

Änderungsbedarf in Werkstätten für behinderte Menschen

Vorschlag 2: Gleiche Wahlmöglichkeiten in der beruflichen Teilhabe

Von Dieter Basener

Die Werkstatt feiert in diesem Jahr einen runden Geburtstag. 1974 wurde sie mit ihrer gesetzlichen Verankerung im Schwerbehindertengesetz zu dem, was sie heute ist. Der Gesetzgeber schuf etwas in Europa Einzigartiges: Einen Rechtsanspruch auf berufliche Teilhabe für Menschen mit einer schwerwiegenden Behinderung. Seitdem hat sich viel getan:

- Gegenüber den ursprünglichen Planungen hat sich die Zahl der Werkstattplätze verfünffacht.
- Leistungsempfänger sind schon lange nicht mehr, wie ursprünglich geplant, Menschen mit einer geistigen Behinderung.
- Es gab eine einschneidende Veränderung in den pädagogischen Leitvorstellungen: von Fürsorge und lebenslanger Förderung hin zu Autonomie und Selbstbestimmung. Statt der Defizite stehen heute die Fähigkeiten im Mittelpunkt.
- Das SGB IX verankerte das Recht auf eine selbstbestimmten Wahl von Teilhabeleistungen und die aktuellen Gesetzesänderungen orientieren sich an der Personenzentrierung der Hilfen.
- Schließlich stellen die Inklusionsdebatte und die UN-Behindertenrechtskonvention alle Sondereinrichtungen auf den Prüfstand.

Diese Entwicklungen erfordern eine kritische Betrachtung der in vier Jahrzehnten nahezu unveränderten Werkstattgesetzgebung. Welche Regelungen sind nicht mehr zeitgemäß, welche Veränderungen notwendig? Wie soll eine zeitgemäße Gesetzgebung zur beruflichen Teilhabe aussehen und welche Rolle sollen die Werkstätten darin spielen? Diese Beitragsreihe benennt die Probleme und Fehlentwicklungen der letzten 40 Jahre und macht Vorschläge für eine Gesetzesnovellierung.

Folge 2 befasst sich mit den regional sehr ungleichen Möglichkeiten für Leistungsberechtigte, in der beruflichen Teilhabe ihr Wahlrecht einzulösen.

„Bei der Entscheidung über Leistungen und bei der Ausführung der Leistungen zur Teilhabe wird berechtigten Wünschen der Leistungsberechtigten entsprochen.“ So steht es in § 9, Absatz 1 des SGB IX. Der Paragraph garantiert das Wunsch- und Wahlrecht. Und in Absatz 3 heißt es ergänzend: „Leistungen, Dienste und Einrichtungen lassen den Leistungsberechtigten möglichst viel Raum zu eigenverantwortlicher Gestaltung ihrer Lebensumstände und fördern die Selbstbestimmung.“

Das Recht auf Wahlfreiheit, Eigenverantwortung und Selbstbestimmung kann aber nur dann eingelöst werden, wenn es Wahlmöglichkeiten, also Alternativen in den Angeboten gibt. Und die sind in der beruflichen Teilhabe häufig nicht oder nur unzureichend vorhanden. Für die meisten Regionen gilt: Teilhabeleistungen für Werkstattberechtigte gibt es nur in einer, nämlich in der regional zuständigen Werkstatt. Die Auswahl an Arbeitsfeldern ist beschränkt

und ob die Werkstatt einen Zugang zum Arbeitsmarkt über „ausgelagerte“ oder „betriebsintegrierte“ Einzelarbeitsplätze bzw. Arbeitsgruppen bietet, ist dem Zufall oder besser: den Werkstattverantwortlichen überlassen. Im günstigsten Fall hat ein Mensch mit Behinderung die Wahl zwischen dem klassischen Werkstattangebot, betriebsintegrierten BBB- und Arbeitsangeboten unter dem Dach der Werkstatt und einer Festanstellung im Betrieb, vermittelt über einen spezialisierten Fachdienst. Diese Wahlmöglichkeit sollte aber nicht die Ausnahme, sondern die Regel sein.

Diese Ungleichheit an Teilhabechancen ist mehr als ein Jahrzehnt nach Inkrafttreten des SGB IX mit seinem verbrieften Wunsch- und Wahlrecht nicht länger hinnehmbar. Der Gesetzgeber muss in der Gesetzesnovellierung dafür sorgen, dass alle Werkstätten neben ihren bisherigen Angeboten auch betriebsintegrierte Qualifizierungs- und Arbeitsplätze schaffen. Die Werkstatt darf nicht mehr, wie das von Dr. Cramer konzipierte Werkstättenrecht dies vorsah, als Gebäude, als ein Ort der Leistungserbringung, sondern sie muss als Form der Unterstützung verstanden werden, die auch in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes, in Kindergärten, Altenheimen, Krankenhäusern oder Einzelhandelsgeschäften stattfinden kann.

Die Werkstätten stellt dies vor neue Herausforderungen: Sie müssen ihr teilstationäres Betreuungskonzept ergänzen um ein ambulantes Begleitungskonzept, und zwar für den Berufsbildungs- und den Arbeitsbereich. An Integrationsbegleiter stellen sich andere Anforderungen als an Gruppenleiter in der Werkstatt: Sie sind nicht mehr ständige Bezugspersonen und Anleiter, sondern Türöffner, Vermittler, Informationsgeber, Moderatoren und Problemlöser. Der Gesetzgeber muss diesen veränderten Anforderungen Rechnung tragen.

