

Münster, 01.12.2010

**Stellungnahme**  
**zur Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe**  
**am Arbeitsleben für behinderte Menschen,**  
**die Anspruch auf Leistungen**  
**in Werkstätten für behinderte Menschen haben.**

**Auftrag**

Der FA II hatte bereits im Herbst 2009 eine Arbeitsgruppe gebeten, Vorschläge zur Modernisierung und Weiterentwicklung des Werkstättenrechtes zu erarbeiten. Sie hat hierzu im Frühjahr dieses Jahres erste Zwischenergebnisse vorgelegt.

Der FA II hat dies ausführlich diskutiert und die AG gebeten, ihre zu Beginn des Jahres begonnene Arbeit fortzusetzen und dabei insbesondere folgende Themen vertiefend zu behandeln:

- Veränderungen des Vergütungssystems unter Einbeziehung der Investitionskosten entwickeln,
- andere Methoden gerechter Vergütungen zu suchen
- Fragen des Zusammenwirkens von Integrationsbetrieben und Werkstätten sowie deren Schnittstellen zu behandeln.

Außerdem hat sich die AG mit den noch offenen Punkten aus der ersten Sitzung befasst, und zwar

- Fragen der Anerkennung der Werkstätten
- Notwendigkeit von Einzugsbereichen
- Alternativen zu anerkannten Werkstätten.

Bei den Fragen der Alternativen wurde der Diskussionsstand der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe einbezogen und die Überlegungen und Vorschläge darauf aufbauend entwickelt.

## Ergebnisse

### 1. Personenzentrierung

In der Diskussion um die Reform der Eingliederungshilfe gehen die Gesprächspartner - entgegen den Überlegungen in anderen Sozialleistungsbereichen (vor allem in der Pflege) - davon aus, dass der Sozialhilfeträger im Benehmen mit den betroffenen Menschen im Rahmen der Hilfeplanung personenzentriert die notwendigen Leistungen ermittelt, die dann vom Leistungserbringer auszuführen sind. Ob und in welchem Umfang der Sozialhilfeträger sich aus ökonomischen Gründen dabei der Mithilfe der Leistungserbringer bedient, bleibt ihnen belassen.

Dies hat u.a. zur Folge, dass in der Eingliederungshilfe überlegt wird, auf die Bildung von Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf zu verzichten. Dies muss auch für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gelten.

### 2. Personenkreis

Personen, die wesentlich behindert und wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf den allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können und deshalb nicht erwerbsfähig im Sinne des § 8 Abs. 1 SGB II sind, haben Anspruch auf die in §§ 39 ff. SGB IX (neu) genannten Leistungen.

### 3. Leistungen zu Teilhabe am Arbeitsleben

Anstelle der bisher in §§ 39-41 SGB IX beschriebenen Werkstattleistungen wird ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben geschaffen. Die einzelnen Leistungen (Module) wären wie folgt zu benennen (bisherige Formulierung, ggf. zu modifizieren):

a) Berufliche Bildung (§ 40 Abs. 2 SGB IX – neu - ),

nach § 41 Abs. 2 SGB IX – neu -

b) Leistungen zur Aufnahme, Ausübung und Sicherung einer der Eignung und Neigung entsprechenden Beschäftigung zu einem angemessenen Arbeitsentgelt,

c) arbeitsbegleitende Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der erworbenen Leistungsfähigkeit,

d) begleitende Leistungen zur Weiterentwicklung der Persönlichkeit,

e) Leistungen zur Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen,

f) Sonstige Leistungen (z.B. Beförderung)

Der Sozialhilfeträger stellt im Hilfeplanverfahren fest, welche Leistungen (Module) der einzelne behinderte Mensch benötigt (Hilfebedarf).

Voraussetzung für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für den unter Nr. 2 beschriebenen Personenkreis ist, dass Leistungen nach Nr. 3 b) erforderlich sind. Die übrigen Leistungen werden bei Bedarf erbracht.

