

**87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2010
in Wiesbaden**

Stellungnahme

**der BAG:WfbM zur
Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe
Beschlussvorlage TOP 4.3**

Vorbemerkung

Die 87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz wird sich am 24. und 25. November 2010 mit den Vorschlägen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen auseinandersetzen.

Die Verbände des Deutschen Behindertenrates sowie die Spitzen- und Fachverbände der Freien Wohlfahrtspflege haben zu den Vorschlägen am 17.09.2010 eine gemeinsame Stellungnahme vorgelegt. Dieser Stellungnahme schließt sich die Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (nachfolgend: BAG:WfbM) an. Sie nimmt darüber hinaus weitere Spezifikationen speziell zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben aus Sicht der Werkstätten für behinderte Menschen vor.

Zielsetzung:

Die BAG:WfbM unterstützt das grundsätzliche Ansinnen der Ministerinnen und Minister, der Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder, eine Reform der Eingliederungshilfe umzusetzen.

Die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeiteten Eckpunkte greifen eine Reihe von Vorschlägen auf, die die BAG:WfbM mit dem Positionspapier „Mut zur Zukunft“ vorgelegt hat.

Nach wie vor fehlen aus Sicht der BAG:WfbM in Deutschland

- differenzierte Teilhabeleistungen, die den individuellen Bedarf und das Selbstbestimmungsrecht des Menschen mit Behinderung stärker als bisher berücksichtigen,
- Schnittstellen zu anderen Teilhabemaßnahmen, um behinderten Menschen durchlässige und flexible Lösungen zur Teilhabe und Rehabilitation anbieten zu können,
- Wahlmöglichkeiten zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen, die im sogenannten allgemeinen Arbeitsmarkt nicht, noch nicht oder noch nicht wieder tätig werden können und
- rechtliche Reformen, die kostenneutrale Umsetzungen zulassen und somit nicht zu finanziellen Mehrbelastungen für die zuständigen Leistungsträger führen.

Durchlässige und flexible Lösungen zur Teilhabe und Rehabilitation anbieten

Die Reformvorschläge sind aus Sicht der BAG:WfbM so zu entwickeln, dass die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie vom Oktober 2010 auch für Menschen mit Behinderungen in Deutschland realisiert werden können. Dies gilt vor allem für die Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut.

Europäische Beschäftigungsstrategie auch für Menschen mit Behinderung umsetzen

Es ist aus Sicht der BAG:WfbM konsequent, die hierfür notwendigen strukturellen Veränderungen im Rahmen eines Gesetzesvorhabens mit den Akteuren des Sozialen und Zivilen Dialoges zu führen.

Die BAG:WfbM bietet hierfür ihre uneingeschränkte Mitarbeit an.

Sie unterstützt das Ansinnen der ASMK, die bewährte Praxis beizubehalten und die bisher beteiligten Verbände weiterhin in die Erarbeitung der Reformvorhaben einzubeziehen.

Neuausrichtung der Eingliederungshilfe zu einer personenzentrierten Teilhabeleistung

Die Ausrichtung zu einer stärker am individuellen Bedarf der Person orientierten Leistungserbringung wird von der BAG:WfbM schon lange gefordert und unterstützt. Die Ausrichtung der individualisierten Bedarfsdeckung an der Person kann jedoch nicht damit gleichgesetzt werden, Institutionen aufzugeben oder die Rehabilitationsträger aus der im § 19 SGB IX verankerten Strukturverantwortung zu entlassen.

Eine bedarfsgerechte Versorgung ist ohne institutionalisierte Leistungserbringung derzeit nicht denkbar und unter dem Gesichtspunkt der Kostenneutralität kaum finanzierbar. Schon heute sind vor allem Werkstätten für behinderte Menschen (nachfolgend: Werkstätten) durch Gesetz und Verordnung zur individualisierten planmäßigen Teilhabeleistung verpflichtet. Diese Teilhabeleistungen orientieren sich, entsprechend der individuellen Möglichkeiten der Teilnehmer, an ihrem individuellen Teilhabebedarf. Dabei ist regelmäßig persönlichen Interessen, Bedürfnissen und Fähigkeiten für den weiteren Prozess der Berufs- und Arbeitsförderung und der Unterstützung bei der Persönlichkeitsentwicklung Rechnung zu tragen.