Und er muss die Frage der angemessenen Leistungsentgelte in fairer Weise lösen. Hier stellt sich die Praxis in den Bundesländern zurzeit als ein Vergütungsdschungel dar, von 20 – 100% Werkstattkosten sind alle Varianten vertreten. Die Auffassung mancher Leistungsträger, Außenarbeitsplätze seien vor allem ein Einsparpotenzial, wirkt sich integrationsfeindlich aus. 80% des regulären Kostensatzes erscheinen als angemessen. Allerdings sollten die Werkstätten für diese Vergütung auch ihren Betreuungsschlüssel senken.

Mit der Schaffung von tariflich entlohnten und sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen für werkstattberechtigte Personen, also mit dem arbeitsrechtlichen Übergang in Betriebe des ersten Arbeitsmarktes, sind die Werkstätten dagegen überfordert. Die Zahlen sprechen eine klare Sprache: Seit Jahren hat sich die Vermittlungsquote von ca. 0,1 Prozent pro Jahr nicht wesentlich verändert, auch nicht in integrationsfreundlichen Ländern wie Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen oder Hamburg. Was real an Vermittlungen möglich ist, zeigt der Erfolg der Hamburger Arbeitsassistenten, die mit über 1.000 dauerhaften Vermittlungen etwa ein Drittel der leistungsberechtigten Menschen mit einer geistigen Behinderung in Hamburg in Arbeit gebracht haben.

Dass Werkstätten von solchen Vermittlungszahlen weit entfernt sind, hat wirtschaftliche und psychologische Gründe. Wirtschaftlich bedrohen hohe Vermittlungszahlen die Auslastung und die Aufrechterhaltung der Produktion. Psychologisch stellen vermehrte Übergänge in den Arbeitsmarkt für das Personal den Sinn und die Bedeutung der eigenen Tätigkeit in Frage, sie schwächen die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes und widersprechen ihrer eher pessimistischen Erwartungshaltung bezüglich des erreichbaren Integrationserfolgs. Und auch die Beschäftigten selber tragen ihren Anteil bei zu den relativ niedrigen Vermittlungszahlen bei. Viele Werkstattbeschäftigte sind aus ihrer Lebensgeschichte heraus von Versagensängsten und Misserfolgserwartungen geprägt. Sie trennen sich ungern von ihrem Netzwerk sozialer Bindungen, die Leistungsträger und Werkstattträte genießen ihre herausgehobenen Positionen. Eine integrationsfeindliche Wirkung hat zudem das Anrecht auf eine EU-Rente nach 20 Jahren Werkstattzugehörigkeit. Der beste Zeitpunkt für einen erfolgreichen Übergang in einen Betrieb ist deshalb der Wechsel von der Schule ins Berufsleben, noch bevor die „Werkstattsozialisation“ eingesetzt hat.

Wer in dieser Beschreibung der Vermittlungsbarrieren Stoff für das negative Werkstattimage sieht, sei daran erinnert, dass Werkstätten sich ihren Auftrag nicht selber gegeben haben, sondern nur das ausführen, was der Gesetzgeber ihnen bis ins letzte Detail vorgegeben hat und bis zum heutigen Tag vorgibt. Es war von Beginn an überfordernd, fast schizopren, die Werkstätten gleichermaßen mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Vermittlung in Betriebe zu betrauen, wobei die zu Vermittelnden gerade die Leistungsträger sein sollten. Der Vermittlungsauftrag ist bei Fachdiensten außerhalb der Werkstattträgerschaft bei weitem besser aufgehoben.

Aber auch hier gilt: Dieses Angebot muss überall verfügbar und verlässlich sein, damit es für alle Leistungsberechtigten ein Wahlrecht ermöglicht. Die Aufnahme „anderer Anbieter“ ins Gesetz mit einer diffusen Auftragsbeschreibung reicht dazu nicht aus. Der Gesetzgeber muss analog zum Werkstattnetz für ein flächendeckendes Netz von Anbietern sorgen, die klar beschriebene Leistungen erbringen und dafür die notwendigen Mittel zur Verfügung haben. Das Budget für Arbeit, also die dauerhafte Finanzierung von Personalleistungen und Lohnkostensubventionen aus Teilhabemitteln, darf dabei nicht an eine Werkstattzugehörigkeit gebunden sein, sondern muss gerade für eine Vermittlung durch einen unabhängigen Fachdienst verfügbar sein.

Fazit: Wahlmöglichkeiten in der beruflichen Teilhabe dürfen künftig nicht mehr vom Wohnort und von der Angebotsgestaltung der lokalen Werkstatt abhängig sein, sondern müssen gesetzlich sichergestellt werden. Drei Typen von Leistungen sollten dabei für jeden Leistungsberechtigten verfügbar sei: Die klassische Werkstatteleistung mit BBB und Arbeitsbereich, betriebsintegrierte Qualifizierungs- und Arbeitsmöglichkeiten unter dem Dach der WfbM und die Vermittlung in eine Festanstellung im Betrieb durch einen Fachdienst, der außerhalb der WfbM bzw. dessen Träger agiert.