



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2015

**Nr. 13 Entgeltvereinbarungen für Leistungen
der Eingliederungshilfe in Werkstätten für
behinderte Menschen
- vermeidbare Belastung von Land und
Kommunen durch unangemessen hohe
Entgelte -**

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 13 Entgeltvereinbarungen für Leistungen der Eingliederungshilfe in Werkstätten für behinderte Menschen
- vermeidbare Belastung von Land und Kommunen durch unangemessen hohe Entgelte -**

Die Kosten für die Betreuung behinderter Menschen in Werkstätten in Rheinland-Pfalz stiegen von 1985 bis 2011 um fast das Sechsfache auf mehr als 248 Mio. €. Hierzu trugen neben der Zunahme der Zahl der belegten Plätze in Werkstätten auch überhöhte Tagessätze bei.

Die vom Land mit den Werkstattträgern vereinbarten Tagessätze lagen erheblich über dem Durchschnitt der anderen Länder. Dies führte 2011 im Vergleich zum Länderdurchschnitt rechnerisch zu Mehrausgaben des Landes und der Kommunen von mehr als 30 Mio. €.

Die Werkstattträger erhielten Entgelte, ohne ihre Aufwendungen nachweisen zu müssen. Entstehung und Angemessenheit der Aufwendungen blieben ungeprüft. Gesetzlich seit vielen Jahren vorgeschriebene Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen hatte das Land noch immer nicht abgeschlossen.

Die Einhaltung der Personalschlüssel wurde nicht kontrolliert. Sie gingen über das rechtlich Notwendige und in anderen Ländern übliche Standards hinaus. Beispielsweise wurden die rheinland-pfälzischen Sozialhilfeträger allein durch die Einbeziehung von Gruppenhelfern in die Personalschlüssel mit geschätzten Ausgaben von 12 Mio. € jährlich belastet.

Vermeidbare Ausgaben in erheblichem Umfang entstanden u. a. dadurch, dass das Land nicht bewilligte Zusatzkräfte finanzierte, durch pauschale Anhebungen der Tagessätze auch nicht angefallene Kosten der Werkstätten deckte, Investitionskosten über Förderungen und laufende Vergütungen doppelt berücksichtigte und Tagessätze trotz entfallener Kosten nicht anpasste.

1 Allgemeines

Werkstätten für behinderte Menschen sind steuerlich begünstigte Zweckbetriebe. Sie haben im Wesentlichen die Aufgabe, behinderten Menschen eine Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen und sie in das Arbeitsleben einzugliedern¹.

Die Kosten der Werkstätten für Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich² trägt zumeist die Bundesagentur für Arbeit. Für die Kosten im Arbeitsbereich kommen überwiegend die Träger der Sozialhilfe auf. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung als überörtlicher Träger der Sozialhilfe

¹ § 39 Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598).

² Das Eingangsverfahren dient im Wesentlichen der Eignungsfeststellung und dauert grundsätzlich drei Monate, der Berufsbildungsbereich umfasst in der Regel zwei Jahre.

schließt mit den Trägern der Werkstätten die Entgeltvereinbarungen (Vergütung nach Tagessätzen). Den Landkreisen und kreisfreien Städten obliegt als örtlichen Trägern der Sozialhilfe die Leistungsgewährung. Sie beteiligen sich an den Aufwendungen des Landes zur Hälfte.

Der Rechnungshof hat die Entgeltvereinbarungen geprüft und dabei 13 von 36 Werkstätten in Rheinland-Pfalz in die Erhebungen einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hoher Kostenanstieg und überdurchschnittliche Fallkosten

Die Gesamtkosten für die Betreuung behinderter Menschen in Werkstätten in Rheinland-Pfalz stiegen von 1985 bis 2011 um mehr als 212 Mio. € auf über 248 Mio. €. Der hohe Kostenanstieg war vor allem auf eine Zunahme der Zahl der durchschnittlich belegten Plätze von nahezu 5.000 auf fast 14.600 sowie auf die Erhöhung der Tagessätze von weniger als 20 € auf 46 € zurückzuführen.

Von den Gesamtkosten entfielen 2011 überschlägig 190 Mio. € auf die rheinland-pfälzischen Träger der Sozialhilfe³. Deren Bruttoausgaben beliefen sich unter Berücksichtigung von Leistungen für Berechtigte in Werkstätten in anderen Ländern auf 204,7 Mio. €⁴.

