

Matthias Münning

Landesrat, Sozialdezernent des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL),
Münster

„Umsetzung der UN - BRK aus Sicht der Leistungsträger“

**Vortrag anlässlich einer Fachtagung in Bethel am
20.11.2012**

- Es gilt das gesprochene Wort -

- A) Die Lage**
- B) Die Reformvorstellungen**
- C) Was wir heute tun können und müssen.**

A) Die Lage

Ausgangspunkt ist die Rechtslage und damit die UN – BRK, insbesondere Art. 27 Abs. 1.

Wortlaut:

„Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.“

Den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen?

Wie sieht die faktische Lage aus?

Laut einem Bericht der LWL – Verwaltung aus dem Oktober 2012 lag das durchschnittliche Arbeitsentgelt aller WfbM in Westfalen-Lippe 2010 bei 161,30 Euro je beschäftigten Menschen mit Behinderung. Der niedrigste Durchschnittsbetrag einer Werkstatt für ihre Beschäftigten lag im Jahre 2010 bei 76,17 Euro, der höchste bei 512,63 Euro.

Dies sind offenbar keine Werte, mit denen man seinen Lebensunterhalt bestreiten kann.

Sicher, es werden zusätzlich Transfergelder gezahlt. Aber „durch Arbeit“ wird der Lebensunterhalt in diesen Fällen eben nicht verdient.

Nun wird man wohl zu bedenken haben, dass nicht für jede Arbeitsleistung, die ein Mensch nach seinen Möglichkeiten erbringt, anderen Menschen unter den Bedingungen von Angebot und Nachfrage eine für den Lebensunterhalt auskömmliche Gegenleistung zahlen. Was also gilt, wenn eine Arbeitsleistung wirtschaftlich nicht im erforderlichen Umfang verwertet werden kann?

Ist Artikel 27 UN – BRK damit obsolet?

Die Frage werde ich später noch beantworten. Zunächst einmal werde ich der Überlegung nachgehen, welche Relevanz die Fragestellung hat.

Leider muss ich hier über Erschreckendes berichten. Die Arbeitslosigkeit bei Menschen mit Behinderungen liegt nach wie vor deutlich oberhalb des Durchschnitts. Besonders erschreckend ist aber, dass seit Jahren die Zahl der Menschen steigt, die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können und deshalb auf die Werkstatt für Behinderte Menschen als einer Einrichtung zur Teilnahme am Arbeitsleben angewiesen sind. Knapp 40.000 sind dies mittlerweile allein in Westfalen Lippe. Rund 33.000 davon werden vom LWL mit rund 450 Mio. € im Jahr unterstützt.

Die Zahl dieser Menschen ist in den letzten drei Jahren um rund 3000 Personen gewachsen. Jegliche Prognose zur Entwicklung der Fallzahlen musste in der Vergangenheit nach oben korrigiert werden. In Einrichtungen die vor knapp 40 Jahren mit acht Beschäftigten begonnen haben, arbeiten heute weit über 1100 Menschen mit Behinderungen.

Das Ergebnis ist damit eindeutig. Die Fragestellung hat eine ganz erhebliche Relevanz. Offenbar gelingt es nicht, mehr Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu beschäftigen. Das Gegenteil ist der Fall.

Bleibt als erstes Zwischenfazit der Analyse festzuhalten, dass die UN - BRK immer weniger erfüllt wird.

B) Die Reformvorstellungen

Was gedenkt nun der Bundesgesetzgeber zu tun?

Zunächst einmal gar nichts. Jedenfalls steht wohl fest, dass es zu einer Reform der Eingliederungshilfe in dieser Legislaturperiode des Deutschen Bundestages nicht kommen wird.

Schon 2009 hatte die ASMK, also die Arbeits – und Sozialministerkonferenz, die Bundesregierung gebeten, den Entwurf eines Reformgesetzes so rechtzeitig vorzulegen, dass dieses noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden kann.

