

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Geisenhofer, Burger, Braun, Frau Hürland, Ziegler, Maucher, Dr. Jenninger und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 7/3906 (neu) –**

betr. Anerkennung von Werkstätten für Behinderte

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat mit Schreiben vom 26. August 1975 – VR 1 – 68 die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

I. Allgemeines

Gesetzliche Grundlage für die neue Konzeption der Werkstätten für Behinderte ist § 52 des Schwerbehindertengesetzes (SchwbG), das am 1. Mai 1974 in Kraft getreten ist. § 52 lautet wie folgt:

- „1. Die Werkstatt für Behinderte ist eine Einrichtung zur Eingliederung Behinderter in das Arbeitsleben. Sie bietet denjenigen Behinderten, die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können, einen Arbeitsplatz oder Gelegenheit zur Ausübung einer geeigneten Tätigkeit.
2. Die Werkstatt muß es den Behinderten ermöglichen, ihre Leistungsfähigkeit zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen und ein dem Leistungsvermögen angemessenes Arbeitsentgelt zu erreichen. Sie soll über ein möglichst breites Angebot an Arbeitsplätzen und Plätzen für Arbeitstraining sowie über eine Ausstattung mit begleitenden Diensten verfügen.
3. Die Werkstatt soll allen Behinderten unabhängig von Art oder Schwere der Behinderung offen stehen, sofern sie in der Lage sind, ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen.“

Dieser gesetzlich umschriebene Begriff der Werkstatt für Behinderte gilt nicht nur für den unmittelbaren Anwendungsbereich des Schwerbehindertengesetzes; durch entsprechende Gesetzesänderungen wurde sichergestellt, daß dieser Begriff auch Eingang gefunden hat in das Arbeitsförderungsgesetz (§ 61 Abs. 1) und in das Bundessozialhilfegesetz (§ 40 Abs. 3). Auch in dem Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter vom 7. Mai 1975 wurde dieser Werkstattbegriff zugrunde gelegt; die Behin-

derten, die in anerkannten Werkstätten im Sinne des § 52 SchwbG tätig sind, werden kraft Gesetzes in die Kranken- und Rentenversicherung einbezogen.

Ausgangspunkt des Regierungsentwurfs für das Schwerbehindertengesetz war die Überlegung, daß nach dem Arbeitsförderungsgesetz, das einen ersten Einstieg in eine bessere institutionelle Förderung der Werkstätten gebracht hatte, nun im Rahmen des Schwerbehindertengesetzes ein zweiter Schritt getan werden sollte, nämlich zu einer Förderung und damit zu einer Sicherstellung des laufenden Betriebs der Werkstätten zu kommen. Der Neubau einer Werkstatt ist erst dann sinnvoll, wenn es gelingt, durch ständige Aufträge die Beschäftigung der Behinderten in der Werkstatt sicherzustellen.

Die richtig verstandene Aufgabe der Werkstätten entspricht in vollem Umfang den Zielvorstellungen des Schwerbehindertengesetzes, die in seiner vollen Bezeichnung „Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft“ besser zum Ausdruck kommen. Das Primär Anliegen des Gesetzes geht auf die Beschäftigung der Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, daß jeder Arbeitgeber, der über mehr als 15 Arbeitsplätze verfügt, 6 v. H. der Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten zu besetzen hat. Arbeitgeber, die dieser Verpflichtung nicht nachkommen, haben für jeden nichtbesetzten Pflichtplatz eine Ausgleichsabgabe von 100 DM monatlich zu zahlen. Diese Verpflichtung trifft künftig auch die Arbeitgeber der öffentlichen Hand. Die Verwendung der Ausgleichsabgabe ist kraft Gesetzes (§ 8 Abs. 3) zweckgebunden für die Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter. Nicht alle Schwerbehinderten können auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unterkommen. Wegen Art und Schwere der Behinderung sind viele auf einen Arbeitsplatz in einer Werkstatt für Behinderte angewiesen. Die Werkstätten stellen jedoch bis heute eine Schwachstelle im Rehabilitationsgeschehen dar. Weder ihre Zahl, noch ihre Qualität reichen aus.

Deshalb lag der Gedanke nahe, die nach dem Schwerbehindertengesetz zu zahlende Ausgleichsabgabe für die Förderung der Werkstätten einzusetzen, und zwar unmittelbar als auch mittelbar.

Die unmittelbare Förderung soll dadurch geschehen, daß die den Hauptfürsorgestellten und dem Ausgleichsfonds zufließenden Mittel der Ausgleichsabgabe unmittelbar als Investitionshilfen zum Auf- und Ausbau von Werkstätten eingesetzt werden.

Zur mittelbaren Förderung werden für die abgabepflichtigen Arbeitgeber Anreize geschaffen, den Werkstätten künftig Aufträge zu erteilen, um auf diese Weise eine laufende Beschäftigung sicherzustellen. 30 v. H. jeder Auftragssumme können auf die bestehenden Verpflichtungen zur Zahlung von Ausgleichsabgaben verrechnet werden. Es ist zu erwarten, daß die Arbeitgeber eher bereit sein werden, von dieser Ausweichmöglichkeit Gebrauch zu machen, als die Ausgleichsabgabe unmittelbar an die Hauptfürsorgestellten zu zahlen.

Die Nutzbarmachung der Ausgleichsabgabe für die Werkstätten entspricht nicht nur dem im Gesetz vorgeschriebenen Verwendungszweck, sie ist zugleich Ausdruck einer großen Solidarität in der beruflichen Rehabilitation, in der die Beschäftigung von Behinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und die Beschäftigung in einer Werkstatt gleichrangig nebeneinander stehen.

