

Änderungsbedarf in Werkstätten für behinderte Menschen – 12 Vorschläge

Von Dieter Basener

Vorschlag 4: Schaffung eines flächendeckenden Netzes eigenständiger Vermittlungsdienste in den ersten Arbeitsmarkt

Die Werkstätten werden in diesem Jahr 40 Jahre alt. 1974 wurden sie mit ihrer gesetzlichen Verankerung im Schwerbehindertengesetz zu dem, was sie heute sind. Der Gesetzgeber schuf damals einen weltweit einzigartigen 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 gewandelt. • Das SGB IX verschaffte dieser Sichtweise eine gesetzliche Grundlage. • Aktuell propagiert die UN-Behindertenrechtskonvention das Ziel der Inklusion und stellt Sondereinrichtungen auf den Prüfstand. Die vielfältigen Entwicklungen erfordern eine kritische Betrachtung der in vier Jahrzehnten nahezu unveränderten Werkstattgesetzgebung. Welche Regelungen haben sich überlebt, welche Änderungen sind 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 4 befasst sich mit den Gründen für die niedrige Vermittlungsquote aus Werkstätten und fordert flächendeckende werkstattunabhängige Vermittlungsdienste

Schaut man sich deutschlandweit die Vermittlungen von Werkstattberechtigten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse an, stößt man auf schwer erklärbare Widersprüche: Die Vermittlungsquote der Werkstätten liegen bei jährlichen 0,1 – 0,2 Prozent (sprich: bei ein bis zwei Personen unter jeweils 1000 Werkstattbeschäftigten). Da in vielen Regionen die Abschlussklassen der Sonderschulen geschlossen in die Werkstatt wandern, dürfte dort auch der Zugang zum Arbeitsmarkt vor Werkstatteintritt gegen Null tendieren. Anders dagegen die Situation in Hamburg: Hier hat etwa ein Fünftel der werkstattberechtigten Schulabgänger mit einer geistigen Behinderung durch die Hamburger Arbeitsassistenz eine feste tariflich entlohnte Anstellung in Betrieben gefunden. Das sind rund 700 Personen - bei ca. 3.000 Werkstattmitarbeitern mit geistiger Behinderung, die im Arbeitsbereich der WfbM tätig sind. Diese Diskrepanz ist so auffällig, dass es sich lohnt ihr auf den Grund zu gehen. Was hält die Werkstätten von einer effektiven Vermittlung ab? Antworten auf diese Frage finden sich in einem Beitrag zum Werkstättenhandbuch der Bundesvereinigung Lebenshilfe. Der Autor Detlef Springmann propagiert darin eine klare Ausrichtung der Werkstätten als Übergangseinrichtungen, analysiert die Gründe für die schwache Vermittlungsquote und macht Vorschläge für eine Änderung.

Detlef Springmann ist Geschäftsführer der Lebenshilfe Braunschweig und Vorsitzender der LAG WfbM in Niedersachsen. (Detlef Springmann, Die Zukunft der Werkstatt: Werkstätten als Übergangseinrichtungen, WfbM-Handbuch der Bundesvereinigung Lebenshilfe, 21.

Ergänzungslieferung 11/2013, Kapitel A 5). Das Grundproblem ist seiner Ansicht nach, dass Werkstätten sich entgegen der Absicht des Gesetzgebers zu Dauereinrichtungen entwickelt haben. „Das wirkt sich übergangshemmend auf die Werkstattkultur und das Menschenbild aus.“ Der Status Quo werde hingenommen und als erhaltenswert angesehen. Dabei seien das Wohl, der Schutz und die individuellen Bedürfnisse der Beschäftigten oft nur vorgeschoben. „Tatsächlich“, schreibt Springmann, „zählen drei andere Gründe: - Die ‚Organisation Werkstatt‘ hat Vorrang vor dem Individuum. - Die Veränderungsbereitschaft der Werkstattträger und Leitungen ist ungenügend. - Das unbekannte Neue führt zur Furcht vor dem Abbruch einer langjährigen realen oder vermeintlichen Stabilität.“ Die geringen Vermittlungsquoten sind nach Springmanns Meinung vor allem durch den Selbsterhaltungstrieb der Institution bedingt. Er benennt vier drohende Konsequenzen einer stärkeren Vermittlungstätigkeit:

