

Gestaltung des Werkstattrechts durch die Lebenshilfe

Dr. Sabine Wendt

Die Lebenshilfe ist mit dem Ziel angetreten, geistig behinderten Menschen eine dezentrale, wohnortnahe Betreuung zu ermöglichen. Daher stand sie bereits bei ihrer Gründung 1958 vor der Herausforderung, Schulabgängern nicht nur ein Wohnen in der Gemeinde zu ermöglichen, sondern auch eine Beschäftigung.

Aus den ersten Bastel- und Werkstuben wurden die beschützenden Werkstätten.

Im Jahr	1962 waren es 17 Einrichtungen
	1965 waren es 69 Einrichtungen
	1968 waren es 140 Einrichtungen
	1974 waren es 250 Einrichtungen
	1980 waren es 330 Einrichtungen
	1982 waren es 342 Einrichtungen

für behinderte Menschen in Trägerschaft der Lebenshilfe oder anderer Träger. Damit wurden erstmals geschützte Arbeitsplätze für geistig behinderter Menschen nicht nur im Rahmen von Anstalten als Teil der vollstationären Hilfe geschaffen, sondern als teilstationäres Angebot, bei dem der behinderte Mensch bei seinen Eltern oder in einem von dem Arbeitsplatz getrennten Wohnheim leben konnte.

Bereits im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 30.06.1961 und der dazu ergangenen Eingliederungshilfeverordnung vom 27.05.1964 wurde die Möglichkeit der Beschäftigung in einer Werkstatt der Eingliederungshilfe erwähnt, ohne aber im Einzelnen zu definieren, was darunter verstanden wird.

Erst mit dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG) vom 01.05.1974 und der Werkstättenverordnung (WVO) vom 13.08.1980 legte der Gesetzgeber die rechtlichen Grundlagen für die Werkstatt in ihrer heutigen Form. Ein Anerkennungsverfahren wurde eingeführt, um sicherzustellen, dass nur Einrichtungen, die die fachlichen Anforderungen der WVO erfüllten, die Rehabilitationsleistungen mit staatlicher Förderung anbieten durften. Die Werkstätten haben sich also erst in der Praxis entwickelt, der Gesetzgeber hat sich später an diesen Modellen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens orientiert.

Neben der 1975 gegründeten Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten war die Bundesvereinigung Lebenshilfe maßgeblich an dem Gesetzgebungsverfahren beteiligt, und gab im Rahmen von Anhörungen wesentliche Impulse. Als „Vater“ der Lebenshilfe-Werkstätten kann Manfred Sauter bezeichnet werden, der als zuständiger Bereichsleiter den flächendeckenden Aufbau eines Werkstattnetzes in Deutschland anleitete, den Werkstatt-Ausschuss gründete und die inhaltlichen Stellungnahmen für die damals maßgeblichen Anhörungen vorbereitete. Eine Rechtsabteilung gab es erst ab 1980 in der Bundesvereinigung Lebenshilfe.

Von vornherein waren die Eltern bei den Werkstattgründungen beteiligt, das galt auch für den Aufbau eines Werkstattnetzes nach der Wiedervereinigung 1990 in Ostdeutschland. Sie übernahmen zum Teil auch selbst die Verantwortung als Geschäftsführer: So Egon Meesters, langjähriger Vorsitzender der LAG Werkstätten in Bayern in Landshut, Herbert Burger, Vorsitzender des Landesverbands Niedersachsen und Mitglied der Bundeskammer der Bundesvereinigung Lebenshilfe in Seelze oder Burkhard Gerstner, Vertreter für Sachsen im Ausschuss Arbeit für Annaberg/Buchholz, um nur einige der „Pioniere“ in Doppelfunktion als Elternteil und Werkstattleiter zu nennen.

Bereits 1968 erarbeitete der Werkstattausschuss der Bundesvereinigung Lebenshilfe eine Werkstatt-Empfehlung, die er mit der Deutschen Vereinigung für die Rehabilitation Behinderter abstimmte. Man einigte sich auf die neue Bezeichnung „Werkstatt für Behinderte“ statt geschützter oder beschützender Werkstatt, die dann auch vom Gesetzgeber übernommen wurde. Mit dem neuen Namen sollte

verdeutlicht werden, dass die Werkstatt keine arbeitstherapeutische Einrichtung sein sollte, sondern in ihrer Aufgabenstellung den normalen Produktionsstätten des allgemeinen Arbeitsmarkts soweit wie möglich angenähert werden sollte, ohne darüber den rehabilitativen Auftrag zu vernachlässigen. Damit sollten Dauerarbeitsplätze für geistig behinderte Menschen geschaffen werden, bis eine Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglich sei (Werkstatthandbuch EGL. 1992, Kapitel B1).