Die Minister hatten hierbei betont, dass es nicht Ziel des Reformvorhabens sei, Teilhabemöglichkeiten und Leistungen der Eingliederungshilfe von Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige einzuschränken, zu ihrem Nachteil zu kürzen oder wegfallen zu lassen. Unbeschadet dessen sollte eine Kostenneutralität angestrebt werden.

Einer der Hauptpunkte der Reform sollte aber immer die Schaffung von Beschäftigungsalternativen zur Werkstatt für behinderte Menschen sein. Daraus wird also vorläufig nichts. Dennoch will ich einen kurzen Blick auf die Reformvorstellungen werfen.

So heißt es in dem so genannten Grundlagenpapier, das von der sog. Bund – Länder – Arbeitsgruppe erarbeitet wurde, zukünftig würden für voll erwerbsgeminderte Menschen mit Behinderungen Perspektiven durch eine Teilhabe am Arbeitsleben auch außerhalb des Zuständigkeits – und Verantwortungsbereichs anerkannter Werkstätten für Behinderte Menschen eröffnet. Neben Werkstätten sollten auch andere geeignete Leistungsanbieter von Bildungs – und Beschäftigungsleistungen zugelassen werden, an die andere Anforderungen als an Werkstätten für Behinderte Menschen gestellt werden. Das Angebot könne sich auf einzelne Leistungen zur beruflichen Bildung oder zur Beschäftigung beschränken. Man erwarte dadurch eine größere Arbeitsmarktnähe ohne dass die Eingliederungshilfeleistungen in Konkurrenz zu den beschäftigungsfördernden Leistungen und Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit für Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt träten.

Und weiter heißt es, dass die derzeit noch an anerkannte Werkstätten gebundenen Nachteilsausgleiche wie der Anspruch auf eine Rente wegen voller Erwerbsminderung nach einer Beschäftigungszeit von 20 Jahren auch auf andere Anbieter von Beschäftigungsleistungen übertragen werden sollen.

Und schließlich formuliert das Papier, dass Leistungsmodule Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzen sollen, wahlweise auch Leistungen unterschiedlicher Leistungsanbieter in Kombination in Anspruch nehmen zu können.

Wer nun fragt, was das für Leistungsmodule sein sollen, der findet Antwort im dem von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Formulierungsvorschlag des Paragraf 39 Abs. 1 S. 2 SGB IX-E. Wörtlich heißt es dort:

„Als Leistungen kommen Leistungen zur Eingangsklä rung, zur beruflichen Bildung oder zur Beschäftigung in Betracht.“

Bleibt zu erwähnen, dass die Reformvorstellungen die Abschaffung des Fachausschusses vorsehen - Aufhebung des § 2 der Werkstättenverordnung - und stattdessen Regelungen zu einem neuen Bedarfsfeststellungsverfahren enthalten.

Soweit zu diesen Reformvorstellungen, die aber wie gesagt, so schnell nicht realisiert werden.

Die Diskussion zur Reform der Eingliederungshilfe wurde vielmehr überlagert durch eine neue Debatte. Sie findet unter zwei Stichworten statt. Fiskalpakt und Leistungsgesetz.

Mit diesem Begriffspaar kann man politische Zielvorstellungen verbinden, wie sie unterschiedlicher nicht sein könnten. Hört sich der Begriff Leistungsgesetz zunächst einmal sehr positiv an, verbindet man mit ihm beim ersten Hören ein Mehr an Leistung für Menschen mit Behinderungen, so ist der Begriff Fiskalpakt eindeutig mit anderen Inhalten belegt.

