

Personenorientierte Teilhäbeförderung durch Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)

*Positionspapier des
Bundesverbands evangelische Behindertenhilfe e. V.
und des
Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in
Deutschland*

Herausgeber:

Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e.V. und Diakonisches Werk der EKD

Postfach 33 02 20, 14172 Berlin

Tel.: 030 83001-270

Fax: 030 83001-275

E-Mail: info@beb-ev.de

Internet: www.beb-ev.de, www.diakonie.de

Verabschiedet durch die Vorstände des BeB am 25.09.08 und des DW der EKD am 22.09.08.

Das Dokument steht als kostenloser Download zur Verfügung unter

www.beb-ev.de und www.bebnet.de – jeweils in der Rubrik „Fachthemen“ und unter www.diakonie.de

Redaktion:

Dr. Laurenz Aselmeier, Sylvia Brinkmann, Michael Conty, Matthias Dieter,

Michael Dreiucker, Katrin Kraetzig, Frank Ruthenkolk, Ulrich Sommer, Dr. Alexander Vater

© BeB und DW der EKD
Berlin, im September 2008

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Vorbemerkung	6
1. Einleitung	6
2. Grundpositionen diakonischer Behindertenhilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben	8
3. Anforderungen an eine personenorientierte Teilhabeförderung der Werkstätten für behinderte Menschen	11
3.1 Differenzierung des Leistungsangebots – passgenaue Hilfen	11
3.2 Menschen mit schweren Behinderungen und hohem Unterstützungsbedarf	12
3.3 Personenzentrierte Planung und Eingliederungspläne	13
3.4 Berufliche Bildung	13
3.5 Interessenvertretung	14
3.6 Integration auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	15
3.7 Weiterentwicklung der Einzugsgebiete	16
3.8 Personen- statt Institutionenbindung	16
4. Fazit	17

Zusammenfassung

In dem hier vorliegenden Positionspapier mit dem Titel „Personenorientierte Teilhabeförderung durch Werkstätten für behinderte Menschen“ legen der Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e.V. (BeB) und das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW der EKD) ihre Vorstellungen zur Zukunft der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) dar und geben Anregungen zur Weiterentwicklung der Teilhabeförderung durch die Werkstätten für behinderte Menschen sowie der entsprechenden sozialrechtlichen Grundlagen.

Die Kernaussagen des Positionspapiers sind nachfolgend zusammengefasst:

- Der BeB und das DW der EKD setzen sich dafür ein, dass Rahmenbedingungen und Strukturen der Erbringung von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zukünftig so gestaltet werden, dass flexiblere und am individuellen Bedarf ausgerichtete Unterstützungsleistungen ermöglicht werden. Schnittstellenprobleme, die sich beispielsweise aufgrund der Zuständigkeit verschiedener Leistungsträger oder im Bereich von Übergängen z.B. von der Schule ins Arbeitsleben, von der WfbM ins Arbeitsleben ergeben und die dadurch Übergänge zwischen einzelnen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt erschweren, sind zu beseitigen. Lösungsansätze sollten in ein Gesamtkonzept der Eingliederungshilfen und in ein Verbundsystem der Angebote der beruflichen Rehabilitation, der Teilhabe am Arbeitsleben in der WfbM sowie der Eingliederung ins allgemeine Arbeitsleben und dortigen Teilhabe eingebunden sein.
- Der BeB und das DW der EKD setzen sich für die bundesweite Beibehaltung und Weiterentwicklung des Leistungsangebotes für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in der WfbM unabhängig von Art und Schwere der Behinderung sowie der jeweiligen Wohnsituation ein.
- Der BeB und das DW der EKD fordern als Ausgangspunkt für die Planung jeglicher Unterstützungsleistungen, standardisierte und personenzentrierte Hilfeplanverfahren durchzuführen. Dabei ist sicherzustellen, dass der Mensch mit Behinderung, seine Vorstellungen und Bedarfe im Mittelpunkt der Hilfeplanung steht.
- Der BeB und das DW der EKD setzen sich für die organisatorische, personelle und räumliche Abgrenzung des Eingangsverfahrens und des Berufsbildungsbereichs vom Arbeitsbereich der WfbM ein. Dies ermöglicht eine stärkere personenorientierte berufliche Bildung und eine verbesserte Hinführung zur Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Zudem sollte der Berufsbildungsbereich so gestaltet werden, dass er stärker den Charakter einer Ausbildung aufweist, sich mehr an den Anforderungsprofilen des allgemeinen Arbeitsmarkts orientiert und auch in seiner Dauer den Ausbildungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angeglichen wird.
- Der BeB und das DW der EKD fordern, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Werkstatt-Beschäftigten im Sinne der deutlich mehr Rechte einräumenden Diakoniewerkstättenmitwirkungsverordnung (DWMV) weiterzuentwickeln und allen Beschäftigten in den WfbM verpflichtend zugänglich zu machen.
- Der BeB und das DW der EKD regen an, weitere innovative Modellprojekte einzurichten und zu evaluieren, die mit neuen (über)regionalen Ansätzen die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am allgemeinen Arbeitsleben nachhaltig unterstützen. Teilhabe am allgemeinen Arbeitsleben kann nur dann gelingen, wenn entsprechende

Unterstützungsleistungen hinreichend und dauerhaft zur Verfügung stehen. Der frühzeitige und dauerhafte Einbezug von Integrationsfachdiensten ist zu fördern. Derartige Leistungen sollten künftig über die Rehabilitationsträger als Regelleistung finanziert werden. Der Ausschreibung von Unterstützungsmaßnahmen zur Teilhabe am allgemeinen Arbeitsleben nach dem Vergaberecht ist eine deutliche Absage zu erteilen, weil dadurch nicht zuletzt das Wunsch- und Wahlrecht der Menschen mit Behinderungen nach § 9 SGB IX massiv eingeschränkt wird. Die Werkstätten sind dazu aufgefordert, vielfältige personenorientierte Möglichkeiten zu schaffen, um Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern.

- Die nach der Werkstätten VO festgelegten Einzugsgebiete der einzelnen Werkstätten für behinderte Menschen sind flexibel weiterzuentwickeln, um damit dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten nach § 9 SGB IX eindeutig Vorrang einzuräumen.
- Der BeB und das DW der EKD treten dafür ein, dass die sozialversicherungsrechtlichen Regelungen, die bislang an die Inanspruchnahme eines Werkstattplatzes gebunden sind, unabhängig vom Beschäftigungs- und Rehabilitationsort gelten.
- Das Persönliche Budget sollte auch im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben zu einer wirklichen Alternative weiterentwickelt werden, so dass es als gleichberechtigte Alternative zu bisherigen Unterstützungsleistungen nutzbar wird. Entsprechende Rahmenbedingungen sind dementsprechend schnellstmöglich zu gestalten.