Im selben Jahr betragen nach dem Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe⁵ die durchschnittlichen Fallkosten einschließlich aller Nebenkosten bundesweit weniger als 13.800 €. An dem Kennzahlenvergleich nahm nur das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung nicht teil. Anhand der durchschnittlichen Tagessätze der rheinland-pfälzischen Werkstätten errechnen sich hingegen Fallkosten von fast 16.800 €. Bei Reduzierung der rheinland-pfälzischen Tagessätze auf den Durchschnitt der anderen Länder könnten rechnerisch Kosten von deutlich mehr als 30 Mio. € jährlich vermieden werden.

Das Landesamt hat im Prüfungsverfahren angekündigt, das für die Teilnahme am Kennzahlenvergleich notwendige Datenmaterial bis 2015 zu erarbeiten.

2.2 Fehlende Vereinbarungen

Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe wurden 1996 verpflichtet, mit den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Landesebene gemeinsam und einheitlich Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, die Vergütung und die Prüfung der Wirtschaftlichkeit sowie Qualität der Leistungen rahmenvertraglich zu treffen⁶.

Bereits in den Jahresberichten 2010 und 2012 hatte der Rechnungshof nach der Prüfung anderer Leistungen der Sozialhilfe darauf hingewiesen, dass im Unterschied zu allen anderen Ländern ein Rahmenvertrag für Rheinland-Pfalz nicht geschlossen war und Leistungs-, Vergütungs- sowie Prüfungsvereinbarungen nicht bestanden. Nachdem die Landesregierung Anfang 2013 erklärt hatte, dass vertragliche Regelungen nicht hätten erreicht werden können und das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie den Erlass einer Rechtsverordnung⁷

³ Weitere Kosten von geschätzt 58 Mio. € entfielen auf die Bundesagentur für Arbeit, Sozialhilfeträger anderer Länder und andere Rehabilitationsträger.

⁴ Statistische Berichte K I - j/11 des Statistischen Landesamts.

⁵ Bericht 2011 - erstellt von con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS), veröffentlicht unter <http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/Veroeffentlichungen>.

⁶ §§ 75, 76 und 79 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133).

⁷ § 81 SGB XI Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung - vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133).

vorbereite, war die Angelegenheit vom Landtag für erledigt erklärt worden⁸. Im April 2014 hat das Ministerium mitgeteilt, die Rechtsverordnung werde nicht in Kraft gesetzt. Sobald das Bundesteilhabegesetz vorliege, würden auf der Basis der dann gültigen Normen die notwendigen Schritte unverzüglich eingeleitet⁹.

Im Juli 2014 hat das Ministerium erklärt, vor dem Hintergrund der Auswirkungen des geplanten Bundesteilhabegesetzes auf die beabsichtigte Rechtsverordnung und den Rahmenvertrag seien auch die Verhandlungen im Werkstattbereich ausgesetzt worden. Grundlage für die Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen sollte der Rahmenvertrag sein. Im Rahmen der Sondierungsgespräche sei beabsichtigt, bereits vor Abschluss des Rahmenvertrags grundlegende Absprachen besonders zu Prüfungsmöglichkeiten zu treffen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass es ohne Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen weiterhin an einer gültigen rechtlichen Grundlage für die Leistungserbringung fehlt. Ein Rahmenvertrag oder eine Rechtsverordnung werden für den Abschluss dieser Vereinbarungen nicht vorausgesetzt.

2.3 Verzicht auf Nachweise, Prüfungen und Neuverhandlungen

Die Tagessätze sollen die Kosten für die Unterkunft und Verpflegung (Grundpauerschale), die Maßnahmen (Maßnahmepauschale) und die Bereitstellung betriebsnotwendiger Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung (Investitionsbetrag) unter Anrechnung von Förderungen aus öffentlichen Mitteln decken¹⁰. Insoweit setzt eine sachgerechte Bemessung der Tagessätze voraus, dass das Landesamt die Kostenstruktur und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Werkstätten bei den Entgeltvereinbarungen berücksichtigt. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Das Landesamt ließ sich Nachweise über die Erträge und Aufwendungen, Gewinn- und Verlustrechnungen, Bilanzen und Nebenrechnungen zur Ermittlung der Arbeitsergebnisse¹¹ und der an die behinderten Menschen gezahlten Entgelte - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht vorlegen. Rücklagenbestände der Werkstätten zur Finanzierung von Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen sowie zum Ausgleich von Ertragsschwankungen waren dem Landesamt nicht oder nur zum Teil bekannt.

⁸ Jahresbericht 2010, Nr. 12 - Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - (Drucksache 15/4200), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs (Drucksache 15/4518 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 7), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 15/5345 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 18), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2009 (Drucksache 16/785 S. 12), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 16), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1990), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 13); Jahresbericht 2012, Nr. 20 - Ausgaben für Leistungen in Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen - (Drucksache 16/850), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/1180 S. 30), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 12), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1990), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 10).

