



Virtuelle Denkwerkstatt (VDW)

Demokratie
leben!

– Eine Allianz zukunftsorientierter Werkstattfachleute –

unter Mitarbeit u. a. von Prof. Dr. Heinrich Greving (Münster) · Rainer Knapp (Herrenberg)
Bernhard Sackarendt (Spelle) · Ulrich F. Scheibner (Winsen a. d. Aller)
Norbert Spiegl (Geretsried), André Thiel (Halle a. d. Saale), Wilfried Windmüller (Osnabrück)

Az. 1.43-01 | 1.46-24.1 (EW5/EF) | Autoren: Bernhard Sackarendt / Ulrich F. Scheibner | 26.07.2022

Inhaltsverzeichnis

Teil I	„Werkstatt“-Löhne werden verpflichtend	2
	Verbesserung der Einkommen von „Werkstatt“-Beschäftigten	2
A]	Die gesetzliche Pflicht zur Zahlung eines „Werkstatt“-Lohnes	2
	„§ 52 Begriff der Werkstatt für Behinderte	3
	Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte von 1974	3
	„§ 54 Begriff der Werkstatt für Behinderte	4
	„§ 54b Rechtsstellung und Arbeitsentgelt Behinderter	4
	Fazit: Benachteiligende Grundprobleme beim „Arbeitsergebnis“ erkennen.	5
B]	Das Ringen um höhere „Werkstatt“-Löhne seit Mitte der 1990er Jahre	6
	Auf Lösungssuche: drei Möglichkeiten	7
	Wo ein Wille ist ... – Lohnsubventionierung durch den Staat	9
	Die Sozialhilferechtsreform von 1996: eine irreführende Scheinlösung	10
Teil II	„It’s the economy, stupid.“	13
C]	Das besondere Problem: das sog. Arbeitsergebnis nach § 12 WVO	13
	Die politische Begriffsbestimmung des „Arbeitsergebnisses“ im § 12 WVO	13
	Beim „Werkstatt“-Lohn kommt es auf alle Aufwendungen an!	16
	Fazit: Menschenrechtskonforme Definitionen sind überfällig	17
D]	Der Rechtsstatus entscheidet über Lohn oder Taschengeld	19
	Die gesetzliche Verpflichtung zur Zahlung eines „Werkstatt“-Lohns	19
	„Werkstatt“-Entlohnung: Menschenrechte als Rechtsgrundlage	20
	„Werkstatt“-Entlohnung und Rechtsstatus: Benachteiligungsverbot als Fundament	20
	Fazit: Den Rechtsstatus im „Werkstätten“-System den Menschenrechten anpassen.	22
Teil III	Akzeptanz, Inklusion und Gleichberechtigung	23
E]	Schlußfolgerungen für einen menschenrechtsgemäßen „Werkstatt“-Lohn	23
Teil IV	Publizitätspflicht für alle „Werkstätten“, Lohngerechtigkeit für alle Beschäftigten	27
F]	Beispiele: Jahresabschlüsse eines „Werkstatt“-Konzerns und	
	Tabelle der „Werkstatt“-Löhne	28
	Jahresüberschuß zum Geschäftsjahr vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2019	28
	Jahresüberschuß zum Geschäftsjahr vom 01.01.2020 bis zum 31.12.2020	28
	Höhe der monatlichen „Werkstatt“-Löhne 2020 – ohne staatlichem Arbeitsförderungsgeld	28

Aufgrund der Ratschläge der *Deutschen Gesellschaft für Sprachwissenschaft* und des *Vereins für deutsche Rechtschreibung und Sprachpflege e. V.* entspricht der Text den lang erprobten, sinnvoll modernisierten Regeln der bewährten deutschen Rechtschreibung.

Kontaktadresse:

Ulrich F. Scheibner · Wickers Imberg 24 · 29308 Winsen a. d. Aller · E-Mail: scheibner@winsen-al.de



Teil I „Werkstatt“-Löhne werden verpflichtend

Verbesserung der Einkommen von „Werkstatt“-Beschäftigten

A] Die gesetzliche Pflicht zur Zahlung eines „Werkstatt“-Lohnes

Seit dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG) von 1974 ist gesetzlich geregelt, daß es die „Werkstätten“-Betreiber *allen* leistungsberechtigten Beschäftigten „ermöglichen“ müssen, „ein dem Leistungsvermögen angemessenes Arbeitsentgelt zu erreichen“ (§ 52 Abs. 2 SchwbG 1974). Diese Bestimmung war in der „Werkstätten“-Szene umstritten. Denn mit dem direkten Staatseingriff durch verbindliche Rechtsnormen wurden die Selbstbestimmung der „Werkstätten“-Träger und die eigenständige Regelung ihrer inneren Angelegenheiten begrenzt.