Vorbemerkung

Der BeB und das DW der EKD streben eine Gesellschaft an, in der alle Bürgerinnen und Bürger mit gleichen Rechten und Chancen zusammenleben. Jede und jeder kann mit seinen individuellen Fähigkeiten und Gaben zur lebendigen Vielfalt, zum gelingenden Miteinander und zur Entwicklung unserer Kultur beitragen. Die Teilhabe aller Menschen in allen Lebensbereichen ist ein notwendiger Schritt auf dem langen Weg zu gesellschaftlicher Inklusion, dem selbstverständlichen Zusammenleben und -arbeiten aller Bürgerinnen und Bürger.

In der Arbeitswelt und im Berufsleben sind Menschen mit Behinderung oder psychischer Erkrankung in der Regel darauf angewiesen, individuell bedarfsdeckende und nachhaltige Unterstützung zur Teilhabe am Arbeitsleben für längere Zeiträume – nicht selten ein Erwerbsleben lang – in Anspruch zu nehmen. Wesentliches Element der bestehenden Unterstützungsleistungen ist die Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM). Andere Elemente zur Sicherung beruflicher Teilhabe sind (noch) nicht in erstrebenswertem Umfang entwickelt bzw. verfügbar.¹ Deshalb hat das DW der EKD in Kooperation mit dem BeB eine Projektgruppe zum Themenkomplex „Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen oder psychischen Erkrankungen außerhalb der WfbM“ eingerichtet, die voraussichtlich Mitte 2009 ihre Ergebnisse präsentieren kann.

Der BeB und das DW der EKD gehen davon aus, dass neben dem WfbM-System weitere nachhaltige und individuell bedarfsdeckende Leistungsangebote zur Teilhabe am Arbeitsleben entwickelt bzw. zugänglich gemacht werden müssen, um dem Ziel der beruflichen Inklusion, der umfassenden Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am Arbeitsleben näher zu kommen. Gleichwohl ist es jedoch unstrittig, dass die Werkstätten auch in Zukunft für einen großen Teil der Menschen mit Behinderungen² die geeignete Möglichkeit sein werden, einer Arbeit nachzugehen. Die hohen Leistungsanforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes und seine geringe Aufnahmefähigkeit, der Bedarf an anpassungsfähigen Arbeitskräften und die Vernichtung von Hilfstätigkeiten durch Automatisierung und Verlagerung in so genannte „Billiglohnländer“ erschweren und verhindern, dass Menschen mit Behinderungen am allgemeinen Arbeitsleben teilhaben können.

Das vorliegende Papier spricht Schnittstellenprobleme an und zeigt Schritte auf, die eine zeitgemäße Weiterentwicklung der WfbM ermöglichen.

1. Einleitung

Über einen langen Zeitraum ist in Deutschland die WfbM von allen Beteiligten (Leistungs- und einrichtungsträger, Betroffene und ihre Angehörigen, Politik, etc.) als der nahezu einzige Ort der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen angesehen worden. Bei aller Kritik droht jedoch aus dem Blick zu geraten, dass die Werkstätten einem fortschreitenden Prozess der inneren Differenzierung und Weiterentwicklung unterliegen und zudem in vielfältigen Modellprojekten (z.T. auch gegen den Widerstand von Sozialleistungsträgern) Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten auch außerhalb der WfbM geschaffen haben.

¹ Der kürzlich im Bundeskabinett verabschiedete Gesetzentwurf zur Unterstützten Beschäftigung wird von BeB und DW der EKD begrüßt. Zu kritisieren ist allerdings, dass dieses Instrument nur für einen relativ kleinen Teil von Menschen mit Behinderungen geeignet ist, die mit einem Mindestmaß an Unterstützung auskommen.

² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden in diesem Papier unter dem Begriff „Menschen mit Behinderungen“ sowohl Menschen mit geistiger, körperlicher und komplexer Behinderung erfasst, wie auch Personen mit psychischer Erkrankung oder Abhängigkeitserkrankung.

Der Fokus der Sozialpolitik richtet sich derzeit auf den geringen Anteil derjenigen WfbM-Beschäftigten, welcher unter günstigen Bedingungen und mit passgenauen Unterstützungsleistungen auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden kann. Wenig im Blick der Bemühungen sind jedoch die Menschen mit Behinderungen, die vermutlich – jedenfalls ohne umfassende Reformen – auch zukünftig keinen Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb der WfbM finden werden. Deshalb werden die Werkstätten für diesen Personenkreis auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Damit Menschen mit Behinderungen gezielter auf ein Arbeitsleben außerhalb der WfbM vorbereitet werden können, müssen sich die WfbM allerdings in ihrem Leistungsangebot im Sinne einer personenorientierten Teilhabeförderung weiterentwickeln.

Die Entwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen wird aktuell unter verschiedenen Gesichtspunkten diskutiert. Einerseits wird eine inhaltliche Diskussion mit dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitsleben und eines möglichst selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderungen im Gemeinwesen geführt. Aufgrund der wirtschaftlichen Situation der öffentlichen Haushalte findet zugleich eine vorwiegend ausgabenorientierte Debatte um die Art und Form der Leistungserbringung statt. In diesem Zusammenhang sind die Werkstätten für behinderte Menschen in der fachlichen und politischen Diskussion zunehmend in die Kritik geraten. Hierbei geht es vor allem um

- einen „automatischen“ Übergang aus den Förder- und Sonderschulen in die WfbM ohne angemessene Ausschöpfung der auf den ersten Arbeitsmarkt zielenden Reha-bilitationsmöglichkeiten,
- die enge Verbindung der beruflichen Bildung in den Werkstätten mit den Arbeitsbe-reichen der Werkstätten,
- einen von den Sozialleistungsträgern wahrgenommenen Mangel an geeigneten Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten,
- eine zu geringe Durchlässigkeit an den Schnittstellen des „Sonderarbeitsmarktes WfbM“ mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt, insbesondere: (zu) niedrige Wechselquo-ten von WfbM-Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt,
- die Monopolstellung des WfbM-Systems und die damit verbundene Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts von Betroffenen,
- eine mangelnde innere Differenzierung der Werkstätten und geringe Verzahnung der Beschäftigungsangebote mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt,
- (zu) wenig Initiativen zur Entwicklung von Beschäftigungsangeboten außerhalb der Werkstätten,
- zu hohe Kosten des WfbM-Systems aufgrund der Steigerung der Fallzahlen.