Das Schwerbehindertengesetz hat die Hilfen für die Werkstätten nicht auf diesen Anreiz zur Erteilung von Lieferaufträgen beschränkt. Zu Lasten der öffentlichen Hand ist im § 54 SchwbG eine weitere Vergünstigung eingefügt worden: Danach sind Aufträge der öffentlichen Hand, die von den Werkstätten für Behinderte ausgeführt werden können, bevorzugt diesen Werkstätten anzubieten.

Es handelt sich hierbei um die Nutzbarmachung von Erfahrungen, die in der Nachkriegszeit mit der Förderung von Evakuierten, Verfolgten, Vertriebenen, Flüchtlingen und Zonenrandbetrieben gemacht worden sind. Den Werkstätten wird hierdurch die Möglichkeit eröffnet, bei der Abgabe von Angeboten mit anderen Anbietern der gewerblichen Wirtschaft in Konkurrenz zu treten. Den Werkstätten ist der Zuschlag auch dann zu erteilen, wenn ihr Angebot geringfügig, d. h. je nach Auftragssumme zwischen 6 und 0,5 v. H. über dem Angebot der Konkurrenten liegt. Im Hinblick auf die vielfältigen Bedürfnisse der öffentlichen Hand – zu denken ist beispielsweise nur an den Bedarf von Bundespost und Bundeswehr – sind die im § 54 SchwbG liegenden Hilfsmöglichkeiten für die Werkstätten bisher noch nicht voll gewürdigt worden. Die Einzelheiten der bevorzugten Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand sind in Richtlinien geregelt, die der Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung erlassen hat (vgl. Bundesanzeiger Nr. 152 vom 20. August 1975).

Die wirksame Wahrnehmung der in den §§ 53 und 54 SchwbG liegenden Chancen hat zur Voraussetzung, daß sich im Erscheinungsbild der Werkstät-

ten, insbesondere was Betriebsführung, Leistungsfähigkeit und Flexibilität angeht, noch einiges ändern muß.

Über diese Ausgangslage für das neue Schwerbehindertengesetz, den laufenden Betrieb der Werkstätten wirksam abzusichern, bestand allgemeine Übereinstimmung. Die Schwierigkeiten begannen bei der Frage, wie die Werkstatt, die dieser Vergünstigung teilhaftig werden sollte, auszusehen hatte, d. h. von welcher Konzeption der Werkstatt auszugehen war.

Die Diskussionen darüber hatten schon nach Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes und der auf ihm beruhenden Anordnung Rehabilitation sowie der hierzu erlassenen Durchführungsanweisungen begonnen. Es hatten sich zwei gegensätzliche Meinungen herausgebildet. Auf der einen Seite ein Standpunkt mit einer stärkeren Betonung der arbeitsmarkt- und produktionsorientierten Seite der Werkstatt, und auf der anderen Seite ein Standpunkt aus der Sicht der Sozialhilfe mit einem Schwergewicht auf der sozialen, pädagogischen und therapeutischen Funktion der Werkstatt.

Zielvorstellung der Bundesregierung war es, beiden Komponenten der Werkstatt gerecht zu werden und zu einer einheitlichen Auffassung und damit zu einer einheitlichen Konzeption der Werkstätten zu gelangen und es nicht zu einer Doppelspurigkeit im Werkstattbereich kommen zu lassen. Denn das hätte sich zwangsläufig für die Behinderten nachteilig ausgewirkt. Der Übergang von einfacheren Werkstätten zu qualifizierteren Einrichtungen mit größeren Anforderungen an die Behinderten wäre mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Außerdem dürfte es kaum möglich sein, allein schon vom finanziellen Aufwand her, regional überall beide Typen von Werkstätten anzubieten. Schon diese rein praktischen Überlegungen, bestärkt durch Erfahrungen aus England mit seinen produktionsorientierten Remploy-Werkstätten auf der einen und den social-workshops auf der anderen Seite, führten dazu, daß die Regierungsvorlage von einem einheitlichen Werkstattbegriff ausging.

Dabei wird vorausgesetzt, daß die Werkstatt für Behinderte nicht die geringste Bedeutung in der Kette der Rehabilitationsstätten hat, – angefangen im medizinischen, pädagogischen oder beruflichen Bereich bis hin zur sozialen oder pflegerischen Einrichtung –, sondern daß die Werkstatt eine ganz bestimmte Funktion innerhalb der Rehabilitationskette zu erfüllen hat. Das bedeutet, daß nicht jeder Behinderte, unabhängig von der Leistungsfähigkeit und von der Pflegebedürftigkeit, Anspruch auf Aufnahme in eine Werkstatt hat. Daraus folgt, daß neben oder nach der Werkstatt weitere Einrichtungen der Rehabilitation vorhanden sein müssen, um auch solchen Behinderten einen Platz zu bieten, die wegen der Struktur der Werkstatt dort nicht arbeiten oder tätig sein können. Es ist bekannt, daß man in der Vergangenheit aus Mangel an anderen Einrichtungen gezwungen war, Behinderte aus Tagesstätten, Sonderkindergärten, Sonderschulen und aus den Familien in eine Werkstatt aufzunehmen,

um sie dort irgendwie unterzubringen. Hierdurch ist aber vielfach die wirkliche Aufgabe, das wirkliche Bild und die wirkliche Konzeption der Werkstätten verfehlt worden.

Die Schwierigkeiten einer einheitlichen Konzeption lagen darin, daß man scheinbar gegen den Grundsatz der spezialisierten Rehabilitationseinrichtungen verstößt, wenn man mehr und weniger leistungsfähige Behinderte in einer Werkstatt zusammenfaßt, wenn man zuläßt und sogar fordert, daß die Werkstatt nicht nur über Arbeitsplätze, sondern auch über Einarbeitungs-, Trainings- und Ausbildungsplätze verfügen soll.

