

Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen



im Auftrag
des Bundesministeriums
für Arbeit und Soziales

Autoren:
Winfried Detmar
Manfred Gehrman
Dr. Ferdinand König
Dirk Momper
Bernd Pieda
Joachim Radatz

Berlin, im Oktober 2008

Entwicklung
der Zugangszahlen
zu Werkstätten
für behinderte Menschen

Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Zu Beginn des Jahres 2003 veröffentlichte die con_sens GmbH eine „Bestands- und Bedarfserhebung Werkstätten für behinderte Menschen“ (Hartmann & Hammerschick 2003). Darin wurde prognostiziert, dass die Zahl der Werkstattbeschäftigten in der BRD bis Ende des Jahres 2010 auf rund 254.000 Personen steigt, und dass ab dem Jahr 2011 dann eine Abnahme des Bedarfs zu erwarten sei. Der prognostizierte Gipfel des Bedarfs von rund 254.000 Plätzen wurde jedoch nach Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft der WfbM¹ bereits im Jahr 2005 übertroffen, als 256.000 Plätze belegt waren. Die Zahl von 254.000 wurde damit also etwa fünf Jahre früher erreicht als vorausgesagt und stellte auch nicht den Gipfel des Bedarfs dar, denn im Jahr 2006 waren bereits mehr als 268.000 Plätze belegt. Vor dem Hintergrund dieses unerwarteten Anstiegs und aus der Sorge heraus, dass das flächendeckende Netz von WfbM in Deutschland finanzierbar bleiben muss, erhielt die ISB gGmbH Ende 2006 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Auftrag, die Bestandserhebung von con_sens fortzuschreiben und dabei auch den Gründen für die Diskrepanz zwischen prognostizierter und faktisch eingetretener Entwicklung nachzugehen. Bestandteile dieses Auftrags waren eine schriftliche Befragung aller WfbM (Bestandserhebung; Berichtsteil A), Fallstudien an 53 Standorten auf der Grundlage von Interviews mit Vertreter/-innen von WfbM, Arbeitsagenturen und Schulen (Berichtsteil B), die Darstellung von ausgewählten Beispielen guter Praxis (Berichtsteil C) sowie die Formulierung von Handlungsempfehlungen (Berichtsteil D).

Die **Bestandserhebung** hat unter anderem ergeben, dass die Zahl der Plätze in WfbM von 2001 bis 2006 um rund 16 % gestiegen ist, die Zahl der Personen im gleichen Zeitraum noch stärker, und zwar um 23 % (Teil A, Kap. 4.3.1). Den stärksten Anstieg bei den Zugangszahlen gab es von 2002 auf 2003 und von 2003 auf 2004; seitdem hat sich die Lage stabilisiert (Teil A, Kap. 4.4.2). Zwar stieg auch die Zahl der Abgänge aus WfbM, aber der jährliche Nettozuwachs, also die Differenz zwischen Aufnahmen und Abgängen eines Jahres, stieg bis zu einem (vorläufigen) Gipfel im Jahr 2004 weiter an. Con_sens hatte ein kontinuierliches Absinken des jährlichen Nettozuwachses prognostiziert, aber nach den Angaben der befragten WfbM ist eine Abschwächung des jährlichen Nettozuwachses erst in den Jahren 2005 und 2006 festzustellen. In diesem Jahr lag er unter dem Niveau von 2003 aber immer noch über demjenigen von 2002 (Teil A, Kap. 4.6.1). Insofern lässt sich formulieren, dass das von con_sens prognostizierte Abflachen des Anstiegs mit etwa dreijähriger Verspätung eingetreten ist. Der stetige Anstieg gilt für alle Bundesländer und fast alle WfbM. Der Anteil der Frauen an den Werkstattbeschäftigten liegt bei gut 40 % (Teil A, Kap. 4.3.2).

Von den im Arbeitsbereich Beschäftigten hatten im Jahr 2006 rund 70 % eine vorrangig geistige Behinderung, etwa 17 % waren seelisch behindert, rund 6 % wiesen eine Körperbehinderung (einschließlich Sinnesbehinderung) auf, und jeweils rund 3,5 % eine Schwerst-Mehrfachbehinderung und eine Lernbehinderung (Teil A, Kap. 4.3.8). Bei Letzteren stellt dieser Wert eine untere Grenze dar, denn wir wissen nicht, wie viele WfbM mit dieser Angabe offen umgegangen sind und von wie vielen Antwortenden die Lernbehinderten ohne weitere Erläuterung mit unter

1 Die BAG:WfbM dokumentiert im Internet unter <http://www.bagwfbm.de/page/25> (Stichwort „BAG:WfbM Menschen in Werkstätten“; letzter Zugriff am 21.08.2008) die Entwicklung der belegten Plätze in anerkannten WfbM für die Jahre 1994 bis 2006.

die Kategorie „geistig behindert“ subsumiert wurden (wie dies in den offiziellen Darstellungen der BAG:WfbM bis heute praktiziert wird, vgl. Fußnote 1).

Der Anteil der Lernbehinderten in WfbM wurde in der Studie von con_sens nicht gesondert erfasst, diese Personen wurden auch dort mit unter die Kategorie „geistig behindert“ subsumiert. Darüber hinaus gingen in diese Studie die beobachtbaren **Veränderungen in der Zielgruppe** der WfbM nicht ein (Teil B, Kap. 4). Ursprünglich für Menschen mit geistiger Behinderung gegründet, ist es dort mittlerweile zu einem **erheblichen Maß an sozialer Heterogenität** gekommen. Unsere Interviews an den Standorten zeigen, dass sich die Zielgruppen der Schulen und der Reha-Beratung der Arbeitsagenturen in ähnliche Richtung verändert haben. Bezeichnend ist, dass diese Veränderungen nicht eindimensional sondern auf mehreren Dimensionen erfolgten. Das Spektrum und die Komplexität der individuellen Ausprägungen von Behinderung scheint größer geworden zu sein. Menschen mit einer geistigen Behinderung oder einer Lernbehinderung wurden als Personen beschrieben, die auch seelische Behinderungen haben und Verhaltensauffälligkeiten zeigen. Die traditionelle Klassifizierung nach Art und Schwere von Behinderungen entspricht jedenfalls nicht der Vielfalt von Erscheinungsformen, die in den Interviews kommuniziert worden sind. Die Differenzierung zwischen der dominanten bzw. vorrangigen Behinderung einer Person und dem, was als Zusatzdiagnosen bzw. sekundäre Behinderungen auftritt, verliert dabei ihre analytische Schärfe. Deutlich wird dies anhand der Mitteilung, dass sich eine im Lebenslauf erworbene Behinderung gegenüber der, die bereits vorher bestand in den „Vordergrund schiebt“. Das, was als Behinderung bezeichnet wird, erscheint vor diesem Hintergrund als ein Aggregat unterschiedlicher Merkmale, die den Handlungsspielraum eines Menschen einschränken und bei starker Ausprägung die Teilhabe am Arbeitsleben in einer WfbM ermöglichen bzw. eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als nicht erreichbar erscheinen lassen.

Es konnte herausgearbeitet werden, dass die Anzahl der Menschen mit schwersten Behinderungen und Schwerstmehrfachbehinderungen nach Einschätzung der Akteure angewachsen ist. Ihr Recht auf Teilhabe stellt Werkstätten und Kostenträger vor das Problem der Abgrenzung nach unten. Die vermehrte Aufnahme dieses Personenkreises in WfbM könnte mit den Anforderungen an eine wirtschaftliche Betriebsführung in Konflikt geraten und ihre Ausgrenzung mit den Prinzipien des SGB IX.

Deutlich wurde auch, dass Menschen mit einer Lernbehinderung und zusätzlichen Diagnosen sowie Menschen, die eine milieubedingte „Negativkarriere“ durchlaufen, bereits Aufnahme in Werkstätten finden und Menschen mit Lernbehinderung, die keine weiteren Einschränkungen haben, einen Qualifizierungsplatz in WfbM nachfragen. Diese Entwicklung stellt Werkstätten und Kostenträger vor das Problem der Abgrenzung nach oben. Durch die Aufnahme dieses Personenkreises würden WfbM den Charakter eines „Auffangbeckens“ für Personen annehmen, die aufgrund von Leistungsproblemen unterschiedlicher Ursache auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht vermittelt werden können. Ihre Abweisung würde unter den gegebenen Bedingungen zu Langzeitarbeitslosigkeit führen.

Der Anstieg der Werkstattbeschäftigten ist sowohl auf die Zunahme der Abgänger/-innen von Sonder- bzw. Förderschulen zurückzuführen als auch auf die Zunahme der Quereinsteiger, d.h. von Personen, die nicht direkt nach der Schule, sondern erst nach einem kürzeren oder längerem Umweg in die Werkstatt kommen. Da beide Gruppen in dem hier betrachteten Fünfjahreszeitraum in etwa dem gleichen Maße angewachsen sind, blieb ihr Verhältnis zueinander nahezu konstant.

Im Hinblick auf die **Abgänger/-innen von Sonder- bzw. Förderschulen** wurde festgestellt, dass im Jahr 2006 knapp 41 % der in die WfbM aufgenommenen Personen unmittelbar aus einer Schule kamen (Teil A, Kap. 4.4.4, Tab. 43). Zum Anstieg der Aufnahmen in WfbM trug insbesondere der massive Zuwachs der Abgänger/-innen aus den Förder- bzw. Sonderschulen für geistig behinderte Kinder bei. Deren Zahl stieg bundesweit im Zeitraum von 2002 bis 2006 um ein gutes Fünftel an (Teil A, Kap. 4.6.3).

Nach den Ergebnissen der Bestandsaufnahme stieg die Anzahl der von WfbM aufgenommenen Schulabgänger/-innen im Zeitraum von 2002 bis 2006 von 4.014 auf 4.727 um 18 % an (Teil A, Tab. 43). Da es sich dabei überwiegend (86 %) um Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf geistige Entwicklung handelte (Teil A, Tab. 49), ist anzunehmen, dass der Anstieg der Schulabgänger/-innen mit geistiger Behinderung insgesamt unter der Bedingung des nahtlosen Überganges von der Schule in die WfbM den in der Bestandsaufnahme festgestellten Zuwachs verursacht hat.

Die Standortanalysen haben gezeigt, dass die überwiegende Mehrheit der Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf geistige Entwicklung im direkten Anschluss an ihre Schulzeit Aufnahme in WfbM finden (Teil B, Kap. 2.1). Dieser nahtlose Übergang wird im Regelfall durch die bewährte Praxis enger Kooperationsbeziehungen zwischen Schulen und Werkstätten ermöglicht (Teil B, Kap. 2.4.3.1.1). Im Verhältnis dazu sind die Kooperationsbeziehungen zwischen Schulen und Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes schwach ausgeprägt. Betriebskontakte sind häufig auf das Engagement von Betroffenen zurückzuführen und nicht auf systematische Aktivitäten der Schulen (Teil B, Kap. 2.4.3.1.2). Von Schulen aufgebaute Kooperationsbeziehungen zu Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes werden von anderen Institutionen nicht konstruktiv aufgegriffen und nicht ausgebaut (Teil B, Kap. 2.4.3.2).

Entgegengewirkt werden kann dieser Entwicklung, indem der Automatismus beim Übergang von der Schule in die WfbM aufgebrochen wird. Ansätze dazu bieten u.a. die Berufswegekongressen, wie sie in Baden-Württemberg im Rahmen des Projektes KoBV durchgeführt werden (Teil C, Kap. 4.1), die in Rheinland-Pfalz eingerichteten Eingliederungskommissionen (Teil B, Kap. 2.4.3.2.2) und der in Nordrhein-Westfalen praktizierte Einsatz von Lehrkräften, die den Übergang von der Schule in das Berufsleben koordinieren (ebd.).

Mit der **Einführung des neuen Fachkonzeptes für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen** der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2004 wurden Schulabgänger/-innen, die zuvor Förderlehrgänge der Zielgruppe F 2 besuchten, im direkten Anschluss an ihre Schulzeit von WfbM aufgenommen. Nach Auskünften von Reha-Berater/-innen nehmen Schüler/-innen mit einer geistigen Behinderung faktisch nicht mehr an den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit teil. Die mit der Einführung des neuen Fachkonzeptes einhergehende Verknappung von Ressourcen (Personalschlüssel und Zeitbudget) hat zur Ausgrenzung von Personen mit einem hohen Unterstützungsbedarf geführt (Teil B, Kap. 4.2.2.2).

Dieser Befund wird durch die Bestandserhebung bestätigt: Im Jahr 2004 stieg die Anzahl der Zugänge zu WfbM aus Schulen gegenüber dem Vorjahr um 11 % (Teil A, Tab. 42) und damit weitaus mehr als im vorangegangenen Jahr (2,2 %) und im nachfolgenden Jahr (2,6 %). Diese deutliche Veränderung kann durch die insgesamt steigende Anzahl der Schulabgänger/-innen mit geistiger Behinderung nicht erklärt werden. Die Anzahl der Abgänger/-innen aus Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung insgesamt stieg von 2003 bis 2004 lediglich um 1,5 % (Teil A, Tab. 63). Der für das Jahr 2004 ermittelte Zuwachs an Werkstattaufnahmen aus Schulen erscheint vor diesem Hintergrund als eine Folge der mit dem neuen Fachkonzept veränderten Förder- und Zuweisungspraxis.

Dass die Werkstattaufnahmen aus berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in den Jahren 2005 und 2006 gesunken sind (Teil A, Tab. 63), kann als ein Indiz für die mangelnde Effektivität der durch das neue Fachkonzept abgelösten Förderstruktur (Teil B, Kap. 3.1) gewertet werden und führt zu der Annahme, dass Schulabgänger/-innen, die zuvor an Förderlehrgängen teilgenommen haben, im Anschluss daran Aufnahme in WfbM fanden, nun ohne „Warteschleife“ im direkten Anschluss an ihre Schulzeit in das Eingangsverfahren von WfbM kommen. Diese Annahme wird von Reha-Berater/-innen ebenso bestätigt wie durch Aussagen kontrastiert, dass mit F2-Lehrgängen viel erreicht wurde und nach deren Wegfall eine Lücke entstanden sei (Teil B, Kap. 3.2.6).

Dass berufsvorbereitende Maßnahmen für Personen der Zielgruppe F2 effizient und erfolgreich sein können, wurde durch den „Förderlehrgang mit Bremer Betrieben für junge Erwachsene mit psychischen Erkrankungen (LBB)“ gezeigt. Binnendifferenzierung und Betriebsnähe scheinen nach diesem Beispiel guter Praxis von größerer Bedeutung zu sein als die Förderdauer (Teil C, Kap. 4.4).