Aus Sicht von Menschen mit Behinderungen wird vor allem kritisiert, dass eine Beschäfti-gung in einer WfbM kein auskömmliches Erwerbseinkommen sichert, weil die Teilhabeförde-rung am Arbeitsleben und im Einzelfall notwendige weitere z. B. wohnbezogene Unterstüt-zungsleistungen im Wesentlichen dem Nachrang der Sozialhilfe verhaftet bleiben. Darüber hinaus wird der faktische Ausschluss von Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Förder- und Unterstützungsangeboten für Menschen mit wesentlicher Behinderung kritisch hinterfragt. Schließlich werden die Bindung der sinnvollen nachteilsausgleichenden Elemente (wie z. B. die Rentenversicherung) an den Besuch der Institution und die existentiellen Unsi-cherheiten (ausgelöst z.B. durch ungesicherte Rückkehrmöglichkeiten) bei der Erprobung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. beim Eingehen von entsprechenden Arbeitsverhält-nissen beanstandet.

Diese Diskussionen erhalten durch die dynamische Entwicklung der Anzahl der Leistungsberechtigten und die damit verbundene Kostensteigerung weitere Brisanz. Auch im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen ist von einer weiteren Zunahme der Leistungsberechtigten auszugehen. So wurde die von con_sens im Jahre 2002 prognostizierte Steigerung der WfbM-Plätze für den Zeitraum von 2001 bis 2006 tatsächlich deutlich übertroffen. Auch bei den Zahlen der Neuaufnahmen, für die con_sens für den Zeitraum 2001 bis 2006 eine Abnahme um 17 % prognostizierte, fand im Gegensatz dazu im genannten Zeitraum tatsächlich eine Zunahme um 17,3 % statt.³ Dahingegen stagniert die Zahl der Übergänge aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik (ISB) stellte in einer Untersuchung für das Jahr 1998 eine Übergangsquote von 0,15 % und für das Jahr 2000 eine Übergangsquote von 0,24 % der WfbM-Beschäftigten fest. Davon ausgehend wurde von einer Steigerung der Übergangsquoten bis zum Jahr 2005 auf mindestens 1,15 % und maximal 1,64 % ausgegangen.⁴ Tatsächlich liegt im Jahr 2006 die durchschnittliche Übergangsquote jedoch nur bei 0,13 %.⁵ Sie ist also bei ohnehin schwacher Ausprägung derzeit rückläufig.

Derzeit sind ca. 250.000 Menschen mit Behinderungen in Werkstätten beschäftigt. Nach neueren Schätzungen ist mit einem Anstieg auf ca. 300.000 Personen im Jahre 2010 zu rechnen.⁶ Da die Kosten der Eingliederungshilfe zwischen 1991 und 2004 jährlich um 8,5% angestiegen sind,⁷ befürchten die Rehabilitationsträger, insbesondere die (über-)örtlichen Träger der Sozialhilfe, dass angesichts der finanziellen Lage von Ländern und Kommunen das Hilfesystem in bestehender Form nicht mehr zu finanzieren ist.⁸ Der zunehmende Bedarf an Werkstattplätzen lässt sich im Wesentlichen auf drei Entwicklungen zurückführen: Die Zunahme von behinderten oder von Behinderung bedrohten Kindern und Jugendlichen, die fehlenden Eingliederungsmöglichkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt und die Zunahme des Anteils der Leistungsberechtigten mit psychischen Erkrankungen in den Werkstätten für behinderte Menschen.⁹

2. Grundpositionen diakonischer Behindertenhilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben

Erwerbsarbeit genießt in unserer Gesellschaft einen allgemein hohen Stellenwert und stellt in der Regel die Voraussetzung für die materielle Ausstattung zur selbstbestimmten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft dar. Darüber hinaus wird sie häufig als sinnstiftendes sowie Selbstwert stärkendes Element beschrieben. Menschen mit Behinderung bleiben von diesem grundlegenden Zugang häufig ausgeschlossen. Aus diesen Gründen sowie auch vor dem Hintergrund der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen sind die Bemühungen aller Beteiligten, mehr Menschen mit Behinderungen den Zugang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, zu intensivieren.

³ vgl. BAGüS/con_sens (2007): Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Bericht 2005/2006. Münster/Hamburg

⁴ vgl. ISB (2002): Bestandaufnahme und Perspektiven des Übergangs aus Werkstätten für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Ergebnisbericht. Berlin

⁵ vgl. ISB (2007): Entwicklung der Zugangszahlen zu WfbM. Bestanderhebung: Zwischenstand 04.12.2007. Berlin

⁶ vgl. Vater, Alexander (2008): Sind Werkstätten noch das Beschäftigungsangebot der Zukunft? Vortrag auf der BeB-Fachtagung „Bunte Vielfalt unter einem Dach“ am 09.06.08

⁷ vgl. Bundestags-Drs. 16/608 (06.03.2006)

⁸ vgl. BAGüS/BIH (2007): Schnittstelle allgemeiner Arbeitsmarkt – Werkstatt für behinderte Menschen. Schwachstellen und Lösungsperspektiven. Münster/Karlsruhe

⁹ vgl. Vater, Alexander (2007): Gibt es zur Werkstatt für behinderte Menschen eine Alternative? In: Rechtsdienst der Lebenshilfe 01/07

Die Orientierung für die Weiterentwicklung der beruflichen Teilhabe sollte in Artikel 27 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen bestehen. Dort heißt es: „Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.“¹⁰

Für Menschen mit wesentlicher Behinderung bedeutet dies, dass in der Regel zunächst Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit sie dieses Recht wahrnehmen können. Hierbei kommen auf das bestehende System der beruflichen Bildung und Rehabilitation neue Herausforderungen und wichtige Aufgaben zu. Es gilt, die bestehenden Ressourcen und Kompetenzen zu nutzen, um einerseits mehr Menschen mit Behinderungen Teilhabemöglichkeiten am allgemeinen Arbeitsmarkt zu erschließen, andererseits aber auch zu verhindern, dass Menschen mit erheblichen Unterstützungsbedarfen vom Arbeitsleben ausgeschlossen werden.