Die Zahlung von „Werkstatt“-Löhnen, die Zahlungspflicht und Lohnhöhe, waren immer schon und sind nach wie vor ein Politikum und Streitgegenstand mit besonderer Bedeutung und Brisanz. Das gilt speziell für die Einflußnahme des Gesetzgebers auf die Lohnzahlungspflicht der „Werkstätten“-Träger. Viele von ihnen fühlten sich in ihrem grundgesetzlich verbrieften Recht auf Selbstbestimmung und Selbstverwaltung bedroht (siehe Art. 140 GG mit Bezug auf Art. 137 Abs. 3 WRV). Die Auseinandersetzung über eine staatliche Einflußnahme auf die Konzeptionen der „Werkstatt“-Träger führte schließlich bis vor das Bundesverfassungsgericht. Das wies schließlich die Klage von „Werkstätten“-Vertretungen der Caritas, Diakonie und des Verbandes anthroposophischer Einrichtungen ab (Az. 2 BvR 930/81; 10.04.1986). Diese Gerichtsentscheidung wurde nicht veröffentlicht.

In der gesetzlichen Neuregelung vom 29.04.1974¹ waren die **einschränkenden inhaltlichen Konkretisierungen** noch nicht enthalten, die sich seit der Werkstättenverordnung von 1980 und dem Sozialhilfe-Reformgesetz von 1996 bis heute in den Rechtsgrundlagen finden. Ehedem galt:

Erstens: Gesetzlich geregelten Lohnanspruch erhielten mit dem Schwerbehindertengesetz von 1974 *alle* Beschäftigten, unabhängig davon, in welchem „Werkstatt“-Bereich oder in welcher Abteilung sie tätig waren. Diese vorteilhaftere Rechtsnorm lautete:

¹ siehe BGBl. 1974 I 46, 1019



„§ 52 Begriff der Werkstatt für Behinderte

[...]

(2) Die Werkstatt muß es den Behinderten ermöglichen, ihre Leistungsfähigkeit zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen und ein dem Leistungsvermögen angemessenes Arbeitsentgelt zu erreichen.

Zweitens: Nicht nur die Lohnzahlungspflicht lag nunmehr auf Seiten und in der Verantwortung der „Werkstätten“-Träger, sondern ausdrücklich ihre Pflicht, durch ihre Dienstleistungen die „Werkstatt“-Beschäftigten zu befähigen, sich einen „angemessenen“ Lohn zu erarbeiten (s. o).

Verantwortlich war also „die Werkstatt“, der „Werkstatt“-Träger, damit die Beschäftigten einen Lohn erhielten, dessen Höhe sich mit ihrem Leistungsvermögen entwickelte. Von „der tatsächlichen Arbeitsleistung“ (§ 13 Abs. 2 Satz 4 SchwbWV 1980) bzw. der „individuellen Arbeitsleistung“ (§ 54b SchwbG 1996) und von der Arbeitsmenge und Arbeitsgüte wurde der „Werkstatt“-Lohn noch nicht abhängig gemacht (heute § 221 Abs. 2 Satz 2 SGB IX).

Drittens: Die Unterscheidung zwischen Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich gab es bis kurz vor Ende der 1970er Jahre noch nicht. Sie wurde erst 1979 mit dem Entwurf für eine „werkstätten“-bezogene Verordnung eingeführt (Werkstättenverordnung Schwerbehindertengesetz – SchwbWV) und erhielt ein Jahr später Rechtskraft (BGBl. 1980 I 48, 1365). Mit dieser Verordnung wurde die Regierungskonzeption von 1974 konkretisiert, die ein dreigliedriges „funktionales Organisationsschema zugrunde“ legte:

Grundsätze zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte von 1974

(Stand 05.12.1974, BTDr 07/3999, Anlage 1): „[...]

I Eingangsstufe,

II Arbeitstraining, Einarbeitung (im Einzelfall durch Ausbildung),

III Arbeitsplätze.“

Daraus entstand die formale dreigliedrige „Werkstätten“-Struktur mit ihrem Eingangsverfahren (§ 3 SchwbWV 1980), Arbeitstrainingsbereich (§ 4 SchwbWV 1980) und Arbeitsbereich (§ 5 SchwbWV 1980).² Diese Struktur ist bis heute die Grundlage der staatlichen „Werkstätten“-Konzeption mit ihrer rechtlich geregelten „Werkstätten“-Gliederung. Nur der Arbeitstrainingsbereich wurde auf

² BGBl. 1980 I 48, 1365



Wunsch der BAG WfbM³ durch das SGB IX von 2001 in „Berufsbildungsbereich“ umbenannt (s. §§ 40-42, 45, 136, 138-139 SGB IX 2001 u. a. sowie Art. 55 [Werkstättenverordnung], BGBl. 2001 I 27, 1059 ff.).