⁹ Vorlage 16/3865.

¹⁰ § 76 SGB XII.

¹¹ § 12 Abs. 1 Werkstättenverordnung (WVO) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1365), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2959), und Anhang 5 bis 7 Werkstattempfehlungen der BAGüS (WE/BAGüS) - Stand Mai 2013 -.

- Tagessätze wurden nur auf Initiative der Werkstattträger neu verhandelt. Das Landesamt verlangte selbst dann keine Verhandlungen mit dem Ziel einer Reduzierung der Tagessätze, wenn ihm Erkenntnisse über wegfallende Kosten vorlagen.

Das Landesamt hat erklärt, es teile die Auffassung, dass das gesetzliche Prüferecht¹² unabhängig vom Abschluss einer Rahmenprüfungsvereinbarung und Prüfungsvereinbarungen mit den einzelnen Werkstätten bestehe. Ohne diese fehlten allerdings die in der Praxis unentbehrlichen Detailregelungen über den Umfang und die Art der Durchführung der einzelnen Vergütungskomponenten. In Gesprächen mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen werde versucht, die entsprechenden Regelungen zu vereinbaren. Neuverhandlungen über die Höhe der Tagessätze seien nach der bis Ende Juli 2015 geltenden Vereinbarung nur zulässig, wenn ein dort definierter Ausnahmetatbestand vorliege; dies sei hier nicht der Fall.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Landesamt Art und Umfang seiner Prüfung unabhängig von fehlenden Vereinbarungen und Detailregelungen zu Vergütungskomponenten selbst bestimmen kann. Von diesen Prüfungen sollte im Hinblick auf die Kostenbelastungen der Sozialhilfeträger und die Gewährleistung angemessener Tagessätze nicht länger abgesehen werden. Im Übrigen sollte das Landesamt unter Anforderung der erforderlichen Nachweise bei den Werkstattträgern zeitnah Neuverhandlungen über die Tagessätze aufnehmen.

2.4 Überhöhte Tagessätze

In die Tagessätze einbezogene Vergütungskomponenten waren nicht immer sachgerecht bemessen.

2.4.1 Personalschlüssel

Grundlage für die Abgeltung der notwendigen personellen Ausstattung der Werkstätten bilden die seit 1985 vereinbarten Personalschlüssel¹³. Diese gingen über die Anforderungen der Werkstättenverordnung sowie die in anderen Ländern¹⁴ zugrunde gelegten Schlüssel hinaus:

- Die Vereinbarungen sahen für sämtliche Werkstätten in Rheinland-Pfalz die Beschäftigung eines technischen Leiters vor. In den anderen Ländern (mit Ausnahme von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt - hier jedoch erst ab einer Betriebsgröße von 180 Beschäftigten) ist diese Funktion nicht Bestandteil des Personalschlüssels.
- In Rheinland-Pfalz wurden - anders als in anderen Ländern - Gruppenhelfer mit einem Personalschlüssel von 1:30 sowie Stellen für Pforten-/Telefondienst berücksichtigt. Allein die Einbindung der Gruppenhelfer in die Tagessätze verursachte Ausgaben von geschätzt 12 Mio. € jährlich.
- Kosten für Fahrer und Arbeitsvorbereiter/Lageristen wurden durch Einbeziehung in die Personalschlüssel aus den Tagessätzen finanziert. Hierbei handelt es sich auch¹⁵ um Aufwendungen für den Gütertransport sowie für die Arbeitsvorbereitung und die Lagerhaltung, die aus Produktionserlösen zu decken sind.

¹² § 75 Abs. 3 Satz 3 SGB XII.

¹³ Anlage zu § 4 der Pflegesatzvereinbarung Werkstätten - Stand Oktober 1990 -.

¹⁴ Dem Rechnungshof sind die Personalschlüssel in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt sowie für einen Teil der Funktionsbereiche in Berlin und im Saarland bekannt.

¹⁵ Eine Aufteilung der Kosten für Fahrer auf Behindertentransporte, Gütertransporte und sonstige Fahrten war anhand der Unterlagen nicht möglich.

