

HEINRICH GREVING | ULRICH SCHEIBNER (HRSG.)

DIE WERKSTATTKONZEPTION: JETZT UMDENKEN UND UMGESTALTEN

**RÜCKBLICK, BILANZ UND VORSCHLÄGE
FÜR GRUNDLEGENDE REFORMEN**


bhp VERLAG

bhp GRUNDLAGEN

**DIE WERKSTATTKONZEPTION:
JETZT UMDENKEN
UND UMGESTALTEN**

**RÜCKBLICK, BILANZ UND VORSCHLÄGE
FÜR GRUNDLEGENDE REFORMEN**

**HEINRICH GREVING | ULRICH SCHEIBNER
(HRSG.)**

Gliederung

Vorwort	9
H. Greving U. Scheibner Die neue Werkstatt. Empfehlungen für eine neue Werkstattkonzeption.....	13
R. Knapp Die notwendige Weiterentwicklung der Werkstätten für behinderte Menschen	79
B. Sackarendt U. Scheibner Arbeitsentgelte in Werkstätten für behinderte Menschen – Grundüberlegungen und Thesen zum Mindestlohn in Werkstätten	90
H. Greving R. Knapp B. Sackarendt U. Scheibner Vorschläge zur Novellierung des Grundgesetzes und des werkstattrelevanten Rechts im SGB IX (ausgewählte Vorschriften im „Werkstättenrecht“)	109
Vorschläge zur Anpassung des Grundgesetzes	125
Neufassung des SGB IX – Textvorschläge	126
Literaturverzeichnis	170
Zu den Autoren	189

Vorwort

An den Werkstätten für behinderte Menschen, wie sie nach geltendem Recht heißen, gab und gibt es viel Kritik, besonders aus den Selbsthilfeorganisationen beeinträchtigter Menschen. So ist das Bild von Uwe Frevert, Vorstandsmitglied der „Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben“, über den an Werkstattneubauten vergeudeten teuren Beton immer noch gegenwärtig. Dadurch würde „die massive Aussonderung behinderter Menschen für weitere Jahrzehnte festgeschrieben und die Entwicklung von Alternativen aufgehalten. Denn das Geld kann nur einmal ausgegeben werden und, wenn es erst mal im Beton steckt, ist dieses auch wieder schwer für Alternativen loszueisen“ (Kobinett, 2006). Kritik gibt es ebenso aus den Reihen der Abgeordneten im Deutschen Bundestag und in einigen Landtagen. Sogar Mitglieder von Bundesregierungen haben sich schon öffentlich gegen Werkstattträger gestellt.

In nahezu jeder Legislaturperiode befasst sich der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages mit Eingaben, die eine Veränderung der Werkstätten verlangen. Und in fast jeder Amtszeit debattiert der Bundestag über notwendige Umgestaltungen bei den Werkstätten: „Ich habe nicht den Eindruck, dass sie den Auftrag [...] erfüllen, nämlich immer darauf zu schauen, ob nicht noch inklusive Arbeitsplätze im Außenbereich – in Integrationsunternehmen oder auf dem ersten Arbeitsmarkt – entwickelt werden können. [...] Die Werkstätten müssen sich in dieser Frage flexibler und stärker am Menschen orientiert organisieren“, verlangte Uwe Schummer, CDU-Abgeordneter im Deutschen Bundestag und Beauftragter der CDU/CSU-Fraktion für die Belange beeinträchtigter Menschen (PIPrt. 18/33, 08.05.2014, S. 2821 D). Das Plenarprotokoll verzeichnet Beifall bei der CDU/CSU, der SPD und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Einen Monat zuvor diskutierten Abgeordnete über die „Sonderwelten durch Werkstätten“ (PIPrt. 18/27, 04.04.2014, S. 2180 D). Immer wieder fallen in solchen Debatten Begriffe wie Dumpinglöhne und fehlende Räume für Selbstentfaltung. Fachleute der „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“ kritisieren, dass beeinträchtigte Menschen „überdurchschnittlich oft in Werkstätten für behinderte Menschen beschäftigt“ sind und schließen nicht aus, dass „es auch Benachteiligungen beim Zugang zum

Erwerbsleben gibt, die auf Institutionen wie [...] Werkstätten für behinderte Menschen etc. zurückgehen" (BT-Drs. 17/14400, 13.08.2013, S. 203, 181). Sie stellen entrüstet fest, dass „ganze Klassen von Förderschulen in die Werkstätten vermittelt“ werden, „ohne dass eine individuelle Prüfung der Interessen, Fähigkeiten und Kenntnisse stattgefunden hat“ und resümieren enttäuscht: „Sobald Menschen erst einmal in der WfbM arbeiten, wird ein Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt sehr unwahrscheinlich: Die Quote liegt bei gerade 0,32%. Es besteht in Deutschland damit so gut wie keine Durchlässigkeit von den WfbM zum allgemeinen Arbeitsmarkt“ (ebd., S. 217).