**Individualisierung
in Werkstätten be-
reits realisiert**

Die Feststellung des Hilfebedarfs in der Leistung zur Erreichung der Teilhabe am Arbeitsleben erfolgt stets unter Einbeziehung der behinderten Menschen. Daher muss im gesamten Reformvorhaben sichergestellt sein, dass der Bedarf der Leistungsberechtigten individuell, bedarfsgerecht und umfassend gedeckt wird.

Gesamtsteuerungsverantwortung des Trägers der Sozialhilfe

Es ist aus Sicht der BAG:WfbM zu begrüßen, dass die ASMK die Notwendigkeit der trägerübergreifenden Koordination unterstreicht. Mit der Handlungsoption des Sozialhilfeträgers als „Beauftragter“ sollte jedoch sichergestellt werden, dass die Interessensvertretung nicht entgegen den Interessen der Menschen mit Behinderung erfolgt. Der von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorgetragene Anspruch, die Konvention der Vereinten Nationen zu den Rechten behinderter Menschen damit umzusetzen, darf nicht konterkariert werden.

**Interessenkonflikt
beachten**

Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung

Den Ausführungen zur Bedarfsermittlung und -feststellung ist im Grunde zuzustimmen. Die verwendeten Begrifflichkeiten sind konsensorientiert zwischen den Rehabilitationsträgern abzustimmen, damit es zu einer verbesserten Abstimmung zwischen den Leistungsberechtigten, den Leistungsträgern und den Leistungserbringern kommen kann.

Aus Sicht der BAG:WfbM erscheint es allerdings problematisch, dass der Sozialhilfeträger zu der bereits bestehenden Fachlichkeit der Leistungserbringerseite eine eigene Ausstattung mit Personal aufbauen will. Damit wird eine unnötige Parallelstruktur geschaffen, die in jedem Fall Mehrkosten verursachen wird. Zusätzlich wird es zu interimsbedingten Beratungsausfällen kommen, solange die Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung nicht flächendeckend bei den Sozialhilfeträgern installiert ist. Die BAG:WfbM schlägt daher vor, dass die Rehabilitationsträger, sofern sie nicht selbst über geeignete Fachdienste verfügen, diejenigen der Leis-

**Parallelstrukturen
vermeiden,
Mehrkosten senken**

tungserbringer nutzen. In der Beauftragung wie auch in der Auswahl der Leistungserbringer obliegt dem Sozialhilfeträger noch genügend Steuerungsfunktion, die eine objektive Bedarfsermittlung sicherstellen soll. Zudem würde dem Anspruch Rechnung getragen, den behinderten Menschen stärker in die Steuerungsfunktion einzubinden. In der Auswahl des Dienstleisters wäre er einzubeziehen.

Zuordnung von Leistungen

Die Zuordnung von Leistungen für Menschen mit Behinderungen in Analogie zu den Leistungen für Menschen ohne Behinderungen erscheint vordergründig nachvollziehbar.

Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Absicht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, eine einheitliche (Fach-)Leistung in der Eingliederungshilfe zu beschreiben, notwendiger Vorarbeiten bedarf.

Zumindest für den Bereich der Werkstätten bestehen bundesweit in den Ländern keine Kostenzuordnungen, obwohl die Länder hierzu mittels Kostenzuordnungsverordnung angehalten sind.

**Kostenzuordnung
umsetzen**

Da die Auswirkungen auf die finanzielle Lage des Leistungsberechtigten selbst von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe nicht abgeschätzt werden können, sollte dieser Punkt unbedingt vorab geklärt werden, um unbillige Härten auszuschließen.

Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben

Schon in den Anhörungen hat die BAG:WfbM darauf hingewiesen, dass sie die bestehenden Rechtsnormen für ausreichend hält, die Zugangsvoraussetzungen für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu klären. Auch heute ist in Zweifelsfällen der Träger der Rentenversicherung berechtigt, festzustellen, ob auf nicht absehbare Zeit eine volle Erwerbsminderung vorliegt.