An fast allen Standorten der Fallstudien wurde im Hinblick auf die Klientelgruppe **„lernbehinderte junge Menschen“** übereinstimmend auf die Veränderung hingewiesen, dass Lernbehinderung zunehmend mit Verhaltensauffälligkeiten gepaart ist (Teil B, Kap. 5). Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, die mit ihrem Unterstützungsangebot auf Menschen mit einer „klassischen Lernbehinderung“ zielen, greifen nicht mehr. Es ist anzunehmen, dass sich verfestigende Verhaltensauffälligkeiten mittelfristig dem Symptomkreis seelischer Behinderungen zugeordnet werden. Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass sich ein Teil dieser Klientelgruppe auch bei der wachsenden Zahl von seelisch behinderten Menschen in Werkstätten wiederfindet. Von deren Seite wird dieser Trend kritisch gewürdigt: Dem scheinbaren Gewinn an leistungsstärkeren Mitarbeitern stehen häufig aufwändige Integrationsbemühungen für diesen Personenkreis im Werkstattalltag gegenüber. Insbesondere haben sie ein bislang noch nicht gekanntes Maß an Aggressivität in die WfbM hineingetragen.

Aufgrund eines Verdrängungswettbewerbs „nach unten“ gelangen lernbehinderte Menschen zunehmend in Schulen mit dem Förderschwerpunkt „geistige Entwicklung“. Über diese sowie nach abgebrochenen beruflichen Eingliederungsmaßnahmen oder Langzeitarbeitslosigkeit kommt dieser Personenkreis zunehmend in WfbM. Der Anteil der Lernbehinderten an allen Neuzugängen des Jahres 2006 betrug 6,5 %. Einen Grund dafür, dass lernbehinderte Jugendliche zunehmend um Aufnahme in einer WfbM nachsuchen, sehen wir darin, dass es zwar nach wie vor noch einfache Tätigkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gibt, diese jedoch nicht mehr so einfach sind wie früher. Einfache Arbeit ist zunehmend weniger reine „Muskelarbeit“, sondern wurde vom allgemeinen Trend der Bildungsexpansion und Höherqualifizierung erfasst und stellt z.B. zunehmend Anforderungen an die Allgemeinbildung (Bosch 2001). Zumindest die schwächeren Lernbehinderten sind dem anscheinend zunehmend weniger gewachsen, ebenso wenig wie die Strukturen des gegenwärtigen Fördersystems.

Die interviewten Akteure in Werkstätten, (Sonder-) Schulen und Arbeitsagenturen nannten als Hindernis dafür, dass nicht mehr Übergänge aus WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gelingen (Teil B, Kap. 10), übereinstimmend am häufigsten die Schere zwischen den Leistungsgrenzen der behinderten Menschen und der geringen Zahl an Einfach-Arbeitsplätzen, die im Rahmen ihrer Möglichkeiten lägen. Der Trend, dass Arbeitsvollzüge komplexer und anspruchsvoller werden, ist auch – zumindest teilweise – innerhalb der Werkstätten bereits angekommen.

Die **Quereinsteiger** stellen seit einer nicht mehr rekonstruierbaren Zahl von Jahren mehr als die Hälfte der Zugänge in WfbM und weisen ganz überwiegend eine seelische Behinderung auf (Teil B, Kap. 6). Der umgekehrte Zusammenhang ist sogar noch stärker ausgeprägt: Nur etwa 5 % der seelisch behinderten Neuzugänge kam direkt nach der Schule in die WfbM. Gebremst wird der Andrang am wirksamsten wahrscheinlich noch von dem nur arbeitnehmerähnlichen Status in der Werkstatt, dementsprechend geringen Entgelt sowie der räumlichen Nähe zu als „geistig behindert“ klassifizierten Personen. Das zeigen die hohen Fluktuationsraten gerade bei den seelisch behinderten Neuzugängen. Sowohl bei den Aufnahmen als auch bei den Abgängen lag deren Anteil weit über 30 %, so dass ihr Anteil an den Beschäftigten im Arbeitsbereich von 2001 bis 2006 „nur“ von 15 auf 17 % stieg. Dass so viele seelisch behinderte Menschen in Werkstätten drängen, zeigt, dass es für sie an Arbeitsalternativen mangelt – dass so viele nicht auf Dauer in der WfbM bleiben, zeigt, dass sie sich dort oft nicht am richtigen Platz fühlen. Viele seelisch behinderte Menschen hatten ursprünglich andere Aspirationen für ihr Berufsleben als in einer WfbM zu arbeiten und können ihr Anspruchsniveau nicht auf Dauer so weit absenken, dass sie sich mit diesem Status abfinden können. Insbesondere wollen sie nicht mit den als „geistig behindert“ klassifizierten Menschen „in einen Topf geworfen“ und von deren Stigmatisierung mit betroffen werden (Biewer 2004).

Der Andrang der Quereinsteiger kann nur verringert werden, wenn man den um Aufnahme nachfragenden Personen andere Alternativen zur WfbM anbietet als (Dauer-) Arbeitslosigkeit. Die Kapazitäten für seelisch behinderte Menschen in Integrationsprojekten, die am ehesten auf Arbeitsplätze für diese Klientel spezialisiert sind, sind so gering, dass sie nicht mehr sind als der sprichwörtliche „Tropfen auf den heißen Stein“. Ursprünglich für diese Zielgruppe gegründet, stellten Menschen mit seelischer Behinderung im Jahr 2005 nur noch weniger als ein Drittel der schwerbehinderten Beschäftigten in den seinerzeit gut 500 Integrationsprojekten. Die größte Gruppe waren mit weit mehr als der Hälfte die Körperbehinderten (Deutscher Bundestag Hrsg. 2007, S. 17). Laut Hautop & Scheibner waren im Jahr 2000 von allen in einer Einrichtung der beruflichen Rehabilitation befindlichen Menschen mit seelischer Behinderung gut 80 % in einer Werkstatt, gut 15 % in einer Integrationsfirma, gut 3 % in einer Rehabilitationseinrichtung für psychisch Kranke und knapp 2 % in einem Beruflichen Trainingszentrum (2001, S. 112).

Beiträge zur Lösung des Problems, dass es für Menschen mit seelischer Behinderung zu wenige Arbeitsalternativen außerhalb der WfbM gibt, leisten bzw. leisteten die Beispiele guter Praxis in Berlin, Bremen und Hessen (Teil C, Kap. 4.3, 4.4 und 4.6). Beim Berliner Integrationsunternehmen Mosaik-Services ist positiv hervorzuheben, dass es sich in erster Linie um Menschen mit geistiger und seelischer Behinderung kümmert, also um die beiden am allgemeinen Arbeitsmarkt am stärksten benachteiligten Gruppen von Behinderten, während bundesweit in den Integrationsprojekten mittlerweile Körperbehinderte die Mehrheit stellen. Beim LBB in Bremen wurde der Training-on-the-job-Ansatz mit dem Potenzial gegenseitiger Unterstützung in einer solidarischen Gruppe verknüpft. Dieses Projekt konnte nach zehnjähriger Tätigkeit leider nicht weiter fortgesetzt werden. Bei „New Work“ in Hessen sieht man Chancen darin, gemeinsame Angebote für seelisch und geistig behinderte Menschen im Rahmen eines Projektes vorzuhalten.

Die große Zahl der jüngeren seelisch behinderten Quereinsteiger wirft ernsthafte Zweifel bezüglich der Funktionalität des Fördersystems für Jugendliche mit Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule in das Arbeitsleben auf. Fehlende oder gut gemeinte aber kontraproduktive Fördermaßnahmen können zur Entstehung einer psychischen Erkrankung beitragen, auf deren Grundlage dann eine Aufnahme in die WfbM möglich wird.

Von den älteren verunfallten oder körperlich erkrankten Personen sowie den erwachsenen geistig Behinderten, deren Eltern überfordert oder verstorben sind, lässt sich mit Recht sagen, dass die WfbM für sie der richtige Ort ist. Die Ursachen dieser Arten von Quereinstiegen (Unfälle, Erkrankungen, der demographisch bedingte Alterungsprozess der Gesellschaft) sind zudem politisch nicht steuerbar.

Dass immerhin mehr als 2 % der Zugänge in WfbM aus Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes erfolgen, verweist auf Mängel des „Betrieblichen Eingliederungsmanagements“ und der „betrieblichen Prävention“. Den unter diesen Stichworten seit Jahren forcierten Bemühungen zur Vermeidung gesundheitsbedingter Kündigungen steht der politisch nicht steuerbare Trend zur Verringerung der durchschnittlichen Betriebsgröße entgegen, der mit dem Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft einher geht. Dass schwerbehinderte Arbeitnehmer im Durchschnitt eine höhere Beschäftigungsstabilität aufweisen als Nichtbehinderte wird in der einschlägigen Literatur (z.B. Frick 1992 und zusammenfassend Gehrman 2007, S. 19–33) mit dem Hinweis auf die für Großbetriebe typische „interne Rekrutierung“ von Schwerbehinderten erklärt. Damit ist gemeint, dass bislang nichtbehinderte Beschäftigte den Schwerbehinderten-Status erhalten bzw. animiert werden, diesen zu beantragen. Die Betriebe haben auf längere Sicht Vorteile davon, leistungsgeminderte Beschäftigte (sei es aufgrund von Alter oder Behinderung) zu behalten und auf leichtere Arbeitsplätze umzusetzen, statt sie zu entlassen, weil damit den jüngeren Beschäftigten ein attraktives Szenario für ihre eigene potenzielle Zukunft geliefert wird. Deren Arbeitsmotivation und Identifizierung mit dem Betrieb wird auf einem hohen Niveau gehalten, weil sie aufgrund dieser Anschauung damit rechnen können, dass auch mit ihnen eines Tages ähnlich „schonend“ verfahren wird, wenn sie selbst von Leistungsminderung betroffen werden sollten. Der Trend zur Verringerung der durchschnittlichen Betriebsgröße führt dazu, dass sich immer weniger Betriebe eine solche Personalpolitik leisten können oder wollen, da sie eine gewisse Mindestgröße voraussetzt. Zwar landen die wenigsten der schwerbehinderten Beschäftigten, die heute anders als früher nicht mehr im Betrieb gehalten werden (können), direkt in einer WfbM, der größte Teil wird (zunächst) arbeitslos. Wer jedoch Arbeitslosigkeit auf Dauer nicht aushält, kann unter anderem um Aufnahme in einer WfbM nachfragen.

Für die Mehrzahl der Quereinsteiger scheint die WfbM nicht der beste, aber der aktuell einzig verfügbare Ort für die Teilhabe am Arbeitsleben zu sein. Hier Alternativen zu entwickeln, erscheint uns dringend erforderlich. Da wir jedoch kein Rezept dafür nennen können, wie man diesen Menschen hinreichend viele andere Möglichkeiten bieten kann, um nicht aus der Arbeitsgesellschaft heraus zu fallen, haben wir auf die Formulierung von Handlungsempfehlungen zu diesem Problemkomplex verzichtet.

Die Zugehörigkeit zu einer WfbM ist vom Gesetzgeber an Bedingungen geknüpft worden und deshalb muss die vom **Fachausschuss** wahrgenommene „Gatekeeping“-Funktion erfüllt werden (Teil B, Kap. 7). Ein Gremium, das die Funktion ausübt, über die Berechtigung des Zugangs in die Werkstatt zu wachen sowie darüber, dass der Verbleib darin nicht länger als notwendig andauert, ist unverzichtbar.

Der Großteil dieser Entscheidungen wird „im Vorfeld“ getroffen, weil sich die Mitglieder des Fachausschusses nach Einsicht in die Aktenlage einig sind. Wenn man bedenkt, dass in mehr als der Hälfte der WfbM vier und mehr Fachausschuss-Sitzungen im Jahr durchgeführt werden, und dass in ebenfalls mehr als der Hälfte der WfbM 20 und mehr Einzelfälle pro Sitzung thematisiert werden (Teil A, Kap. 4.9.3, Tab. 116 und 117), dann ist schwer vorstellbar, wie dieser Arbeitsanfall bewältigt werden soll, wenn nicht über die „eindeutigen“ Fälle bereits „im

Vorfeld“ entschieden würde. Gleichwohl wird es immer Grenz- oder Zweifelsfälle geben, denn die im Gesetz genannten Abgrenzungskriterien „nach unten“ (das Vorliegen von Fremd- und Selbstgefährdung, ein Minimum an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitskraft) und „nach oben“ (Unterstützungsbedarf für die Befähigung, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Schritt zu halten) sind nach unserer Einschätzung entgegen anderslautender Hoffnungen nicht restlos objektivierbar. Die Entscheidungen in Grenzfällen bleiben Verhandlungssache vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessenlagen bei den Akteuren. Wünschenswert wäre, wenn jede Seite ihre Entscheidungskriterien offen legte, statt sich hinter vermeintlich objektiven Gutachten zu verstecken.

Die unter den Mitgliedern des Fachausschusses typische kooperative Grundhaltung ist im Prinzip eine günstige Voraussetzung, um an dieser Stelle die Eigeninteressen der einzelnen Institutionen des gegliederten Systems der beruflichen Rehabilitation zu überwinden, deren Perspektiven hier aufeinandertreffen. Der Fachausschuss kann als eine Art „interorganisatorisches Netzwerk“ im Kleinen betrachtet werden. Diese Kooperation kann durchaus hilfreich sein, um „Probleme im Hinblick auf die Wünsche der Betroffenen kreativ zu lösen“, wie es von einer Agentur für Arbeit formuliert wurde. Davon, dass die „Wünsche der Betroffenen“ im Fachausschuss systematisch zur Kenntnis gebracht bzw. genommen werden, kann allerdings angesichts des Befundes aus der Bestandserhebung (Teil A, Kap. 4.9.3, Tab. 118), dass bei etwa zwei Drittel der WfbM dies im Jahr 2006 in keinem einzigen Fall vorkam, keine Rede sein.

Aufgrund eines entsprechenden Drucks von Seiten der Sozialhilfeträger hat seit etwa zwei Jahren die Zahl der mit Dissens verbundenen Zweifelsfälle in Fachausschusssitzungen zugenommen (Teil B, Kap. 7). Dementsprechend ist die Selbstverständlichkeit einer dauerhaften Aufnahme in die WfbM geringer geworden. Als Drucktechniken lassen sich die Verweigerung der Kostenzusage, deren Befristung und die Formulierung von Auflagen und Vermittlungszielen identifizieren. Der Impuls in Richtung allgemeiner Arbeitsmarkt ist durch den entsprechenden Druck der Sozialhilfeträger mittlerweile verstärkt im Fachausschuss „angekommen“ und wurde dort auch angenommen. Die genannten Techniken verfehlen nicht gänzlich ihre beabsichtigte Wirkung, denn es werden zumindest von einigen WfbM daraufhin vermehrt Anstrengungen in diese Richtung unternommen. Diese Erfolge der Politik der Sozialhilfeträger führen aber nicht an dem Dilemma vorbei, dass es an Alternativen für den offensichtlich wachsenden Personenkreis mangelt, der nicht (ganz) so schwach ist, wie es das Gesetz als Bedingung für die Mitgliedschaft in einer Werkstatt voraussetzt, aber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – zumindest aus eigener Kraft – nicht Schritt halten kann.