Die nach den Grundsätzen der spezialisierten Rehabilitationseinrichtungen konzipierten Berufsförderungswerke, Berufsbildungswerke und Zentren der Zweiten Phase der Rehabilitation haben – in bewußter Abkehr von der Theorie des „alles unter einem Dach“ – in den letzten Jahren zu einer sichtbaren Aufwärtsentwicklung der Rehabilitation in Deutschland geführt. Was lag also näher, als diese Grundsätze auch auf die Konzeption der Werkstatt für Behinderte anzuwenden? Denn ohne Zweifel wäre eine rein produktionsorientierte, nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien organisierte Werkstatt in der Lage, ohne große Subventionen auszukommen und auch geeignet, den in ihr tätigen Behinderten verhältnismäßig hohe Löhne zu garantieren. Damit würde aber eine so konzipierte Werkstatt die zu lösende Aufgabe nur zu einem kleinen Teil bewältigt haben, wenn nämlich der größere Teil der auf eine Tätigkeit in den Werkstätten angewiesenen Behinderten draußen vor den Toren der Werkstatt bleiben müßte. Die Aufgabe, um die es bei den Werkstätten geht, heißt: berufliche Rehabilitation für diejenigen, die einer beruflichen Rehabilitation fähig sind und auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht arbeiten können. Deshalb müssen die Konflikte, die eine einheitliche Werkstattkonzeption zwangsläufig mit sich bringt, in Kauf genommen werden.

Zur Erläuterung der Vorstellungen über eine einheitliche Werkstatt hat ein Arbeitspapier beigetragen, das der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung am 3. Dezember 1973 vorgelegt hat und das Gegenstand von Beratungen im federführenden Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages gewesen ist. Das Arbeitspapier geht aus von der doppelten Zielsetzung der Werkstatt: nämlich von der Gleichrangigkeit der produktionsorientierten und der sozialen Komponente und versucht, daraus eine einheitliche Konzeption der Werkstatt zu formulieren.

Ein zweiter Punkt, der im Zusammenhang mit der Diskussion um die Werkstatt besonders umstritten gewesen ist, war das Verfahren zur Anerkennung der Werkstätten. Es war selbstverständlich, daß nach den Erfahrungen, die im alten Schwerbeschädigten-gesetz mit den sogenannten Schwerbeschädigtenbetrieben gemacht worden waren, für die Werkstätten eine besondere Anerkennung vorgesehen werden mußte, wenn man bei der Inanspruchnahme der vorgesehenen Vergünstigungen vorbeugen wollte.

Vorstellung der Bundesregierung war es, im Anschluß an die durch das Arbeitsförderungsgesetz geschaffenen Finanzierungshilfen die Bundesanstalt für Arbeit auch mit dem Anerkennungsverfahren zu beauftragen, und zwar unter Beteiligung der Sozialhilfe.

Demgegenüber hat der Bundesrat vorgeschlagen, die Arbeitsministerien der Länder für zuständig zu erklären. Eine solche Lösung hätte dazu führen können, daß sich die Werkstattsituation in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich entwickelt hätte und daß man vielleicht niemals zu einer einheitlichen Werkstatt in der Bundesrepublik gekommen wäre.

Das Anliegen der Bundesregierung ging deshalb dahin, in jedem Fall ein bundeseinheitliches Anerkennungsverfahren sicherzustellen. Das war nur zu erreichen, wenn eine einheitliche und weisungsgebundene Verwaltung für das Verfahren zuständig oder zumindest federführend ist.

Diese Auffassung hat sich im Bundestag und schließlich auch im Vermittlungsausschuß durchgesetzt, jedoch mit der Maßgabe, daß die Bundesanstalt für Arbeit im Einvernehmen mit den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe zu entscheiden hat.

II. Zu den einzelnen Fragen

1. Aus welchen Gründen ist die Rechtsverordnung nach § 55 Abs. 3 SchwbG noch nicht erlassen?

Das Schwerbehindertengesetz hat in § 52 die neue Konzeption der „Werkstatt für Behinderte“ und in § 55 das Anerkennungsverfahren in den wesentlichen Grundzügen geregelt. Die Ergänzung und Ausfüllung dieses gesetzlichen Rahmens ist gemäß § 55 Abs. 3 des Schwerbehindertengesetzes einer Rechtsverordnung der Bundesregierung vorbehalten. Diese Rechtsverordnung soll erlassen werden, wenn mit allen am Werkstattgeschehen Beteiligten – den Ländern, den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, der Bundesanstalt für Arbeit und den Trägern der Werkstätten – über die im einzelnen zu stellenden Anforderungen eingehend beraten und Einvernehmen erzielt worden ist.

Diese Abstimmung ist auch deshalb notwendig, weil die institutionellen und individuellen Leistungen, die den Werkstätten bzw. den dort beschäftigten Behinderten von den zuständigen Rehabilitationsträgern gewährt werden, mit den Einzelheiten der Konzeption der Werkstatt abgestimmt sein müssen. Denn nur dann ist gewährleistet, daß an die Werkstatt von der Konzeption her nicht Anforderungen gestellt werden, deren finanzielle Auswirkungen nicht durch einen Leistungsträger abgedeckt sind.

Um den Werkstätten aber schon jetzt die Inanspruchnahme der im Schwerbehindertengesetz vorgesehenen Vergünstigungen zu ermöglichen, sind alle Beteiligten im vergangenen Jahr übereingekommen, zunächst ein vorläufiges Anerkennungs-

verfahren durchzuführen. Hierzu wurden im Herbst 1974 im Einvernehmen mit den Ländern, der Sozialhilfe und der Bundesanstalt für Arbeit „Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte“ und „Mindestvoraussetzungen für die vorläufige Anerkennung“ aufgestellt (vgl. Anlagen 1 und 2). Die Bundesanstalt für Arbeit hat dementsprechend schon zu Beginn des Jahres damit begonnen, Anerkennungen auszusprechen (siehe Antwort auf Frage 7).

