



3 Betriebliche Beteiligung in Werkstätten für behinderte Menschen

Wenngleich nach dem SGB IX verschiedene Möglichkeiten und Nachteilsausgleiche zur beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen möglich sind, dominieren WfbM die Leistungserbringung. Die Entwicklung der Werkstätten in der heutigen Form begann Ende der 1950er-Jahre. In Abschnitt 3.1 wird dieser Arbeitsort aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Im darauf folgenden Abschnitt 3.2 wird der besondere Status der Werkstattbeschäftigten betrachtet, aus dem sich schließlich die werkstattspezifischen Vorgaben für Werkstatträte ergeben. Diese werden in Abschnitt 3.3 erläutert. Das Zwischenfazit in Abschnitt 3.4 fasst wesentliche Aspekte zusammen und stellt einen Bezug zu den vorherigen Ausführungen her.

3.1 Die Werkstatt als Teilhabeeinrichtung und Arbeitsort

In diesem Unterkapitel werden WfbM in ihrer Entwicklung von den Anfängen bis zur Gegenwart skizziert (Abschnitt 3.1.1). Darauf aufbauend werden die gesetzlichen Vorgaben zu den WfbM im Detail betrachtet (Abschnitt 3.1.2). Anhand von vorliegenden Zahlen und Beobachtungen wird anschließend aus strukturell-lebensweltlicher Perspektive dargestellt, was sich hierdurch für Arbeitsorte ergeben (Abschnitt 3.1.3). Zuletzt wird auf geäußerte Kritik am Leistungssystem der WfbM eingegangen (Abschnitt 3.1.4).

3.1.1 Die Entwicklung vom Bundessozialhilfe- bis zum Bundesteilhabegesetz

In der westdeutschen Sozialpolitik der Nachkriegsjahre wurde zunächst zwischen kriegsgeschädigten Militärangehörigen (Invaliden), Unfall- bzw. Kriegsopfern (Erwerbsbeschädigte) und von Geburt an behinderten Menschen differenziert. Die gesetzlichen Bemühungen richteten sich lediglich auf die ersten beiden Personengruppen. Parallel dazu entstanden durch Eigeninitiative und Elternselbsthilfe erste Bastel- und Anlernwerkstätten mit pädagogischen Zielsetzungen für Personen mit geistigen Behinderungen, auch beschützende bzw. geschützte Werkstätten genannt (Scheibner, 2000, S. 7 f.). Mit der Bezeichnung *Werkstätten für Behinderte* (WfB) wurde dieser Einrichtungstyp 1961 in das Bundessozialhilfegesetz und die dazugehörige Eingliederungshilfe-Verordnung aufgenommen. Damit wurde die Förderung der Werkstätten durch die überörtlichen Sozialhilfeträger erstmalig geregelt, wenngleich eine weitere inhaltliche Ausgestaltung noch nicht vorgegeben war (Cramer, 2009, S. 2). In der Folge schlossen sich Debatten um die Festlegung einer Werkstattkonzeption an, in der verschiedene

Interessenlagen eine Rolle spielten. Greving und Scheibner (2014, S. 22 ff.) sehen u. a. internationale Einflüsse und die Orientierung an europäischen Nachbarländern wie den Niederlanden als prägend an.

Für die ehemalige DDR sind ähnliche Einrichtungen hingegen kaum bekannt. Stattdessen waren dort geschützte Einzelarbeitsplätze oder geschützte Abteilungen für Menschen mit Behinderungen in den regulären Betrieben und der Landwirtschaft verbreitet, teilweise auch für dauerhaft in psychiatrischen Krankenhäusern untergebrachte Personen, zu denen Menschen mit geistiger Behinderung gezählt wurden. Mit der Auflösung der DDR gingen diese Arbeitsplätze verloren (Bundesministerium für Gesundheit, 1991, S. 26).

Für Westdeutschland wurde 1969 mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) die Bundesanstalt für Arbeit (BA, heute: Bundesagentur für Arbeit) neuer Träger von Werkstattleistungen. Das AFG und die dazu erlassene „Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Arbeits- und Berufsförderung Behinderter (A Reha)“ von 1970 legte die Förderung von Arbeitnehmenden mit Behinderung explizit als Pflichtaufgabe des Arbeitsamtes fest (Cramer, 1997, S. 3 ff.; Scheibner, 2000, S. 8).

1974: Reform des Schwerbehindertenrechts und Konzeption der WfB

1974 wurde das Schwerbehindertenrecht dahingehend reformiert, dass die Personengruppe der Menschen mit geistigen, mehrfachen oder psychischen Behinderungen in die rechtlichen Vorgaben integriert wurde. Das neue „Schwerbehindertengesetz“ (SchwbG) verbesserte für Werkstätten die Finanzierungsgrundlagen und gab erstmals eine Konzeption für die WfB vor. Dies sollte dazu führen, dass sich die bis dahin bestehenden unterschiedlichen Werkstatttypen, die entweder eher auf eine Produktions- und Leistungsorientierung oder aber mehr auf eine Beschäftigung und Förderung zielten, zu einem einheitlichen Erscheinungsbild vereinen (Cramer, 2009, S. 6 f.). Neben der Begriffsfassung wurde der Personenkreis der Leistungserbringung, das Ziel (Eingliederung in das Arbeitsleben) und die Aufgaben der WfB festgelegt. Nach Scheibner (2000, S. 9) lässt sich die geschaffene Einrichtungskonzeption mit vier wesentlichen Prinzipien beschreiben: den Grundsätzen zur Eingliederung, zur Förderung, zur einheitlichen Werkstatt und zur Aufnahmeverpflichtung. Dabei lässt sich der Grundsatz der einheitlichen Werkstatt (und nicht etwa verschiedener Typen für leistungsstärkere und -schwächere Beschäftigte) anlässlich der Voraussetzung der verwertbaren Arbeitsleistung (siehe Abschnitt 3.1.2) als „aufgeweicht“ (Greving & Scheibner, 2014, S. 32) bezeichnen. Offen blieben zunächst weitere Vorgaben, die in Form einer Verordnung angekündigt waren (Cramer, 2009, S. 9).

Bis zur Verabschiedung der angekündigten Werkstattverordnung dauerte es. In der Zwischenzeit wurde durch die „Ausgleichsabgabeverordnung zum Schwerbehindertengesetz“ von 1978 eine weitere finanzielle Grundlage für Werkstätten eingeführt. Die Hauptfürsorgestellten (heute Integrationsämter) und der Ausgleichsfonds wurden wesentliche Finanzierungsquellen zum Ausbau des forcierten flächendeckenden Werkstättensystems. Ein Jahr später sah die „Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes“ von 1979 eine neue Zuständigkeitsteilung zwischen der BA und den überörtlichen Sozialhilfeträgern vor. Vorangegangen waren Abgrenzungen, die sich an der Lohnhöhe bzw. an der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten orientierten und sich nicht bewährt hatten. Die neue Regelung sah nun die Teilung nach Maßnahmebereichen vor. Für das Eingangsverfahren und den Arbeitstrainingsbereich (heute Berufsbildungsbereich) ist bis heute die BA zuständig, für den Arbeitsbereich die überörtlichen Sozialhilfeträger, sofern nach dem Nachrangigkeitsprinzip die Zuständigkeit nicht bei einer anderen Stelle liegt (Cramer, 2009, S. 16 ff.; Kempe, 2018, S. 15 f.).

1980: Die Werkstättenverordnung (WVO) tritt in Kraft

Ein erster Entwurf zur weiteren fachlichen Festlegung der WfB in Form eines Verordnungstextes wurde nach erfolgter Kritik grundlegend überarbeitet und einem längeren Abstimmungsprozess unterzogen. Ein Diskussionspunkt war von Anfang an das Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung: Die BA forderte eine genaue Definition und die Erfüllung eines Leistungsminimums als Voraussetzung zur Aufnahme in die WfB. Die Behindertenselbsthilfe und Einrichtungen befürchteten eine Ausgrenzung von leistungsschwächeren Personen. Schließlich wurde die WVO 1980 von der Bundesregierung verabschiedet.¹⁵ In letzter Instanz wurde indes auf Anregung des Bundesrats u. a. der Personalschlüssel der Begleitenden Dienste von 2:120 auf 1:120 reduziert. Bezeichnet wird dies als ein bis heute bestehender „unzureichender Kompromiss“ (Greving & Scheibner, 2014, S. 31). Die WVO gestaltete den Einrichtungstyp der WfB spezifischer aus. In ihrem Geltungsbereich der BRD sollte sie gleichwertige fachliche Rahmenbedingungen in allen Werkstätten garantieren, ab 1990 auch in den Beitrittsgebieten (Cramer, 2009, S. 10 f.). Im Wesentlichen entspricht die Verordnung von 1980 der heutigen Fassung.

¹⁵ Werkstättenverordnung vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1365), die zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1948) geändert worden ist.

1996: Reform des Sozialhilferechts

Durch die Reform des Sozialhilferechts von 1996 wurde der bisherige „Sollanspruch“ zur Beschäftigung in WfB durch einen verbindlichen Rechtsanspruch auf einen Werkstattplatz gegenüber dem Leistungsträger abgelöst. Neu eingeführt wurde das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis für Werkstattbeschäftigte mit Behinderungen (siehe Abschnitt 3.2) und eine veränderte Werkstattfinanzierung (Cramer, 2009, S. 22 ff.). Greving und Scheibner (2014, S. 16 f.) beschreiben die veränderte Finanzierung als nicht kostendeckend und als Ende der vormaligen stabilen Werkstattkonzeption. Um Finanzierungslücken zu schließen, habe dies zu einer prekären und rechtswidrigen Situation geführt: „Bei schlechten Wirtschaftsergebnissen kürzen Werkstattträger den Verdienst der Beschäftigten“ (ebd., S. 17). Inwieweit dies zutreffend ist, muss an dieser Stelle offenbleiben. Laut Bendel, Richter und Richter (2015) können durch steigende Kosten die pauschalen Kostensätze der Leistungsträger nicht mehr adäquat sein, trotz vorgesehener Vollfinanzierung der WfbM (mit Ausnahme der Werkstattlöhne. Zudem steigern leistungsschwächere Beschäftigte den wirtschaftlichen Druck in WfbM (ebd., S. 21).

Im Jahr 2000 schlossen sich mit dem „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ weitere Entwicklungen des Werkstättenrechts an: Die Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wurde unter Beteiligung der BA zur neuen Pflichtaufgabe der Werkstätten und die WVO wurde mit kleineren Änderungen weiterentwickelt (Cramer, 2009, S. 30).

2001: Überführung in das SGB IX und Folgeänderungen

Im Jahr 2001 standen mit der Einordnung des Schwerbehindertenrechts in das SGB IX¹⁶ weitere Veränderungen an:

1. Nominell änderten sich verschiedene Bezeichnungen. Beispielsweise wurden die WfB in WfbM und der Arbeitstrainings- in Berufsbildungsbereich umbenannt.
2. Für die Beschäftigten mit Behinderungen wurden die Möglichkeit zur Teilzeitbeschäftigung im Erziehungsfall (§ 6 Abs. 2 WVO) sowie die Vorgaben zur Mitwirkung (siehe Abschnitt 3.3) neu eingeführt. Die Vorgaben zum Arbeitsentgelt wurden verbessert und die

¹⁶ Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – (SGB IX) Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen vom 19. Juni 2001 (BGBl. I Nr. 27 S. 1046).

Rechtsstellung der Teilnehmenden im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich wurde geklärt.

3. Für die Werkstattführung gab es u. a. Änderungen in den Verfahrensabläufen und im Leistungsrecht: Beispielsweise wurde die Dauer des Eingliederungsverfahrens geändert (Cramer, 2009, S. 30 ff.).

In den Folgejahren schlossen sich kleinere Modifizierungen der Verfahrensabläufe in den WfbM an und mit der Neufassung des SGB IX (siehe Fußnote 2) im Zuge des Bundesteilhabegesetzes haben sich weitere Veränderungen des Werkstättenrechts ergeben.

2016: Veränderungen durch das Bundesteilhabegesetz

Die Rechte des Werkstatttrats wurden reformiert (siehe Abschnitt 3.3.1). Künftig sollen für die Werkstattbeschäftigten mit den Leistungsformen von anderen Leistungsanbietern (§ 60 SGB IX) und dem Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) Alternativen zu den WfbM gegeben sein. Der Einstieg in den Arbeitsbereich der Werkstätten ist nun direkt, ohne den vorherigen Besuch des Berufsbildungsbereichs (§ 58 Abs. 1 Satz 2 SGB IX) möglich, und die Kosten für die Mittagsverpflegung sind vom Träger der Eingliederungshilfe auf die Grundsicherung bzw. den Leistungsberechtigten (Jürgens, 2017, S. 2) übergegangen. Zudem haben sich die Vorgaben für den Fachausschuss verändert (§ 2 Absatz 1a WVO). Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen werden im folgenden Abschnitt die fachlichen Vorgaben für WfbM nach dem heutigen Stand genauer vorgestellt.

3.1.2 Auftrag, Zielgruppe und Aufgabenbereiche

Vorgaben durch das SGB IX

Die für WfbM wesentlichen Bestimmungen finden sich im SGB IX unter den „Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben“ in Teil 1 sowie als spezielles Kapitel in Teil 3. In Kapitel 10, Teil 1 sind zunächst allgemeine Vorgaben zu den Leistungen in Werkstätten für behinderte Menschen (§ 56 SGB IX) sowie im Speziellen für die Leistungen im Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich (§ 57 SGB IX) und im Arbeitsbereich (§ 58 SGB IX), das Arbeitsförderungsgeld an die Beschäftigten (§ 59 SGB IX) und die jeweilige Zuständigkeit der verschiedenen Rehabilitationsträger (§ 63 SGB IX) geregelt. Teil 3, Kapitel 12 umfasst als eigenes Kapitel zu den Werkstätten die Vorgaben zu deren Aufgaben (§ 219 SGB IX), zur Aufnahme (§ 220 SGB IX), zur Rechtsstellung und dem Arbeitsentgelt der Beschäftigten im Arbeitsbereich

(§ 221 SGB IX), zur Interessenvertretung der Werkstattbeschäftigten (§ 222 SGB IX), zur Förderung der Auftragsvergabe (§§ 223 und 224 SGB IX), dem Anerkennungsverfahren (§§ 225 und 226 SGB IX) und den weiteren Verordnungsermächtigungen (§ 227 SGB IX). Mit dem zuletzt genannten Paragraphen werden die Bundesregierung und das BMAS ermächtigt, weitergehende Rechtsverordnungen zu erlassen. Für die Bundesregierung bedeutet dies die Möglichkeit zur weiteren (fachlichen und betrieblichen) Ausgestaltung der Werkstätten, und für das Sozialministerium, dass dieses die betriebliche Beteiligung der Werkstattbeschäftigten und die Interessenvertretung durch Frauenbeauftragte genauer regeln kann. Mit dieser (äquivalenten) Regelung wurden bereits 1980 die WVO und 2001 die WMVO erlassen.

Die Werkstättenverordnung

Die WVO gliedert sich in drei Abschnitte. Im ersten Abschnitt sind Anforderungen aufgeführt (§§ 1–16 WVO), die eine Einrichtung erfüllen muss, damit sie als Werkstatt anerkannt wird (§ 17 Abs. 1 Satz 1 WVO). Diese reichen von strukturellen Vorgaben (u. a. Mindestgröße von i. d. R. 120 Plätzen, bauliche Gestaltung, Wirtschaftsführung), die auch die Personalausstattung und -qualifikationen (u. a. Werkstattleitung, Begleitende Dienste) umfassen, über die Leistungsgestaltung in den einzelnen Maßnahmenbereichen bis zur Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse (u. a. Beschäftigungszeit, Werkstattverträge, Mitwirkung und Mitbestimmung). Es schließt sich im zweiten Abschnitt die Verfahrensregelung zur Anerkennung an (§§ 17 und 18 WVO). Der dritte Abschnitt enthält lediglich die „Schlußvorschriften“ (§§ 19–21 WVO). Hier waren u. a. Übergangsvorschriften für Werkstätten im Beitrittsgebiet der Bundesrepublik vorgesehen, die mittlerweile entfallen sind.

Aufgaben und leistungsberechtigte Personen

WfbM sind Einrichtungen „zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben ... und zur Eingliederung in das Arbeitsleben“ (§ 219 Abs. 1 Satz 1 SGB IX). Die Aufgaben der WfbM bezogen auf den definierten Personenkreis beinhalten:

1. berufliche Bildung und eine Beschäftigung anzubieten;
2. damit die Möglichkeit zu geben, die individuelle „Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen“ (§ 219 Abs. 1 Satz 2 SGB IX);
3. zur Persönlichkeitsentwicklung zu verhelfen sowie

4. den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern (§ 219 Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB IX).

Anspruch auf die Leistungen der WfbM haben Menschen mit Behinderungen, die anlässlich der „Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können“ (§ 219 Abs. 1 Satz 2 SGB IX). Ein weiteres Aufnahmekriterium stellt ein zum Zeitpunkt der Aufnahme in den Arbeitsbereich vorliegendes oder nach Abschluss der ersten Maßnahmen mutmaßlich vorhandenes „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ (§ 219 Abs. 2 Satz 1 SGB IX) dar. Dabei ist nach Cramer (2009, S. 91) eine minimale Arbeitsleistung ausreichend, die nicht im Verhältnis zur Wirtschaftlichkeit der Einrichtung steht. Die Aufnahme ist ausgeschlossen, wenn eine erhebliche Selbst- oder Fremdgefährdung vorliegt oder ein vorhandener Pflege- bzw. Betreuungsumfang die benötigte Arbeitsleistung dauerhaft verhindert (§ 219 Abs. 2 Satz 2 SGB IX). Eine amtlich festgestellte (Schwer-)Behinderung nach § 152 SGB IX oder eine vorliegende Erwerbsminderung stellen keine Aufnahmevoraussetzungen dar, es gelten die Behinderungsbegriffe der jeweils zuständigen Leistungsträger (Cramer, 2009, S. 85 f.; Hirsch, 2009, S. 41). Auf eine volle Erwerbsminderung der Werkstattbeschäftigten wird allerdings indirekt geschlossen. Diese wird regelhaft indiziert, wie dies zuletzt die Diskussion des Kurzarbeitergeldes in WfbM zeigte (Theben, 2020, S. 4 f.). Die Dauer der Beschäftigung in WfbM ist, solange die Aufnahmebedingungen vorliegen, nicht begrenzt (§ 220 Abs. 2 SGB IX). Für die Leistungen im Arbeitsbereich wurde mit dem Bundesteilhabegesetz ergänzt, dass diese i. d. R. nur bis zum Erreichen des Rentenalters erbracht werden (§ 58 Abs. 1 Satz 3 SGB IX).

Aufnahmeverpflichtung

Nach § 220 Abs. 1 Satz SGB IX besteht für WfbM eine Aufnahmeverpflichtung innerhalb ihrer Einzugsgebiete, wenn die beschriebenen Aufnahmekriterien vorliegen und ein Leistungsanspruch gegenüber dem Rehabilitationsträger besteht. Für die leistungsberechtigten Personen besteht wiederum ein Rechtsanspruch auf einen Werkstattplatz, allerdings nur in der Einrichtung, die dem Wohnort als Einzugsgebiet zugewiesen ist. Eine andere Werkstatt kann nur in Ausnahmefällen besucht werden, wenn es sich um eine Einrichtung für eine spezielle Behinderungsart handelt. Die jeweiligen regional begrenzten Einzugsgebiete orientieren sich an der Erreichbarkeit und werden in den Bedarfsplanungen der Länder bestimmt (Cramer, 2009, S. 123 f.). Nach dem „Grundsatz der einheitlichen Werkstatt“ (so der Name des § 1 WVO) erfolgt die Aufnahme u. a. unabhängig von der Behinderungsart, dem benötigten

Pflegeaufwand oder der individuellen Leistungsfähigkeit (§ 220 Abs. 1 Satz 2 SGB IX). Stattdessen soll diesen Bedingungen innerhalb der WfbM begegnet werden (§ 1 Abs. 2 WVO). Ausnahmsweise können jedoch Werkstätten für eine bestimmte Art von Behinderung gebildet werden, z. B. für Menschen mit psychischen Behinderungen, Sehbeeinträchtigung oder Schwerst-Mehrfachbehinderung (Cramer, 2009, S. 90).