Wie bei den Zugängen hat auch die absolute Zahl der **Übergänge aus WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt** von 2002 bis 2006 stetig zugenommen. Die auf sämtliche gut 1.400 in diesem Zeitraum von 482 WfbM gemeldeten Übergänge bezogene Übergangsquote in Arbeitsverhältnisse, Ausbildung oder andere berufliche Bildungsmaßnahmen hat sich in dem hier betrachteten Fünfjahreszeitraum jedoch nur marginal von 0,15 % im Jahr 2002 auf 0,17 % in 2006 erhöht. Im Durchschnitt lag sie bei 0,16 % (Teil A, Kap. 4.7.1). Bezogen auf Arbeitsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt betrug die jährliche Übergangsquote über die hier betrachteten fünf Jahre recht stabil 0,11 %. Dabei verteilten sich diese Übergänge jedoch jeweils nur auf ein Fünftel bis ein Viertel der WfbM. Während die eine Hälfte der Werkstätten für den gesamten Fünfjahreszeitraum zumindest einen Übergang berichtete, konnte die andere Hälfte keinen einzigen solchen Fall vermelden. Diesbezüglich waren deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern festzustellen (Teil A, Kap. 4.7.2).

In ländlich strukturierten Wirtschaftsregionen hatten überproportional viele WfbM keinen Übergang zu verzeichnen. Weniger eindeutig ist der Zusammenhang mit der Arbeitsmarktsituation: Zwar gibt es einen statistischen Zusammenhang zwischen Übergangsquote und der mittleren Arbeitslosenquote einer Region, aber auch erhebliche Abweichungen vom Trend. Einerseits gelingen bei vergleichsweise günstiger Arbeitsmarktsituation häufig keine Übergänge, andererseits sind auch bei sehr ungünstiger Arbeitsmarktsituation Überleitungsergebnisse „gegen den Trend“ erreichbar (Teil A, Kap. 4.7.3).

Eine Detailauswertung (Teil A, Kap. 4.7.5) zeigte, dass folgende Gruppen bei den Übergängen überproportional vertreten sind: Männer, Menschen mit seelischer und Lernbehinderung sowie Personen, die sich noch im Berufsbildungsbereich befinden. Bedeutsam für gelingende Übergänge sind zudem ausgelagerte Berufsbildung, **Betriebspraktika und ausgelagerte Einzelarbeitsplätze** (nicht aber ausgelagerte Gruppenarbeitsplätze).

Die einschlägige Forschungsliteratur zeigt, dass Einfach-Arbeitsplätze entgegen der landläufigen Meinung durchaus kein „Auslaufmodell“ sind (Zeller et al. 2004), und dass es auch eine zumindest abstrakt formulierte Einstellungsbereitschaft von Arbeitgebern gegenüber Menschen mit geistiger oder Lernbehinderung gibt (und damit auch derjenigen Personen im Grenzbereich), die noch gar nicht ausgeschöpft ist (Schröder & Steinwede 2004, S. 97). Nur so kann auch erklärt werden, dass es durchaus auch in strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit gelingt, Außenarbeitsplätze in herkömmlichen Betrieben zu finden und Werkstattbeschäftigte auf den allgemeinen Arbeitsmarkt überzuleiten.

Die **wachsende Zahl von Außenarbeitsplätzen** bestätigt, dass es einfache Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gibt. Im Jahr 2006 boten 55 % der WfbM mindestens einen ausgelagerten Arbeitsplatz an; insgesamt waren mehr als 4.600 Personen mit Werkstattstatus in herkömmlichen Betrieben tätig, das sind etwa 3 % der im Arbeitsbereich Beschäftigten. Das Verhältnis von ausgelagerten Gruppen- zu Einzelarbeitsplätzen betrug 3:1 (Teil A, Kap. 4.7.5.4). Im Vergleich zur von con_sens festgestellten Situation im Jahr 2001 hat ein erheblicher Ausbau von Außenarbeitsplätzen stattgefunden. **Diese Ausweitung ist jedoch auch mit Problemen behaftet** (Teil B, Kap. 8). Die Vorteile von Außenarbeitsplätzen für Betriebe sind so groß, dass Außenarbeitsplätze in ernsthafte Konkurrenz zu regulären Arbeitsplätzen für die Werkstattbeschäftigten treten. Das zeigen nicht nur die diesbezüglichen Aussagen aus den Interviews an den Standorten. Das belegt auch die im Rahmen der Beispiele guter Praxis aus Hamburg und Niedersachsen gegenüber neu geschaffenen regulären Arbeitsplätzen viel höhere Anzahl an neu geschaffenen Außenarbeitsplätzen (Teil C, Kap. 4.5 und 4.7).

Ferner gibt es für die verschiedenen Formen von Außenarbeitsplätzen keine verbindlichen Vorgaben – diese Form der Außenarbeitsplätze ist in der WVO nicht einmal benannt. Damit ist der Einfluss der Kostenträger auf die Entwicklung unbefristeter Außenarbeitsplätze auch recht begrenzt – insbesondere dann, wenn man Außenarbeitsplätze der Einfachheit halber den Arbeitsplatzangeboten nach § 5 (1) WVO zurechnet.

Außenarbeitsplätze scheinen besonders geeignet zu sein, Werkstätten hin zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu öffnen (Vorbereitung der Überleitung unter den konkreten Bedingungen des potentiellen Arbeitsplatzes) und Betriebe für die Beschäftigung behinderter Menschen zu interessieren. Diese Öffnungs- und Anbahnungsfunktion können sie aber nur erfüllen, wenn Außenarbeitsplätze in der unbefristeten Variante nicht beliebig verfügbar sind. Denn wegen ihrer Attraktivität für den Betrieb besteht immer die Gefahr, dass man auf dem halben Weg der Integration stehen bleibt.

Eine aussichtsreiche Lösung für das Problem der vielen Werkstattaußenarbeitsplätze in regulären Betrieben, die zu einer *Sackgasse* zu werden drohen, wurde mit dem „Budget für Arbeit“ in Rheinland-Pfalz gefunden, wo man durch Bezuschussung der Betriebe deren Übernahmebereitschaft fördert (Teil C, Kap. 4.9). Hierfür ist jedoch ein Außenarbeitsplatz keine Voraussetzung, Budgetnehmer können auch aus dem Arbeitsbereich oder Berufsbildungsbereich kommen. Ein dauerhafter Lohnkostenzuschuss (in der Funktion eines behinderungsbedingten Minderleistungsausgleichs) an die Betriebe könnte in der Tat einen Durchbruch gegenüber der herkömmlichen Förderungsstruktur mit sich bringen, weil die Mittel, die zur Finanzierung des Berufsbildungs- bzw. Arbeitsbereichs einer WfbM zur Verfügung stehen, statt dessen als Anreiz für reguläre Betriebe verwendet werden.

Betriebspraktika gelten nach der WVO als geeignete Maßnahmen zur Förderung der Überleitung. Die Auswertung der Interviews zeigt demgegenüber aber, dass nur wenige Werkstätten über ein Überleitungskonzept verfügen, in dem die Betriebspraktika curricular eingebunden sind. Die genannten Zielsetzungen zeigen häufig, dass mit der Durchführung von Betriebspraktika die Überleitung nicht verbunden ist. Und wenn mehrere Ziele angegeben werden, ist fraglich, ob dem Ziel der Überleitung die höchste Priorität zukommt. Werkstätten, die über Erfolge bei der Überleitung berichteten, verfügen in der Regel über ein Überleitungskonzept und beschäftigen speziell geschultes Personal, das für die Überleitung zuständig ist.

Die **Werkstättenverordnung** spiegelt kaum noch die Wirklichkeit wider. So gibt es bspw. Werkstätten, die das Eingangsverfahren – vom Kostenträger geduldet [!] – in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes durchführen; viele Werkstätten haben einen externen Berufsbildungsbereich im Programm oder sehen im Berufsbildungsbereich Praktika auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vor, ohne dass dies – analog zum § 5 (4) im Arbeitsbereich – in der WVO für den Berufsbildungsbereich vorgesehen ist. Darüber hinaus fehlt in der Werkstättenverordnung der ausdrückliche Hinweis, dass der Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen auch im Berufsbildungsbereich zu fördern ist. Für ein Regelwerk, das definiert, wie eine Werkstatt strukturiert sein muss, wie sie zu arbeiten hat und an dessen Vorgaben sich jede Werkstatt letztlich messen lassen muss, ist dieser Zustand nicht haltbar.

Bei rund 13 % der Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt kam es innerhalb der ersten 12 Monate zu einem Abbruch des Integrationsversuchs. In rund zwei Drittel dieser Fälle wurden die Betroffenen wieder in die WfbM aufgenommen (Teil A, Kap. 4.7.5.9) Die **Unvereinbarkeit von voller Erwerbsminderung und Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt** erweist sich als Hemmschuh für Überleitungsversuche, in dem sie zu einer vermeintlichen Einschränkung bei der Rückkehr nach einem gescheiterten Integrationsversuch führt oder aber das Schreckgespenst des Rentenverlusts an die Wand malt. Für das Problem der Rückkehr in die WfbM nach einem nicht gelungenen betrieblichen Integrationsversuch wurden in drei Beispielen guter Praxis jeweils auf Landesebene Lösungen gefunden: Im Saarland und Baden-Württemberg ist diese bis zu drei Jahre lang begründungsfrei möglich, in Rheinland-Pfalz unbefristet.

Dass die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben bei Vorliegen der Werkstattbedürftigkeit mit der vollen Erwerbsminderung einhergeht, kommt einer Paradoxie gleich. Im „Budget für Arbeit“ in Rheinland-Pfalz (vgl. Teil C) wird das Problem trickreich umgangen, aber das ändert nichts an der grundsätzlichen Situation. Wenn aus diesem Grund Überleitungsversuche aus der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt erst gar nicht mehr unternommen werden, dann wäre dieser Zustand nicht akzeptabel. Das Prinzip des behinderungsbedingten Nachteilsausgleichs sollte in jedem Fall vor dem Prinzip der vollen Erwerbsminderung rangieren.

Der Abbau von Hemmschwellen, die sich negativ auf Integrationsversuche auswirken können, trägt auch zur **Durchlässigkeit der WfbM** bei. Einen Beitrag dafür leisten die Beispiele guter Praxis aus Berlin und Hessen, indem sie Außenarbeitsplätze gezielt für die Entwicklung regulärer Beschäftigungsverhältnisse nutzen. Durchlässigkeit der WfbM im Sinne des Aufbrechens starrer Entweder-Oder-Strukturen wird auch durch die Kombination von Teilzeitarbeit in der WfbM und auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert, im Beispiel guter Praxis aus Bayern unter dem Titel „Parallelarbeitsverhältnisse“, bei „New Work“ in Hessen als „Mischarbeitsplätze“ bezeichnet.

Über besonderes Personal zur Förderung des Übergangs verfügten 37 % der befragten WfbM (Teil A, Kap. 4.8.4). Ein Fünftel der Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgte **mit Unterstützung eines Integrationsfachdienstes** (Teil A, Kap. 4.7.5.5). Hinsichtlich der Unterstützung von Schulen im Übergangsfeld Schule-Beruf durch IFD spiegelt sich in den Interviews an den Standorten sehr deutlich die bundesweit ungeklärte Situation der Beauftragung von IFD wider (Teil B, Kap. 9). Erkennbar engagiert in diesem Feld sind IFD vor allem in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. In beiden Regionen wird diese Unterstützung bewusst und aktiv von den zuständigen Integrationsämtern gefördert, in begrenztem Umfang auch entsprechende IFD-Ressourcen bereitgestellt.

Hinsichtlich der IFD-Unterstützung von WfbM beim Übergang von Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zeigt sich ein ähnliches Bild. Dies ist zum Teil durch unterschiedliche „Länderpolitiken“ bestimmt (z.B. durch die Bevorzugung WfbM-interner Fachkräfte in einigen Bundesländern), teilweise aber wiederum durch die zum großen Teil ungeklärte Beauftragungs- und Finanzierungssituation. Die WfbM, bei denen es eine regelmäßige Kooperation mit IFD gibt, äußern sich überwiegend recht positiv, hingewiesen wird aber auch auf Probleme, die sich aus der Doppelbetreuung durch WfbM und IFD ergeben und die deutlich machen, dass eine klare Definition von Schnittstellen sehr wichtig ist.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagentur und IFD kann festgestellt werden, dass es an wenigen Standorten eine offenbar sehr konstruktive Zusammenarbeit gibt. In der Mehrheit überwiegen Skepsis und Distanz. Wo die Arbeitsagentur einen IFD nutzt, geschieht dies überwiegend nicht für die Unterstützung von Jugendlichen mit geistiger Behinderung, sondern von lernbehinderten Jugendlichen im Zusammenhang mit Ausbildung.

Sowohl Schulen als auch Arbeitsagenturen und WfbM wiesen mehrfach auf die Wichtigkeit der Zusammenarbeit der Akteure unter Einschluss des IFD in einem Netzwerk hin. Betont wurde ebenfalls mehrfach die Bedeutung ausreichender Ressourcen des IFD für die Unterstützung von Schulen und WfbM.

Die Antworten auf die Frage in den Interviews an den Standorten nach Hindernissen für mehr Übergänge (Teil B, Kap. 4.9) haben unter anderem bestätigt, dass es einen **Sozialisationsprozess in die Werkstatt hinein** gibt, der bereits früh einsetzen und zu einem „Klebeeffekt“ werden kann. Gerade für die Leistungsträger ist dies eng mit einem Status-Problem verbunden. Sie genießen innerhalb der WfbM ein hohes Ansehen und müssen bei einem Übergang in einen herkömmlichen Betrieb damit rechnen, sich am unteren Ende der informellen Hierarchie wiederzufinden. Das Risiko, vom „King“ zum „Hansel“ zu werden, ist nicht gering. Erschwerend wirkt sich ebenfalls aus, dass nicht wenige Werkstattbeschäftigte ihren gesamten Freundeskreis in der WfbM haben. Vereinsamungstendenzen setzen bei manchen Personen schon auf Einzel-Außenarbeitsplätzen ein.

Aus den Standort-Interviews ergab sich zudem, dass die übergangshemmende Rolle der vergleichsweise günstigen EU-Rentenregelung für Werkstattbeschäftigte nach unserer Einschätzung eher überschätzt wird. Dagegen sprechen etwa Beispiele, über die in der einschlägigen Forschung (Spiess 2004) berichtet wird. Es gab und gibt Werkstattbeschäftigte, die auf diese Vorteile zu verzichten bereit sind, weil der Stachel des Stigmas, zu einer als diskriminierend wahrgenommenen Sondereinrichtung zu gehören, tief genug sitzt, um eine starke und dauerhafte Motivation für einen Übergang zu fundieren. Sie stehen sich hinterher finanziell gar nicht unbedingt besser als während ihrer Zeit in der Werkstatt, aber es geht ihnen zentral um den Symbolwert eines herkömmlichen „Lohnstreifens“, um den Status eines „normalen“ Arbeitnehmers. Man wird diesen Menschen nicht gerecht, wenn man sie nur unter dem Gesichtspunkt des „homo oeconomicus“ betrachtet. Zwar wurde auch in einigen unserer Interviews die EU-Rente als Übergangs-Hindernis genannt, aber in den Berichten über diese Fälle wurde dieses Argument eher von den Angehörigen der Werkstattbeschäftigten ins Spiel gebracht als von diesen selbst.

