

Münster, 26.05.2009

Stellungnahme

zum des Forschungsbericht zur Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen¹

Forschungsbericht Nr. 383 des ISB – Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik gGmbH - Berlin im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (ISSN 0174-4992)

1. Vorbemerkung

ISB hat im Oktober 2008 den im Auftrag des BMAS erstellten Forschungsbericht zur Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen vorgelegt.

Nachdem die BAGüS bereits Anfang des Jahres 2005 auf die Notwendigkeit der Aktualisierung der von der Firma con_sens im Jahre 2003 veröffentlichten Studie zu diesem Thema hingewiesen und eine neue Untersuchung gefordert hatte, erfolgte Ende 2006 die Vergabe an das ISB für diesen Forschungsbericht, finanziert aus Mitteln des Ausgleichsfonds.

2. Unterschiedliche Vorgehensweise

Während die Studie der Firma con_sens des Jahres 2003 sowohl die Bestandserhebung als auch eine Prognose der Bedarfszahlen zum Inhalt hatte sowie Vorschläge enthielt, durch welche Veränderungen die prognostizierte Fallzahlentwicklung abgedeckt werden könnte, erhielt ISB den Auftrag, die Bestandserhebung der Firma con_sens fortzuschreiben und dabei auch den Gründen für die Diskrepanz zwischen prognostizierter und faktisch eingetretener Entwicklung nachzugehen.

Eine neue und aktualisierte Prognose für die nächsten Jahre zu erstellen, gehörte nicht zum Auftrag, sodass hierzu weiterhin genaue Prognosen fehlen, die deshalb die BAGüS mit ihren Mitgliedern für ihren Zuständigkeitsbereich selbst aktuell erarbeiten wird.

¹ Soweit in der männlichen Form Begriffe verwandt werden, sind sie gleichberechtigt in der weiblichen Form zu verstehen

3. Struktur des Auftrages

Der Auftrag bestand aus 3 Teilen, nämlich aus

- a) einer detaillierten Bestandserhebung über die Fallzahlentwicklung der letzten Jahre, auf-
gegliedert nach verschiedenen Kriterien (Hilfearten, schulischer und beruflicher Werde-
gang, etc.),
- b) Fallstudien an 53 Werkstattstandorten auf der Grundlage von Interviews vor Ort mit
WfbM, Arbeitsagenturen und Schulen (die nachträglich geforderte Befragung der Mitar-
beiter der FA der überörtlichen Träger der Sozialhilfe konnte mangels Finanzierung im
Projekt nicht mehr berücksichtigt werden),
- c) der Darstellung von ausgewählten Beispielen guter Praxis.

Am Ende sollte ISB auf der Grundlage ihrer gewonnenen Erkenntnisse Schlussfolgerungen
aus den Untersuchungsergebnissen ziehen und Handlungsempfehlungen ableiten.

4. Die wesentlichen Ergebnisse dieses Berichts

4.1 Rücklauf

Obwohl die überörtlichen Träger der Sozialhilfe und die Länder mit den ihnen zur Verfügung
stehenden Mitteln und Möglichkeiten die Werkstätten gedrängt hatten, vollständig an der
Befragung teilzunehmen, blieb der Rücklauf der von ISB versandten Fragebögen hinter den
Erwartungen zurück und lag mit 68,8 % sehr deutlich hinter der Erhebung der Firma
con_sens.

Die Rücklaufquote variierte von 100 % bis nur 36,4 %. Die Werkstätten, die sich nicht betei-
ligt haben, begründeten dies zum Teil mit erheblichem Arbeitsaufwand durch die Umfrage
sowie mit datenschutzrechtlichen Gründen.

Es ist daher festzustellen, dass aufgrund des nicht vollständigen Rücklaufes sich aus dem
Bericht die exakten Zahlen mit den für erforderlich erachteten Differenzierungen, z.B. nach
Alter, Behinderungsarten, Lebensbiografie, nicht entnehmen lassen. Allerdings ist die Studie
mit dieser Rücklaufquote ausreichend repräsentativ, um Ableitungen über den Gesamtbe-
stand der Werkstätten und der dort Beschäftigten und über die Gesamtentwicklungen vorzu-
nehmen.

4.2 Ergebnisse der Gesamterhebung

Diese hat ergeben, dass die Zahl der Plätze in Werkstätten von 2001 bis 2006 um rund
16 % gestiegen ist, die Zahl der Personen im gleichen Zeitraum noch stärker, und zwar um
23 %.

Zwar stieg die Zahl der Abgänge aus den Werkstätten, aber auch die Zahl der Zugänge,
sodass der jährliche Nettozuwachs bis zu einem vorläufigen Gipfel im Jahre 2004 weiter
anstieg.

con_sens hatte ein kontinuierliches Absinken des jährlichen Nettozuwachses prognostiziert,
das jedoch bisher nicht feststellbar war.

