

Manfred Becker

„ANDERE LEISTUNGSANBIETER“ STATT WERKSTATT

► Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) hat mit dem § 60 SGB IX „Andere Leistungsanbieter“ als neue Möglichkeit geschaffen. Ab 01.01.2018 können nicht nur Werkstätten für behinderte Menschen Werkstatt-Leistungen erbringen. Menschen mit Werkstatt-Anspruch sollen bei „Anderen Leistungsanbietern“ eine Alternative angeboten bekommen. Das neue Angebot kann auch in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes umgesetzt werden. Dieser Beitrag befasst sich mit dem aktuellen Stand der Umsetzung – insbesondere mit der Option, solche Angebote in normalen Betrieben zu entwickeln.

I. ZIELE DES NEUEN § 60 SGB IX

Viele Menschen, denen ein Platz in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) angeboten wird, wollen anstatt in diesem beschützenden Rahmen lieber in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes arbeiten und verzichten auf die Werkstatt – auch wenn sie aufgrund ihrer Einschränkungen keine Aussicht auf einen Job in einem Betrieb haben. Viele beginnen eine solche Beschäftigung gar nicht erst, obwohl sie die Möglichkeit hätten. Oder sie verlassen die Werkstatt bald nach Aufnahme wieder. Dies gilt insbesondere für Menschen mit psychischen Erkrankungen. Auch Menschen, die bereits in einer WfbM arbeiten, würden häufig lieber in einem normalen Betrieb tätig werden – wenn sie denn dabei unterstützt werden.

Das sind einige der Gründe, warum das Bundesteilhabegesetz (BTHG) mit dem neuen § 60 SGB IX die „Anderen Leistungsanbieter“ geschaffen hat. Menschen, denen bisher wegen ihres eingeschränkten Leistungsvermögens nur die WfbM Bildungs- und Beschäftigungs-Möglichkeiten boten, sollen hiermit eine Alternative bekommen. Forderungen der Verbände von Menschen mit Behinderungen nach Alternativen zur Werkstatt waren hierfür sicher auch wichtig. Dies ebenso wie die deutliche Aussage des UN-Ausschusses zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention:

„Der Ausschuss empfiehlt ... die schrittweise Abschaffung der Behindertenwerkstätten durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien und Zeitpläne sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt“ (1)

Über die praktische Umsetzung des § 60 SGB IX sagt das Gesetz allerdings wenig aus. In der Begründung heißt es:

Es „gelten für einen anderen Leistungsanbieter grundsätzlich dieselben Vorschriften, die auch an die WfbM gerichtet sind. Dazu zählt insbesondere die Zielsetzung des § 56. Absatz 2 enthält in einer abschließenden Aufzählung Anforderungen an WfbM, die ein anderer Leistungserbringer nicht erfüllen muss. Dazu gehören förmliche Anerkennung, Mindestplatzzahl von 120 Plätzen (§ 7 Absatz 1 Werkstättenverordnung WVO) sowie die Anforderungen an die räumliche und sächliche Ausstattung (§ 8 WVO). Da-

mit sollen auch kleinere Leistungsanbieter sowie solche, die Maßnahmen der beruflichen Bildung oder eine Beschäftigung nicht in eigenen Räumlichkeiten anbieten, sondern solche Maßnahmen auf Plätzen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes in der Form von „ausgelagerten Bildungs- und Arbeitsplätzen“ durchführen, als „Andere Leistungsanbieter“ nicht ausgeschlossen sein. Ein anderer Leistungsanbieter hat schließlich anders als eine WfbM keine Aufnahmeverpflichtung gegenüber dem Menschen mit Behinderungen.“ (2)

Eine inhaltliche Festlegung für eine Ausgestaltung ist dies nicht. Insbesondere werden die bereits existierenden Pionier-Projekte, die allesamt betrieblich arbeiten, nicht als Vorbilder erwähnt, sondern eine betriebliche Umsetzung soll nur „nicht ausgeschlossen“ sein. Andererseits wird hiermit den „Anderen Leistungsanbietern“ eine Rechtsgrundlage eröffnet, ihre Tätigkeit auch komplett in normalen Betrieben durchzuführen, so wie es derzeit viele WfbM mit den ausgelagerten, betriebsintegrierten Werkstattplätzen praktizieren.