Wöchentliche Arbeitszeit, Werkstattgröße und Organisationsvorgaben

Die WVO sieht einen wöchentlichen Beschäftigungsumfang von 35 bis 40 Stunden vor. Vereinzelt kann eine verkürzte Wochenarbeitszeit vereinbart werden, wenn dies wegen der Behinderungsart oder -schwere bzw. anlässlich eines Erziehungsauftrags notwendig wird (§ 6 WVO). Für die Werkstattgröße ist vorgegeben, dass diese mindestens 120 Plätze umfassen soll, diese Mindestgröße aber auch durch einen Werkstattverbund erreicht werden kann (§§ 7 und 15 WVO). Zur Organisationsform gibt § 16 WVO vor: „Die Werkstatt kann eine teilstationäre Einrichtung oder ein organisatorisch selbstständiger Teil einer stationären Einrichtung (Anstalt, Heim oder gleichartige Einrichtung) oder eines Unternehmens sein.“ Durch das Bundesteilhabegesetz hat sich daran – trotz der nicht mehr vorgesehenen Differenzierung zwischen stationären und ambulanten Leistungen – nichts geändert.

Arbeitsbegleitende Maßnahmen

Als Teil der Leistungen für die Werkstattbeschäftigten sind im Arbeitsbereich arbeitsbegleitende Maßnahmen „zur Erhaltung und Verbesserung der im Berufsbildungsbereich erworbenen Leistungsfähigkeit und zur Weiterentwicklung der Persönlichkeit“ (§ 58 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX) vorgesehen. Auch in Phasen der Übergangsgestaltung (§ 5 Abs. 4 Satz 2 WVO) und auf ausgelagerten Arbeitsplätzen müssen diese durch die Werkstatt sichergestellt werden. Die Maßnahmen sollen „geeignet“ (§ 5 Abs. 3 WVO) sein, innerhalb der Beschäftigungszeit angeboten (§ 6 Abs. 1 WVO) und unter Beteiligung des Fachausschusses geplant bzw. durchgeführt werden (§ 5 Abs. 5 WVO). Genauere inhaltliche Vorgaben zu den begleitenden Maßnahmen sind in den gesetzlichen Grundlagen nicht gegeben. Sie lassen sich mit Bezug auf die Inhalte des Berufsbildungsbereichs konkretisieren und übertragen (so auch Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe [BAGüS], 2010, S. 52 f.). Demnach können diese Einzelmaßnahmen und Lehrgänge (§ 4 Abs. 1 Satz 1 WVO) umfassen und z. B. auf ein gefördertes „Selbstwertgefühl des behinderten Menschen und die Entwicklung des Sozial- und Arbeitsverhaltens“ (§ 4 Abs. 4 Satz 2 WVO) zielen. Die Maßnahmen sollten jeweils am Einzelfall orientiert sein, jedoch stets einen Bezug zur Arbeit bzw. einer verbesserten

Arbeitsfähigkeit aufweisen. Maßnahmen der Freizeitgestaltung sind demnach ausgeschlossen (BAGüS, 2010, S. 53). Nach den gemeinsamen Empfehlungen der überörtlichen Sozialhilfeträger sind Angebote zur Verbesserung der Kulturtechniken (Lesen, Schreiben, Rechnen), zur eigenverantwortlichen Lebensbewältigung (auch Mobilität und Orientierung), zur Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit und zur Steigerung des Selbstwertgefühls besonders geeignet. Werkstattbeschäftigte im höheren Lebensalter sollen mit den begleitenden Maßnahmen auf die neuen Lebensphasen ohne Werkstatttätigkeit vorbereitet werden (ebd.).

Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Zu den grundlegenden Aufgaben der WfbM gehört es, den Übergang von Werkstattbeschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Bereits 1974 beinhaltet die Zielgruppenkonzeption der Werkstatt die Funktion als Zwischenstation. Um diesen Auftrag stärker hervorzuheben, ist er seit 1996 als eigener Absatz verordnungsrechtlich ergänzt (§ 5 Abs. 4 WVO) und seit dem Jahr 2000 im Schwerbehindertengesetz (heute § 219 Abs. 1 Satz 2 SGB IX) festgeschrieben (Cramer, 2009, S. 106 ff.). Auch als (abzuklärende) Leistung im Eingangsverfahren, Berufsbildungs- und Arbeitsbereich wird dieser Übergangsauftrag wiederholt. Als Maßnahmen der Übergangsförderung im Arbeitsbereich werden spezielle Übergangsguppen, individuelle Förderpläne und Trainings, Praktika und die vorübergehende Beschäftigung auf ausgelagerten Plätzen hervorgehoben (§ 5 Abs. 4 WVO). Bei externen Maßnahmen der Übergangsförderung bleiben die Werkstätten für die notwendige Betreuung verantwortlich und sollen darauf hinwirken, dass während und nach einem erfolgten Übergang begleitende Hilfen durch die zuständigen Stellen (z. B. Integrationsamt, Integrationsfachdienst) erbracht werden (§ 5 Abs. 4 Satz 2 WVO). Gleichfalls ist es eine der Aufgaben der BA, die Werkstattbeschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln (§ 187 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX). Bei der Planung und Durchführung von Übergangsmaßnahmen kommen dem Werkstattträt Beteiligungsfunktionen zu (siehe Abschnitt 3.3.2). Die praktische Umsetzung des Übergangsauftrags wird in Abschnitt 3.1.3 beleuchtet.

Eingangsverfahren

Zu Beginn der Aufnahme in eine Werkstatt ist ein Eingangsverfahren vorgesehen. In der Regel ist dieses von dreimonatiger Dauer. In Ausnahmefällen kann es auf einen Monat verringert werden (§ 57 Abs. 2 SGB IX; § 3 Abs. 2 WVO; auch Cramer, 2009, S. 221). Ziel ist es festzustellen, „ob die Werkstatt die geeignete Einrichtung für die Teilhabe des Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben ist sowie welche Bereiche der Werkstatt und welche Leistungen

zur Teilhabe am Arbeitsleben für die Menschen mit Behinderungen in Betracht kommen“ (§ 57 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX, auch § 3 Abs. 1 Satz 2 WVO). Das Eingangsverfahren wird üblicherweise durch das Personal des Berufsbildungsbereichs oder des Sozialdienstes umgesetzt (§ 9 Abs. 4 WVO). Die letztliche Entscheidung über die zu klärenden Inhalte des Eingangsverfahrens obliegt dem Rehabilitationsträger (Cramer, 2009, S. 221).

Hauptträger der Leistungen im Eingangsverfahren ist – ebenso wie im Berufsbildungsbereich – die BA, soweit die Zuständigkeit nicht bei der Unfallversicherung, Rentenversicherung oder Kriegspferfürsorge liegt (§ 63 Abs. 1 SGB IX). Analysen des jeweils zuständigen Rehabilitationsträgers bei der Werkstattaufnahme in den Jahren 2002–2006 zeigen, dass in rund zwei Drittel der Fälle die BA zuständig war. Bei den sogenannten Quereinsteiger*innen, den Personen, die im späteren Lebensverlauf in die WfbM eintreten, ist die Rentenversicherung als Rehabilitationsträger häufig involviert (Detmar, Gehrman, König, Momper, Piedad & Radatz, 2008, S. 79, S. 105).

Berufsbildungsbereich

Im Anschluss an das Eingangsverfahren gehen die Teilnehmenden üblicherweise in den Berufsbildungsbereich der Werkstätten über. Hier soll die Leistungs- bzw. Erwerbsfähigkeit der Teilnehmenden möglichst weitgehend verbessert oder (wieder-)hergestellt und deren Persönlichkeit weiterentwickelt werden (§ 57 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX; § 4 Abs. 1 WVO). Die Leistungen des Berufsbildungsbereichs werden i. d. R. für zwei Jahre erbracht (§ 57 Abs. 3 SGB IX). Die Leistungen gliedern sich zumeist in einjährige Grund- und Aufbaukurse (§ 4 Abs. 3 WVO), in denen u. a. der Umgang mit und Kenntnisse zu Arbeitsabläufen und Werkstoffen eingeübt und vermittelt sowie persönliche und soziale Kompetenzen (Selbstwertgefühl, Sozial- und Arbeitsverhalten, Ausdauer und Belastungsfähigkeit) gefördert werden sollen (§ 4 Abs. 4 und 5 WVO).

Der Berufsbildungsbereich ist innerhalb der WfbM i. d. R. ein organisatorisch eigen- und selbstständiger Bereich, wenngleich die Einzelmaßnahmen und Lehrgänge mit entsprechender Planung auch im Arbeitsbereich oder auf ausgelagerten Plätzen durchgeführt werden sollen. Zur weiteren fachlichen Konkretisierung wurden 2002 das „Rahmenprogramm für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich in Werkstätten für behindert Menschen“ und 2010 das weiterentwickelte „Fachkonzept für Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich in Werkstätten für behinderte Menschen“ der BA herausgegeben. Nach den Eigenangaben ist dieses nun stärker personen- und kompetenzorientiert und auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtet (BA, 2010, S. 11).

Trotz des Fachkonzepts besteht bis heute kein einheitlicher Bildungsstandard in Werkstätten und diese sind nicht mit dem beruflichen Bildungssystem (z. B. über das Berufsbildungsgesetz) verknüpft. Hirsch beschreibt (2009, S. 45), dass sich in den Werkstätten unterschiedliche Rahmenkonzepte und Bildungspläne etabliert haben, die bspw. auf verschiedene, variable Qualifizierungsstufen aufbauen. Zur besseren Anerkennung wird derzeit die Kampagne „Harmonisierung der Bildungsrahmenpläne“ durchgeführt (BAG WfbM, 2017). Damit soll eine stärkere Orientierung an den Rahmenplänen anerkannter Ausbildungsberufe und eine stärkere Verzahnung mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht werden. Wiederholte Forderungen nach der zeitlichen Angleichung an Ausbildungsberufe, sprich der dreijährigen Dauer des Berufsbildungsbereichs, wurden bisher vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen (ebd., 2016, S. 5).

Arbeitsbereich

Die Leistungen im Arbeitsbereich der WfbM sind auf die Bestandteile des Beschäftigungsangebots, die arbeitsbegleitenden Maßnahmen und die Übergangsförderung gerichtet (§ 58 Abs. 2 SGB IX). Nach § 219 Abs. 1 Satz 4 SGB IX müssen WfbM für den Arbeitsbereich ein breites Angebot an Arbeitsplätzen vorhalten. Davon abweichend ist dies in § 5 Abs. 1 WVO lediglich als „Soll-Vorgabe“ formuliert. Ziel ist es, verschiedenen personenbezogenen Unterschieden begegnen zu können, die sich durch „Art und Schwere der Behinderung, der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit, Entwicklungsmöglichkeit sowie Eignung und Neigung der behinderten Menschen“ (§ 5 Abs. 1 WVO) ergeben.

Die Arbeitsplätze sollen zum einen möglichst „betriebsnah“ (Cramer, 2009, S. 308) gestaltet sein, d. h. sich an Arbeitsplätzen des allgemeinen Arbeitsmarktes orientieren. Zum anderen müssen diese behinderungsbedingten Bedürfnissen gerecht werden, ebenso wie die Arbeitsabläufe (§ 5 Abs. 2 WVO). In der Regel gliedern sich die Arbeitsbereiche der Werkstätten in verschiedene Abteilungen und Gruppen, in denen typischerweise Dienstleistungen (z. B. Wäscherei, Gartenpflege) angeboten, Eigenprodukte gefertigt und Auftragsfertigungen (z. B. Verpackungsarbeiten, Metallbearbeitung) übernommen werden (Hirsch, 2009, S. 47; siehe auch Abschnitt 3.1.3). Zuständig für die Leistungen im Arbeitsbereich sind die Träger der Eingliederungshilfe, sofern die Unfallversicherung, die Kriegsopferfürsorge oder die Jugendhilfe nicht vorrangig zuständig sind (§ 63 Abs. 2 SGB IX).

Mit dem Bundesteilhabegesetz wurden für den Leistungserhalt im Arbeitsbereich kleinere Vorschriften ergänzt. Neben den grundlegenden Bedingungen für eine Werkstattaufnahme muss nun explizit eine Beschäftigung in einem Inklusionsbetrieb oder eine unterstützte

Beschäftigung neben den anderen möglichen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 49 Abs. 3 Nr. 2–6 ausgeschlossen sein (§ 58 Abs. 1 SGB IX).

Ausgelagerte Arbeitsplätze

Seit 1996 wird eine temporäre Beschäftigung auf ausgelagerten Arbeitsplätzen als mögliche Maßnahme der Übergangsförderung aufgeführt. 2008 wurde diese als dauerhafte Möglichkeit in den gesetzlichen Vorgaben ergänzt. Zum Angebot der WfbM müssen nach § 219 Abs. 1 Satz 5 und 6 SGB IX konstitutiv auch ausgelagerte Berufsbildungs- und Arbeitsplätze auf dem regulären Arbeitsmarkt gehören. Sprich, die Werkstätten haben die zwingende Vorgabe, diese Plätze vorzuhalten (Cramer, 2009, S. 100 ff.). Bei dieser Form des Arbeitsplatzes bleibt der arbeitnehmerähnliche Rechtsstatus (siehe Abschnitt 3.2) bzw. die Rechtsstellung der Teilnehmenden im Berufsbildungsbereich im vollen Umfang bestehen und die fachliche Begleitung wird durch die WfbM sichergestellt. Die Betriebe oder Unternehmen, die einen Platz anbieten, zahlen i. d. R. eine Vergütung an die Werkstätten und die Beschäftigten bekommen ihr Arbeitsentgelt weiterhin von den Werkstätten.¹⁷ Sogenannte Virtuelle Werkstätten oder Virtuelle Werkstattplätze stellen Varianten ausgelagerter Werkstattplätze dar (Cramer, 2009, S. 103 f.).

Dauerhaft ausgelagerte Arbeitsplätze bestehen zum einen in Form von Außenarbeitsgruppen, zum anderen als Einzelarbeitsplätze. Ausgelagerte Arbeitsgruppen sind geschlossene Gruppen von Werkstattbeschäftigten, die von einer Fachkraft gemäß § 9 WVO geführt werden. Von ihnen sind mobile Dienstleistungsgruppen zu unterscheiden, die nach den Empfehlungen der überörtlichen Sozialhilfeträger keine ausgelagerten Arbeitsplätze nach § 219 Abs. 1 Satz 5 und 6 SGB IX sind (BAGüS, 2010, S. 43). Auf Länderebene werden die Voraussetzungen für Einzelarbeitsplätze weiter konkretisiert, bspw. in Bayern durch die Rahmenkonzeption „Dauerhaft ausgelagerte Einzelarbeitsplätze für Menschen mit Behinderung in Werkstätten für behinderte Menschen in Bayern“ (Landesentgeltkommission, 2011).

Förderstätten und andere Angebote für als „nicht-werkstattfähig“ bezeichnete Personen

Wenn die Bedingungen für eine Werkstattaufnahme nicht vorliegen, sprich, das Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung nicht (mehr) erfüllt werden kann oder eine erhebliche Selbst- bzw. Fremdgefährdung besteht, sollen die betreffenden Personen in den Werkstätten angegliederten Bereichen aufgenommen und gefördert werden (§ 219 Abs. 3 Satz

¹⁷ Als Anreiz zur Schaffung von ausgelagerten Arbeitsplätzen können diese mit der Zahl der Pflichtarbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen verrechnet werden (§ 158 Abs. 3 SGB IX).

1 SGB IX). Die angegliederten Fördergruppen oder -einrichtungen haben verschiedene Bezeichnungen. Sie werden z. B. Tagesförderstätte, Tagespflegestätte, Förder- oder Altenbereich genannt (BAGüS, 2010, S. 124). Sie sind organisatorisch höchst unterschiedlich geregelt, bspw. mit örtlicher Angliederung an die Werkstatt oder eine Wohneinrichtung, mit teilweise geteilten Maßnahmen mit dem Berufsbildungsbereich oder mit einer weitergehenden Integration in den Werkstattbetrieb. So lehnt das Bundesland NRW die separate Struktur ab und organisiert den angegliederten (Förder-)Bereich integrativ in den Werkstätten.

Rechtlich sind die angegliederten Bereiche keine Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, für sie gelten folglich nicht die Vorgaben der WfbM. So sind die dort untergebrachten Personen (mit Ausnahme von NRW) nicht über die Werkstatt sozialversichert und haben keine Mitwirkungsrechte vergleichbar zu § 222 SGB IX (BAGüS, 2010, S. 124 f.; Hirsch, 2009, S. 50 f.).

Kommen keine anderen Leistungen in Betracht und ist kein anderer Leistungsträger vorrangig zuständig, werden die Leistungen im Förderbereich als Leistungen zur Sozialen Teilhabe nach § 76 Abs. 2 Nr. 5 SGB IX erbracht.

Fachausschuss

Zu den fachlichen Anforderungen der Werkstätten gehört es, einen Fachausschuss vorzuhalten. Dieses beratende Gremium setzt sich paritätisch aus Mitgliedern der Werkstatt, der BA und des zuständigen (über-)örtlichen Sozialhilfeträgers zusammen. Ist in einer Angelegenheit ein weiterer Leistungsträger zuständig, soll dieser mit Stimmrecht bei Stellungnahmen mitwirken (§ 2 Abs. 1 WVO). Diese Konstellation wurde gewählt, da zu Beginn der Aufnahme in WfbM die Kostenzuständigkeit i. d. R. bei der BA liegt und später auf die Sozialhilfeträger übergeht und diese von Beginn an gemeinsam an den Maßnahmenentscheidungen beteiligt sein sollen. Beratend können weitere Personen teilnehmen. Für welche Dauer und aus welcher Position Personen in den Fachausschuss beordert werden, obliegt den beteiligten Stellen. Üblicherweise wird von jeder Stelle jeweils eine Vertretung entsandt. Beschlüsse werden mehrheitlich gefasst (Cramer, 2009, S. 248 f.).

Zentrale Aufgabe des Ausschusses ist es, noch vor der beginnenden Maßnahme eine Stellungnahme abzugeben, ob es im individuellen Fall Leistungen der WfbM oder anderer Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bedarf (§ 2 Abs. 3 WVO).

Weitere Aufgabenbereiche des Ausschusses ergeben sich aus den einzelnen Vorgaben der WVO. Diese umfassen

1. eine Stellungnahme zum angemessenen weiteren Verbleib der leistungsberechtigten Person mit Ablauf des Eingangsverfahrens. Hierzu ergeht ein Vorschlag der Werkstatt und die betroffene Person, ggf. auch deren gesetzliche Vertretung, wird angehört (§ 3 Abs. 3 WVO);
2. eine Empfehlung zum geeigneten Verbleib nach dem Ende des Eingangsverfahrens, sollte die Werkstatt für eine Person nicht geeignet sein (§ 3 Abs. 4 WVO);
3. eine Stellungnahme zum zweckmäßigen weiteren Verbleib der leistungsberechtigten Person mit Ablauf, dem Abbruch bzw. Ausscheiden oder dem Wechsel einer Maßnahme im Berufsbildungsbereich (§ 4 Abs. 6 WVO);
4. Beteiligung bei der Planung und Durchführung arbeitsbegleitender und übergangsfördernder Maßnahmen (§ 5 Abs. 5 Satz 1 WVO);
5. eine mindestens jährlich abzugebende Stellungnahme über Personen, die für einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geeignet sind, und dazu notwendiger Maßnahmen (§ 5 Abs. 5 WVO).

Die Stellungnahmen des Ausschusses ergehen jeweils an den zuständigen Rehabilitationsträger, dem die letzte Entscheidung des Leistungsbezugs obliegt (BAGüS, 2010, S. 47; Cramer, 2009, S. 253). Mit dem Bundesteilhabegesetz wurde ergänzt, dass die Beteiligung des Fachausschusses künftig nicht mehr notwendig ist, sobald ein Teilhabe- oder Gesamtplan nach dem SGB IX umgesetzt wird (§ 2 Abs. 1a WVO).