Schon im Rahmen der 4. BSHG-Novelle 1980 forderte die Bundesvereinigung Lebenshilfe einen gesetzlich abgesicherten Mindestlohn in Werkstätten, der dem im zweiten Jahr des Arbeitstrainings gezahlten Ausbildungsgelds von 85.- DM entsprechen sollte (Lebenshilfe-Zeitung (LHZ) 1/1980). Erst 16 Jahre später wurde dieser Gesetzgebungsvorschlag mit der Werkstattreform 1996 in § 54 b Abs. 2 SchwbG umgesetzt.

Bereits 1972 hat die Bundesvereinigung Lebenshilfe eine Empfehlung zur Berufsbildung behinderter Menschen erarbeitet, die ein qualifiziertes Arbeitstraining zur Vorbereitung auf die spätere Tätigkeit im Arbeitsbereich der Werkstatt vorsah (LHZ 1/1980). Dieser Vorschlag wurde durch das Arbeitsförderungsgesetz (vom 1.8.1979) realisiert, wonach die Bundesanstalt für Arbeit die Zuständigkeit für die Ausbildung in der Werkstatt bekam.

1987 setzte das für die Werkstattgesetzgebung federführende Bundesministerium für Arbeit (BMA) Arbeitsgruppen zu den Themen „Rechtsstellung Behinderter in Werkstätten für Behinderte“, „Entgeltzahlung“ und „Mitwirkung“ ein, um eine Werkstattreform zu erarbeiten. An diesen drei Arbeitsgruppen waren auch Vertreter der Bundesvereinigung Lebenshilfe beteiligt.

Erst 1996 kam es zu einer Reform auf Grundlage dieser Vorschläge im SchwbG und im BSHG. Maßgebend durch die Vorschläge der Bundesvereinigung Lebenshilfe beeinflusst war die Klärung der Rechtsstellung der behinderter Mitarbeiter als „arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis“ in § 54 b Abs. 1 SchwbG. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Arbeitnehmerschutzgesetze im vollen Umfang auch auf Werkstattbeschäftigte Anwendung finden, und die Arbeitsgerichtsbarkeit für Streitigkeiten zwischen ihnen und der Werkstatt zuständig ist.

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen vom 29.9.2000 wurden Instrumente zur Erleichterung des Übergangs von Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geschaffen: Integrationsfachdienste, Arbeitsassistenten und Integrationsbetriebe. Ein Jahr später wurde mit dem SGB IX vom 19.6.2001 unter aktiver Beteiligung der Bundesvereinigung Lebenshilfe ein Paradigmenwechsel vollzogen, der behinderte Menschen nicht mehr zum Empfänger von Fürsorgeleistungen machte, sondern ihnen eigenständige Teilhaberechte zubilligte. Die Rechtsgrundlagen für die Werkstatt wurden im Rahmen des Rechts auf Teilhabe am Arbeitsleben gebündelt. Neu war die Einführung eines Eingangsverfahrens, das dem in Berufsbildungsbereich umbenannten Arbeitstraining vorgeschaltet werden sollte.

Außerdem wurde nach jahrzehntelanger Verzögerung die Mitwirkungsverordnung für Werkstattträte erlassen, die bereits von den Arbeitsgruppen ab 1987 im BMA durch ein Forschungsvorhaben vorbereitet worden war. Sie blieb zwar in ihren Inhalten hinter der Mustersatzung für die Mitwirkung von Werkstattträten der Bundesvereinigung Lebenshilfe von 1994 zurück, stellte aber die bisher nur auf freiwilliger Basis arbeitenden Werkstattträte auf eine gesetzliche Grundlage. In vielen Werkstätten arbeiten daneben Elternbeiräte auf Grundlage einer gemeinsamen Empfehlung des Elternrats und des Werkstattausschusses der Bundesvereinigung Lebenshilfe von 1988 (Werkstatt-Handbuch EGL 2006 Kapitel F 7).

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Bundesvereinigung Lebenshilfe einen wesentlichen Anteil an dem Ausbau eines flächendeckenden Netzes an Werkstätten für behinderte Menschen hat, die gegenwärtig über 200.000 behinderten Menschen ein Recht auf Arbeit garantieren.