Diese ausgelagerten WfbM-Plätze wurden Ende 2008 ins Gesetz einge-

fügt – mit Inkrafttreten des Gesetzes zur „Unterstützten Beschäftigung“ (jetzt: § 55 SGB IX). Der § 136 SGB IX a.F. (jetzt § 219 SGB IX) wurde entsprechend geändert. Diese Plätze hatte es zuvor vereinzelt auch schon gegeben, allerdings nur als zeitlich begrenztes Praktikum. Die Rechtsgrundlage für eine dauerhafte betriebliche Bildung und Beschäftigung fehlte. Seitdem gilt:

„Zum Angebot an Berufsbildungs- und Arbeitsplätzen gehören ausgelagerte Plätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Die ausgelagerten Arbeitsplätze werden zum Zwecke des Übergangs und als dauerhaft ausgelagerte Plätze angeboten.“

II. VORBILDER WIESEN DEN WEG

Vorbild für die „Anderen Leistungsanbieter“ sind bereits bestehende Modelle: Anbieter wie die Hamburger Arbeitsassistenten, Arinet Hamburg, Access Erlangen/Nürnberg/Bamberg, Projekt-Router Köln, ISA-Venne oder die virtuelle Werkstatt Saarbrücken zeigen, was heute schon möglich ist. Diese Anbieter haben zumeist in vertraglicher Kooperation mit regionalen Werkstätten oder unter Nutzung des Persönlichen Budgets Wege gefunden, Menschen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts neue Möglichkeiten im Rahmen des Werkstatt-Status zu eröffnen. Hierbei wenden sie den Ansatz der betrieblich begleiteten Berufsbildung (WfbM-Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich) und betrieblichen Arbeitsplatzsicherung (WfbM-Arbeitsbereich) an.

Die neue Regelung im § 60 SGB IX sieht vor, dass interessierte Menschen die Werkstatt-Leistung oder auch Teile davon bei diesen „Anderen Leistungsanbietern“ ausüben können. Die genannten Pionier-Projekte boten in der Regel das komplette WfbM-Angebot. Nur die virtuelle Werkstatt Saarbrücken beschränkt sich auf den Arbeitsbereich – als „sonstige Beschäftigungsstätte“ gem. § 56 SGB XII.

Zentrales Mittel zur Unterstützung der Menschen mit Behinderung im Betrieb ist das **Jobcoaching durch besonders qualifizierte Fachkräfte**. Diese unterstützen die Menschen und die Betriebe besonders intensiv bei der Einarbeitung bzw. im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich aber auch danach mit regelmäßiger Anwesenheit am Arbeitsplatz, Training der entsprechenden Tätigkeiten, Beratung bei der Ausgestaltung einzelner Arbeitsvorgänge u.a.m.

Als besonders wichtig hat sich in der betrieblichen Praxis eine eingehende Information und Unterstützung für KollegInnen und Vorgesetzte erwiesen. Diese sind häufig im Umgang mit den Menschen mit Behinderung unsicher und benötigen ihrerseits Anleitung. Auch die Schaffung neuer (Teil-)Tätigkeiten und Abläufe kann nicht funktionieren ohne eine enge Zusammenarbeit mit dem betrieblichen Personal.

III. WIDERSPRÜCHLICHE REGELWERKE: WVO UND RICHTLINIEN

Ein Problem bei der Umsetzung des neuen § 60 SGB IX ist, dass die Werkstättenverordnung (WVO) mit ihren umfangreichen Regelungen für Werkstätten nicht entsprechend angepasst wurde. Die WVO stammt in wesentlichen Teilen aus dem Jahr 1980.

So haben die oben genannten Pioniere für die betriebliche Unterstützung der Beschäftigten mit Behinderung insbesondere beim Personal andere Qualifikationen und andere Schlüssel entwickelt, als sie in der WVO weiterhin vorgegeben werden. Die betrieblich unterstützenden Fachkräfte (Jobcoaches) der bereits arbeitenden Pionier-Leistungsanbieter sind meist anders qualifiziert als Werkstatt-Gruppenleiter („Fachkraft für Arbeits- und Berufsförderung“ – FAB). Das Verhältnis von betreuten Menschen zu Jobcoaches ist in der Regel besser als die WVO-Schlüssel für den Berufsbildungsbereich (1:6) oder den Arbeitsbereich (1:12). Zudem müssen diese Coa-

ches einfach mehr sozialarbeiterische Kompetenz im Betrieb entfalten, als der vorgegebene Schlüssel von 1:120 für Sozialarbeit ermöglicht. Ganz ähnlich handeln auch WfbM, die ein qualifiziertes Angebot von Betriebs-integrierten Außen-Plätzen entwickelt haben.