Viertens: Eine wesentliche Änderung trat 1996 mit dem Sozialhilfe-Reformgesetz ein (BGBl. 1996 I 38, 1095 ff.): Die Pflicht der „Werkstätten“-Träger, ein Arbeitsentgelt zu zahlen, wurde im neuen § 54 SchwbG auf die Beschäftigten im Arbeitsbereich beschränkt, an deren Leistungsfähigkeit geknüpft und von deren Arbeits Erfüllung (Leistungsergebnis) abhängig gemacht:

„§ 54 Begriff der Werkstatt für Behinderte

(1) Die Werkstatt für Behinderte ist eine Einrichtung zur Eingliederung Behinderter in das Arbeitsleben. Sie hat denjenigen Behinderten, die wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können,

- 1. eine angemessene berufliche Bildung und eine Beschäftigung zu einem ihrer Leistung angemessenen Arbeitsentgelt aus dem Arbeitsergebnis anzubieten [...].“*

Fünftens: Mit der gleichen Rechtsreform wurde 1996 die Zahlung der „Werkstatt“-Löhne weiter konkretisiert und ausdrücklich an Quantität und Qualität der individuellen Arbeitsleistungen gebunden. Das widersprach der bis heute am weitesten verbreiteten Art der Lohnzahlung in der Erwerbswirtschaft – dem Zeitlohn. Und es war mit Blick auf die reale oder vermeintliche Leistungsmin- derung von „Werkstatt“-Beschäftigten eine pervertierte Sonderform des Stück- lohnes (Akkordlohn):

„§ 54b Rechtsstellung und Arbeitsentgelt Behinderter

[...]

(2) Die Werkstätten sind verpflichtet, aus ihrem Arbeitsergebnis an die im Arbeitsbereich beschäftigten Behinderten ein Arbeitsentgelt zu zahlen. Das Arbeitsentgelt soll sich aus einem Grundbetrag in Höhe des Ausbildungsgeldes, das die Bundesanstalt für Arbeit nach den für sie geltenden Vorschriften Behinderten im Arbeitstrainingsbereich zuletzt leistet, und, soweit das Arbeitsergebnis die Zahlung zulässt, einem leistungsangemessenen Steigerungsbetrag zusammensetzen. Der Steigerungsbetrag ist nach der individuellen Arbeitsleistung der Behinderten zu bemessen, insbesondere unter Berücksichtigung von Arbeitsmenge und Arbeitsgüte.“

³ BAG WfbM: Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen



Die heute geltende Regelung entspricht – bis auf geringe Abweichungen – wortgleich den Bestimmungen des 2001 in Kraft getretenen SGB IX:

„Die Werkstatt [...] hat [...] eine Beschäftigung zu einem ihrer Leistung angemessenen Arbeitsentgelt aus dem Arbeitsergebnis anzubieten“ (§ 136 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX 2001). „[...] Die Werkstätten zahlen aus ihrem Arbeitsergebnis an die im Arbeitsbereich beschäftigten behinderten Menschen ein Arbeitsentgelt, das sich aus einem Grundbetrag in Höhe des Ausbildungsgeldes, das die Bundesanstalt für Arbeit nach den für sie geltenden Vorschriften behinderten Menschen im Berufsbildungsbereich zuletzt leistet, und einem leistungsangemessenen Steigerungsbetrag zusammensetzt. Der Steigerungsbetrag bemisst sich nach der individuellen Arbeitsleistung [...], insbesondere unter Berücksichtigung von Arbeitsmenge und Arbeitsgüte“ (§ 138 Abs. 2 SGB IX 2001).

Fazit: Benachteiligende Grundprobleme beim „Arbeitsergebnis“ erkennen.

Die Rechtslage benachteiligt „Werkstatt“-Beschäftigte als Lohnempfängerinnen im Arbeitsbereich eklatant. Das *erste Grundproblem*, das die „Werkstätten“-Träger bei der Lohnhöhe zu verantworten haben, ist die Bindung des „Werkstatt“-Lohns an das von der „Werkstatt“-Leitung zu verantwortende erzielte Arbeitsergebnis und an die individuelle Arbeitsleistung (Menge, Güte) der Beschäftigten.

Das *zweite Grundproblem* ist, daß die Höhe des tatsächlich ausgezahlten „Werkstatt“-Lohnes unmittelbar vom Jahresabschluß der „Werkstatt“ abhängig gemacht wurde und nach wie vor wird: Der Lohn wird aus einem Teil des wirtschaftlichen Ergebnisses gezahlt, den die Werkstättenverordnung (WVO) als „*Arbeitsergebnis*“ bezeichnet (§ 12 Abs. 3 WVO). Der Monatslohn ist deshalb eine Art Vorauszahlung, ein Vorgriff auf den noch zu erwirtschaftenden Gewinn. Denn erst am Jahresende wird erkennbar, ob und welches Wirtschaftsergebnis erreicht wurde, aus dem das sog. *Arbeitsergebnis* i. S. § 12 Abs. 4 WVO errechnet wird.

Das *dritte Grundproblem* ist, daß die Werkstättenverordnung (Abk. WVO) entgegen allen kaufmännischen Gepflogenheiten und Regeln die „Werkstatt“-Löhne **nicht** als „*notwendige Kosten des laufenden Betriebs*“ akzeptiert und sie ausdrücklich **nicht** in ihre verordnungsspezifische Kostenrechnung aufnimmt (§ 12 Abs. 4 Satz 3 WVO). In Verbindung mit dem zweiten Grundproblem schafft die Verordnungsgeberin damit ein Salär, das einer Tantiemenzahlung ähnlicher ist als einer Lohnzahlung – allerdings nur als Mikro-Tantieme.

Die weiteren Probleme werden an späterer Stelle aufgezeigt.