Resümierend lässt sich festhalten, dass es die *eine, zentrale* Ursache dafür, dass Aufnahmen in eine WfbM in Grenzfällen nicht häufiger vermieden werden und Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht häufiger gelingen, nicht gibt. **Eine Vielzahl von Faktoren trägt zu diesem Stand der Dinge bei**, unter anderem:

- Im Zuge des Prozesses der Bildungsexpansion werden die intellektuellen Anforderungen auch auf den noch vorhandenen Einfach-Arbeitsplätzen angehoben, reine „Muskelarbeit“ gibt es immer weniger, auch bei einfachen Tätigkeiten steigen die Anforderungen an das Allgemeinwissen
- der Anstieg der Absolventen von Sonder- und Förderschulen
- obwohl diese Schulabgänger im Gesetz als Zielgruppe der IFD ebenso vorgesehen sind wie Werkstattbeschäftigte, stellten beide zusammen im Jahr 2005 bundesweit weniger als 4 % der Klienten aller IFD, wobei der „Löwenanteil“ dieser 4 % auf die Bundesländer Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen entfiel (Deutscher Bundestag Hrsg. 2007, S. 21)
- Vorbehalte auf Seiten der Arbeitgeber (Leistung; Kündigungsschutz) und der nichtbehinderten potenziellen Kolleginnen und Kollegen (Konkurrenz, „Berührungsängste“) gegenüber schwerbehinderten Bewerber/-innen
- wirtschaftlich strukturschwache Regionen mit hoher Arbeitslosenquote
- der Sozialisationseffekt in die WfbM hinein (Status-Problem, Freundschaften)
- die Schere zwischen den Schwächen in der räumlichen Orientierung und Mobilität der behinderten Personen und einem schwach ausgebauten ÖPNV in ländlichen Regionen
- der Mangel an Arbeitsalternativen für den steigenden Anteil seelisch behinderter Menschen in unserer Gesellschaft. Indizien dafür werden in Teil A, Kap. 4.6.5 angeführt. Ein Teil der psychischen Erkrankungen von lernbehinderten Jugendlichen entsteht möglicherweise erst im Rahmen von zwar gut gemeinten aber kontraproduktiven „Maßnahmekarrieren“
- die Tradition, dass viele der an der beruflichen Rehabilitation beteiligten Organisationen je für sich und in ihrer Kooperation miteinander noch eher auf den Zugang in die WfbM (Stichwort: Automatismus) und den Verbleib darin (Stichwort: Zielkonflikt der WfbM ihre Leistungsträger betreffend) orientiert sind und schließlich auch
- der besondere Kündigungsschutz für schwerbehinderte Arbeitnehmer, was insbesondere bei der Frage der Umwandlung von Außenarbeitsplätzen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zutage tritt.

Im Zuge der sukzessiven Abnahme der durchschnittlichen Betriebsgröße muss eher mit einer Zunahme derjenigen leistungsgeminderten Personen gerechnet werden, die nicht mehr im Betrieb „aufgefangen“ sondern arbeitslos werden oder gar direkt in einer WfbM landen.

Aus der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur (Solga 2005; Teil B, Kap. 4.9) ergibt sich als weiteres Hindernis für mehr Übergänge, dass die privaten sozialen Netzwerke derjenigen behinderten Werkstattbeschäftigten, die gerne auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln möchten, oft nicht in der Lage oder willens sind, diesen Wunsch zu unterstützen. Das Hauptproblem besteht darin, dass der zu den Einfach-Arbeitsplätzen hinführende „Königsweg“ wie bei Arbeitsplätzen generell über private Beziehungen zu Personen läuft, die in diesen Betrieben bereits arbeiten (der „erweiterte interne Arbeitsmarkt“). Über diese Art von sozialen Netzwerken verfügen Angehörige unterer sozialer und bildungsferner Schichten zunehmend weniger, da sich dieses Milieu insgesamt vom Arbeitsmarkt entfernt hat.

In den Einzeldarstellungen im **Teil C über Beispiele guter Praxis** werden eine Reihe von zum Teil bereits angeführten übertragbaren Lösungen für typische Probleme vorgestellt. Alle Beispiele guter Praxis zeigen, dass keine Organisation das Integrationsproblem aus eigener Kraft lösen kann, sondern dass dazu eine auf Dauer gestellte Kooperation mit möglichst vielen anderen der relevanten Akteure notwendig ist. Für dieses zentrale Problem der *Netzwerkbildung* wurde in allen Beispielen guter Praxis eine Lösung gefunden, und zwar auf verschiedenen Ebenen. Allerdings fällt auf, dass in keinem dieser Netzwerke Unternehmerverbände vertreten sind. Diese wären zum einen wichtig, um das Anliegen der Netzwerke in die Betriebe zu tragen und umgekehrt, um die betriebliche Sichtweise in den Netzwerken hinreichend zur Geltung zu bringen. In Baden-Württemberg, Niedersachsen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz wurden auf Initiative „von oben“ landesweite Programme aufgelegt. Insbesondere im Beispiel des „Budgets für Arbeit“ wurde deutlich, wie viel in Rheinland-Pfalz Aufwand nötig war, um wirklich alle relevanten Akteure „mit ins Boot zu holen“. In Hamburg fanden sich alle vier WfbM des Stadtstaates zu dem Verbundprojekt „Chance 24“ zusammen, in Bayern drei Werkstätten in der Region Mittelfranken zu dem Verbundprojekt „Arbeit plus“. Selbst bei Einzelinitiativen kommt es darauf an, die relevanten Akteure zu überzeugen. Zum Beispiel mussten in dem Berliner Integrationsunternehmen Mosaik Services Kooperationen mit Werkstätten, dem Integrationsamt, dem Kostenträger und auftraggebenden Firmen hergestellt werden.

All diese landesweiten Programme und Einzelinitiativen waren und sind möglich auf der aktuell gültigen Rechtsgrundlage und unter den gegenwärtigen ökonomischen Bedingungen. Das zeigt, dass bei entsprechendem Willen und Engagement auch unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen Integrationserfolge möglich sind. Wie bereits die unterschiedlichen Überleitungserfolge der WfbM legt es aber auch die Schlussfolgerung nahe, dass dieses Engagement nicht überall gleich stark ausgeprägt ist (zur Frage der Wertbindungen vgl. ausführlicher Teil D, Kap. 4.2).

Diese Ergebnisse zusammengenommen führen uns zur Formulierung folgender **Handlungsempfehlungen**, die in der folgenden schematischen Übersicht zusammenfassend dargestellt sind:

Handlungs- empfehlungen (siehe Berichtsteil D – ab Seite 387)	Adressaten																		
	Schulen	Betriebe	WfbM	Integrationsfachdienste	Fachausschuss	Kammern	Schulverwaltungen	Agenturen für Arbeit	Integrationsämter	Jugendämter	Weiterbildungsträger	Regionaldirektionen der BA	Träger der Sozialhilfe	Berufsgenossenschaften	Rentenversicherungsträger	BAG:WfbM	Kultusministerkonferenz	Bundesagentur für Arbeit	BMAS
Betriebliche Integration von auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Menschen bei den beteiligten Akteuren als Leitbild verankern (1)	X	X	X				X	X			X		X	X	X	X		X	
Schulen und Betriebe für die Vorteile kooperativen Handelns sensibilisieren und über erfolgversprechende Kooperationsformen informieren (2.1)						X	X												
Betriebliche Praktika curricular verankern (2.2)	X						X										X		
Die Initiative von Betroffenen stärken (2.3)	X																		
Fortbildungsveranstaltungen zur Gestaltbarkeit individueller Passungsverhältnisse durchführen (2.4)						X	X	X			X					X			
Betriebsorientierte Förderdiagnostik einsetzen (2.5)	X	X	X	X				X											
Frühe Hilfen für Schüler/-innen mit einer Lernbehinderung und psycho-sozialen Problemen anbieten (2.6)	X							X		X									
Schulen und Schulabgänger/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf über IFD informieren (2.7.1)				X															
Die Leistungen von Integrationsfachdiensten als individuellen Rechtsanspruch verankern (2.7.2)																			X
Integrationsfachdiensten die notwendigen Ressourcen bereitstellen (2.7.3)				X															
Berufseinstiegsbegleitung für Schüler/-innen mit Behinderung sichern (2.8)																		X	
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen betriebsnah und fallorientiert durchführen (2.9) - Betriebsintegrierte Qualifizierungssequenzen besonders fördern (2.9.1) - Zeitwänge relativieren (2.9.2) - Vergabep Praxis von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen überdenken (2.9.3)																		X	
Die Definitionsmacht der WfbM im Fachausschuss begrenzen (2.10)	X		X		X			X					X						

Entwicklung
der Zugangszahlen
zu Werkstätten
für behinderte Menschen

Berichtsteil D

Handlungsempfehlungen

Autoren:
Manfred Gehrman
Dirk Momper
Bernd Pieda
Joachim Radatz

Inhalt

Handlungsempfehlungen	388
1 Betriebliche Integration von auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Menschen bei den beteiligten Akteuren als Leitbild verankern.....	389
2 Handlungsempfehlungen zur Schnittstelle Schule/ Beruf	390
2.2 Betriebliche Praktika curricular verankern	390
2.3 Die Initiative von Betroffenen stärken	391
2.4 Fortbildungsveranstaltungen zur Gestaltbarkeit individueller Passungsverhältnisse durchführen	391
2.5 Betriebsorientierte Förderdiagnostik einsetzen.....	391
2.6 Frühe Hilfen für Schüler/-innen mit einer Lernbehinderung und psycho-sozialen Problemen anbieten	392
2.7 Integrationsfachdienste einbeziehen.....	392
2.7.1 Schulen und Schulabgänger/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf über IFD informieren	392
2.7.2 Die Leistungen von Integrationsfachdiensten als individuellen Rechtsanspruch verankern	392
2.7.3 Integrationsfachdiensten die notwendigen Ressourcen bereitstellen	393
2.8 Berufseinstiegsbegleitung für Schüler/-innen mit Behinderung sichern.....	393
2.9 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen betriebsnah und fallorientiert durchführen	393
2.11 Ressourcen bündeln	395
2.12 Schnittstellenmanagement einführen.....	395
2.13 Die Orientierung auf Alternativen zur WfbM im Fachausschuss verankern	395
3 Handlungsempfehlungen zur Schnittstelle WfbM/ allgemeiner Arbeitsmarkt.....	396
3.1 Die Initiative von Betroffenen stärken	397
3.2 Wünsche der Betroffenen ernst nehmen	397
3.3 Im Fachausschuss auf die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen achten	398
3.4 Kostenübernahmen im Fachausschuss an Bedingungen knüpfen	398
3.5 Förderung der Kompetenz für Integrationsberatung in den WfbM	398
3.6 Zielvereinbarung mit Bonus-Malus-System	399
3.7 Tragfähige Produktionszweige im Rahmen von Integrationsprojekten weiterentwickeln	400
3.8 Unterstützung der Werkstätten bei eigenen Initiativen.....	400
3.9 Die Werkstättenverordnung weiterentwickeln	401
3.9.1 Pflicht zur Überleitung verbindlicher regeln	401
3.9.2 Umgang mit Außenarbeitsplätzen	402
3.9.3 Personalausstattung	404
3.10 Werkstattbeschäftigte als Zielgruppen von Integrationsfachdiensten etablieren und die notwendigen Ressourcen bereitstellen	405
3.11 Die Leistungen von Integrationsfachdiensten als individuellen Rechtsanspruch verankern ..	406

Handlungsempfehlungen

Vorbemerkung: Bezugspunkt und Leitlinie unserer Handlungsempfehlungen sind nicht finanzielle Interessen einzelner Kostenträger, sondern die Erweiterung von Wahlmöglichkeiten und Alternativen für diejenigen behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen, die nicht in eine WfbM aufgenommen oder dort nicht mehr bleiben wollen. Solche Alternativen zu organisieren, mag zunächst mehr Geld kosten als einsparen, ist aber wahrscheinlich mittelfristig auch volkswirtschaftlich sinnvoll. Zumindest weisen vorliegende Kosten-Nutzen-Analysen in diese Richtung (vgl. z.B. Ciolek 1997; Egner & Schneider 2005 und Doose 2006, S. 274f.).

Für die Integration behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt gibt es zwei kritische Schnittstellen, nämlich einmal die Schnittstelle im Übergang von der Schule in den Beruf, zum anderen die Schnittstelle zwischen der Werkstatt und dem allgemeinen Arbeitsmarkt. In beiden Fällen zeigt sich, dass zum einen viele Förderschulen auf WfbM ausgerichtet und zum anderen Übergänge aus WfbM nicht sehr zahlreich sind. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Eine Ursache – das haben sowohl die Werkstattbefragungen als auch die Fallstudien ergeben – liegt darin, dass das Leitbild der Integration behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oftmals bei den handelnden Personen nicht verankert ist und daher für das praktische Handeln kaum Bedeutung hat. Um dem Leitbild der Integration behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt an beiden Schnittstellen mehr Gewicht zu verschaffen, machen wir es zum Inhalt unserer ersten Handlungsempfehlung:

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

Adressaten: Agentur für Arbeit und Bundesagentur für Arbeit, Sozialhilfeträger und überörtliche Träger der Sozialhilfe, Rentenversicherungsträger, Berufsgenossenschaften, WfbM und BAG:WfbM, Personalverantwortliche in Betrieben, Personalverantwortliche in Rehabilitationseinrichtungen und für Weiterbildung zuständige Institutionen, Schulen und Schulverwaltung

Wie die schriftliche Befragung der Werkstätten gezeigt hat, verteilen sich die Überleitungserfolge sehr ungleich auf die einzelnen WfbM. Die Interviews im Rahmen der Standortanalysen zeigten unter anderem, dass keineswegs alle Akteure auf das Ziel einer Überleitung bzw. der Vermeidung einer Werkstattaufnahme ausgerichtet sind. Im Rahmen einzelner Beispiele guter Praxis sind die Erfolge teilweise ebenfalls recht unterschiedlich (z.B. Baden-Württemberg, Niedersachsen). Alle verfügbaren Datenquellen zeigen, dass auch unter den gegenwärtigen rechtlichen, ökonomischen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen Erfolge möglich sind, wenn in einer Region hinreichend viele engagierte Akteure bzw. Institutionen ihre auf ein gemeinsames Ziel bezogenen Aktivitäten vernetzen. Sowohl Engagement als auch Vernetzung sind notwendige Bedingungen, wobei das Engagement die wichtigere von beiden ist, denn erst auf seiner Grundlage kommt es überhaupt zu einer Vernetzung. Das Engagement, um mehr Integrationschancen für Sonderschüler/-innen und Werkstattbeschäftigte zu schaffen, hat seinerseits seine Basis in einem Bezug auf Werte. Die sozialpolitischen Selbstreflexionen sollten daher auch die Frage berücksichtigen, woher Wertbindungen kommen können, die einer Orientierung am Leitbild der Schaffung von Arbeitsmarktchancen auch für wesentlich behinderte Menschen förderlich sind. Sozialpolitische Selbstreflexionen wie z.B. das gemeinsame Schnittstellenpapier von BAGüS und BIH klammern die Frage nach Engagement und Wertbindung aus und konzentrieren sich auf die Umlenkung von Anreizen, die in die falsche Richtung gehen, und wo dies nicht hinreicht, auf die Frage, welche Normen verbindlich gemacht werden sollten, damit sich etwas in die gewünschte Richtung ändert.