Andererseits hat das betrieblich orientierte Angebot der Pioniere nicht mehr Kosten verursacht als die entsprechenden Angebote bestehender WfbM; dies bei einer sehr unterschiedlichen – eben personalintensiven – Kostenstruktur. ISA-Venne (isa-venne.de), die praktisch ausschließlich mit Persönlichen Budgets (jetzt § 29 SGB IX) arbeitet, sieht hierin eine auskömmliche Finanzgrundlage. Allerdings werden hier auch investive Anteile in der WfbM-Vergütung mit genutzt – was das Persönliche Budget möglich macht.

Vor dem Hintergrund der weiterhin geltenden WVO haben die Kostenträger nun teilweise versucht, mit eigenen Richtlinien der zukünftigen Praxis „Anderer Leistungsanbieter“ mehr Gestalt zu verleihen. Dabei werden die Spielräume und die Grenzen durchaus verschieden gesehen.

IV. EINGANGSVERFAHREN/ BERUFSBILDUNGSBEREICH – REHA-TRÄGER BUNDESAGENTUR UND DRV

Das SGB IX bestimmt im § 219 als eines der Ziele für die WfbM:

„Sie fördert den Übergang geeigneter Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen.“

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) musste aber feststellen, dass das Ziel des Übergangs aus der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt in der Praxis eher selten erreicht wird. Die jährliche Übergangs-Quote soll etwa 0,1 Prozent betragen.

Die Ratifizierung der UN-Behindertenrechts-Konvention (UN-BRK) war für die BA zusätzlicher Anlass, die An-

forderungen an die Werkstätten zu konkretisieren. In Art. 27 UN-BRK Abs. 1 wird für Menschen mit Behinderung die Möglichkeit gefordert,

„den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.“ (3)

Für den Bereich des **Eingangsverfahrens/Berufsbildungsbereiches (EV/BBB) in WfbM** veröffentlichte die BA 2010 ein Fachkonzept. Dieses sollte der Präzisierung der neuen Ziele dienen und den Werkstätten einen Rahmen für die Umsetzung in der Alltagspraxis vorgeben. Dieses Fachkonzept hatte zur Folge, dass alle WfbM eine präzise Konzeption für EV/BBB ausarbeiten mussten.

Mit der sogenannten Instrumentenreform im Jahre 2013 wurde zudem für alle Träger, die Maßnahmen der Arbeitsförderung anbieten, eine **verpflichtende Akkreditierung** eingeführt. Gemäß AZAV (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung) müssen sie nun eine Trägerzulassung durch eine von der BA anerkannte „fachkundige Stelle“ vorweisen, um Arbeitsmarktdienstleistungen für eine Förderung bei den Agenturen für Arbeit erbringen zu können. Dies gilt auch für die Leistung der WfbM im EV/BBB – und nun in der Folge auch für die „Anderen Leistungsanbieter“.

Ende 2017 hat die BA ein **eigenes Fachkonzept für die Durchführung des EV/BBB bei „Anderen Leistungsanbietern“** auf Grundlage von § 60 SGB IX veröffentlicht. Das Fachkonzept der BA ist Grundlage für eine Bewilligung von Maßnahmen bei „Anderen Leistungsanbietern“. Dies gilt auch für die **Deutsche Rentenversicherung (DRV)**. Für eine Leistungsvereinbarung mit der DRV wird allerdings keine Träger-Zertifizierung nach AZAV benötigt.