B] Das Ringen um höhere „Werkstatt“-Löhne seit Mitte der 1990er Jahre

Der Kampf um höhere „Werkstatt“-Löhne für alle leistungsberechtigten Beschäftigten erreichte ab 1985 einen neuen Höhepunkt. Vorausgegangen war die unerfüllt gebliebene Forderung der BAG WfB,⁴ „daß der behinderte Mitarbeiter in der Werkstatt so viel Entgelt erhalten soll, daß er seinen Lebensunterhalt weitgehend unabhängig von der materiellen Hilfe anderer bestreiten kann“ (Windmöller / Karl / Schmitz 1984, 37).⁵ Als ein erster Schritt dahin wurde ein staatlicher Mindestlohn „in Höhe des Regelsatzes der Sozialhilfe“ gefordert. Den sollten die „Werkstätten“-Betreiber auszahlen.

Doch die Forderungen nach existenzsichernden „Werkstatt“-Löhnen trat hinter den heftige Streit zurück, der über den Zugriff der Sozialhilfeträger auf die „Werkstatt“-Gewinne geführt wurde: Die Sozialhilfeträger konfiszierten jahrzehntelang einen Anteil am erwirtschafteten Gewinn der „Werkstätten“-Träger. Damit reduzierten sie ihre Aufwendungen für die „Werkstatt“-Vergütungen (Kostensätze), die sie den „Werkstätten“-Träger zum Betrieb und zur Bestandssicherung ihrer Einrichtungen bezahlen (siehe BTP [08/136](#), 1979, 10790 A).⁶ Je nach Bundesland verrechneten die Sozialhilfeträger bis zu einem Viertel des Gewinns mit ihren Vergütungen für die „Werkstatt“-Kosten. Damit verringerten die staatlichen Kostenträger den Etat einschneidend, aus dem die „Werkstatt“-Betreiber die Löhne ihrer leistungsberechtigten Beschäftigten finanzieren.

In der Zeitspanne des zweiten Kabinetts Helmut Kohl (1983-1987) wurde gemeinsam mit dem damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Norbert Blüm (1935-2020), und dessen zuständiger Ministerialbürokratie nach politischen Lösungen gesucht.

4 Die Umbenennung der Bundesarbeitsgemeinschaft der „Werkstatt“ in BAG WfbM erfolgte erst 2001.

5 Windmöller, Wilfried / Karl, Anton / Schmitz, Hans-Hermann (1984): Beiträge zur Konzeption der Werkstätten für Behinderte. 2. überarbeiteter Diskussions-Entwurf. Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für Behinderte e. V. (Hrsg.), Osnabrück.

6 Eugen Glombig (1924–2004): „Außerdem wollen wir mit der vierten Novelle zum Bundessozialhilfegesetz künftig sicherstellen, daß die überörtlichen Träger der Sozialhilfe das wirtschaftliche Ergebnis einer Werkstatt für Behinderte nicht zum Anlaß nehmen, ihre Pflegesatzleistung zu reduzieren, sondern daß dieses wirtschaftliche Ergebnis zur Steigerung des Entgelts der beschäftigten Schwerbehinderten verwendet wird. Dazu hat Herr Kollege Nehm hier bereits einiges gesagt.“ (siehe ebd. S. 10779 B).



Auf Lösungssuche: drei Möglichkeiten

Als Lösung der Lohnproblematik wurden sowohl auf Seiten des Bundesarbeitsministeriums (damals BMA) als auch der Bundesarbeitsgemeinschaft der „Werkstätten“ (damals BAG WfB) drei Maßnahmen präferiert:

1. Der Zugriff der Sozialhilfeträger auf die Gewinne der „Werkstätten“-Träger soll beendet werden. Denn diese Art von „Rückvergütung“ im Selbstbedienstungsstil war bis zur Sozialhilfe-Rechtsreform von 1996 durch keine Rechtsnorm legitimiert. Die entsprechenden Verträge zwischen Sozialhilfeträger und „Werkstätten“-Träger waren Verträge zu Lasten Dritter – zu Lasten der „Werkstatt“-Beschäftigten.
2. Die Grundlagen für die staatlichen Kostensätze im Arbeitsbereich sollten objektiviert und regierungsseits eine **Kostenzuordnungsverordnung** erlassen werden.⁷ Darin sollten die Kostenarten der „Werkstätten“ aufgelistet und festgelegt werden, wer und in welcher Höhe für die Kostendeckung verantwortlich ist. Diese Kostenzuordnungsverordnung sollte verbindlich klarstellen, welche Kosten ganz oder teilweise durch die Sozialhilfeträger gedeckt werden müssen und welche durch die wirtschaftliche Betätigung des „Werkstätten“-Trägers. Der zeitgleich bis 1985 für die Sozialhilfe zuständige Bundesfamilienminister Heiner Geißler (1930-2017) war zur Unterstützung dieses Anliegens bereit.
3. Für wesentlich schwieriger – aber nicht unmöglich – hielten einige Fachleute in den beiden Bundesministerien einen Zuschuß zu „Werkstatt“-Löhnen. Infrage kam die Finanzierung aus Haushaltsmitteln, ggf. über die Bundesländer und deren Sozialhilfeträger oder aus Mitteln des Ausgleichsfonds. Letztere Finanzierungsmöglichkeit hielt die Politik schließlich wegen der stark steigenden Platzzahlen und des dann ebenso wachsenden Zuschußbedarfs von mehreren zehn Millionen D-Mark für politisch nicht durchsetzbar.