Auffällig ist, dass der Anteil der Schulabgänger mit sonderpädagogischem Förderbedarf
geistige Entwicklung im Zeitraum von 2002 bis 2006 um 18 % stieg.

Knapp 41 % aller in die WfbM aufgenommenen Personen im Jahre 2006 wechselte unmit-
telbar aus einer Schule.

Deutlich sei auch geworden, dass Menschen mit einer Lernbehinderung und zusätzlichen
Diagnosen sowie Menschen, die eine milieubedingte „Negativkarriere“ durchlaufen, bereits
Aufnahme in Werkstätten finden und Menschen mit Lernbehinderungen, die keine weiteren
Einschränkungen haben, nach Werkstättenplätzen nachfragen.

Entgegen oft gehörter Ansicht ist die Anzahl der sogenannten Quereinsteiger, d. h. von Personen, die nicht direkt nach der Schule, sondern erst nach einem kürzeren oder längerem Umweg in die Werkstatt kommen, nicht überproportional gestiegen. Gleichwohl ist die Zahl beträchtlich, wenn nur knapp 41 % der Abgänger von Sonder- bzw. Förderschulen direkt in die Werkstatt gehen.

4.3 Ergebnisse der Standortanalysen

Es war ausdrücklicher Wunsch des für die Begleitung des Projektes gebildeten Beirates, durch gezielte Standortanalysen nicht nur quantitative Fragestellungen zu erarbeiten, sondern auch qualitative Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Deshalb wurde großer Wert darauf gelegt, dass ISB die Standortanalysen nicht im schriftlichen Wege, sondern durch persönliches Aufsuchen erstellte.

53 Werkstätten wurden hierzu ausgesucht, die auch im Vorfeld ihre Mitarbeit zusagten. Die bundesweite Verteilung dieser 53 Standorte erfolgte nach verschiedensten Gesichtspunkten (z. B. große/kleine Werkstätten, Trägerschaft, Wirtschaftlichkeit und Struktur der Regionen).

Durch die Standortanalysen sollten Regeln und Regelmäßigkeiten von Beratungs- und Entscheidungsprozessen ermittelt und beschrieben sowie Stärken und Schwächen der Arbeitsweisen in den Regionen extern und nicht nur durch schriftliche Befragung erhoben und analysiert werden.

Folgende Themenblöcke wurden nach einem vorher abgestimmten Frageleitfaden behandelt:

1. Arbeits- und Berufsorientierung während der Schulzeit,
2. Erfahrungen mit dem Fachkonzept für vorbereitende Bildungsmaßnahmen und seine Auswirkungen aus der Sicht der Rehabilitationsberater (BA),
3. Veränderungen der Zielgruppen hinsichtlich der Schwere der Behinderungen, Verhaltensauffälligkeiten, Alter und soziales Umfeld,
4. Umgang mit lernbehinderten Menschen,
5. Quereinsteiger,
6. Funktion, Arbeitsweise und Erfahrungen des Fachausschusses,
7. Betriebspraktika und Außenarbeitsplätze zur Förderung des Übergangs,
8. Rolle und Einbezug der Integrationsfachdienste.

Schließlich sollten Verbesserungsvorschläge bzw. Hindernisse aus der Sicht der interviewten Akteure in den Modellregionen dargestellt werden.

Als Fazit der Befragung kann folgendes festgehalten werden:

Zu 1: Übergang Schule/Beruf

Die schulische Berufsorientierung dient durchgängig bei allen Befragten nicht in erster Linie der Überleitung in Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse des allgemeinen Arbeitsmarktes, sie ist vielmehr die Ausnahme.

Praktika finden als Bestandteil der Berufsorientierung statt, bei Förderschulen überwiegend oder fasst ausschließlich in Werkstätten oder Tagesförderstätten als Angebot unterhalb der Werkstatt.

Auch für lernbehinderte Schüler sind nicht nur Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes bevorzugte Praktikumsgeber, sondern auch Werkstätten.

Die Werkstätten letztlich nutzen die Praktika zur Vorbereitung des nahtlosen Überganges von der Schule in WfbM. Die Kooperationsbeziehungen von Schulen und Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes sind im Vergleich zu den Werkstätten nur schwach ausgeprägt.

Das oftmals isolierte Engagement von Betroffenen und Lehrkräften reicht nicht aus, um betriebliche Integrationswege im Anschluss an die Schulzeit zu ermöglichen. Von Schulen aufgebaute Kooperationsbeziehungen zu Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes werden von den übrigen Institutionen nicht konstruktiv aufgegriffen und ausgebaut.

