



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Ruth Waldmann SPD**
vom 21.07.2016

Steigende Zahl der Beschäftigten in Werkstätten für Menschen mit Behinderung

Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) hat ergeben, dass die Zahl der Plätze in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) von 2001 bis 2006 um rund 16 % gestiegen ist. Der Anstieg der Werkstattbeschäftigten ist sowohl auf die Zunahme der Abgängerinnen und Abgänger 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 einer kürzeren oder längeren Beschäftigung vom 1. Arbeitsmarkt in die Werkstätten kommen.

Ich frage die Staatsregierung:

1. Wie haben sich die Zahlen der Beschäftigten in Werkstätten in den letzten 10 Jahren in Bayern verändert?
2. Wie viele Personen, die ursprünglich vom 1. Arbeitsmarkt kommen, wechseln in Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM)?
3. Wie viele Menschen vom 1. Arbeitsmarkt werden nach längerer Arbeitslosigkeit nicht an den ersten Arbeitsmarkt sondern in Werkstätten vermittelt?
4. Wie viele Personen aus einer Rehabilitations- oder einer beruflichen Wiedereingliederungsmaßnahme wechseln in eine Werkstatt für Menschen mit Behinderung?
5. Wie viele Menschen kommen aus einem Berufsbildungszentrum direkt in eine Werkstatt für Menschen mit Behinderung?
6. Wie viele Menschen mit Lernbehinderung ohne weitere Einschränkung ersuchen nach einem Arbeitsplatz in einer Werkstatt?
7. Wie wirkt sich die steigende Nachfrage auf Arbeitsplätze in Werkstätten auf die Eingliederungshilfe aus?

8. a) Wie erklärt sich die Staatsregierung, dass die Zahl der Eingangsverfahren in Werkstätten für behinderte Menschen seit dem Jahr 2005 kontinuierlich gestiegen ist, obwohl sich die Bundesregierung mit der Ratifikation der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) im Jahr 2009 dem Inklusionsgebot (welches Sondererrichtungen für behinderte Menschen widerspricht) verpflichtet hat?
- b) Will die Staatsregierung diesen Trend zu mehr Werkstattbeschäftigung umkehren?
- c) Wenn ja, mit welchen Mitteln (verneinendenfalls, warum nicht)?

Antwort

des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration
vom 06.10.2016

Vorbemerkung:

Der Staatsregierung liegen zu den Fragen 1 bis 7 der Schriftlichen Anfrage keine Daten vor. Daher wurden über den Bayerischen Bezirketag (BBT) die bayerischen Bezirke als überwiegende Kostenträger für den Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) sowie die Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Bayern (RD Bayern), als überwiegender Kostenträger für das Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich zur Beantwortung der Anfrage eingeschaltet. Allerdings liegen auch dort nicht zu allen Fragen Daten vor. Es gibt auch keine kostenträgerübergreifende Gesamtstatistik zu den erfragten Daten.

Teilweise ergeben sich Überschneidungen der Themen mit der Schriftlichen Anfrage der Frau Abgeordneten Ruth Waldmann betreffend Perspektiven von Jugendlichen mit Behinderung nach dem Schulabschluss vom 19. Juli 2016 auf Drs. 17/12972 (insbesondere Frage 8).

1. Wie haben sich die Zahlen der Beschäftigten in Werkstätten in den letzten 10 Jahren in Bayern verändert?

Die Zahl der Werkstattbeschäftigten beruht auf den Daten der Bezirke zu den Beschäftigten im Arbeitsbereich der WfbM, für die die Bezirke Leistungsträger sind. Zu berücksichtigen ist, dass die Bezirke nicht für alle Werkstattbeschäftigten Leistungsträger sind; dies kann in Einzelfällen auch ein anderer Reha-Träger, z.B. der Rentenversicherungsträger, sein. Die folgenden Daten geben daher nur die überwiegende Anzahl der Werkstattbeschäftigten wieder und zeigen die Tendenz der letzten zehn Jahre auf.

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 27.736 | 28.218 | 28.844 | 29.539 | 29.826 | 30.696 | 31.187 | 31.761 | 32.135 |
| 100,0 | 101,7 | 104,0 | 106,5 | 107,5 | 110,7 | 112,4 | 114,5 | 115,9 |

Insgesamt liegt der Zuwachs der WfbM-Beschäftigten in den Jahren 2007 bis 2015 bei rd. 16 %.

