

40 Jahre Werkstattgesetzgebung

Runde Geburtstage sind Anlass für ein Resümee und einen Blick nach vorn. Die Werkstatt in ihrer heutigen Form begeht in diesem Jahr ihren 40. Geburtstag. 1974 wurde sie mit der Aufnahme in das Schwerbehindertengesetz und ihrer Verankerung im Sozialhilferecht zu dem, was sie heute ist. Der Gesetzgeber schuf etwas in Europa Einzigartiges: Einen Rechtsanspruch für Menschen mit schwerwiegenden Behinderung auf berufliche Teilhabe.

Zeit des Aufbruchs und der Normalisierungsgedanke

Die frühen 70er Jahre waren die Zeit der sozialliberalen Koalition, der Reformen und des gesellschaftlichen Aufbruchs. Auch in der Behindertenhilfe griffen Reformer aktuelle Ideen auf und gossen sie in Rechtsansprüche. Dabei hatten sie mehrere Ebenen im Auge: Für die berufliche Ersteingliederung der „erwerbsfähigen Behinderten“ konzipierten sie die Berufsbildungswerke, für die Wiedereingliederung von Personen, die durch eine Behinderung in ihrem Beruf nicht mehr arbeiten konnten, schufen sie die Berufsförderungswerke. „Nicht erwerbsfähige“ Behinderte erhielten einen Anspruch auf einen Platz in der WfB.

Die Werkstattidee war aus den Niederlanden nach Deutschland gelangt. Sie basierte auf dem Normalisierungsgedanken: Geistig behinderte Menschen sollten ein Leben führen wie andere auch, mit dem Recht auf Beschulung, auf Arbeit und auf Wohnen mit Betreuung. So selbständig wie möglich und so geschützt wie nötig. Vor allem die Eltern griffen ab 1958 diese Idee auf und schufen die ersten „Beschützenden Werkstätten“. Der Gedanke verbreitete sich rasch und zum Ende der 60er Jahre hatte fast jede Region eine Werkstatt, finanziert durch Spenden und Zuwendungen.

Die Einheitlichkeit der Werkstatt

Jetzt also die gesetzliche Verankerung der Werkstätten, an der Dr. Horst Cramer, Ministerialdirigent im Sozialministerium, maßgeblichen Anteil hatte. Er und seine Mitstreiter schufen mit den Festlegungen im Schwerbehindertengesetz und in der Werkstättenverordnung ein bewusst eng gehaltenes Regelwerk, das die Werkstätten bis heute prägt. Dr. Cramer betonte immer wieder die „Einheitlichkeit der Werkstatt“, um die Qualität des neuen Einrichtungstyps nicht verwässern zu lassen.

Die Träger benötigten eine Zulassung, die „Werkstattanerkennung“, die in der Regel pro Region nur einmal vergeben wurde, um Doppel- oder Mehrfachstrukturen zu vermeiden. Diese Zulassung konnte wieder entzogen werden und damit hatte die Prüfbehörde – dies war die bundesweit tätige Arbeitsagentur – ein Mittel in der Hand, um die Einhaltung der Qualitätskriterien zu erzwingen.

Solche Kriterien gab es viele: Mindestgrößen und Betreuungsschlüssel, Raumbedarf und Mindestentgelt, Vorgaben für eine Zusatzausbildung der Gruppenleiter und Mitwirkungsregeln für Werkstatträte. Und vor allem die Einhaltung eines doppelten Auftrags: Arbeit zu organisieren und für die Persönlichkeitsentwicklung der Beschäftigten zu sorgen. Manche Werkstätten fassten diesen Doppelauftrag in der Formulierung zusammen „Arbeit ist in der Werkstatt kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Weiterentwicklung.“ Damit gab sich der Träger allerdings nicht zufrieden, sondern forderte Strukturen und Inhalte ein, die eine Fortentwicklung der Werkstattbeschäftigten über den Arbeitsalltag hinaus sicherstellten. Die pädagogische Zielsetzung basierte auf der optimistischen Grundhaltung der Sonderpädagogik: Sich nicht mit behinderungsbedingten Defiziten abzufinden, sondern betrachtete sie als grundsätzlich veränderbar zu betrachten.

