

Ein Großteil fließt zurück

Finanzierung der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen

In Deutschland unterstützen 700 anerkannte Werkstätten laut Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ca. 268.000 Werkstattbeschäftigte. Diese Zahl stammt aus dem Jahr 2006. Die Werkstätten erbringen eine Integrationsleistung, die komplex und auf Integration ausgelegt ist und somit weit über eine reine „Beschäftigung“ hinausreicht.

Werkstätten müssen sich in der sozialpolitischen Diskussion häufig mit dem Argument auseinandersetzen, daß die von ihnen erbrachten Rehabilitations- bzw. Integrationsleistungen für die Kostenträger verhältnismäßig teuer seien. Dabei wird auf alternative institutionelle Formen Bezug genommen, die angeblich mit einem deutlich geringeren Bedarf an öffentlicher Finanzierung auskommen würden.

In diesem Zusammenhang werden häufig die öffentlichen Mittel angeführt, die unmittelbar für einen Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatz in einer Werkstatt aufgebracht werden müssen. Dies sind insbesondere die sogenannten Pflegesätze, die die Kostenträger den Werkstätten erstatten, Arbeitsförderungsgeld und andere finanzielle Leistungen.

Die mit der Beschäftigung in Werkstätten verbundenen qualitativen Aspekte, wie beispielsweise Qualifizierungsmaßnahmen, soziale Integration, fachliche und arbeitspädagogische Betreuung durch soziale Dienste und viele andere mehr, werden bei einer Reduzierung auf einen reinen Finanzierungsvorgang nicht berücksichtigt. Im Gegensatz zu den sogenannten „harten Fakten“, die Transferzahlungen darstellen, sind die vielfältigen positiven Effekte einer wirkungsvollen Integration nur schwer zu quantifizieren und zu messen.

Folgt man indes der Argumentationskette, ausschließlich die Transferzahlungen an Werkstätten als Indikator für ihre Leistungsfähigkeit zu betrachten, dann muß man festhalten, daß diese Betrachtung zu kurz greift. Sie ist ausschließlich „inputorientiert“, berücksichtigt also nur die an Werkstätten adressierten Finanzströme aus öffentlichen Kassen. Werkstätten erhalten aber nicht nur Zahlungen aus öffentlichen Kassen; sie zahlen auch in erheblichem Umfang in öffentliche Kassen ein. Mit anderen Worten: Diese Zahlungen würden nicht erfolgen, wenn es die Werkstätten nicht gäbe.

Da die öffentlichen Kassen, in die eingezahlt wird, aber nicht mit jenen übereinstimmen, die unmittelbar und kontinuierlich die Arbeitsplätze in Werkstätten finanzieren, entsteht an dieser Stelle ein Informations- und Kommunikationsdefizit gegenüber allen Beteiligten: gegenüber den finanzierenden öffentlichen Händen, der Politik insgesamt und den empfangenden öffentlichen Händen.

Um ein zutreffendes Bild des tatsächlichen „öffentlichen“ Finanzierungsumfangs zu erhalten, muß man den Umfang der Nettofinanzierung betrachten. Von den gesamten Zahlungen aus öffentlichen Kassen in die Werkstätten werden also die Zahlungen abgezogen, die Werkstätten in öffentliche Kassen leisten.

Die BAG:WfbM hat eine Untersuchung zu der oben angedeuteten Nettofinanzierung von Werkstätten angeregt. Damit soll eine gesicherte Argumentationsgrundlage geschaffen werden, die ein zutreffendes Bild der von Werkstätten in Anspruch genommenen öffentlichen Finanzierung wiedergibt.