Für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich betragen laut RD Bayern die Zugangszahlen (verfügbar 2012–2015):

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------|--------|--------|-------|
| 1.476 | 1.503 | 1.537 | 1.439 |
| 100% | 101,9% | 104,1% | 97,5% |

Eine Steigerung der Eintrittszahlen in das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich der WfbM in Bayern ist somit insgesamt nicht zu verzeichnen; die Zahlen sind in den vergangenen Jahren insgesamt stabil, aktuell sogar rückläufig. Diese Tendenz bestätigen auch die im Jahr 2015 erfragten Daten der Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen (LAG WfbM e.V.) in Bayern. Danach betrug 2015 die Anzahl der belegten Plätze im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich der Mitgliederwerkstätten rund 3.200 gegenüber noch 3.600 im Vorjahr 2014.

2. Wie viele Personen, die ursprünglich vom 1. Arbeitsmarkt kommen, wechseln in Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM)?

Nach der Stellungnahme des BBT wird von den Bezirken seit 2009 erfasst, wie viele der neu aufgenommenen Personen schon einmal auf dem 1. Arbeitsmarkt tätig waren. Der Anteil schwankt zwischen 27,3 % und 30,7 % im ausgewerteten Zeitraum von 2009 bis 2013, wobei keine Tendenz in eine bestimmte Richtung zu erkennen ist. Erfasst werden auch diejenigen Personen, die nicht direkt von der Schule kommen und schon gearbeitet haben und bei denen eine (Schwer)Behinderung im Laufe des Berufslebens aufgetreten ist. Nimmt man diesen Personenkreis dazu, erhöht sich der Anteil auf zwischen 34,2 % bis 38,9 % der Neuaufnahmen im zuvor genannten Zeitraum.

3. Wie viele Menschen vom 1. Arbeitsmarkt werden nach längerer Arbeitslosigkeit nicht an den ersten Arbeitsmarkt sondern in Werkstätten vermittelt?

Hierzu gibt es bei den Bezirken keine statistisch erfassten Daten.

In die von der RD Bayern finanzierten Bereiche einer WfbM (Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich) traten laut Mitteilung der RD Bayern 2015 insgesamt 1.435 Menschen ein, darunter befanden sich 37 Langzeitarbeitslose.

4. Wie viele Personen aus einer Rehabilitations- oder einer beruflichen Wiedereingliederungsmaßnahme wechseln in eine Werkstatt für Menschen mit Behinderung?

Auch hierzu gibt es bei den Bezirken keine statistisch erfassten Daten.

Vorseiten der RD Bayern ist eine Aussage nur in Bezug auf einen Wechsel aus beruflichen Reha-Maßnahmen möglich. In 2015 erhielten vor dem Eintritt in die WfbM (nur Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich) 422 Menschen eine Vorförderung durch die RD Bayern, 287 befanden sich in besonderen Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen. Zu beachten ist, dass im Bereich der Wiedereingliederung auch andere Leistungsträger für die Förderung der betroffenen Menschen zuständig sein können. Darüber liegen der RD Bayern aber keine Zahlen vor.

5. Wie viele Menschen kommen aus einem Berufsbildungszentrum direkt in eine Werkstatt für Menschen mit Behinderung?

Erfasst würden nach Mitteilung des BBT vonseiten der Bezirke Zugänge nach Berufsbildungsmaßnahmen. In dem zu Frage 2 genannten Zeitraum von 2009 bis 2013 lag der Anteil zwischen 14,2 % und 16,1 % der Neuaufnahmen. Auch hier sei keine Tendenz erkennbar.

6. Wie viele Menschen mit Lernbehinderung ohne weitere Einschränkung ersuchen nach einem Arbeitsplatz in einer Werkstatt?

Nach Stellungnahme des BBT gehörten Menschen mit einer Lernbehinderung nicht zum Personenkreis des § 53 des Sozialgesetzbuches (SGB) Zwölftes Buch (XII) und erhielten somit auch keine Eingliederungshilfe von den Bezirken. Deshalb könne hierzu keine Aussage getroffen werden. Auch aufseiten der RD Bayern sind hierzu keine Daten verfügbar. Es dürfte sich nach dortiger Einschätzung allenfalls um wenige Ausnahmefälle handeln.

Diese Einschätzung wird vom Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) geteilt, da eine Lernbehinderung allein die Zugangskriterien des § 139 SGB IX für eine Aufnahme in eine WfbM nicht erfüllt. Anders verhält es sich, wenn zu einer Lernbehinderung oder durch diese bedingt weitere Einschränkungen wie eine seelische Behinderung oder psychische Erkrankung hinzukommen.

7. Wie wirkt sich die steigende Nachfrage auf Arbeitsplätze in Werkstätten auf die Eingliederungshilfe aus?

Mit der steigenden Zahl der Werkstattbeschäftigten ist nach Stellungnahme des BBT auch eine Kostensteigerung in der Eingliederungshilfe verbunden. So seien die Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe für Werkstattbeschäftigte von 469.721.741 Euro im Jahr 2009 auf 536.417.455 Euro im Jahr 2015, also um 14,2 % gestiegen.