Die genaueren Verfahrensabläufe zur Aufgabenerledigung des Fachausschusses sind nicht weiter geregelt. In den „Gemeinsamen Arbeitshilfen für die Arbeit des Fachausschusses in Werkstätten für behinderte Menschen“ und dem Muster einer „Geschäftsordnung für die Arbeit des Fachausschusses (FA) in Werkstätten für behinderte Menschen“ haben sich die BAG WfbM, die BA und die BAGüS über die Zusammenarbeit verständigt. Diese Arbeitshilfen sehen mögliche weitergehende Beratungsaufgaben des Fachausschusses vor, u. a. bei einem Wechsel in eine andere Förder- oder Beschäftigungsmaßnahme, bei einer gewünschten kürzeren Beschäftigungszeit, bei der Qualitätsentwicklung und -sicherung oder dem geeigneten Verkehrsmittel zur An- und Abfahrt an die Werkstatt (Cramer, 2009, S. 254 ff.).

Begleitende Dienste

Als eine der fachlichen Anforderungen der Werkstätten sind Begleitende Dienste vorgesehen. Pro 120 Personen mit Behinderungen bedarf es regulär ein*er Sozialpädagog*in / ein*er Sozialarbeiter*in mit einer Vollzeitstelle. Sowohl eine ärztliche als auch eine psychologische

Betreuung sind sicherzustellen (§ 10 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und Abs. 3 WVO). Es ist nicht abschließend geregelt, inwiefern sich dieser Personalschlüssel von 1:120 bei einem Unter- oder Überschreiten der Zahlen verändert. Weitere erforderliche Fachkräfte orientieren sich an den Bedingungen des Einzelfalls (Cramer, 2009, S. 337 ff.). Das Personal der Begleitenden Dienste (teilweise auch Sozialdienst genannt) unterstützt bei Konflikten und geht den im Zuge der pädagogischen Leistungen der WfbM anfallenden administrativen und organisatorischen Aufgaben nach (Bieker, 2005, S. 321).

Werkstatt- und Gruppenleitungen in WfbM

Als Werkstattleitungen sollen Kräfte mit Berufserfahrung, einem kaufmännischen oder technischen Hochschulabschluss und sonderpädagogischer Zusatzqualifikation oder aber Fachkräfte mit sozialer Qualifikation und erworbenen kaufmännischen und technischen Fertigkeiten eingesetzt werden (§ 9 Abs. 2 WVO). Für die personelle Ausstattung im Arbeits- und Berufsbildungsbereich sind Fachkräfte aus Industrie und Handwerk mit pädagogischer Eignung und entsprechenden Zusatzqualifikationen vorgesehen, die Fachkräfte zur Arbeits- und Berufsförderung (FAB) genannt werden. Es können aber auch Fachkräfte aus dem pädagogischen oder sozialen Bereich mit vorhandenen Qualifikationen eingesetzt werden. Im Berufsbildungsbereich ist für Fachkräfte zur Arbeits- und Berufsförderung in der Regel ein Personalschlüssel von 1:6, im Arbeitsbereich von 1:12 vorgesehen (§ 9 Abs. 3 WVO). Für den Erwerb der geforderten Zusatzqualifikation sind derzeit zwei Weiterbildungen gängig: zum einen der Abschluss als „Geprüfte Fachkraft zur Arbeits- und Berufsförderung in Werkstätten für behinderte Menschen“ (gFAB), zum anderen die „Sonderpädagogische Zusatzqualifikation“ (SPZ). Die gFAB wurde 2001 mit der „Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluss Geprüfte Fachkraft zur Arbeits- und Berufsförderung in Werkstätten für behinderte Menschen“ eingeführt und stellt eine Weiterentwicklung der SPZ dar. Formal und inhaltlich unterscheiden sich die beiden Zusatzqualifikationen u. a. durch den Grad ihrer Regulierung (so ist die SPZ nicht weiter geregelt) und durch ihren Lehrumfang von 800 (gFAB) bzw. 540 (SPZ) empfohlenen Stunden (Vollmer & Frohnenberg, 2015, S. 35 f.).

Durch den Berufsverband der Fachkräfte zur Arbeits- und Berufsförderung wurde 2011 eine Änderung und Ergänzung der gFAB-Fortbildung angeregt, woraufhin das Bundesinstitut für Berufsbildung eine wissenschaftliche Voruntersuchung beauftragte. Mit der Untersuchung sollten Erkenntnisse über die vorhandenen Qualifikationsprofile- und -anforderungen an die FAB sowie über den zugesprochenen Stellenwert der Fortbildung zur gFAB erarbeitet

werden.¹⁸ Im Ergebnis wird deutlich, dass die Wahl der Fortbildung für die sonderpädagogische Zusatzqualifikation stark durch die Kostenerwägung der Werkstattleitungen geprägt ist. Angesichts der höheren Kosten und Fehlzeiten favorisieren viele Werkstätten die SPZ zum Nachweis der benötigten Qualifikationen und die gFAB nimmt in der Leitungsebene eher einen geringen Stellenwert ein (Vollmer & Frohnenberg, 2015, S. 40 ff.).

Die Verordnung über die Prüfung zur gFAB wurde Ende 2016 überarbeitet.¹⁹ Die überarbeitete Fassung ist stärker auf einen personenzentrierten Kompetenzerwerb zur Gestaltung der Leistungen ausgerichtet und weniger auf den Ausführungsort in WfbM zentriert (siehe etwa § 3 Arbeits- und Berufsförderungsfortbildungsprüfungsverordnung). Als ein Manko kann angesehen werden, dass der Qualifikationsstandard der gFAB zur fachlichen Eignung des Personals in WfbM rechtlich nicht verpflichtend vorgegeben ist und damit nur Empfehlungscharakter hat. Greving, Sackarendt und Scheibner (2017) kritisierten diese Situation in drastischer Weise:

„Doch eine Verpflichtung der Werkstattträger, diesen Qualifikationsstandard als Anerkennungsbedingung und fachliche Anforderung nachzuweisen, gibt es nicht. ... So bleibt es bei der unzureichenden Halbbildung nach § 9 Abs. 3 WVO. Und ... der Absatz 1 von § 9 WVO [steht] nur auf dem Papier.“ (§ 9)

Um einen Eindruck davon zu bekommen, wie sich die Arbeit und das Arbeiten in WfbM jenseits der zahlreichen rechtlichen Vorgaben gestaltet, wird im Folgenden vorgestellt, wie sich die Arbeitsorte nach vorliegenden Zahlen und empirischen Befunden charakterisieren lässt.

3.1.3 Arbeit und Arbeiten in WfbM

Anzahl der anerkannten Werkstätten und belegte Werkstattplätze

Seit Anfang der 1970er-Jahre ist die BA dazu verpflichtet, ein Verzeichnis der anerkannten Werkstätten zu führen (aktuell ist dies in § 225 Satz 3 SGB IX geregelt). Ferner sind die

¹⁸ Zunächst dienten eine Daten- und Dokumentenanalyse sowie explorative Interviews dem tieferen Verständnis der vorhandenen Rahmenbedingungen. Darauf aufbauend wurden telefonische Befragungen von 176 Werkstattverantwortlichen (Werkstattleitungen bzw. Personalverantwortliche) zu den Untersuchungsfragen realisiert und Fallstudiengespräche zum gewünschten Qualifikationsprofil der Fachkräfte durchgeführt (Vollmer & Frohnenberg, 2015, S. 9 ff.). Zumindest in den methodischen Bestandteilen sind die Sichtweisen der Werkstattbeschäftigten durch eine Einbeziehung des Werkstatttrats beachtet, jedoch nehmen diese in der Studie einen eher geringen Stellenwert ein.

¹⁹Arbeits- und Berufsförderungsfortbildungsprüfungsverordnung vom 13. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2909), die durch Artikel 78 der Verordnung vom 9. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2153) geändert worden ist.

Anzahl der anerkannten WfbM und die belegten Platzzahlen über die regelmäßigen Statistiken der BAG WfbM gut dokumentiert, in der derzeit 93 % der anerkannten Werkstätten zusammengeschlossen sind (BAG WfbM, 2020b). Aus dieser Datenlage geht hervor, dass die Anzahl der anerkannten Werkstätten und die Anzahl der Werkstattplätze über die Jahre kontinuierlich gestiegen sind. Im Jahr 1996 gab es bspw. 625 anerkannte Werkstätten (davon 453 Werkstätten in den alten und 172 in den neuen Bundesländern), die mehr als 150.000 Arbeits-/Beschäftigungsplätze für Personen mit Behinderungen umfassten (Cramer, 1997, S. 5). Im Jahr 2019 lag die Summe bei über 730 anerkannten WfbM mit einer großen Spannweite in den Bundesländern (Bayern: 118 WfbM, Hamburg: 2 WfbM; siehe BA, 2019). Im gleichen Jahr stellten die Mitgliedswerkstätten der BAG WfbM insgesamt 298.111 belegte Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen (Eingangsverfahren, Berufsbildungs- und Arbeitsbereich inkl. Fördergruppen mit Sozialversicherung) und 19.614 Plätze in Förderstätten nach § 136 Abs. 3 SGB IX bereit. Zu dieser Gesamtsumme von insgesamt 317.725 Plätzen sind noch die diejenigen hinzurechnen, bei denen die Werkstattträger nicht in der BAG WfbM organisiert sind (7 % der WfbM; BAG WfbM 2020a; 2020b).

Umgerechnet entsprechen die Platzzahlen ca. 6 Personen pro 1.000 Einwohner*innen im Alter von 18 bis unter 65 Jahren, die derzeit im Mittel in Deutschland in den Werkstätten und Förderstätten beschäftigt sind bzw. das Leistungsangebot nutzen (BAGüS & con_sens, 2019, S. 31).

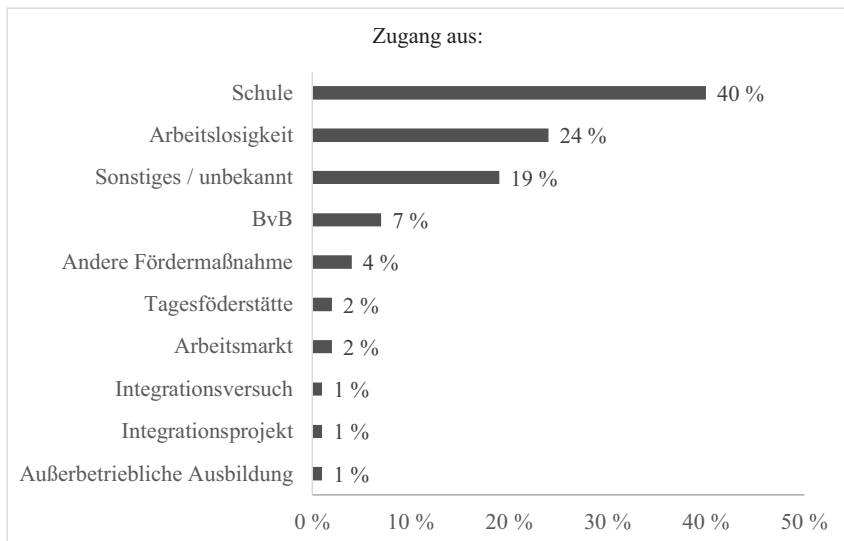
Angaben zu den Werkstattbeschäftigten – die „Belegschaft“ in den WfbM

Aus dem „Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe“ liegen Angaben zur Altersstruktur der Werkstattbeschäftigten und der Geschlechterverteilung im Arbeitsbereich der WfbM vor. Demnach gibt es in Werkstätten mehr Männer als Frauen (2017 gab es 59 % männliche und 41 % weibliche Werkstattbeschäftigte). Bezogen auf das Alter der Werkstattbeschäftigten sind die Gruppen der 30- bis unter 40-, der 40- bis unter 50- und der 50- bis unter 60-Jährigen am häufigsten vertreten (jeweils zu 22 % bis zu 26 %). Mit 0,6 % ist die Altersklasse der unter 21-Jährigen in WfbM kaum anzutreffen und die Zahl der jüngeren Beschäftigten von 21 bis unter 30 Jahren im Vorjahresvergleich leicht rückläufig. Zuletzt lag diese bei 19 % (BAGüS & con_sens, 2019, S. 41 f.).

Für die Gesamtbelegschaft der Leistungsberechtigten in WfbM wird vonseiten der BAG WfbM (2020c) angegeben, dass diese im Jahr 2019 zu 75 % aus Menschen mit geistiger und zu 21 % aus Menschen mit psychischer Beeinträchtigung bestand. Lediglich 4 % waren der Personengruppe mit körperlichen Beeinträchtigungen zuzuordnen. Zu beachten ist allerdings,

dass dies eine sehr grobe Kategorisierung des heterogenen Personenkreises in WfbM ist und hierbei keine Mehrfachbeeinträchtigungen abgebildet sind.

Zu der vor der Aufnahme in die WfbM bestehenden Tätigkeits-, Ausbildungs- oder Maßnahmenart gibt eine Studie zu den Zugangszahlen in Werkstätten Auskunft. Analysebasis sind die Angaben von 482 der 701 anerkannten WfbM im Jahr 2007 (schriftliche Gesamtbefragung der Hauptstandorte mit einer Rücklaufquote von 69 %).



Anmerkungen. BvB = Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme. Größe der Gesamtstichprobe (N)=12.822 Neuzugänge. Eigene Anfertigung nach Detmar, Gehrman, König, Momper, Pieda & Radatz, 2008, S. 72.

Diagramm 1: Zugangsart der Neuaufnahmen in WfbM im Jahr 2006

Gemäß diesen Daten zeigt sich die in Diagramm 1 dargestellte Verteilung der Zugangsarten in WfbM. Nicht enthalten sind Personen, die zuvor in einer anderen WfbM beschäftigt waren. Demnach erfolgten die dokumentierten Neuzugänge am häufigsten aus Schulen bzw. im Anschluss an eine Schulausbildung. Mit 24 % wurden viele Zugänge aus der Situation der Arbeitslosigkeit heraus berichtet. Vorherige Beschäftigungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und beendete Integrationsversuche waren selten. Der Anteil der Quereinsteiger*innen, d. h. der Personen, die nicht im Anschluss an die Schule, sondern im späteren Lebensverlauf ihre

Tätigkeit in WfbM begannen (Neuzugänge ohne Schule, Tagesförderstätte und Sonstiges), wurde mit insgesamt 38 % beziffert (Detmar et al., 2008, S. 72, S. 188).

Unter den Neuzugängen bezogen ca. 13 % eine Erwerbsminderungsrente. Insgesamt ist der Anteil der Beschäftigten im Arbeitsbereich der WfbM, die eine Rente wegen voller Erwerbsminderung beziehen, in der Studie mit 38 % angegeben (ebd., S. 61, S. 81).

Teilzeitarbeit

Gemäß der rechtlichen Vorgabe (siehe Abschnitt 3.1.2) liegt die wöchentliche Arbeitszeit in WfbM zwischen 35 und 40 Stunden. Die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit ist seit 2001 gesetzlich verankert (Cramer, 2009, S. 30 f.). Im Jahr 2017 machten davon rund 12 % der Werkstattbeschäftigten Gebrauch, allerdings mit regional sehr großen Unterschieden. Die Teilzeitbeschäftigung wird insbesondere in Bremen und Hamburg genutzt (37 % bzw. 30 % der Beschäftigten arbeiten Teilzeit), für andere überörtliche Sozialhilfeträger ist sie hingegen überhaupt nicht oder nur mit marginalen Anteilen dokumentiert (0 % in Oberbayern, 2 % in Oberfranken) (BAGüS & con_sens, 2019, S. 44).

Der Übergangsauftrag in der Umsetzung

Der im vorherigen Abschnitt skizzierte Übergangsauftrag der WfbM wird regional in unterschiedlicher Form aufgegriffen und gefördert. Untersuchungen zeigen, dass es im Werkstattalltag nur selten zu Übergängen von WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt kommt und diese quantitativ eine geringe Bedeutung einnehmen. Die jährliche Übergangsquote bewegt sich nach vorliegenden Zahlen zwischen 0.15 % und 0.34 % (Detmar, Kadoke, Pieda & Radatz, 2002, S. 17 ff.; Detmar et al. 2008, S. 112).²⁰ Das heißt, von 1.000 Beschäftigten schaffen pro Jahr lediglich ca. zwei bis drei Personen den Übergang. Angesichts dieser Zahlen wird kritisiert, dass die Werkstätten ihrer Aufgabe der Übergangsförderung nicht oder nur bedingt gerecht werden. Argumentiert wird, dass Werkstätten Übergänge wenig fördern, um ihre produktionsstragenden Personen nicht zu verlieren. So sind Werkstätten zur Erzielung des Arbeitsergebnisses auf leistungsstärkere Personen angewiesen, die zugleich für Tätigkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt am ehesten in Frage kommen (Cramer, 1990, S. 6 f.). Zugleich

²⁰ Die Übergangsquote bezeichnet den jährlichen Anteil der Übertritte aus dem Berufsbildungs- und Arbeitsbereich in Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse (oder externe berufliche Bildungsmaßnahmen) bezogen auf die Gesamtanzahl der Beschäftigten im Berufsbildungs- und Arbeitsbereich (Detmar et al., 2008, S. 110).

bestehen sozialrechtliche Voraussetzungen, die der Entscheidung für ein Ausscheiden aus den WfbM entgegenstehen können.²¹

Beanstandet wird weiter, dass die Tätigkeit in einer Werkstatt im Vergleich zu einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einem „Allround-Service“ gleichkomme und in Werkstätten zu viele Angelegenheiten (z. B. Fahrdienst) für die Leistungsberechtigten erledigt werden (BAGüS, 2007, S. 14).

WfbM im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen

Die Werkstatt ist eine Einrichtung mit einem Rehabilitations- und Bildungsauftrag, gleichzeitig muss sie ein erwerbswirtschaftliches Arbeitsergebnis anstreben. Angesichts dieser Situation ist mitunter die Rede davon, dass den Werkstätten ein doppelter Auftrag der Rehabilitation und Produktion obliegt (Miller, 2005). Richtig ist, dass die Werkstätten wirtschaftlich organisiert sein müssen (§ 12 Abs. 1 WVO) und die Erzeugung wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsergebnisse notwendig ist. Die Zielsetzung und Hauptaufgabe von WfbM bleiben bei genauer Betrachtung der gesetzlichen Grundlagen jedoch eindeutig (siehe hierzu auch Hirsch, 2009, S. 38). Dies lässt sich anhand des in Tabelle 1 dargestellten Vergleichs verdeutlichen. Nach diesem Vergleich von Scheibner (2000) unterscheiden sich Wirtschaftsunternehmen in typischen Merkmalen von WfbM. In zentralen Bereichen folgen sie einer anderen Logik. So wird die Dauer der Beschäftigung in WfbM nicht davon abhängig gemacht, wie es wirtschaftlich um ein Unternehmen steht, sondern die Arbeitsplätze sind verpflichtend bereitzustellen. Es besteht ein Anspruch auf einen Arbeitsplatz in Werkstätten, sofern die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Werkstattbeschäftigte nehmen damit verschiedene Rollen ein: Sie sind Leistungsnutzende, Beschäftigte und Rehabilitanden (siehe hierzu auch Naendrup, 1984, S. 32 ff.). Theoretisch gesehen besteht kein Abhängigkeits- oder Unterordnungsverhältnis zum Arbeitgeber Werkstatt, wie Scheibner (2000, S. 11 f.) konstatiert. Ob dieses Verhältnis im Alltagserleben der WfbM präsent ist, mag zu bezweifeln sein.²²

²¹ Zum Beispiel richten sich bei einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt die Rentenbeiträge (und späteren Bezugsgrößen) nach dem vorhandenen Bruttolohn. Demgegenüber wird in WfbM eine fiktive Beitragshöhe entrichtet, die höher liegen kann. Des Weiteren haben Werkstattbeschäftigte nach 20-jähriger Tätigkeit in WfbM Anspruch auf Erwerbsminderungsrente, die unabhängig von einer weiteren Tätigkeit in WfbM ausbezahlt wird (siehe Abschnitt 3.2.3).