Wertbindungen lassen sich nicht durch rein rationale Argumentationen erzeugen, etwa durch Appelle an das Normalisierungsprinzip oder neuere Begründungsprinzipien wie z.B. „Empowerment“ oder „Selbstbestimmung“. In der neueren Sozialtheorie wird die Position vertreten, dass die Bindung an neue Werte im Erwachsenenalter nur durch die Erzählung konkreter Geschichten erzeugt werden kann. Der einzig gangbare Weg, auf dem man bei mehr Personen ausgeprägteres Engagement für die Integration auch wesentlich behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erzeugen kann, bestünde demnach darin, mehr nachvollziehbare (Lebens-) Geschichten von Menschen mit Lernschwierigkeiten verfügbar zu machen, in denen deutlich wird, dass es ihnen in einem „normalen“ Betrieb besser gefällt und besser geht als zuvor in der WfbM. Daher sollten z.B. in der Sonderpädagogischen Zusatzausbildung für das Fachpersonal von Werkstätten, vom Werkstatteiter bis zum Gruppenleiter, geeignete narrative Texte behandelt werden. Eine (nicht immer leicht lesbare) sozialtheoretische Herleitung dieses Problematik enthält Anhang A.

2 Handlungsempfehlungen zur Schnittstelle Schule/ Beruf

Die Integration von Schulabgänger/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse des allgemeinen Arbeitsmarktes ist eine Ausnahme, weil die Kooperationsbeziehungen zwischen Schulen und Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes zu schwach ausgeprägt sind oder während der Schulzeit angebaute Betriebskontakte im nachschulischen Bereich nicht weitergeführt und nicht ausgebaut werden. Um für Schüler/-innen mit Behinderungen Alternativen zur WfbM zu schaffen, müssen Schulen und nachschulische Leistungserbringer und Leistungsträger mit Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes zusammenarbeiten. Dies ist zu erreichen, wenn

- für behinderte Menschen eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angestrebt wird wie für andere Menschen auch,
- wenn die Leistungen zur Teilhabe in einem einrichtungs- und kostenträgerübergreifenden Netzwerk koordiniert werden, um betriebliche Integrationspläne zu realisieren.

Die nachfolgenden Empfehlungen bieten dazu konkrete Handlungsansätze¹:

2.1 Schulen und Betriebe für die Vorteile kooperativen Handelns sensibilisieren und über erfolgversprechende Kooperationsformen informieren

Adressaten: Kammer; Schulverwaltungen

Um den Übergang von der Schule in betriebliche Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse zu erreichen, müssen Schulen und Betriebe zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit wird insbesondere angestrebt, wenn

- Schulen erkennen, dass sie durch die Zusammenarbeit mit Betrieben ihre Lehr-/ Lernmöglichkeiten erweitern und verbessern;
- Betriebe erkennen, dass sie durch die Zusammenarbeit mit Schulen Ressourcen für ihre Personalentwicklung und Personalauswahl gewinnen;
- Schulen und Betriebe eine Vorstellung davon haben, wie ihre Zusammenarbeit organisiert werden kann.

Kooperationsbeziehungen zwischen Schulen und Betrieben können folglich gefördert werden, indem Schulen und Betriebe für den wechselseitigen Vorteil ihres kooperativen Handelns sensibilisiert und über erfolgversprechende Kooperationsformen informiert werden.

2.2 Betriebliche Praktika curricular verankern

Adressaten: Schulen; Schulverwaltungen; Kultusministerkonferenz

Nicht alle Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen absolvieren betriebliche Praktika. Die beruflichen Erfahrungen von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischen Förderbedarf geistige Entwicklung bleiben häufig auf Praktika in WfbM beschränkt. Damit möglichst alle

¹ Eine ausführlichere Darstellung dieser Handlungsempfehlungen und das ihnen zugrunde liegende Kooperationsmodell beinhaltet Anhang B.

Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Realität des Arbeitslebens kennen lernen, müssen die Durchführung und die Ziele betrieblicher Praktika zum verbindlichen Bestandteil der Lehrpläne aller Bildungsgänge werden.

2.3 Die Initiative von Betroffenen stärken

Adressat: Schulen

Um berufliche Wünsche zu überprüfen und zu realisieren, finden betriebliche Praktika häufig aufgrund der Initiativen von betroffenen Schüler/-innen und ihren Angehörigen statt. Diese Initiativen sind zu unterstützen. Die beruflichen Wünsche der Schüler/-innen müssen konstruktiv aufgenommen und die Suche nach integrationsbereiten Betrieben in Kooperation zwischen Schüler/-innen, Eltern und Lehrkräften umgesetzt werden.

2.4 Fortbildungsveranstaltungen zur Gestaltbarkeit individueller Passungsverhältnisse durchführen

Adressaten: Schulverwaltungen, Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit, BAG: WfbM; Integrationsämter, Kammern

Damit die beruflichen Möglichkeiten von Schülerinnen und Schülern erkannt und genutzt werden können, dürfen Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit nicht als Merkmale von Personen, sondern müssen als Merkmale eines durch Arbeitsorganisation (z.B. Arbeitsvereinfachung), behinderungsgerechte Anpassung von Arbeitsplätzen (z.B. technische Hilfen), Qualifizierung (z.B. Lernhilfen am Arbeitsplatz) und Arbeitsassistenz gestaltbaren Verhältnisses zwischen konkreten betrieblichen Anforderungen und individuellen Fähigkeiten verstanden werden. Die Feststellung, ob Schüler/-innen mit Behinderungen den allgemeinen Arbeitsmarkt erreichen können oder ihre Teilhabe am Arbeitsleben zunächst in einer WfbM erfolgen soll, ist ohne Referenz auf betriebliche Erfahrungen nicht sachgerecht zu treffen. Sie muss auf der Grundlage des jeweils spezifischen Passungsverhältnisses zwischen individuellen Fähigkeiten und den Anforderungen der in betrieblichen Praktika ausgeführten Arbeitstätigkeiten erfolgen. Dieses Verständnis ist durch die gezielte Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften in Schulen, Ausbilder/-innen in Betrieben und außerbetrieblichen Einrichtungen, Fachkräften in WfbM, Reha-Berater/-innen, Mitarbeiter/-innen der psychologischen und medizinischen Dienste der Agenturen für Arbeit und Mitarbeiter/-innen von Integrationsfachdiensten zu vermitteln.

2.5 Betriebsorientierte Förderdiagnostik einsetzen

Adressaten: Schulen und ihre betrieblichen Kooperationspartner, Agenturen für Arbeit, WfbM und Integrationsfachdienste

Für empirisch fundierte Eingliederungsvorschläge sind förderdiagnostische Instrumente einzusetzen, die auf die betriebliche Wirklichkeit ebenso zugeschnitten sind wie auf die Qualifizierungsmöglichkeiten von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung. Diese Instrumente müssen betriebliche Anforderungen und personenbezogene berufliche Fähigkeiten mit gleichlautenden Merkmalsbeschreibungen erfassen, weil nur auf diese Weise individuelle Passungsverhältnisse abgebildet werden können und der Vergleich zwischen Anforderungen und Fähigkeiten möglich ist. Sie müssen ohne großen Zeitaufwand bearbeitbar sein, damit sie von den betrieblichen Anleitern im Arbeitsalltag genutzt werden; und sie müssen in einfacher Sprache formuliert sein, damit sie auch von jungen Menschen mit Lernschwierigkeiten verstanden werden.

2.6 Frühe Hilfen für Schüler/-innen mit einer Lernbehinderung und psycho-sozialen Problemen anbieten

Adressaten: Schulen, Jugendämter, Agenturen für Arbeit

Wenn die Eingliederungsvorschläge für Schulabgänger/-innen mit der Doppeldiagnose Lernbehinderung und psycho-soziale Probleme oder Verhaltensauffälligkeiten die Aufnahme in das Eingangsverfahren von WfbM beinhalten, ist in vielen Fällen der vorläufige Endpunkt einer Negativkarriere erreicht. Fehlgeschlagene bzw. unangemessene oder unterlassene Hilfe hat dazu geführt, dass die Erwerbsfähigkeit einer Person zur Disposition steht. Derartige Entwicklungen können vermieden werden, indem man die Leistungen der Schulsozialarbeit gemäß § 13.1 SGB VIII und der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche gemäß § 35a SGB VIII mit den schulischen Aktivitäten der Berufsorientierung und den Unterstützungsmöglichkeiten der Reha-Beratung frühzeitig verbindet.

2.7 Integrationsfachdienste einbeziehen

Schwerbehinderte Schulabgänger/-innen gehören gemäß § 109 SGB IX zur Zielgruppe von IFD. Laut § 111 SGB IX ist die Zusammenarbeit zwischen IFD und Einrichtungen der schulischen Bildung vorgesehen. Dennoch erhalten Schulabgänger/-innen bislang nur an wenigen Standorten Unterstützung durch diese Dienste. Damit IFD ihren gesetzlichen Auftrag flächendeckend erfüllen können, sind folgende Maßnahmen umzusetzen:

2.7.1 Schulen und Schulabgänger/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf über IFD informieren

Adressat: Integrationsämter

Wie unsere Standort-Interviews gezeigt haben, weiß man in vielen Schulen gar nicht, dass es IFD gibt. Dieses Defizit ist zu beheben, indem Schulen und Schulabgänger/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf über die Aufgaben und Leistungen von IFD informiert werden.

2.7.2 Die Leistungen von Integrationsfachdiensten als individuellen Rechtsanspruch verankern

Adressat: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Obwohl die Anzahl der von den Integrationsfachdiensten unterstützten Schulabgänger/-innen von 71 in 2003 (BIH; 2003/ 2004, S. 28) auf 1.109 in 2006 (BIH; 2006/ 2007, S. 29) erheblich anstieg, verlässt die überwiegende Mehrheit der Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Schule, ohne dass sie Leistungen von IFD in Anspruch nehmen. Angesichts von ca. 50.000 Schüler/-innen, die pro Jahr Bildungsgänge an Förderschulen beenden (KMK, 2008, S. XV.), wird daran auch das seit 1. Januar 2007 umgesetzte „Programm Job 4000“ wenig ändern. Damit alle schwerbehinderten Schulabgänger/-innen – „die für die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf die Unterstützung eines Integrationsfachdienstes angewiesen sind“ (§ 109 SGB IX) – den IFD in Anspruch nehmen können, sollten die in § 110 SGB IX aufgeführten Leistungen als individueller Rechtsanspruch im Leistungsrecht der Sozialgesetzbücher II, III, VI und VIII verankert werden.

2.7.3 Integrationsfachdiensten die notwendigen Ressourcen bereitstellen

Adressat: Integrationsämter

Schulabgänger/-innen sind zwar als Zielgruppen der IFD gesetzlich genannt (§ 109 SGB IX), sie wurden jedoch zunehmend an den Rand gedrängt, weil der in ihrem Fall zu betreibende Aufwand sehr hoch ist und nicht angemessen vergütet wird. Die meisten IFD können dies mit ihrer Personalausstattung nicht leisten. Wie die Erfahrungen aus Baden-Württemberg zeigen, hat man in diesem Fall wohl am sprichwörtlichen „falschen Ende“ gespart. Dort konnten im Zuge der vermehrten Integration von geistig behinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in den Jahren 2003 bis 2006 15 Millionen Euro für die Eingliederungshilfe eingespart werden (Deutscher Bundestag 2007, S. 21). Ein solcher Einspareffekt ist jedoch nicht umsonst zu haben, zunächst muss entsprechend in personelle Ressourcen investiert werden. In den IFD sind genügend Stellen für entsprechend qualifiziertes Personal zu schaffen. Zum einen bedarf es einer Basisfinanzierung im Sinne von Struktursicherung, und zum anderen muss die Vergütung fallbezogen durch den Bedarf „vor Ort“ geregelt werden. Wenn es denn bei der Finanzierung der IFD nicht ohne „Kopfprämien“ gehen sollte, so schließen wir uns der von Kurt Jacobs bereits 2003 (S. 276) erhobenen Forderung an, diese „zumindest in differenzierter Form“ anzuwenden. Für als „geistig behindert“ klassifizierte Menschen sollte sie im Erfolgsfall doppelt so hoch sein wie üblich.

2.8 Berufseinstiegsbegleitung für Schüler/-innen mit Behinderung sichern

Adressat: Bundesagentur für Arbeit

Im Übergangsfeld zwischen Schule und Beruf gibt es eine ganze Reihe von rechtlich abgesicherten Möglichkeiten zur Unterstützung von jungen Menschen mit Behinderungen. Ein zentrales Problem besteht darin, dass sie mit Ausnahme der Integrationsfachdienste und Reha-Beratung „Insellösungen“ darstellen, die sich auf einzelne Maßnahmen beziehen und nicht auf individuelle Integrationsverläufe. Zur Begleitung des für Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit sonderpädagogischem Förderbedarf so problematischen Übergangs zwischen Schule und Berufsvorbereitung, Berufsausbildung oder Arbeit reichen die bislang verfügbaren Angebote nicht aus. Damit Schüler/-innen mit Behinderung den Übergang in das Arbeitsleben schaffen, brauchen sie eine Unterstützung, die erst endet, wenn stabile sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse erreicht worden sind. Die mit § 421s SGB III vorgesehene Berufseinstiegsbegleitung bietet dazu eine erfolgversprechende neue Möglichkeit, sofern sie betriebsnah ausgestaltet und in Schulen umgesetzt wird, die Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten.

2.9 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen betriebsnah und fallorientiert durchführen

Das neue Fachkonzept für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zielt auf eine betriebsnahe und kooperative Förderstruktur, die zur betrieblichen Integration von Schulabgängerinnen und Schulabgängern mit sonderpädagogischem Förderbedarf geeignet erscheint. Schulabgänger/-innen, die betrieblichen Anforderungen noch nicht gewachsen sind aber durch eine Beschäftigung in der WfbM unterfordert wären oder diese nicht wünschen, profitieren von diesem Angebot bislang nicht hinreichend. Um Alternativen zur WfbM zu entwickeln, müssen berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen den Qualifizierungsbedürfnissen dieses Personenkreises angepasst werden.

2.9.1 Betriebsintegrierte Qualifizierungssequenzen besonders fördern

Adressat: Bundesagentur für Arbeit

Betriebsintegrierte Förder- und Qualifizierungssequenzen können für Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf nicht umgesetzt werden, weil die dazu notwendigen Ressourcen nicht verfügbar sind. Die vom Kostenträger finanzierten Kostensätze müssen nach Maßgabe des individuellen Unterstützungsbedarfs der teilnehmenden jungen Menschen und den von den Maßnahmeträgern im Einzelfall erbrachten Leistungen ermittelt werden. Für die betriebliche Qualifizierung und arbeitsplatzbezogene Einarbeitung eines Teilnehmenden sind pro Zeiteinheit mehr Mittel zur Verfügung zu stellen als für ihre oder seine Qualifizierung in den Werkstätten des Trägers.

2.9.2 Zeitwänge relativieren

Adressat: Bundesagentur für Arbeit

Damit mehr junge Menschen mit Behinderung in Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse integriert werden können, muss die zeitliche Begrenzung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen relativiert werden. Der im individuellen Qualifizierungs- und Integrationsprozess erreichte Sachstand sollte dabei entscheidend sein. Die Berufsvorbereitung darf keinesfalls abgebrochen werden, wenn durch ihre Weiterführung Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisse erreicht werden können.