Um die Teilhabe am Arbeitsleben zu verbessern, müssen die folgenden Voraussetzungen geschaffen werden:

a) *Berufliche Bildung und Rehabilitation zur Entwicklung und zum Erhalt der individuellen Voraussetzungen für Erwerbsarbeit*

Eine gute Ausbildung und die Möglichkeit des lebenslangen Lernens sind die Voraussetzungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für alle Menschen d.h. auch für Menschen mit Behinderungen. Das bestehende Bildungssystem ist entsprechend weiterzuentwickeln. Es sind differenzierte Aus- und Weiterbildungsangebote zu schaffen, in denen sich Menschen mit Behinderungen qualifizieren und mit den Anforderungen des Arbeitslebens vertraut werden können. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Menschen mit Behinderungen im Anschluss an die Phase ihrer beruflichen Bildung tatsächliche Alternativen zu einer Beschäftigung in einer WfbM aufgezeigt werden.

b) *Schaffen von Wahlmöglichkeiten*

Eine wichtige Zielsetzung besteht darin, durch die Schaffung von Alternativen zur Beschäftigung in der WfbM Menschen mit Behinderungen Wahlmöglichkeiten zu eröffnen. Hierzu müssen leistungsgerechte und fachliche Voraussetzungen geschaffen werden, um weitere differenzierte Angebote der Information, Beratung, Vernetzung und (ambulanten) Unterstützung bzw. Assistenz weiterzuentwickeln. Ebenso müssen Voraussetzungen geschaffen werden, um Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarkts für die Belange und Potentiale von Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren und mit gezielten Anreizen aufnahmebereiter zu machen.

c) *Zugang zu sozialversicherungspflichtiger Arbeit*

Sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit, die finanziell die Lebensgrundlagen sichert und eine Absicherung vor Lebensrisiken bietet, ist noch für zu wenige Menschen mit wesentlicher Behinderungen zugänglich. Diese sind, sofern sie außerhalb der WfbM überhaupt eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finden, oft auf den Niedriglohnsektor und damit auf ergänzende soziale Unterstützung angewiesen. Eine dauerhafte Sicherung der Lebensgrundlagen ist damit nur unzureichend möglich. Gleichzeitig schaffen kurze Bewilligungszeiträume ein hohes Maß an Unsicher-

¹⁰ Vereinte Nationen (2006): Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Quelle: www.bmas.de

heit, so dass der Schritt zu mehr Selbständigkeit häufig nicht gewagt wird. Um Menschen mit Behinderungen den Zugang zu sozialversicherungspflichtiger Erwerbsarbeit zu ermöglichen, sind Maßnahmen wie beispielsweise das rheinland-pfälzische Modellprojekt „Budget für Arbeit“¹¹ flächendeckend zu erproben, individuell nachhaltig auszugestalten, mit hoher Leistungssicherheit und Durchlässigkeit zu versehen und in ihrer Wirkung zu evaluieren.

d) *Personengebundener und gleichberechtigter Nachteilsausgleich*

Die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sind zukünftig so auszugestalten, dass der Wechsel eines Werkstattbeschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zu einem Verlust des behinderungsbedingten Nachteilsausgleichs¹² führt. Festgemacht am Kriterium der „wesentlichen Behinderung“ muss vielmehr eine Portierbarkeit der bestehenden sozialversicherungsrechtlichen und leistungsrechtlichen Ansprüche auch bei einer (unterstützten) Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gegeben sein. Dies bedeutet, dass Leistungen, die derzeit an die Inanspruchnahme eines WfbM-Platzes gebunden sind, auf die einzelne Person mit Behinderung übergehen müssen.¹³

e) *Differenzierte, bedarfsdeckende und individualisierte Unterstützungsleistungen*

Es ist sicherzustellen, dass diejenigen Menschen mit Behinderungen, die auf Unterstützung zur Teilhabe am Arbeitsleben angewiesen sind, diese Unterstützung ihrem Bedarf entsprechend erhalten, so lange sie diese benötigen. Die Unterstützung ist individuell und differenziert auszugestalten. Sie ist unabhängig vom Ort der Arbeit zu gewährleisten, das heißt, das sowohl Menschen mit Behinderungen, die in einer WfbM beschäftigt sind, als auch Menschen mit Behinderungen, die eine Anstellung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefunden haben, von differenzierten, bedarfsdeckenden und individualisierten Unterstützungsleistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben profitieren können.

f) *Dauerhafter Minderleistungsausgleich*

Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts, die Menschen mit Behinderungen einstellen, muss ein Ausgleich etwaiger Minderleistungen ermöglicht werden. Dies könnte beispielsweise mit der Übernahme von Gehaltszahlungen für Mitarbeiter mit Behinderungen durch den zuständigen Rehabilitationsträger erreicht werden. Zuschüsse, die nur für Übergangszeiten gezahlt werden, werden in der Regel nicht ausreichen, um Unternehmen dazu zu motivieren, vermehrt Menschen mit Behinderungen einzustellen. Ein Minderleistungsausgleich für Menschen mit Behinderungen muss im Bedarfsfall dauerhaft gewährleistet werden.

¹¹ vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz (2008): Modellprojekt „Budget für Arbeit“ eine Alternative zur Arbeit im Arbeitsbereich einer WfbM auf dem ersten Arbeitsmarkt des Landes Rheinland-Pfalz. Mainz

¹² Der Begriff „Nachteilsausgleich“ wird hier und im Folgenden verstanden im umfassenden Sinne der UN-Konventionen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

¹³ Vgl. in diesem Zusammenhang die Regelungen zur Erstattung der Versicherungsbeiträge von ehemaligen WfbM-Beschäftigten in Integrationsprojekten.

3. Anforderungen an eine personenorientierte Teilhabeförderung der Werkstätten für behinderte Menschen

3.1 Differenzierung des Leistungsangebots – passgenaue Hilfen

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind nach § 1 SGB IX darauf gerichtet, die Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken. Ausgehend von dieser Zielsetzung sind Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben so auszugestalten, dass sie am individuellen Bedarf ausgerichtet sind. Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages tragen Werkstätten für behinderte Menschen dazu bei, indem sie ein differenziertes und qualifiziertes Berufsbildungs- und Beschäftigungsangebot vorhalten. Hierunter sind u.a. differenzierte Arbeitsplätze in den WfbM, ausgelagerte Gruppen- und Einzelarbeitsplätze, virtuelle Werkstätten, ambulante Unterstützungsleistungen sowie ambulantisiertere Formen des Berufsbildungsbereichs oder Praktika in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes zu verstehen, aber auch die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung innerhalb der WfbM. Begleitend ist der weitere Ausbau alternativer Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur Beschäftigung außerhalb der Werkstatt für behinderte Menschen notwendig. Zu denken ist an Integrationsprojekte, Zuverdienst-Arbeitsplätze oder Maßnahmen in Berufsbildungs- und Berufsförderungswerken. Neben der Differenzierung des vorhandenen Leistungsangebotes der WfbM sind regionale Kooperationsmodelle unter Beteiligung verschiedener Träger von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu entwickeln.

