Von der Werkstatt für Menschen mit Behinderungen zum inklusiven Arbeitsmarkt: Wege der Transformation

Positionspapier

Sozialverband
Deutschland e. V.
Stralauer Straße 63
10179 Berlin
Tel. 030 72 62 22-0
Fax. 030 72 62 22-328
kontakt@sovd.de

I Ausgangslage

Wenn über Inklusion von Menschen mit Behinderungen diskutiert wird, muss insbesondere auch über den Aspekt der Inklusion in den Arbeitsmarkt gesprochen werden. Arbeit nimmt für Menschen im erwerbsfähigen Alter einen Großteil ihres Alltages ein. Sie sollte sich durch gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen auszeichnen sowie ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Wie für alle Menschen gilt dies auch für Menschen mit Behinderungen.

In Deutschland hat der Gesetzgeber am 21. Dezember 2008 das Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beschlossen. Die UN-Konvention ist seit dem 26. März 2009 für Deutschland bindend.

Bei der regelmäßig stattfindenden Staatenprüfung zur Umsetzung dieser UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) rügte der Fachausschuss Deutschland wiederholt deutlich, nicht genug für Inklusion behinderter Menschen auf dem Arbeitsmarkt entsprechend Artikel 27 der UN-BRK zu unternehmen. Nach Artikel 27 haben Menschen mit Behinderungen zum Beispiel „das gleiche Recht […] auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht […], den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und […] zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird“.

Artikel 26 verpflichtet die Bundesregierung zu wirksamen Maßnahmen, damit Menschen mit Behinderungen „ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens […] erreichen und […] bewahren“ können (Abs. 1). Die UN-BRK verlangt, „dass diese Leistungen und Programme […] im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Bedürfnisse und Stärken beruhen“.

Ein inklusiver Arbeitsmarkt bietet allen, auch den Menschen mit Behinderungen, gleiche Chancen auf einen Arbeitsplatz mit mindestens existenzsichernder Entlohnung. Bislang funktioniert unser Arbeitsmarkt jedoch hochgradig selektiv, nach dem Prinzip der „Bestenauslese“. Deren Kriterien bestimmen einseitig die Arbeitgebenden.

Seit Jahrzehnten ist die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen erheblich höher als die der Nichtbehinderten. Die gesetzlichen Ausbildungs- und Beschäftigungspflichten (§§ 154, 155 SGB IX) insbesondere bei privaten Arbeitgebenden bleiben unerfüllt. Auch von gesundheitlichen Einschränkungen (ohne Schwerbehinderung) Betroffene haben ein hohes Risiko, am Arbeitsmarkt an den Rand gedrängt zu werden. Es ist ebenfalls bekannt, dass junge Frauen, bei denen eine mögliche Familiengründung zu erwarten ist, am Arbeitsmarkt oft als weniger wettbewerbsfähig gelten. Frauen mit Behinderungen sind dadurch doppelt benachteiligt. Zudem spielt es bei der Bewerber*innen-Auswahl der Arbeitgebenden vielfach eine Rolle, ob jemand vom Jobcenter (SGB II) oder von der Arbeitsagentur (SGB III) vermittelt wird.

Sofern ein Übertritt aus einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen (WfbM) auf den Arbeitsmarkt überhaupt gelingt (bei einer Übergangsquote von 0,35 Prozent), haben die Betroffenen in der selektiven Arbeitswelt oftmals noch geringere Chancen. In der Regel gilt für junge Menschen mit Behinderungen immer noch: von der Förderschule in den Berufsbildungsbereich der WfbM und dann bis zur Rente in den Arbeitsbereich der Werkstatt. Den Zielvorgaben aus Artikel 26 und 27 der UN-BRK widerspricht ein solcher Automatismus jedoch in eklatanter Weise.

II Erfordernis grundlegender Veränderungen mit Sicherheiten in der Transformation

Damit ein inklusiver Arbeitsmarkt im Sinne von Artikel 26 und 27 der UN-BRK gelingt, sind aus Sicht des SoVD folgende Schritte umzusetzen:

1 Inklusive Schule: „Eine Schule für alle“

Als Fundament für ein gutes Erwerbsleben muss, wie bei jedem anderen Menschen auch, eine gute schulische Bildung stehen. Als SoVD stehen wir daher für die Zielsetzung, „Eine Schule für alle“ zu schaffen (s. dazu die Resolution des SoVD „Eine Schule für alle“). Ein konsequentes inklusives Schul- und Bildungssystem trägt maßgeblich dazu bei, den quasi vorgezeichneten Weg für Kinder mit Behinderungen vom selektiven Förderschulsystem in die Werkstatt aufzubrechen.