Die Beteiligung des Fachausschusses und seine neuen Aufgaben sind noch zu klären.

#### **4. Rechtstellung der Leistungsberechtigten**

Leistungsberechtigte, die Leistungen nach Nr. 3 b) in Anspruch nehmen, und zwar unabhängig davon, ob in einer Werkstatt oder bei einem anderen Anbieter, stehen in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis nach § 138 SGB IX.

Sie haben Anspruch auf einen Vertrag (bisher Werkstattvertrag), der die arbeitnehmerähnlichen Rechte und Pflichten und das Arbeitsentgelt (Grund- und Steigerungsbetrag, Arbeitsförderungsgeld) beinhaltet.

Sie haben den gleichen sozialversicherungsrechtlichen Status, wie nach derzeitigem Recht Werkstattbeschäftigte.

#### **5. Leistungserbringer**

Die Leistungen nach Nr. 3 können durch anerkannte Werkstätten oder auch durch andere geeignete Leistungsanbieter erbracht werden.

#### **6. Fachliche Anforderungen an Leistungserbringer**

##### **6.1 Werkstätten**

Die fachlichen Anforderungen an die Werkstätten nach §§ 136 ff SGB IX i.V.m. der WVO gelten im Grundsatz unverändert. Die Werkstätten müssen somit weiterhin alle im Gesetz genannten Leistungen (s. Nr. 3) anbieten.

##### **6.2 andere Leistungsanbieter**

Andere Leistungserbringer können Leistungen nach Nr. 3 auch einzeln anbieten, eine förmliche Anerkennung ist nicht erforderlich. Nimmt der behinderte Mensch keine Leistungen in einer anerkannten Werkstatt in Anspruch, ist die Leistung 3 b) das die Teilhabe am Arbeitsleben begründende Modul. Ein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis und die entsprechenden sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche werden dadurch begründet.

Die fachlichen Anforderungen zur Erbringung der einzelnen Leistungen (Module) orientieren sich an den an die Werkstatt zu stellenden Anforderungen und sind nach dem individuellem Bedarf der Leistungsberechtigten auszurichten (z.B. hinsichtlich der personellen Ausstattung).

Die Eckpunkte der fachlichen Anforderungen sind gesetzlich bzw. verordnungsrechtlich zu regeln, die einzelne Ausgestaltung und Konkretisierung erfolgt auf der Grundlage des Vertragsrechts (§§ 75 ff. SGB XII)

#### **7. vereinfachtes Vergütungssystem**

Um die notwendige Transparenz sicherzustellen bietet es sich an, die erforderlichen Grundsätze und Regelungen über die Ermittlung der Vergütung trägerübergreifend und für alle Bereiche der Werkstatt festzulegen und dies dem Sozialhilfeträger als dem Hauptkostenträger verantwortlich zu übertragen.

##### **7.1 Fachmaßnahmen**

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

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

Um dem individuellen Bedarf und dem Grad der Betreuung, Anleitung und Hil- festellung gerecht zu werden, erscheint aus verwaltungsökonomischen Grün- den weiterhin die Bildung von Vergütungsgruppen sinnvoll.

Grundlage der Kalkulation wären z.B. die in der WVO vorgegebenen Perso- nalvorgaben unter Berücksichtigung der geltenden Tarifverträge. Die Sachkos- ten könnten analog der Praxis in anderen Sozialbereichen (z.B. Kindergarten- finanzierung) durch einheitliche prozentuale Zuschläge – deren Höhe noch zu ermitteln wäre - auf die Personalkosten erfolgen.

## 7.2 Investitionsbetrag

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

Die BAGÜS ist der Auffassung, dass der Investitionsbetrag - zumindest für ei- nen längeren Übergang – weiter individuell zu ermitteln und festzulegen ist. Dem trägt die Tatsache Rechnung, dass die Leistungsträger in aller Regel die Investitionen bei der Planung und öffentlichen Finanzierung von Werkstattplät- zen in ihrer Höhe akzeptiert und diese damit als wirtschaftlich anerkannt ha- ben.