Die generelle (Bedarfs?)Feststellung würde einen Rückschritt vor die Novellierung des SGB XII im Jahr 2005 bedeuten. Die BAG:WfbM sieht es als ihre Pflicht an, daran zu erinnern, dass die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe geforderte Regelung geeignet ist, dem behinderten Menschen erneut durch eine Begutachtung seine Defizite vor Augen zu führen. Der zusätzliche Verwaltungsakt verursacht dazu Mehrkosten, weil der Bund dem Rentenversicherungsträger die Kosten für das Feststellungsverfahren zu erstatten hat.

**Diskriminierung
vermeiden**

Die BAG:WfbM plädiert dafür, die bestehende Regelung zur Bedarfsfeststellung beizubehalten und klarzustellen, dass die im SGB IX benannten Zugangsvoraussetzungen für Werkstattleistungen die Anforderungen der Eingliederungshilfeverordnung beinhalten.

Die BAG:WfbM unterstützt das Ansinnen der ASMK, mehr Wahlmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, die einen Rechtsanspruch auf Beschäftigung in einer Werkstatt haben.

**Wahlmöglichkeiten
innerhalb des
Rechtsanspruches
schaffen**

Es sollte jedoch klargestellt sein, dass eine „Alternative“ zur Teilhabe am Arbeitsleben in der Werkstatt nur eine Beschäftigung unter vergleichbaren Kriterien sein kann.

Der intendierten Absicht, die „Alternative“ von Werkstattarbeit sei eine Form der Erwerbsarbeit, ist nicht zuzustimmen. Werkstattarbeit ist für die Beschäftigten keine Erwerbsarbeit, genauer gesagt: *abhängige* Erwerbsarbeit. Auch wenn das von Leistungsträgerseite vorgebracht wird, gibt es konzeptionelle und rechtliche Unterschiede, die Werkstattarbeit als Kennzeichen zueigen sind.

**Werkstattarbeit ist
nicht Erwerbsarbeit**

Dazu gehören u. a.

- arbeitsvorbereitende Entscheidungen, vor allem die bewusste Suche nach pädagogischen Inhalten der jeweils konkreten Arbeitsaufgaben, Entscheidungen über die didaktischen wie methodischen Maßnahmen zur Vermittlung der Sinninhalte der konkreten Arbeit und des individuellen wie kollektiven Arbeitszieles;
- arbeitsvorbereitende Einführungsmaßnahmen bei Arbeitsbeginn (persönlicher Zuspruch, Bereitstellung und Erklärung von Werkzeugen, Werkstoffen etc.), Assistenz bei der direkten Arbeitsaufnahme und Gestaltung des Arbeitsplatzes;
- pädagogische und therapeutische Hilfen bei der Entwicklung eines adäquaten Arbeitsverhaltens wie Pünktlichkeit, Sorgfalt, Fleiß, Ausdauer und Vermittlung von entsprechenden kognitiven Fähigkeiten: z. B. das Lesen der Uhr, Erkennen von Zusammenhängen zwischen Uhrzeit, Pünktlichkeit, Leistungspflicht usw., die individuell notwendige Aufsicht, Betreuung, pädagogische und psychologische Begleitung und regelmäßige Ansprache der behinderten Person am Arbeitsplatz, Stimulierung von Konversation, Förderung von Arbeitstugenden und konventionellen Verhaltensweisen;
- die Anpassung und Korrekturen der Arbeitsabläufe, des Arbeitsplatzes, Hilfen für die richtige Körperhaltung, Förderung der intellektuellen Präsenz und der kognitiven Leistungen durch beständige arbeitsbegleitende Anleitungsmaßnahmen wie Erklärungen, Veranschaulichungen, Einübungen;

- die Begünstigung kognitiver Leistungen während des Arbeitsprozesses und die Bereitstellung individuell abgestimmter therapeutischer, psychologischer und ggf. medizinischer Maßnahmen zum körperlichen und geistigen Belastungsausgleich, zur Kompensation und zur Verbesserung des allgemeinen Wohlbefindens;
- die Gewährleistung und Gestaltung von Pausen als erholsame, entspannende und abwechslungsreiche Phasen innerhalb der Beschäftigungszeit und die Vorbereitung und Gestaltung des Arbeitsendes.
- die kooperative und selbstbestimmte Gestaltung der Mitwirkung der Beschäftigten. Dazu gehören Unterstützung und Empowerment der Werkstattträte und deren überregionalen Vertretungen auf Landes- und Bundesebene.