2 Ausbildung – Übergang ins Berufsleben

Arbeitgebende, die Ausbildungsplätze anbieten, sind verpflichtet, „im Rahmen der Erfüllung der Beschäftigungspflicht einen angemessenen Anteil dieser Stellen mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen“ (§ 155 Abs. 2 SGB IX). Der angemessene Anteil ist zwar nicht definiert, er darf jedoch nicht null betragen. Die Regelung muss dringend operationalisiert und ihre Beachtung durchgesetzt und überwacht werden.

Entgegen der bisherigen Realität muss es gelingen, den Automatismus „Förderschule – Werkstatt“ zu durchbrechen. Selbst für junge Menschen mit Behinderungen, die erfolgreich eine inklusive Schule besucht haben, gibt es außerhalb des Werkstätten-Systems kaum Chancen, durch einen Ausbildungsplatz in den regulären Arbeitsmarkt inkludiert zu werden.

Die zuständigen Behörden – Bundesagentur für Arbeit, Integrationsämter und Sozialhilfeträger – sowie private Vermittlerdienste sind angehalten, alle Möglichkeiten für einen Zugang zum Arbeitsmarkt voll auszuschöpfen und neue zu entwickeln. Ausbildungen sollen auch für Menschen mit Behinderungen so ausgestaltet werden, dass sie es ihnen möglich machen, eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufzunehmen. Denn das eröffnet ihnen einen Weg zu einem unabhängigen und selbstbestimmten Leben.

Die bereits vorhandenen, aber bisher viel zu wenig genutzten Budgets müssen dafür besser bekannt gemacht und verbreitet werden. Gemeint sind das Persön-

liche Budget (§ 29 SGB IX), das Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX), aber eben auch das Budget für Ausbildung (§ 61a SGB IX), welches die Berechtigten ebenfalls noch viel zu selten in Anspruch nehmen. Der Anspruch auf diese Budgets ist inklusionsgerecht und als regelhafte Geldleistung auszugestalten. Die gesetzlichen Bestimmungen über beeinträchtigungsgerechte Ausbildungsregelungen müssen niedrigschwelliger geregelt werden.

Inklusionspolitisch richtig ist das Angebot von Berufsausbildungsalternativen in der Erwerbswirtschaft, bei den sogenannten Inklusionsbetrieben – ergänzt durch Berufsausbildungswerke – und in den Werkstätten. Das ist allerdings nur so, wenn eine echte Berufsbildung im Sinne der Empfehlungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) stattfindet. Teilqualifizierungen müssen möglich, aber die Ausnahme sein. Es muss Schluss sein mit der ungenügenden Berufsqualifizierung von Menschen mit Behinderungen. Sie brauchen mehr differenzierte und individualisierende Ausbildungsorte, mehr Zeit, mehr Pädagogik, mehr qualifizierte Ausbilder*innen und mehr individualisierte Ausbildungspläne.

3 Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes erhöhen und inklusiv gestalten

Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit ist das Angebot eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses. Um das Budget stärker nutzbar zu machen, muss die Aufnahmefähigkeit eines inkludierenden Arbeitsmarktes höher werden. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dazu sind die Beschäftigungspflichten nach §§ 154, 155 SGB IX, die die Betriebe bislang nur höchst unzureichend erfüllen. Es gilt, sie durchzusetzen. Nach § 155 SGB IX umfasst die Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber „in angemessenem Umfang“ auch solche Gruppen beeinträchtigter Menschen, die im Arbeits- und Berufsleben besonders betroffen sind. Dazu zählen auch „werkstatttypische“ Personen, „bei denen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 allein infolge geistiger oder seelischer Behinderung oder eines Anfallsleidens vorliegt“, sowie etwa solche, die dauerhaft leistungsgemindert sind oder deren Beschäftigung langfristig mit außergewöhnlichen Aufwendungen für den Arbeitgeber verbunden ist.

Auch hier kann der „angemessene Umfang“ nicht null sein. Deshalb ist er dringend zu operationalisieren, um die Regelung durchsetzen und ihre Erfüllung überwachen zu können.