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

Die BAGÜS hält es für zielführend, den Investitionsbetrag künftig durch den Hauptleistungsträger (Sozialhilfeträger) festzusetzen .

## 7.3 Lebensunterhalt

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

Trotz anderslautendem Urteil des BSG ist die BAGÜS der Auffassung, dass alle im Rahmen der Eingliederungshilfe erbrachten Mahlzeiten dem Lebensun- terhalt zuzuordnen sind. Dem steht auch § 33 Abs. 7 SGB IX nicht entgegen, wonach zu den Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben auch die Kosten der Unterkunft und Verpflegung gehören. Eine schnelle gesetzliche oder verord- nungsrechtliche Klarstellung ist unverzichtbar.

## 7.4 Grundpauschale

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

Zur Finanzierung der Leistungen in Werkstätten wäre zu überlegen, zumindest für einen Übergangszeitraum anstelle der Grundpauschale eine Übergangs- pauschale vorzusehen, um den Systemwechsel zu begleiten und abzufedern.

## 7.5 Sonstige Leistungen

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

## 8. Auswirkungen auf die Erlöse der Werkstätten und die Entlohnung

Die strikte Trennung zwischen den Erlösen aus der wirtschaftlichen Betätigung und den Leistungen der Sozialleistungsträger muss entfallen. Dies darf aber nicht zu Lasten der Entlohnung der behinderten Menschen in der Werkstatt führen.

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

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

- Sonderregelungen für die Abschreibungen und Rücklagenbildung, ggf. mit der ausdrücklichen Klarstellung, dass die handelsrechtlichen Vorschriften auch dann nicht oder nur eingeschränkt gelten, wenn eine Werkstatt z.B. als GmbH geführt wird;
- Verbot, dass Werkstätten aus Erlösen weiteres Personal zur Erfüllung der fachlichen Anforderungen finanzieren, dass über die in der Fallpauschale zugrunde gelegten Personalschlüssel hinausgeht;
- Verbot, dass Personal der Werkstatt aus Erlösen übertariflich entlohnt wird;
- Verpflichtung der Werkstatt, eine eigene Buchführung mit entsprechender Kostenstellenrechnung einzurichten und einen eigenen Jahresabschluss zu erstellen;
- weitere (noch zu bestimmende) Regelungen, die vermeiden, dass die wirtschaftliche Betätigung negative Auswirkungen auf die Erlössituation der Werkstattbeschäftigten hat.

Der Wirtschaftsprüfer hat die Einhaltung dieser Vorgaben zu prüfen und ein entsprechendes Testat abzugeben. Dies ist den Sozialhilfeträgern und auf Wunsch auch den für Bund oder Länder prüfenden Behörden vorzulegen.

Das Interesse der Sozialhilfe besteht darin, dass die Höhe der Entlohnung auf die Höhe der Leistungen zum Lebensunterhalt bzw. bei Heimbewohnern auf die Höhe der Kostenbeiträge hat.

Das Bundesinteresse liegt darin, dass der vom Bund zu tragende Beitrag zur Rentenversicherung von der Höhe der gezahlten Löhne abhängt. Je höher nämlich die Löhne, um so niedriger die Subvention des Bundes der Rentenversicherungsbeiträge aus Steuermitteln.

## 9. Kontrollmöglichkeiten und Sanktionen

Der Sozialhilfeträger hat heute zwar ein formales Prüfrecht, allerdings bedarf es zu seiner Ausübung einer Vereinbarung über Regularien seiner Durchführung, die bisher weitgehend nicht zustande gekommen sind.

Die BAGüS ist der Auffassung, dass den Sozialhilfeträgern nach §§ 75 ff. SGB XII ein originäres Prüfrecht kraft Gesetzes eingeräumt werden muss.