2.9.3 Vergabep Praxis von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen überdenken

Adressat: Bundesagentur für Arbeit

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sind nach dem neuen Fachkonzept in die regionalen Netzwerke einzubinden. Durch die aktuelle Vergabep Praxis von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen werden der Aufbau regionaler Netzwerke jedoch erschwert und erreichte Netzwerkstrukturen durch Trägerwechsel zur Disposition gestellt. Um stabile Netzwerkstrukturen zu erreichen, sollte die gegenwärtige Vergabep Praxis überdacht werden

2.10 Die Definitionsmacht der WfbM im Fachausschuss begrenzen

Adressaten: Arbeitsagenturen, WfbM, Sozialhilfeträger, Schulen, Fachausschuss

Die Fallstudien haben ergeben, dass sich die anderen im Fachausschuss vertretenen Parteien in strittigen Fällen meist doch den Einschätzungen der WfbM beugen, weil diese die betreffenden Personen am besten kennen. Im ersten Fachausschuss nach § 2 WVO sollte die Anwesenheit einer Vertreterin bzw. eines Vertreters der abgebenden Schule obligatorisch sein, weil nur so eine unverfälschte Informationsweitergabe und Kontinuität gewährleistet werden kann. Die Anhörung von Experten und Sachverständigen wie beispielsweise betrieblichen Ausbilder/-innen oder Mitarbeiter/-innen von IFD, ist eine noch zu selten genutzte Möglichkeit, diese Dominanz aufzubrechen. Zu hinterfragen ist auch, ob es richtig ist, dass die WfbM zu den Fachausschusssitzungen einlädt und bei diesen „federführend“ ist. Denkbar wäre auch, dass die Sozialhilfeträger zu den Sitzungen einladen und diese leiten.

2.11 Ressourcen bündeln

Adressaten: Schulen

Um eine kohärente, zielführende und nachhaltige Unterstützung von Schüler/-innen mit Behinderung zu gewährleisten, müssen die verfügbaren Hilfen nach Maßgabe des Einzelfalls koordiniert werden. Durch den koordinierten und am Fallverlauf orientierten Einsatz dieser Hilfen kann ihr Wirkungsgrad erheblich verbessert werden. Auch neue Unterstützungsmöglichkeiten wie Berufseinstiegsbegleitung oder das „Programm Job 4000“ stehen in der Gefahr, relativ wirkungslos zu verpuffen, wenn es nicht gelingt, sie mit den an Schulen bereits umgesetzten Aktivitäten zur Berufsorientierung und den bereits vorhandenen Instrumenten der nachschulischen Unterstützung zu einem arbeitsteiligen Ganzen zu verbinden. Es geht darum, bereits in der Schulzeit ein am Einzelfall orientiertes Netzwerk zur betrieblichen Integration zu knüpfen, in dem die verfügbaren Ressourcen miteinander verzahnt sind.

2.12 Schnittstellenmanagement einführen

Adressaten: Schulen, Integrationsfachdienste, WfbM und weitere lokale nachschulische Bildungseinrichtungen, Rehabilitationsträger für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

Damit die im Einzelfall verfügbaren Hilfen koordiniert umgesetzt werden können und in der Schulzeit angebahnte erprobte Betriebskontakte nicht verloren gehen, ist ein Schnittstellenmanagement im Übergangsfeld zwischen Schule und Beruf eine notwendige Voraussetzung. Bei der Planung von nachschulischen Bildungsanschlüssen muss die Realisierung von betrieblichen Integrationsperspektiven das vorrangige Ziel sein. In Zusammenarbeit mit den nachfolgenden Leistungsträgern und Leistungserbringern ist in der Schulzeit ein betriebsbezogenes Unterstützungssystem zu organisieren, das den im Einzelfall hinreichenden Qualifizierungs- und Unterstützungsbedarf nachhaltig sichert. Auf welche Weise dieses Schnittstellenmanagement organisiert wird und wer die Verantwortung dafür tragen soll, kann nur auf Grundlage der jeweils regionalen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung bereits vorhandener Partnerschaften und Netzwerke entschieden werden.

2.13 Die Orientierung auf Alternativen zur WfbM im Fachausschuss verankern

Adressaten: Arbeitsagenturen, WfbM, Sozialhilfeträger, Fachausschuss

Unter den Mitgliedern des Fachausschusses herrscht eine kooperative und auf Konsens orientierte Grundhaltung vor. Dies ist eine günstige Voraussetzung, um in diesem Gremium die im gegliederten System der beruflichen Rehabilitation „eingebauten“ Eigeninteressen der einzelnen Institutionen zu überwinden. Über erste zu verzeichnende Ansätze hinaus muss jedoch in den Fachausschusssitzungen der Blick auf Alternativen zur WfbM zur Grundhaltung werden. Die Geschäftsordnungen der Fachausschüsse sollten dies vorsehen und vorliegende Geschäftsordnungen sollten darauf hin überprüft werden, ob sie diesen Ansprüchen gerecht werden. Wenn diese Grundhaltung gewährleistet werden kann, wird der Fachausschuss zu einem Bindeglied eines übergreifenden und individualisierten Fallmanagements, mithin zu einem Gremium, das eine durchgängige Integrationsverantwortung übernimmt. Diese könnte wie in den Berufswegekonferenzen in Baden-Württemberg bereits in den Schulen beginnen und im Falle einer Überleitung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt auch die Frage der Nachsorge und eventuellen Rückkehr betreffen.

3 Handlungsempfehlungen zur Schnittstelle WfbM/ allgemeiner Arbeitsmarkt

Adressaten: Agentur für Arbeit, Träger der Sozialhilfe, Werkstätten für behinderte Menschen, ggf. weitere Kostenträger wie Rentenversicherungsträger und Berufsgenossenschaften

Im Untersuchungszeitraum von 2002 bis 2006 lag die Überleitungsquote im Durchschnitt gerade mal bei 0,16 %. Die Verteilung der Überleitungserfolge ist andererseits sehr differenziert zu betrachten. Wenn es auch einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsstruktur, Arbeitslosigkeit und Überleitungserfolge zu geben scheint (vgl. Abschnitt 4.7 Teil A), ist es keineswegs so, dass Überleitungserfolge nur da vorliegen, wo die Arbeitslosenquote gering und die Region von einer starken Wirtschaftskraft geprägt ist. Im Gegenteil: Es lassen sich in strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit Werkstätten mit Überleitungserfolgen finden ebenso wie es in strukturstarken Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit Werkstätten ohne Überleitungserfolge gibt. Dieser Befund legt die Vermutung nahe, dass Überleitungserfolge etwas mit dem Engagement und dem Leitbild der handelnden Personen zu tun haben.

Um dieses Leitbild mit Leben zu füllen, scheinen uns die folgenden Empfehlungen geeignet zu sein:

- Förderung der Kompetenz für Integrationsberatung in den WfbM
- Zielvereinbarungen mit Bonus-Malus-System
- Weiterentwicklung tragfähiger Produktionszweige in Integrationsprojekten
- Unterstützung von Initiativen der WfbM
- Verknüpfung von Kostenübernahmen an Bedingungen
- Einbindung des IFD
- Weiterentwicklung der Werkstättenverordnung durch verbindliche Regelung der Pflicht zur Überleitung, bedachten Umgang mit Außenarbeitsplätzen und Überprüfung der Personalausstattung.

Dementsprechend sollten beide Seiten, Werkstätten wie Kostenträger, die folgenden Ausführungen als Chance betrachten, in einen konstruktiven und sachbezogenen Dialog über die Verbesserung des Übergangs und die Öffnung der Werkstätten einzutreten.

Den konkreten Empfehlungen vorangestellt, seien die folgenden Hinweise gegeben²:

- Die folgenden Empfehlungen antizipieren, dass ihre Umsetzung erhöhte personelle Ressourcen erfordern – was aus unserer Sicht aber sachlich erforderlich zu sein scheint. Angesichts beschränkter personeller Ressourcen ist anzuraten, dass die Kostenträger zunächst selber klären müssen, auf welche die WfbM betreffenden Handlungsfelder sie steuernd Einfluss nehmen wollen. Die Prioritäten zur Entscheidungsfindung werden dabei insbesondere von den rechtlichen Vorgaben und den sozialpolitischen wie ökonomischen Rahmenbedingungen bestimmt.

2 Die folgenden Ausführungen lassen sich von ihrer Systematik her auf andere Bereiche und andere Handlungsfelder übertragen. Wir beschränken uns hier auf das durch das Kapitel „Außenarbeitsplätze und Praktika zur Förderung des Übergangs“ induzierte Handlungsfeld der Überleitung von der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

- Ausgehend von diesen Prioritäten sind (ggf. über die meist standardisierten Prüfungs-, Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen hinausgehende) Vereinbarungen (Zusatzvereinbarung) zwischen Kostenträger(n) und Werkstatt auf freiwilliger Basis anzustreben, in denen besondere Absprachen zu bestimmten Details getroffen werden. Auf diese Weise kann mit einer ausreichenden Verbindlichkeit sichergestellt werden, dass getroffene Vereinbarungen von allen beteiligten Seiten gewollt sind und eine Umsetzung gesichert wird.
- Können (bilaterale) Vereinbarungen auf freiwilliger Basis nicht abgeschlossen werden, sollten hingegen die Kostenträger versuchen, Rahmenvereinbarungen zwischen den betroffenen Interessenvertretungen der Kostenträger und den Werkstätten und/ oder den Wohlfahrtsverbänden zu schließen. Auch diese sollten möglichst detailliert und konkret ausformuliert sein.
- In der Verantwortung der Kostenträger liegt es, auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu achten.
- Wenn alle vorgenannten Schritte wider Erwarten nicht greifen, wäre zu prüfen, ob entsprechende Gesetze oder Verordnungen geändert oder ergänzt werden müssen.

Vereinbarungen sollten (regelmäßig) daraufhin überprüft werden, ob sie eingehalten werden oder ob das Vereinbarte umgesetzt wurde. Gegebenenfalls sind sie zu modifizieren, zu ergänzen, durch neue zu ersetzen oder aufzuheben. Die besten Vereinbarungen taugen nichts, wenn das Engagement der Personen fehlt, die für die Umsetzung verantwortlich sind (vgl. hierzu auch die erste Handlungsempfehlung zusammen mit Anhang A).

Auf Seiten der Kostenträger ließe sich das Engagement der Mitarbeiter/-innen beispielsweise dadurch steigern, dass sie in die Prioritätsfindung einbezogen werden und ihnen die Möglichkeit einräumt wird, regelmäßig über sie interessierende Fragen ihres Verantwortungsbereiches im Rahmen von moderierten Diskussionsrunden zu diskutieren oder fachbezogene Erfahrungen mit den Kolleginnen und Kollegen anderer Kostenträger auszutauschen.

Auf Seiten der WfbM ließe sich das Engagement des Fachpersonals dadurch steigern, in dem man ihm einerseits deutlich macht, dass die Werkstatt für die behinderten Menschen nur dann attraktiv sein und im Wettbewerb bestehen und damit einen sicheren Arbeitsplatz bieten kann, wenn sie das Leitbild der Integration mit Leben füllt und andererseits, in dem man dem Personal die Möglichkeit zur kontinuierlichen Weiterbildung und zum Fachaustausch mit Kollegen anderer Werkstätten bietet.

3.1 Die Initiative von Betroffenen stärken

Um berufliche Wünsche zu überprüfen und zu realisieren, sind Praktika in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes oder die Beschäftigung auf Außenarbeitsplätzen notwendig. Darauf bezogene Initiativen von Werkstattbeschäftigten und deren Angehörige sind zu unterstützen und deren Wünsche müssen konstruktiv aufgenommen und die Suche nach integrationsbereiten Betrieben in Kooperation zwischen dem Werkstattbeschäftigten müssen vorgenommen werden.

3.2 Wünsche der Betroffenen ernst nehmen

Zweite und dritte Gutachten in strittigen Fällen sind nur für diejenigen Experten von sicherem Nutzen, die mit ihrer Durchführung beauftragt werden. Wenn darin ein Potenzial für den allgemeinen Arbeitsmarkt attestiert wird, die betreffende Person sich aber mittlerweile in der

WfbM heimisch fühlt, sind sie hingegen nutzlos. Die Motivation, die WfbM in Richtung des allgemeinen Arbeitsmarkts verlassen zu wollen, muss stark ausgeprägt sein, sonst fehlt eine entscheidende Voraussetzung für einen solchen Versuch. Vor dem Hintergrund, dass Betroffene nur selten im Fachausschuss angehört werden, sollte es spätestens dann, wenn im Fachausschuss Zweifelsfälle auftauchen, darum gehen, in Erfahrung zu bringen, was die betreffende Person sich selbst wünscht. Wenn dies eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist, muss die Organisation einer werkstattexternen betrieblichen Erprobung obligatorisch sein. Wenn hierfür das Personal der Werkstatt nicht ausreicht, muss ein Integrationsfachdienst eingeschaltet werden. Im Fachausschuss muss die Entwicklung von Personen, von denen bekannt ist, dass sie den Wunsch haben, die WfbM zu verlassen, und denen man ein Potenzial für den ersten Arbeitsmarkt zutraut, systematisch unter dem Blickwinkel eines zu ermöglichenden Übergangsversuchs verfolgt werden. Dort, wo ein Potenzial für den ersten Arbeitsmarkt eingeschätzt wird, aber ein Wunsch die WfbM zu verlassen, nicht erkennbar ist, sollte er durch die Zusicherung von Unterstützung und Rückkehrmöglichkeit geweckt werden.

3.3 Im Fachausschuss auf die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen achten

Die Anhörung der Betroffenen im Fachausschuss nach den drei Monaten im Eingangsverfahren (§ 3 Absatz 3) ist eine zu selten genutzte Gelegenheit, die Wünsche der Betroffenen stärker als Ausgangspunkt zu nutzen. Im Jahr 2006 erfolgte eine solche Anhörung von zumindest einer Person nur in etwa einem Drittel der WfbM. Dass man sich in mehr als 40 % der WfbM um die Bestimmung nach § 5 Absatz 5 WVO, der zufolge einmal jährlich über Übergangskandidaten zu diskutieren ist, nicht kümmert, ist ein abzustellender Missstand. Dieser ist sogar im Konsens mit den Vertreter/-innen der Sozialhilfeträger zustande gekommen. Deren Vorgesetzte sollten darauf achten, dass die von ihnen entsandten Vertreter/-innen das integrationspolitische Anliegen im Fachausschuss offensiver vertreten. Sollte eine WfbM auch nach entsprechender Aufforderung keine Übergangskandidaten zur Diskussion stellen, könnten von Seiten der Kostenträger selbst Personen genannt werden.

3.4 Kostenübernahmen im Fachausschuss an Bedingungen knüpfen

Die Praxis der Sozialhilfeträger, die Kosten für den Arbeitsbereich in manchen Fällen nur vorläufig und befristet zu übernehmen, hat sich als Ansporn für mehr Überleitungsbemühungen erwiesen. Auf derselben Linie läge es auch, wenn die in den Fallstudien dokumentierte Praxis, das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich „im Paket“ zu bewilligen, unterbunden würde. Die Übernahme der Kosten für den Berufsbildungsbereich sollte grundsätzlich zunächst nur für ein Jahr bewilligt werden.