²² Siehe hierzu die am Ende des Abschnitts 2.1.3 vorgestellten Beschreibungen zum Arbeitsalltag in WfbM von Lahoda (2018). Für eine genauere Untersuchung der (wahrgenommenen) Rollen böte sich eine dienstleistungstheoretische Betrachtung im Sinne Schaarschuchs (1999) an. Dies würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.

Tabelle 1: Zentrale Merkmale von WfbM und Wirtschaftsunternehmen im Vergleich

	Wirtschaftsunternehmen	WfbM
Zweck	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitalverwertung • Gewinnerzielung 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilhabe am Arbeitsleben • Eingliederung in das Arbeitsleben
Ziel	<ul style="list-style-type: none"> • Marktanteile sichern und beherrschen 	<ul style="list-style-type: none"> • Berufliche und persönlichkeitsbildende Förderung
Absicht	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung der (Lohn-)Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifizierung des Fachpersonals, um Zweck und Ziel zu erreichen
Auf der Suche nach ...	<ul style="list-style-type: none"> • passenden Arbeitnehmer*innen für die gegebene Produktion / den Dienstleistungsbereich 	<ul style="list-style-type: none"> • passenden Aufträgen für die gegebenen Werkstattbeschäftigten
Rolle der Beschäftigten	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitnehmer*in • Abhängigkeits- und Unterordnungsverhältnis zum Arbeitgeber • Leistungspflicht im Austausch gegen ein Gehalt 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitnehmerähnlicher Rechtsstatus • Kein Abhängigkeits- und Unterordnungsverhältnis zum Arbeitgeber (Anspruch auf einen Werkstattplatz) • Arbeitsleistung muss als Voraussetzung für die Eingliederungsleistung erbracht werden • Geringes Werkstattentgelt

Anmerkung. Eigene modifizierte Anfertigung nach Scheibner (2000, S. 11).

Werkstattbeschäftigte müssen, wie in Abschnitt 3.1.2 dargestellt, zumindest ein Mindestmaß an verwertbarer Arbeitsleistung erbringen. Dennoch ist es nicht die primäre Aufgabe der Werkstatt, Güter zu produzieren oder Dienstleistungen für externe Kunden anzubieten. Mit ihrer Zweck- und Zielsetzung der Teilhabe am Arbeitsleben und dem persönlichkeitsbildenden Auftrag bleibt die WfbM primär ein beschützendes Angebot, bei dem Arbeit und Beschäftigung ein Mittel zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten ist.

Dennoch kann nicht ignoriert werden, dass die wirtschaftliche Betätigung wohl durchaus zu einem Zielkonflikt und zu Spannungen im Werkstattalltag führt (siehe hierzu Lahoda, 2018, S. 152 ff.): Die betriebswirtschaftlichen Intentionen können mit den pädagogischen kollidieren, bspw. wenn es um eine termingerechte Auftragsfertigung und arbeitsbegleitende Maßnahmen geht, die während der Beschäftigungszeiten vorgesehen sind. Akkumuliert

kommt dies in dem von Scheibner (2000) zitierten „klassischen Werkstattwitz“ zum Ausdruck: „Es läuft prima im Produktionsbereich, nur die Behinderten stören ein bisschen“ (S. 17). Konkret kritisiert Scheibner damit, dass die Pflicht zur wirtschaftlichen Betätigung zu zwei Fehlentwicklungen geführt habe: Zum einen würden Werkstattleitungen erwerbswirtschaftliche Qualifikationen des Personals zu Lasten pädagogischer Eignungen bevorzugen. Zum anderen fehle es an einer ausreichenden fachlichen Qualifizierung des sonstigen Werkstattpersonals (ebd., S. 16 f.). Gleichfalls gebe es unter den WfbM einige Einrichtungen, die sich trotz des rehabilitativen Auftrags primär als „Erwerbsbetriebe mit leistungsgeminderten Produzenten“ (Greving & Scheibner, 2014, S. 34) verstehen und innerhalb der Werkstättenlandschaft einen starken Einfluss ausüben. Folglich werde in der Praxis nicht eine einheitliche Werkstattkonzeption verfolgt, sondern informell würden verschiedenste Werkstattkonzeptionen umgesetzt werden, die den rechtlichen Vorschriften teilweise nur schemenhaft entsprechen (ebd., S. 35).

Insgesamt bleibt es eine sehr einrichtungsindividuelle Sache, wie stark die Produktionsorientierung in einer Werkstatt ausgeprägt ist. So ist bei kleinen anthroposophischen WfbM mit den gemeinschaftlichen Strukturen und einer starken Fokussierung auf die Erzeugung von Eigenprodukten (Stamm, 2012) sicher von einer anderen Prägung auszugehen als in industrienahe Standorten mit über 1.000 Werkstattbeschäftigten.

Der Arbeitsalltag in WfbM

Eine kulturwissenschaftliche Arbeit über den Arbeitsalltag in WfbM liegt in Form einer Mikrostudie von Lahoda (2018) vor. Hierzu wurden zwei Werkstattstandorte mit 330 und ca. 70 Werkstattbeschäftigten über einen Zeitraum von 18 Monaten in den Jahren 2011 und 2012 feldforscherisch begleitet. Das Forschungsinteresse bezog sich auf die lebensweltlichen Facetten des Arbeitens innerhalb des rechtlich stark reglementierten Bereichs der WfbM. Hierauf sind verschiedene Fragen fokussiert, bspw. wie und wodurch die Arbeitswelt in WfbM beeinflusst wird und welche kulturellen Steuerungen dort auszumachen sind (ebd., S. 15). Die Arbeit positioniert sich als „kulturwissenschaftliche Arbeitsforschung“ an der Schnittstelle zur „rechtlichen Volkskunde“ (ebd., S. 16). In der Erhebung wurde ein Methodenmix von ethnografischen, teilnehmenden Beobachtungen und Gesprächen/Interviews angewandt und textliches Material herangezogen, etwa in Form der rahmengebenden verordnungsrechtlichen und vertraglichen Grundlagen oder in Gestalt der schriftlichen Selbstdarstellungen des Einrichtungsträgers. Beide WfbM-Betriebe befanden sich in Trägerschaft der Rummelsberger Diakonie in Mittelfranken, die kleinere Zweigstelle wies eine Spezialisierung für Menschen mit

Körperbehinderungen auf, wodurch sich weitere Rahmungen ergaben. Die angewandte Auswertungsstrategie der Feldnotizen wird von der Autorin als prozessual, hermeneutisch, induktiv und teilweise angelehnt an die qualitative Inhaltsanalyse charakterisiert (Lahoda, 2018, S. 47 f.). Sie mündete in kleinteiligen Beschreibungen (u. a. der Arbeitsorte, weiterer räumlicher Perspektiven, der arbeitsinhaltlichen Bereiche und Arbeitsplätze, der sozialen Interaktionen, Rollenzuschreibungen und Zeitstrukturen), die darstellend und analysierend-interpretativ ausgestaltet sind. Die Forschungsarbeit schließt mit zusammenfassenden Synthesen, in denen die mikro- und mesostrukturellen Forschungsergebnisse im Hinblick auf makrostrukturelle Bedingungen reflektiert werden. Vorgestellt werden im Folgenden einige Kerngedanken der abschließenden Betrachtungen; die Beschreibungen der Mitwirkungsaktivitäten des Werkstatttrats sind in Abschnitt 4.2.2 enthalten.

Die vorgegebenen rechtlichen und trügerspezifischen Normen werden im Arbeitsalltag der betrachteten Werkstatt als unerwartet wenig präsent und lediglich sublim vorhanden beschrieben. Dies äußert sich am ehesten in Erzählungen über die Arbeitswelten innerhalb und außerhalb der WfbM. Zu den rahmenden Strukturen schlussfolgert Lahoda (2018):

„Im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen wird vor allem für geistig behinderte Menschen künstlich eine am Fordismus orientierte Arbeitswelt erhalten, obwohl äußere Rahmenbedingungen teils postfordistische Merkmale beinhalten ... Eine moderate Öffnung für postfordistische Belange, wie Flexibilität, wäre zu überdenken, da ansonsten die Anschlussfähigkeit [an den] ... ersten Arbeitsmarkt kaum möglich sein wird. Es entsteht eine Schieflage von Arbeitsvorstellungen, die primär auf fordistischen Kriterien basieren, jedoch auf eine Arbeitswelt vorbereiten sollen, in der zunehmend postfordistisch agiert wird.“ (S. 371)

Ein fordistisches Handlungsmuster komme bspw. in der „Prämisse der Arbeit als Takt- und Strukturgeber“ (ebd., S. 371) zum Ausdruck. Durch die starke Reglementierung sei eine Flexibilisierung der Arbeitswelt innerhalb der WfbM, auch im Hinblick auf die dortigen Hierarchien, schwer umsetzbar (ebd., S. 371). Außerhalb der WfbM werde demgegenüber, z. B. in der Abschaffungsthematik der Werkstätten, zu wenig bedacht, dass Werkstattbeschäftigte teilweise „eine andere Form der Arbeit einfordern und benötigen“ (ebd., S. 372) und sich nicht nur auf Arbeitssachthemen beschränkt werden kann. Strukturelle Veränderungen „ohne Einbezug sozialer Komponenten“ (ebd.) würden deswegen tendenziell erfolglos bleiben.

In Bezug auf den rehabilitativen Auftrag der WfbM resümiert Lahoda (2018), dass dieser im Ideal als „maximale Förderung nach individuellen Bedürfnissen“ (S. 372) unter den gegebenen Bedingungen der Wirtschaftlichkeit im Werkstattalltag nicht erfolgen kann. Insgesamt werde der Arbeitsalltag innerhalb der WfbM von den Werkstattbeschäftigten durchaus als normal und Normalität empfunden, weswegen die Forscherin dafür plädiert, ein Bewusstsein

über verschiedene Normalitäten zu entwickeln und in Debatten nicht von einer Norm im Singular zu sprechen (ebd., S. 376).

Zur Wahrnehmung der Werkstätten aus Sicht der Werkstattbeschäftigten lässt sich gleichfalls auf die qualitative Forschungsarbeit von Schreiner (2017) verweisen. Schreiner zufolge wird die Arbeit und Beschäftigung in den Werkstätten höchst unterschiedlich wahrgenommen.

Produktionszweige und Dienstleistungsbereiche

In WfbM werden verschiedenste Auftragsarbeiten ausgeführt und unterschiedlichste Produkte erstellt. Die jeweiligen Sparten sind separat für jede Einrichtung im Verzeichnis der Werkstätten der BA aufgelistet. Eine weitere Systematisierung der Bereiche ist dort nicht enthalten. In Tabelle 2 sind drei exemplarische Angaben aus dem Werkstättenverzeichnis aufgeführt. Diese Eigenangaben der Werkstätten verdeutlichen, dass innerhalb der Werkstätten verschiedenste Dienstleistungsbereiche und Produktionszweige bedient werden. Für die Tätigkeiten auf manchen Arbeitsplätzen in WfbM ist ein industrieähnlicher Charakter anzunehmen. Hierzu passt, dass Werkstätten als „Zulieferer für die Industrie“ (BAG WfbM, 2014) bezeichnet werden, was kritisch gesehen wiederum als Zielverfehlung des eigentlichen Auftrags der WfbM gedeutet wird (Greving & Scheibner, 2014). Andere Arbeitsplätze verorten sich demgegenüber eher im Handwerks-, Gewerbe- und Dienstleistungsbereich oder beinhalten kunsthandwerkliche Elemente, wie die Beispiele in Tabelle 2 zeigen.

Tabelle 2: Beispiele für Auftragsarbeiten und Produkte von WfbM nach dem Werkstättenverzeichnis (gekürzte Angaben)

Träger	Lebenshilfe	Diakonie	Anthroposophischer Träger
Betriebsstätten	6 Betriebsstätten	1 Betriebsstätte	1 Betriebsstätte und 1 Außenstelle
Auftragsarbeiten	METALL: Umformen, ... CNC-Bearbeitung; HOLZ: Holzbearbeitung ... KUNSTSTOFF: Kunststoffbearbeitung ...; ELEKTRO: Elektromontage, Kabelkonfektionierung ...; TEXTIL/LEDER: Lederarbeiten, Stanzten ... RECYCLING: Elektro-/Elektronik-Recycling ...; MAILING UND VERSANDARBEITEN: Konfektionierung ...; VERPACKUNGSARBEITEN: Schrumpffolieren mit Durchlass bis 300 ...; MONTAGEARBEITEN: Handarbeiten zu Kartonverpackungen ...; HAUSWIRTSCHAFT: Wäscherei ...; GARTEN-/LANDSCHAFTSPFLEGE: Garten-/Pflanzenpflege ...; FAHRRADSERVICE und -VERKAUF, Fahrradmontage ... SONSTIGE LEISTUNGEN: Logistische Leistungen ...; LKW, Großtrailempe für Speditionen; LOHNFERTIGUNG: Fertigung mit beigestellten Maschinen und Anlagen	METALL: Trennen, CNC-Bearbeitung; HOLZ: Holzmontage ...; KUNSTSTOFF: Kunststoffmontage; ELEKTRO: Elektromontage ...; TEXTIL: Näherei RECYCLING: Elektro-/Elektronik-Recycling ...; VERPACKUNGSARBEITEN: GARTEN-/LANDSCHAFTSPFLEGE: Garten- und Pflanzenpflege, Landschaftspflege VERPACKUNGSARBEITEN HAUSWIRTSCHAFT: Wäsche- montage ...; TEXTIL: Näherei montage ...; ELEKTRO: Elektro- montage ...; TEXTIL: Näherei montage ...; ELEKTRO-/Elektro- montage ...; VERPA- CKUNGSARBEITEN; GAR- TEN-/ LANDSCHAFTS- PFLEGE; ...; SONSTIGE LEISTUNGEN: Qualitätsiche- rung ...	HOLZ: Holzbearbeitung, Holzmontage, Möbelfertigung, Spielzeugherstellung TEXTIL/LEDER: Handweberei, Teppichweberei GARTEN-/LANDSCHAFTSPFLEGE: Garten- und Pflanzenpflege, Landschaftspflege VERPACKUNGSARBEITEN HAUSWIRTSCHAFT: Wäsche- rei
Produkte	SONSTIGE PRODUKTE: E-Bikes, Fahrräder, Fahrradzubehör, Überseekisten mit IPPC Zertifikat, Großverpackungskisten bis zu 4 m, Kunststoff-Formprodukte bis 2 m, Heißformen von Matten und Flachschaumprodukten, Metallformprodukte bis 200 x 200 mm, Metallfräs- und Drehprodukte bis 60 mm Durchmesser nach Kundenzeichnungen.	KUNSTHANDWERK: Korbbau und Stuhlflechtarbeiten	TEXTIL/LEDERWAREN: Haus- und Heimtextilien ...; LEBENSMITTEL: Landwirtschaftliche Erzeugnisse ...; KUNSTHANDWERK: Kerzen, ...; MÖBEL: Wohnraummöbel ...; SPIELWAREN: Kugelbahnen ...

Anmerkung: Angaben nach dem Werkstättenverzeichnis 2019 (BA, 2019, S. 71, S. 127, S. 254).

Versuch einer Charakterisierung des heutigen Einrichtungsspektrums

Die Bandbreite der Werkstätten reicht von (ländlich-isolierten) Komplexeinrichtungen, die sowohl Wohnen als auch Arbeiten auf einem Gelände umfassen (Lachwitz, 2018, S. 340), bis zu WfbM, die einen Großteil ihrer oder gar alle Arbeitsplätze im Sozialraum anbieten, wie integra MENSCH in Bamberg und die „Virtuelle Werkstatt Saarbrücken“ (Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V., 2018, S. 45 f.). Ein Blick auf die Zahlenlage ist wiederum ernüchternd: Der Anteil der ausgelagerten Arbeitsplätze, die sich in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes und nicht innerhalb eines WfbM-Standortes befinden, liegt auf Ebene der überörtlichen Sozialhilfeträger i. d. R. bei 2 % bis 9 % (BAGüS & con_sens, 2019, S. 34). Nach einer eigenen Befragung der Werkstätten in Bayern gab es im Jahr 2012 an rund 69 % der 68 befragten Werkstätten mindestens einen ausgelagerten Einzelarbeitsplatz im Arbeitsbereich. Im Mittel wurden 6.49 ausgelagerte Arbeitsplätze pro Werkstatt dokumentiert, allerdings mit sehr großen Unterschieden, die von 0 Plätzen bis zu 52 Plätzen reichten. Als höchster Wert lag ein Anteil von 16 % ausgelagerter Einzelarbeitsplätze im Arbeitsbereich vor (Schachler, 2014).

Bezogen auf die Trägerschaft gehören WfbM am häufigsten dem Paritätischen Wohlfahrtsverband an. Darunter befinden sich viele Lebenshilfe-Werkstätten, deren Anteil bezogen auf alle WfbM im Jahr 2019 bei ca. 30 % lag.²³ Sehr verbreitet sind auch Werkstätten in kirchlicher Trägerschaft: 2019 gehörten von den Mitgliedern der BAG WfbM 26 % der Diakonie und 17 % der Caritas an (BAG WfbM, 2019). Im gleichen Jahr gab es ca. 50 WfbM in anthroposophischer Trägerschaft,²⁴ wonach deren Anteil an den Werkstätten bei ca. 7 % liegen müsste.

Wie bereits erwähnt, wird das jeweilige Einzugsgebiet der Werkstatt in der Bedarfsplanung der Länder festgelegt (Cramer, 2009, S. 123 f.). Aus der zuvor erwähnten Studie über die Zugangszahlen in Werkstätten liegen Angaben zu verschiedenen Strukturmerkmalen der Werkstätten vor. Auch wenn diese Angaben mittlerweile älter sind, können diese die Werkstättenlandschaft näherungsweise charakterisieren. So hat sich die Anzahl der anerkannten WfbM von 701 im Jahr 2006 (Detmar et al., 2008, S. 34) auf 733 im Jahr 2019 (BA, 2019)

²³ A. Meinert (persönl. Mitteilung, 14.01.2020).

²⁴ D. Steinel (persönl. Mitteilung, 02.08.2019), bei der Angabe enthalten sind auch Einrichtungen, die mit anderen Trägern kooperieren.

nicht so drastisch erhöht wie im vorherigen Zeitraum (siehe Beschreibung zu Beginn dieses Abschnitts), und es mangelt an aktuelleren Zahlen. Mit den Daten lassen sich die WfbM wie folgt kennzeichnen (Detmar et al., 2008; S. 27 f.; Anhang 2, S. 20 ff.):

- Im Jahr 2007 lagen 44 % der WfbM (Hauptstandorte) im ländlichen Raum. 21 % befanden sich im städtischen Verflechtungsbereich und 35 % in einer Stadt mit 20.000 oder mehr Einwohner*innen.
- 24 % der Werkstätten bestanden aus einem singulären Standort. Mehr als zwei Betriebsstätten zuzüglich zum Hauptstandort lagen bei 54 % der Werkstätten vor.
- Am häufigsten waren mittelgroße Werkstätten mit 120–239 belegten Werkstattplätzen (22 %) sowie mit 240–359 oder 360–479 Plätzen (zu je 17 %) gegeben. In 20 % der WfbM bestand die Belegschaft aus 600 oder mehr Personen.
- Im Zeitraum 2001–2006 lag der Belegungsgrad über 100 %, d. h., im Verhältnis der belegten zur Anzahl der genehmigten Werkstattplätze waren die Werkstätten voll ausgelastet. Im betrachteten Zeitraum lag der Belegungsgrad zuletzt bei 107 % im Jahr 2006. Unklar bleibt, ob sich hierbei ggf. mehrere Teilzeitbeschäftigte einen Werkstattplatz teilten.

Greving und Scheibner (2014, S. 45) beschreiben typische Arbeiten in WfbM als stupide, inhaltsleer, anspruchslos und haltungsschädigend. Sie charakterisieren das dortige Arbeitsklima als konservativ, das „hierarchische, manchmal noch patriarchalische Strukturen, nicht nur bei kirchlichen Werkstattträgern“ (ebd., S. 42) beinhalte. Inwieweit dies zutreffend ist, ist ein Forschungsdesiderat. In toto lassen sich Werkstätten sicherlich nicht alle „über einen Kamm scheren“, wie Lachwitz (2018, S. 340) konstatiert.