Die entscheidende Formulierung findet sich in einer Presseerklärung der Bundesregierung und ist Gegenstand eines Beschlusses des Bundesrates geworden. Sie sei hier zitiert:

„Bund und Länder stimmen darin überein, dass der Entwicklung der Sozialversicherungen und der kommunalen Finanzen bei der Einhaltung des Fiskalpaktes eine wichtige Rolle zufällt. Die Entwicklung der Sozialversicherungen liegt dabei in der Verantwortung des Bundes. Die Einhaltung der Vorschriften des Fiskalpakts stellt große Anforderungen an die Konsolidierung auch und in besonderem Maße der Haushalte von Ländern und Kommunen. Die Länder tragen im Rahmen des Fiskalpakts die Verantwortung für ihre Kommunen. Infolge der expliziten Einbeziehung der kommunalen Verschuldung in die Defizitobergrenze des Fiskalpakts – im Gegensatz zur

deutschen Schuldenbremse – werden die Länder in ihrer Konsolidierungspolitik vor deutlich größere Herausforderungen gestellt. Deshalb werden Bund und Länder unter Einbeziehung der Bund – Länder – Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz in der nächsten Legislaturperiode erarbeiten und in Kraft setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst.“

Und für alle, die jetzt nicht richtig hingehört haben, weil der Text so lang war, seien die entscheidenden Worte noch einmal wiederholt.

„... werden die Länder in ihrer Konsolidierungspolitik vor deutlich größere Herausforderung gestellt. Deshalb...ein neues Bundesleistungsgesetz....“

Wer nun glaubt, die Sache sei eigentlich ganz einfach zu lösen, weil der Bund quasi als reicher Onkel bereitstehe, nicht nur die Kommunen zu entlasten sondern gleichzeitig auch noch ein Mehr an Leistungen zu bewilligen, der ist entweder ein Genie oder vielleicht doch etwas weltfremd.

Kurz und knapp: Die Diskussion ist dort angelangt, wo sie 2009 bereits stand. Damals hatten die Minister nicht nur die inhaltliche Reform verlangt sondern auch eine angemessene Beteiligung des Bundes an den Kosten. Nachdem dieses Ziel zwischenzeitlich etwas in den Hintergrund gerückt war, ist es nunmehr durch die Debatte zum Bundesleistungsgesetz wieder im Vordergrund.

Die Debatte ist auf dem Boden der Tatsachen zurück. Die Steigerungsraten in der Eingliederungshilfe sind dauerhaft jedenfalls im jetzigen System nicht mehr finanzierbar. Ursächlich für diese Steigerungsrate war eine Steigerung bei den Hilfeempfängern. Hierzu nur eine Zahl: Von 1998 auf 2011 ist die Zahl der Menschen, die in NRW Eingliederungshilfe von den Landschaftsverbänden erhalten von 79.069 um 74.105 auf 153.174 also um 93 % gestiegen.

C) Was wir heute tun können und müssen.

Aus meiner persönlichen Sicht sind Zweifel erlaubt, ob die bisher entwickelten Reformvorstellungen zum Thema Arbeitsleben geeignet sind, für dieses Problem eine Lösung zu bieten. Ich ganz persönlich glaube nicht, dass das Problem darin begründet liegt, dass die Werkstätten selbst aus Eigeninteresse heraus Menschen ohne einen entsprechenden Hilfebedarf quasi einfangen, um ihnen eine zu komplexe Leistung „zu verkaufen“. Und was ich überhaupt nicht glaube ist, dass ein anderes Sondersystem das anders machen würde. Im Gegenteil. Das Lasso würde größer. Es kann eben nicht bestritten werden, dass Angebot auch Nachfrage schafft.

Jedenfalls stellt uns Artikel 27 UN – BRK auch ohne Reform vor eine Aufgabe. Er verlangt, dass Menschen mit Behinderungen die Chance gegeben wird, Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden. Und das natürlich zu den

Bedingungen des Arbeitsmarktes, wie wir ihn heute hier in der Bundesrepublik vorfinden.

Der Normbefehl ist also auch ohne Reform längst vorhanden. Uns fehlt also nicht das Recht, die gesetzliche Grundlage. Und auch unser Sozialgesetzbuch verbietet keinesfalls alternative Angebote zu schaffen. Angebote bei denen Menschen mit wesentlicher Behinderung nicht in einer Werkstatt beschäftigt werden sondern ihren Lebensunterhalt auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verdienen.

Die gute Frage ist jetzt, ob das geht.

Nun, es geht offenbar sehr unterschiedlich.