7 Im Zuge der Sozialhilfe-Rechtsreform von 1996 wurden diese Regelung tatsächlich getroffen: siehe dazu § 41 Abs. 4 BSHG 1996 / BGBl. 1996 I 38, 1090; BTDrucks. 13/10420, 1998, 9/10.

Die neue Bestimmung im 1996 reformierten Bundessozialhilfegesetz lautete diesbezüglich:

„(4) Das Bundesministerium für Gesundheit bestimmt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates im einzelnen, welche Arten oder Bestandteile der nach Absatz 3 zu übernehmenden Kosten zu berücksichtigen sind.“



Die Auseinandersetzungen waren besonders mit den unnachgiebigen überörtlichen Trägern der Sozialhilfe heftig, zäh und langwierig. Die Unterstützung des Bundesfamilienministeriums entfiel, nachdem der Bundesminister die Amtsgeschäfte an Rita Süßmuth (Jg. 1937) übergeben hatte. Dennoch wurde das Ziel einer staatlich finanzierten Lohnsubventionierung mit Beistand des Bundesarbeitsministeriums weiter verfolgt. Zunächst sollte der **Grundbetrag** des „Werkstatt“-Lohns (§ 13 Abs. 2 SchwbWV 1980) **aus staatlichen Mitteln** finanziert werden – entweder aus Haushaltsmitteln wie die Sozialversicherungsbeiträge für die Werkstattbeschäftigten im Arbeitsbereich oder durch die Sozialhilfeträger.

Zur Weiterentwicklung des „Werkstätten“-Systems richtete das Bundesarbeitsministerium 1987 eine Arbeitsgruppe ein, zu deren Mitgliedern auch die Autoren dieses Dokuments als Vertreter der BAG WfB gehörten. Drei zentrale Themen, die eng miteinander verbunden sind, standen im Mittelpunkt: die **Rechtsstellung** der „Werkstatt“-Beschäftigten, die Weiterentwicklung der **„Werkstatt“-Löhne** und die Verbesserung der **Mitbestimmung**. Die enormen Schwierigkeiten, eine Lösung für die „Werkstatt“-Löhne zu finden, skizzierte der damalige Ministerialrat im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Horst H. Cramer (Jg. 1939), nach seinem beruflichen Ausscheiden:

„Bis es zu den heutigen Regelungen des Leistungsrechts kam, bedurfte es langjähriger Auseinandersetzungen und Bemühungen. Schon 1980 beauftragte die Arbeits- und Sozialministerkonferenz eine Arbeitsgruppe mit einer Bestandsaufnahme und Empfehlungen zur Festlegung von 'Pflegesätzen', also Vergütungen der Werkstatteleistungen. 1983 wurde das Thema ohne Diskussion in der Sache wieder von der Tagesordnung abgesetzt. 1987 wurde ein erneuter Anlauf genommen: Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung richtete dazu eine Arbeitsgruppe ein.

Die unterstützenden Aktivitäten des für das Sozialhilferecht zuständigen Bundesministeriums für Gesundheit hielten sich in engen Grenzen. So konnte die Arbeitsgruppe ihren Bericht erst nach schwierigen und langen Verhandlungen im Jahr 1991 vorlegen. Ihre Vorschläge wurden von der Politik aufgegriffen. Sie sollten im Rahmen eines neu zu schaffenden Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) aufgegriffen werden. Als sich abzeichnete, daß dieses Gesetzbuch so schnell nicht Wirklichkeit werden würde, wurden die vorgesehenen Regelungen 1996 in das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts übernommen – allerdings mit Ausnahme der in § 76 Abs. 3 Satz 3 BSHG vorgesehenen Grundbetragsgarantie⁸, die eine Übernahme des Grundbetrags durch die

⁸ Hinweis der Autoren: Die Grundbetragsgarantie nach § 76 Abs. 3 Satz 3 ist nur im Referentenentwurf vom 22.05.1995 enthalten. Der wurde wegen Auseinandersetzungen zwischen den beiden zuständigen



Sozialhilfeträger aus deren Mitteln vorsah, wenn auch nur unter bestimmten Voraussetzungen“ (Cramer 2007, 113).⁹

Wo ein Wille ist ... – Lohnsubventionierung durch den Staat

Von 1990 bis 1993 bestand beim Bundesministerium für Familie und Senioren eine Gesprächsrunde unter der Leitung des CDU-Staatssekretärs **Albrecht Hasinger** (1935-1994). Sie war vom Referatsleiter im Bundesarbeitsministerium, Dr. **Horst H. Cramer** (SPD), mitinitiiert worden, um eine Lösung für die Niedriglöhne der „Werkstatt“-Beschäftigten zu finden. Daran nahmen für die BAG WfB der Vorsitzende und der Geschäftsführer teil. Hinzugeladen waren Vertretungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS). Ziel war es, die staatliche Sozialhilfe zur Mitfinanzierung der Werkstattlöhne zu verpflichten.