Methodik

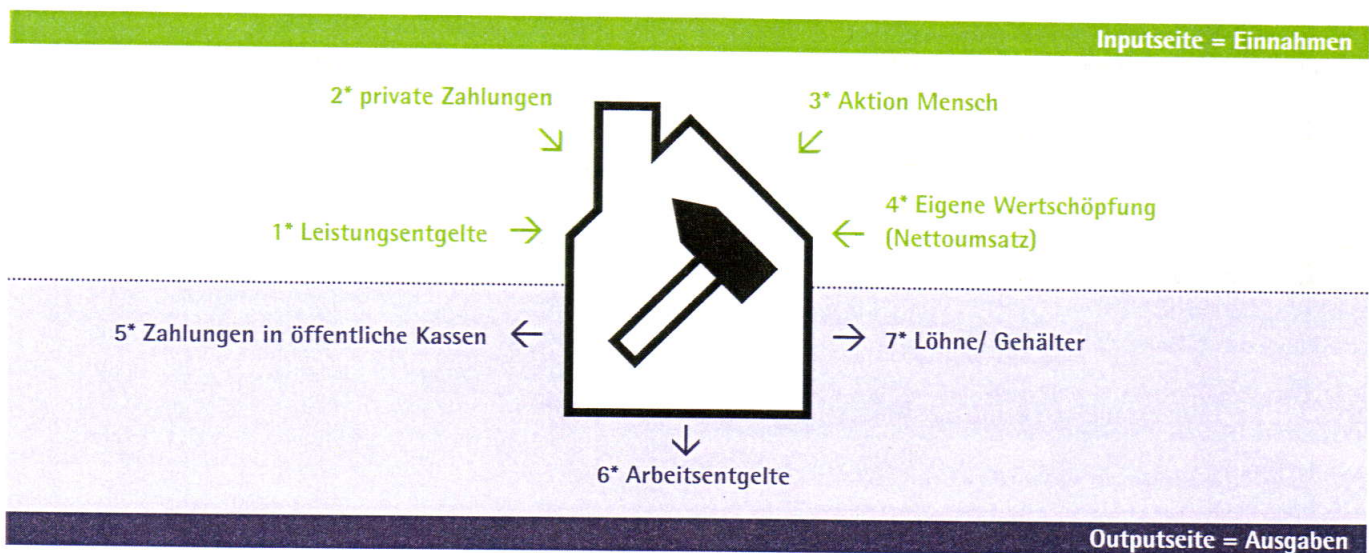
Der Erhebungsbogen wurde den insgesamt 651 Mitgliedeinrichtungen der BAG:WfbM übermittelt, die diesen per Fax, per E-Mail oder auch per Post zurückschicken konnten. Insgesamt beteiligten sich 254 Werkstätten an der Untersuchung, also gut 38 Prozent. In Anbetracht des erheblichen Informationsbedarfs und dem für die Ermittlung benötigten Zeitaufwand ist dieses Ergebnis sehr zufriedenstellend.

Die Struktur des Erhebungsbogens zeigt die folgende Abbildung auf der nächsten Seite.

Um Hinweise auf mögliche Veränderungen im Zeitablauf zu erhalten, wurden die Daten für die Jahre 2002, 2004 und 2006 erhoben und miteinander verglichen. Da sich die Anzahl der Werkstätten im betrachteten Zeitablauf ändert, ist zunächst kein Vergleichbarkeit gegeben. Aus diesem Grund wurde eine Relativierung über die Anzahl der Werkstätten einerseits und über die Anzahl der Werkstattbeschäftigten andererseits vorgenommen.

Mittelzuflüsse an Werkstätten

Auf der Inputseite wurden neben den Mittelzuflüssen aus ö



Struktur der Zahlungsströme

fentlichen Kassen auch die Mittelzuflüsse von privater Seite und von Aktion Mensch erhoben. Weiterhin wurde die Wertschöpfung der Werkstätten (= tatsächliche Leistungserstellung der Werkstätten) als Maß für die selbst erwirtschaftete Finanzierung ermittelt.

Die Summe der Mittelzuflüsse pro Werkstatt ist im Zeitablauf von durchschnittlich 6.780.946 Euro im Jahr 2002 auf 7.946.067 Euro im Jahr 2006, also um ungefähr 17 Prozent, gestiegen. Pro Werkstattbeschäftigten stieg die Summe der Mittelzuflüsse von 16.774 Euro im Jahr 2002 auf 17.455 Euro im Jahr 2006, also um ca. 4 Prozent. Bei den finanziellen Zuflüssen von privater Seite läßt sich von 2002 bis 2006 ein deutlicher Rückgang erkennen. Dieser beläuft sich pro Werkstatt auf ungefähr 30 Prozent und pro Beschäftigten auf ca. 24 Prozent. Die Zuflüsse von Aktion Mensch sind dagegen pro Werkstatt um rund 54 Prozent und pro Beschäftigten um rund 66 Prozent gestiegen. Bei der Wertschöpfung der Werkstätten im Vergleich zwischen den Jahren 2002 und 2006 ist ein Anstieg von rund 27 Prozent pro Werkstatt und

von rund 37 Prozent pro Beschäftigten zu erkennen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Sowohl die Summe der Mittelzuflüsse als auch die Wertschöpfung der Werkstätten selbst sind im betrachteten Zeitraum gestiegen. Auch bei den Zuflüssen von Aktion Mensch ist ein Anstieg zu erkennen. Die Zuflüsse von privater Seite haben im Betrachtungszeitraum deutlich abgenommen.

Mittelabflüsse von Werkstätten

Auf der Outputseite wurden neben den Zahlungen an öffentliche Kassen, die Arbeitsentgelte für die Beschäftigten sowie die Löhne und Gehälter für das Personal erhoben.