Geplanter Bedarf und reale Entwicklung

Dr. Cramer und sein Team planten die Werkstätten für ein Promille der Bevölkerung. Bezieht man dies auf Personen im Alter zwischen 18 und 65, waren dies zur damaligen Zeit ca. 45.000 Plätze. Heute liegt die Größenordnung (inclusive der Tagesförderung) bei 300.000 Plätzen, das sind 5,6 Promille der arbeitsfähigen Bevölkerung. Hatten die Väter der Werkstattengesetzgebung nahezu ausschließlich geistig behinderte Menschen mit im Blick, machen seelisch Beeinträchtigte heute 20% der Werkstattbeschäftigten aus. Der prozentuale Zuwachs an Werkstattplätzen hat sich zuletzt verringert, liegt aber immer noch bei jährlich über 2%.

Neue Leitbilder

Eine Verfünfachung der Plätze und die Heterogenisierung der Leistungsempfänger in den Werkstätten sind nicht die einzigen Entwicklungen, die die vergangenen 40 Jahre mit sich gebracht haben. Es gab eine Veränderung von den pädagogischen Leitvorstellung von Fürsorge und Förderung hin zu Autonomie und Selbstbestimmung. Der Fokus änderte sich von den Defiziten zu den Fähigkeiten. Der Gedanke der selbstbestimmten Auswahl von Teilhabeleistungen wurde im SGB IX verankert und die Personenzentrierung der Hilfen ist die Leitvorstellung der aktuellen Gesetzesänderungen. Schließlich stellen die Inklusionsdebatte und die UN-Behindertenrechtskonvention Sondereinrichtungen auf den Prüfstand.

Notwenige Anpassungen nach 40 Jahren Werkstattrecht

Deshalb ist es unserer Ansicht nach erforderlich, die in vier Jahrzehnten nahezu unveränderte Werkstattgesetzgebung kritisch zu betrachten, herauszuarbeiten, welche Regelungen nicht mehr zeitgemäß sind und Veränderungsvorschläge zu machen. Dieser Aufgabe wollen wir unseren Newsletter in den nächsten Ausgaben widmen. Wir beginnen mit einem – wie es viele Beschäftigter sehen – Geburtsfehler der Werkstattgesetzgebung, der Entgeltfrage.

Änderungsbedarf in Werkstätten für behinderte Menschen – 12 Vorschläge

Vorschlag 1: Gerechter Lohn

Der Gesetzgeber legte bei der Entstehung des Werkstättenrechts sein Augenmerk vor allem auf die Erstattung von behinderungsbedingtem Personal-, Produktions- und Fahrtkosten. Dem Thema Entlohnung maß er – vielleicht im Hinblick auf den angedachten Personenkreis – wenig Bedeutung zu. Zwar machte das Kriterium der „wirtschaftlich verwertbaren Arbeitsleistung“ zur Voraussetzung einer Werkstattaufnahme. Er legte zudem ein Mindestentgelt fest, aber durch die im Sozialhilferecht verankerten Freibeträgen zur Sozialhilfe, auf die die meisten Werkstattbeschäftigten angewiesen sind, ergibt sich auch eine Verdienstobergrenze.

Ungerechtigkeit und Stigma

Die Anrechnung auf die Sozialhilfe führt immer dann zu Unmut, wenn Gratifikationen wie das Weihnachtsgeld gegengerechnet und Leistungen gekürzt werden. Ihren Stundenlohn von durchschnittlich € 1,20 empfinden die Beschäftigten als grobe Ungerechtigkeit und für die Umwelt ist er der Beleg für ihr Negativurteil über deren geringes Leistungsvermögen. Andere Werkstatssysteme, etwa das französische oder das belgische, haben die Entgeltsubventioniert und zahlen 700 bzw. 1.400 Euro an durchschnittlichem Entgelt. In Frankreich sind dies etwa 70% des gesetzlichen Mindestlohns, in Belgien bildet der dortige Mindestlohn die Lohnuntergrenze.

EU-Rente als Versuch der Kompensation

Der deutsche Gesetzgeber baute in sein System eine Rentenregelung mit zeitlichem Verzögerungseffekt ein. Er verpflichtete die Kostenträger zur Zahlung von Rentenbeiträgen in Höhe von 80% des Standardrentenniveaus und verfügte, dass den Werkstattbeschäftigten daraus nach 20 Jahren ein Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsrente erwuchs. Der aktuelle Aufwand an monatlichen Beitragszahlungen beträgt etwa € 420,-, die sich die Kostenträger in den Länder/ Kommunen und der Bund teilen. Damit wird – nach 20jähriger Wartezeit – ein Leben ohne Sozialhilfeleistungen möglich. Der Empfänger kann zudem weiterhin in der Werkstatt tätig sein und die Rente mit dem Werkstattentgelt aufstocken.