Zu 2: Erfahrungen mit dem Fachkonzept für vorbereitende Bildungsmaßnahmen und seine Auswirkungen aus der Sicht der Rehabilitationsberater (BA)

Kritisiert werden die gekürzte Förderdauer, eine nicht ausreichende individuelle Passung.- insbesondere bei Schülern mit einer Lernbehinderung -, die Ausschreibungs- und Vergabepaxis sowie die Überleitungs- und Vermittlungserfolge.

Anmerkung: Die BA hat inzwischen der Kritik Rechnung getragen und zum Ende März 2009 die überarbeiteten Handlungsempfehlungen der BA zu den BVB-Maßnahmen veröffentlicht. An der Vergabepaxis (Ausschreibung) wird darin nichts geändert.

Zu 3: Veränderungen der Zielgruppen hinsichtlich der Schwere der Behinderungen, Verhaltensauffälligkeiten, Alter und soziales Umfeld

Nach Auffassung der Werkstätten hat sich der Personenkreis von behinderten Menschen, die nach Werkstattplätzen fragen, verändert. Diese beziehen sich auf die Schwere der Behinderungen, seelische Behinderung, Verhaltensauffälligkeiten, Alter und soziales Umfeld.

Durchgängig war die Feststellung, dass die Schwere der Behinderung von Schülern sowie die Anzahl von Jugendlichen mit schweren Behinderungen zugenommen haben.

Die Befragten teilten mit, dass der Zulauf der psychisch behinderten Menschen kaum zu quantifizieren ist. Die Zunahme sei gewaltig und in den letzten Jahren kaum planbar. Es wurde auch festgestellt, dass dieser Personenkreis nicht nur größer wird, sondern auch die Anzahl der jüngeren Menschen innerhalb dieses Personenkreises ansteigt. Beobachtet werden häufig immer mehr Schüler, die psychisch auffällig sind.

Auch über eine Zunahme sozialer Verhaltensauffälligkeiten wird berichtet. Die Palette reicht dabei von mangelnder Sozialkompetenz über Aggressionen bis hin zu kriminellen Verhalten bisher nicht gekanntes Ausmaßes. Diese Feststellungen wurden nicht nur von den Schulen getroffen, sondern auch von den WfbM wahrgenommen.

Hinsichtlich des Alters der Werkstattzugänge gibt es vereinzelt Hinweise, dass der Übergang von der Schule in die Werkstatt heute früher erfolgt, als in der Vergangenheit. Besonders feststellbar ist dies bei Schülern aus der integrativen schulischen Förderung sowie von Schülern, die von den Schulen für Lernhilfe kommen. So wurde ausgesagt, dass durchaus die Tendenz besteht, dass Schulen ihre Schüler früher in die Werkstatt schicken – vor allem ihre verhaltensauffälligen Schüler.

Letztlich hat sich auch das soziale Umfeld der behinderten Menschen geändert. Dies hat insbesondere ein vermehrtes Auftreten von seelischen Behinderungen bzw. psychischen Krankheiten und Verhaltensauffälligkeiten zur Folge.

Zu 4: Umgang mit lernbehinderten Menschen

Die Zahl der Aufnahmen von Schülerinnen und Schülern mit einer Lernbehinderung, die unmittelbar nach der Schule in eine WfbM gehen, wurde an den meisten Standorten eher als gering bezeichnet. So bewegte sich der prozentuale Anteil der Lernbehinderten an den Gesamtaufnahmen in der Vollerhebung zwischen 5,5 % und 7 %, wovon etwa 1/3 direkte Neuzugänge aus der Schule waren.

Der geringe Anteil spricht dafür, dass die Sozialhilfeträger im FA zunehmend ihre „Gatekeeper“-Funktion wahrnehmen und für das Thema sensibilisiert sind, obwohl dies in den Befragungen auch mit kritischen Anmerkungen kommentiert wurde.

Negativ ist allerdings festzustellen, dass in einigen Bundesländern die Eltern lernbehinderter Schüler nunmehr im letzten Schuljahr die Umschulung in eine Förderschule für geistig behinderte Menschen wählen, weil sie erfahren haben, dass damit in der Regel der Zugang zur Werkstatt problemloser läuft.

Neu ist auch die Erkenntnis, dass entgegen bisheriger landläufiger Meinung lernbehinderte Menschen nicht die „Begehrten“, weil leistungsstarken Mitarbeiter in den Werkstätten sind, denn ihre häufig vorliegende höhere Leistungsfähigkeit wird durch andere gravierende Defizite beeinträchtigt. Sie sind verhaltensauffällig, oft aggressiv, haben mitunter Suchtprobleme (Alkohol) und oft keine Lust und keine Motivation.

Die Aussagen im Bericht zu den lernbehinderten Menschen ist jedoch zu hinterfragen und kritisch zu beurteilen. So ist nicht plausibel, warum der Anteil dieser Personen an den Aufnahmen zwischen den Bundesländern so stark differiert (0%-12%). Bei keiner anderen Personengruppe sind so starke Schwankungen, wie bei dieser in Relation zu den anderen Gruppen relativ kleinen Personengruppe zu beobachten.