- Für den Einsatz von Sozialarbeitern oder -pädagogen wurde ein Personalschlüssel von 1:90 angesetzt, obwohl die Werkstättenverordnung¹⁶ einen Schlüssel von 1:120 vorsieht.
- Ohne Nachweis, dass die Beschäftigung von Reinigungskräften wirtschaftlicher als die Fremdreinigung ist, wurden entsprechende Ansätze bei der Kalkulation der Tagessätze berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen der Sondierungsgespräche würden sämtliche Personalgruppen auf ihre Notwendigkeit und Umsetzung in den Werkstätten überprüft. Besonders Personal, welches über den Rahmen der Werkstättenverordnung hinaus bewilligt worden sei, werde hinterfragt. Zusätzlich werde geprüft, inwieweit bestimmte Stellen aus den Produktionserlösen zu finanzieren seien oder ob eine Auslagerung von Personal wirtschaftlicher sei.

2.4.2 Zusatzkräfte

Für behinderte Menschen mit einem erhöhten Betreuungsbedarf bewilligte das Landesamt den Werkstätten die Beschäftigung von Zusatzkräften. Deren Zahl stieg von 2006 bis 2011 um 46 % auf 322 Kräfte. Dies entsprach Stellenanteilen von umgerechnet mehr als 2,2 Zusatzkräften je 100 behinderte Menschen. Dieser Durchschnittswert wurde von mehreren Werkstätten zum Teil deutlich überschritten, ohne dass dies immer durch Besonderheiten des betreuten Personenkreises zu erklären gewesen wäre.

In den Unterlagen war nicht dokumentiert, für welchen konkreten Betreuungsbedarf die Zusatzkräfte bewilligt oder den Personalkosten zugerechnet worden waren. Auch war nicht zu erkennen, ob in den Bedarf Leistungen der häuslichen Krankenpflege einfließen, die ggf. von den gesetzlichen Krankenkassen zu finanzieren sind.

Unabhängig hiervon führten die Berechnungsmodalitäten zu überhöhten Zahlungen. Das Landesamt legte die Kosten bewilligter Zusatzkräfte auf die im Bewilligungszeitpunkt nachgewiesenen Belegungstage um und erhöhte den Tagessatz entsprechend. Bei zunehmender Belegung hatte dies zur Folge, dass ohne Bedarfsnachweis und unabhängig von der tatsächlichen Beschäftigung weitere Zusatzkräfte finanziert wurden. Beispielsweise waren einer Werkstatt ab August 2004 Stellenanteile von 7,5 Zusatzkräften bei 138.000 Belegungstagen bewilligt worden. Aufgrund der Zunahme um fast 46.000 Belegungstage bis 2010 wurden über den Tagessatz Personalaufwendungen für 10 Kräfte und somit für 2,5 nicht bewilligte Zusatzkräfte übernommen.

Das Landesamt kontrollierte auch nicht regelmäßig die Beschäftigung von Zusatzkräften. Dadurch blieben z. B. bei zwei Werkstätten Tagessätze unverändert, obwohl sich die Zahl von Zusatzkräften verringert hatte.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Bedarfsfeststellung werde unter Berücksichtigung verwaltungswirtschaftlicher Gesichtspunkte weiter objektiviert und optimiert. Werkstätten mit einer überdurchschnittlich hohen Zahl an genehmigten Zusatzkräften je 100 behinderte Menschen würden überprüft. Mit einem Rundschreiben werde auf eine vorrangige Antragstellung bei den Krankenkassen für geeignete Fälle hingewiesen. Die Anerkennung von Zusatzkräftekosten und Belegung werde entkoppelt. Die Kosten der Kräfte würden künftig dem betreffenden Leistungsberechtigten als zusätzliche Einzelfallhilfe bewilligt, die sozialhilferechtliche Notwendigkeit und die tatsächliche Besetzung würden regelmäßig überprüft. Fälle, in denen nicht beschäftigte Kräfte finanziert worden seien, würden untersucht.

¹⁶ § 10 Abs. 2 WVO.

2.4.3 Nutzerzahlen

Die Tagessätze wurden unbeeinflusst von dem Anstieg der Zahl der Belegungen der vergangenen Jahre auf der Basis des grundsätzlich 1994 letztmals von den Werkstätten vorgelegten Selbstkostenblatts fortgeschrieben. Bei seither neu gegründeten Werkstätten wurden die Tagessätze auf Grundlage der Kosten und nur teilweisen Belegung zur Zeit ihrer Eröffnung kalkuliert und in den Folgejahren pauschal angehoben. Neukalkulationen in Anbetracht der zwischenzeitlich gestiegenen Auslastung verlangte das Landesamt nicht. Zum Beispiel eröffnete eine Werkstatt 1998 mit einer Kalkulation von 42 Nutzern bei 60 Plätzen und geplanten Kosten von 666.000 €. Im Jahr 2012 waren von 90 Plätzen der Werkstatt 89 belegt. Der Einrichtungsträger erhielt 1,8 Mio. €. Die anfallenden Kosten sind dem Landesamt nicht bekannt.

