

Zwischen Entgelt und Geltung: Zur Problematik von Lohnsystemen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung

Caroline Richter, Alexander Bendel¹

Auf einen Blick

Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) ermöglichen Beschäftigung zu einem der *Leistung angemessenen Arbeitsentgelt* aus dem Arbeitsergebnis, so schreibt es § 136 Abs. 1 S. 1 im Sozialgesetzbuch (SGB) IX bereits seit 2001 vor. Während das „Ob“ der leistungsgerechten Entgeltgestaltung gesetzlich vorgegeben ist, muss das „Wie“ hingegen durch die Werkstätten selbst konkretisiert und bemessen werden. Der rechtliche Rahmen gibt lediglich vor, dass das Entgelt der Beschäftigten – neben einem festgelegten Grundbetrag – auf Basis der *individuellen Leistung, Menge und Güte* der erbrachten Arbeit zu entrichten ist (§ 138 Abs. 2 S. 2 SGB IX). In den vergangenen 13 Jahren wurden bundesweit in mehr als 700 WfbM geeignete Ansätze zur Bemessung individueller Arbeitsleistung und zur Gestaltung geeigneter Entgeltordnungen gesucht, die Ergebnisse aber kaum thematisiert. Die Suche nach Orientierung bleibt vakant und wird durch aktuelle Entwicklungen brisanter: Wie kann die individuelle Arbeitsleistung, Arbeitsmenge und Arbeitsgüte in einem Tätigkeitsfeld bemessen werden, in dem der rehabilitative Auftrag wichtiger als die ökonomische Rationalität ist?

WfbM: Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb des ersten Arbeitsmarktes

Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) sind Einrichtungen zur Teilhabe und Eingliederung am bzw. in das Arbeitsleben (§ 136 Abs. 1 SGB IX). Zielgruppe von WfbM sind Menschen mit funktionalen Beeinträchtigungen (Behinderungen), die wegen Art oder Schwere der Beeinträchtigung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können (§ 136 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX). Die Beeinträchtigungen können physischer, psychischer, geistiger oder seelischer Art sein (§ 2 Abs. 1 SGB IX).

Die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) der WfbM beziffert für das Jahr 2012 in Deutschland 723 Werkstätten mit über 2.500 Betriebsstätten und mehr als 250.000 Beschäftigten im sogenannten Arbeitsbereich.²

Der rehabilitative Auftrag von WfbM ist umfangreich: Die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit der Beschäftigten soll erhalten, entwickelt, verbessert oder wiederhergestellt sowie die Entwicklung der Persönlichkeit unterstützt und eine Beschäftigung ermöglicht oder gesichert werden; zudem soll der Übergang von geeigneten Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch entsprechende Maßnahmen gefördert werden (§§ 39, 136 Abs. 1 Nr. 1, 2 SGB IX).

Um diese Aufgaben zu erfüllen, sind WfbM in drei Bereiche gegliedert. Das i.d.R. dreimonatige *Eingangsverfahren* ist der Aufnahme in die WfbM vorgeschaltet und dient zur gegenseitigen Einschätzung und Orientierung, aus der die erste Eingliederungsplanung hervorgeht (§ 40 SGB IX, § 3 der Werkstättenverordnung WVO). Der *Berufsbildungsbereich* (BBB) umfasst einen zwölfmonatigen Grundkurs und einen ebenso langen Aufbaukurs, in denen die Leistungsfähigkeit gefördert werden soll (§ 40 SGB IX, § 4 WVO). Nach dem BBB haben die Teilnehmenden die Möglichkeit, in den unbefristeten *Arbeitsbereich* (AB) der Werkstatt zu wechseln. Die Arbeitsplätze im AB umfassen unterschiedliche Aufgaben, um der Art und Schwere der Behinderung, der individuellen Leistungsfähigkeit, Eignung und Neigung der Beschäftigten möglichst optimal zu entsprechen. Zudem sollen sie den Tätigkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weitgehend gleichen und Personen angeboten werden, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (noch) keine Chance auf eine reguläre Erwerbsarbeit haben (§ 41 SGB IX, § 5 WVO).