Ganz offensichtlich bestehen – neben anderen Ursachen – bei der Identifizierung einer Lernbehinderung im diagnostischen Bereich erhebliche Schwierigkeiten. Es ist anzunehmen, dass in der Praxis eine Lernbehinderung nicht immer ausreichend von einer geistigen Behinderung abzugrenzen ist und daher eine Zuordnung zum Personenkreis der geistig behinderten Menschen erfolgt. Hierfür spricht, dass den Werkstätten die Haltung der Sozialhilfeträger zu den Lernbehinderten durchaus bekannt ist und somit von einigen Werkstätten deshalb der Personenkreis den geistig behinderten Menschen zugeordnet wurde.

Andererseits ist denkbar, dass insbesondere von Werkstätten mit hohem ausgewiesenen Anteil oftmals eine Zuordnung nach der besuchten Schulform erfolgte, obwohl der Sozialhilfeträger festgestellt hatte, dass wegen Art und Schwere der Behinderung um eine wesentliche Behinderung im Sinne des § 53 SGB XII vorliegt.

Zu 5: Quereinsteiger

Bei den Quereinsteigern dominieren seelisch behinderte Menschen. Ungeachtet des bereits geschilderten quantitativen Problems wird durchaus auch geschildert, dass psychisch behinderte Menschen in Werkstätten fehlplatziert sind, weil das volle „Schutzprogramm“ nicht nötig sei.

Gebremst werde der Andrang am wirksamsten wahrscheinlich noch von dem Status der Werkstattbeschäftigten (arbeitnehmerähnlich), dem geringen Entgelt sowie der häufig vorliegenden räumlichen Nähe zu den als geistig behindert klassifizierten Personen. Das zeigten die hohen Fluktuationsraten gerade bei den seelisch behinderten Neuzugängen.

Daraus folgt, dass die Akzeptanz der Beschäftigung in der Werkstatt u.a. wesentlich von der Höhe des Werkstattlohnes und der Ausgestaltung des Werkstattangebotes (Gebäude räumlich getrennt von der Werkstatt) abhängt – was aber keine neue Erkenntnis ist.

Zu 6: Funktion, Arbeitsweise und Erfahrungen des Fachausschusses (FA)

Vom FA muss die von ihm erwartete „Gatekeeper“-Funktion erfüllt werden. Er sollte nach den Erkenntnissen des ISB nicht ersatzlos abgeschafft werden. Dies gilt auch, wenn ein Großteil der Entscheidungen im Vorfeld der Beratungen des FA getroffen wird. Empfohlen wird, dass alle Beteiligten ihre Entscheidungskriterien offen legen, statt sich hinter vermeintlich objektiven Gutachten zu verstecken.

Die unter den Mitgliedern des FA typische kooperative Grundhaltung ist nach Einschätzung von ISB und der Befragten im Prinzip eine günstige Voraussetzung, um im FA die im gegliederten System vorhandenen Schnittstellen und Eigeninteressen der einzelnen Institutionen zu überwinden, deren Ziele hier aufeinander treffen.

Als Mangel wird allerdings festgestellt, dass die Wünsche der Betroffenen im FA nicht systematisch zur Kenntnis gebracht bzw. genommen werden und damit zu wenig in die FA-Beratungen einbezogen sind.

Der Impuls, sich auch in Richtung allgemeiner Arbeitsmarkt zu entwickeln, ist durch entsprechenden Druck der Sozialhilfeträger mittlerweile verstärkt im FA „angekommen“ und wurde dort auch angenommen.

Nicht problematisiert wird die Frage, wie der FA angesichts der regelmäßig sehr großen Zahl der zu beratenden Personen seine weitreichenden und umfassenden Beratungspflichten – vor allem bei regelmäßiger Anhörung der betroffenen Menschen – erfüllen kann.

Zu 7: Betriebspraktika und Außenarbeitsplätze

Die im Bericht aufgeworfenen Fragen der dauerhaften Außenarbeitsplätze sind zwischenzeitlich durch die Ergänzung von § 136 SGB IX geklärt.

Nach Ansicht des ISB sind dauerhafte Außenarbeitsplätze für Betriebe so attraktiv, dass diese in ernsthafte Konkurrenz zu regulären Arbeitsplätzen treten. Außenarbeitsplätze scheinen nach Ansicht des ISB zwar besonders geeignet zu sein, Werkstätten hin zum allgemeinen Arbeitsmarkt in Vorbereitung der Überleitung unter den konkreten Bedingungen des potentiellen Arbeitsplatzes zu öffnen. Diese Öffnungs- und Anbahnungsfunktionen können sie aber nur erfüllen, wenn Außenarbeitsplätze in der unbefristeten Variante nicht beliebig verfügbar sind.