Die BA schreibt zur „Intention des Fachkonzeptes“:

„Mit dem Fachkonzept bündelt die Bundesagentur für Arbeit (BA) die

gesetzlichen und fachlichen Anforderungen an „Anderen Leistungsanbieter“ und präzisiert sie im Interesse einer einheitlichen Anwendung und Qualität der Leistungsausführung. Die Anforderungen des Fachkonzepts gelten für die Durchführung von Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich, da die BA nur für diese Leistungen zuständiger Träger sein kann (§ 63 SGB IX); im Berufsbildungsbereich ist dabei ein **Hinführen an marktnahe Fähigkeiten und Fertigkeiten von besonderer Bedeutung**.“

Und weiter:

„Das Fachkonzept dient interessierten Anbietern als Grundlage, um ihr Leistungsangebot als anderer Leistungsanbieter in einem Qualitäts- und Leistungshandbuch (QLHB) zu beschreiben. ... Eine positive Prüfung und Bewertung des QLHB ist Voraussetzung zur Zulassung anderer Leistungsanbieter zu Preisverhandlungen und zum Abschluss von Verträgen mit der BA zur Durchführung von Leistungen im Eingangsverfahren und/oder Berufsbildungsbereich. ...

Das QLHB ist beim Operativen Service ... am Sitz der Regionaldirektion zur Prüfung und Bewertung einzureichen (Zulassungsbegehren). Die Preisverhandlungen obliegen dem zuständigen Regionalen Einkaufszentrum.

Träger ... bedürfen grundsätzlich einer Trägerzulassung durch eine fachkundige Stelle (§ 176 Abs. 1 SGB III).“ (4)

V. PROBLEME: DIE ALTE WVO UND DER GEIST DER BA

Ein zentrales Ziel der BA und des Fachkonzepts von 2010 ist die stärkere Berücksichtigung von Eingliederungsmöglichkeiten in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses Ziel wird in der Folge auch mit dem neuen Fachkonzept für die „Anderen Leistungsanbieter“ ver-

folgt. Dies soll vor Ort auch möglichst positiv umgesetzt werden. Die regionalen Operativen Services wurden von der Zentrale in Nürnberg dafür sensibilisiert, „Anderen Leistungsanbieter“ zu ermöglichen und nicht zu verhindern.

Andererseits tut sich auch die BAZentrale selbst schwer damit, bei der Auslegung der nach wie vor geltenden alten Werkstätten-Verordnung (WVO) eine dem Geiste des BTHG angemessene Flexibilität zu zeigen.

Ein sehr wichtiger Aspekt dabei ist der Personalschlüssel. Im Rahmen der Zulassung ist für die BA der Personalschlüssel der WVO maßgeblich. Weder der § 60 SGB IX noch die Begründung zum BTHG sehen Ausnahmen beim Personal oder auch in anderen Feldern der WVO vor. Zwar ist man sich unter Fachleuten einig, dass spätestens nun im Gefolge des BTHG auch die WVO entsprechend reformiert werden muss. In der Auslegung der nach wie vor geltenden Regeln sind die ausführenden Behörden sich aber derzeit selbst überlassen.

Die BA verfolgt nun insbesondere beim Personalschlüssel eine enge Auslegung, obwohl die oben genannten Pioniere – in der Regel in Abstimmung mit den örtlichen Arbeitsagenturen – erhebliche Abweichungen beim Personal umgesetzt haben. Die BA lehnt derzeit Konzepte ab, die solche Abweichungen aufweisen – auch wenn diese sich in der betrieblichen Praxis als sinnvoll und erfolgreich erwiesen haben. Die BA besteht aber darauf, dass Abweichungen nur im Einzelfall geprüft und entschieden werden könnten, wenn dann deren Erforderlichkeit nachgewiesen ist.

Die bereits existierenden Pionier-Projekte weisen darauf hin, dass sich in der betrieblichen Praxis andere Qualifikationen und andere Personal-Schlüssel bewährt haben. Die Jobcoaches haben häufiger ergotherapeutische, pädagogische oder sozialarbeiterische Qualifikationen. Demgegenüber haben die Fachkräfte in den WfbM meist eher berufsfachliche oder handwerkliche Ausbildungen. Dies müsse von den Leistungsträgern in ihren Richtlinien berücksichtigt werden. Die Hamburger Arbeitsassistenten arbei-

tet bereits seit 1996 sehr erfolgreich mit einem besseren Personalschlüssel und anders qualifiziertem Personal als WfbM – bei vergleichsweise sogar geringeren Kosten. Es ist nur schwer nachvollziehbar, dass diese bewährte Personalpolitik seit Jahren im Rahmen eines Dienstleistungs-Vertrages mit der Werkstatt möglich ist, in Zukunft aber nicht möglich sein soll, wenn man direkt von der BA als „Anderer Leistungsanbieter“ beauftragt werden will.