Die Werkstätten stehen vor der Herausforderung, ihre Strukturen weiter den Anforderungen ambulanter Unterstützung anzupassen. Modelle wie z.B. die virtuelle Werkstatt in Saarbrücken, die ausschließlich unbefristete WfbM-Arbeitsplätze in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes akquiriert und dort die notwendige Unterstützung für die Beschäftigten sicherstellt,¹⁴ oder das Tandem-Modell in Essen, bei dem WfbM-Beschäftigte durch Teilnehmer am Essener Bürgerjahr in Arbeitsfeldern außerhalb der WfbM begleitet werden,¹⁵ zeigen auf, in welcher Form Werkstätten ihr Unterstützungsangebot zur Teilhabe am Arbeitsleben ausdifferenzieren und ihren Beschäftigten Arbeit außerhalb der WfbM ermöglichen können. Denkbar ist auch, dass Werkstätten vermehrt Integrationsbetriebe gründen und betreiben, die Arbeitsplätze für Menschen mit und ohne Behinderung bieten. Es gilt, weitere derartige solcher Modelle zu schaffen, in ihrer Wirkung zu evaluieren und einem größeren Kreis von WfbM-Beschäftigten zugänglich zu machen.

Der BeB und das DW der EKD setzen sich dafür ein, dass Rahmenbedingungen und Strukturen der Erbringung von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zukünftig so gestaltet werden, dass flexiblere, am individuellen Bedarf ausgerichtete und trägerübergreifende Unterstützungsleistungen ermöglicht werden. Schnittstellenprobleme, die sich beispielsweise aufgrund der Zuständigkeit verschiedener Leistungsträger oder im Bereich des Übergangs von der Schule ins Arbeitsleben ergeben und die dadurch Übergänge zwischen einzelnen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt erschweren, sind zu beseitigen. Lösungsansätze sollten in ein Gesamtkonzept der Eingliederungshilfe und in ein Verbundsystem der Angebote der beruflichen Rehabilitation, der Teilhabe am Arbeitsleben in der WfbM sowie der Eingliederung ins allgemeine Arbeitsleben und dortigen Teilhabe eingebunden sein.

¹⁴ siehe <http://www.shg-kliniken.de/html/1702.htm>, aufgerufen am 04.07.2008

¹⁵ siehe <http://www.essener-buergerjahr.de/tandem.html>, aufgerufen am 04.07.2008

3.2 Menschen mit schweren Behinderungen und hohem Unterstützungsbedarf

Im Fokus der derzeitigen Diskussion stehen Menschen mit Behinderungen an der Schwelle zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Wenig im Blick sind allerdings diejenigen Menschen mit schwerer Behinderung, denen eine Teilhabe am Arbeitsleben bislang auch nicht im Rahmen der WfbM möglich ist, da Sie gemäß §§ 41 Abs. 1 bzw. 136 Abs. 2 und 3 SGB IX der Gruppe von Menschen zugeordnet werden, die kein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit erbringen.

Entsprechend unterschiedlicher länderspezifischer Regelungen werden diese Menschen in verschiedenen Angebotsformen betreut wie z.B. im Förder- und Beschäftigungsbereich unter dem so genannten „verlängerten Dach der WfbM“, in selbständigen Förder- oder Tagesförderstätten sowie in externen und internen Förderstätten oder -bereichen stationärer Wohneinrichtungen. Einzig in Nordrhein-Westfalen ist auch dieser Personenkreis in das allgemeine Leistungsangebot der WfbM integriert.

Vor dem Hintergrund des Artikels 27 der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen scheint dem BeB und dem DW der EKD eine Überprüfung und ggf. Änderung der §§ 41 Abs. 1 bzw. 136 Abs. 2 und 3 SGB IX angezeigt. Die UN-Konvention nimmt hinsichtlich der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen keine Differenzierung nach Fähigkeiten oder nach Art und Schwere der Behinderung vor. Demgegenüber erscheint es problematisch, eine gesetzliche Regelung aufrecht zu erhalten, die den Zugang zu einer speziellen Einrichtung für Menschen mit Behinderungen aufgrund einer scheinbar nicht ausreichenden Leistungsfähigkeit ausschließt.

Der BeB und das DW der EKD treten für die Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben für alle Menschen mit Behinderungen unabhängig von Art und Schwere ihrer Behinderung ein. Die Regelung des § 136 Abs. 3 SGB IX (Betreuung in Förder- und Beschäftigungsbereichen unter dem Dach der WfbM), ist so lange zu befolgen, bis ein Gesamtkonzept entwickelt wurde, das diesem Anliegen Rechnung trägt.

Regelungen einiger Bundesländer (z.B. in Brandenburg und Sachsen), Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, die stationäre Hilfen zum Wohnen erhalten, den Zugang zu den Tagesförderstätten oder WfbM zu erschweren, ist mit Entschiedenheit entgegenzutreten. Die Aufrechterhaltung eines zweiten Erfahrungsraums und die Förderung durch Beschäftigung und Arbeit sind wesentliche Bestandteile der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Dieses Recht ist selbstverständlich auch Menschen mit schweren Behinderungen zu gewähren. Dies gilt sowohl für Menschen, die noch bei ihren Familien oder im eigenen Wohnraum leben als auch für Bewohner/innen ambulanter und stationärer Wohneinrichtungen.

Für die WfbM ergibt sich der Auftrag, Bildung, Beschäftigung und Arbeit auch für Menschen mit schwerer Behinderung und hohem Unterstützungsbedarf weiterzuentwickeln. Insbesondere der Zugang von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf zu Leistungen der WfbM ist durch eine regionale Verpflichtung der Sozialleistungsträger zu gewährleisten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der Menschen mit erheblichem Unterstützungsbedarf steigt. Zudem stehen die Werkstätten vor der Herausforderung, ihre Kompetenzen in der Unterstützung von Menschen mit schweren Behinderungen und hohem Unterstützungsbedarf weiterzuentwickeln und den sich verändernden Bedarfslagen – wie z.B. steigenden Anforderungen im Bereich der Pflege – anzupassen.

3.3 Personenzentrierte Planung und Eingliederungspläne

Der BeB und das DW der EKD fordern als Ausgangspunkt für die Planung jeglicher Unterstützungsleistungen, standardisierte und personenzentrierte Hilfeplanverfahren durchzuführen. Dabei ist sicherzustellen, dass der Mensch mit Behinderung, seine Vorstellungen und Bedarfe im Mittelpunkt der Hilfeplanung steht. Die gezielte Feststellung von Bedarfslagen und Wünschen in Bezug auf die Unterstützung bei der Teilhabe am Arbeitsleben ist darin zu integrieren. Eingliederungspläne und Zielvereinbarungen sind für die Teilhabeförderung in den WfbM unerlässlich und Grundlage jeder Rehabilitation. Sie müssen die Ergebnisse der personenzentrierten Hilfeplanung aufgreifen.