3.5 Förderung der Kompetenz für Integrationsberatung in den WfbM

Dem Anschein nach verbleiben bei den Kostenträgern ungenutzte Möglichkeiten. Sie sollten die Kompetenzen für Integrationsberatung in den WfbM gezielter fördern, indem sie zum Beispiel Anreize dafür schaffen, dass Werkstätten zu diesem Zweck Stellen einrichten, deren Inhaber als Ansprechpersonen für Werkstattbeschäftigte fungieren und die eine Überleitung für die Zielgruppe in den allgemeinen Arbeitsmarkt anstreben und zugleich auch für alle externen

Fachdienste Partner sind (z.B. für den Integrationsfachdienst). Wegen möglicher Zielkonflikte zwischen Außenarbeitsplätzen und regulären Arbeitsplätzen sollte diese Fachkraft aber nicht zugleich auch für die Betreuung von Außenarbeitsplätzen zuständig sein.

Sinnvoll scheint es, die Refinanzierung dieser Stellen durch den zuständigen Kostenträger an die Erreichung von Zielvorgaben zu koppeln. Für eine solche Praxis gibt es bereits vergleichbare Beispiele (Beispiele guter Praxis aus Bayern und dem Saarland).

Umgekehrt bestünde Anspruch an die Werkstatt zur Darlegung, worin ihre Schwierigkeiten der Überleitung bestehen und warum Überleitungen bisher nicht oder nur in geringem Maße stattgefunden haben. Ferner sollte der Kostenträger seine Kostenzusage für eine Fachkraft für Integration von nachstehenden und ausgewiesenen Belegen abhängig machen:

- die Wünsche der Werkstattbeschäftigten wurden regelmäßig und systematisch erfasst
- in den individuellen Eingliederungsplänen sind Maßnahmen zur Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt berücksichtigt
- ein differenziertes Überleitungskonzept liegt vor
- mit regionalen Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes sind Möglichkeiten der Schaffung von Arbeitsplätzen für Werkstattbeschäftigte ausgelotet
- betriebsorientierte förderdiagnostische Instrumente liegen vor und werden eingesetzt.³

3.6 Zielvereinbarung mit Bonus-Malus-System

Den Kostenträgern sind Zielvereinbarungen mit den WfbM zu empfehlen, die Planungen für Überleitungen beinhalten. Eine solche Zielvereinbarung kann integraler Bestandteil der Prüfungs-, Leistungs- und Vergütungsvereinbarung nach § 75 SGB XII zwischen Kostenträger und WfbM sein oder es kann dort – zum Beispiel unter einer Rubrik „besondere Vereinbarungen“ – ein Verweis auf die separat abzuschließenden Zielvereinbarungen gegeben werden.

Die Zielvereinbarungen enthalten quantifizierbare Größen sowie Indikatoren, die eine Bewertung der Zielerreichung erlauben. Ferner sollten Zeitpunkte benannt werden, an denen die Zielerreichung jeweils überprüft wird.

Der Grad der Zielerreichung kann durch ein Bonus-Malus-System honoriert werden. Dabei ist aber darauf zu achten, dass das Bonus-Malus-System so gestaltet wird, dass die WfbM ein Eigeninteresse an einem hohen Grad der Zielerreichung hat (in dem zum Beispiel die Refinanzierung der Kosten nur bei vollständiger oder bei einem festzusetzenden Grad der Zielerreichung gewährleistet ist). Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Werkstatt auf den mit der Zielerreichung verbundenen Bonus gerne verzichtet und lieber alles beim Alten belässt.

Neben den quantifizierbaren Größen können Zielvereinbarungen auch eine längerfristige Strategie der Werkstatt festhalten, aus denen beispielsweise hervorgeht, wie die Werkstatt den Überleitungsprozess professionalisieren und in Zukunft gestalten will.

Zielvereinbarungen sollten im Rahmen eines Aushandlungsprozesses zwischen WfbM und Kostenträger(n) erfolgen, weil nur so sicher gestellt werden kann, dass die WfbM die vereinbarten Ziele umsetzen will und umsetzen kann. Eine Werkstatt, die weder in ihren Förder-

³ Als betriebsorientiert können förderdiagnostische Instrumente gelten, wenn sie Fähigkeiten und Anforderungen mit denselben Tätigkeitsmerkmalen beschreiben und das Ausfüllen des Bewertungsbogen nicht über Gebühr Zeit beansprucht.

plänen die Überleitung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorsieht, noch ihren behinderten Beschäftigten Außenarbeitsplätze anbietet und auch keine anderen Maßnahmen plant, die einer Überleitung förderlich sind, wird kaum in der Lage sein, von heute auf morgen Werkstattbeschäftigte überzuleiten. Hier könnte die Zielvereinbarung in einem ersten Schritt darin bestehen, eine vereinbarte Anzahl von Personen, die für eine Überleitung geeignet erscheinen, zu identifizieren und für diesen Personenkreis dann im Rahmen einer Übergangsgruppe Förderangebote zu entwickeln und durchzuführen. Wenn die Werkstatt keine Personen benennt, kann der Kostenträger von sich aus Personen vorschlagen, zum Beispiel Kandidatinnen oder Kandidaten aus dem Berufsbildungsbereich, die für eine Überleitung in den Arbeitsbereich vorgesehen sind.

Zu berücksichtigen sind neben der WfbM-spezifischen Ausgangslage auch die regionalen (wirtschaftlichen) Besonderheiten, wie zum Beispiel Größe und Struktur der regional ansässigen Betriebe, Struktur des öffentlichen Personennahverkehrs und andere relevante Faktoren. Gegebenenfalls sind Vereinbarungen an weitere spezifische Randbedingungen anzupassen.

Je nach Ausgangslage, regionalen und weiteren Randbedingungen werden in solchen Zielvereinbarungen Überleitungsquoten festgelegt, die sich zunächst am Überleitungserfolg der letzten Jahre orientieren. Für Werkstätten, die noch gar keine Überleitungserfahrung bzw. Überleitungserfolge vorweisen können, wären zunächst kleinschrittige Ziele zu identifizieren, wie zum Beispiel die Entwicklung von Angeboten zur persönlichen Zukunftsplanung für die Beschäftigten oder die systematische Erfassung ihrer Wünsche. Ausgangspunkte erster Zielvereinbarungen liegen in der Möglichkeit, werkstattspezifische Stärken-Schwächen-Analyse in Verbindung mit einer Chancen-Risiken-Analyse zu erstellen, um Überleitungsprozesse strukturiert vorzubereiten.

3.7 Tragfähige Produktionszweige im Rahmen von Integrationsprojekten weiterentwickeln

Die Werkstätten für behinderte Menschen müssen ihre Entwicklungs- und Veränderungspotenziale aktiv nutzen, um die Zahl ihrer Integrationserfolge zu steigern.

Hierzu sollte einerseits geprüft werden, inwieweit tragfähige Produktionszweige der Werkstatt in Integrationsfirmen übergeleitet werden können. Weiterhin verfügen viele Werkstätten über stabile Auftragsituationen seitens mittlerer und größerer Unternehmen. Hier sollte besonders geprüft werden, inwieweit diese Auftragsfertigung in Integrationsabteilungen der Firmen, begleitet durch die WfbM, übergeleitet werden können bzw. ob die Werkstatt selbst in solchen Bereichen eine Integrationsabteilung einrichtet (vgl. Fußnote 5). Beide Strategien können einen wichtigen Beitrag zur Normalisierung der Arbeitswelten behinderter Menschen leisten.

In ländlichen Regionen sind die WfbM oft wichtige und große Arbeitgeber. Diese arbeitsmarktpolitische Funktion kann durch die beschriebenen Strategien unterstützt werden, ergänzt durch einen Berufsbildungsbereich, der sein Angebotsspektrum durch die Bereitstellung von anerkannten Qualifizierungsmodulen und Ausbildungsplätzen für Jugendliche und junge Erwachsene in der jeweiligen Region zur Verfügung stellt.

3.8 Unterstützung der Werkstätten bei eigenen Initiativen

Kostenträger sollten Werkstätten dann unterstützen, wenn diese gemeinsam mit den Werkstattbeschäftigten verschiedene Möglichkeiten der beruflichen Integration erproben wollen. Unterstützungsfähig sind aus unserer Sicht zum Beispiel WfbM-Teilzeitbeschäftigten, bei

denen Werkstätten Mischarbeitsverhältnisse (Teilzeit in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes, Teilzeit in der WfbM) erproben wollen, die – je nach den Wünschen, Neigungen und Fähigkeiten der Werkstattbeschäftigten – sehr vielfältig gestaltet sein können und daher auch zu weniger als 15 Stunden Wochenarbeitszeit in der Werkstatt führen können (vgl. das Beispiel guter Praxis aus Hessen).

3.9 Die Werkstättenverordnung weiterentwickeln

3.9.1 Pflicht zur Überleitung verbindlicher regeln

Adressaten: Bundesregierung/ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Agentur für Arbeit, Träger der Sozialhilfe, Werkstätten für behinderte Menschen, ggf. weitere Kostenträger wie Rentenversicherungsträger und Berufsgenossenschaften

Als ein Instrument zur Umsetzung des mit dem SGB IX intendierten Paradigmenwechsels sollte die Werkstättenverordnung (WVO) weiterentwickelt und eingesetzt werden.

Die Aktivitäten der Werkstätten gehen zum Teil weit über das hinaus, was in der Werkstättenverordnung festgelegt ist. Eine Anpassung an die gelebte Wirklichkeit wäre daher zu empfehlen und durch den Ordnungsgeber zu veranlassen. Vorbildliche Aktivitäten erhielten dadurch einen verbindlichen Charakter und könnten so in der Folge von allen Werkstätten eingefordert werden.

Für das Eingangsverfahren und für den Berufsbildungsbereich wäre deutlich zu formulieren, dass die Werkstatt im Einzelfall prüft, ob ein Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geboten ist und sie entsprechende zielgerichtete Maßnahmen für diesen Übergang im Eingliederungsplan festschreibt und durchführt. Ein dem Absatz 4 des § 5 (Arbeitsbereich) vergleichbarer Absatz sollte auch in den § 4 (Berufsbildungsbereich) aufgenommen werden.

Das Recht der Werkstattbeschäftigten auf selbstbestimmte Teilhabe am Arbeitsleben ist in den Vordergrund zu rücken und somit die berufliche Integration der Werkstattbeschäftigten zu einem expliziten Hauptanliegen der Werkstätten zu machen. Förderlich hierzu wäre zum Beispiel, dass Werkstätten systematisch die Wünsche der Werkstattbeschäftigten eruieren und mit Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes versuchen, geeignete Arbeitsplätze für Werkstattbeschäftigte zu entwickeln.

Die WVO wäre dahingehend so zu überarbeiten, dass sie das Recht der Werkstattbeschäftigten auf selbstbestimmte Teilhabe am Arbeitsleben in den Vordergrund rückt und berufliche Integration stärker fördert.

Der § 5 Absatz 4 WVO wäre dementsprechend verbindlicher zu formulieren, und zwar anstelle von: „Der Übergang von behinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist durch geeignete Maßnahmen zu fördern“ sollte es verbindlicher heißen: „Der Übergang von behinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist durch geeignete Maßnahmen vorzubereiten und durchzuführen.“

3.9.2 Umgang mit Außenarbeitsplätzen

Adressaten: Bundesregierung/ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Träger der Sozialhilfe, Werkstätten für behinderte Menschen, ggf. weitere zuständige Kostenträger wie Rentenversicherungsträger und Berufsgenossenschaften

Die Fallstudien haben gezeigt, dass der Umgang mit Außenarbeitsplätzen äußerst heterogen ist. Grundsätzlich ist dagegen nichts einzuwenden, aber die Außenarbeitsplätze verlieren ihre Wirksamkeit dann als Überleitungsinstrument, wenn sie planlos eingesetzt werden. Bei der Diskussion um Sinn und Zweck von Außenarbeitsplätzen sollten daher die folgenden drei Aspekte berücksichtigt werden:

- Die ursprüngliche (sozialpolitische) Intention für die Schaffung von Außenarbeitsplätzen war als Zwischenstufe zwischen Werkstatt und dem allgemeinen Arbeitsmarkt gedacht. Dieser Grundgedanke spiegelt sich im § 5 Absatz 4 WVO wider, wo die „zeitweise Beschäftigung auf ausgelagerten Arbeitsplätzen“ als ein geeignetes Übergangsinstrument aufgeführt wird.
- In der Praxis führen die Außenarbeitsplätze (insbesondere von Arbeitsgruppen) aber häufig nicht zu regulären Arbeitsplätzen, sondern zur dauerhaften Beschäftigung auf diesen Außenarbeitsplätzen. Diese Praxis wird mittlerweile weitgehend akzeptiert und als besondere Form des Arbeitsplatzangebotes der WfbM nach § 5 Absatz 1 WVO angesehen.
- Ökonomisch können Außenarbeitsplätze dazu beitragen, die investiven Kosten von (zusätzlich benötigten) Werkstattplätzen zu begrenzen oder gar zu reduzieren.

Diese drei Aspekte müssen auseinander gehalten und eine Entscheidung über die Zweckbestimmung eines Außenarbeitsplatzes sollte – an diesen drei Aspekten orientiert – gut begründet getroffen werden. Die mit den genannten Aspekten verbundenen Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, weil die zu starke Fokussierung auf ein Ziel die Erreichung der anderen Ziele vereiteln kann. So wird es beispielsweise um so weniger gelingen, Außenarbeitsplätze in reguläre Arbeitsplätze umzuwandeln, je mehr dauerhafte Beschäftigungen auf Außenarbeitsplätzen realisiert werden, weil der vermeintlich allseitige Vorteil der dauerhaften Beschäftigung sehr schnell von allen Seiten reklamiert wird.

Eine zu starke ökonomische Fokussierung aber, die stillschweigend voraussetzt, dass vor allem Leistungsträger auf verstetigten Außenarbeitsplätzen zu beschäftigen seien, um den Kostenvorteil optimal auszuschöpfen, verhindert letztlich das mit dem zweiten Aspekt verbundene Ziel, dauerhafte Beschäftigung auf Außenarbeitsplätzen gerade nicht den leistungsstärksten Werkstattbeschäftigten anzubieten, sondern eher denjenigen, für die reguläre Arbeitsverhältnisse vermutlich nicht erreichbar sind.⁴

4 Die Fallstudien haben dagegen gezeigt, dass Außenarbeitsplätze vor allem für Leistungsträger in Frage kommen (vgl. den Abschnitt „Personenkreis“ im Kapitel „Praktika und Außenarbeitsplätze zur Förderung der Überleitung“). Die in den Werkstattsempfehlungen (BAGüS 2008, S. 29) angegebene Charakterisierung des Personenkreises („für behinderte Menschen, für die ... diese Form der Beschäftigung die optimale Eingliederung in das Arbeitsleben und die derzeit höchsterreichbare Normalität darstellt“) scheint dagegen eher den hier favorisierten Personenkreis im Blick zu haben.