Trotz heftigen Widerstands auf Seiten der Sozialhilfeträger vereinbarten die zwei Ministerienvertreter mit den Verhandlungspartnern der BAG WfB, daß

1. aus staatlichen Mitteln in einem ersten Schritt alle Beschäftigten im Arbeitsbereich der „Werkstätten“ eine Lohnsubventionierung von 50 D-Mark monatlich erhalten sollten;
2. den Sozialhilfeträgern der Zugriff auf den Jahresgewinn der „Werkstätten“ untersagt werden soll (Verbot der sog. *Nettoerlös-Rückführung*) und
3. die Bundesregierung eine Kostenzuordnungsverordnung erläßt, um Rechtssicherheit darüber zu schaffen, welche Kostenarten ganz oder teilweise in die Zuständigkeit der Sozialhilfeträger oder der „Werkstätten“-Träger fallen sollen, um den Etat für die „Werkstatt“-Löhne, das rechtlich sog. *Arbeitsergebnis*, nicht zu schmälern.¹⁰

Doch der Streit um die staatliche Lohnsubventionierung und der Widerstand seitens der Sozialhilfeträger hielt an und nahm an Schärfe zu. Der schließlich ausgehandelte Kompromiß zwischen den zuständigen Bundesministerien (Ar-

Bundesministerien erst im Folgemonat veröffentlicht (siehe auch Cramer, Horst H. [2007] und Leibfried, Stephan [1995]).

9 Cramer, Horst H. (2007): Das Recht schwerbehinderter Menschen auf Leistungen in Werkstätten. In: Mosen, Günter / Scheibner, Ulrich (Hrsg.): Das Recht des Schwächeren. Werkstätten und Werkstättenrecht – im Dienst am Menschen. BAG WfB/M, Frankfurt a. M.

10 Die gültigen Rechtsnormen für das *Arbeitsergebnis* finden sich in den §§ 58 Abs. 4; 125 Abs. 4; 219 Abs. 1; 221 Abs. 2 und 227 Abs. 1 SGB IX und §§ 12 Abs. 1, 3-6 und 13 Abs. 2 WVO sowie § 5 Abs. 1 WMVO.



beit und Sozialordnung sowie Gesundheit) und den Sozialhilfeträgern – aber ohne die BAG WfB-Vertreter – kam den staatlichen Kostenträgern weit entgegen. Er findet sich in der Sozialhilfrechtsreform von 1996 (BGBl. 1996 I 38, S. 1090): Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erhielt u. a. einen neuen § 41 Abs. 3, in dem folgendes ausdrücklich geregelt wurde:

Der Sozialhilfeträger hat alle Personal- und Sachkosten zu übernehmen, wenn das entsprechend vereinbart wird. Aber:

- Das gilt nur für solche Kosten, die zur „Erfüllung der Aufgaben und der fachlichen Anforderungen der Werkstatt [...] notwendig“ sind.
- Die Sozialhilfeträger haben außerdem die Kosten der wirtschaftlichen Betätigung der „Werkstatt“ zu übernehmen, sofern sie beeinträchtigungsbedingt „nach Art und Umfang über die in einem Wirtschaftsunternehmen üblicherweise entstehenden Kosten hinausgehen“.
- Erforderlich für die o. g. Kosten**übernahme** durch den staatlichen Kostenträger ist eine entsprechende vertragliche Vereinbarung über die sog. notwendigen Kosten. Mit dem SGB IX von 2001 wurde festgelegt, daß mit der *vertraglichen* Übernahme der Kosten durch den Sozialhilfeträger *einzig diese Kosten* als notwendige und damit erstattungsfähige Kosten des laufenden Betriebes definiert sind (vgl. BGBl. 2001 I 27, 1130: Änderung von § 12 Abs. 4 WVO).
- Der Zugriff der Sozialhilfeträger auf den Jahresgewinn der „Werkstätten“ wurde gesetzlich verboten (§ 41 Abs. 3 Satz 3 BSHG 1996).
- Um bundeseinheitlich klarzustellen, welche Kosten der „Werkstätten“ als „notwendige Kosten [...] für die Erfüllung der Aufgaben und der fachlichen Anforderungen der Werkstatt“ gelten, welche Kosten „notwendige Personal- und Sachkosten“ sind und welche Kosten aufgrund der „wirtschaftlichen Betätigung“ staatlich zu decken sind, erteilte das 1996er BSHG der Bundesregierung eine Verordnungsermächtigung. Sie sollte *„mit Zustimmung des Bundesrates im einzelnen“ durch Rechtsverordnung festlegen, „welche Arten oder Bestandteile der [...] zu übernehmenden Kosten zu berücksichtigen sind“* (ebd. Abs. 4).