Die „Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte“ – Stand 5. Dezember 1974 – sind nicht einseitig vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aufgestellt worden. Sie beruhen vielmehr auf der Fassung des Diskussionsvorschlages vom 3. Dezember 1973, der dem federführenden Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages bei der abschließenden Beratung des Schwerbehindertengesetzes vorgelegen hat. Der Ausschuß hat in seinem Bericht (Drucksache 7/1515) die Erwartung ausgedrückt, daß die Bundesregierung diese Grundsätze beim Erlaß der Rechtsverordnung beachtet. Die Grundsätze sind an die endgültige Fassung des § 52 des Schwerbehindertengesetzes angepaßt.

Eine Reihe wichtiger Einzelfragen, insbesondere die Ausgestaltung der Entgelte, die von der Werkstatt an die Behinderten zu zahlen sind, und die Ausgestaltung der individuellen Leistungen, die die zuständigen Rehabilitationsträger den in der Werkstatt beschäftigten Behinderten zu gewähren haben, bleibt zu klären. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat seine Auffassung zu diesen Fragen den Ländern, der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe mit Schreiben vom 16. Dezember 1974 mitgeteilt und um Stellungnahme gebeten (vgl. Anlage 3). Bisher sind die erbetenen Stellungnahmen nur teilweise übersandt worden, so daß die Bund/Länderbesprechung vom 5. Dezember 1974 noch nicht fortgesetzt werden konnte.

Im Interesse des Fortgangs der Sache wurde zwischenzeitlich eine ad hoc-Arbeitsgruppe mit Vertretern der beteiligten Ressorts, der Bundesanstalt für Arbeit, der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Werkstattpraxis gebildet, die sich bisher in zwei Sitzungen mit den Vorarbeiten zu Detailfragen befaßt hat. Die Fortsetzung der Bund/Länderbesprechung zur Erörterung der bisher vorliegenden Stellungnahmen und der bisherigen Ergebnisse der ad hoc-Arbeitsgruppe ist für Oktober 1975 vorgesehen und den Ländern mit Schreiben vom 18. Juli 1975 angekündigt.

2. In welcher Weise gedenkt die Bundesregierung sicherzustellen, daß bei der Vorbereitung für den Erlaß der Rechtsverordnung nach § 55 Abs. 3 SchwbG auch die Erfahrungen der freien Träger berücksichtigt und ausgewertet werden?

Die Bundesregierung wird die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege, die im wesentlichen die Träger der Werkstätten für Behinderte sind, auch bei der weiteren Diskussion um die Vorbereitung

der Rechtsverordnung beteiligen. Sie wird ihnen das Ergebnis der bisherigen Bemühungen in Form eines Thesenpapiers oder als Entwurf einer Rechtsverordnung zur Stellungnahme zuleiten. Darüber hinaus wird im Rahmen des Beirats für die Rehabilitation der Behinderten, der sich gemäß § 32 SchwbG in Kürze beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung konstituieren wird, Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben sein; dem Beirat gehört auch ein Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege an.

Von der Beteiligung der Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege bei der Neufassung der Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte am 5. Dezember 1974 mußte nur deshalb abgesehen werden, weil eine formelle Abstimmung nach der übereinstimmenden Auffassung von Bund und Ländern aus zeitlichen Gründen damals nicht mehr möglich war, weil sie zu einer Verzögerung des vorläufigen Anerkennungsverfahrens geführt hätte. Unter dem 17. April 1975 ist das Schreiben des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom 16. Dezember 1974 (vgl. Anlage 3) der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet worden; eine Antwort ist bisher nicht eingegangen.

3. Können die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung am 5. Dezember 1974 aufgestellten „Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte“ als Vorwegnahme der ausstehenden Rechtsverordnung nach § 55 Abs. 3 SchwbG angesehen werden, oder sind Veränderungen vorgesehen?
4. Zu welchen Punkten der genannten Grundsätze sind gegebenenfalls Veränderungen vorgesehen?

Wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, ist die Bundesregierung gehalten, die „Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte“ beim Erlaß der Rechtsverordnung zu beachten. Diese Grundsätze werden die Rechtsverordnung in ihren Grundzügen bestimmen. Einwendungen gegen deren Inhalt sind bisher nicht erhoben worden und sind auch nicht zu erwarten, nachdem diese Grundsätze zum einen den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und zum anderen zwischen Bund, Ländern, Sozialhilfe, Arbeitsverwaltung und auch Vertretern der Werkstattpraxis abgestimmt sind. Insbesondere die Bundesvereinigung der Lebenshilfe, die eine große Anzahl von Werkstätten für geistig Behinderte unterhält, war bei der Vorbereitung der „Grundsätze“ beteiligt und hat ihnen voll zugestimmt.

Bei der Rechtsverordnung wird es daher in erster Linie darum gehen, die näheren Einzelheiten beispielsweise zur Betriebsorganisation, zum Personalschlüssel, den begleitenden Diensten und zur Entgeltzahlung festzulegen.

5. In welcher Weise wird die Bundesregierung sicherstellen, daß auch nach erfolgter Definition des Begriffes „Mindestmaß wirtschaftlich ver-

wertbarer Arbeitsleistung“ alle Behinderten, die gemeinschaftsfähig und am Arbeitsplatz weitgehend unabhängig von Pflege sind, in die Werkstatt für Behinderte aufgenommen werden können?

Die Aufnahme des einzelnen Behinderten in die Werkstatt bestimmt sich nach Kriterien, die in § 62 des Schwerbehindertengesetzes festgelegt sind und sich aus dem Charakter der Werkstatt als einer Einrichtung zur Eingliederung in das Arbeitsleben (berufliche Rehabilitation) ergeben. Diese Kriterien werden konkretisiert durch Nr. 5 der „Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte“ – Stand: 5. Dezember 1974 – und Nr. 7 der „Mindestvoraussetzungen für die vorläufige Anerkennung einer Werkstatt für Behinderte“, die in gleicher Weise wie die „Grundsätze“ am 5. Dezember 1974 abgestimmt worden sind. Die zu erlassende Rechtsverordnung wird diese Kriterien soweit wie möglich im einzelnen zu regeln haben.