1. „Die Arbeitsproduktivität hängt von leistungsstarken Beschäftigten ab. Ihr Wechsel in die Erwerbswirtschaft würde einen Leistungseinbruch provozieren. Auftragsbeschaffung, -erfüllung und Konkurrenzfähigkeit auf den Auftrags- und Beschaffungsmärkten könnten sich verschlechtern.
2. Ein ständiger Wechsel ins Erwerbsleben verändert die Gruppenstrukturen. Das hat Auswirkungen auf den Leistungs- und Qualitätsstandard, die Arbeitsproduktivität, die Gruppendynamik, Verhalten der Gruppenmitglieder und die informelle Gruppenhierarchie.
3. Der Abgang einer nennenswerten Zahl Beschäftigter bedroht die Kontinuität des Wirtschaftsbetriebs der Werkstatt und würde zur Belastung für das gesamte Personal. Die Arbeitsmotivation der Angestellten könnte leiden, die Führungsarbeit deutlich erschwert werden. Zu den finanziellen und wirtschaftlichen Problemen kämen Managementprobleme und solche der Personalgewinnung und -führung.
4. Die Personalausstattung hängt von der Beschäftigtenzahl ab. Eine deutliche Fluktuation lässt befürchten, es könnte zu einer weiteren Absenkung der bereits unzureichenden Finanzierung kommen. Das wäre nur durch Personalabbau auszugleichen.

Mit dem wirtschaftlichen Ergebnis würden sich auch die Arbeitsentgelte der Beschäftigten verringern.“ Um die Werkstätten entsprechend der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers von abgesicherten Dauereinrichtungen zu Durchgangseinrichtungen zu machen, empfiehlt Springmann ein Bündel von Maßnahmen. Er schlägt vor, den Arbeitsmarkt durch eine Mischung aus höheren Beschäftigungsquoten und Anreizen aufnahmefähiger zu machen, die Werkstatt in ihrem Aufbau und Ablauf „übergangsfähig“ werden zu lassen, das Personal für den Übergang zu qualifizieren und das Rentenrecht so umzugestalten, das gescheiterte Übergänge sich nicht nachteilig auswirken. Für die Werkstätten fordert er eine dreijährige Berufsbildung sowie die Aufteilung des Arbeitsbereichs in einen Arbeitsförderungs- und einen Produktionsbereich, der eine pädagogisch, der andere leistungsorientiert ausgerichtet. Werkstattbewilligungen sollten jeweils auf fünf Jahre erteilt, Übergänge die Regel werden. Für den Wechsel auf den Arbeitsmarkt sollte bundesweit ein Inklusionsbudget analog zum Budget für Arbeit zur Verfügung stehen.

Die Erfahrungen in Hamburg und, wenn auch weniger spektakulär, im Raum Nürnberg/Erlangen zeigen, dass der gewünschte Effekt einfacher zu erreichen ist. Statt die Werkstatt, wie es die Kostenträger immer wieder probieren, gegen ihr Eigeninteresse mit der Vermittlungsaufgabe zu betrauen und sie dafür zu rügen, dass sie dies nicht leistet, sollte der Gesetzgeber eine Alternative zur WfbM ermöglichen, die ausschließlich dazu da ist, passgenaue Zugänge zum Arbeitsmarkt zu schaffen. Diese Alternative wird nicht, wie manche glauben mögen, durch den aktuellen Gesetzesvorschlag aus dem Sozialministerium verwirklicht, der die Zulassung „anderer Anbieter“ vorsieht. Deren Zulassung bedeutet lediglich, die bisherige Einheitlichkeit der Werkstatt aufzuheben und unterschiedliche Varianten zuzulassen.