Diese Herausforderungen verlangen nach einem individuellen Teilhabeplan, der im Eingangsverfahren aufgestellt, im Berufsbildungsbereich angepasst und fortgeschrieben und im Arbeitsbereich weiterentwickelt wird. Dass dazu die Beteiligung des Werkstattbeschäftigten und – zumindest für die allgemein geltenden Rahmenbedingungen einer solchen Förderung – auch des Werkstatttrates erforderlich ist, ergibt sich aus dem Anspruch, dass Werkstattarbeit zur gesellschaftlichen Teilhabe führen will.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe fordert, dass es zukünftig auch anderen Leistungserbringern, die keine Werkstätten sind, möglich sein soll, die Leistung zu erbringen. Dabei sollen die an andere Leistungserbringer zu stellenden fachlichen Anforderungen durch Bundes- oder Landesrahmenvorschriften vorgegeben werden.

**Steuerungshoheit
beim Bund belassen**

In Anbetracht der mit der Kommunalisierung der Sozialhilfe und den Föderalismusreformen I und II gemachten Erfahrungen (z. B. in Bildungsfragen), hält es die BAG:WfbM für zielführend, wenn ausschließlich dem Bund die Steuerungshoheit für die fachlichen Anforderungen zugesprochen wird.

Die BAG:WfbM befürwortet den Ansatz, die für anerkannte Werkstätten geltenden Qualitätsanforderungen im Grundsatz auch für andere Leistungserbringer einzufordern. Die für Werkstätten maßgeblichen Qualitätskriterien befinden sich im Anerkennungsrecht, im SGB IX, in der Werkstättenverordnung, der Werkstättenmitwirkungsverordnung und in dem Fachkonzept für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich in Werkstätten.

Werkstätten sind hoch spezialisierte Rehabilitationseinrichtungen, die sich stets weiter entwickelt haben und über ein hohes Maß an Qualitätsstandards verfügen, die vielen behinderten Menschen die Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen. Die-

Einheitliche Qualitätsstandards schaffen

Stellungnahme der BAG:WfbM

zum TOP 4.3 „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“ der 87. ASMK 2010



ses hohe Maß an Qualität muss selbstverständlich aufrecht erhalten werden. Qualitätsverluste würden eindeutig zulasten der behinderten Menschen gehen.

Die BAG:WfbM begrüßt den Ansatz, den Werkstätten weiterhin den Auftrag zu erteilen, in Stellvertretung der Rehabilitationsträger alle (Leistungs-)Module zur Teilhabe am Arbeitsleben vorzuhalten. Selbstverständlich muss sichergestellt sein, dass allen Menschen, die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder erwerbstätig sein können, eine Teilhabe am Arbeitsleben ermöglicht wird. Besonders der Personengruppe der schwerst- und mehrfachbehinderten Beschäftigten muss die Teilhabe weiterhin möglich sein. Die Modularisierung der Angebote darf nicht dazu führen, dass für die Unterstützung dieses Personenkreises notwendige Leistungen nicht mehr angeboten werden können.

Rechtsanspruch der Beschäftigten sichern

Es sei darauf hingewiesen, dass die Sicherstellung der Grundversorgung allein durch einen Anbieter im Bedarfsfall Mehrkosten verursachen könnte. Wie hoch diese tatsächlich ausfallen würden, ist momentan nicht abzuschätzen.

Es ist folgerichtig, den werkstattberechtigten behinderten Menschen, die ihre Teilhabe am Arbeitsleben bei anderen Leistungserbringern als Werkstätten realisieren, die gleichen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen und den arbeitnehmerähnlichen Rechtsstatus zu übertragen. Allerdings bedarf es im Hinblick auf (die Verwendung des Arbeitsergebnisses und) die Zahlung des Arbeitsentgeltes für diesen Personenkreis neue und eigene Regelungen.