3.1.4 Die kritische Diskussion des Werkstättensystems

Bereits vor der Ratifizierung der UN-BRK wurde das Einrichtungskonzept der Werkstätten und das stetige Wachstum der Fallzahlen in WfbM teilweise sehr kritisch gesehen. Greving und Scheibner (2014, S. 39 ff.) sehen eine Fehlentwicklung in der 1980 begründeten unzureichenden pädagogischen Personalsituation, mit der sich ihres Erachtens die Werkstattkonzeption und Ausrichtung auf die leistungsberechtigten Personen nicht umsetzen lässt. Hieraus würden die fehlenden Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt resultieren. Auch von anderer Seite wird angemerkt, dass Projekte zur Übergangsförderung als „Alibiveranstaltungen“ (Friedrich, 2005, S. 49) zu verstehen seien. Als Reaktion auf das in sich geschlossene System (Trost & Schüller, 1992, S. 46) bleibe den Beschäftigten in WfbM letztlich nur eine

„resignative Zufriedenheit“ (Hinz, 2002). Insgesamt würden Werkstätten einen segregierenden und stigmatisierenden Charakter (Spiess, 2004, S. 197) aufweisen und damit ihren Teilhabeauftrag verfehlen.

Zuletzt sorgten WfbM nicht nur im Fachdiskurs, sondern auch in der Tagespresse für eine kritische Betrachtung. Im Jahr 2017 zeigte die TV-Sendung „Team Wallraff“ schikanöse und entwürdigende Zustände im Förderbereich von Werkstätten (Leidmedien, 2017) und der Gehaltsskandal einer Geschäftsführerin im Jahr 2018 (Mohrs, 2018) offenbarte, was für verquere Auswüchse institutionenzentrierte Teilhabeleistungen annehmen können.

Die WfbM im Hinblick auf Artikel 27 UN-BRK

Durch die Umsetzungsbemühungen der UN-BRK hat die fachliche Kritik an den WfbM eine (mensen-)rechtliche Stärkung und die Forderung nach personenzentrierten beruflichen Teilhabeleistungen neuen Aufwind erfahren. So bestätigt die UN-BRK das Recht von Menschen mit Behinderungen auf eine frei gewählte Arbeit „in einem offenen, integrativen und ... zugänglichen Arbeitsmarkt“ (Artikel 27 Abs. 1 UN-BRK). Die Vertragsstaaten sind dazu aufgefordert, „das Sammeln von Arbeitserfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ (Artikel 27 Abs. 1 Buchstabe j UN-BRK) zu forcieren, wozu ein Arbeitsplatz in WfbM als substituierender Arbeitsort nicht hinzuzuzählen ist.

Zur Auslegung dieser Vorgaben lässt sich zunächst festhalten, dass aus diesen kein subjektiver Anspruch auf eine konkrete Arbeitsstelle ableitbar ist und sich die staatlichen Umsetzungsverpflichtungen primär auf die Beschäftigungspolitik richten (Trenk-Hinterberger, 2015, S. 116). Darüber, wie konsequent die Verpflichtungen ausfallen sollten, um die Ziele der UN-BRK zu erreichen, driften die Meinungen auseinander. Kritische Stimmen fordern die Abschaffung der WfbM oder zumindest die schrittweise Auflösung der Werkstattstrukturen (Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 2015; Palleit 2016). In einer eher gemäßigten Position legt Trenk-Hinterberger (2015) demgegenüber die Vorgaben des Artikels 27 UN-BRK in Form dreier Leitlinien aus. Erstens sollten so „wenig Sonderarbeitswelten wie möglich“ bestehen. Zweitens sollten diese „so normal wie möglich“ ausfallen und drittens sollte ein inklusiver Arbeitsmarkt schrittweise realisiert werden (ebd., S. 116).

Von politischer Seite zeigt sich für die WfbM bisher eine Erhaltungstendenz. Derzeit wird an dem bestehenden Werkstättensystem (noch) festgehalten. Mit der Einführung des flächendeckenden Budgets für Arbeit (§ 61 SGB IX) und der anderen Leistungsanbieter (§ 60 SGB IX) sieht man vermeintlich genügend Wahlmöglichkeiten (§ 62 SGB IX) zur Teilhabe am Arbeitsleben geschaffen. Zudem werden die WfbM aufgefordert, sich „zu einem

sozialräumlich organisierten Dienstleister“ (Trenk-Hinterberger, 2012, S. 2) weiterzuentwickeln. Nach Wansing (2019, S. 32) sind mögliche „Indikatoren für eine Weiterentwicklung der WfbM im Sinne inklusiver Strukturen“ u. a. Wahloptionen bei den Arbeitsfeldern und eine existenzsichernde Bezahlung.

Konkrete Entwicklungsideen und mögliche -szenarien der WfbM finden sich in dem Herausgeberband „Weiter entwickeln – aber wie? Beiträge zur Zukunft der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung“ (Walter & Basener, 2020). In diesem wird das derzeitige Leistungssystem u. a. aus Sicht von Verbänden, der Selbsthilfe und der Wissenschaft diskutiert. Hierbei ist der Tenor der Beiträge, dass es die WfbM derzeit (noch) braucht, aber ein Abbau der institutionellen Sonderstrukturen und Monopolstellung der WfbM notwendig ist. Für ein tieferes Verständnis der gegebenen Strukturen und notwendiger Veränderungen lässt sich auf die kritische Betrachtung von Greving und Scheibner (2014) und die Novellierungsvorschläge des Werkstättenrechts von Greving, Knapp, Sackarendt und Scheibner (2014) verweisen.

Ein spezifischer Aspekt der Sonderstrukturen der WfbM, der im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Artikel 27 der UN-BRK fraglich ist (Wendt, 2013, S. 4), wird auch in dem arbeitnehmerähnlichen Rechtsstatus der Werkstattbeschäftigten gesehen, der im Folgenden erläutert wird.

3.2 Das Rechtsverhältnis der Werkstattbeschäftigten mit Behinderungen

Rechtsklarheit darüber, welchen Status die Beschäftigten mit Behinderungen in Werkstätten einnehmen, wurde erst Mitte der 1990er-Jahre geschaffen. In Abschnitt 3.2.1 werden die Entwicklungen bis zur Einführung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses sowie dessen Kennzeichen skizziert. Darauf aufbauend werden die wichtigen Themen der Entlohnung und der Sozialversicherung der Werkstattbeschäftigten betrachtet (Abschnitt 3.2.2 und 3.2.3).

3.2.1 Die Rechtsstellung im Arbeitsbereich

Bis zur Reform des Sozialhilferechts 1996 war das Verhältnis zwischen Werkstattbeschäftigten und Werkstatt lediglich durch die Anforderungen nach § 13 „Abschluß von schriftlichen

Verträgen“ SchwbWV²⁵ gekennzeichnet. Diese besagten, dass für einen Großteil der Personen in Werkstätten die regulären Berufsbildungs- und Arbeitnehmergesetze nicht gelten. Stattdessen war ein substituierender Arbeitsvertrag durch die Werkstatt anzubieten und ein Arbeitsentgelt zu zahlen. Zur Abgrenzung war eine Einteilung in zwei Gruppen vorgesehen: eine Personengruppe mit einem „besonderen Rechtsverhältnis“ und eine zweite Gruppe mit regulärem Ausbildungs- oder Arbeitsstatus (§ 13 Abs. 1 Satz 1 SchwbWV). Näheres zu dem besonderen Rechtsverhältnis und den daraus resultierenden Rechten und Pflichten galt es in Form von schriftlichen Verträgen zu vereinbaren. Gängige Praxis war es, Werkstattverträge mit stellvertretenden Personen (i. d. R. mit den Eltern der Werkstattbeschäftigten) auf Grundlage von Musterverträgen der BAG WfB abzuschließen (Naendrup, 1984, S. 174 ff.). Jedoch hatte die Werkstatt einen Arbeitsvertrag lediglich anzubieten und nicht zu garantieren (§ 13 Abs. 1 Satz 1 SchwbWV). Damit wollte der Gesetzgeber den Fall berücksichtigen, dass bei geschäftsunfähigen Personen ohne bestellte gesetzliche Vertretung ein rechtswirksamer Vertrag nicht zustande kommen konnte. In dieser Situation sollte die Regelung der Geschäftsfähigkeit als private Angelegenheit aber auch nicht erzwungen werden (Cramer, 1981, S. 75 f.; Naendrup, 1984, S. 161 f.).

Angesicht dieser und anderer diffiziler Situationen wurde die genauere Festlegung des Rechtsverhältnisses zunächst offengelassen und in Form eines Forschungsgutachtens eruiert (Cramer, 1981, S. 76 f.). Dieses beinhaltete verschiedene Optionen der Rechtsgestaltung. Der Autor setzte an dem bestehenden Dreiecksverhältnis von Rehabilitand*in, Leistungsträger und Rehabilitationseinrichtung an und nahm eine Analyse der Rechtsbeziehungen zwischen Rehabilitand*in und Einrichtung jeweils gesondert für die Institutionen Berufsförderungswerk, Berufsbildungswerk und WfB vor (Naendrup, 1984, S. 32 ff.). Vehement kritisierte Naendrup die damalige Regelung zum Werkstattvertrag. Dieser verworrene und unklare Tatbestand habe u. a. dazu geführt, dass es in der Rechtsprechung und der schriftlichen Erörterung keine Einigkeit darüber gebe, ob nun Arbeitsrecht anzuwenden sei oder nicht (ebd., S. 174 ff.). Naendrup schloss seine Analyse damit, dass ein Arbeitnehmerstatus für die Rechtsstellung des Werkstattbeschäftigten nicht anzunehmen sei. Folglich bestand u. a. kein Arbeitnehmerschutz und keine Gültigkeit des BetrVG. Der Individualrechtsschutz war „erheblich unterentwickelt“

²⁵ Dritte Verordnung zur Durchführung des Schwerbehindertengesetzes (Werkstättenverordnung Schwerbehindertengesetz – SchwbWV) vom 13. August 1980 (BGBl. I Nr. 48 S. 1365).

(ebd., S. 195). Zur Lösung dieser prekären Situation schlug der Autor verschiedene, sich ergänzende Ansätze vor, darunter gesetzlich verankerte Mitbestimmungsrechte (ebd., S. 262).

1996: Einführung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses

Gleichwohl die mangelnden Schutzrechte in Werkstätten bereits Ende der 1970er-Jahre konstatiert wurden, dauerte es bis zu deren Verbesserung. Erst mit der Reform des SchwbG von 1996²⁶ wurde ein entsprechender Paragraph ergänzt: § 54 b SchwbG – Rechtsstellung und Arbeitsentgelt Behinderter (BGBl. 1996 I Nr. 38, S. 1096). Diese Ergänzung führte nun erstmalig das *arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis* ein, das die im Arbeitsbereich tätigen behinderten Beschäftigten gegenüber den Werkstätten (sprich deren Rechtsträgern) einnehmen, sofern sie keine Arbeitnehmer*innen sind.²⁷

Diese Regelung beinhaltet:

- die Zahlung eines Arbeitsentgelts;
- einen individuellen Rechtsanspruch auf Mitwirkung;
- den Rechtsanspruch auf einen Arbeitsplatz, solange die Aufnahmevoraussetzungen bestehen, sowie einen
- Rechtsanspruch auf einen Werkstattvertrag mit dem Einrichtungsträger (Cramer, 1997, S. 64 f.).

Als grundlegende Neuerung wurde damit der Gang zum Arbeitsgericht bei Rechtsstreitigkeiten zwischen Werkstattbeschäftigten und den Trägern der Werkstätten ermöglicht (Cramer, 1997, S. 66; Pünnel, 1996, S. 483). Was der arbeitnehmerähnliche Status – der von Pünnel (1996) als „Fiktions-Charakter“ (S. 483) bezeichnet wird – inhaltlich genau bedeutet, wurde im Gesetz nicht näher ausgeführt. Dies sollte in Form der verpflichtenden Werkstattverträge zwischen Beschäftigten und Werkstattträger geregelt werden (§ 54 b Abs. 3 SchwbG, BGBl. 1996 I Nr. 38, S. 1096). Angenommen wurde, dass es in den Werkstattverträgen, womit ein in der Praxis gebräuchlicher Begriff aufgegriffen wurde, um die für Arbeitsverträge gängigen Inhalte gehen muss. Ferner müssen üblicherweise tarifvertraglich geregelte Aspekte aufgegriffen werden (z. B. Lohn oder Arbeitszeiten), da das Tarifvertragsgesetz nicht greift, und es

²⁶ Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 29. Juli 1996 (BGBl. Teil I Nr. 38 S. 1088).

²⁷ Nicht zu verwechseln mit „Arbeitnehmerähnlichen Personen“ nach § 12a Tarifvertragsgesetz, die im Arbeitsrecht „freie Mitarbeiter“ (z. B. Journalisten)“ (Wendt, 2013, S. 1) meinen.

bedarf einer individuellen Ausgestaltung, die den unterschiedlichen Rechtsverhältnissen entspricht (fehlende Geschäftsfähigkeit, Minderjährigkeit etc.) (Cramer, 1997, S. 66 f.).

Die Überführung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses in das SGB IX

Die Vorgaben zum arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis und den Werkstattverträgen wurden 2001 mit kleineren terminologischen Veränderungen in das SGB IX übernommen. Inhaltlich blieben sie unverändert. Neu war jedoch, dass nun die

„arbeitsrechtlichen Grundsätze über den Persönlichkeitsschutz, die Haftungsbeschränkung sowie die gesetzlichen Vorschriften über den Arbeitsschutz, den Schutz vor Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf, den Erholungsurlaub und die Gleichberechtigung von Männern und Frauen“ (§ 36 SGB IX, BGBl. 2001 I Nr. 27, S. 1058 f.)

für das Verhältnis gültig sind. Zudem findet sich mit § 4 Abs. 1 Nr. 1a WMVO seit 2001 die Vorgabe, dass auf den arbeitnehmerähnlichen Status die verschiedenen Arbeitnehmerschutzgesetze (u. a. Beschäftigungszeiten, Urlaubsanspruch, Mutterschutz) anzuwenden sind. Die noch immer unklare Situation der wirksamen Werkstattverträge bei einer bestehenden Geschäftsunfähigkeit wurde 2002 geregelt (Cramer, 2009, S. 152 ff.). Durch die Gesetzesreform 2016 wurde das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis inhaltlich gleichbleibend in die neue Gliederung des SGB IX überführt (§ 221 Abs. 1 und 3 SGB IX).

Die Rechtsstellung im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich

Zu unterscheiden ist das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis von der Rechtsstellung der Personen, die in Werkstätten das dreimonatige Eingangsverfahren durchlaufen oder sich in der zweijährigen Phase des Berufsbildungsbereichs befinden (§ 221 Abs. 4 SGB IX; § 52 SGB IX). Für diese gilt die besondere Rechtsstellung für Teilnehmende in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation, wie sie in Berufsbildungs- und -förderwerken gegeben ist. Demnach besteht kein Arbeitnehmerstatus nach dem BetrVG, jedoch finden die bereits zitierten „arbeitsrechtlichen Grundsätze“ Anwendung. Zudem müssen Mitwirkungsmöglichkeiten an den Leistungen bestehen (§ 51 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX).

3.2.2 Der Anspruch auf ein Arbeitsentgelt

Die Pflicht der Werkstätten zur Zahlung eines Entgelts an die behinderten Beschäftigten sah bereits das Schwerbehindertengesetz von 1979 vor. Wie dargestellt, wurde 1996 diese Pflicht in eine deutlichere Formulierung überführt. Diese stellte klar, dass aus dem erzielten Arbeitsergebnis ein Entgelt an alle im Arbeitsbereich Beschäftigten zu zahlen ist. Das Entgelt sollte

sich aus einem Grundbetrag und aus einem persönlichen, an den quantitativen und qualitativen Leistungen bemessenen Steigerungsbetrag zusammensetzen, sofern dies durch das Arbeitsergebnis der Werkstatt möglich war. Zur Verbesserung der Lohnsituation wurde gleichfalls festgelegt, dass das Arbeitsergebnis der Werkstatt nur für das Arbeitsentgelt an die Beschäftigten, für die laufenden Betriebskosten, zur Rücklagenbildung und für bestimmte Investitionen verwendet werden kann (Cramer, 1997, S. 23, 72 ff.). Die genauen Vorgaben sind in § 12 Abs. 4 und 5 WVO geregelt. So müssen die Werkstätten u. a. die Zusammensetzung des Arbeitsergebnisses und dessen Verwendung genau ausweisen (§ 12 Abs. 1 Satz 4 WVO). Seit 2001 hat der Werkstattrat hieran ein Mitwirkungsrecht, seit 2017 auch in Leichter Sprache (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 WMVO). Ohne Änderung der Sache wurden die Vorgaben zur Entlohnung in WfbM 2001 in das SGB IX aufgenommen. Jedoch ist die Zusammensetzung des Arbeitsentgelts seitdem nicht mehr als Soll-Regelung, sondern im imperativen Präsens („muss“) formuliert (Cramer, 2009, S. 138). Weiter hängt der leistungsbezogene Anteil nicht mehr davon ab, ob das Arbeitsergebnis dies zulässt, sondern dieser muss abhängig von der individuellen Arbeitsleistung gezahlt werden (§ 221 Abs. 3 SGB IX). Zur Subventionierung des Arbeitsentgelts der leistungsschwächeren Beschäftigten gibt es ein Arbeitsförderungsentgelt (§ 59 SGB IX). Mit der Reform des SGB IX im Jahr 2016 wurde dieses auf maximal 52 € erhöht (zuvor 26 €, Cramer, 2009, S. 239).

Die genaue Ausgestaltung des leistungsbemessenen Entlohnungssystems ist für WfbM nicht einheitlich geregelt, sondern bleibt Sache der Werkstatt. Seit 2001 obliegen auch hier dem Werkstattrat Beteiligungsrechte (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 WMVO). In Tabelle 3 sind die durchschnittlichen monatlichen Arbeitsentgelte in WfbM in den Jahren 2010 und 2018 für Deutschland und für die Bundesländer dargestellt, in denen 2010 die Extremwerte vorlagen. Die Angaben beziehen sich auf die im Arbeitsbereich beschäftigten Menschen mit Behinderung,²⁸ die Arbeitsförderungsgelder sind in der Summe bereits enthalten. Im Mittel hat sich das Entgelt im Abstand von acht Jahren um 36 € erhöht, in Sachsen ist es um 7 € gesunken. Im Ländervergleich bestehen sehr große Unterschiede. In Bremen ist der Werkstattlohn fast doppelt so hoch wie in Sachsen. Dennoch gleicht er auch hier eher einem Taschengeld als dem Lohn einer i. d. R. Vollzeitbeschäftigung.

²⁸ Die Teilnehmenden im Berufsbildungsbereich erhalten i. d. R. ein Ausbildungsgeld durch die BA. Durch das Gesetz zur Anpassung der Berufsausbildungsbeihilfe und des Ausbildungsgeldes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I Nr. 26 S. 1025) wurde dieses zuletzt auf 119 € erhöht.

Tabelle 3: Durchschnittliches monatliches Arbeitsentgelt in WfbM im Jahr 2010 und 2018

	Deutschland	Bremen	Sachsen
2010	179 €	218 €	121 €
2018	215 €	235 €	114 €

Anmerkung. Eigene Anfertigung nach BAG WfbM (2012, 2020d).

Die prekäre Lohnsituation der Beschäftigten sollte in den verschiedenen Reformen der gesetzlichen Vorgaben der Werkstätten verbessert werden: 1996 durch die Begrenzung des Arbeitsergebnisses für bestimmte Zwecke, 2001 durch die Einführung des Arbeitsförderungsgeldes und 2016 durch die Verdoppelung des Fördergeldes. Die kontinuierliche Forderung, mit einer Lohnsubventionierung den Werkstattbeschäftigten ein Gehalt zu ermöglichen, das den Lebensunterhalt deckt (Cramer, 1997, S. 22), wurde bisher nicht aufgegriffen. Um Verbesserungsmöglichkeiten auszuloten, wurde Anfang 2020 ein dreijähriges Forschungsprojekt zum Entgeltsystem in WfbM ausgelobt.²⁹

3.2.3 Die Regelungen zur Sozialversicherung

Die Beschäftigten in WfbM sind nach den jeweiligen Sozialgesetzbüchern im Eingangsverfahren, Berufsbildungs- und Arbeitsbereich (inklusive ausgelagerter Arbeitsplätze) über die Werkstatt kranken- (§ 5 Abs. 1 Nr. 7 SGB V³⁰), pflege- (§ 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 SGB XI³¹), unfall- (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 und 4 SGB VII³²) und rentenversichert (§ 1 Satz 1 Nr. 2 a SGB VI³³).