Für bessere Übergänge aus den WfbMs heraus müssen die Aufgaben und fachlichen Anforderungen der Werkstätten eindeutiger als bisher beschrieben und die Verantwortlichen stärker in die Pflicht genommen werden. Hier sind die WfbMs selbst zu nennen: Sogenannte Übergangseinrichtungen ins Erwerbsleben sollen nach Artikel 5 der UN-BRK der „Beschleunigung oder Herbeiführung

der tatsächlichen Gleichberechtigung“ dienen. Darum ist den Werkstätten als Übergangseinrichtung im Sinne des Teilhabeauftrages die gesetzliche Verpflichtung aufzuerlegen, den Schwerpunkt ihrer Leistungen generell auf den Wechsel ins reguläre Erwerbsleben zu legen.

Hier sei auch auf die Vorschrift des § 155 SGB IX verwiesen – die Beschäftigung besonderer Gruppen schwerbehinderter Menschen. Die Beschäftigungspflicht der Arbeitgebenden umfasst verbindlich auch solche Gruppen von beeinträchtigten Menschen, die im Arbeits- und Berufsleben besonders betroffen sind. Dazu zählen auch werkstatttypische Personen, „bei denen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 allein infolge geistiger oder seelischer Behinderung oder eines Anfallsleidens vorliegt“. Einer Erfüllung dieser Rechtsnorm unterliegen nicht nur Arbeitgebende der Erwerbswirtschaft, sondern insbesondere auch jene in WfbMs. Es stehen aber nicht nur private Unternehmen in der Pflicht, Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen, sondern vielmehr auch öffentliche, siehe § 154 SGB IX. Insbesondere die öffentlichen Arbeitgebenden sollten wegen ihrer Vorbildfunktion diese Verpflichtung ernst nehmen.

Auch die Bundesagentur für Arbeit muss ihren Vermittlungsauftrag für Menschen mit Behinderungen sehr viel ernster nehmen als bisher. Nötig sind Schulungen für die Mitarbeitenden in den Agenturen, damit sie behinderungsbedingte Bedarfe erkennen und den Menschen mit Behinderungen möglichst passgenaue Vermittlungsangebote machen.

4 Begleitende Reformen für einen inklusiven Arbeitsmarkt

Der Übergang von der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt – oder überhaupt die Aufnahme einer Tätigkeit dort – scheitert derzeit in der Praxis häufig wegen der Befürchtung der WfbM-Beschäftigten, den rentenrechtlichen Nachteilsausgleich zu verlieren. Dieser Mechanismus lässt sich für den Übergang abschwächen, indem der rentenrechtliche Nachteilsausgleich auch dann gilt, wenn Menschen über das Budget für Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sind.

Aktuell birgt der Schritt dahin für viele WfbM-Beschäftigte ein hohes Risiko. Die Arbeitswelt ist generell in hohem Maße auf Wettbewerb ausgerichtet, und nicht nur Menschen mit Behinderungen müssen diesem Druck standhalten. Solange der Arbeitsmarkt Menschen mit Behinderungen oder Einschränkungen in der Leistungsfähigkeit nicht einschließt, bleibt er unvollständig. Ein inklusiver Arbeitsmarkt ist notwendig – einer, der durch gesetzliche Rahmenbedingungen, gezielte Förderinstrumente, barrierefreie Arbeitsumgebungen und faire Bewertungsmaßstäbe sicherstellt, dass alle Menschen unabhängig von persönlichen

Gegebenheiten Zugang zu Beschäftigung haben und ihre Fähigkeiten einbringen können.

Die Interessen der Beschäftigten sind für uns als SoVD in diesem Transformationsprozess handlungsleitend. Wir wissen, dass ein Übergang von einer WfbM auf den regulären Arbeitsmarkt für die Betroffenen ein schwieriger Schritt sein kann. Daher muss in diesem Transformationsprozess sichergestellt sein, dass die Beschäftigten auch ein Rückkehrrecht in die WfbM eingeräumt bekommen. Nur so fassen sie den Mut, diese Entscheidung zu wagen.

Wir brauchen einen Arbeitsmarkt, der Barrieren abbaut, flexible Arbeitsmodelle ermöglicht und die individuellen Stärken und Bedarfe in den Mittelpunkt stellt, um echte Teilhabe für alle Menschen zu ermöglichen.

Übergangsweise kann ein personenzentrierter Nachteilsausgleich helfen. Dabei ist nicht relevant, wo die Person arbeitet (WfbM, Inklusionsfirma oder allgemeiner Arbeitsmarkt), sondern vielmehr, ob die Voraussetzungen für den Nachteilsausgleich vorliegen. Im Rahmen einer Bedarfsermittlung ist zu prüfen, inwieweit eine behinderungsbedingte „Leistungsminderung“ besteht, die den Betreffenden etwa zu Lohnkostenzuschüssen berechtigen würde.