Die Sozialhilfrechtsreform von 1996: eine irreführende Scheinlösung

Die Bestimmungen der 1996er Sozialhilfrechtsreform im BSHG waren von Anfang an ein Entlastungsmanöver für die staatliche Sozialhilfe. Sie wollten und konnten nicht zu einer Erhöhung der „Werkstatt“-Löhne führen, weil die hilf-



reich erscheinenden Rechtsvorschriften durch eine Reihe von gegensätzlichen Rechtsnormen ausgehöhlt oder völlig unterlaufen wurden:

1. Die gesetzlich vorgesehene *Kostenzuordnungsverordnung* (§ 41 Abs. 4 BSHG) wurde obsolet, weil die Kostenerstattung durch die Sozialhilfeträger mit Inkrafttreten des Gesetzes für drei Jahre „gedeckt“ wurde: im Westen auf eine Steigerungsquote von 1 %, im Osten auf 2 % (§ 93 Abs. 6 BSHG).
2. Die Kostensätze (syn. Vergütungen) wurden pauschaliert und ersetzten das bisherige Prinzip des realen Kostenausgleichs (§ 93a Abs. 2 BSHG).
3. Die Kostensatzpauschale erhielt eine dreigliedrige Struktur mit einer
 - *Grundpauschale* für Unterkunft und Verpflegung,
 - *Maßnahmepauschale* „nach Gruppen für Hilfeempfänger mit vergleichbarem Hilfebedarf“ sowie
 - einem formal nicht pauschalierten „Betrag für betriebsnotwendige Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung (*Investitionsbetrag*)“ (ebd. Abs. 2).
4. Die verordnungsrechtliche Klarstellung über die Zuständigkeit der Kostendeckung für die verschiedenen Kostenarten und -bestandteile gem. § 93d Abs. 1 Nr. 1 BSHG (1996) erfolgte trotz gesetzlicher Vorschrift regierungsseits nicht. Statt dessen verlagerte der Gesetzgeber die Auseinandersetzung über die Kostendeckung und die zuständige Kostenträgerschaft auf die Länderebene in die zu schließenden (Landes-)Rahmenverträge nach § 93d Abs. 2 BSHG (1996). Das SGB XII von 2003 regelte endgültig, daß sich staatliche Kostenträger und „Werkstätten“-Träger auf Länderebene über die jeweilige Kostenübernahme einigen mußten (§ 79 SGB XII – Rahmenverträge; heute § 131 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX). Aufgrund der Kräfteverteilung in solchen Vertragsauseinandersetzungen konnte für die „Werkstatt“-Löhne kein positives Ergebnis erreicht werden.
5. Die gesetzlichen Aussagen über Kostensatzstrukturen konnten die „werkstatt“-typischen Kostenarten nicht erfassen. Darum wurde 2001 mit dem SGB IX eine weitere Pauschale gesetzlich eingeführt: die „*Vergütungspauschale für werkstattsspezifische Kosten der wirtschaftlichen Betätigung*“ (§ 41 Abs. 3 Satz 4 SGB IX).

Unter der Prämisse dieser *Kostensatzpauschalen* war und ist die staatliche „Werkstatt“-Finanzierung nicht kostendeckend. Zudem existiert bundesweit seit Jahren keine aktuelle und verbindliche Vereinbarung über die Höhe der Löhne



und Gehälter der „Werkstatt“-Angestellten und -leitungen. In den vertraglichen Vereinbarungen zwischen den staatlichen Kostenträgern und den „Werkstatt“-Organisationen gibt es z. B. auch kein Verbot von Tantiemen- oder ähnlichen Zahlungen aus dem Wirtschaftsergebnis der „Werkstätten“.¹¹ Für solche und die Gehaltszahlungen an Angestellte, die sich von den üblichen Tarifwerken deutlich entfernen, ist der „Werkstatt“-Träger der verantwortliche Kostenträger. Diese und eine Vielzahl weiterer Kosten fließen also in die Kostenrechnung der „Werkstätten“ ein und schmälern das Betriebsergebnis, den Gewinn und damit auch die besondere verordnungsrechtliche Konstruktion des „Arbeitsergebnisses“ nach § 12 Abs. 4 WVO. Das war und ist der Bundesregierung bewußt. Deshalb griff sie im Jahr 2000 die Überlegungen aus den 1990er Jahren auf, eine *staatliche Lohnsubventionierung* für die „Werkstatt“-Beschäftigten gesetzlich zu regeln.

Am 9. Februar 2001 erhielt die BAG WfB die telefonische Mitteilung aus dem Bundesarbeitsministerium, daß die Bundesregierung auf den Erlaß einer Rechtsverordnung nach dem damaligen § 41 Abs. 4 BSHG verzichtet: **Eine staatlich geregelte Kostenzuordnung soll es nicht geben.** Gleichzeitig aber soll das bevorstehende SGB IX einen staatlichen Zuschuß zu den Arbeitsentgelten („Werkstatt“-Löhnen) der Beschäftigten im Arbeitsbereich von 50 D-Mark monatlich regeln. Der zuständige Bundestagsausschuß faßte am 04.04.2001 den entsprechenden Beschluß (BTD [14/5786](#), 2001, 39). Der Gesetzgeber regelte diese Lohnsubventionierung 2001 im § 43 SGB IX als sog. *Arbeitsförderungsgeld* (BGBl. 2001 I 27, 1060). Nach der Währungsumstellung von D-Mark auf Euro betrug das Arbeitsförderungsgeld 26 Euro/mtl.¹²