Hier agiert die BA auch im Widerspruch zum Standard-Kommentar von Dr. Cramer. So ist in „Werkstätten für behinderte Menschen“ bereits im Jahre 2009 zu lesen:

„in § 9 WVO ist der Grundsatz vorangestellt...: Die WfbM muss über die **Fachkräfte** verfügen, **die erforderlich sind, um ihre Aufgaben** entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen der behinderten Menschen, insbesondere unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer individuellen Förderung ... , also „**personen-zentriert**“ **erfüllen zu können.**“ (Hervorhebungen durch den Autor)

Cramer plädiert deutlich dafür, den von der WVO generell vorgegebenen Personalschlüssel von 1:6 im EV/BBB und 1:12 im Arbeitsbereich flexibel zu handhaben:

„dieser Personalschlüssel wird durch Abs. 3 S. 1 relativiert. Er ist ein **verbindlicher Richtwert** für den Regelfall einer herkömmlichen WfbM, die weit überwiegend geistig behinderte Menschen beruflich bildet, fördert und beschäftigt (ebenso Finke/Kadoke, SGB IX § 136 Rn. 84). Unter besonderen Verhältnissen kann und muss er über- oder unterschritten werden.“ (4)

Das **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** ist hier aufgerufen, für Klarheit zu sorgen, nach der sich das Verwaltungshandeln richten kann. Eine Aussage wird dort wohl geprüft, steht aber noch aus.

VI. UMDENKEN ERFORDERLICH

Es muss festgestellt werden, dass die BA hier weiterhin dem alt-vertrauten Denken in Maßnahme-Kontingenten verhaftet ist. Die eigentlich schon mit der Schaffung des SGB IX intendierte und vom BTHG erneut vertieft eingeforderte **Personenzentrierung wird von der BA nicht nachvollzogen**. So kommt es denn auch, dass im Fachkonzept die BA praktisch keinen konzeptionellen Rahmen für eine **personenzentrierte Bedarfsermittlung und Leistungsbe-messung** vorsieht, wie sie die Eingliederungshilfe nunmehr bundesweit versucht einzuführen.

Aus manchen Regionen gibt es Berichte, dass von der BA dort sogar eine feste Platzzahl verlangt und ein Belegungsrecht für einzelne Plätze gesehen würde. Dies steht allerdings im Gegensatz zu Aussagen der BA-Zentrale. Auch gibt es Stimmen, dass der operative Service der BA an manchen Orten eine betriebliche Umsetzung ablehne. Für die BA-Zentrale ist eine betriebliche Umsetzung des EV/BBB aber schon eine wichtige Intention des Gesetzes. Eine Vermittlung der BA-Zentrale in Streitfällen zwischen örtlichen Anbietern und dem regionalen Operativen Service ist aber nicht vorgesehen. Ein Rechtsweg ist nicht erkennbar.

Vor diesem Hintergrund erscheint es vernünftig, dass interessierte Anbieter aus der Landesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung (LAG UB) Niedersachsen/Bremen gemeinsam mit der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG UB) Verhandlungen mit dem dortigen Operativen Service der BA geführt haben. Die LAG hat ein schriftliches **Anbieterübergreifendes Rahmenkonzept für eine betriebliche Umsetzung „Anderer Leistungsanbieter“** vorgelegt, über welches im Oktober 2018 verhandelt wurde. Wenn zum Konzept Einigkeit erzielt würde, müssten einzelne Träger nur noch die spezifischen, örtlichen Gegebenheiten in ihren Antrag auf Zulassung einarbeiten. Eine Rückmeldung des Operativen Services der BA soll Anfang des Jahres 2019 erfolgen. Beide Sei-

ten sind an einer Einigung interessiert. Ein solches Rahmenkonzept könnte auch bundesweite Tragweite entfalten.

Wichtige, noch nicht abschließend geklärte Themen seien dabei die Abgrenzung des betrieblichen EV/BBB zur Reha-Maßnahme UB nach § 55 SGB IX, ebenso die Qualität der Fachdienste, um den Personenkreis im EV/BBB gut zu begleiten, denn hier sieht die BA umfangreichere Unterstützungsbedarfe als in der UB. Auch müsse beschrieben werden, wie Bildungsbegleitung insbesondere im betrieblichen Umfeld umgesetzt werden soll.