Auch aus Sicht der Eingliederungshilfe ist vorrangig eine berufliche Eingliederung von Menschen mit Behinderung außerhalb der WfbM anzustreben. So beteiligen sich die Bezirke beispielsweise an den Projekten „Übergang Förderschule – Beruf“ und „Begleiteter Übergang Werkstatt – allgemeiner Arbeitsmarkt“ (BÜWA) (zu den Projekten im Einzelnen siehe Antwort zu Frage 8c). Auch sind die Bemühungen der Bezirke im Bereich der Integrations- und Zuverdienstleistungsplätze gerade für Menschen mit psychischen Erkrankungen anzuführen. Grundsätzlich wird aber darauf hingewiesen, dass es primär eine Aufgabe der vorrangigen Reha-Träger ist, auch behinderten Menschen eine Arbeit außerhalb einer WfbM zu ermöglichen.

8. a) Wie erklärt sich die Staatsregierung, dass die Zahl der Eingangsverfahren in Werkstätten für behinderte Menschen seit dem Jahr 2005 kontinuierlich gestiegen ist, obwohl sich die Bundesregierung mit der Ratifikation der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) im Jahr 2009 dem Inklusionsgebot (welches Sondereinrichtungen für behinderte Menschen widerspricht) verpflichtet hat?

Die Staatsregierung bekennt sich ausdrücklich zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Wir wollen eine inklusive Gesellschaft, an der Menschen mit Behinderung selbstverständlich und gleichberechtigt partizipieren. Als ei-

nes der ersten Länder hat sich die Staatsregierung auf den Weg gemacht, die UN-BRK umzusetzen und in einem breit angelegten Beteiligungsprozess den bayerischen Aktionsplan Inklusion entwickelt.

Für die Teilhabe am Arbeitsleben als einem zentralen Aspekt dieser Partizipation ist und bleibt das Ziel, möglichst viele Menschen mit Behinderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Dafür unternimmt der Freistaat Bayern erhebliche Anstrengungen.

Dass die Zahl der in WfbM beschäftigten Menschen in den letzten Jahren trotz vielfacher Bemühungen um die Eingliederungen von Menschen mit Behinderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt dennoch steigt, hat vielfältige Gründe. Ein wesentlicher Grund ist – das bestätigt auch die in der Schriftlichen Anfrage zitierte Studie aus dem Jahr 2008 – die Zunahme der sog. „Spät-“ oder „Quereinsteiger“, das sind vor allem Menschen mit seelischen Behinderungen und psychischen Beeinträchtigungen, die den komplexeren Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht (mehr) gewachsen sind, sowie Menschen mit Behinderung, die nach Unfall, Schädel-Hirnverletzung, Schlaganfall u. Ä. nicht mehr oder noch nicht wieder am allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können. Diese Entwicklung ist – anders als Planungen aufgrund bestehender Förderschulzahlen – schwer prognostizierbar. Ausreichend adäquate Alternativen zur WfbM stehen für viele der Betroffenen (bisher) nicht zur Verfügung.

Die Entwicklung der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen ist insgesamt trotz guter Arbeitsmarktlage und vielfacher Leistungen und Bemühungen seitens der Integrationsämter und Arbeitsagenturen nicht zufriedenstellend und die Bereitschaft von Unternehmen, schwerstbehinderte Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf aufzunehmen, insgesamt eher gering.

Viele Menschen mit Behinderung, insbesondere diejenigen mit schweren Beeinträchtigungen, hohem Unterstützungsbedarf oder gravierenden psychischen Problemen, sind den Anforderungen einer komplexen Arbeitswelt in vielen Bereichen nicht (mehr) gewachsen. Der allgemeine Arbeitsmarkt in einer globalisierten Welt mit hohem Konkurrenzdruck und Gewinnorientierung bietet für diesen Personenkreis nur wenig Integrationschancen. Für sie ist die WfbM auch und gerade im Lichte der Inklusion wichtig und richtig. Als Experten für berufliche Bildung und individuelle Arbeitsgestaltung insbesondere für schwerstbehinderte Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf sind die WfbM Garant für die Teilhabe vieler Menschen mit Behinderung am Lebensbereich „Arbeit“ und für gesellschaftliche Teilhabe, die weit über den reinen Arbeitsalltag in der WfbM hinausgeht. Anders als noch vor Jahrzehnten sind WfbM heute keine „geschützten Sonderwelten“, sondern bestens integriert im Wirtschafts- und Alltagsleben mit Betriebsstätten und Außenarbeitsplätzen in Gewerbegebieten, Innenstädten und im Dienstleistungssektor in vielen Bereichen der Gesellschaft.

b) Will die Staatsregierung diesen Trend zu mehr Werkstattbeschäftigung umkehren?