Dabei ist auch im Sinne des SGB IX ein Rückgriff auf die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) der Weltgesundheitsorganisation (WHO)¹⁶ angeraten. Den Leitgedanken der ICF folgend ist Behinderung nicht als individuell vorhandenes gesundheitliches Problem einzustufen, sondern drückt sich in der gestörten oder nicht entwickelten Interaktion zwischen Individuum und sozialer bzw. materieller Umwelt aus. Bislang allerdings ist das mehrdimensionale ICF-System noch nicht zu einem tauglichen und bundeseinheitlichen multidisziplinären Hilfebedarfsermittlungs- bzw. Assessmentinstrument für die Praxis der medizinischen, beruflichen und sozialen Rehabilitation weiterentwickelt worden. Personenzentrierte Planung ist im Sinne einer individuellen Teilhabeplanung auszulegen, die alle Lebensbereiche umfasst.

Notwendig ist eine verbindliche Verknüpfung mit dem Gesamtplanverfahren i.S. des § 58 SGB XII. Zu berücksichtigen ist dabei, dass personenzentrierte Planung kein einmalig durchzuführendes und abgeschlossenes Verfahren ist, sondern ein immer wiederkehrender Prozess, solange Unterstützungsbedarf besteht.

3.4 Berufliche Bildung

Vermeintlich in der Diskussion ist derzeit die Forderung, den Bereich des Eingangsverfahrens und der beruflichen Bildung aus den Werkstätten für behinderte Menschen herauszulösen. Damit verbunden ist das Ziel, dem „automatischen“ Übergang vom Berufsbildungs- in den Arbeitsbereich der Werkstätten entgegen zu wirken. Es wird bemängelt, dass die Berufsbildung unter dem Dach der WfbM dazu führt, Menschen mit Behinderungen keine Alternativen auf dem Weg zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu eröffnen, sondern einzig auf den Arbeitsbereich innerhalb der WfbM vorbereitet. Die Ausschreibung der Maßnahme „Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit besonders betroffener behinderter Menschen nach § 33 Abs. 4 SGB IX (DIA-AM)“ der Bundesagentur für Arbeit zielt darauf, den Zugang behinderter Menschen zum Arbeitsleben besser zu steuern. Auch der BeB und das DW der EKD teilen die Auffassung, dass die Zugangsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Arbeitsmarkt besser gestaltet werden sollten und Automatismen, die einzig den Weg in die WfbM weisen, zu vermeiden sind. Dennoch sollten Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich nicht aus den Werkstätten herausgelöst werden. Der BeB und das DW der EKD sprechen sich dafür aus, das Eingangsverfahren zu einem „Reha-Assessment“ auf der Grundlage des gesetzlichen Auftrags und der Umsetzung zielgerichteter Verfahren, Maßnahmen und Instrumente weiterzuentwickeln. Die würde ermöglichen, differenziert darüber Aussagen machen zu können, welche Art und welcher Umfang der beruflichen Bildung für die Person mit Behinderung sinnvoll sind.

¹⁶ vgl. WHO (2005): ICF – Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit. Quelle: www.dimdi.de/static/de/klassi/icf/index.htm, aufgerufen am 04.07.2008

Die organisatorische, personelle und räumliche Abgrenzung des Eingangsverfahrens und Berufsbildungsbereichs vom Arbeitsbereich einer WfbM eröffnet die Möglichkeit, die Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt personenorientierter zu steuern. Zudem sollte der Berufsbildungsbereich so gestaltet werden, dass er stärker den Charakter einer Ausbildung aufweist und auch in seiner Dauer den Ausbildungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angeglichen wird. In diesem Zusammenhang ist eine entsprechende Änderung des § 4 Abs. 3 bis 5 WVO zu prüfen. Der Berufsbildungsbereich ist als Lernort und unter Berücksichtigung der Anforderungen des regulären Arbeitsmarktes zu gestalten. Zu empfehlen ist die Anlehnung der Inhalte an Rahmenbildungspläne und Fachausbildungen. Modulare Formen der Bildung (mit Abschluss), auf die auch langfristig aufgebaut werden kann, verbessern die Möglichkeiten der Weiterentwicklung und des Übergangs in andere Maßnahmen (zum Beispiel in Berufsbildungswerke). Aufbauende Module könnten auch über die Zeit des Berufsbildungsbereiches hinaus, unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte der Entwicklungsmöglichkeiten der Menschen mit Behinderungen, langfristig zu einem Abschluss führen. Standardisierte Leistungsnachweise tragen zu einer Aufwertung der Bildungsvermittlung bei und fördern Übergänge in Arbeitsbereiche, in andere WfbM oder in Maßnahmen der Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke. Hier sind Konzepte zu erarbeiten und zu erproben.

Eine Abgrenzung zwischen Arbeitsbereich und Berufsbildungsbereich in den WfbM dient der Zielsetzung einer individuell angepassten Förderung zur Teilhabe am Arbeitsleben, wobei zeitlich begrenzte Praktika im Arbeitsbereich die berufliche Bildung flankierend unterstützend sollten. Auch der Ausbau von Angeboten der Fort- und Weiterbildung, die dem Ansatz des lebenslangen Lernens folgen, ist geboten, damit Menschen mit Behinderungen den Anforderungen des Arbeitslebens gerecht werden können. Im Anschluss an die Phase der beruflichen Bildung ist allerdings dafür Sorge zu tragen, dass Menschen mit Behinderungen tatsächlich alternative Arbeitsmöglichkeiten offen stehen, so dass aktive Wahlentscheidungen getroffen werden können. Hierzu können auch die Werkstätten durch ihre vielfältigen Kontakte zu Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes beitragen.

Der BeB und das DW der EKD fordern bei inhaltlicher Weiterentwicklung ein drittes Bildungsjahr in den WfbM, da dieses die Kompetenz zur Teilhabe am Arbeitsleben sowohl in der WfbM als auch auf dem allgemeinen (und geförderten) Arbeitsmarkt erhöht. Damit zu verknüpfen sind betriebliche Ausbildungselemente (Praktika und Ausbildungsanteile) in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts in Verbindung mit Abschlusszertifikaten. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Schulen, Werkstätten sowie betrieblichen und überbetrieblichen Aus- und Weiterbildungsstätten in der jeweiligen Region ist ebenfalls förderlich, um Netzwerkstrukturen aufzubauen und individuelle Lösungen zu schaffen. Auf diese Weise erhöhen sich die Chancen zum Übergang auf einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder in Angebote der Berufsbildungs- oder Berufsförderungswerke.