Die Kosten der Werkstätten steigen grundsätzlich nicht im gleichen Maße wie die Zahl der beschäftigten behinderten Menschen. Ein Teil der Kosten ist von der Zahl der Nutzer unabhängig. Im Ergebnis führten die pauschalen Anhebungen der Tagessätze zu überhöhten Finanzierungen.

Dieser Feststellung hat das Landesamt im Rahmen der Erhebungen zugestimmt. Außerdem hat es erklärt, bei Einzelverhandlungen, beim Investitionsbetrag im Rahmen einer Neuverhandlung des Vergütungssatzes, bei der Bildung des Investitionskostenzuschlags und der Zusetzung von Personalkosten für Zusatzkräfte werde bereits auf die aktuellen Belegungstage abgestellt.

2.4.4 Fahrdienst

Die Werkstätten haben, soweit erforderlich, im Benehmen mit den zuständigen Rehabilitationsträgern einen Fahrdienst zu organisieren¹⁷. Die Kosten werden pauschal als Teil der Tagessätze und insoweit für alle Werkstattbesucher vom Land getragen. Die Anteile an den Tagessätzen lagen bei den in die Erhebungen einbezogenen Werkstätten zwischen 1 € und 8 €. Hochgerechnet auf alle Werkstätten des Landes werden für den Fahrdienst aus Mitteln der Sozialhilfe zwischen 15 Mio. € und 20 Mio. € jährlich übernommen. Die bei den Werkstätten anfallenden Kosten waren dem Landesamt nicht bekannt. Die Erforderlichkeit der Transporte und deren wirtschaftliche Erbringung blieben ungeprüft. Das Benehmen zwischen Werkstätten und Sozialhilfeträgern wurde nicht hergestellt.

In anderen Ländern sind die Fahrtkosten nicht Teil des Tagessatzes, sondern werden - soweit notwendig - gesondert erstattet. Nicht alle behinderten Menschen müssen zu den Werkstätten gefahren werden. Die Werkstattempfehlungen¹⁸ sehen daher eine Differenzierung nach unentgeltlicher Beförderung im ÖPNV, tariflich günstigster Zeitkarte im ÖPNV, Vergütung eingerichteter Fahrdienste und Kilometerentschädigungen für privat organisierte Fahrdienste vor. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof empfohlen, die Fahrtkosten aus dem Tagessatz herauszulösen und wirtschaftlichere Lösungen zu erarbeiten.

Das Landesamt hat erklärt, die Organisation der Fahrdienste verbleibe bei den Werkstätten. Ein Herauslösen der Fahrtkosten aus dem Vergütungssatz sei aus Rechtsgründen nicht möglich.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass Rechtsgründe, die eine andere Art der Vergütung und wirtschaftlichere Lösungen verbieten, nicht erkennbar sind.

¹⁷ § 8 Abs. 4 WVO.

¹⁸ Nr. 10.4.7b) WE / BAGüS.

2.4.5 Investitionskosten

Ein Teil des Tagessatzes entfällt auf einen Investitionsbetrag für betriebsnotwendige Anlagen der Werkstätten und ihre Ausstattung. Dieser Betrag umfasst die Kosten für Mieten und Pachten, Zinsen und Tilgungen, Instandhaltung/Instandsetzung sowie Abschreibungen.

Durch pauschale Anhebungen des gesamten Tagessatzes wurde auch der enthaltene Investitionsbetrag entsprechend erhöht. Das war nicht sachgerecht. Kosten für Zinsen, Tilgungen und Abschreibungen stagnierten teilweise oder verringerten sich. Neuberechnungen der Tagessätze unterblieben selbst dann, wenn Kostenbestandteile, wie z. B. Schuldendienstleistungen bei vollständig getilgten Darlehen oder Abschreibungen, entfielen.

Überfinanzierungen ergaben sich zudem, weil Werkstätten bei Erweiterungsbauten neben befristeten Investitionskostenzuschlägen¹⁹ höhere Investitionsbeträge infolge einer mit der Maßnahme einhergehenden Zunahme der Belegungszahlen erhielten. Teilweise umfasste die anteilige Förderung von Neu- oder Erweiterungsbauten auch Kosten für Einrichtungsgegenstände, deren Abschreibungen vollständig über die Tagessätze und damit im Hinblick auf den geförderten Anteil doppelt finanziert wurden. Darüber hinaus bewilligte das Landesamt befristete Investitionskostenzuschläge für die Sanierung und Modernisierung von Werkstätten ohne vorherige Prüfung, ob die Maßnahmen vorrangig aus Eigenmitteln (z. B. Rücklagen) hätten finanziert werden können.