Ziel der Staatsregierung ist es, Menschen mit Behinderung berufliche Bildung und Beschäftigung, soweit es geht, außerhalb einer WfbM zu ermöglichen. Vorrangig ist und bleibt die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

c) Wenn ja, mit welchen Mitteln (verneinendenfalls, warum nicht)?

Es gibt eine Vielzahl von Leistungen, Maßnahmen und Programmen des Freistaates Bayern, um die berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung weiter zu verbessern. Hierzu wird auf die Ausführungen des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) in der Antwort vom 17. September 2016 auf die Schriftliche Anfrage der Frau Abgeordneten Ruth Waldmann betreffend Perspektiven von Jugendlichen mit Behinderung nach dem Schulabschluss vom 20. Juli 2016 (Drs. 17/12972) verwiesen.

Primäres Ziel ist, dass möglichst viele Menschen mit Behinderung im allgemeinen Arbeitsmarkt unterkommen. Der Freistaat Bayern wird aber, wie in dem Bericht vom 17. September 2016 bereits dargelegt, auch in Zeiten der Inklusion auf spezielle und bewährte Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und ihren besonderen Bedürfnissen setzen. Einrichtungen wie WfbM sind auch weiterhin wichtig und notwendig, da kurz- und mittelfristig auch auf einem inklusiven Arbeitsmarkt nicht alle Menschen mit einer Behinderung einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz finden werden. Auch der aktuelle Entwurf des Bundesteilhabegesetzes bestätigt die WfbM weiterhin als wichtigen Teil unseres sozialen Netzes für die berufliche Bildung und die Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt.

WfbM müssen und werden sich im Sinne der Inklusion weiterentwickeln. Wichtig sind mehr Durchlässigkeit, Transparenz und Verzahnung einzelner Angebote und die Verbesserung der Schnittstellen, z. B. von der Schule in den Beruf, von der WfbM in den Arbeitsmarkt. Hier darf es keinen Automatismus von der Förderschule in die WfbM und auch keine „Einbahnstraße“ – einmal Werkstatt, immer Werkstatt – geben. An dieser Stelle darf ich aus den Leistungen und Programmen, die ich bereits in meinem Bericht vom 17. September 2016 dargestellt habe, die bayerischen Maßnahmen hervorheben, die besonders an diesen Schnittstellen ansetzen:

- Mit dem Sonderprogramm „Berufsorientierung Individuell“ (Umsetzung des Handlungsfelds 1 der „Initiative Inklusion“ in Bayern) wird der Aufbau und die Förderung eines beruflichen Orientierungsverfahrens für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler aller allgemeinbildenden Schulen, insbesondere solcher Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, unterstützt.
- Im Rahmen der Gesamtmaßnahme „Übergang Förderschule – Beruf“, welche das StMAS und das Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst mit der RD Bayern seit einigen Jahren umsetzen, werden junge Menschen mit (geistiger) Behinderung durch eine flächendeckende Unterstützung – vergleichbar einem beruflichen Orientierungsverfahren – beim Übergang in den Arbeitsmarkt unterstützt. Seit 2007 konnten 351 geistig behinderte Förderschülerinnen und Förderschüler (Stand: September 2015, letzte verfügbare Daten) in Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarkts vermittelt werden.
- Um den allgemeinen Arbeitsmarkt besser mit der WfbM zu verzahnen und den Übergang von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern, führt der Freistaat Bayern – zusammen mit der RD Bayern und den bayerischen Bezirken – das Modellprogramm „Begleiteter Übergang Werkstattallgemeiner Arbeitsmarkt“ (BÜWA) durch. Ziele des Programms sind vor allem, mehr Men-

schen mit Behinderung aus den WfbM zu motivieren, einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen und mehr Arbeitgeber dazu zu bewegen, Werkstattbeschäftigte einzustellen. Durch das Modellprojekt erhalten bis zu 345 Teilnehmer durch intensive Betreuung und Vorbereitung die Chance auf eine Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt.

- Mit dem Sonderprogramm „Werkstatt inklusiv“ wird die Schaffung sogenannter ausgelagerter Arbeitsplätze in Betrieben des ersten Arbeitsmarkts für Werkstattbeschäftigte gefördert, die sich den Übertritt in den allgemeinen Arbeitsmarkt (noch) nicht zutrauen. Seit 2010 sind dabei 488 neue ausgelagerte Arbeitsplätze gefördert worden.