So deutlich wie im gemeinsamen Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und den Beauftragten der Bundesregierung und des Bundestages für die Belange beeinträchtigter Menschen wurde über Diskriminierung durch Werkstätten bisher noch nicht gesprochen. Sie erkennen als Fakt, „dass Jugendliche beim Zugang zur Ausbildung unterschiedlichen Diskriminierungsrisiken ausgesetzt sein können. Zentral erscheint dabei die Frage der ‚Passung‘, die – wie gezeigt – auf Zuschreibungen beruhen kann, die einem institutionellen Interesse [...] dienen und damit als strukturelle bzw. institutionelle Diskriminierung angesehen werden können“ (ebd., S. 218).

Es scheint so, als ginge die anhaltende und schärfer werdende Kritik an den Werkstattträgern und ihren Organisationen einfach vorbei. In den Veröffentlichungen der letzten fünf Jahre beziehen sie zur Diskriminierungskritik keine sachliche Stellung, entwickeln aus den Ansprüchen des Gesetzes zum UNO-Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen keine eigenen Reformvorschläge. Viele Werkstattträger und ihre Verbände verharren in Strukturen einer überkommenen und scheinbar Sicherheit bietenden staatlichen Werkstattkonzeption.

In dieser konfliktgeladenen Situation setzen sich die Herausgeber und Autoren sowohl mit der Werkstattgeschichte auseinander, als auch sozialpolitisch und konzeptionell mit zentralen Werkstatt-Themen. Hierbei gehen sie in vier großen Schritten vor:

Im ersten Beitrag erörtern Heinrich Greving und Ulrich Scheibner Grundannahmen eines neuen Werkstattverständnisses.

Auf dieser Basis entwickeln sie Rahmenempfehlungen für eine neue Werkstattkonzeption. Davon ausgehend, dass die staatliche Werkstattkonzeption in die falsche Richtung geführt hat, erläutern sie Grundzüge einer zukunftsweisenden Werkstattkonzeption. Hierbei nehmen sie sowohl Bezug auf die geschichtlichen Entwicklungsverläufe, als auch auf aktuelle Maßgaben im Rahmen des Gesetzes zum UNO-Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen. Sie beschließen ihre Ausführungen mit konkreten Hinweisen zur Bedeutung einer professionellen Heilpädagogik für die Umgestaltung der Werkstätten und ihre zukünftige Entwicklung.

Hieran anschließend diskutiert Rainer Knapp Grundannahmen zur notwendigen Weiterentwicklung der Werkstätten für behinderte Menschen. Nachdem er kurz auf die öffentliche Kritik an den Werkstätten und deren Begründungen eingegangen ist, führt er Gedanken zu ihrer Weiterentwicklung aus und macht konkrete Vorschläge für zukunftssichere Strukturen der Werkstätten. Dabei orientiert sich der Autor konsequent an den drei Leitsätzen der Selbsthilfebewegung: Behindert ist man nicht, behindert wird man. Nichts über uns ohne uns. Mit uns, für uns!

Im dritten Beitrag beschäftigen sich Bernhard Sackarendt und Ulrich Scheibner mit dem besonderen Konfliktthema der Arbeitsentgelte in den Werkstätten. Sie stellen die Berechtigung des pauschalen Argumentes infrage, dass vor allem die geringe Leistungsfähigkeit der Werkstattbeschäftigten zu den Niedriglöhnen führt. Dabei entwickeln sie eine schlüssige Argumentationskette, stellen grundlegende Überlegungen zur Höhe der Arbeitsentgelte an und stellen vorwärtsweisende Thesen zum Mindestlohn in Werkstätten auf. Hieraus leiten sie weitreichende Schlussfolgerungen für die Werkstattpraxis ab.