3.5 Interessenvertretung

Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) sind gesetzlich verpflichtet, den Beschäftigten im Arbeitsbereich in den Angelegenheiten, die ihre Interessen berühren, Mitwirkung durch Werkstatträte zu ermöglichen (SGB IX § 139). Näheres dazu regelt die Werkstättenmitwirkungsverordnung. Seit in Kraft treten der Diakonie-Werkstättenmitwirkungsverordnung (DWMV) am 1. Juli 2004 setzen WfbM in diakonischer Trägerschaft erweiterte Möglichkeiten der Mitwirkung um. Die DWMV macht von der Möglichkeit der kirchlichen Rechtssetzungsaunomie Gebrauch und geht insbesondere in zwei Punkten weiter als die staatliche Verordnung:

- Werkstatträte werden nach der DWMV auch in den Betriebsstätten (früher Zweigwerkstätten) gewählt, wenn diese eine eigene Organisation und Leitung haben oder

räumlich weit entfernt von der (Haupt-)Werkstatt sind oder wenn in den Betriebsstätten ein besonderer Personenkreis betreut wird.

- Aus den Fällen der Mitwirkung des Werkstattrates (im Sinne der staatlichen Verordnung) wurden einzelne Fälle in Mitbestimmungsrechte umgewandelt.

Es hat sich herausgestellt, dass die Wahrnehmung kollektiver Mitbestimmungsrechte für alle Beteiligten einen Lernprozess voraussetzt. Auch wenn damit ein gewisser Aufwand verbunden ist, lohnt sich die Initiierung und Durchführung eines solchen Prozesses, um Menschen mit Behinderungen in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu bestärken. Da die DWMV diesem Anliegen in besonderer Weise Rechnung trägt, sollte sie allen Beschäftigten in den WfbM verpflichtend zugänglich gemacht werden.

Die WfbM hat die Aufgabe, die Interessenvertretungen zu befähigen und die Selbstvertretungskompetenzen zu stärken. Weitere Zusammenschlüsse außerhalb der Werkstatt sind von den Werkstatträtern zu entwickeln. Unterstützung dazu kann durch Einbeziehung von Selbsthilfegruppen erfolgen. Weitergehende Formen der Interessenvertretung und Formen der anwaltschaftlichen Vertretung gilt es sorgfältig zu prüfen und in den Interessenlagen von Beschäftigten und Organisation voneinander abzugrenzen. Die Interessen und Ziele beider Gruppen sind in der internen und externen Kommunikation und in der politischen Lobbyarbeit voneinander zu trennen.¹⁷

3.6 Integration auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Die Integration auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist ein vorrangiges Ziel von Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Viele Menschen mit Behinderungen, die eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefunden haben, benötigen nicht selten für die gesamte Dauer ihres Arbeitslebens Unterstützung (Arbeitsassistenz), um die Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes bewältigen zu können. Die vorhandenen gesetzlichen Regelungen, finanziellen Ressourcen und Instrumente reichen derzeit jedoch nicht aus, um dies flächendeckend, individuell und bedarfsgerecht umzusetzen.

Die WfbM stehen in der besonderen Verantwortung, den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Es ist festzuhalten, dass derzeit nur sehr wenigen WfbM-Beschäftigten ein Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gelingt. Der BeB und das DW der EKD regen an, weitere innovative Modelle und Modellprojekte zu entwickeln und zu evaluieren, die mit neuen (über)regionalen Ansätzen diesen Übergang nachhaltig unterstützen.¹⁸ Der frühzeitige und dauerhafte Einbezug von Integrationsfachdiensten ist zu fördern. Derartige Leistungen müssen künftig über die Rehabilitationsträger als Regelleistung finanziert werden. Es ist zu begrüßen, dass der Ansatz der Unterstützten Beschäftigung in einem Gesetzentwurf aufgenommen wurde. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am allgemeinen Arbeitsleben nur gelingen kann, wenn entsprechende Unterstützungsformen im Bedarfsfall für das gesamte Arbeitsleben einer Person zur Verfügung stehen und über eine gesicherte Finanzierung verfügen. Der BeB und das DW der EKD regen an, diese Leistungen als Leistungen der Eingliederungshilfe mit einem entsprechenden Rechtsanspruch zu versehen und zu finanzieren. Die Mittel der Ausgleichabgabe reichen bereits jetzt nicht mehr zur Finanzierung von Integra-

¹⁷ Dies bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass (diakonische) Träger keinen anwaltschaftlichen Ansatz verfolgen können. Allerdings ergibt sich für diakonische Einrichtungen die besondere Aufgabe, das Spannungsverhältnis von Dienstleistungsträger einerseits und anwaltschaftlicher Funktion andererseits zu tragen.

¹⁸ Das DW der EKD führt in Kooperation mit dem BeB ein Projekt zur „Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen oder psychischen Erkrankungen außerhalb der WfbM“ durch. Die Ergebnisse werden voraussichtlich ab Mitte 2009 vorliegen.

tionsprojekten aus und können nicht weiter herangezogen werden. Der Ausschreibung von Unterstützungsmaßnahmen zur Teilhabe am allgemeinen Arbeitsleben nach dem Vergaberecht ist eine deutliche Absage zu erteilen, weil dadurch nicht zuletzt das Wunsch- und Wahlrecht der Menschen mit Behinderungen nach § 9 SGB IX massiv eingeschränkt wird.

Die WfbM sind als Kooperationspartner in regionalen Verbänden der Teilhabe am Arbeitsleben und Beruflicher Rehabilitation gefordert, Netzwerke zu bilden, die der Eingliederung von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt dienen. Die Verzahnung mit Firmen des allgemeinen Arbeitsmarkts ist zu intensivieren, um für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren und Arbeitsplätze zu akquirieren. Ebenso sind Möglichkeiten auszubauen, in denen sich Menschen mit Behinderungen z.B. in Form von Praktika mit individueller Begleitung durch die WfbM in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts ausprobieren können.¹⁹ Maßgeblich dabei ist die Abstimmung solcher Aktivitäten mit den persönlichen Wünschen und Zielen der WfbM-Beschäftigten. Außerdem könnten WfbM einen Raum bieten, in dem sich Menschen mit Behinderungen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sind, austauschen und ihre Erfahrungen an WfbM-Beschäftigte weitergeben können.

Der BeB und das DW der EKD sehen die Werkstätten vor der Herausforderung, vielfältige personenorientierte Möglichkeiten zu schaffen, um Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Differenzierung des Leistungsangebots der Werkstätten ist also nicht nur dahingehend voranzutreiben, dass Leistungen werkstattintern passgenauer auszugestalten sind, sondern auch hinsichtlich einer Öffnung zum allgemeinen Arbeitsleben.

3.7 Weiterentwicklung der Einzugsgebiete

Die nach der Werkstätten VO festgelegten Einzugsgebiete der einzelnen Werkstätten für behinderte Menschen sollten flexibel weiterentwickelt werden, um dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten nach § 9 SGB IX zu entsprechen. Nicht selten ist es heute so, dass Menschen mit Behinderungen wegen der bestehenden Einzugsgebiete absurd lange Fahrzeiten zugemutet werden und eine Auswahl zwischen verschiedenen Werkstätten, z.B. mit Blick auf unterschiedliche Arbeitsangebote, nicht erfolgen kann. Gleichzeitig ist der individuelle Rechtsanspruch der Menschen, die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können (§ 136 SGB IX), auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sicherzustellen.