Das Landesamt hat eine Überprüfung der angesprochenen Fälle angekündigt.

2.5 Sachgerechte Differenzierung der Tagessätze notwendig

Aufgrund unterschiedlicher Kostenstrukturen von Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich lässt sich - auch bei Berücksichtigung der entbehrlichen Gruppenhelfer (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4.1 dieses Beitrags) - überschlägig ein Kostenvorteil des Arbeitsbereichs von mindestens 3 € je Tag und Werkstattbesucher errechnen. Dieser Kostenvorteil bildete sich lediglich in den Tagessätzen von 14 Werkstätten ab. Bei 20 Werkstätten war die Differenz zwischen dem Tagessatz im Arbeitsbereich und dem im Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich geringer als 3 €, bei zwei Werkstätten war der Tagessatz im Arbeitsbereich höher. Dies war im Wesentlichen auf Folgendes zurückzuführen:

- Für einige Werkstätten waren ursprünglich einheitliche Tagessätze vereinbart worden, die sich im Lauf der Zeit nur aufgrund von Änderungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen differenzierten.
- Bei anderen Werkstätten war ursprünglich ein Faktor für die Kostenverteilung festgelegt worden, der bei Änderungen in der Kostenstruktur beider Bereiche nicht hinreichend angepasst wurde.

Durch eine sachgerechte Differenzierung der Tagessätze lässt sich eine finanzielle Entlastung der Träger der Sozialhilfe erzielen. Dadurch kann vermieden werden, dass sie Kosten tragen, die dem Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit zuzurechnen sind.

Außerdem differenzierten die Tagessätze für den Arbeitsbereich nicht zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigung der Leistungsberechtigten. Nach den Angaben von 13 überörtlichen Trägern der Sozialhilfe im Rahmen des Kennzahlenvergleichs⁵ waren durchschnittlich 8,2 % der Leistungsberechtigten teilzeitbeschäftigt. Für diesen Personenkreis vereinbarten die jeweiligen Länder niedrigere Tagessätze als

¹⁹ Zeitlich gestreckte, anteilige Förderung, die bis zum Erreichen der bewilligten Fördersumme als befristeter Zuschlag auf den Tagessatz gezahlt wird.

für Vollzeitbeschäftigte. Dem Landesamt war die Zahl der teilzeitbeschäftigten Leistungsberechtigten in rheinland-pfälzischen Werkstätten nicht bekannt. Es hatte für diese wie auch für mehr als 1.000 behinderte Menschen, die in ausgelagerten Betrieben (Außenarbeitsplätze und -gruppen) sowie in Praktika bei anderen Arbeitgebern eingesetzt waren, jeweils die vollen Tagessätze bewilligt.

Teilzeitbeschäftigte behinderte Menschen erfordern einen geringeren Betreuungsaufwand. Auch für Außenarbeitsplätze und -gruppen sowie Betriebspraktika sind die Kosten der Werkstätten regelmäßig geringer. Daher sollte dieser geringere Aufwand im Personalschlüssel und somit in den Tagessätzen - bei Außenarbeitsplätzen nach einer zeitlich begrenzten, intensiven Begleit- und Betreuungsphase - abgebildet werden²⁰.

Das Landesamt hat erklärt, bei den Vereinbarungen der künftigen Werkstattvergütungen würden die Kostenunterschiede zwischen Arbeitsbereich sowie Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich beachtet. Die anderen Themen würden mit den Werkstätten mit dem Ziel einer gemeinsamen Lösung besprochen.