VII. WER WIRD ANERKANNT?

Die BA hat bisher mit zwei anderen Leistungsanbietern für den EV/BBB Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Der erste, das BBW Hettstedt (www.kbbwhettstedt.de), ist ein klassischer, BA-naher Anbieter von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen. Ikarus in Heidelberg (www.ikarus-rhein-neckar.de) bietet Dienstleistungen für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen an und hat ebenfalls schon längere Erfahrungen mit der BA. Beide entwickeln offensichtlich ein BA-typisches inhouse-Angebot, in dem **lediglich Praktika in Betrieben** des allgemeinen Arbeitsmarktes vorgesehen sind.

Es gibt aber auch drei dem Autor bekannte Antragsteller mit **Konzepten einer betrieblichen Umsetzung**, die berichten, sie seien mit der BA bereits einig über die konzeptionellen Inhalte. Der nächste Schritt sind dann die Preisverhandlungen mit dem regionalen Einkaufszentrum der BA, bevor eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden kann. Hiermit wäre dann Anfang 2019 zu rechnen.

VIII. ARBEITSBEREICH – EINGLIEDERUNGSHILFE (EGH)

Vergleichbar mit dem BA-Fachkonzept ist für den Bereich der Eingliederungshilfe die „BAGüS-Orientierungshilfe

zu den (neuen) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben“ der Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Sozialhilfeträger (BAGüS) (4). Allerdings sind dies eben nur Empfehlungen und nicht bindend. Jedes Land bzw. jeder EGH-Träger kann eigene Regeln aufstellen.

In der Orientierungshilfe wird festgehalten, dass eine Beschränkung auf bestimmte Firmen oder eine Auswahl von Trägern nicht vorgesehen ist. Betont wird auch, dass mangels förmlicher Anerkennung der **Leistungsvereinbarung** mit den „Anderen Leistungsanbietern“ eine besondere Bedeutung zukommt. Wichtig für die betriebliche Umsetzung:

„Besonderheit bei ausgelagerten Arbeitsplätzen: Hier hat der „Andere Leistungsanbieter“ sicherzustellen, dass die Anforderungen durch den Beschäftigungsgeber gewährleistet werden.“

Zu einigen Diskussionen hat bereits folgende Passage in der Orientierungshilfe geführt:

„Zu beachten ist aber, dass die WfbM nach geltendem Recht verpflichtet ist, den Übergang der Menschen mit Behinderungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Dieser Qualitätsmaßstab wird nicht hinreichend erfüllt. Die Zulassung neuer Leistungsanbieter ist daher daraufhin zu überprüfen, ob **dieser qualitative Maßstab tatsächlich erfüllt** wird.“ (4)

Damit würden an die „Anderen Leistungsanbieter“ von vornherein erheblich höhere Ansprüche gestellt als an die bestehenden WfbM. Dem wollen nun aber keineswegs alle EGH-Träger folgen.

IX. GROSSE REGIONALE UNTERSCHIEDE

Schon jetzt ist absehbar, dass die Ausgestaltung des Arbeitsbereiches bei „Anderen Leistungsanbietern“ in den Bundesländern bzw. durch verschiedene EGH-Träger sehr verschieden ausfal-

len wird. In Bayern werden bereits vier Zulassungen im Arbeitsbereich berichtet. Diese Anbieter seien als sehr Werkstatt-nah anzusehen. Demgegenüber hat zum Beispiel die Landesregierung Thüringen eine eigene „Orientierungshilfe“ herausgegeben, dass Werkstätten in der Regel nicht als „Andere Leistungsanbieter“ infrage kommen sollen (6). In Sachsen soll die Lebenshilfe Görlitz das O.K. vom Kostenträger bekommen haben – ein kleiner Träger mit Wohn-, Freizeit-Angebot, einer Wäscherei und Industriedienstleistungen.