Nach Ansicht des ISB besteht wegen ihrer Attraktivität für den Betrieb immer die Gefahr, dass man auf dem halben Weg der Integration stehen bleibt.

Zu 8: Rolle und Einbezug der Integrationsfachdienste

Die IFD sind nach dem Ergebnis der Befragungen als Netzwerkpartner nicht ausreichend eingebunden. Dies hat damit zu tun, dass teilweise Netzwerke völlig fehlen, oder aber der IFD von der BA nicht eingebunden wird.

Hinsichtlich der Unterstützung von Schulen im Übergangsfeld Schule zum Beruf durch IFD spiegelt sich sehr deutlich die bundesweit ungeklärte Situation der Beauftragung der IFD wieder. In den Regionen, in denen die Einschaltung erfolgt, gibt es verstärkte Erfolge zu vermelden (Baden-Württemberg, NRW).

Hinsichtlich der Unterstützung beim Übergang von Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zeigt sich die zum großen Teil ungeklärte Beauftragungs- und Finanzierungssituation, die weitgehend von der Politik der Integrationsämter in den einzelnen Ländern bestimmt wird. Da die IFD von der Arbeitsagentur als „ungeliebtes Kind“ gesehen werden, gibt es offenbar nur an sehr wenigen Standorten eine konstruktive Zusammenarbeit.

5. Handlungsempfehlungen des ISB und Bewertung aus Sicht der BAGüS

Zunächst weist ISG darauf hin, dass Bezugspunkt und Leitlinie der Handlungsempfehlungen nicht finanzielle Interessen einzelner Kostenträger, sondern die Erweiterung von Wahlmöglichkeiten und Alternativen für diejenigen behinderten Menschen sein soll, die nicht in eine WfbM aufgenommen oder dort bleiben wollen.

Dies war bewusst so im Beirat verabredet, weil bei einer ausschließlichen Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung bzw. eines Abbremsens des Werkstattplatzbedarfs der Auftrag nicht zu Stande gekommen wäre (Planung ist Ländersache, kein Bundesinteresse).

Dennoch haben sich die überörtlichen Träger von der Studie entsprechende Hinweise und Empfehlungen erhofft, wie man durch Veränderungen der Praxis und des Rechts auf Teilhabe am Arbeitsleben im SGB IX die weiterhin hohe Nachfrage nach Werkstattplätzen umsteuern und abbremsen kann. Dies ist der Bericht weitgehend schuldig geblieben.

Insgesamt wurden folgende 13 Empfehlungen abgegeben, die teilweise mit Unterpunkten unterlegt sind:

1. Schulen und Betriebe sollen für die Vorteile kooperativen Handels sensibilisieren und über erfolgversprechende Kooperationsformen informieren (Teil D Ziffer 2.1).
2. Betriebliche Praktika sollen curricular verankert werden (Teil D Ziffer 2.2).
3. Die Initiativen von Betroffenen sollen gestärkt werden (Teil D Ziffer 2.3).
4. Schulverwaltungen, BA, Werkstätten, Integrationsämter und Kammern sollen Fortbildungsveranstaltungen zur Gestaltung individueller Anpassungen an behinderungsgerechte Arbeitsplätze durchführen (Teil D Ziffer 2.4).
5. Es sollen solche förderdiagnostischen Instrumente eingesetzt werden, die auf die betriebliche Wirklichkeit ebenso zugeschnitten sind, wie auf Qualifizierungsmöglichkeiten von behinderten Schülern. Diese müssen betriebliche Anforderungen und personenbezogene berufliche Fähigkeiten erfassen (Teil D Ziffer 2.5).
6. Schulen, Jugendämter und BA müssen früher Hilfen für Schüler mit einer Lernbehinderung und psychosozialen Problemen anbieten (Teil D Ziffer 2.6).
7. Der IFD ist schon in der beruflichen Orientierungsphase während der Schulzeit verbindlich einzubeziehen, dazu ist die Verankerung der Leistungen vom IFD als individueller Rechtsanspruch erforderlich, damit diese Dienste die notwendigen Ressourcen bereitstellen können (Teil D Ziffer 2.7).
8. Es ist eine Berufseinstiegsbegleitung für behinderte Schüler zu sichern, wenn sie für den Übergang in das Arbeitsleben eine Unterstützung brauchen. Diese soll erst enden, wenn stabile sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse erreicht worden sind (Teil D Ziffer 2.8).
9. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen müssen betriebsnah und fallorientiert durchgeführt werden. Hierzu sind vor allem die Zeitwänge zu relativieren (Teil D Ziffer 2.9). Eine überarbeitete BvB hat die BA im März diesen Jahres in Kraft gesetzt.
10. Definitionsmacht der Werkstätten soll im Fachausschuss begrenzt werden (Teil D Ziffer 2.10).
11. Ressourcen sollen gebündelt werden (Teil D Ziffer 2.11)
12. Ein Schnittstellenmanagement soll eingeführt werden (Teil D Ziffer 2.12)
13. Die Orientierung auf Alternativen zur Werkstatt im Fachausschuss soll gesetzlich verankert werden (Teil D Ziffer 2.13) Diese Empfehlung ist bereits mit dem Gesetz über die UB zumindest teilweise umgesetzt.