2.6 Wirtschaftsführung der Werkstattträger berücksichtigen

2.6.1 Überschüsse und Rücklagen

Nach den veröffentlichten Jahresabschlüssen 2011 der Werkstattträger, die in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH geführt wurden, erwirtschafteten drei Träger Verluste von insgesamt 1,0 Mio. €²¹ und 13 Träger Überschüsse von zusammen mehr als 12 Mio. €. Die Gewinnrücklagen von 17 Werkstattträgern beliefen sich Ende 2011 auf insgesamt 202 Mio. €. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof empfohlen, Überschüsse - soweit sie auf überhöhte Tagessätze zurückzuführen sind - zugunsten niedrigerer Vergütungen abzubauen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, der überörtliche Träger der Sozialhilfe habe keine Rechtsgrundlage, um allgemeine Überschüsse bei der Vergütung anrechnen zu können. Allein die Bilanzen der Werkstattträger, die als GmbH firmierten und ihren Jahresabschluss veröffentlichten, könnten keine Grundlage sein. Nicht alle Werkstätten würden in dieser Rechtsform geführt. Zudem berücksichtigten die veröffentlichten Dokumente der Werkstattträger oft noch andere Betriebszweige, so dass eine genaue Zurechnung der Gewinne nicht möglich sei.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Vergütung nach Tagessätzen die Kosten für ausreichende, zweckmäßige, wirtschaftliche und das Maß des Notwendigen nicht überschreitende Leistungen decken soll¹⁰. Hohe Überschüsse der Werkstattträger können ein Anzeichen für deutlich über die Kostendeckung hinausgehende Tagessätze sein. Dies sollte vom Landesamt zum Anlass genommen werden, die Angemessenheit der Tagessätze zu prüfen und bei künftigen Entgeltvereinbarungen ggf. auf eine bedarfsgerechte Anpassung hinzuwirken. Schwierigkeiten hinsichtlich der Informationsgewinnung und der Zuordnung des Jahresergebnisses zu dem jeweiligen Betriebszweig dürften mit Blick auf das Prüfrecht des Landesamts¹² und die Verpflichtung der Werkstätten u. a. zur Erstellung einer Betriebsabrechnung in Form einer Kostenstellenrechnung²² überwindbar sein.

²⁰ Vgl. Nr. 10.4.3 Abs. 7 und 8 WE / BAGüS.

²¹ Der Inhalt der veröffentlichten Jahresabschlüsse ließ darauf schließen, dass bei dem Werkstattträger mit dem höchsten Verlust dieser aus anderen defizitären Betriebszweigen resultierte, der aus Überschüssen der Werkstatt quersubventioniert wurde.

²² § 12 Abs. 1 WVO.

2.6.2 Arbeitsentgelte für behinderte Menschen

Die Arbeitsentgelte für die behinderten Menschen lagen 2011 in Rheinland-Pfalz mit rund 218 € monatlich um mehr als 38 € über dem Durchschnitt der Länder²³. Wären die Arbeitsentgelte am Durchschnittswert orientiert worden, hätten sich rechnerisch um 6,0 Mio. € geringere Auszahlungen ergeben.

Nach vom Landesamt mit den Werkstattträgern vereinbarten Regelungen ermittelten Letztere das für die Bemessung der Arbeitsentgelte maßgebliche Arbeitsergebnis, in dem sie zunächst die im Arbeitsbereich erzielten Umsatzerlöse um Beiträge verschiedener Aufwandspositionen bereinigten. Anschließend brachten sie "nicht ermittelbare Kosten der wirtschaftlichen Betätigung" lediglich mit 25 % der bereinigten Umsatzerlöse in Abzug. Diese Pauschale deckte nicht die mit der wirtschaftlichen Betätigung der Werkstatt in Zusammenhang stehenden notwendigen Kosten, die auch in einem Wirtschaftsunternehmen üblicherweise entstehen (z. B. Gebäude-, Betriebs- sowie Personal- und Sachkosten für Leitung und Verwaltung, für Hausmeisterdienste und Gebäudereinigung sowie für den Gütertransport). Der zu geringe, nicht den Vorgaben²⁴ entsprechende Abzug führte zu einem überhöhten Arbeitsergebnis und damit auch zu überhöhten Arbeitsentgelten.

Das Landesamt hat erklärt, eine Änderung der vereinbarten Ermittlung der Arbeitsentgelte sei nur im Einverständnis mit den Vertragspartnern möglich. Dieses Thema werde Gegenstand der Gespräche mit der Landesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e.V. sein.

2.7 Steuerung der Werkstattbelegung

Die Sozialhilfefaufwendungen für Leistungen der Eingliederungshilfe werden maßgeblich auch von der Belegung der Werkstätten bestimmt. Insoweit kommt einer wirksamen Steuerung der Belegung und der Vermittlung von Werkstattbeschäftigten in den allgemeinen Arbeitsmarkt besondere Bedeutung zu. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Der Werkstattaufnahme ist ein Fachausschussverfahren vorgeschaltet. Der Fachausschuss setzt sich in der Regel aus je einem Vertreter der Werkstatt, der Bundesagentur für Arbeit und des Landesamts zusammen. Die Geschäftsführung obliegt dem Vertreter der Werkstatt. Die Werkstätten hören die behinderten Menschen an und erstellen die Eingliederungspläne. Eine nachfolgende Anhörung im Fachausschuss war die Ausnahme. In der Regel folgt dessen Empfehlung dem Vorschlag der Werkstatt. Über den weiteren Verbleib der behinderten Menschen im Arbeitsbereich berät der Fachausschuss nur in Einzelfällen. Regelmäßige Überprüfungen der Hilfeplanung durch die Träger der Sozialhilfe finden nicht statt.