Die Summe der Mittelabflüsse an die öffentlichen Kassen ist pro Werkstatt von 2.946.993 Euro im Jahr 2002 auf 3.505.108 Euro, also um rund 19 Prozent, gestiegen. Pro Werkstattbeschäftigten stieg sie von 6.019 Euro im Jahr 2002 auf 7.700 Euro im Jahr 2006, also ein Plus von ungefähr 28 Prozent. Sowohl die Arbeitsentgelte für die Beschäftigten als auch die Löhne und

Gehälter für das Personal sind pro Werkstatt (pro Werkstattbeschäftigten) von 2002 bis 2006 um 13 Prozent (21 Prozent) angestiegen.

Es läßt sich festhalten, daß bei allen erhobenen Größen ein Anstieg im betrachteten Zeitraum zu erkennen ist.

Nettofinanzierung von Werkstätten

Mit dem Begriff der Nettofinanzierung wird die Differenz zwischen den Mittelzuflüssen aus öffentlichen Kassen und den Mittelabflüssen in öffentliche Kassen erfaßt.

$$\text{Nettofinanzierung } \bar{O} = \text{Mittelzuflüsse } \bar{O} - \text{Mittelabflüsse } \bar{O}$$

Die Nettofinanzierung pro Werkstatt ist von 2002 bis 2006 von durchschnittlich 3.833.953 Euro auf 4.440.959 Euro (ca. 16 Prozent) gestiegen. Pro Beschäftigten stieg sie von 7.830 Euro im Jahr 2002 auf 9.755 Euro im Jahr 2006, ein Plus von ca. 25 Prozent.

Da die Einzahlungen in öffentliche Kassen im Zeitverlauf stärker angestiegen sind als die Zahlungsflüsse aus öffentlichen Kassen, ist ein Rückgang der Nettofinanzierung zu verzeichnen. Mit anderen Worten: Die Werkstätten konnten die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel im Untersuchungszeitraum reduzieren. Die Finanzierungsquote aus öffentlichen Mitteln liegt nunmehr tatsächlich bei nur 56 Prozent.

Struktur der Finanzflüsse von Werkstätten

Die Betrachtung der Gesamtfinanzierung von Werkstätten läßt folgendes Bild erkennen: Der wesentliche Finanzbeitrag wird, nach den öffentlichen Mitteln, von den Werkstätten selbst erwirtschaftet (Verhältnis 78 Prozent zu 21 Prozent im Jahr 2006). Die Zuflüsse von privater Seite und von Aktion Mensch sind dagegen sehr gering und fallen kaum ins Gewicht.

Während die Zahlungen aus öffentlichen Kassen im Zeitverlauf verhältnismäßig abgenommen haben (von 80,06 Prozent im Jahr 2002 auf 78,77 Prozent im Jahr 2006), haben die Zahlungen in öffentliche Kassen verhältnismäßig zugenommen (von 46,73 Prozent im Jahr 2002 auf 48,01 Prozent im Jahr 2006).

Nettobetrachtung der Einzahlungsstruktur von Werkstätten

Um abschließend zu ermitteln, in welchem Umfang öffentliche Mittel zur Finanzierung von Werkstätten beitragen, wird die Struktur der Mittelzuflüsse im Hinblick auf den Umfang der Nettofinanzierung betrachtet.

Die Relation zwischen Mittelzuflüssen aus öffentlichen Kassen zur eigenen Wertschöpfung der Werkstätten verändert sich dadurch im Jahr 2002 von ursprünglich 80 Prozent zu 20 Prozent auf 69 Prozent zu 31 Prozent bei einer Nettobetrachtung. Im Jahr 2006 ändert sich das Verhältnis von 79 Prozent zu 21 Prozent auf 67 Prozent zu 33 Prozent.

Diese Betrachtung zeigt die eigentliche Bedeutung der eigenen Wertschöpfung von Werkstätten und deren Zunahme im Betrachtungszeitraum.

Fazit

Die Untersuchung hat ergeben, daß die tatsächliche Inanspruchnahme öffentlicher Finanzmittel zum Zwecke der Finanzierung von Werkstätten rund 56 Prozent (Bezug: Jahr 2006) der üblicherweise in der Diskussion unterstellten Zahlen ausmacht. Darüber hinaus ist erkennbar, daß die Zahlungsflüsse in öffentliche Kassen im Zeitvergleich stärker angestiegen sind als die Zahlungsflüsse aus öffentlichen Kassen. Daraus folgt, daß die Nettofinanzierung im Betrachtungszeitraum zurückgegangen ist.

Berücksichtigt man dies weiterhin bei der Betrachtung der Mittelzuflüsse das Nettoprinzip, so erhält die Eigenleistung der Werkstätten eine deutlich höhere Bedeutung. ::

Prof. Ulli Arnold
Lehrstuhl für Investitionsgütermarketing und
Beschaffungsmanagement,
Universität Stuttgart