Diese Handlungsempfehlungen (nach Themenblöcken) beurteilt die BAGÜS im Einzelnen wie folgt:

5.1 Betriebliche Integration von auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Menschen bei den beteiligten Akteuren als Leitbild verankern

Für ISB hat sich gezeigt, dass keinesfalls alle Akteure auf das Ziel einer Überleitung behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. der Vermeidung einer Werkstattaufnahme ausgerichtet sind. Allenfalls im Rahmen einzelner Beispiele guter Praxis seien Erfolge zu verzeichnen, ebenfalls recht unterschiedlich (z. B. Baden-Württemberg, Niedersachsen).

Das ISB kommt zu dem Schluss, dass auch unter den gegenwärtigen rechtlichen, ökonomischen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen Erfolge möglich sind, wenn in einer Region hinreichend viele engagierte Akteure bzw. Institutionen das gleiche Ziel verfolgen und ihre Aktivitäten vernetzen.

Es wird moniert, dass z. B. das gemeinsame Schnittstellenpapier von BAGüS und BIH die Frage nach Engagement und Wertbindung ausklammert und sich auf die Umlenkung von Anreizen konzentriert, die in die falsche Richtung gehen oder auf die Änderung verbindlicher Normen in die gewünschte Richtung. ISB ist vielmehr der Meinung, dass ein Wechsel nur erfolgen kann, wenn auch ein Umdenken bei den Wertbindungen geschieht und dies nur durch Berichte über nachvollziehbare Lebensgeschichten von Menschen, die weiter gegeben werden, gelingen kann.

Vorgeschlagen wird deshalb, in der sonderpädagogischen Zusatzausbildung für das Fachpersonal von Werkstätten, vom Werkstattleiter bis zum Gruppenleiter, geeignete erzählende Texte zu behandeln.

Unstreitig sind Veränderungen nicht nur durch Umlenkung von Anreizen oder Veränderung gesetzlicher Normen erreichbar, sondern sie müssen für den Betroffenen nicht nur nachvollziehbar und einsehbar sein, sondern auch seinen Wünschen und Bedürfnissen entsprechen.

Ob dies nach den derzeitigen Rahmenbedingungen (z. B. unterschiedliche rentenrechtliche Behandlung) erreichbar ist, muss bezweifelt werden. Ungeachtet dessen erscheint das in einigen Bundesländern (z. B. Rheinland-Pfalz, NRW) gewählte Instrumente der Rahmenzielvereinbarung mit den betroffenen Verbänden und Werkstattträgern zielführend. Allerdings wäre hierzu eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung wünschenswert, um auch mit denjenigen Leistungsanbietern erfolgreich zu sein, die sich dem Abschluss einer solchen derzeit mangels Rechtsgrundlage versagen.

5.2 Handlungsempfehlungen zur Schnittstelle Schule/Beruf

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass das ASMK-Diskussionspapier vom November 2008 die Handlungsempfehlungen des ISB aufgreift und derzeit – auch in der laufenden UAG – weitgehender Konsens besteht, die Schnittstelle Schule/Beruf zu verbessern, indem bereits 2 Jahre vor Ende der Schulzeit eine berufliche Orientierung in der Schule unter Einschluss aller möglichen Reha-Träger und des IFD verbindlich vorgeschrieben wird.

5.3 Handlungsempfehlungen zur Schnittstelle WfbM/allgemeiner Arbeitsmarkt

In der „Fachwelt“ besteht Einvernehmen, dass die bisher erzielte Überleitungsquote von der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Durchschnitt viel zu tief liegt, wenn diese auch in einem Zusammenhang mit Wirtschaftsstruktur und Arbeitslosigkeit steht. Eine Regelmäßigkeit lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

So wurde festgestellt, dass auch in strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit Werkstätten mit Überleitungserfolgen zu finden sind, ebenso wie es in strukturstarken Regionen Werkstätten ohne Überleitungserfolge gibt. Daraus wird geschlossen, dass Überleitungserfolge vor allem etwas mit dem Engagement und dem Leitbild der handelnden Personen zu tun haben. Dem ist zuzustimmen.