3.8 Personen- statt Institutionenbindung

Um die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Angeboten der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu verbessern, sollten vorhandene Schnittstellenprobleme im leistungsrechtlichen System beseitigt werden. Solange dies nicht geschieht, wird die Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur für einen verschwindend geringen Teil der WfbM-Beschäftigten zu einer Alternative, die ihnen auch eine hinreichende finanzielle Absicherung ihres Lebensalltags wie auch ihres Ruhestands ermöglicht, da davon auszugehen ist, dass das zu erzielende Erwerbseinkommen sich in den unteren Einkommenssegmenten bewegen wird. Daher sollten im Sinne eines angemessenen individuellen Nachteilsausgleichs Ansprüche und besondere Regelungen, die nach den bisherigen rechtlichen Vorgaben an die Beschäftigung in

¹⁹ Der Bezirk Mittelfranken fördert beispielsweise mit dem Projekt „Arbeit plus“ die Vermittlungstätigkeit und nachgehende Begleitung in einem Kooperationsverbund von drei Werkstätten unter Beteiligung der Diakonie Neuendettelsau, indem gezielt Mittel für die Vermittlungstätigkeit zur Verfügung gestellt werden, siehe <http://www.boxdorfer-werkstatt.de/arbeitsplus.html>, aufgerufen am 04.07.2008

einer WfbM gebunden sind (Sozialversicherung, Rentenversicherung, arbeitnehmerähnlicher Rechtsstatus, Beschäftigungsanspruch, Vergütungsanspruch einschließlich des Arbeitsförderungsgeldes), an den Leistungsanspruch der Person gebunden werden können, unabhängig davon, ob der Mensch mit Behinderung in einer WfbM oder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt ist. Denkbar wäre eine Regelung, bei der die genannten Ansprüche und Regelungen für alle Menschen mit einer wesentlichen Behinderung (i.S. des § 53 SGB XII) unabhängig vom Beschäftigungs- und Rehabilitationsort gelten.

Der BeB und das DW der EKD sind der Ansicht, dass das Persönliche Budget auch im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben zu einer nutzbaren Alternative weiterentwickelt werden muss. Bisher spielt es in diesem Feld kaum eine Rolle. Die Werkstätten sind aufgefordert, ihre Angebote zu budgetfähigen Leistungen weiterzuentwickeln. Beispiele aus dem Bereich wohnbezogener Hilfen zeigen, dass es durchaus möglich ist, auch komplexe Leistungen in (teil-)stationären Einrichtungen zu modularisieren und budgetfähig zu machen.²⁰ Dadurch werden letztlich die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Menschen mit Behinderungen auch im Bereich der Unterstützung zur Teilhabe am Arbeitsleben tatsächlich in ihrer Selbstbestimmung, Selbstverantwortung und in ihren Wahlrechten bestärkt werden. Allerdings sind auch seitens der rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür noch nicht alle erforderlichen Voraussetzungen geschaffen (wie z.B. die Klärung der Bedarfserhebung und -deckung, des Rechtsstatus der Budgetnehmer und deren sozialversicherungsrechtlicher Absicherung oder der Budgetassistenz). Der BeB und das DW der EKD fordern, die Rahmenbedingungen schnellstmöglich so zu gestalten, dass das Persönliche Budget zu einer tatsächlichen Alternative bei der Inanspruchnahme von Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und also auch am Arbeitsleben werden kann.

4. Fazit

Dafür Sorge zu tragen, dass mehr Menschen mit Behinderungen Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finden, ist nicht allein Aufgabe der Werkstätten für behinderte Menschen. Diese Herausforderung stellt sich für Gesetzgeber, Leistungsträger und Leistungserbringer gleichermaßen und kann nur gemeinsam bewältigt werden. Aus Sicht des BeB und des DW der EKD stellt die Rahmenzielvereinbarung zur Teilhabe am Arbeitsleben zwischen Leistungsträger und Leistungserbringern in Westfalen-Lippe²¹ ein Beispiel zur gemeinsam erarbeiteten Weiterentwicklung dieses Bereichs dar.

Die Werkstätten für behinderte Menschen müssen sich der Aufgabe stellen, sich zunehmend zu differenzieren und in ihren Angebotsformen im Hinblick auf eine personenorientierte Teilhabeförderung weiterzuentwickeln. Zugleich sind auch die grundlegenden rechtlichen Rahmenbedingungen dahingehend zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Insbesondere die Schnittstellenproblematik im Leistungsrecht ist zu beseitigen, um die Durchlässigkeit der Angebote zu stärken. Eine Weiterentwicklung des Unterstützungssystems im Sinne einer stärkeren Personenzentrierung und eine Erweiterung des Anteils ambulanter Unterstützungsleistungen ist nicht allein von den Diensten und Einrichtungen zu erwarten, sondern setzt die Schaffung gesellschaftspolitischer und leistungsrechtlicher Grundlagen und die stärkere Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und ihren Vertrauenspersonen und Angehörigen voraus. Zudem sind die Arbeitgeber in Deutschland aufgefordert, sich vermehrt

²⁰ siehe Modellprojekt PerLe: <http://www.fk-reha.uni-dortmund.de/Soziologie/PerLe2/>, aufgerufen am 04.07.2008

²¹ vgl. Rahmenzielvereinbarung zwischen den westfälischen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe über Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Werkstätten für behinderte Menschen – vom 19.10.07. Münster

für die (unterstützte) Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu öffnen.

Dienste und Einrichtungen werden durch den angestoßenen Wandel der Unterstützungssysteme vor erhebliche fachliche und wirtschaftliche Herausforderungen gestellt. Damit der intendierte Wandel auch in dieser Hinsicht gelingt, sind die Bedingungen herauszuarbeiten und umzusetzen, die für eine entsprechende Umorientierung förderlich sind. Hierzu geben die Positionspapiere des BeB und des DW der EKD Anregungen.²²

²² siehe Bundesverband evangelische Behindertenhilfe (2007): Auf dem Weg zur Inklusion. Die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe innerhalb eines Gesamtkonzeptes zur Betreuung und Versorgung alter, pflegebedürftiger und behinderter Menschen (Diskussionspapier 22.03.2007). Berlin
siehe Diakonisches Werk der EKD (2007): Überlegungen zur zukünftigen Finanzierung sozialer Teilhabe für Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Eingliederungshilfe nach SGB XII/IX (Diskussionspapier 2007). Berlin