Weiterhin begrüßt die BAG:WfbM die Absicht der ASMK, die Funktion des Fachausschusses weiterzuentwickeln und diesen fachlich aufzuwerten. Die qualitative Weiterentwicklung wird dessen Bedeutung als Instrument der individuellen Teilhabeplanung unterstreichen.

Fachausschuss weiter qualifizieren

Die BAG:WfbM befürwortet vor allem den am Ende vorgebrachten Vorschlag, dauerhaft voll erwerbsgeminderten Menschen verstärkt die Möglichkeit einzuräumen, auf dem sogenannten allgemeinen Arbeitsmarkt auf Basis eines Arbeitsvertrages und der Finanzierung der Betreuungsaufwendungen tätig zu sein und bietet hiermit ausdrücklich ihre Zusammenarbeit bei der Entwicklung der Rechtsnormen an.

Sie hat bereits konkrete Vorschläge, wie ein solches Verfahren ausgestattet werden könnte. Darüber hinaus ist aus Sicht der BAG:WfbM die anstehende Reform geeignet, um institutionsbezogene Kontextfaktoren weiterzuentwickeln und Angebote für Menschen zu schaffen, denen ebenfalls der Zugang zum sogenannten allgemeinen Arbeitsmarkt verwehrt bleibt.

Sämtliche Entwicklungspotenziale nutzen

Stellungnahme der BAG:WfbM

zum TOP 4.3 „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“ der 87. ASMK 2010



Die BAG:WfbM schlägt vor, die Entwicklungspotenziale der jetzt angedachten Modelle auch auf steuer- und finanzpolitische Hindernisse aufseiten der Leistungserbringung zu überprüfen.

Für diese Fragestellungen hätte die BAG:WfbM weitere Vorschläge zu unterbreiten, damit auch im Bereich der beruflichen Rehabilitation die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie nachhaltige Berücksichtigung finden.

Ausgestaltung des Vertragsrechts

Noch einmal sei daran erinnert, dass der beabsichtigte einheitliche Kostensatz in der Eingliederungshilfe aufgrund fehlender einheitlicher Landesrahmenvereinbarungen sowie fehlender einheitlicher Kostenzuordnungen zu einer Quersubventionierung von anderen Leistungsarten führen wird.

Ohne klare Kalkulationsgrundlage wird die Fachleistungspauschale bestenfalls zu einem statistischen Mittel reduziert – mit allen Folgen für die Praxis. Für den Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben bestehen bei der BAG:WfbM bereits differenzierte Kalkulationen. Diese bieten wir gerne im Rahmen der Zielfindung an.

**Gefahr der
Quersubventionie-
rung**

Stellungnahme der BAG:WfbM

zum TOP 4.3 „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“ der 87. ASMK 2010



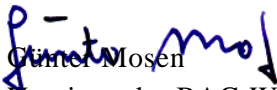
Die BAG:WfbM bedauert, dass sich die ASMK von ihrem ursprünglichen Ansinnen getrennt hat, die Möglichkeit eines Bundesteilhabegeldes wieder zu erörtern. Die Debatte über ein Bundesteilhabegeld wurde im Jahr 2005 von der damaligen Bundesregierung mit dem Hinweis beendet, die Einführung des Persönlichen Budgets mache eine solche Leistung hinfällig. Die Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget haben jedoch gezeigt, dass sich diese Hoffnung nicht erfüllt hat.

Bundesteilhabegeld

Alle von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorgebrachten Vorschläge verfolgen das Ziel der kostenneutralen Umsetzung. Dennoch schließt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe nicht aus, dass im Einzelfall Mehraufwendungen kurzfristig möglich sind. Auch die BAG:WfbM sieht die Entwicklung der Eingliederungshilfekosten kritisch.

Sie bittet die ASMK, die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe nochmals unter dem Gesichtspunkt des Konnexitätsprinzips zu prüfen. Aus Sicht der BAG:WfbM hätten die aufgrund der Kommunalisierung zuständigen örtlichen Sozialhilfeträger in diesen Fällen einen Erstattungsanspruch ihres Mehraufwandes gegenüber dem Bund.

Konnexität


Günther Mosen

Vorsitzender BAG:WfbM