Wirtschaftlichkeit der verwertbaren Arbeitsleistung

Die Aufnahme in eine Werkstatt erfolgt unabhängig von der Ursache, Art und Schwere der Behinderung, auch unabhängig von der Minderung der Leistungsfähigkeit und einem ggf. bestehenden besonderen Bedarf an Förderung, begleitender Betreuung oder Pflege (§ 137 Abs. 1 SGB IX). Dennoch muss die Beeinträchtigung ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Leistungsfähigkeit zulassen (§ 136 Abs. 2 Nr. 1 SGB IX).³ Nach Urteil des Bundessozialgerichtes vom 29.6.1995 (11 RAr 57/94, BSGE 76, 178-184) ist das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung (...) zu erwarten, wenn der Behinderte an der Herstellung der von diesen Werkstätten vertriebenen Waren und Dienstleistungen durch nützliche Arbeit beteiligt werden kann. Eine solche Arbeitsleistung ist ausreichend, ohne dass es auf ein wirtschaftliches Verhältnis von Personalaufwand und Arbeitsergebnis im Sinne betriebswirtschaftlicher Erwägungen ankommt (BSG SozR 4100 § 58 Nr. 14; BSG SozR 3-4100 § 58 Nr. 6)“. Irrelevant ist also, inwiefern Arbeits-, Sach- und Personalaufwand sowie Arbeitsergebnis in einem wirtschaftlichen Verhältnis zueinander stehen; ebenso unerheblich ist demnach auch, inwiefern die ein-

zelnen Beschäftigten die Kosten ihrer Arbeitsplätze in der Werkstatt erwirtschaften.

Die Frage der Entgeltordnung vor dem Hintergrund aktueller Spannungsfelder

Werkstätten stehen *juristisch* und *politisch* aktuell in der Kritik des *UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, die von Deutschland im Jahr 2009 ratifiziert wurde; als Segregationsräume und Teilhabehemmnis stehen sie im Kontrast zu dem Inklusionsideal des völkerrechtlichen Vertrags.⁴ Zudem haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen geändert: Die öffentlichen Träger (die die Finanzierung von Eingliederungsleistungen erbringen) stehen unter zunehmendem Kosten- und Einsparungsdruck. Die Werkstätten sind daher gehalten, sich verstärkt durch zusätzliche Aufträge Dritter zu finanzieren. Sie dürfen dabei aufgrund von Kostenübernahmevereinbarungen mit den jeweiligen Trägern der überörtlichen Sozialhilfe bzw. Eingliederungshilfe jedoch weder frei expandieren noch frei rationalisieren, was in einem gewissen Widerspruch zu der Forderung nach wirtschaftlichem Handeln steht.

Damit geraten *ökonomische* Aspekte in den Fokus und konturieren das zentrale Spannungsfeld für die Frage der Entgeltordnung: das Verhältnis zwischen marktförmiger Leistungserbringung und rehabilitativem Teilhabeauftrag.⁵

Die Übernahme von Aufträgen aus der freien Wirtschaft oder der öffentlichen Verwaltung haben Marktprinzipien in Werkstätten verankert, denn hiermit gehen Ansprüche an die Dauer und Qualität der Arbeitserbringung einher. Grundsätzlich erfüllen Werkstätten als geschütztes Arbeitsfeld jedoch einen Rehabilitationsauftrag; es steht nicht die produktivitätsorientierte Umsatzmaximierung im Vordergrund. Der Rehabilitationsauftrag gilt einer Zielgruppe, die i.d.R. nicht in einem Arbeitsverhältnis, sondern in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis zur WfbM steht und ist repräsentiert durch Betreuungs- und Angebotsstrukturen, die auf Therapie, Stabilisierung und Kompetenzerweiterung ausgerichtet sind. Dies gilt nicht nur für den Eingangs- und Bildungsbereich, sondern auch im Arbeitsbereich. Um den individuellen Bedürfnissen der Beschäftigten gerecht zu werden, besteht in vielen WfbM die Möglichkeit, häufigere Pausen einzu-

legen oder Therapieangebote sowie Maßnahmen zur Persönlichkeitsentwicklung und -stabilisierung auch während der Dienstzeit in Anspruch zu nehmen.

Diese Strukturen stehen im Gegensatz zur markt-gängigen Erbringung von Arbeitsleistung und erschweren die Frage der Entgeltgestaltung.