Die Entscheidung über die Aufnahme in die Werkstatt soll nach allgemeiner Auffassung durch ein Team, bestehend aus Vertretern der Werkstatt, der Sozialhilfe und der Arbeitsverwaltung getroffen werden. Auch das soll in der Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt werden. Die Zusammensetzung des Aufnahmeteam dürfte gewährleisten, daß auch die Belange der Behinderten gebührend berücksichtigt werden.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß eine Vielzahl von Werkstätten wegen der bestehenden Rechtsunsicherheit keinen Antrag auf Anerkennung gestellt haben?

Dem für das Schwerbehindertengesetz federführenden Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ist weder aus Eingaben noch auf andere Weise bekanntgeworden, daß eine Vielzahl von Werkstätten wegen bestehender Rechtsunsicherheit keinen Antrag auf Anerkennung gestellt hätten. Durch das Fehlen der in § 55 Abs. 3 des Schwerbehindertengesetzes vorgesehenen Rechtsverordnung ist nach Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Rechtsunsicherheit, die sich zum Nachteil der Werkstätten ausgewirkt hätte, nicht entstanden.

Die vorläufige Anerkennung, die den Werkstätten und den in ihnen beschäftigten Behinderten den Zugang zu den gesetzlich vorgesehenen Vergünstigungen eröffnet, hängt auch nicht vom Erlaß der Rechtsverordnung ab. Grundlage des vorläufigen Anerkennungsverfahrens, das in Übereinstimmung mit allen Beteiligten durchgeführt wird, sind §§ 52 ff. des Schwerbehindertengesetzes und die zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorschriften aufgestellten „Grundsätze“ sowie die „Mindestvoraussetzungen“, die in den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit Nr. 2/75 veröffentlicht worden sind.

Von einer Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Voraussetzungen für die vorläufige Anerkennung kann also keine Rede sein. Das zeigt allein schon die Tat-

sache, daß nur insgesamt 2 Anträge bisher abgelehnt worden sind. Wenn gleichwohl tatsächlich eine größere Anzahl von Werkstätten keinen Antrag auf Anerkennung gestellt haben sollte, so müßten hierfür andere Gründe maßgebend gewesen sein. Nach Auffassung der Bundesregierung liegt eine Schwierigkeit darin, daß bisher eine bundeseinheitliche Fachorganisation der Werkstätten nicht vorhanden ist. Hierdurch wird die Information der einzelnen Werkstätten erschwert. Die Bundesregierung hofft, daß nach Gründung der in § 32 Abs. 3 des Schwerbehindertengesetzes vorgesehene „Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für Behinderte“ auch eine Verbesserung des Informationsflusses gewährleistet ist.

7. Wieviel Werkstätten haben bislang einen Antrag auf Anerkennung gestellt, und wieviel davon sind bis zum 1. Juli 1975 positiv entschieden worden?

Nach dem jüngsten Bericht der Bundesanstalt für Arbeit haben bis zum 1. August 1975 insgesamt 157 Behinderteneinrichtungen Antrag auf vorläufige Anerkennung als Werkstatt für Behinderte gestellt. (Die Anträge auf Zulassung der Gleichbehandlung mit einer Werkstatt für Behinderte gemäß Artikel III § 7 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schwerbeschädigtenrechts sind hierbei nicht berücksichtigt.) Davon sind 116 Anträge positiv und nur 2 Anträge negativ beschieden worden. Bei 39 Anträgen steht eine Entscheidung noch aus. Dabei handelt es sich um Anträge, die von der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit an die Antragsteller zur Vervollständigung fehlender oder Klarstellung mißverständlicher Angaben zurückgegeben werden mußten. Nach den jüngsten Erfahrungen mit der Verfahrenspraxis der Bundesanstalt für Arbeit ist damit zu rechnen, daß die Bundesanstalt auch über diese Anträge unverzüglich entscheiden wird, sobald die Anträge mit den notwendigen Ergänzungen wieder vorgelegt werden.

8. Welches sind die Gründe für die Versagung der vorläufigen Anerkennung von Werkstätten für Behinderte?

Die Gründe für die Versagung der vorläufigen Anerkennung als Werkstatt für Behinderte in den beiden Fällen, in denen der Antrag abgelehnt werden mußte, sind folgende:

In dem einen Fall hat die Einrichtung nur 50 Plätze, davon sind nur 22 Plätze besetzt. Die Werkstatt steht nur männlichen Behinderten offen. Die Organisationsstruktur sieht nicht die funktionale Gliederung der Werkstatt in die drei Bereiche – Eingangsstufe, Trainings-/Ausbildungsstufe und Arbeitsplätze – vor. Das Verhältnis des vorhandenen Personals zu den Behinderten (Personalschlüssel) entspricht nicht den Mindestvoraussetzungen.

In dem anderen Fall ist die Einrichtung nicht bereit, die Entscheidung über die Aufnahme der Behinderten in die Werkstatt durch ein Team, dem auch Vertreter der Sozialhilfe und Arbeitsverwaltung angehören, treffen zu lassen. Darüber hinaus verfügt sie nicht über die Mindestausstattung an begleitenden Diensten wie sie in Nr. 6 der Mindestvoraussetzungen für die vorläufige Anerkennung als Werkstatt für Behinderte vorgesehen ist.

9. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um die betroffenen Werkstätten in die Lage zu versetzen, die Voraussetzungen für die vorläufige Anerkennung erfüllen zu können?