²⁹ Die Ausschreibungsinformationen sind verfügbar unter: <https://www.evergabe-online.de/tenderdetails.html?2&id=310647>

³⁰ Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) geändert worden ist.

³¹ Das Elfte Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, 1015), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2220) geändert worden ist.

³² Das Siebte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1254), das zuletzt durch Artikel 2d des Gesetzes vom 14. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2112) geändert worden ist.

³³ Das Sechste Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. August 2020 (BGBl. I S. 1879) geändert worden ist.

Die monatlichen Beiträge zur gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sind mit Mindestentgelten geregelt. Auch bei verringerten Arbeitszeiten betragen diese in der Rentenversicherung 80 v. H. der Bezugsgröße der Sozialversicherung (§ 18 SGB IV³⁴), für die Kranken- (§ 235 Abs. 3 SGB V) und Pflegeversicherung (§ 57 Abs. 1 SGB XI) 20 v. H., woran sich die zu entrichtende Beitragshöhe orientiert (Cramer, 2009, S. 68 f.). Wenn das monatliche Arbeitsentgelt unter einem Mindestentgelt liegt, kommt der Werkstattträger alleine für die Beiträge zur Krankenversicherung auf. Liegt das Entgelt darüber, verteilt sich der Krankenversicherungsbeitrag zur Hälfte auf die Werkstattbeschäftigten und die Einrichtung (§ 251 Abs. 2 SGB V). Der Einrichtungsträger bekommt die Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungsbeiträge über den zuständigen Leistungsträger erstattet (§ 251 Abs. 2 Satz 2 SGB V; § 59 Abs. 1 Satz 1 SGB XI). Im Fall der Arbeitsunfähigkeit besteht im Arbeitsbereich der WfbM Anspruch auf Krankengeld, jedoch nicht im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich (BAGüS, 2010, S. 82 ff.; Cramer, 2009, S. 69).

Für die Beiträge zur Rentenversicherung gilt gleichfalls, dass der Werkstattträger bis zu einer Lohngrenze von 20 v. H. der Bezugsgröße der Sozialversicherung alleine für die Beitragszahlung aufkommt und bei einem höheren Arbeitsentgelt diese zur Hälfte durch die Werkstattbeschäftigten getragen werden (§ 168 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI). Auch hier erhält die Werkstatt eine (Teil-)Erstattung der Beiträge. Näheres ist in einer eigenen „Verordnung über die Erstattung von Aufwendungen für die gesetzliche Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten Behinderten (Aufwendungserstattungs-Verordnung)“ geregelt.³⁵

In der Arbeitslosenversicherung besteht i. d. R. keine Versicherungspflicht für Werkstattbeschäftigte (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 SGB III³⁶). Diese Regelung wird darauf zurückgeführt, dass sich die Arbeitslosenversicherung auf die Risiken des allgemeinen Arbeitsmarkts bezieht und der Personenkreis in WfbM diesem nicht zur Verfügung steht. Jedoch kennt das

³⁴ Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), das zuletzt durch Artikel 2c des Gesetzes vom 14. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2112) geändert worden ist.

³⁵ Aufwendungserstattungs-Verordnung vom 11. Juli 1975 (BGBl. I S. 1896), die zuletzt durch Artikel 57 Absatz 13 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist.

³⁶ Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 12. November 2020 (BGBl. I S. 2416) geändert worden ist.

Gesetz eine Sonderregelung, falls doch eine Versicherungspflicht besteht (§ 344 Abs. 3 SGB III).

Der Rentenanspruch wegen voller Erwerbsminderung

Auf eine volle Erwerbsminderung der Werkstattbeschäftigten wird nach § 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 SGB VI indirekt geschlossen (Theben, 2020, S. 4 f.). Nach 20 Jahren ununterbrochener Tätigkeit mit Beitragszahlung in WfbM besteht ein Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsrente (§ 43 Abs. 6 SGB VI), umgangssprachlich EU-Rente genannt. Bei einer zeitweisen Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und der anschließenden Rückkehr in eine Werkstatt gehen die einmal erworbenen Anwartschaftszeiten nicht verloren (§ 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 SGB VI). Für eine erworbene Erwerbsminderungsrente bestehen im Allgemeinen gewisse Hinzuverdienstgrenzen, jedoch erfolgt bei einem Verbleib in der Werkstatt keine Verrechnung des Werkstattlohns mit der Rente (§ 96a Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 SGB VI). Das Arbeitsentgelt aus der Werkstatt wird hier ausdrücklich als zu verrechnendes Einkommen ausgeschlossen.

Dazu gedacht, eine größere Unabhängigkeit von Sozialhilfeleistungen im höheren Lebensalter zu erwerben, wird der bestehende Rentenanspruch in WfbM als ein Argument aufgeführt, das sich hemmend auf den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt auswirken kann. So richten sich die Beitragszahlungen zur Rentenversicherung, die die spätere Rentenhöhe bestimmen, bei einem Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis nach dem tatsächlichen Bruttolohn, der unter der fiktiven Bezugsgröße in WfbM liegen kann (BAGüS, 2007, S. 14). Die Abdeckung der Rentenbezüge ist in WfbM folglich zum Vorteil der Werkstattbeschäftigten bzw. einer Beschäftigung in WfbM gelöst. Nun wird der Blick darauf gerichtet, wie sich der individuelle Rechtsanspruch auf Mitwirkung in WfbM entwickelt hat.

3.3 Die Interessenvertretung durch Werkstattträte

Die Interessenvertretung durch Werkstattträte wird in diesem Unterkapitel in vier Schritten erläutert: zunächst in ihrem langwierigen Entstehungskontext (Abschnitt 3.3.1) und anhand der eingeführten staatlichen sowie der kirchlichen Verordnungsvorgaben (Abschnitte 3.3.2 und 3.3.3). Abschließend werden die überregionalen Vertretungsebenen dargestellt (Abschnitt 3.3.4).

3.3.1 Einführung und Entwicklung der Beteiligung

1980: Mitwirkung als fachliche Anforderung der WfB

Die 1980 für Westdeutschland in Kraft getretene WVO nennt die Mitwirkung der in WfB aufgenommenen Personen als eine der insgesamt 16 fachlichen Anforderungen, die Werkstätten aufweisen müssen, um eine Anerkennung zu erlangen: „Die Werkstatt hat den Behinderten ... eine angemessene Mitwirkung in den ihre Interessen berührenden Angelegenheiten der Werkstatt zu ermöglichen“ (§ 14 Mitwirkung WVO, siehe Fußnote 15). Offen blieb, diese weit gehaltene Formulierung strukturell zu sichern. Ein individueller Rechtsanspruch auf Mitwirkung konnte aus der Vorgabe zur fachlichen Voraussetzung der WVO nicht abgeleitet werden. Mitwirkung wurde in WfB zunächst zum großen Teil auf freiwilliger Basis praktiziert. Die genauere Ausgestaltung, wie etwa die Struktur eines Vertretungsorgans und die inhaltlichen Themenbereiche, sollten erst in der Praxis erprobt werden (Cramer, 1981, S. XXVI; S. 84 f.; Wendt, 2002, S. 321).

Vorschläge zur Ausgestaltung

Mitte der 1980er-Jahre schlug Naendrup (1984) in der bereits erwähnten Rechtsanalyse zum Status in der beruflichen Rehabilitation (siehe Abschnitt 3.2.1) die Einführung von Mitbestimmungsrechten in Werkstätten als eine notwendige Neuerung vor, um den fehlenden Rechtsschutz zu klären. Allerdings verfolgte der Autor noch die Ansicht, dass diese abhängig von der Behinderung unterschiedlich ausgestaltet werden müsse und Menschen mit geistiger Behinderung in Werkstätten nicht fähig seien, ihre Interessen selbst zu äußern. Stattdessen sollte das Beteiligungsverfahren auf die gesetzlichen Vertretungen übergehen (ebd., S. 262 ff.). Als Organisationsform der Mitbestimmung schlug er nach Größe der Einrichtung gestaffelte, gewählte Gremien vor. Für diese sah er eine gegenüber dem BetrVG erhöhte Mitgliederanzahl als notwendig an. Die von Naendrup als tauglich eingestufteten Rechtstatbestände sind in Teilen weitreichender als die bisher realisierten Rechte (siehe Abschnitt 3.3.2), bspw. das Initiativrecht für Kündigungen von Dienstverträgen, wenn ein Vertrauensverhältnis zu einer*r Mitarbeiter*in der Einrichtung nachhaltig zerstört ist, und das Zustimmungsrecht bei Personalangelegenheiten bei Einstellung, Versetzung und Kündigung (Naendrup, 1984, S. 275 f., S. 298).

1996: Einführung des Mitwirkungsanspruchs

Weitere Ergebnisse zur Gestaltung der Beteiligung in Werkstätten lagen in Form einer Auftragsforschung von 1990 (siehe Abschnitt 4.2.1) und einer Mustersatzung für Werkstatträte der Bundesvereinigung der Lebenshilfe vor (Wendt, 2002, S. 321). Trotz dieser Vorschläge dauerte es, bis der Rechtsanspruch auf Mitwirkung in WfB eingeführt wurde. Erst 1996 wurde dieser im Zuge der Regelung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses (siehe Abschnitt 3.2.1) wie folgt gesichert: Personen mit diesem Status „wirken unabhängig von ihrer Geschäftsfähigkeit durch Werkstatträte in den ihre Interessen berührenden Angelegenheiten der Werkstatt mit“ (§ 54 c Abs. 1 SchwbG, BGBl. 1996 I Nr. 38, S. 1096). Das heißt, der Mitwirkungsanspruch wurde indirekt über gewählte Werkstatträte begründet (Greving et al., 2014, S. 161). Geregelt wurde dazu, dass ein Werkstattrat mit mindestens drei Mitgliedern in (Zweig-)Werkstätten ab 21 Wahlberechtigten und ein*e ergänzende Sprecher*in bei weniger Wahlberechtigten gewählt wird (§ 54 c Abs. 2 SchwbG, BGBl. 1996 I Nr. 38, S. 1096). Der wahlberechtigte Personenkreis wurde auf die Beschäftigten im Arbeitsbereich der WfB und deren Wählbarkeit auf eine Mindestbeschäftigungsdauer von sechs Monaten eingegrenzt (§ 54 c Abs. 3 SchwbG, BGBl. 1996 I Nr. 38, S. 1096). Das BMAS wurde ermächtigt, verordnungsrechtlich Genaueres zu bestimmen (§ 54 c Abs. 4 SchwbG, BGBl. 1996 I Nr. 38, S. 1096). Bis zum Erlass dieser angekündigten Verordnung gab es erneut Verzögerungen (siehe dazu Wendt, 2002).

2001: Übernahme in das SGB IX und Einführung der WMVO

Erst 2001 trat mit dem neu eingeführten SGB IX die Werkstätten-Mitwirkungsverordnung (WMVO, siehe Fußnote 4) in Kraft, die dem Mitwirkungsanspruch in WfbM eine genauere Form gibt. Die Inhalte werden im folgenden Abschnitt 3.3.2 ausführlich erläutert. Die Regelung als Mitwirkungs- und nicht Mitbestimmungsverordnung wird darin gesehen, dass Bedenken gegenüber der Entscheidungskompetenz der Werkstattbeschäftigten bestanden (Schlummer & Schütte, 2006, S. 75). Ein großer Kritikpunkt an der Verordnung ist, dass eigenständige Vertretungen in Zweigwerkstätten in Form von Werkstatträten oder Sprecher*innen nun nicht mehr benannt sind. Nach der WMVO ist lediglich die Bildung von Werkstatträten in Werkstätten sowie die Anzahl der Mitglieder im Verhältnis zur Anzahl der Werkstattbeschäftigten vorgesehen. Der Verordnungstext enthält keine Vorgaben für Zweigwerkstatträte (Werkstatträte in einzelnen Betriebsstätten). Dies ist ein Rückschritt gegenüber den Vorgaben von 1996 und wird im Kern mit Sparmaßnahmen begründet (Wendt, 2002, S. 323). Weitere

Reduktionen gegenüber der bis dato bestehenden Praxis sind bei Bieneck und Engelmeyer (2004, S. 29 f.) benannt.

2016: Mitbestimmungsrechte und Ressourcenstärkung im Zuge des Bundesteilhabegesetzes

Im Zuge der Reform des Bundesteilhabegesetzes wurde die WMVO mit Gültigkeit Januar 2017 erstmalig reformiert. Die Änderungen beinhalten zum einen eine Verbesserung der Arbeitsgrundlagen des Werkstatttrats. Die Mitgliederzahl wurde von ehemals maximal sieben auf 13 Personen erhöht, eine zusätzliche Freistellungsmöglichkeit geschaffen, der Schulungsanspruch ausgeweitet, die Kostenübernahme der überregionalen Interessenvertretung verbindlich vorgeschrieben und die Vorgabe zu internen Vertrauenspersonen entfernt (BT-Drs. 18/9522, S. 356 ff.). Zum anderen wurden mit der Neufassung verbindliche Mitbestimmungsrechte geschaffen. Im Kern wurden Angelegenheiten, die zuvor als Mitwirkungsrechte bestanden, in Mitbestimmungsrechte überführt. Das heißt, bei Maßnahmen in diesen Bereichen müssen Werkstatt und Werkstatttrat zu einem einvernehmlichen Vorgehen finden, im Streitfall wird die letztliche Entscheidung von Vermittlungsstellen getroffen (ebd., S. 357; siehe im Detail Abschnitt 3.3.2). Damit wurde die Beteiligungsreichweite und die Stellung der Werkstattträte erheblich gestärkt – zumindest auf den ersten Blick. Im Detail zeigt sich jedoch, dass es in den Überschneidungsbereichen mit den sonstigen Arbeitnehmervertretungen zu Einbußen der Beteiligungsreichweite kommt (Neumann, Pahlen, Greiner, Winkler & Jabben, 2020, S. 1065).

Anstelle einer Erhöhung der Mitgliederzahlen wurden auch Zweigwerkstattträte im Reformprozess diskutiert. Anlässlich einer befürchteten schwächeren Position der Werkstattträte (bei verschiedenen Meinungen) und organisatorischen Schwierigkeiten wurden diese nicht wieder eingeführt (BT-Drs. 18/9522, S. 356 f.). Nicht umgesetzt wurde gleichfalls die zunächst vorgesehene einheitliche WMVO für alle WfbM unabhängig von der Trägerschaft. Dies ist primär auf die Proteste der kirchlichen Verbände zurückzuführen (siehe dazu Schachler & Schreiner, 2017).

2020: Weitere Änderungen

Für das Jahr 2020 wurde die WMVO hinsichtlich zweier Aspekte ergänzt. Diese betreffen die Finanzierung der bundesweiten Interessenvertretung und den Umgang mit Covid 19. Für die Kosten der überregionalen Arbeit ist künftig mit § 39 Abs. 4 WMVO vorgesehen, dass die zuständigen Leistungsträger kalenderjährlich pro Werkstattbeschäftigten einen Betrag (derzeit von 1.60 €) an die bundesweite Interessenvertretung der Werkstattträte überweisen (BT-Drs.

335/20, S. 3 f.). Der Umweg der Kostentragung über die Werkstatt entfällt somit für die Interessenvertretung auf Bundesebene. Gleichfalls ist die WMVO um § 40a „Sonderregelungen aus Anlass der COVID-19-Pandemie“ ergänzt. Die Sonderregelungen besagen, dass Werkstattatrsitzungen und Werkstattversammlungen auch als Video- oder Telefonkonferenz abgehalten werden können (ebd., S. 4).

3.3.2 Die Vorgaben der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung

Die WMVO gliedert sich in fünf Abschnitte und umfasst 41 Paragraphen – eine im Vergleich zum BetrVG (132 Paragraphen) geringe, im Vergleich zur WVO (21 Paragraphen) hohe Anzahl. In Abschnitt 1 sind u. a. die Anwendung der Rechtsnorm, die Konstitution von Werkstattträten, deren Aufgaben und Rechte dargestellt. Eine ausführliche Schilderung des Wahlprozederes enthält Abschnitt 2. Die darauffolgenden zwei Abschnitte richten sich auf die Amtszeit und die Geschäftsführung des Werkstatttrats. Der noch junge Abschnitt 4a WMVO sieht Regelungen für Frauenbeauftragte in WfbM vor und Abschnitt 5 beinhaltet rahmende Schlussvorschriften.

Geltungsbereich und Gremienkonstitution

Die WMVO gilt für Werkstattbeschäftigte (§ 1 Abs. 1 WMVO), jedoch nicht in Einrichtungen von Religionsgemeinschaften, soweit diese auf eine gleichwertige Regelung verweisen können (§ 1 Abs. 2 WMVO). Zur Beteiligung der Werkstattbeschäftigten wird ein Werkstatttrat gewählt (§ 2 Abs. 1 WMVO). Wenngleich keine Pflicht zur Errichtung besteht (Neumann et al., 2020, S. 1059), hat die Werkstatt diese Interessenvertretung als fachliche Anforderung zu ermöglichen (§ 14 WVO) und eine Versammlung zur Wahlvorstandsbestellung einzuberufen, wenn noch kein Werkstatttrat besteht (§ 13 Abs. 2 Satz 2 WMVO). Die Größe des Gremiums richtet sich nach der Anzahl der Wahlberechtigten. Die Staffelung der Mitglieder liegt zwischen 3 und 13 Personen (§ 3 Abs. 1 WMVO). Dies ist verglichen mit der Mitgliederzahl von Betriebsräten eine reduzierte Anzahl; so werden für diese bei 101 bis 200 Arbeitnehmern 7 Mitglieder, bei 4.001 bis 4.500 Arbeitnehmern 27 Mitglieder benannt (§ 9 BetrVG). Zur Werkstatttratswahl berechtigt sind alle im Arbeitsbereich beschäftigten Personen mit einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsstatus, d. h. alle Werkstattbeschäftigten (§ 10 WMVO). Darunter können diejenigen mit mindestens halbjährlicher Werkstatterfahrung und Unterstützung durch drei Wahlberechtigte als Werkstatttratsmitglied gewählt werden (§§ 11 und 19 Satz 2 WMVO). Dies schließt die Teilnehmenden im Eingangsverfahren und im

Berufsbildungsbereich von den Werkstatttratswahlen aus (Neumann et al., 2020, S. 1070). Diese wählen zur Mitwirkung eigene Vertretungen (§ 52 Satz 2 SGB IX). Es müssen für sie Mitwirkungsmöglichkeiten an den Leistungen bestehen (§ 51 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX). Sofern diese gesonderte Interessenvertretung nicht besteht, hat der Werkstatttrat die Interessen der Personen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 3 WMVO). So können diese zu den Werkstattversammlungen des Werkstatttrats eingeladen werden (§ 9 Satz 3 WMVO). Eine entsprechende Berücksichtigung des Personenkreises aus dem Förderbereich der WfbM nach § 219 Abs. 3 SGB IX findet in der WMVO hingegen keine Erwähnung.

Wahlprozedere

Die regelhaften Werkstatttratswahlen finden seit 2001 alle vier Jahre in den Monaten Oktober und November statt (§ 12 Abs. 1 WMVO). Der Wahlablauf folgt einem festgelegten Verfahren, das in je acht Paragrafen zur Wahlvorbereitung (§§ 13–20 WMVO) und Wahldurchführung (§§ 21–28 WMVO) dargestellt ist. Gewählt wird „in geheimer und unmittelbarer Wahl“ (§ 21 Abs. 1 WMVO). In Form von Fotos der Wahlkandidat*innen (§ 20 WMVO) und Assistenzmöglichkeiten bei der Wahl (§ 22 Abs. 4 WMVO) soll der Ablauf vereinfacht und barrierearm ermöglicht werden. Auch die Wahlaufstellung sieht Formreduktionen vor (Neumann et al., 2020, S. 1075). Für eine regelhafte Amtszeit von vier Jahren (§ 29 WMVO) gewählt sind schließlich die Wahlkandidat*innen mit der höchsten Stimmenanzahl (§ 23 Abs. 2 WMVO).