Dies bringt zwar mehr Vielfalt innerhalb des „Systems Werkstatt“, aber es taugt nicht dazu, inklusive, dauerhafte und tariflich entlohnte Arbeitsverhältnisse zu schaffen, denn die von Springmann genannten systemischen Hemmnisse für Vermittlungen werden den neuen Trägern von Werkstattangeboten ebenfalls in die Wiege gelegt. Notwendig sind werkstattunabhängige Fachdienste, die im Wettbewerb mit der Werkstatt stehen und deren einzige Aufgabe es ist, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse zu initiieren. Sie müssen eigene Berufsbildungsmaßnahmen durchführen können, während ihrer drei- bis vierjährigen Anbahnungs- und Vermittlungstätigkeit analog zu Werkstätten finanziert werden und Zugriff auf das Budget für Arbeit erhalten (bei Springmann heißt dies „Inklusionsbudget“).

Nach Ende der Vermittlungs- und Festigungsphase bedarf es nur noch eines kleinen Zeitbudgets, um den Kontakt zu den Beschäftigten und Firmen zu halten. Die Dienste müssen aber im Bedarfsfall wieder aktiv werden können, um betriebliche Umstellungen oder Krisen zu meistern. Die Konsequenzen einer solchen Regelung für Werkstätten und Beschäftigte lassen sich am Beispiel Hamburgs ablesen: Das Angebot der Hamburger Arbeitsassistenten gibt es seit 1992. Es baute sich allmählich auf, die Vermittlungszahlen lagen anfangs bei 10-15 Personen pro Jahr. Diese rekrutierten sich im Wesentlichen aus wechselwilligen Werkstattmitarbeitern. Nach einigen Jahren änderte sich dies. Unter dem Wettbewerbsdruck boten die Werkstätten ihren Mitarbeitern eigene Möglichkeiten für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Sie schufen Außenarbeitsgruppen, ausgelagerte Einzelplätzen sowie eine betriebsintegrierte Berufsbildung. Die Arbeitsassistenten erhielten die Möglichkeit, den zweijährigen Berufsbildungsbereich zu nutzen und vermittelte vor allem Abgänger aus Sonderschulen und Quereinsteiger mit Werkstattberechtigung. Seit 2013 nutzt sie zudem – wie die Werkstätten auch – die Hamburger Variante des Budgets für Arbeit. Die Vermittlungszahl von Personen, die ohne den Fachdienst auf eine WfbM angewiesen wären, liegt seit Mitte der 90er Jahre zwischen 25 und 35 Personen pro Jahr. Als anerkannter IFD vermittelt und unterstützt die Arbeitsassistenten mittlerweile auch Personen mit Behinderung, die als erwerbsfähig gelten – also keinen Werkstattstatus haben. Der Personalstamm der HAA umfasst aktuell 95 Mitarbeiter. Neben den Arbeitsassistenten,

die noch über 200 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Behinderung begleiten, unterstützen 25 Bildungsbegleiter Schüler der Abgangsklassen in Förderschulen in der Orientierung für den Übergang ins Berufsleben. Aus den Erfahrungen in Hamburg und anderswo lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- **Ein Fachdienst sollte unabhängig von der WfbM organisiert sein.** Die Hamburger Arbeitsassistenten war in ihrer Vermittlungstätigkeit nur deshalb so erfolgreich, weil sie sich völlig auf die Schaffung tariflich entlohnter Beschäftigungen konzentrieren konnte und nicht auf Werkstattinteressen Rücksicht nehmen musste.
- **Ein Wettbewerber ist für die Werkstätten keine Bedrohung.** Die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsassistenten hat den Werkstätten in Hamburg nicht geschadet. Sie haben im Zeitraum zwischen 1992 und 2014 die Zahl der Beschäftigten von 2.000 auf 4.000 verdoppelt.
- **Die Konkurrenz befördert die Angebotsvielfalt.** Die Werkstätten in Hamburg haben unter dem Konkurrenzdruck der Arbeitsassistenten eigene Möglichkeiten integrierter Arbeit und Berufsbildung aufgebaut, die heute ca. 25 % der Werkstattplätze ausmachen und in den kommenden Jahren auf über 30 % gesteigert werden sollen.
- **Den Nutzern beschert der Wettbewerb Wahlfreiheit.** In Hamburg können behinderte Schulabgänger zwischen der Arbeit in Werkstätten, „ausgelagerten“, d.h. betriebsintegrierten Gruppen- oder Einzelplätzen und einer Festanstellung über die Arbeitsassistenten wählen.
- **Werkstätten können die Ressourcen des Fachdienstes nutzen.** Die Bereitstellung von personellen Ressourcen bei der Akquisition von Arbeitsplätzen und bei der individuellen Begleitung am betrieblichen Arbeitsplatz ist für Werkstätten aufwändig, oft auch kaum praktikierbar: Eine 1:1-Begleitung bei Praktikumsbeginn können sie kaum anbieten. Solche Leistungen aus den Werkstätten an den Fachdienst auszugliedern ist effektiv und kostensparend. (Dieses Modell wird in Nürnberg und Köln praktiziert.)
- **Die Wirtschaft ist aufnahmebereiter und aufnahmefähiger als gemeinhin angenommen.** Weder Zuckerbrot noch Peitsche sind erforderlich, um die Wirtschaft zur Kooperation zu bewegen, man muss den Betrieb in jedem einzelnen Vermittlungsfall von der Leistungsfähigkeit eines Bewerbers überzeugen.