Folgende Empfehlungen sind nach Ansicht von ISB geeignet, um bei den Werkstätten ein geändertes Leitbild herbeizuführen, die mitgetragen werden können:

- Förderung der Kompetenz für Integrationsberatung in den WfbM
- Weiterentwicklung tragfähiger Produktionszweige in Integrationsprojekten
- Einbindung des IFD
- Unterstützung der Werkstätten bei eigenen Initiativen, wenn diese gemeinsam mit den Werkstattbeschäftigten neue Möglichkeiten der beruflichen Integration erproben wollen.

Die weitergehenden Empfehlungen, und zwar

- die Einführung von Zielvereinbarungen mit Bonus-Malus-System und

- die Verknüpfung von Kostenzusagen an Bedingungen

sind noch näher zu beleuchten und bedürften gesetzlicher Änderungen.

Soweit mit der Verknüpfung an Bedingungen die Vereinbarung verbindlicher Förderziele gemeint ist, entspricht dies der Forderung der Länder und der Sozialhilfeträger nach wirksamer Wirkungskontrolle.

Bonus-Malus-Systeme sind dem Leistungsrecht des SGB XII bisher fremd und sollten zunächst ausreichend erprobt werden.

Die Empfehlung, die WVO durch verbindliche Regelungen der Pflicht zur Überleitung und zum bedachten Umgang mit Außenarbeitsplätzen hat der Gesetzgeber durch die Ergänzung von § 136 Abs. 1 SGB IX bereits umgesetzt.

In finanzieller Hinsicht problematisch ist aus Sicht der Sozialhilfeträger die Erkenntnis von ISB, dass der zunehmende Personenkreis der schwerer behinderten Menschen sowie der Menschen mit massiven Verhaltensauffälligkeiten und psychischen Problemen es erfordert, die Regelausstattung der begleitenden Dienste (§ 10 WVO) und der Fachkräfte zur Arbeits- und Berufsförderung zu überprüfen und den heutigen Forderungen anzupassen.

Für die Leistungsträger müsste sich vielmehr die Frage stellen, ob für den in der Studie geschilderten Personenkreis lernbehinderter Menschen mit starken Verhaltensauffälligkeiten, aggressivem Verhalten oder mit Alkohol- oder Suchtproblemen die Werkstatt überhaupt der richtige Ort der beruflichen Eingliederung ist, oder ob nicht andere auf diesen speziellen Personenkreis direkt zugeschnittene Fördermaßnahmen geeigneter sind, die berufliche Eingliederung dieses besonderen in unserer Gesellschaft offensichtlich immer häufiger auftretenden Personenkreises dauerhaft zu erreichen.

Es wäre nicht nur die Frage eines verbesserten Personalschlüssels zu diskutieren, sondern vor allem, mit welchen Maßnahmen und Programmen in der Werkstatt oder mit vorgelagerten besonderen Maßnahmen man diesem besonderen Personenkreis gerecht werden und dauerhaft die gesellschaftliche und berufliche Eingliederung erreichen kann. Hierzu wird wegen der eingetretenen Veränderungen ein hoher Fortbildungs- und Qualifizierungsbedarf gesehen, was angesichts der geschilderten Probleme nachvollziehbar ist.

Für die BAGüS ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass bei allen Überlegungen und Veränderungen die Initiativen der Betroffenen gestärkt und deren Wünsche ernst genommen werden.

5.4 Handlungsempfehlungen zum Fachausschuss (FA)

ISB schlägt vor

1. die Definitionsmacht der WfbM im FA zu begrenzen.

In ähnliche Richtung geht das BIH/BAGüS-Papier und auch die Überlegungen der ASMK, ohne die Forderung zu konkretisieren. Alleine die Organisation und Leitung des FA den Werkstätten zu entziehen, erscheint jedoch nicht zielführend, da nicht erkennbar ist, dass sich dadurch inhaltliche Veränderungen einstellen würden.

Vielmehr besteht bei der BAGüS die Auffassung, dass die personenzentrierte Hilfeplanung auch im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben von elementarer Bedeutung ist, wie sie z.B. in Baden-Württemberg mit dem dort erfolgreich praktizierten Berufswegeplan praktiziert wird. Von zentraler Bedeutung ist deshalb die Frage, wie die Aufgaben des Fachausschusses sinnvoll in diese Berufswegeplanung eingebunden werden kann.

2. die Orientierung auf Alternativen zur WfbM im FA zu verankern,

Dies ist bereits bei der Einführung des Gesetzes zur Unterstützten Beschäftigung aufgegriffen; ob es weiterer Regelungen bedarf, ist fraglich.

3. im FA auf die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen zu achten und die Betroffenen im FA häufiger anzuhören

Es bleibt zu diskutieren, wie man erreichen kann, dass die im FA handelnden Akteure besser geschult werden, um ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Hierbei müsste auch untersucht werden, ob dies alle Akteure des FA und somit auch die Vertreter der Sozialhilfeträger betrifft.