Allgemeine Aufgaben

Dem Werkstatttrat obliegen im Kern drei allgemeine Aufgaben:

- „1. darüber zu wachen, dass die zugunsten der Werkstattbeschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen, Unfallverhütungsvorschriften und mit der Werkstatt getroffenen Vereinbarungen durchgeführt werden ...;
2. Maßnahmen, die dem Betrieb der Werkstatt und den Werkstattbeschäftigten dienen, bei der Werkstatt zu beantragen;
3. Anregungen und Beschwerden von Werkstattbeschäftigten entgegenzunehmen und ... durch Verhandlungen mit der Werkstatt auf eine Erledigung hinzuwirken“ (§ 4 Abs. 1 WMVO)

Die Aufgaben umfassen folglich eine Überwachungspflicht, ein Antragsrecht und die Übermittlung bzw. Verfolgung der Anliegen der Vertretungsbasis. Diese Prinzipien entsprechen in modifizierter Form den allgemeinen Aufgaben des Betriebsrats nach § 80 Abs. 1 BetrVG

(Neumann et al., 2020, S. 1062). Für den Werkstatttrat zur Überwachung besonders betont werden u. a. das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis, die geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften und die Werkstattverträge. Wie für den Betriebsrat ist anzunehmen, dass in der Überwachung Schwerpunkte gesetzt werden. Zudem empfiehlt sich eine Arbeitsteilung, auch in Form von Ausschüssen (Fricke et al., 2018, S. 196).

Für das Antrags-/Initiativrecht stellt sich die Frage, wie weitreichend dieses ist und ob sich bspw. aus einer eingebrachten Anregung eine zwingende Behandlung ergibt. In der Kommentierung von § 4 Abs. 1 WMVO wird auf die inhaltsgleichen Befugnisse des Betriebsrats (§ 80 Abs. 1 Ziff. 2 BetrVG) und der Schwerbehindertenvertretung (§ 178 Abs. 1 Ziff. 2 SGB IX) verwiesen (Neumann et al., 2020, S. 1062). Hieraus ergibt sich, dass der Werkstatttrat nicht auf Maßnahmen der Werkstatt warten muss, sondern diese wie der Betriebsrat „jederzeit und zu jedem Thema“ (Fricke et al., 2018, S. 197) beantragen kann, wenn dies für den Werkstattbetrieb oder die Belegschaft der Werkstattbeschäftigten (auch auf Individualebene) nützlich ist. Unter Umständen besteht sogar die Amtspflicht, dieses Antragsrecht zu nutzen (Neumann et al., 2020, S. 645). Allerdings ergeben sich aus der Berechtigung alleine noch keine weitergehenden Ansprüche (ebd.). Ein erzwingbares Initiativrecht des Werkstatttrats, das die „Werkstattleitung zur Umsetzung der Anregung“ (Bernzen et al., 2020, S. 34) verpflichtet, besteht nicht.

Mitwirkungs-, Mitbestimmungs- und Unterrichtsrechte

Konkreter als die allgemeinen Aufgaben sind in § 5 WMVO verschiedene Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Werkstatttrats bestimmt. Demnach hat dieser Mitwirkungsrechte, wenn es um Angelegenheiten in den folgenden sechs Bereichen geht:

1. Verwendung des Arbeitsergebnisses und dessen Darstellung (in Leichter Sprache);
2. Unfall-/Arbeits- und Gesundheitsschutz;
3. Persönlichkeitsentwicklung und Übergangsförderung;
4. Angelegenheiten der Arbeitsgestaltung (Arbeitsplätze, -kleidung, neue Verfahren etc.);
5. individuelle Arbeitsplatzumsetzung von Werkstattbeschäftigten, wenn eine Beteiligung gewünscht wird;
6. betriebliche Veränderungen baulicher, organisatorischer oder anderer grundlegender Art (§ 5 Abs. 1 WMVO).

Eine ähnliche separate Listung aller Mitwirkungsrechte ist im BetrVG nicht angelegt. Bei einem Teil der für den Werkstattrat genannten Bereiche handelt es sich um WfbM-spezifische Themen (z. B. Förderung des Übergangs), andere sind im BetrVG als Mitbestimmungsrecht gestaltet (z. B. Unfall-/Arbeits- und Gesundheitsschutz, § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG) oder als eigener Abschnitt angelegt. Insbesondere der Bereich der betrieblichen Veränderungen ist in den §§ 111–113 BetrVG viel detaillierter geregelt. Die Reduktion entspricht dem Umstand, dass sich mit dem bestehenden Anspruch auf einen Werkstattplatz Entlassungswellen in WfbM nicht vollziehen können.

Optional besteht die Möglichkeit, die Beteiligungsreichweite der Mitwirkung einvernehmlich zu erweitern (§ 5 Abs. 6 Satz 3 WMVO). Verbindlich weitergehende Mitbestimmungsrechte obliegen den Werkstatträten bereits in den folgenden Angelegenheiten:

1. Ordnung/Verhalten im Arbeitsbereich;
2. Arbeitszeiten;
3. Arbeitsentgelte;
4. Urlaubsplanung;
5. Verpflegung;
6. Überwachungstechnik;
7. Fort- und Weiterbildung;
8. Sanitär- und Aufenthaltsräume;
9. soziale Aktivitäten (§ 5 Abs. 2 WMVO).

Diese Auflistung entspricht in Teilen den 13 Mitbestimmungsrechten des Betriebsrats in sozialen Angelegenheiten nach § 87 Abs. 1 BetrVG. Manche Angelegenheiten haben ihren Ursprung wiederum in wichtigen werkstattspezifischen Bereichen (BT-Drs. 18/9522, S. 357), wie bei der (barrierefreien) Gestaltung von Sanitär- und Aufenthaltsräumen.

Explizit benannte Unterrichtsrechte obliegen dem Werkstattrat ferner, wenn ein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis beendet und neues Werkstattpersonal eingestellt wird bzw. wenn Ver- bzw. Umsetzungen anstehen (§ 7 Abs. 1 und 3 WMVO). Gleichfalls ist der Werkstattrat über die Eltern- und Betreuerversammlungen zu unterrichten (§ 7 Abs. 2 WMVO).

Was passiert bei Unstimmigkeiten?

Wie für den Betriebsrat ist für den Werkstattrat die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Werkstatt(leitung) bestimmt. Diese bezieht sich zudem auf alle anderen Vertretungen in der Werkstatt (u. a. Betriebs-/Personalrat, Eltern-/Betreuerbeirat) (§ 8 Abs. 1 WMVO). Besteht Uneinigkeit zwischen der Werkstatt und dem Werkstattrat bei einem Mitwirkungs- oder Mitbestimmungsrecht, können die nach § 6 WMVO begründeten Instanzen (Vermittlungsstellen genannt) eingeschaltet werden, um einen Beschluss über die Streitigkeit zu fällen. Hierbei verbleibt die letztliche Entscheidungsbefugnis in Mitwirkungsfällen bei der Werkstatt (§ 5 Abs. 4 WMVO). Anders hingegen ist es bei den Mitbestimmungsrechten. Liegen keine Kompetenzüberschneidungen mit der Arbeitnehmervertretung vor, gilt die Entscheidung der Vermittlungsstelle (§ 5 Abs. 5 und 6 WMVO). In den Überschneidungsbereichen mit den Befugnissen des Betriebs- oder Personalrats bzw. der MAV ist hingegen Einvernehmen herzustellen. Dies soll widersprüchliche Entscheidungen verhindern, reduziert de facto jedoch die vorhandenen Mitbestimmungsrechte des Werkstattrats (siehe Neumann et al., 2020, S. 1065).

Die Zusammensetzung der Vermittlungsstelle und das Einschaltungsverfahren sind bei Nachtschatt und Schachler (2020) dargestellt. Zu beachten ist, dass die Wortwahl der WMVO nahelegt, dass Vermittlungsstellen dauerhaft eingerichtete Instanzen sind bzw. die Frage nach der dauerhaften oder anlassbezogenen Errichtung spekulativ bleibt (siehe Abschnitt 8.2.3). Dies ist ein Unterschied zur Einigungsstelle des Betriebsrats, für die entweder ein dauerhafter oder ein anlassbezogener Gründungsweg klar vorgegeben und möglich ist (§ 76 Abs. 1 BetrVG). Wie in Abschnitt 2.2.1 bereits erläutert, wird Betriebsräten eine punktuelle, bedarfsbezogene Einrichtung empfohlen, was ein Druckmittel des Betriebsrats für (kostenintensive) Verfahren sein kann (Fricke et al., 2018, S. 176 ff.). Dies trifft für Werkstatträte nicht im gleichen Maße zu. So ist der Vergütungsanspruch der beteiligten Personen, wie er in § 76a Abs. 3 BetrVG für die Einigungsstellen besteht, in der WMVO nicht geregelt. Um die Handlungsfähigkeit der Stellen zu garantieren, empfiehlt sich eine präventive, konfliktfreie Einrichtung der Vermittlungsstelle (Nachtschatt & Schachler, 2020).

Darüber hinaus kann sich der Werkstattrat bei Verletzungen seiner Rechte an das Arbeitsgericht wenden, das im Beschlussverfahren für Angelegenheiten nach § 222 SGB IX zuständig ist (§ 2a Abs. 1 Nr. 3a Arbeitsgerichtsgesetz).³⁷ Es kann „entweder lediglich das Bestehen

³⁷ Arbeitsgerichtsgesetz in der Fassung vom 2. Juli 1979 (BGBl. I S. 853, 1036), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 12. Juni 2020 (BGBl. I S. 1248).

des Rechtes festgestellt oder dem Arbeitgeber die Unterlassung künftiger Verletzungen aufgegeben“ (Neumann et al., 2020, S. 1066) werden. Spezielle Straf- oder Bußgeldvorgaben bei Verstößen gegen die Rechte des Werkstattrats sind in der WMVO nicht enthalten (Bernzen et al., 2020, S. 57). Es kann nur mit einem Beschluss des Arbeitsgerichts ein „Zwangsgeld ... vollstreckt“ (ebd.) werden. Hierbei lässt sich anfragen, ob solch ein Zwangsgeld im Sinne der Werkstattbeschäftigten bzw. des Werkstattrats liegt, sprich: Woraus kann sich dieses finanzieren, ohne dass dafür auf die Entgelte für die WfbM-Leistungen, die den Werkstattbeschäftigten zugutekommen sollen, oder das Arbeitsergebnis zurückgegriffen wird, das für den Werkstattlohn der Beschäftigten vorgesehen ist?

Werkstattratssitzungen und Geschäftsordnung

Regelmäßige Sitzungen sind für Gremien von zentraler Bedeutung. Für den Werkstattrat werden diese von der verpflichtend zu wählenden vorsitzenden Person einberufen und von dieser mittels Tagesordnungspunkten vorbereitet und geleitet (§ 32 Abs. 2 Satz 1 WMVO). Eingeladene Gäste und die Frauenbeauftragte (§ 39a Abs. 3 WMVO) können an den Sitzungen teilnehmen (§ 33 Abs. 2 WMVO), nach Einladung oder nach erfolgtem Sitzungswunsch auch die Werkstatt (§ 32 Abs. 4 WMVO). Die weiteren Vorgaben zu den nicht öffentlichen Sitzungen, wie etwa zur Beschlussfassung des Werkstattrats und der Sitzungsniederschrift, sind in §§ 33–35 WMVO enthalten. Ein genauer Sitzungsturnus ist nicht vorgesehen. Lediglich für die erste Sitzung des neu gewählten Werkstattrats ist eine zeitliche Frist vorgegeben (§ 32 Abs. 1 WMVO). Für seinen Sitzungsturnus und die weitere Arbeitsweise kann sich der Werkstattrat eine Geschäftsordnung geben (§ 36 WMVO).

Rechte und Pflichten der Mitglieder

Den Mitgliedern des Werkstattrats obliegt eine Verschwiegenheitsverpflichtung (§ 37 Abs. 6 WMVO). Persönliche und geheimhaltungsbedürftige betriebliche Angelegenheiten müssen vertraulich behandelt werden. In ihrem unentgeltlichen Ehrenamt dürfen die Werkstatratsmitglieder nicht behindert, benachteiligt oder bevorzugt werden (§ 37 Abs. 1 und 2 WMVO). Für die Werkstatratsarbeit sind sie von ihrer Beschäftigung zu befreien. Der*die Vorsitzende kann ab 200 Wahlberechtigten für das Amt freigestellt werden, dessen*deren Stellvertretung ab 700 Berechtigten (§ 37 Abs. 3 WMVO). Alle Werkstatratsmitglieder haben einen Fortbildungsanspruch für ihre Tätigkeit von 15 Tagen pro Amtszeit. Bei erstmaliger Amtsausführung ist der Anspruch auf 20 Tage erhöht (§ 37 Abs. 3 WMVO). Bei Unstimmigkeiten bezüglich des

Freistellungs- und Weiterbildungsanspruchs kann die Vermittlungsstelle und darüber hinaus das Arbeitsgericht eingeschaltet werden (§ 37 Abs. 5 WMVO).

Arbeitsausstattung und Vertrauensperson

Die Kosten der Werkstattarbeit, der dazugehörigen Fortbildung und der überregionalen Gremienarbeit sind von der Werkstatt zu übernehmen (§ 39 Abs. 1 WMVO). Benannt werden „in erforderlichem Umfang Räume, sachliche Mittel und eine Bürokraft“ (§ 39 Abs. 2 WMVO). Genauer sind die Sachmittel des Werkstatttrats nicht geregelt. Angesichts des übereinstimmenden Wortlauts kann auf die Kommentierung der Ansprüche der Schwerbehindertenvertretung nach § 179 Abs. 8 und 9 SGB IX verwiesen werden (Neumann et al., 2020, S. 1088). In dieser werden als Sachkosten u. a. die Büroausstattung, Schreibmaterialien, PC mit Internetzugang, Telefonanschluss, Gesetzesausgaben, Fahrt- und Anwaltskosten gelistet (ebd., S. 671).

Wenn gewünscht, ist eine amtsunterstützende Vertrauensperson für den Werkstatttrat bereitzustellen. Diese ist gegenüber der Werkstatt nicht weisungsgebunden und hat die gleichen persönlichen Rechte und Pflichten nach § 37 WMVO (Benachteiligungsverbot, Verschwiegenheit, Fortbildungsanspruch) wie der Werkstatttrat (§ 38 Abs. 3 WMVO). Die Wortwahl leitet sich vermutlich von der Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen ab, die in Betrieben ab fünf schwerbehinderten Menschen gewählt wird und gemeinsam mit mindestens einer Stellvertretung die betriebliche Schwerbehindertenvertretung bildet (§ 177 Abs. 1 SGB IX). Mit der ersten Reform der WMVO im Zuge des Bundesteilhabegesetzes wurde neu eingeführt, dass die Vertrauensperson des Werkstatttrats von extern stammen kann, d. h., sie muss nicht verpflichtend dem Werkstattpersonal angehören. Der Werkstatttrat hat für die Vertrauensperson ein „Auswahlrecht“ (Bernzen et al., 2020, S. 213). Er ist es, der die Person auswählt.

Werkstattinterne Kommunikationswege

In Mitwirkungs- und Mitbestimmungsangelegenheiten ist der Werkstatttrat seitens der Werkstatt „vor Durchführung der Maßnahme rechtzeitig, umfassend und in angemessener Weise zu unterrichten und anzuhören“ (§ 5 Abs. 3 WMVO). Bei den Unterrichtsrechten wird hierzu ferner die „Vorlage der erforderlichen Unterlagen“ (§ 7 Abs. 2 WMVO) erwähnt. Die Bezeichnung als „rechtzeitig“ und „umfassend“ ist den Informationspflichten nach § 80 Abs. 2 BetrVG entlehnt. Die Kommentierung versteht unter „rechtzeitig“ den Zeitpunkt, zu dem begonnen wird, eine Maßnahme zu planen. Eine Entscheidung darf noch nicht getroffen sein, sodass die Maßnahme noch beeinflusst oder abgelehnt werden kann (Fricke et al., 2018,

S. 200 f.). Entscheidend ist, dass sich mit den Informationen die Tätigkeit des Betriebsrats wirkungsvoll entfalten kann. Unter „umfassend“ gelten Informationen, wenn mit diesen die Folgen und Bezüge einer Maßnahme verstanden und eingeschätzt werden können, was i. d. R. ein ständiger Informationsprozess ist (ebd., S. 201). Die Angemessenheit der Informationen ist ein Spezifikum der WMVO und soll beeinträchtigungsbedingten Notwendigkeiten begegnen. Die Angemessenheit lässt sich wiederum mit der umfassenden Informationspflicht auslegen: Die Informationen müssen so beschaffen sein, dass unabhängig von den Beeinträchtigungen der Werkstattratsmitglieder eine Maßnahme verstanden und eingeordnet werden kann.

Alle Informationen müssen ohne Aufforderung (Wendt, 2002, S. 325) vorgelegt werden. Zudem können grundsätzlich alle für die Arbeit notwendigen Informationen angefordert werden (Fricke et al., 2018, S. 200). Kommt die Werkstatt ihren Unterrichtungspflichten nicht nach, kann das Arbeitsgericht involviert werden; monetäre oder andere Sanktionsmöglichkeiten sind wiederum nicht vorgesehen (Wendt, 2002, S. 327).

Der*die Vorsitzende kann den Werkstattrat hinsichtlich seiner gefassten Beschlüsse und zur Annahme von Erklärungen vertreten, im Verhinderungsfall, d. h. bei länger andauernder Abwesenheit durch Urlaub o. Ä., auch die gewählte Stellvertretung (§ 31 Abs. 2 WMVO; Neumann et al., 2020, S. 1082). Diese Befugnisse finden sich im fast identischen Wortlaut in § 26 Abs. 2 BetrVG, was in einem Gesetzeskommentar wie folgt beschrieben wird: Die*der Vorsitzende muss sich an die Gremienbeschlüsse des Betriebsrats halten, offizielle Erklärungen muss dieser verpflichtend entgegennehmen. Den anderen Gremienmitgliedern ist dagegen zu empfehlen, die Erklärungsannahme prinzipiell abzulehnen und Ausnahmen für den Vertretungsfall des*der Vorsitzenden in der Geschäftsordnung zu regeln (Fricke et al., 2018, S. 73 f.).

Die Regelung gemeinsamer Beschlüsse der Werkstatt und des Werkstattrats, etwa in Form von Werkstattvereinbarungen (zu den Betriebsvereinbarungen des Betriebsrats siehe § 77 und § 88 BetrVG), wird in der WMVO nicht speziell benannt. Vorgegeben ist lediglich, dass Werkstattrat und Werkstatt i. d. R. eine monatliche Besprechung durchführen sollen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 WMVO), und unter den allgemeinen Aufgaben des Werkstattrats wird auf zu überwachende Vereinbarungen verwiesen, die mit der Werkstatt getroffen wurden (§ 4 Abs. 1 WMVO).

Mit der WMVO verpflichtend vorgesehen sind mindestens jährliche Werkstattversammlungen der Werkstattbeschäftigten (§ 9 Satz 1 WMVO), ein gegenüber den vierteljährlichen Betriebs- oder Abteilungsversammlungen des § 43 Abs. 1 BetrVG reduzierter Turnus. Für die

genauere Gestaltung finden die Vorgaben der Arbeitnehmersvertretungen Anwendung (§ 9 Satz 2 WMVO). Bei Gültigkeit des BetrVG werden demnach die Versammlungen durch den*die Vorsitzende*n geleitet und der Werkstatttratt hat über seine Tätigkeiten zu berichten (§§ 42–43 BetrVG). Sprechstunden des Werkstatttratts für die Werkstattbeschäftigten (§ 38 WMVO) sind ein weiteres Kommunikationsmittel.