Entgeltordnungen und Lohnfindung in WfbM

Ein Recht auf Arbeitsentgelt haben alle Beschäftigten von WfbM (§ 136 Abs. 1 SGB IX). In der Regel sollen die Werkstätten mindestens 70 Prozent ihres erwirtschafteten Arbeitsergebnisses als Arbeitsentgelte an die Beschäftigten auszahlen (§ 12 Abs. 5 S. 1 WVO).

Das insgesamt geringe Arbeitsentgelt (in den deutschen Werkstätten beträgt es für Menschen mit Behinderung durchschnittlich unter 200 Euro im Monat bei einer Mindestbeschäftigungszeit von 35 Stunden in der Woche)⁶ setzt sich aus drei Beträgen zusammen:

(1) Grundbetrag

(§ 125 SGB III i.V.m. § 138 Abs. 2 SGB IX)

Der gesetzlich vorgeschriebene Grundbetrag wird aus dem Gewinn der Werkstatt bezahlt. Alle Beschäftigten im Arbeitsbereich erhalten den gleichen Grundbetrag. Die Höhe des Grundbetrages entspricht dem Ausbildungsgeld, das die Bundesagentur für Arbeit den behinderten Menschen im Berufsbildungsbereich zuletzt leistet.

(2) Arbeitsförderungsgeld

(§ 43 SGB IX)

Das Arbeitsförderungsgeld wird an alle Beschäftigten vom Rehabilitationsträger unabhängig von den Arbeitsleistungen bezahlt. Es kann bis zu 26 Euro hoch sein und wird Beschäftigten gewährt, die weniger als 325 Euro monatlich bekommen.

(3) Individueller Steigerungsbetrag

(§ 138 Abs. 2 SGB IX)

Der individuelle Steigerungsbetrag ist – wie bereits einführend skizziert – abhängig von der Arbeitsleistung der Beschäftigten und nach juristischer Diktion an der Arbeitsmenge und -güte zu bemessen.

Problematisierung

Für die Werkstätten ist die Ermittlung und Festlegung des individuellen Steigerungsbetrags eine große Herausforderung, denn das „Wie“, also die Gestaltung, Staffelung und Bemessung, obliegt ihnen allein.⁷ Je nach Entgeltsystem können sie neben quantitativen und qualitativen Merkmalen der Arbeitsleistung auch die Komplexität der Arbeitsanforderungen, das Sozialverhalten, Witterungs-, Schmutz- oder Lärmzulagen, das Lebensalter und die Dauer der Werkstattzugehörigkeit berücksichtigen. Der Leistungsträger hat dabei das Recht auf Prüfung, nicht aber auf Gestaltung. Bei unseren Recherchen konnte nur eine geringe Zahl veröffentlichter Entgeltordnungen identifiziert werden, mit einer erheblichen Varianz hinsichtlich Detaillierungsgrad und Anforderungsmerkmalen. Statt Kriterien der Arbeitsplatzanforderungen geraten dabei auch Quantifizierungen zu Engagement und Motivation in den Bemessungskatalog, die auf dem ersten Arbeitsmarkt undenkbar wären.

Praktisch sind mindestens drei Klärungsbedarfe erkennbar:

(a) Bemessung der Löhne nach objektivier- und vergleichbaren Kriterien (Wie sind diese festzulegen? Woran orientieren sie sich? etc.);

(b) Anwendbarkeit der Kriterien durch dafür geeignetes Personal (Ist eine vollumfassende Kontrolle der Arbeitsleistung sinnvoll? Wer kann diese Kontrolle überhaupt leisten? etc.);

(c) Prozessgestaltung und Beteiligungen bzw. Abstimmungen der Akteure (Wer ist an der Lohnfindung beteiligt? Wie wird diese kommuniziert? etc.).

Lohnfindung ist auch auf dem *ersten Arbeitsmarkt* ein komplexer Prozess. Es können diverse Parameter bei der Bemessung eines „gerechten Lohnes“ sowie zahlreiche Lohn Typen (nach Akkord, Zeit, Prämien, Pensum, Pauschale oder Programm)⁸ unterschieden werden. Durch die hier vollzogene Darlegung der besonderen Rahmenbedingungen in WfbM ist erkennbar, welche Herausforderung die Lohnfindung gerade in den Werkstätten darstellt. Vor dem Hintergrund der vielschichtigen Aufgaben erzeugt die unscharfe Formulierung des Gesetzgebers – Lohnfindung in WfbM an Arbeitsleistung, vor allem an Arbeitsquantität und -güte zu bemessen – eher Unsicherheitszonen als Orientierungshilfen.