Markant ist, dass die beiden größten EGH-Träger Landschaftsverband Rheinland (LVR) und Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) im selben Bundesland NRW deutlich unterschiedliche Ansätze verfolgen. Während der LVR „proaktiv“ „Andere Leistungsanbieter“ entwickeln und fördern will, hat der LWL ein Zulassungs-Moratorium beschlossen: vom LWL sollen solche Anbieter erst dann Verträge bekommen, wenn die Landesrahmen-Vereinbarung zu Eingliederungshilfe steht. Darüber hinaus hat der LWL deutlich gemacht, dass die von ihm maßgeblich entwickelte BAGüS-Orientierungshilfe in den oben genannten Punkten in Westfalen sehr ernst genommen werden soll. Auch strebt man hier an, Plätze bei „Anderen Leistungsanbietern“ nur in dem Maße zuzulassen, wie gleichzeitig Plätze in bestehenden WfbM abgebaut werden – Positionen, die von den Wohlfahrtsverbänden und Verbänden der Menschen mit Behinderungen als Rechtsverletzung kritisiert werden.

X. LVR ALS VORREITER

Demgegenüber sieht der LVR insbesondere auch die betriebliche Umsetzung des § 60 SGB IX als ein wichtiges Thema an. Der LVR-Sozialausschuss hat bereits im September 2017 Richtlinien für die Umsetzung beschlossen. Aktuell ist man mit ca. 30 interessierten Anbietern in Verhandlungen.

Eine personenzentrierte Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung ist

in NRW einvernehmlich verabredet worden. Insbesondere ist hierzu das Bedarfs-Ermittlungs-Instrument BEI_NRW (www.lwl-inklusionsamt-soziale-teilhabe.de/de/bei_nrw/) gemeinsam neu geschaffen worden. Dieses orientiert sich an der ICF und dem bio-psycho-sozialen Modell.

Die Absicht des LVR ist es, eine langfristig tragfähige Lösung zu entwickeln, die sowohl für die WfbM als auch für die „Anderen Leistungsanbieter“ personenzentrierte Grundlagen liefert. Die Regelungen der WVO bilden daher für den LVR eher einen Rahmen, den es auszugestalten gelte. Der individuelle Unterstützungsbedarf gehe letztlich den Regeln der WVO vor.

Dies gelte beispielsweise auch für die Personal-Bemessung, so der LVR. Wenn individuell ein qualifizierter Personalaufwand getrieben werden müsse, dann müsse in der Werkstatt oder bei „Anderen Leistungsanbietern“ ein entsprechendes Angebot bereitstehen. Dies könne dann im Einzelfall auch vom Personalschlüssel der WVO abweichen. In den Verhandlungen zum Landesrahmenvertrag werde aktuell ein dreistufiges Schema der Finanzierung diskutiert:

- **Basisleistung:** Vorhalten von Grundleistungen (Immobilien, Verwaltung, Leitung) unabhängig von Inanspruchnahme.
- **Generelle Betreuungsleistung:** Reha-Grundleistung, die jede/r Beschäftigte generell erhält, differenziert nach Fachleistungseinheiten, ausgerichtet am erforderlichen Personal-/Sachaufwand.
- **Individuelle Betreuungsleistung:** Erforderlichkeit bestimmter Assistenzbedarfe (Pflege, Übergang WfbM-Arbeitsmarkt, Schwer-Mehrfach-Behinderung SMB), differenziert nach Fachleistungs-Einheiten.

Andere EGH-Träger werden die Entwicklung im Rheinland aufmerksam beobachten. Dies bedeutet allerdings auch, dass viele Länder bzw. Kreise zunächst abwarten werden und keine großen eigenen Aktivitäten hinsichtlich ei-

ner grundlegend neuen Finanzierungssystematik entfalten dürften.

Letztlich ist aber auch hier die Fragestellung: Lassen die Bestimmungen des § 60 SGB IX die Fortführung einer jahrelang erfolgreichen Praxis zu, die zuvor auf der Grundlage des § 56 SGB XII (z.B. als „Sonstige Beschäftigungsstätte“) realisiert werden konnte?