Im letzten Aufsatz dieses Bandes arbeiten Heinrich Greving, Rainer Knapp, Bernhard Sackarendt und Ulrich Scheibner Vorschläge zur Novellierung des Grundgesetzes sowie des werkstattrelevanten Rechts im Sozialgesetzbuch IX aus. Hierbei beziehen sie nicht nur die maßgeblichen Regelungen der Rechtsverordnungen ein, sondern entwickeln ihre rechtlichen Alternativen auf der Grundlage des Gesetzes zum UNO-Übereinkommen über die Rechte behinderter Menschen.

Als ausgewiesene Werkstattfachleute setzen sich die vier Autoren erstmals in der Werkstattgeschichte mit der Entstehung, den staatlich gewollten Grundlagen und den heftigen politischen Auseinandersetzungen um eine angemessene Werkstattkonzeption auseinander. Dabei wird ersichtlich, dass die staatlichen Organe, aber auch die amtlichen Kostenträger und die privaten Werkstattträger den Maßstab der „Angemessenheit“ oft nur aus ihrem Blickwinkel und vom Standpunkt ihrer eigenen Interessen beurteilen. Die beeinträchtigten Menschen bleiben auf diese Weise instrumentalisiert.

Mit ihren unterschiedlichen Erfahrungen aus oft jahrzehntelanger Leitungstätigkeit in den Werkstätten und Organisationen und als deren Berater entwickeln die Autoren Grundlagen für eine neue Werkstattkonzeption. Dabei stellen sie tatsächlich in den Mittelpunkt, was viele Werkstattträger uneingelöst von sich behaupten: die Menschen mit Beeinträchtigungen.

Münster | Winsen a. d. Aller, im Juni 2014

Prof. Dr. Heinrich Greving | Ulrich Scheibner

Die neue Werkstatt. Empfehlungen für eine neue Werkstattkonzeption.

Heinrich Greving | Ulrich Scheibner

1. „Jubiläen sind langfristige Wiedervorlagen.“ (Hermann Lahm)

In diesem Jahr wird die staatliche Werkstattkonzeption von 1974 vierzig Jahre alt. Auch die bis 2001 wichtigste Rechtsgrundlage für beeinträchtigte Menschen, das „Schwerbehindertengesetz“, wurde vor vierzig Jahren verabschiedet. Vor 35 Jahren resümierte die SPD-Regierungsfraktion im Bundestag, dass bereits 270 Werkstätten mit etwa 36.000 Plätzen geschaffen worden sind. Der Bedarf aber läge bei rd. 100.000 Plätzen. Tatsächlich ist der Zuwachs an „Werkstätten für behinderte Menschen“, wie sie im geltenden Recht heißen, und an Werkstattplätzen geradezu explodiert: Heute sind es mit fast 2.700 Betriebsstätten zehnmal so viele mit über 300.000 Plätzen. Damit bilden die Werkstattträger und ihre Organisationen ein gewaltiges Angebotsmonopol, das seit Mitte der 1990er Jahre immer stärker in die öffentliche Kritik gerät.

In den vergangenen drei Jahrzehnten wurden die Rechtsgrundlagen der Werkstätten und mit ihnen die staatliche Werkstattkonzeption immer wieder novelliert. Nach massiven Auseinandersetzungen innerhalb der Werkstattszene in den fünfzehn Jahren zwischen 1975 und 1990 um die „richtige“ Werkstattkonzeption bilanzierte die Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten enttäuscht: „Es gibt noch keine verbindliche und umfassende Konzeption der Werkstätten für Behinderte“ (Anders, 1990, S. 5). Im folgenden Jahrzehnt wurde schließlich das ursprüngliche Konzept der Werkstatt als Berufsbildungs-, Arbeitsförder- und Arbeitsstätte einerseits und Übergangseinrichtung zum allgemeinen Arbeitsmarkt andererseits politisch und finanziell aufgegeben: In der Alltagspraxis haben Bundesregierung, Länderregierungen und vor allem die überörtlichen Sozialhilfeträger die Entwicklung der Werkstätten zu öffentlich finanzierten Betrieben mit Dauerarbeitsplätzen befördert und beschleunigt. Seitdem wird der öffentlichen Hand die eigene informelle Werkstattkonzeption mit ihren widersprüchlichen Rechtsnormen zu teuer. Die bisherigen „Nachbesserungen“ des

Werkstättenrechts zur Kostendämpfung reichen den Länderregierungen und der Bundesregierung angesichts des weiterhin ungebremsten Wachstums und der schieren Größe der Werkstätten nicht mehr aus.