In Bezug auf das Budget für Arbeit muss mitbedacht werden, dass WfbM-Beschäftigte und Menschen, die das Budget für Arbeit in Anspruch nehmen, als voll erwerbsgemindert gelten und damit von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen sind. Dieser Ausschluss muss entfallen, und auch sie müssen einen Anspruch auf Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld haben, damit der Eintritt in den allgemeinen Arbeitsmarkt gelingt.

5 Inklusionsbetriebe als Teil des Arbeitsmarktes stärken

Die seit 2001 existierenden Inklusionsbetriebe können einen sehr wichtigen Beitrag zu einem inklusiven Arbeitsmarkt leisten.

Inklusionsbetriebe sind Unternehmen, die sowohl wirtschaftlich als auch sozial ausgerichtet sind. Sie sind Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes. Ziel ist es, Menschen mit Behinderungen, die aufgrund ihrer Behinderung bislang benachteiligt werden, eine Beschäftigung zu ermöglichen. Inklusionsbetriebe sind in Deutschland bisher viel zu wenig verbreitet. Hier steckt großes Potenzial auf dem Weg zu einem inklusiven Arbeitsmarkt. Sie sollten nicht nur Förderung über die Ausgleichsabgabe erhalten. Vielmehr sollten auch allgemeine Haushaltsmittel für die Förderung von Inklusionsbetrieben aufgewendet werden. Bestrebungen,

WfbMs auszubauen und wieder stärker finanziell zu unterstützen – etwa durch die Möglichkeit, die Ausgleichsabgabe zur Unterstützung von WfbMs zu verwenden und damit politisch Erreichtes wieder rückabzuwickeln –, halten wir für ein absolut falsches Signal!

Wir wollen, dass die echte Inklusion auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert wird und Menschen mit Behinderungen damit in der breiten Gesellschaft sichtbarer werden. Für die Arbeitswelt ist es daher für uns wichtig, dass Inklusionsabteilungen in Unternehmen stärker gefördert werden als bisher. Hierfür ist es auch notwendig, die Stellung der Schwerbehindertenvertretungen in Unternehmen zu stärken.

6 Mindestlohn

Als SoVD treten wir dafür ein, dass WfbMs mindestens den gesetzlichen Mindestlohn zahlen müssen. Denn der Mindestlohn soll Arbeitnehmer*innen vor Lohndumping und Ausbeutung schützen, ihnen ein Existenzminimum sichern und dazu beitragen, Armut zu bekämpfen. Und das muss selbstverständlich auch für Menschen gelten, die den ganzen Tag in WfbMs tätig sind.

Da der arbeitnehmerähnliche Status von Werkstattbeschäftigten den Regelungen der UN-BRK widerspricht, ist perspektivisch der Arbeitnehmer*innenstatus mit Regelungen zum Nachteilsausgleich zu implementieren.

7 Menschen mit komplexen (Mehrfach-)Behinderungen berücksichtigen

Bei der Diskussion um die Durchsetzung eines inklusiven Arbeitsmarktes werden häufig Menschen mit sogenannten komplexen (Mehrfach-)Behinderungen, die dem Arbeitsmarkt unter Umständen gar nicht zur Verfügung stehen können, vergessen.

Für diese Personengruppe ist es wichtig, eine selbstbestimmte Teilhabe zu gewährleisten, die ihren besonderen Bedarfen entspricht. Für sie sind vor allem qualifizierte und bedarfsorientierte Angebote im ergo-, physio- oder auch beschäftigungstherapeutischen Bereich wichtig. WfbMs bieten dafür nicht die richtigen Angebote und Entwicklungsmöglichkeiten. Auch hier besteht dringender Handlungsbedarf.

III Schlussbemerkungen

Als SoVD treten wir dafür ein, den bundesgesetzlichen Auftrag der UN-BRK umzusetzen, einen inklusiven Arbeitsmarkt zu schaffen. Wir wollen, dass er diesen Namen auch verdient. Dazu sind grundlegende Reformen des Werkstattsystems und des Arbeitsmarktes notwendig.

Uns als SoVD sind die breite Sichtbarkeit und uneingeschränkte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen gesellschaftlichen Bereichen sehr wichtige Anliegen. Um sie zu erreichen, bedarf es Anstrengungen, Mut und Veränderungsbereitschaft von allen Seiten. Wir sind überzeugt: Nur eine Gesellschaft, die alle Menschen in ihrer Diversität anerkennt und wertschätzt, ist stark genug, die Demokratie zu verteidigen.

Stand: 9. September 2025