Hamburg hat bundesweit die größte Dichte integrierter Beschäftigungsverhältnisse, aber weder die Arbeitsassistenten noch die Werkstätten stoßen bei ihren Vermittlungen an die Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Wirtschaft. Im Gegenteil: Durch die guten Erfahrungen mit begleiteten Arbeitsverhältnissen hat sich ein Klima der Offenheit und Akzeptanz für Beschäftigte mit Behinderungen entwickelt. Und noch eine weitere Konsequenz hat die Konkurrenzsituation in Hamburg: Die dortigen Werkstätten stehen sehr viel weniger als andere WfbM unter dem Druck, Vermittlungserfolge vorweisen zu müssen, weil sich – für alle Akteure erkennbar – eine Arbeitsteilung zwischen ihnen und der Arbeitsassistenten etabliert hat. Das Hamburger Beispiel liefert damit die Blaupause für eine Reform der Eingliederungshilfe, mit der sich echte Erfolge im Hinblick auf die UN-Behindertenrechtskonvention erzielen lassen. Statt das Werkstättensystem aufwendig und mit ungewissem Ausgang von der Dauer- zur Übergangseinrichtung umzupolen, bedarf es (nur) eines flächendeckenden Wettbewerbs zwischen Werkstätten und eigenständigen Fachdiensten.

Im Interesse der Chancengleichheit in allen Regionen Deutschlands sollte sichergestellt sein, dass alle Leistungsberechtigten unabhängig von ihrem Wohnort einen solchen Dienst nutzen können. Der praktikabelste Weg, ein bundesweites Netz aufzubauen, ist der, diese Aufgabe bei den schon bestehenden Integrationsfachdiensten anzusiedeln. Werkstattbeschäftigte müssen klarer als bisher als deren Zielgruppe definiert und die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Schon jetzt zählt nach § 109 Absatz 2 des SGB IX der Personenkreis formal zum IFD-Klientel, aber wegen des hohen Aufwands bei geringer Vergütung macht diese Zielgruppe weniger als 2% der Betreuten aus. Die IFD sollten also für die Vermittlung von Werkstattbeschäftigten bzw. Leistungsberechtigten eine spezielle Basis- und Fallfinanzierung erhalten sowie mit entsprechend geschultem Personal ausgestattet werden, das gute Vernetzungen zu Schulen, Werkstätten, Arbeitgebern, Eltern und Angehörigen und anderen relevanten Partnern in der Region aufbaut, passgenau vermittelt und die Klienten so lange und so intensiv begleitet, wie dies erforderlich ist. Der spezielle Rechtsanspruch für diesen Personenkreis auf die in § 110 des SGB IX aufgeführten Leistungen sollte auch im Leistungsrecht der Sozialgesetzbücher II, III, VI und VIII eindeutig verankert werden.