätzlich zu dem gleichen Zweck das Arbeitsförderungsgeld. Eine Verrechnung kann somit sowohl für Vergütungsbestandteile vorgenommen werden, die in der Vergangenheit seit dem 01.08.1996 mit dem Ziel der Entgeltsteigerung gezahlt worden sind, als auch dann, wenn in laufenden oder künftigen Vergütungsvereinbarungen Vergütungsbestandteile vereinbart werden, die sich entgelterhöhend auswirken. Dabei unterscheidet der Gesetzgeber nicht danach, ob diese Bestandteile der Vergütungen mittelbare oder unmittelbare Auswirkungen auf die Entgelte haben. Um es deutlich zu sagen: Entweder sind in den Vergütungen die werkstattspezifischen Kosten der wirtschaftlichen Betätigung zu übernehmen, was zwangsläufig zur Entgelterhöhung führen muss oder aber die Sozialhilfeträger zahlen das Arbeitsförderungsgeld, aber nicht beides.

Satz 4 ist eine Kann-Bestimmung, eine Verpflichtung zur Verrechnung besteht also nicht. Sie ist allerdings ausgeschlossen, wenn die Vergütungsänderung aus anderen Gründen erfolgte, z. B. durch die Umsetzung des Verbots der Nettoerlösrückführung.

IV.

Arbeit und Bedeutung des Fachausschusses

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Abschluss noch etwas zur Arbeit und Aufgabenstellung der Fachausschüsse sagen. Diese sind nach meiner Kenntnis seit vielen Jahren in vielen Regionen Stiefkinder des Rehabilitationsverfahrens, obwohl ihre Grundidee, nämlich eine fachliche Beratung des einzelnen behinderten Menschen wegweisend war und ist. Das heute vielfach strapazierte Case-Management fand im Fachausschuss bereits seit Mitte der 70er Jahre in den Fachausschüssen seinen Vorläufer. Leider wurde in der Vergangenheit dieses arbeits- und personalintensive Gremium nicht regelmäßig einberufen und teilweise unzureichend genutzt. Vor allem war bedauerlich, dass es in der Vergangenheit vielfach nicht um die Inhalte des Rehabilitationsverfahrens ging, sondern der Fachausschuss

ganz wesentlich und leider teilweise fast ausschließlich ein Kostenverhandlungsgremium war. Der Gesetzgeber wollte mit klaren Regelungen im SGB IX zur Dauer des Eingangsverfahrens und des Berufsbildungsbereiches dem ein Ende setzen und hat überdies die Anforderungen an die Mitarbeiter in Fachausschüssen der Werkstätten für Behinderte, z. B. durch erweiterte Beratungspflichten für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, erhöht.

Mit Bedauern stelle ich fest, dass es nach mehr als einem Jahr SGB IX noch nicht gelungen ist, die Frage der Dauer des Eingangsverfahrens und der Maßnahmen im Berufsbildungsbereich weitgehend streitfrei zu klären, so dass sich der Fachausschuss seinen originären Beratungsaufgaben oftmals immer noch nicht zuwenden kann. Ich hoffe deshalb sehr, dass die Bundesanstalt für Arbeit sowie die Rentenversicherungsanstalten in Zukunft endlich bereit sind, den für den Regelfall notwendigen Zeitraum zur Durchführung des Eingangsverfahrens und hierin insbesondere zur Aufstellung eines differenzierten Eingliederungsplanes zu akzeptieren.

Um so erfreulicher ist es, dass trotz dieser Differenzen zwischen der Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für Behinderte und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe gelungen ist, Arbeitshinweise für die Arbeit der Fachausschüsse zu erstellen. Diese Arbeitshinweise werden in diesen Tagen den Arbeitsämtern, den Trägern der Sozialhilfe sowie den Werkstätten als Hilfestellung zur Verfügung gestellt. Ich hoffe, dass es nunmehr aller Orten gelingt, die Arbeit der Fachausschüsse effektiver zu gestalten und auf die eigentliche Beratung der Werkstattbeschäftigten und ihrer Fördermöglichkeiten zu konzentrieren.

Allerdings sind hier die Werkstätten gefordert, sich umgehend auf die neuen Anforderungen zur Ausgestaltung eines qualifizierten Eingangsverfahrens umzustellen und die vom Gesetzgeber geforderten individuellen Eingliederungspläne unter Ausnutzung der im Eingangsverfahren zur Verfügung stehenden Zeit qualifiziert zu erarbeiten.

V.

Schlussbemerkung

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Schluss noch erwähnen, dass Vertreter des Vorstandes der BAGüS und der BAG WfB sich am vergangenen Freitag zu einem ersten fachlichen Austausch über grundsätzliche Werkstattfragen und Probleme der Finanzierung der Werkstätten angesichts der schlechten Haushaltsbedingungen der öffentlichen Hand getroffen haben. Trotz der Schwierigkeiten der Finanzierung und auch durchaus gegensätzlichen Auffassungen fand dieses Gespräch in einer sehr kollegialen und verständnisvollen Atmosphäre statt. Wir haben uns darauf verständigt, solche Gespräche in Zukunft regelmäßig weiterzuführen, nachdem dieser Gesprächskontakt in den vergangenen Jahren leider zurückgegangen war. Ich halte es für äußerst wichtig, dass auch in Zukunft die Vereinbarungspartner trotz aller Schwierigkeiten vertrauensvoll und konstruktiv zusammenarbeiten.

Nur so werden wir in Zukunft unserer gemeinsamen Verantwortung für die uns anvertrauten behinderten Menschen gerecht.

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.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.