Die „Grundsätze“ und die „Mindestvoraussetzungen“, die der Arbeitsverwaltung als Grundlage für das Anerkennungsverfahren dienen, sind so gestaltet, daß alle Einrichtungen, die in der Lage sind, die Funktionen der beruflichen Rehabilitation einer Werkstatt für Behinderte zu erfüllen, die vorläufige Anerkennung auch erreichen können. Soweit die Anforderungen im Einzelfall nicht voll erfüllt sind, wird die vorläufige Anerkennung unter Auflagen erteilt. Die Bundesanstalt ist von mir gebeten worden, hierbei großzügig zu verfahren. Soweit bauliche Veränderungen oder die Anschaffung von Ausstattungsgegenständen notwendig sind, können die Werkstätten die verschiedenen institutionellen Förderungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen.

Es kann natürlich nicht so sein, daß alle Einrichtungen, die sich in der Vergangenheit als „Werkstatt“ bezeichnet haben, auch anerkannt werden. Es darf nicht übersehen werden, daß die im neuen Schwerbehindertengesetz getroffene Regelung letztlich den Sinn hat, die Situation der Werkstätten und der darin beschäftigten Schwerbehinderten wirksam zu verbessern. Daß diese Situation bisher nicht befriedigend ist, wird niemand bestreiten. Deshalb kann auch nicht darauf verzichtet werden, daß die Werkstätten gewisse fachliche Mindestanforderungen erfüllen. Dieser Grundsatz gilt im übrigen auch für die sonstigen Einrichtungen der Rehabilitation, sowohl im beruflichen, im pädagogischen als auch im medizinischen Bereich. Es ist heute selbstverständlich, daß beispielsweise eine Sonderschule, eine Rehabilitationsklinik, ein Berufsförderungswerk oder ein Berufsbildungswerk bestimmte fachliche Mindestanforderungen erfüllen müssen. Es ist deshalb nicht einzusehen, aus welchen Gründen ausgerechnet bei den Werkstätten auf solche fachlichen Mindestanforderungen verzichtet werden sollte. Ein derartiger Verzicht würde sich letztlich nachteilig für die in den Werkstätten tätigen Behinderten auswirken. Wenn die Werkstatt für Behinderte die im Schwerbehindertengesetz und im Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter vorgesehene Vergünstigungen in Anspruch nehmen will, muß auch erwartet werden, daß sie sich in notwendigem Maße umzustellen bereit ist. Die Werkstätten sollten erkennen, daß ihnen durch das neue Schwerbehindertengesetz die Chance für eine echte Weiterentwicklung geboten wird.

10. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, damit auch bei Versagung der vorläufigen Anerkennung sichergestellt wird, daß das am 1. Juli 1975 in Kraft getretene Gesetz über die Sozialversicherung für Behinderte für die betroffenen Personen wirksam wird?

Für Behinderte, die in nicht anerkannten Werkstätten beschäftigt werden, gilt nach wie vor das allgemeine Sozialversicherungsrecht, d. h. die Werkstätten müssen hier weiterhin in jedem Einzelfall prüfen, ob der Behinderte gegen Entgelt oder zu seiner Berufsausbildung beschäftigt wird und daher kranken-, renten- und arbeitslosenversichert ist. § 1 des Gesetzes über die Sozialversicherung Behinderter vom 7. Mai 1975 (BGBl. I S. 1061) ist auf Einrichtungen, die nicht als Werkstatt für Behinderte anerkannt worden sind, nicht anwendbar.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter ab 1. Juli 1975 auch auf Behinderte in nicht anerkannten Werkstätten aber insoweit Anwendung findet, als durch das Gesetz das allgemeine Sozialversicherungsrecht geändert wird; das gilt z. B. für die Vorschriften über die Versicherungsberechtigung Schwerbehinderter in der gesetzlichen Krankenversicherung oder die Erfüllung der Wartezeit für die Rente wegen Erwerbsunfähigkeit durch Erwerbsunfähige.

11. Hat die Bundesregierung konkrete Vorstellungen über ein bundeseinheitliches Bemessungssystem für die finanziellen Zuwendungen an Behinderte?

Bei der Frage nach einem bundeseinheitlichen Bemessungssystem für die finanziellen Zuwendungen an Behinderte in Werkstätten ist zu unterscheiden zwischen dem Entgelt, das dem Behinderten für seine Arbeit von der Werkstatt gezahlt wird und den individuellen Rehabilitationsleistungen, die dem Behinderten vom zuständigen Rehabilitationsträger gewährt werden.

Die Bundesregierung ist bemüht sicherzustellen, daß sowohl für das Arbeitsentgelt als auch für die individuellen Rehabilitationsleistungen bundeseinheitliche Grundsätze gelten. Im Augenblick ist das nicht der Fall; insbesondere die Bemessung des Arbeitsentgelts geschieht nach sehr unterschiedlichen Grundsätzen.

In den beiden ersten Sitzungen der ad hoc-Arbeitsgruppe im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ist es gelungen, für die Gestaltung der individuellen Rehabilitationsleistungen einheitliche Vorstellungen zu entwickeln. Auch wurde die Notwendigkeit bejaht, für alle Werkstätten ein einheitliches Lohnbemessungssystem zu entwickeln. Die Arbeiten hierzu sind im Gange. Es wäre daher verfrüht, schon jetzt Einzelheiten bekanntzugeben, bevor nicht eine Abstimmung mit den Ländern und den übrigen Beteiligten stattgefunden hat. Die Grundzüge der Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung in der Frage der finanziellen Zuwendungen ergeben sich aus dem Schreiben vom 16. Dezember 1974 (vgl. Anlage 3).

Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt
für Behinderte
– Stand 5. Dezember 1974 –

1. Die Werkstatt für Behinderte ist eine Einrichtung der beruflichen Rehabilitation und hat als solche neben den übrigen beruflichen Rehabilitationseinrichtungen eine spezifische Aufgabe zu erfüllen, nämlich denjenigen Behinderten, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keinen Arbeitsplatz finden können, eine berufliche Eingliederung zu ermöglichen und ihr Recht auf Arbeit zu verwirklichen.
2. Es gilt der Grundsatz der einheitlichen Werkstatt, der ein Nebeneinander von Werkstätten mit leistungsfähigen und solchen mit weniger leistungsfähigen Behinderten ausschließt.
3. Die Werkstatt soll allen Behinderten eines regionalen Einzugsbereichs einen Arbeitsplatz oder Gelegenheit zur Ausübung einer geeigneten Tätigkeit bieten. Der Begriff der Werkstatt gilt auch für entsprechende Einrichtungen in Anstalten, wenn die Einrichtungen die fachlichen Voraussetzungen einer Werkstatt für Behinderte erfüllen.
4. Die Werkstatt für Behinderte muß, wenn sie ihren Rehabilitationsauftrag im Sinne einer Eingliederung in Arbeit und Gesellschaft erfüllen will, es den Behinderten ermöglichen, ihre Leistungsfähigkeit zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen und ein nach den Leistungen angemessenes Arbeitsentgelt zu erreichen. Deshalb ist für die Werkstatt folgendes funktionales Organisationsschema zugrunde zu legen:
 - I. Eingangsstufe,
 - II. Arbeitstraining, Einarbeitung (im Einzelfall durch Ausbildung),
 - III. Arbeitsplätze.

Die Zuordnung dieser drei Bereiche zu den einzelnen Kostenträgern bedingt keine Auswirkungen auf den äußeren Aufbau der Werkstatt.

Die Anwendung der Normen des allgemeinen Arbeitsrechts auf die Arbeits- oder Beschäftigungsverhältnisse ist schrittweise anzustreben.
5. An die Aufnahme des einzelnen Behinderten sind, ebenso wie das in anderen Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation der Fall ist, bestimmte Mindestanforderungen zu stellen. Es ist zu verlangen, daß die Behinderten
 - a) gemeinschaftsfähig,
 - b) am Arbeitsplatz weitgehend unabhängig von Pflege und
 - c) in der Lage sind, nach Durchlaufen der Trainingsstufe ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen.

Über die Aufnahme in die Werkstatt ist anhand des Einzelfalles zu entscheiden, und zwar durch ein Team, dem in der Regel Vertreter der Werkstatt, der Sozialhilfe und des Arbeitsamtes angehören sollen.
6. Die Ausstattung mit begleitenden Diensten, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der beschäftigten Behinderten am Arbeitsplatz abgestellt sind, ist ein selbstverständlicher Bestandteil der Werkstatt.
7. Die Werkstatt soll so weit wie möglich wirtschaftliche Arbeitsergebnisse anstreben und einen Teil der Kosten durch Erträge selbst aufbringen. Die Verwirklichung dieses Grundsatzes stellt eine Reihe von Anforderungen an
 - a) die bauliche Gestaltung der Werkstatt
 - b) die Gestaltung der Arbeits- und Trainingsplätze und die Ausstattung,
 - c) die Größe und Betriebsorganisation,
 - d) die Gestaltung der Entgelte,
 - e) Zahl und Qualität des Werkstattpersonals,
 - f) Standort und Einbindung der Werkstatt in das gegliederte Netz von Rehabilitationseinrichtungen sowie in die regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur.

Im Einvernehmen mit den Beteiligten sind die Einzelheiten dieser fachlichen Anforderungen noch näher festzulegen.
8. Wegen der besonderen Aufgabenstellung sollten die Werkstätten außerhalb von Anstalten räumlich und organisatorisch selbständig sein.
9. Wohnheime für die in den Werkstätten beschäftigten Behinderten sind im Zusammenhang mit den Werkstätten zu fördern; der Bedarf an Wohnheimplätzen ist zu ermitteln.

Anlage 2

Mindestvoraussetzungen
für die vorläufige Anerkennung
einer Werkstatt für Behinderte

1. Die Zahl der Werkstattplätze muß im Endausbau mindestens 120 betragen; im Zeitpunkt der Antragstellung sollen mindestens 60 Plätze vorhanden und besetzt sein; die Platzzahlen können auch durch einen Werkstattverbund erreicht werden.
2. Die Organisationsstruktur der Werkstatt muß eine funktionale Gliederung in drei Bereiche – Eingangsstufe, Trainings-/Ausbildungsstufe und Arbeitsplätze – vorsehen.
3. Es muß ein angemessener Betriebserlös aus produktiver Arbeit angestrebt werden. Die Behinderten sind an diesem Erlös angemessen zu beteiligen (Entgeltzahlung).
4. Die Werkstätte muß bereit sein, nach kaufmännischen Grundsätzen Bücher führen, jährlich eine Bilanz erstellen, nach einem noch abzustimmenden Kontenplan eine Kostenstellenrechnung einzuführen und sich ferner verpflichten, sich einer Wirtschaftlichkeitsprüfung zu unterziehen.
5. Der Personalschlüssel im Bereich der Arbeitsplätze soll im Durchschnitt 1 : 12, im Bereich der Trainings- und Ausbildungsplätze 1 : 6 betragen.
6. Eine Mindestausstattung an begleitenden Diensten muß gewährleistet sein. Eine Werkstatt mit 120 Plätzen soll über folgende Fachkräfte verfügen:
1 Sozialarbeiter,
1 Sozialpädagoge,
die ärztliche Versorgung der Behinderten muß mindestens durch einen Vertragsarzt sichergestellt sein.
7. Die Aufnahmekriterien „Gemeinschaftsfähigkeit“, „weitgehende Unabhängigkeit von Pflege“ und „Fähigkeit ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen“ sollen großzügig gehandhabt werden. Bei Abgängern von Sonderschulen kann in aller Regel angenommen werden, daß diese Anforderungen erfüllt sind.
8. Für Werkstätten im Aufbau sollten – ggf. unter geeigneten Auflagen – Ausnahmen zugelassen werden, wenn zu erwarten ist, daß die fachlichen Anforderungen nach einer vertretbaren Anlaufzeit erfüllt sein werden.