Das Landesamt hat erklärt, die Vertreter des Landesamts in den Fachausschüssen würden im Rahmen des personell Leistbaren ihre Prüfungen intensivieren.

- Mit der von der Bundesagentur für Arbeit eingeführten Maßnahme "Diagnose der Arbeitsfähigkeit besonders betroffener behinderter Menschen (DIA-AM)" soll das Leistungspotenzial behinderter Menschen im Grenzbereich der Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarkts und der Zugangsvoraussetzungen von Werkstätten festgestellt werden. Die Bundesagentur beauftragte damit in Rheinland-Pfalz mindestens zwei Werkstattträger. Eine unabhängige Diagnose ist bei einer Trägeridentität nicht gewährleistet.

²³ Veröffentlichung "Verdienst in Werkstätten" der Landesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e.V. vom 22. Januar 2014.

²⁴ Vgl. § 12 Abs. 4 WVO.

Das Landesamt hat im Rahmen des Prüfungsverfahrens mitgeteilt, Gespräche mit Vertretern der Bundesagentur hätten ergeben, dass diese künftig auf die Beauftragung von Werkstattträgern verzichten werde.

- Berufswegekonferenzen in Förderschulen sollen unter Vernetzung mit anderen Gremien sowie Einbeziehung der betroffenen Schüler und ihrer Sorgeberechtigten Empfehlungen für den weiteren schulischen und beruflichen Lebensweg geben. U. a. sollen die Zugangssteuerung zu den Werkstätten verbessert und verstärkt Alternativen zur Aufnahme in einer Werkstatt erschlossen werden. Allerdings waren 2012 lediglich an 16 Schulen Berufswegekonferenzen eingerichtet.

Das Landesamt hat zugesichert, über den weiteren Ausbau der Berufswegekonferenzen zu berichten.

- Die Leistungen der Werkstätten sind u. a. auf die Förderung des Übergangs behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen zu richten²⁵. Dieser Auftrag wurde sehr unterschiedlich umgesetzt. Ein Drittel der Werkstätten hatte von 2005 bis 2011 insgesamt wenigstens 3 % der behinderten Menschen in Integrationsbetriebe und auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Bei 20 Werkstätten lag diese Quote zwischen 0 % und 2 %.

Das Landesamt hat im Rahmen des Prüfungsverfahrens mitgeteilt, bei einzelnen Werkstätten habe man Modellprojekte zur entsprechenden Qualifizierung des Werkstattpersonals initiiert. Die Landesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e.V. arbeite daran mit, positive Ergebnisse auf andere Werkstätten zu übertragen. Die Eigendynamik der Werkstätten solle weiter gestärkt werden.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Landesamts am bundesweiten Kennzahlenvergleich zu schaffen,
- b) die Vereinbarung von Personalschlüsseln stärker als bisher an rechtlichen Erfordernissen, Wirtschaftlichkeitserwägungen und in anderen Ländern üblichen Standards zu orientieren,
- c) eine möglichst bedarfsgerechte Bewilligung und Finanzierung von Zusatzkräften sicherzustellen,
- d) Tagessätze auf der Basis realistischer Belegungszahlen und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Kostenstrukturen in Arbeitsbereich und Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich zu vereinbaren,
- e) die Steuerung der Werkstattbelegung zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf einen zeitnahen Abschluss von Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen hinzuwirken,
- b) dass das Landesamt Nachweise über die wirtschaftliche Situation der Werkstätten fordert, von seinem gesetzlichen Prüfrecht Gebrauch macht und die gewonnenen Erkenntnisse für Neuverhandlungen von Tagessätzen nutzt,

²⁵ § 41 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX.

- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten,
- d) Kosten eines erforderlichen Fahrdienstes nur außerhalb der Tagessätze zu erstatten und für dessen Wirtschaftlichkeit Sorge zu tragen,
- e) über die Ergebnisse der vom Landesamt angekündigten Prüfungen von Fällen zu berichten, in denen den Tagessätzen zugrunde gelegte Kostenbestandteile entfielen, Überfinanzierungen festgestellt wurden und möglicherweise vorhandene Eigenmittel der Werkstattträger vorrangig zur Finanzierung von Investitionen einzusetzen gewesen wären,
- f) für die Beschäftigung behinderter Menschen auf dauerhaft ausgelagerten Arbeitsplätzen sowie für Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse künftig besondere Vergütungen zu vereinbaren,
- g) die Berechnung der Arbeitsentgelte für behinderte Menschen den rechtlichen Vorgaben anzupassen.