Ein gesetzlicher Befreiungsschlag soll in dieser 18. Legislaturperiode endlich die Haushaltslage der Länder und Sozialhilfeträger grundlegend verbessern und zugleich die gleichberechtigte Teilhabe beeinträchtigter Menschen voranbringen: Eine neue Rechtsnorm, ursprünglich Bundesleistungsgesetz genannt, jetzt Bundesteilhabegesetz, wird nach jahrelangem Zögern vorbereitet. Die Debatte über dieses seit Ende der 1990er Jahre von Bundesverbänden im Wohlfahrtsbereich geforderte Gesetz ist in eine konkrete Diskussionsphase getreten (siehe u.a. BT-Drs. 18/1031). Dabei wiederholt die Bundesregierung immer wieder, dass sie nach Alternativen zu den bisherigen Werkstätten sucht (s. BT-Drs. 18/1121, S. 7). An dieser Debatte beteiligen sich zahlreiche Fachleute innerhalb und außerhalb der Werkstätten, die die Entwicklung jahrzehntelang engagiert und kritisch begleitet haben. In diesem Beitrag wird ein tieferer Blick auf die Entstehung der Werkstattkonzeptionen, die offensichtlichen Konstruktionsfehler in der staatlichen Konzeption und im Werkstättenrecht geworfen.

2. Die staatliche Werkstattkonzeption: Fortschritt in die falsche Richtung

2.1 Das Prägende der staatlichen Werkstattkonzeption: der Antagonismus

Ein wesentlicher Anstoß zum Aufbau von besonderen Arbeitsstätten und Betrieben (s. Gabler, 2013, o. S.) für beeinträchtigte Menschen, denen sich der Arbeitsmarkt nicht ohne weiteres öffnet, kam bald nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland von außen – wie bei vielen späteren Entwicklungen der Werkstätten: Bereits im Juni 1955 empfahl die Internationale Arbeitsorganisation (ILO, Abk. deutsch: IAO) der Vereinten Nationen ihren Mitgliedsstaaten nachdrücklich, dass sie „gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den beteiligten privaten Organisationen, Maßnahmen zur Schaffung und zum Ausbau von Einrichtungen zur Ausbildung und zur wettbewerbsgeschützten

Beschäftigung für diejenigen Behinderten treffen, welche die normale Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt nicht erlangen können" (BT-Drs. II/3044, 1956, S. 7).

Die Bundesregierung unter Kanzler Konrad Adenauer (1876–1967; Bundeskanzler von 1949–1963) und Bundesarbeitsminister Anton Storch (1892–1975; Minister von 1949–1957) griff diesen IAO-Vorschlag nicht auf. Sie legte ihn zunächst mit dem Kommentar ad acta: Da diese Empfehlungen „wichtige Grundlagen und Hinweise für die Konzeption eines modernen, den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen angemessenen Rehabilitationsprogramms darstellen, werden sie auch weiterhin bei Vorarbeiten zur gesetzlichen Neuordnung der sozialen Leistungen und Hilfen im Dienste der Eingliederung und Wiedereingliederung körperlich und geistig behinderter Personen eine bedeutsame Rolle spielen" (ebd., S. 11).

Für die Entwicklung einer Konzeption spezieller Werkstätten für Menschen mit Beeinträchtigungen, die als voll erwerbsgemindert gelten, ist die Haltung der Adenauer-Regierung seit den 1960er Jahren aufschlussreich: Sie hatte 1959 einer Anti-Diskriminierungsregelung der „Allgemeinen Konferenz der **International Labour Organization** (ILO)" zugestimmt und 1960 dem Deutschen Bundestag als Gesetzentwurf zugeleitet. Darin war festgelegt: „Im Sinne dieser Empfehlung gilt als ‚Diskriminierung‘ jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die [...] vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen [...]" (BT-Drs. III/1370, S. 23).

Eine Generaleinschränkung in diesem Anti-Diskriminierungsgrundsatz der IAO rechtfertigte über fünfzig Jahre, dass besonders beeinträchtigte Menschen bis heute ausschließlich auf die Werkstätten verwiesen werden und mehrheitlich keinen Zugang zum allgemein üblichen Erwerbsleben erhalten: Die Unterzeichnerstaaten durften „erklären, dass auch andere **Sondermaßnahmen** nicht als Diskriminierung gelten sollen, sofern diese auf die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Personen abzielen, die aus Gründen des Geschlechts, des Alters, der Behinderung, der Familienpflichten oder der sozialen oder kulturellen Stellung anerkanntermaßen besonders schutz- oder hilfsbedürftig sind" (ebd., S. 22).