Wenn Finke (Finke, 2007, S. 5) im Hinblick auf Außenarbeitsplätze nicht nur Einsparpotenzial bei den investiven, sondern auch bei den Betreuungskosten sieht, dann muss er davon ausgehen, dass der Betreuungsaufwand für die dauerhaft auf den Außenarbeitsplätzen Beschäftigten geringer ist als in der Werkstatt. Das wird aber nur dann der Fall sein, wenn der Unterstützungsbedarf der Beschäftigten mit der Zeit abnimmt. Das wiederum wird eher bei denjenigen Werkstattbeschäftigten der Fall sein, für die reguläre Arbeitsverhältnisse erreichbar erscheinen. So gesehen wird das Kosteneinsparpotenzial bei dauerhafter Beschäftigung auf Außenarbeitsplätzen sehr begrenzt sein, es sei denn, diese Form der Beschäftigung wird zum Privileg der „Besten“.

Bei der Abwägung, welches Ziel mit einem Außenarbeitsplatz verbunden sein soll, steht oft der ökonomische Aspekt im Vordergrund, wenn es darum geht, Außenarbeitsplätze zu nutzen, um erhöhte Bedarfe zu kompensieren, die durch die vorhandenen Kapazitäten der Werkstätten (vorübergehend) nicht abgedeckt werden können.

Die dauerhafte Beschäftigung auf einem Außenarbeitsplatz scheint unter dem sozialpolitischen Aspekt der Normalisierung attraktiv zu sein, weil mit ihr die räumliche Integration erreicht wird. Vertretbar ist diese Beschäftigungsform dann, wenn von ihr vorrangig Werkstattbeschäftigte profitieren, die in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes arbeiten wollen, für die aber kaum Chancen bestehen, im Rahmen eines regulären Beschäftigungsverhältnisses in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes arbeiten zu können. Erwogen werden sollte diese Form daher immer erst dann, wenn alle anderen Optionen ausgeschöpft sind.

Unter Berücksichtigung der im vorhergehenden Absatz beschriebenen Einschätzung ließe sich eine länger andauernde oder dauerhafte Beschäftigung auf Außenarbeitsplätzen auch begründen, wenn Werkstattbeschäftigte einen (langfristigen) Auftrag eines Betriebes in den Räumen des Auftrag gebenden Betriebes bearbeiten und wenn das vom Betrieb dafür gezahlte Entgelt wegen der niedrigen Wertschöpfung für eine reguläre Beschäftigung zu gering ausfiele.

Wenn der Betrieb dagegen zwar ein so hohes Entgelt zahlt, dass es für eine reguläre Beschäftigung ausreichte, aber eine Anstellung ablehnt, weil er etwa die mit dem besonderen Kündigungsschutz für behinderte Menschen vermuteten Risiken scheut, sollte die Werkstatt überlegen, dem Werkstattbeschäftigten eine reguläre Beschäftigung (als Produktionshelfer) anzubieten, diesen aus dem Entgelt zu bezahlen und dem Betrieb als Leiharbeitskraft zu überlassen.

Im Falle von Außenarbeitsgruppen wäre weiterhin zu prüfen, ob sie in eine Integrationsabteilung eines Betriebes übergeleitet werden können. Mittel aus der Ausgleichsabgabe des Integrationsamtes können hier einbezogen werden. Wenn der Betrieb selbst die Einrichtung einer Integrationsabteilung ablehnt, bleibt der Werkstatt die Alternative, eine werkstatteigene Integrationsabteilung im beteiligten Betrieb einzurichten.⁵

Die Kostenträger und/ oder das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sind gefragt, durch Lohnsubventionen Anreize für die Umwandlung von Außenarbeitsplätzen in reguläre Arbeitsplätze zu schaffen, wie das als erfolgreiches Beispiel mit dem Budget für Arbeit in Rheinland-Pfalz bereits praktiziert wird. Es wäre hier zu überlegen, ob ein neuer Leistungstatbestand für die Eingliederungshilfe geschaffen werden sollte, der anstelle der Werkstattplatzfinanzierung auch eine Lohnsubventionierung erlaubte.

5 Die BAGüS bemerkt hierzu zwar, dass Werkstätten die Einrichtung „werkstattinterner“ Integrationsabteilungen aus rechtlichen Gründen nicht möglich sei (BAGüS 2008, S. 114). Warum das nicht möglich sein soll, wird aber nicht gesagt. Die Aussage stützt sich vermutlich auf § 132 Abs. 1 SGB IX, wo u.a. von „unternehmensinternen ... Abteilungen (Integrationsabteilungen) zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ die Rede ist. Diese Formulierung mag suggerieren als seien WfbM damit gerade nicht gemeint. Aber Werkstätten – insbesondere in der häufig anzutreffenden Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung – sind auch Unternehmen und wenn sie ihren Werkstattbeschäftigten (z.B. als Produktionshelfer) reguläre Arbeitsverträge anbieten, dann sind diese Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig. Damit spräche § 132 Abs. 1 SGB IX nicht dagegen, dass eine WfbM eine eigene Integrationsabteilung einrichtet. Im Sinne der Öffnung der Werkstätten ist anzuraten, die beschriebene Unklarheit in den Werkstättenempfehlungen zu beseitigen und die Möglichkeit einer werkstatteigenen Integrationsabteilung – ggf. in der oben beschriebenen Form – zu befürworten.

Eine ganz andere Frage in diesem Zusammenhang ist die, ob die ehemals Werkstattbeschäftigten, deren Werkstattarbeitsplatz im Rahmen einer werkstattinternen Integrationsabteilung in einen regulären Arbeitsplatz umgewandelt wurde, diesen Arbeitsplatz dann als einen normalen Arbeitsplatz erleben. Bei Abteilungen, die in den Räumen der WfbM liegen, ist das möglicherweise nicht der Fall. Im oben geschilderten Szenario befinden sich diese aber außerhalb der Räumlichkeiten der Werkstatt.

In den Händen der Kostenträger und/ oder des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales liegt es, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse auf Außenarbeitsplätzen zu schaffen oder die Umwandlung eines Außenarbeitsplatzes in einen regulären Arbeitsplatz zu wandeln, in dem sie bei einer dauerhaften Beschäftigung auf einem Außenarbeitsplatz beispielsweise verlangen, dass der Betrieb, in dem der Außenarbeitsplatz eingerichtet wurde, die Rentenversicherungsbeiträge für den Werkstattbeschäftigten an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erstattet. Oder umgekehrt, bei einer Umwandlung, dass der Betrieb, der dem Werkstattbeschäftigten einen regulären Arbeitsvertrag anbietet, die Rentenversicherungsbeiträge erstattet bekommt – analog zu den Integrationsfirmen nach § 179 SGB VI (Erstattung von Aufwendungen). Letzteres bedürfte einer entsprechenden Änderung des genannten Paragraphen.

Außenarbeitsplätze könnten generell von der Anrechenbarkeit auf die Ausgleichsabgabe ausgenommen werden. Bei Abschluss eines regulären Arbeitsvertrages wäre zu empfehlen, dem einstellenden Betrieb rückwirkend (seit Beginn der Besetzung des Außenarbeitsplatzes mit einer arbeitsvertraglich gebundenen Person) diesen Außenarbeitsplatz mehrfach auf die Ausgleichsabgabe anzurechnen. Hierfür müsste der § 75 (2a) SGB IX entsprechend abgeändert werden und etwa lauten: „Ein Außenarbeitsplatz, der in ein reguläres Arbeitsverhältnis umgewandelt wurde, kann rückwirkend – seit Besetzung des umgewandelten Außenarbeitsplatzes mit der betreffenden Person – mit bis zu drei Pflichtplätzen auf die Ausgleichsabgabe angerechnet werden.“

Resümierend kann festgestellt werden, dass die geübte Praxis der dauerhaften Beschäftigung auf Außenarbeitsplätzen weiterhin möglich sein sollte. Diese Form der Beschäftigung sollte sich aber ausdrücklich in der WVO wiederfinden; dafür wäre beispielsweise der § 5 Absatz 1 WVO entsprechend zu ändern: „Diese Beschäftigungsform sollte vorrangig denjenigen Werkstattbeschäftigten offenstehen, die in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes arbeiten wollen, für die aber die Schaffung eines regulären Arbeitsplatzes – mit den bestehenden Förderinstrumenten – nicht erreicht werden kann. Der Einfluss der Kostenträger auf Anzahl und Ausgestaltung der Außenarbeitsplätze kann gewahrt werden, wenn sie genehmigungspflichtig wären“.

3.9.3 Personalausstattung

Adressaten: Bundesagentur für Arbeit, Träger der Sozialhilfe und Werkstätten für behinderte Menschen

Menschen mit einer Lernbehinderung, die sich mit seelischen Problemen und Verhaltensauffälligkeiten verbunden hat, finden zunehmend Aufnahme in WfbM. Andererseits nimmt der Anteil von Beschäftigten der WfbM zu, die aufgrund der Schwere ihrer Behinderung ein hohes Maß an Pflege brauchen.

Angesichts des veränderten Personenkreises ist zu prüfen, ob die Regelausstattung der Begleitenden Dienste in WfbM noch angemessen ist. In § 10 WVO heißt es dazu:

„(1) Die Werkstatt muss zur pädagogischen, sozialen und medizinischen Betreuung der behinderten Menschen über begleitende Dienste verfügen, die den Bedürfnissen der behinderten Menschen gerecht werden. Eine erforderliche psychologische Betreuung ist sicherzustellen (...)

(2) Für je 120 behinderte Menschen sollen in der Regel ein Sozialpädagoge oder ein Sozialarbeiter zur Verfügung stehen, darüber hinaus im Einvernehmen mit den zuständigen Sozialleistungsträgern pflegerische, therapeutische und nach Art und Schwere der Behinderung sonst erforderliche Fachkräfte.“

Zu prüfen ist weiterhin, ob die Fachkräfte zur Arbeits- und Berufsförderung in der Werkstatt für die pädagogischen Herausforderungen, die sich mit der Veränderung des von ihnen unterstützten Personenkreises ergeben, hinreichend qualifiziert sind. § 9 Abs. 2 der WVO legt dazu fest:

„Die Fachkräfte sollen in der Regel Facharbeiter, Gesellen oder Meister mit einer mindestens zweijährigen Berufserfahrung in Industrie oder Handwerk sein; sie müssen pädagogisch geeignet sein und über eine sonderpädagogische Zusatzqualifikation verfügen.“

Die Mitteilung eines Werkstattleiters, dass für die meisten Mitarbeiter die Begegnung mit „Verhaltensauffälligen und die Menschen mit einem Pflegeanspruch“ neu ist, deutet darauf hin, dass hier ein Qualifizierungsbedarf besteht. Die „Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluss geprüfte Fachkraft zur Arbeits- und Berufsförderung in Werkstätten für Behinderte Menschen“ vom 25. Juni 2001 sieht mit § 8 Abs. 3 f entsprechende Inhalte vor. Dort heißt es:

„Der Prüfungsteilnehmer soll die behinderten Menschen gemäß dem Auftrag der Werkstatt zur Weiterentwicklung der Persönlichkeit in Abstimmung mit den Begleitenden Diensten anleiten können. In diesem Rahmen können geprüft werden: (...)

(3) Fördern der kommunikativen Kompetenz von Menschen mit besonders schweren Behinderungen durch Grundkenntnisse in unterstützter Kommunikation, Gebärdensprache und körperorientierter Kommunikation; Umgang mit behinderten Menschen ausländischer Herkunft unter Beachtung ihrer Religionszugehörigkeit und sozio-kulturellen Entwicklung;

(4) Moderieren und Führen von Gruppen; insbesondere Beurteilen von Gruppenprozessen, Umgehen mit Konflikten in der Gruppe, Anleiten zum kooperativen Lösen und gewaltfreiem Austragen von Konflikten, Modifizieren von Verhaltensauffälligkeiten von behinderten Menschen in Zusammenarbeit mit dem Begleitenden Dienst.“

Diese als Kann-Bestimmung formulierten Festlegungen erscheinen angesichts des hier aufgezeigten Wandels im Personenkreis recht moderat. Außerdem ist nicht die geprüfte Fachkraft sondern eine sonderpädagogische Zusatzqualifikation in der WVO als Mindestvoraussetzung gefordert. An diese Zusatzausbildung werden die Ansprüche der zitierten Verordnung nicht gestellt.

Kostenträgern und Werkstätten wird empfohlen zu prüfen, ob die Regelausstattung der Begleitenden Dienste in WfbM und die Qualifikation für Fachkräfte zur Arbeits- und Berufsförderung und zu ihrer Qualifizierung angebotenen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen hinreichend sind, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden.

3.10 Werkstattbeschäftigte als Zielgruppen von Integrationsfachdiensten etablieren und die notwendigen Ressourcen bereitstellen

Adressat: Integrationsämter

Nach § 109 Absatz 2 Satz 2 SGB IX zählen Werkstattbeschäftigte zur Zielgruppe der durch Integrationsfachdienste zu betreuenden Personen. Demgegenüber haben die Standort-Interviews gezeigt, dass eine Zusammenarbeit zwischen Werkstätten und Integrationsfachdienst häufig nicht gegeben ist oder dass Letzterer kaum Wissen über diese Zielgruppe hat, und wenn dieses Wissen vorhanden wäre, stünden die für die Unterstützung der Werkstätten bei der Überleitung notwendigen Ressourcen nicht zur Verfügung. Wegen des hohen Aufwandes bei gleichzeitig geringer Vergütung machen Werkstattbeschäftigte mittlerweile im Bundesdurchschnitt nur noch weniger als 2 % der Klientel von Integrationsfachdiensten aus.

In den Integrationsfachdiensten sind genügend Stellen für entsprechend qualifiziertes Personal zu schaffen. Zum einen bedarf es einer Basisfinanzierung im Sinne von Struktursicherung sowie der Regelung einer fallbezogenen Vergütung durch den Bedarf „vor Ort“. Wenn es denn bei der Finanzierung der IFD nicht ohne „Kopfprämien“ gehen sollte, so schließen wir uns der von Kurt Jacobs bereits 2003 (S. 276) erhobenen Forderung an, diese „zumindest in diffe-

renzierter Form“ anzuwenden. Für als „geistig behindert“ klassifizierte Menschen sollte sie im Erfolgsfall doppelt so hoch sein wie üblich.

In Regionen mit bereits funktionierenden integrativen Netzwerken kann ein Integrationsfachdienst diesen nicht einfach „übergestülpt“ werden. Er sollte jedoch als Partner „mit ins Boot“ geholt werden, insbesondere um die Nachhaltigkeit der Bemühungen zu sichern.

3.11 Die Leistungen von Integrationsfachdiensten als individuellen Rechtsanspruch verankern

Adressat: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Damit alle Werkstattbeschäftigten, „die für die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf die Unterstützung eines Integrationsfachdienstes angewiesen sind“ (§ 109 SGB IX), diesen auch in Anspruch nehmen können, sollten die in § 110 SGB IX aufgeführten Leistungen als individueller Rechtsanspruch im Leistungsrecht der Sozialgesetzbücher II, III, VI und VIII verankert werden.