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

## **10. Zuständigkeit und Aufgaben der Anerkennungsbehörden**

Nach Auffassung BAGüS sollte geprüft werden, ob die Hauptverantwortung für das Anerkennungsverfahren den Sozialhilfeträgern obliegen sollte (Umkehr der Regelung § 142 SGB IX). Die notwendige einheitliche Zuständigkeit hierfür könnte durch Landesrecht festgelegt werden.

Die Befugnisse und Aufgaben der Anerkennungsbehörden sind gesetzlich zu erweitern und nicht nur – wie zur Zeit – auf die erstmalige Anerkennung als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von steuerlichen und sonstigen Vergünstigungen zu beschränken. So sieht es die BAGüS als notwendig an, im Anerkennungsbescheid u.a. die aktuelle Platzzahl festzulegen.

## **11. Einzugsbereiche**

Für die Abschaffung der Einzugsbereiche hat sich die BAGüS bereits in der gemeinsamen Stellungnahme von BIH und BAGüS vom 23.2.2007 ausgesprochen, um dadurch einen verstärkten Wettbewerb auszulösen.

Allerdings stellt sich die Frage, in welcher Weise das Recht des behinderten Menschen auf Beschäftigung in einer Werkstatt nach § 137 Abs. 1 Satz 1 SGB IX bei Abschaffung der Einzugsbereiche erfüllt werden kann.

Es wird deshalb vorgeschlagen, die Festlegung verbindlicher Einzugsbereiche in das Ermessen der Vereinbarungspartner zu stellen. Auf Einzugsbereiche kann nur verzichtet werden, wenn der Rechtsanspruch auf die notwendigen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in anderer Weise gesichert werden kann.

## **12. Zugangsvoraussetzungen zu den Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten**

Seit Bestehen des Werkstättenrechts ist die Frage streitig, wie die Zugangsvoraussetzungen (Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Leistungen) in der Praxis auszulegen und zu bewerten sind.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der VN-BRK haben die Verbände in den Bund-Länder-Verbände-Gesprächen gefordert, die Zugangsbegrenzung zu streichen.

Sollte eine solche Forderung nicht durchsetzbar sein, bedarf es klarerer Vorgaben auf der Basis der weitreichenden Rechtsprechung des BSG<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Urteile des BSG vom 7.12.1983 (7 RAr 73/82, SozR 4100 § 58 Nr. 14), 22.2.1984 (7 RAr 72/28, AuB 1984, 249,250), 9.3.1984 (3/1 RK 12/93, SozR 3-2500 § 53 Nr. 6) und 10.3.1994 (7 RAr 22/93, SozR 3-4100 § 58 Nr. 6).

Auch stellt das alleinige Recht der BA, zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für Leistungen im Berufsbildungsbereich der Werkstatt nach § 40 SGB IX vorliegen, ein Problem dar, weil dies direkte Auswirkungen auf die Sozialhilfe hat (Verweis an Tagesförderstätten).

Lösungsansatz könnte sein, dass das Fehlen der Werkstattfähigkeit in einem mit dem Sozialhilfeträger abgestimmten Verfahren oder erst nach Durchlaufen des Eingangsverfahrens und im Einvernehmen mit dem Sozialhilfeträger festgestellt werden kann. Bestehen dann noch Zweifel, müsste der Sozialhilfeträger in Vorleistung treten können und einen Kostenerstattungsanspruch geltend machen können.

### **13. weiterer Änderungsbedarf der WVO**

Die BAGÜS ist der Auffassung, dass aufgrund der Reform der Eingliederungshilfe auch die WVO vollständig überarbeitet und aktualisiert werden muss (z.B. Aufgaben und Zuständigkeit des Fachausschusses - § 2).

Darüber hinaus sieht die BAGÜS weitere Bestimmungen, die aktualisiert und den heutigen Anforderungen angepasst werden müssten (z.B. Gliederung des Berufsbildungsbereichs in Grund- und Aufbaukurs - § 4).

Für vertiefende Überlegungen hierzu ist die BAGÜS gerne bereit, sobald es an die konkrete Umsetzung der Reform der Eingliederungshilfe geht.