3.3.3 Die Verordnungen der Diakonie und Caritas

Von der Möglichkeit, eigenständige Regelungen zur Beteiligung der Werkstattbeschäftigten zu treffen, machen die Kirchen in Form der CWMO³⁸ und DWMV³⁹ Gebrauch. Mit zeitlicher Verzögerung von zwei bzw. drei Jahren wurden diese im Anschluss an die WMVO als Gesetz in den (Erz-)Bistümern empfohlen bzw. vom Rat der Evangelischen Kirche verordnet.

Als wesentlicher Unterschied zwischen den Verordnungen gilt, dass die DWMV bereits von vornherein Mitbestimmungsrechte des Werkstatttratts kannte. Offen bleibt (siehe kritisch dazu Holl, 2011, S. 60), ob sich damit eine echte Mitbestimmung des Werkstatttratts realisieren ließ. Nach der Angleichung durch die Reform im Zuge des Bundesteilhabegesetzes sind die Beteiligungsrechte in den drei Verordnungen weitestgehend einheitlich geregelt, wengleich im Detail einige Unterschiede bestehen.

CWMO/Caritas-WMO

Die CWMO wurde im Jahr 2019 im Hinblick auf fehlerhafte Stellen überarbeitet, womit gleichfalls die Abkürzung in Caritas-WMO abgeändert wurde.⁴⁰ Die Caritas-WMO entspricht im Kern der WMVO. Besonderheiten liegen u. a. darin, dass optional selbstständige Werkstattträte in Zweig- und Teilwerkstätten möglich sind (§ 2 Abs. 2 Caritas-WMO) und der Gewaltschutz als allgemeine Aufgabe des Werkstatttratts gesondert hervorgehoben ist (§ 4 Abs. 1 Caritas-WMO). Ebenfalls sind bei den Mitwirkungsrechten des Werkstatttratts die folgenden Bereiche ergänzt: Angelegenheiten der Beförderung, der Barrierefreiheit und wesentliche

³⁸ Caritas-Werkstätten-Mitwirkungsordnung (CWMO) vom 23. Juni 2003, i. d. F. für die Diözese Rottenburg-Stuttgart, BO Nr. A 2064 – 12.09.03 PfrReg. M 9.1.

³⁹ Diakonie-Werkstättenmitwirkungsverordnung (DWMV) vom 1. Juli 2004, ABl. EKD 2004, S. 529.

⁴⁰ Caritas-Werkstätten-Mitwirkungsordnung (Caritas-WMO) vom 01. Juli 2019, i. d. F. für die Diözese Rottenburg-Stuttgart, BO-Nr. 3280 – 31. Mai 2019 PfrReg. F 1.1d 2.

Veränderungen bestehender Tätigkeitsfelder oder Arbeitsverfahren (§ 5 Abs. 1 Nr. 4, Nr. 7–9 Caritas-WMO).

DWMV

Mit 53 Paragrafen weist diese Verordnung einen höheren Umfang als die Caritas-WMO und WMVO mit je 41 Paragrafen auf. Die Gliederung der DWMV⁴¹ folgt im Wesentlichen der Inhaltübersicht der WMVO, manche Aspekte sind in Form von eigenen Paragrafen geregelt (etwa § 47 Vertrauensperson DWMV) oder sehen eine andere Anordnung der Inhalte vor. Die auffallendsten Unterschiede der DWMV zur WMVO umfassen:

- die Bildung von Zweigwerkstatträten: Das heißt, bei mehreren Betriebsstätten einer anerkannten Werkstatt können mehrere Werkstatträte gewählt werden, wenn die Betriebsstätten eigene Organisationsstrukturen haben, weit entfernt voneinander liegen oder dort ein gesonderter Personenkreis tätig ist (§ 2 Abs. 1 DWMV);
- die optionale Einrichtung von Gesamtwerkstatträten: Existieren mehrere Werkstattratsgremien bei einem Träger, können diese gebildet werden. Zudem werden diese eingerichtet, wenn ein Träger mehrere anerkannte WfbM betreibt (§ 3 Abs. 1 DWMV). Der Zuständigkeitsbereich der Gesamtwerkstatträte ist für die Angelegenheiten vorgesehen, die mehrere Standorte der Werkstatt betreffen (§ 3 Abs. 4 DWMV). Die Beteiligungsrechte, die Pflichten und weiteren Vorgaben für den Werkstattrat gelten – mit Ausnahme des Wahlprozederes und der Wahlvorgaben – auch für den Gesamtwerkstattrat (§ 3 Abs. 5 DWMV);
- andere Mitgliederzahlen: Die Anzahl der Mitglieder eines Werkstattrats unterscheidet sich von der WMVO. In dieser sind bei bis zu 200 Wahlberechtigten drei Mitglieder vorgesehen, in der DWMV hingegen bei 60 Werkstattbeschäftigten (oder weniger) zwei Mitglieder (§ 4 Abs. 1 DWMV). Dies ist konsequent, da sich bei mehreren eingerichteten Werkstattratsgremien in einer Werkstatt die Anzahl der wahlberechtigten und wählbaren Personen verringert. Zu Abweichungen kommt es bei den höheren Bezugszahlen, die eine andere Staffe lung und ggf. höhere Mitgliederzahlen vorsehen. Zudem können zwischen Werkstatt und Werkstattrat andere Mitgliederzahlen vereinbart werden (§ 4 Abs. 1 Satz 3 DWMV);

⁴¹ Diakonie-Werkstättenmitwirkungsverordnung (DWMV) vom 19. Mai 2017, zuletzt geändert am 15. September 2017 (Abl. EKD, S. 299).

- ein Bezug auf das betriebliche Qualitätsmanagement: In diesem Rahmen soll der Werkstattatrat erfolgte Anregungen/Beschwerden der Werkstattbeschäftigten aufgreifen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 DWMV);
- die genauere Regelung der formalen Abläufe der Mitbestimmung: Aus der Verordnung der Diakonie geht der Ablauf der Mitbestimmungsangelegenheiten konkreter hervor. Die Zustimmung zu einer Maßnahme der Mitbestimmung hat die Werkstatt beim Werkstattatrat zu beantragen (§ 7 Abs. 2 DWMV). Ferner ist beschrieben, was als Billigung verstanden wird, mit welchen Fristen und wie eine Verweigerung des Werkstatttrats erfolgen soll (§ 7 Abs. 3 DWMV). Auch ist die Rechtsungültigkeit einer Maßnahme bei einem fehlenden Einbezug des Werkstatttrats klarer benannt: „Eine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme ist unwirksam, wenn der Werkstattatrat nicht beteiligt worden ist“ (§ 7 Abs. 1 Satz 2 DWMV). Diese Formulierung und weitere Vorgaben zur Beteiligung orientieren sich an § 38 MVG-EKD;
- eine spezifischere Beschreibung zur Form der Unterrichtungspflichten: Die Unterrichtung soll „in verständlicher Form, zum Beispiel in Leichter Sprache“ (§ 6 Abs. 1 Satz 2 DWMV) erfolgen. Dies gilt auch für schriftliche Unterlagen (§ 13 Abs. 3 DWMV);
- Vorgaben zur Ausübung des Wahlrechts per Briefwahl (§ 18 DWMV);
- weitere konkretere Vorgaben: Beispielsweise ist der Zeitraum des Verhinderungsfalles, ab dem ein Ersatzmitglied im Werkstattatrat nachrücken soll, mit länger als drei Monaten beziffert (§ 36 Abs. 2 Satz 2 DWMV) oder unter dem Sachbedarf des Werkstatttrats wird eine „übliche technische Ausstattung“ (§ 46 Abs. 2 DWMV) aufgeführt;
- eine verbesserte Freistellungsmöglichkeit neben der vorsitzenden Person: Diese ist bereits ab 201 (und nicht erst ab 701) Wahlberechtigten für ein Werkstattratsmitglied gegeben (§ 44 Abs. 1 DWMV).

An die Stelle der in der WMVO erwähnten Arbeitsgerichte treten die kirchlichen (Arbeits-)Gerichte, die in Streitfällen des Verordnungsbereichs zuständig sind (§ 40 Caritas-WMO sowie § 51 DWMV). Das Konzept der Dienstgemeinschaft (siehe Abschnitt 2.2.2) ist in der Caritas-WMO und DWMV nicht enthalten. Das ist insofern stimmig, als für den Anspruch auf einen Arbeitsplatz in WfbM die Konfessionszugehörigkeit keine Rolle spielt und Werkstattbeschäftigte i. d. R. in der nächstgelegenen Werkstatt tätig sind.

Im Ordnungsvergleich fällt auf, dass in der Caritas-WMO punktuell eine einfachere Wortwahl gefunden wurde (etwa § 35 Caritas-WMO). Die DWMV verkompliziert mitunter die Inhaltsdarstellung mit einer sehr aufbauschenden Sprache (etwa § 1 Abs. 1 DWMV).

Allerdings kann diese Verordnung mit den konkreteren Benennungen bei der praktischen Durchführung der Werkstatttratsarbeit hilfreich sein.

3.3.4 Die Vertretungen auf Bundes- und Landesebene

Ab dem Jahr 2000 begannen Werkstattträte damit, sich auf überregionaler Ebene zusammenzuschließen (Rosenbaum, 2014, S. 1). Im Zeitraum 2003 bis 2010 wurden einige Landesarbeitsgemeinschaften der Werkstattträte (LAGen WR) gegründet, bspw. Werkstattträte Baden-Württemberg e. V. im Jahr 2003 oder die Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstattträte (LAG WR) in NRW im Jahr 2010.⁴² Die Gründung des bundesweiten Zusammenschlusses der Werkstattträte erfolgte im Jahr 2008 unter dem Namen Bundesvereinigung der Landesarbeitsgemeinschaften der Werkstattträte (BVWR). Heute ist diese unter dem Namen Werkstattträte Deutschland e. V. bekannt. Für die Zusammenschlüsse der Werkstattträte auf überregionaler Ebene gibt es keinen vorgegebenen gesetzlichen Rahmen (Rosenbaum, 2014, S. 1). Erst seit 2017 ist in der WMVO ein Passus enthalten, der darauf verweist, dass „die Kosten, die ... durch die Interessenvertretung auf Bundes- oder Landesebene entstehen“ (§ 39 Abs. 1 Satz 2 WMVO), durch die Werkstatt übernommen werden müssen. Weitere Vorgaben bestehen nicht.

Die Vereinsziele von Werkstattträte Deutschland e. V. liegen u. a. in der „Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation von Menschen mit Behinderung“ (Werkstattträte Deutschland e. V., *n. d.*, Vereinssatzung, S. 51), dem Erhalt von LAGen WR in allen Ländern und der Unterstützung bzw. Schulung von Werkstattträten (ebd.). Der Verein versteht sich als bundesweite Interessenvertretung der Werkstattbeschäftigten in Deutschland, als „Sprachrohr gegenüber der Politik, den Verbänden und der Öffentlichkeit“ (Rosenbaum, 2014, S. 1). Mitglieder sind die LAGen WR. In Form von Mitgliederversammlungen und einem gewählten Vorstand, der sich aus Werkstatttratsmitgliedern zusammensetzt, ist der Verein demokratisch organisiert. Ferner ist er unabhängig von Trägern, konfessionellen Verbänden und politischen Parteien (Werkstattträte Deutschland e. V., *n. d.*, Vereinssatzung Präambel, S. 50). Die ehrenamtliche Arbeit des Vorstandes wird durch Assistent*innen unterstützt. Der Verein finanzierte sich zunächst über Projektmittel. Im Jahr 2020 wurde ein direkter Finanzierungsweg geschaffen (siehe Abschnitt 3.3.1).

⁴² Siehe hierzu die Selbstdarstellungen der Mitglieder von Werkstattträte Deutschland. Verfügbar unter: <https://www.werkstatttraete-deutschland.de/ueber-uns/mitglieder>

Nach heutigem Stand gibt es in allen Bundesländern landesweite Zusammenschlüsse der Werkstatträte. In Flächenländern wie Bayern oder Baden-Württemberg bestehen ergänzend dazu Arbeitsgruppen auf Regional- oder Bezirksebene.⁴³ Die Ländervertretungen sind unterschiedlich aufgestellt. Große Unterschiede werden bereits bei den Selbstdarstellungen im Internet deutlich. Für manche LAGen sind geregelte Finanzierungsstrukturen, mit denen eine überregionale Arbeit ermöglicht wird, schon länger gegeben (siehe für Rheinland-Pfalz Etzorn & Schürmann, 2015, S. 330). Für andere sind diese dagegen erst seit Kurzem oder noch gar nicht vorhanden (Bernzen et al., 2020, S. 210; Schachler, 2018a, S. 3 f.).

Nach dem Prinzip der Tarifautonomie sind in Deutschland Abschlüsse von Tarifverträgen auf überbetrieblicher Ebene möglich. Konflikte über Tarifverhandlungen können mit dem Mittel des Arbeitskampfes ausgetragen und Streiks bzw. Lohnersatzkosten über die Gewerkschaften organisiert werden (siehe Abschnitt 2.2). Für Werkstattbeschäftigte bzw. das Werkstattdienstleistungssystem ist dieser Weg bisher noch nicht eingeschlagen worden. Weder Werkstatträte Deutschland noch die BAG WfbM treten als Tarifvertragspartner auf, die Tarifverträge aushandeln. Gleichfalls hat Werkstatträte Deutschland bisher noch nicht zu einem Streik aufgerufen. Inwieweit dies rechtmäßig wäre, ist juristischen Expertisen zu überlassen. Bernzen et al. (2020, S. 210) vergleichen die Vorgabe zur Kostentragung der überregionalen Arbeit der Werkstatträte in der WMVO mit der „Struktur eines Konzernbetriebsrats“ und verweisen auf die Schwierigkeiten der Kostentragung, die sich in der Praxis durch die offene Vorgabe der WMVO ergeben. Dass in einigen Ländern die Kostentragung nicht ausreichend geregelt ist, hemmt die Organisation der Werkstatträte. So haben die gewählten Vertreter*innen als Werkstattdienstleistungsmitglieder vor Ort in ihren Einrichtungen und mit ihren Ämtern in der überregionalen Interessenvertretung Doppelfunktionen inne, die einer entsprechenden Organisation, Begleitung und Ressourcenausstattung bedürfen. Trotz der ungeklärten Punkte kann festgehalten werden, dass sich die überregionalen Vertretungen der Werkstatträte zunehmend aktiv einbringen, politisch Einfluss ausüben (siehe hierzu z. B. die Stellungnahmen von Werkstattdienstleistungsträgern Deutschland im Zuge des Bundesteilhabegesetzes, Schachler & Schreiner, 2017).

⁴³ Siehe hierzu die Selbstdarstellungen der Verbände. Verfügbar unter: <https://lag-wr-bayern.de> und <https://www.wr-ba-wue.de>

3.4 Zwischenfazit

Die Ausführungen zeigen, dass sich das Werkstättenrecht in den letzten 60 Jahren fortlaufend entwickelt und verändert hat. Die in den Reformverläufen diskutierten Themen wie das Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung oder die geringe Entlohnung der Werkstattbeschäftigten wiederholen sich. Der Monatslohn der Werkstattbeschäftigten ist anhaltend gering, obwohl Teilzeitbeschäftigungen nicht gängig sind. In den rechtlichen Veränderungen wird einerseits an der grundlegenden Einrichtungskonzeption von 1974 und den vier fachlichen Grundsätzen der Werkstätten festgehalten, andererseits werden Detailfragen stetig angepasst, was in einer kritischen Perspektive als Aushöhlung bezeichnet wird (Greving & Scheibner, 2014, S. 33). Die Rahmenbedingungen der Arbeit in WfbM sind rechtlich stark reglementiert, was im Arbeitsalltag der Werkstattbeschäftigten eher weniger präsent anmutet (siehe Lahoda, 2018, S. 370 f.). Die Überwachungspflicht des Werkstattrats bezieht sich damit potenziell auf eine diffuse Anzahl von Vorgaben und Verordnungen.

Zentrale Strukturmerkmale der Werkstätten, wie die Anzahl der Werkstattplätze und die Standortlage, fallen dem flächendeckenden Werkstättsystem entsprechend unterschiedlich aus. Nach vorhandenen Zahlen liegen > 40 % im ländlichen Raum. Knapp ein Fünftel der Werkstätten hat 600 oder mehr belegte Werkstattplätze, rund drei Viertel mehr als einen Betriebsstandort. Bezogen auf die Trägerschaft sind Werkstätten von Lebenshilfeverbänden und Einrichtungen der Diakonie und Caritas besonders gängig. Ob ausgelagerte Arbeitsplätze vorhanden sind, variiert regional sehr stark. Insgesamt ist Werkstatt nicht gleich Werkstatt. Geprägt durch die Strukturmerkmale und das Stammpersonal kann das Arbeitsklima industrieähnlichen Charakter haben oder eher dem Klima im Bereich des Handwerks, des Gewerbes oder des Dienstleistungssektors ähneln. Auch landwirtschaftliche Tätigkeiten, Kunst- und Gartenarbeiten sind gängig.

Theoretisch gesehen besteht in WfbM ein Dreiecksverhältnis zwischen leistungsberechtigten Werkstattbeschäftigten, Rehabilitationsträger und Leistungserbringer (WfbM). Dass dieses Dreiecksverhältnis im Alltagserleben spürbar ist, mag zu bezweifeln sein (siehe z. B. Lahoda, 2018, S. 371). Im Gegenteil, von verschiedenen Seiten wird ein konservativer, patriarchalischer Führungsstil für WfbM angemerkt. Für Werkstatträte bedeutet dies, dass sich deren Arbeit in unterschiedlichen Betriebsgefügen abspielt und für die Gremien unter Umständen keine förderlichen Bedingungen zur Tätigkeitsausführung vorliegen.

Bezogen auf die Belegschaft in WfbM lässt sich festhalten, dass diese zum Großteil aus Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen besteht, auch wenn zunehmend weitere

Personengruppen in WfbM kommen. Wurde eine Tätigkeit in einer Werkstatt begonnen, ist von einer längeren Werkstattzugehörigkeit auszugehen, worauf die fehlenden Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verweisen.

Im zeitlichen Rückblick ist bemerkenswert, dass die Rechtsklarheit über den genauen Status der Werkstattbeschäftigten erst zu einem relativ späten Zeitpunkt erfolgte. Mitte der 1990er-Jahre wurde der arbeitnehmerähnliche Status festgelegt und damit Vorgaben zur betrieblichen Beteiligung in WfbM gefunden bzw. ein Mitwirkungsanspruch in Form von Werkstatträten etabliert. Werkstatträte weisen gängige Gremienstrukturen und einige Parallelen zu Betriebsräten mit den entsprechenden formalen Regelungsschritten auf. Bezogen auf die Reichweite der Beteiligung wurde diese kürzlich in Form von Mitbestimmungsrechten erweitert. Zur Umsetzung kommt den Vermittlungsstellen eine besondere Bedeutung zu.

Bereits für den Betriebsrat wird angemerkt, dass dieser in wirtschaftlichen Angelegenheiten lediglich geringfügige und bei der Personalplanung eingeschränkte Befugnisse hat. Für den Werkstattrat gilt dies umso mehr: Ein beratender Wirtschaftsausschuss vergleichbar zu § 106 BetrVG ist nicht vorgesehen. Der Einbezug bei Personalentscheidungen und -angelegenheiten reduziert sich auf Einzelaspekte. Bei den Mitgliederzahlen gibt es gegenüber dem BetrVG Einbußen, ein Arbeitsmittel vergleichbar zur Betriebsvereinbarung nach § 77 BetrVG wird in der WMVO nicht erwähnt etc. Allerdings hinkt der Vergleich. WfbM haben einen Tendenzcharakter (Cramer, 2009, S. 398). Das heißt, nicht die monetäre Gewinnerzielung steht im Vordergrund, WfbM verfolgen andere Ziele als Wirtschaftsunternehmen. Angesichts des rehabilitativen Auftrags der Persönlichkeitsentwicklung und der weiteren Förderaufträge kommt einer gelingenden Beteiligung der Werkstattbeschäftigten in WfbM damit eine noch größere Bedeutung zu als der betrieblichen Mitbestimmung in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes – zumindest ideell gesehen, womit sich die Frage nach deren tatsächlicher Umsetzung stellt.