Diskussionswürdig bleibt, dass die viel Spielraum gewährende Gesetzeslage durch eine tendenziell eher rigide ökonomische Logik auf Seiten der WfbM ausgefüllt wird. Detaillierte, entweder tayloristisch⁹ oder aber hochgradig fürsorgeorientiert anmutende Arbeitsbewertungskataloge sollen Sicherheiten dort schaffen, wo der Gesetzgeber im Vagen bleibt. Auf einer solchen Grundlage entstehende Löhne sind dann zwar marktgerecht, andere zu berücksichtigende Gerechtigkeitsdimensionen (Bedarfsgerechtigkeit, Prozessgerechtigkeit, Teilhabegerechtigkeit etc.) bleiben jedoch unberücksichtigt.

Resümee und Ausblick

Die Bemessung von leistungsgerechtem Entgelt anhand der Kriterien *Arbeitsleistung*, *Arbeitsmenge* und *Arbeitsgüte* muss für die Praxis in WfbM konkretisiert werden, um die Unsicherheitszonen einzudämmen und Orientierungshilfen zu bieten. Dabei sind die derzeit praktizierten Entgeltordnungen und deren Umsetzungen heterogen und selten veröffentlicht. Der intensivierete Austausch von Akteuren aus Praxis, Politik, Wissenschaft und Recht kann dazu beitragen, die divergierenden Ansprüche zwischen marktförmiger Dienstleistungserbringung und Rehabilitationsauftrag, zwischen ökonomischer und pädagogischer Handlungslogik zu eruieren. Die Diskussion und das Lernen aus bisherigen Ansätzen und Erfolgsmodellen zu leistungsgerechten Entgeltordnungen in WfbM sind überfällig, vor dem Hintergrund der aktuellen Spannungsfelder aber dringend geboten.

- 1 Caroline Richter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Arbeitsorganisation und -gestaltung (Ruhr-Universität Bochum). Alexander Bendel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Management und Organisation (IMO Bochum).
- 2 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen 2013: Menschen in Werkstätten, <http://www.bagwfbm.de/page/25>; und: Die BAG WfbM. <http://www.bagwfbm.de/page/24> [26.5.2014].
- 3 Dazu kritisch: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2013: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des SGB IX, v.a. Seite 18, http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2013/DV-24-12-SGB-IX [26.5.2014].
- 4 Vertiefend: J. Heyer, K. Völker 2013: Studie mit Diskussionsbedarf: UN-Hochkommissariat zur Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderung, in: Werkstatt: Dialog, 29. Jahrgang, Heft 4, S. 8-11, und A. Waldschmidt 2005: Behindertenpolitik im Spannungsverhältnis zwischen Normierung und Normalisierung, in: S. Graumann, K. Grüber (Hrsg.): Anerkennung, Ethik und Behinderung. Beiträge aus dem Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft, Münster: Lit Verlag, S. 175-194.
- 5 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (2013): Werkstatt und Wirtschaft, <http://www.bagwfbm.de/page/26> [26.5.2014].
- 6 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen 2014: Verdienst in Werkstätten, <http://www.bagwfbm.de/page/101> [26.5.2014].
- 7 Z. B. S. Wendt 2002: Die Lohnzahlung in Werkstätten für behinderte Menschen, in: Behindertenrecht, 41. Jahrgang, Heft 7, S. 205-208; R. Knapp 2004: Die Zukunft der einfachen Arbeiten in der WfbM – Tendenzen und Prognosen, <http://www.bagwfbm.de/article/170> [26.5.2014]; M. König, H. Clausen 2012: Fachkräftemangel in den Werkstätten?! Ergebnisse einer empirischen Studie, in: Werkstatt: Dialog, 28. Jahrgang, Heft 6, S. 38-39.
- 8 Vertiefend: K. Schmierl 2010: Lohn und Leistung, in: F. Böhle, G. G. Voß, G. Wachtler (Hrsg.): Handbuch Arbeitssoziologie, Wiesbaden: VS Verlag, S. 359-383.
- 9 Vertiefend: H. Minssen 2006: Arbeits- und Industriosozologie. Eine Einführung, Frankfurt am Main/New York: Campus, Kap. 3.