Ein probates Mittel ist die Beschäftigung in Integrationsprojekten. Ein fürchterliches Wort, weil es den Eindruck vermittelt, es handele sich um eine vorübergehende Angelegenheit. Nein, so ist das nicht, es handelt sich um Unternehmen, die im Wesentlichen zu den Bedingungen des allgemeinen Marktes arbeiten und Menschen mit Behinderungen mit regulären Arbeitsverträgen beschäftigen.

Dies gelingt in der Bundesrepublik offenbar sehr unterschiedlich. So gibt es in einem großen benachbarten Flächenland 23 Unternehmen, in denen 281 Menschen aus der Zielgruppe beschäftigt werden. 2011 wurde kein neues Projekt gegründet. In Westfalen Lippe hingegen gab es 113 derartige Unternehmen in denen 1135 Menschen aus der Zielgruppe beschäftigt wurden. 2011 waren 21 hinzugekommen.

Ob es geht, oder ob es nicht geht, hängt offenbar nicht von objektiven Faktoren ab. Und so stolz wie ich auf dieses Leistungsdatum des LWL Integrationsamtes bin, so genau weiß ich doch, dass dies die Leistung von vielen Menschen ist.

Lassen Sie mich ein zweites Beispiel nennen. Seit Jahren ist immer wieder behauptet worden, ein Wechsel aus der Werkstatt heraus sei quasi unmöglich. Dies galt auch für Westfalen Lippe. Werkstattübergänge lagen im Promillebereich. In den letzten Jahren ist es aber gelungen, jedes Jahr mehr als 100 Personen den Übergang zu ermöglichen. Und ich sage Ihnen, das ist eine sehr gute Zahl. Auch wenn Sie daraus eine Prozentzahl machen und wenn sie das messen an der Zahl der Werkstattzugänge.

Ob es geht oder nicht geht, ist offenbar auch hier eine Frage des richtigen Rahmens und des Engagements von vielen Menschen, die wissen, welche Unterstützungsleistung erforderlich ist, um das Ziel der UN – BRK zu erreichen.

Lassen Sie mich ein drittes Beispiel nennen. Seit Jahren war feste Überzeugung, dass Kinder mit dem Schwerpunkt geistige Behinderung oder körperliche und motorische Entwicklung keine Chance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben. "Die

gehen in die Werkstatt, das ist das Beste für sie.“ Die Übergangsquote die Maßnahmen des allgemeinen Arbeitsmarktes an den Schulen im Zuständigkeitsbereich des LWL lag bei rund 3 %. In einem Projekt ist die Übergangsquote innerhalb von drei Jahren auf 12 % gesteigert worden. Anlass genug flächendeckend mit dem Projekt STAR auf eine dauerhafte und rechtzeitige Unterstützung der Berufswegefindung für junge Menschen zu setzen.

Also, uns fehlt nicht das Recht, uns fehlen nicht die Ideen, uns fehlt nicht das Wissen und uns fehlt nicht die Kraft. Alles was uns fehlt ist, diesen Ansatz zu verbreitern. Systematischer als bislang die Chancen zu nutzen.

Die Zukunft der Teilhabe für Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben besteht also darin die Dienstleistungen so zu professionalisieren und so umzubauen, dass es gelingt, mehr Menschen aus diesen Personenkreis eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Nun zur offenen Frage: Die UN - BRK ist also keinesfalls obsolet. Wir müssen auch nicht auf eine Reform warten, wir müssen nur noch erfolgreicher den Weg beschreiten, den wir eingeschlagen haben.

Es geht darum, den Trend umzukehren. Das verlangt die UN - BRK. Sie verlangt, dass nicht immer mehr Menschen in die Werkstatt gehen sondern das Gegenteil.

Ein letztes Wort zum Schluss – kurz und knapp: ein System wie das der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, ein System, das jedes Jahr ein derartiges Wachstum verzeichnet, darf nicht bange sein.

Ein System, dem es aber gelingt seine Leistungen weiterzuentwickeln, sie dem aktuellen Bedarf anzupassen, einem solches System gehört die Zukunft.