

Änderungsbedarf in Werkstätten für behinderte Menschen – 12 Vorschläge

Von Dieter Basener

Vorschlag 3: Deregulierung des Werkstättenrechts, Aufgabe des Gebietsschutzes und der Einheitlichkeit der Werkstatt

Die Werkstätten feiern in diesem Jahr einen runden Geburtstag. 1974 wurden sie mit ihrer gesetzlichen Verankerung im Schwerbehindertengesetz zu dem, was sie heute sind. Der Gesetzgeber schuf etwas in Europa Einzigartiges: Einen Rechtsanspruch auf berufliche Teilhabe für Menschen mit Behinderung.

Seitdem hat sich viel getan:

- Gegenüber den ursprünglichen Planungen hat sich die Zahl der Werkstattplätze verfünffacht.
- Die pädagogische Leitvorstellung hat sich von Fürsorge zu Autonomie und Selbstbestimmung verlagert. Statt der Defizite stehen heute die Fähigkeiten im Mittelpunkt.
- Das SGB IX brachte neue Leitvorstellungen ein.
- Die UN-Behindertenrechtskonvention stellte Sondereinrichtungen auf den Prüfstand.

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

Folge 3 befasst sich mit dem engen Vorgabenkorsett für die berufliche Teilhabe und plädiert für einen Verzicht auf die Einheitlichkeit der Werkstätten.

Die treibende Kraft hinter der 1974 erlassenen Werkstattgesetzgebung und der 1980 hinzugefügten Werkstättenverordnung war der damalige Ministerialdirigent im Bundessozialministerium Dr. Horst Cramer, der „Vater des Werkstättenrechts“. Ihm war an einer einheitlichen Lösung für die berufliche Teilhabe von „besonders betroffenen Schwerbehinderten“, also im Wesentlichen von Menschen mit geistiger Behinderung gelegen. Das System der Werkstätten sollte

- überwiegend von freien und gemeinnützigen Trägern organisiert werden,
- flächendeckend sein,
- Konkurrenz und überschneidende Einzugsgebiete ausschließen, um Doppelinvestitionen zu vermeiden,
- nach einheitlichen Organisationsvorgaben aufgebaut sein und vergleichbaren Qualitätskriterien genügen.

Um diese Ziele zu erreichen, machte Dr. Cramer detaillierte inhaltliche und organisatorische Vorgaben. Er führte ein Zulassungsverfahren ein, in dem die Bundesanstalt bzw. die spätere

Bundesagentur für Arbeit pro Region nur eine Werkstattanerkennung aussprach und die Einhaltung der Qualitätskriterien regelmäßig überprüfte.

Das Ziel: Jeder Werkstattberechtigte sollte in erreichbarer Entfernung seinen Anspruch auf einen Werkstattplatz einlösen können, allerdings – mit Ausnahme einiger Großstadregionen - nur in der zuständigen Werkstatt. Die Versorgung war gesichert, ein Zuschnitt der Angebote auf individuelle Bedürfnisse war allerdings nicht vorgesehen. Die Werkstatt war wie ein Anzug, der allen passen musste. In der Realität ergaben sich trotz des „Grundsatzes der einheitlichen Werkstatt“, festgeschrieben in § 1 der Werkstättenverordnung, erhebliche Unterschiede unter den Einrichtungen, verursacht durch die weltanschauliche Ausrichtung des Trägers, die Zugehörigkeit zu einem Bundesland, die Wirtschaftslage der Region, den Branchenmix im Produktionsbereich und das wirtschaftliche bzw. pädagogische Engagement der Verantwortlichen. Diese Varianz kam dem Nutzer allerdings nicht zu Gute. Er musste nehmen, was sich ihm bot.

Ging Dr. Cramer noch von einem relativ einheitlichen Personenkreis aus, nämlich von Werkstattberechtigten mit einer geistigen Behinderung, stieg seit den 90er Jahren der Anteil der Menschen mit seelischen Behinderungen stetig an. Heute liegt er bei 20 % der Beschäftigten. Die wachsende Heterogenität der Zielgruppe machte die Einheitswerkstatt noch fragwürdiger. Wer im Alter von 30 Jahren psychisch erkrankt, eine Berufsausbildung absolviert und schon im Beruf gestanden hat, benötigt eine andere Form der beruflichen Teilhabe als jemand, der gerade aus der Schule für geistige Entwicklung ins Arbeitsleben wechselt.

In den 40 Jahren nach Einführung des Werkstattrechts sind zudem neue Rechtsnormen in die Teilhabegesetzgebung eingeflossen, die sich in den gesetzlichen Grundlagen der Werkstatt bis heute nicht widerspiegeln: Das SGB IX verankerte das Recht auf selbstbestimmte Wahl von Teilhabeleistungen und die aktuellen Gesetzesänderungen orientieren sich am Prinzip der Personenzentrierung von Hilfen. Wahlfreiheit und Personenzentrierung setzen aber Alternativen voraus und sind mit Einheitlichkeit und Gebietsschutz nicht vereinbar.

☒ Die enge inhaltliche und organisatorische Struktur der Werkstatt behindert auch in anderer Hinsicht neue, zeitgemäße Entwicklungen. Sie schreiben den Status Quo der 70er Jahre fest und lassen wenig Spielraum für Innovationen.

Was sollte sich ändern?

Eine Novellierung des Werkstättenrechts sollte die Cramerschen Grundsätze der Einheitlichkeit und der Monopolstellung von Werkstätten in ihrem Einzugsgebiet aufheben und viele Detailregelungen aus dem Gesetz streichen. Sie sollte ermöglichen, dass in einer Region ein Wettbewerb von unterschiedlichen Angeboten entsteht, der sich an den unterschiedlichen Wünschen und Bedürfnissen der Nutzer einstellt und ihnen Wahlmöglichkeiten bietet. Auf den Prüfstand gehören außerdem enge Vorgaben wie

- die Festlegung der Werkstattmindestgröße,
- die starren baulichen Vorschriften,
- die Verpflichtung zu einem breit angelegten Arbeitsangebot,
- der unflexible Zuschnitt von Berufsbildungs- und Beschäftigungszeiten,
- die pädagogische Verpflichtung zur „Weiterentwicklung der Persönlichkeit“

die engen Vorgaben bzgl. der Personalausstattung und der Qualifizierung des Personals. Das Cramersche Ziel eines bundesweit vergleichbaren und qualitativ hochwertigen Angebots lässt sich über den Wettbewerb in Verbindung mit der behördlichen Zulassung sowie der Refinanzierung der behinderungsbedingten Kosten besser erreichen als über den Verordnungsweg.

Andere Sozialeinrichtungen wie Krankenhäuser, Altersheime oder Kindergärten sind sehr viel weniger reguliert, stehen im Wettbewerb und sind deutlich flexibler. Wie Konkurrenz und Unterschiedlichkeit die Versorgungslage einer Region beleben kann, zeigt das Beispiel Berlin, wo entgegen der üblichen Zulassungspraxis mittlerweile 18 Werkstätten ihre Leistungen anbieten. Dieser „Markt beruflicher Teilhabe“ führte zu Profilierungen von Trägern und immer neuen Angebotsvarianten, sowie zu einer räumlichen Dichte von Angeboten, von denen behinderte Menschen anderswo nur träumen können.

Nebenbei: Werkstattplätze sind in Berlin nicht teurer als anderswo und die prophezeiten Konkurse sind ausgeblieben.