Es besteht die im übrigen weit verbreitete Praxis, dass die Werkstatt als Mitglied des FA vor und nach der Sitzung die Anhörung in jedem Fall durchführt, sodass den rechtlichen Anforderungen genüge getan wird.

Dabei wird aber nicht verkannt, dass es im Sinne von Personenzentrierung und des Gebotes des Wunsch- und Wahlrechtes sinnvoll wäre, wenn der betroffene Mensch, der im Mittelpunkt des Geschehens stehen sollte, regelmäßig in der Sitzung persönlich gehört würde.

In der Praxis ergeben sich dadurch aber zeitliche und somit personelle Probleme, für die es Lösungen – z.B. Vorschläge für Verfahrensstraffungen oder zur Reduzierung der Beratungsaufgaben – geben muss. Diese ist der Bericht schuldig geblieben.

Es werden keine klaren Empfehlungen ausgesprochen, wie bei einem - möglichst integrierten – Hilfeplanverfahren, dass die gesamten Bedarfslagen des betroffenen Menschen umfasst, der Beratungsauftrag des FA sinnvoll und effizient eingebunden werden kann.

6. Anmerkungen zu den Beispielen guter Praxis

Die Beispiele guter Praxis aus verschiedenen Ländern sind nicht vollständig und geben daher nur einen kleinen Einblick in die Überlegungen und Aktivitäten in den jeweiligen Regionen. Ihre Wirksamkeit und Bedeutung kann unterschiedlich bewertet werden.

Die Beispiele und die damit gemachten Erfahrungen sind von ISB ausgewertet und bewertet und folglich in die Handlungsempfehlungen eingeflossen, so dass an dieser Stelle keiner weiteren Beurteilung bedarf.

7. Schlussbemerkung

Die Studie ist eine gute und fundierte Grundlage für die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Leistungen für werkstattbedürftige Menschen sowie Menschen im Grenzbereich zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt.

Allerdings konnten die Gründe für die Diskrepanz zwischen früher prognostizierter und faktisch eingetretener Fallzahlentwicklung nicht eindeutig ermittelt werden.

Aus der Studie kann nach Auffassung der BAGüS nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, es gäbe in Werkstätten keine „Fehlbelegungen“. Allerdings wurden die Spekulationen, warum immer mehr behinderte Menschen in den Werkstätten sind, z.B. durch eine steigende Zahl sog. Quereinsteiger oder durch regelmäßige Überstimmung des Mitgliedes des Sozialhilfeträgers im Fachausschuss, nicht bestätigt.

Dem Ergebnis der Studie ist zuzustimmen, dass gerade für Menschen mit Lernbehinderung und sonstigen gravierenden Einschränkungen (z.B. Verhaltensauffälligkeiten, Aggressivität, Sucht- und Alkoholproblematik) heute kein ausreichendes und dieser Zielgruppe gerecht werdendes Angebot der sozialen und beruflichen Förderung bereit steht. Daraus darf aber aus Sicht der BAGüS nicht die Schlussfolgerung gezogen werden kann, einzig die Werkstatt halte mit ihren bestehenden Angeboten die sachgerechten und zielführenden Leistungen vor.

Die BAGüS hält es vielmehr für erforderlich, gemeinsame Überlegungen anzustellen, wie man diesem Personenkreis mit seinen besonderen Probleme in geeigneter Weise gerecht werden kann.

Die Handlungsempfehlungen des Berichtes gehen von einem grundsätzlich unveränderten System der Teilhabe am Arbeitsleben aus. Die erforderliche Trendwende bei den Zugängen zu den Werkstätten wird mit hoher Wahrscheinlichkeit auch bei einer vollständigen Umsetzung der Handlungsempfehlungen nicht erreichbar sein.

Notwendig sind demzufolge weitergehende Untersuchungen, die im Zusammenhang mit der künftigen Entwicklung des Arbeitsmarktes und seiner veränderten Anforderungen an Qualifizierungssysteme die Wirkungsweise des heutigen Gesamtsystems der Teilhabe am Arbeitsleben analysieren und Empfehlungen für grundlegende Veränderungen aufzeigen. Die Überlegungen des Bundes und der Länder (ASMK-Papier) sowie die in diesem Diskussionspapier unterbreiteten weiteren Vorschläge gehen in die richtige Richtung.

Die Untersuchung zeigt sehr anschaulich die unterschiedliche Praxis der Ausgestaltung des Werkstättenrechtes in Bezug auf die individuellen regionalen Bedürfnisse und Besonderheiten, aber auch deutliche Schwächen und regionale Defizite, vor allem in der Zusammenarbeit der Akteure vor Ort, die es zu beheben gilt.

Gute Beispiele vorbildlicher Zusammenarbeit und Verzahnung des Rehabilitationsgeschehens zeigen die geschilderten Beispiele guter Praxis.