Die Transferleistung zum Lebensunterhalt über die Rentenkasse hat Nachteile:

- Die EU-Rente bleibt eine externe Leistung und wird von den Leistungsempfängern nicht als gerechter Lohn für ihre Arbeit erlebt.
- Die Regelung geht zu Lasten der Gemeinschaft der Rentenberechtigten.
- Sie wirkt integrationshemmend, weil Werkstattbeschäftigte eine Vermittlung auf den Arbeitsmarkt ablehnen, um ihre Rentenansprüche nicht zu verlieren.

Mögliche Lösung: Subvention über das Bundesteilhabegeld

In vierzig Jahren Werkstattrecht sind die Ausgaben für Werkstatteleistungen so angestiegen, dass eine größere Zusatzbelastung nicht denkbar erscheint. Die Forderungen nach Zahlung eines gesetzlichen Mindestlohns ergibt bei ca. 255.000 Personen einen Einstockungsbedarf zum gesetzlichen Mindestlohn von 3,5 Milliarden Euro, zusätzlichen zu den Werkstattkosten der überörtlichen Sozialhilfeträger von derzeit 4,5 Milliarden. Denkbar erscheint aber eine Subvention des Entgelts über das Bundesteilhabegeld. Dies soll zwar Werkstattbeschäftigten nicht zu Gute kommen, da sich die Werkstatteleistungen ebenfalls aus der Eingliederungshilfe speisen und deshalb eine Anrechnung vorgesehen ist. (Im Gespräch ist lediglich ein Freibetrag von 120,- €.) Eine Zahlung in Form eines Lohnsockelbetrages wäre aber vertretbar, wenn der Bund als Kompensation seine Zuschüssen zu den Rentenbeiträgen streicht.

Die Regelung der Anwartschaft auf eine EU-Rente nach 20 Jahren könnte entfallen, weil die Lohnsubvention plus Werkstattentgelt der Höhe der EU-Rente entspräche.

Die vom Gesetz bisher geforderte Mindestzahlung beim Werkstattentgelt könnte ebenfalls entfallen und damit die Regelung eines geforderten „Mindestmaßes verwertbarer Arbeitsleistung“. Dadurch könnten Personen, die bisher nach dieser Regelung bisher nicht als „werkstattfähig“ gelten, den Werkstattstatus erhalten, analog der NRW-Prinzips „Keine Einrichtung unterhalb der WfbM“.

Die Nachteile dieses Verfahrens:

- Für den Bund würde es trotz der Kompensation teurer als bisher vorgesehen.
- Die Ansprüche auf Altersrente würden sinken, auch wenn die Beschäftigten aus ihrem Lohn selbst Rentenversicherungsbeiträge aufbrächten.

Die Vorteile:

- Die Beschäftigten würden die Lohnleistungen als angemessen erleben.
- Besserstellungen gegenüber einer beruflichen Teilhabe im Arbeitsmarkt würden beseitigt.
- Die zweifache Aussonderung schwerstbehinderter Menschen als „erwerbsunfähig“ und „nicht werkstattfähig“ würde entfallen.

Änderungsbedarf in der WfbM – meine 12 Themenvorschläge

1. Gerechter Lohn
2. Werkstatt als Form der Unterstützung statt als Ort
3. Aufgabe der Einheitlichkeit der WfbM
4. Ausbau zum Sozialunternehmen - Öffnung für andere Arbeitnehmer
5. Neudefinition des Reha-Auftrags: Aufgabe der Idee lebenslanger Persönlichkeitsförderung, statt dessen Personalentwicklungsangebote
6. flexibilisierte Berufsbildung
7. Aufgabe des Vermittlungsauftrags in sozialvericherungspflichtige Beschäftigung
8. Stigmavermeidende Strukturen: Gleiche Struktur und gleiche Regeln für alle (mit Arbeitnehmerrechten)
9. Übertragung von Verantwortung an Beschäftigte
10. Mitwirkung neu definiert: Nicht auf den Werkstatttrat beschränken
11. Neudefinition Sozialer Dienst als Betriebssozialarbeit
12. Konsequente Sozialraumorientierung und lokale Vernetzung der WfbM