Anlage 3

Bonn, den 16. Dezember 1974

Der Bundesminister
für Arbeit und Sozialordnung
VR1 – 58 441

An die Herren Arbeitsminister und Senatoren
für Arbeit der Länder

Baden-Württemberg	Hessen
Bayern	Niedersachsen
Berlin	Nordrhein-Westfalen
Bremen	Rheinland-Pfalz
Hamburg	Saarland
	Schleswig-Holstein

nachrichtlich:

Herrn
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit
53 Bonn-Bad Godesberg

Herrn
Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit
85 Nürnberg
Postfach

An den
Vorsitzenden der Bundesarbeitsgemeinschaft
der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
Herrn Landesrat B r u c h
44 Münster
Landeshaus
Berliner Platz

Betr.: Werkstätten für Behinderte;
hier: Abstimmen einer einheitlichen
Konzeption

Bezug: Bund- Länderbesprechung am 5. Dezember
1974

Anlage: – 3 –

Als Anlage übersende ich das Ergebnisprotokoll über die Besprechung vom 5. Dezember 1974; die neugefaßten Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt und die Mindestvoraussetzungen für die vorläufige Anerkennung der Werkstätten sind als weitere Anlagen ebenfalls beigefügt.

Zur Fortsetzung der Bund- Länderbesprechungen, insbesondere zur Erörterung des in der Sitzung am 5. Dezember 1974 nicht erledigten Punktes 2 der Tagesordnung werde ich demnächst einladen.

Zur Vorbereitung dieser Sitzung wäre es sachdienlich, wenn Sie mir zu den Problemen des Punktes 2 vorweg Ihre Auffassung schriftlich mitteilen könnten. Hierzu möchte ich auf folgende Gesichtspunkte hinweisen:

1. Die Gestaltung der individuellen Leistungen für die in den Werkstätten tätigen Behinderten müßte meines Erachtens auf die verschiedenen funktionalen Bereiche der Werkstatt Rücksicht nehmen; die Leistungen müßten meines Erachtens

für die einzelnen Bereiche unterschiedlich gestaltet werden.

2. Für den Bereich I – Eingangsstufe – ist es meines Erachtens ausreichend, wenn die der Werkstatt insoweit entstehenden Kosten durch eine Pauschale abgegolten werden (entsprechend der Pauschale für Maßnahmen der Berufsfindung in den Berufsförderungswerken). Der Pauschalbetrag müßte anteilig von der Bundesanstalt für Arbeit und der Sozialhilfe übernommen werden. Eine besondere individuelle Leistung für den Behinderten erscheint hier nicht erforderlich.
3. Für den Bereich II – Training/ Einarbeitung – müßte zunächst eine Abgrenzung zwischen der Zuständigkeit der Sozialhilfe und der Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit gefunden werden. Sodann müßten für die beiden Träger die individuellen Leistungen sinnvoll gestaltet werden, und zwar sowohl im Verhältnis zueinander (innerhalb der Stufe II) als auch im Verhältnis zu den Leistungen in Stufe III.

Folgende Leistungselemente sind zu berücksichtigen:

- a) Kostensatz der Werkstatt, der sämtliche in dem Bereich II anfallenden Kosten einschließen muß,
 - b) Leistungen an den einzelnen Behinderten, die über den Kostensatz hinaus gezahlt werden, z. B. Taschengeld, Ausbildungsbeihilfe o. ä.
4. Sehr viel schwieriger dürften die Leistungen im Bereich III – Arbeitsplätze – zu gestalten sein, weil man hier – im Gegensatz zu den Bereichen I und II – mit sehr unterschiedlichen Situationen zu rechnen hat. Im Bereich III werden leistungsfähige und weniger leistungsfähige Behinderte tätig sein, die – je nach der konkreten Situation der Werkstatt – sehr unterschiedliche Entgelte verdienen werden.

Hier stellen sich folgende Probleme:

- a) Welcher Kostenträger soll für den Bereich III zuständig sein; nach welchen Kriterien soll die Zuständigkeit des einen oder anderen Trägers festgelegt werden.
- b) Wie ist die Entgeltzahlung zu gestalten?
 - aa) Soll jeder Behinderte eine Mindestlohn erhalten, ggf. unabhängig von dem Betriebsergebnis,
 - bb) oder müssen die Behinderten des Bereichs III zunächst die Unkosten für diesen Bereich „verdienen“ ehe ein Entgelt gezahlt werden kann.
 - cc) Nach welchen Grundsätzen ist das für eine Lohnzahlung verbleibende Betriebsergebnis auf die Behinderten zu verteilen.

- dd) Wer trägt ein ggf. verbleibendes Defizit des Bereichs III (in den Bereichen I und II kann nach der vorgeschlagenen Konzeption ein Defizit nicht entstehen, weil die anfallenden Kosten in diesen Bereichen von den beiden Kostenträgern voll abgedeckt werden).
5. Welche Maßnahmen sind notwendig, damit ein nach Nr. 4 Buchstabe b, cc) gezahlter Lohn nicht ohne weiteres auf Sozialleistungen, insbesondere eine Hilfe zum Lebensunterhalt, angerechnet wird.

Ich wäre dankbar, wenn Sie diese Fragestellungen bereits in Ihre grundsätzlichen Überlegungen zur Aufgabenstellung der Werkstätten mit einbeziehen könnten.