XI. FAZIT: TEILWEISE UNKLARE RECHTSLAGE, KAUM ZULASSUNGEN, VIELE PROBLEME, BLEIBENDE ALTERNATIVEN – UND ZUSAMMENARBEIT

Juristisch lässt die deutliche Diskrepanz zwischen dem BTHG und seiner personenzentrierten Ausrichtung einerseits und der althergebrachten WVO andererseits den ohnedies meist vorsichtig agierenden Verwaltungen zu viel Spielraum für nicht-personenzentriertes Beharren – eine im Bereich des SGB IX auch in vielen anderen Bereichen bestehende Problematik. Die schnelle **Klärung strittiger Fragen durch das BMAS** wäre hier sehr wertvoll, wie bereits geschehen im Bereich des Fachausschusses für WfbM. (7) Darüber hinaus steht aber dringend eine **zum BTHG kompatible Reform der WVO** an.

Nach etwa einem Jahr existieren **bisher keine betrieblichen Angebote „Anderer Leistungsanbieter“** – lediglich zwei von der BA anerkannte und möglicherweise etwa fünf von EGH-Trägern zugelassene „Andere Leistungsanbieter“ – wohl alle eher mit einer inhouse-Orientierung. Von drei Anbietern mit betrieblichen Konzepten heißt es, sie stünden kurz vor der Zulassung durch die BA – zwei von ihnen ebenso durch die EGH. In beiden Kostenträger-Bereichen gibt es aber nach wie vor aus der Perspektive der Leistungsanbieter vor Ort viele Probleme, eine entsprechende Zulassung zu erreichen. (8)

Festzuhalten bleibt auch, dass es neben der sich derzeit mühsam gestaltenden Option § 60 SGB IX **weiterhin zwei erprobte Angebotsformen gibt, betriebliche Alternativen zur WfbM**

zu realisieren. Am längsten praktiziert wird ein Vertrag als **Dienstleister der Werkstatt**. Hier wird der „Andere Leistungsanbieter“ mit der Durchführung von Werkstatt-Leistungen durch die Werkstatt beauftragt. Hierfür wird ein großer Teil des Tages-Kosten-Satzes an den Leistungsanbieter weitergereicht. Ganz unabhängig von der WfbM ist die Option, dass sich eine Person eine bewilligte **Werkstatt-Leistung als Persönliches Budget** bewilligen lässt. (9) Mit diesem Budget kann dann eine vergleichbare Leistung bei einem anderen Leistungsanbieter eingekauft werden. Die Höhe des Budgets orientiert sich am individuellen Teilhabebedarf bei einer herkömmlichen Leistungsausführung – das heißt bisher: am Werkstatt-Kostensatz.

Weiteres Fazit ist, dass alle interessierten Anbieter, die eine betriebliche Umsetzung des § 60 SGB IX anstreben, möglichst nicht alleine agieren sollten. Das Vorbild der LAG UB Niedersachsen/Bremen macht deutlich, dass ein **gemeinsames Verhandeln aussichtsreicher** sein dürfte – zumal es bei der BA kein Vermittlungs-Verfahren bei Differenzen mit dem örtlichen Operativen Service gibt. Die BAG UB koordiniert und unterstützt solche Bemühungen nach Kräften und bemüht sich natürlich auch um Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden, dem BMAS und der BA auf Bundesebene.

(1) Vereinte Nationen, CRPD/C/DEU/CO/1, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen – Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, S. 9

(2) Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9522, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG), S. 254

(3) „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD), 13. Dezember 2006

(4) BA-Fachkonzept und BAGüS-Orientierungshilfe hier: <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/bthg-kompass/bk-teilhabe-arbeitsleben/fda-1002/>

(5) Dr. Horst H. Cramer, Werkstätten für behinderte Menschen, Verlag C. H. Beck München 2009, S. 327 und 330

(6) Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Orientierungshilfe für den Arbeitsbereich „Anderer Leistungsanbieter“ § 60 SGB IX

(7) <https://www.der-paritaetische.de/schwerpunkte/bundesteilhabegesetz/teilhabeplangesamtplanbedarfsfeststellung/>

(8) Hierzu auch: Grid Grottemeyer, „Sie sind da! Sind sie da? – Wo sind die anderen Leistungsanbieter?“ KLARER KURS 04/18, Verlag 53°NORD

(9) Zur Zulässigkeit grundlegend BSG, Urt. v. 30.11.2011 – B 11 AL 7/10 R, juris. Dazu auch Anmerkung Wendt: Beitrag A11-2012 auf www.reha-recht.de.

Der Autor:

MANFRED BECKER
arbeitet im IFD Köln, nebenberuflich für Projekt-Router und als Berater und Autor