Mit dem sog. Bundesteilhabegesetz wurde der staatliche Subventionsanteil an der Entlohnung der „Werkstatt“-Beschäftigten, das **Arbeitsförderungsgeld**, mit Wirkung zum 1. Januar 2017 von 26 Euro auf **52 Euro** verdoppelt – auch ohne Hinzutun der Werkstattdachverbände (s. BTD [19/4157](#), 2918, 26). Diese Vorschrift findet sich im § 59 SGB IX (BGBl. 2016 I 66, 3256). An der Grundproblematik

11 Die Elbe-Werkstätten GmbH veröffentlichten 2020 die Geschäftsführerbezüge: Rolf Tretow, Fixgehalt 121.000 Euro zzgl. *Tantiemen* 22.000 Euro, Gesamtgehalt: 143.000 Euro; Carsten Möbs, Fixgehalt 100.000 Euro zzgl. *Tantiemen* 16.000 Euro, Gesamtgehalt: 116.000 Euro. Die *Monatsgehälter* lagen somit für R. Tretow bei rd. 11.917 Euro und für C. Möbs bei 9.667 Euro. Für das Bundesland Hamburg weist das BMAS für 2020 einen „Werkstatt“-Lohn von 213 Euro/Monat aus (ohne staatliches Arbeitsförderungsgeld). Damit zahlt Hamburg den höchsten durchschnittlichen „Werkstatt“-Lohn bundesweit.

12 Siehe auch BTD [14/8441](#), 2002, 27 (Anrechnung des Arbeitsförderungsgeldes auf andere Leistungen der Sozialhilfe).



änderte dieser Staatszuschuß allerdings nichts: Die Quelle der „Werkstatt“-Löhne, das sog. Arbeitsergebnis, ist weithin der Definitionsmacht der die „Werkstatt“-Träger und ihrer Wirtschaftsprüfer ausgeliefert.

Teil II „It’s the economy, stupid.“

C] Das besondere Problem: das sog. Arbeitsergebnis nach § 12 WVO

Der § 12 WVO trägt die Überschrift „Wirtschaftsführung“ und beinhaltet neben einer Vielzahl von Vorschriften zur Betriebsorganisationen eine Reihe von Anordnungen zur kaufmännische Buchführung. Für Kaufleute im handelsrechtlichen Sinne ist die Buchführung die systematische und lückenlose Dokumentation aller Geschäftsvorfälle in einem Unternehmen. Von der Zuordnung der Kosten hängt ab, ob der staatliche Kostenträger oder der „Werkstatt“-Träger sie zu decken hat. Gerade davon hängt die Höhe der „Werkstatt“-Löhne (Arbeitsentgelte i. S. § 12 Abs. 3 bis 5 WVO) mindestens so stark ab wie vom wirtschaftlichen Handeln der „Werkstatt“. Dieser Sachverhalt wird weiter unten dargestellt.

Bereits hier entsteht *das erste gewichtige Problem*: Die Buchführungspflicht nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) gilt nur für Kaufleute (§ 238 HGB). Der § 12 WVO bezieht sich auf handelsrechtliche Vorschriften (*ebd.* Abs. 1), die für „Werkstätten“ mit der Rechtsform des eingetragenen Vereins (e. V.) **nicht** gelten. Vereine unterliegen z. B. nicht der Offenlegungspflicht nach § 325 HGB wie die Kaufleute (Kapitalgesellschaften).¹³ Alle weiteren, durchaus erheblichen Probleme, stehen aber hinter dem einen Grundproblem zurück: der rechtlichen Definition des „Arbeitsergebnisses“.

Die politische Begriffsbestimmung des „Arbeitsergebnisses“ im § 12 WVO

Die ministerialen Autoren im Bundesarbeitsministeriums verwenden im § 12 WVO, der die Berechnungsgrundlagen für den „Werkstatt“-Lohn enthält, Begriffe, die sich z. T. auch im Fachjargon der kaufmännischen Buchführung wiederfinden. Sie verwenden sie aber nicht korrekt und verschleiern eher den Blick auf das tatsächliche Ziel dieser Rechtsnorm. Zudem wird ein Ausdruck einge-

¹³ Dennoch gibt es auch für Vereine eine – vereinsinterne – Buchführungspflicht. Sie basiert auf drei Normen: der Rechenschaftspflicht des Vorstandes gegenüber der Mitgliederversammlung nach BGB (zivilrechtliche Buchführungspflicht), bei gemeinnützigen Vereinen zudem aus den steuerrechtlichen Pflichten und den sog. förderrechtlichen Aufzeichnungspflichten (siehe auch §§ 259 und 260 BGB).



führt, den es in der kaufmännischen Kostenrechnung nicht gibt, der aber eingängig ist und zu falschen Assoziationen verleitet: „*Arbeitsergebnis*“.¹⁴

Vom Standpunkt der Kostenrechnung aus ist das, was § 12 WVO als *Arbeitsergebnis* bezeichnet, in Wirklichkeit ein Teil vom *Gewinn*. Die besagte Rechtsnorm schafft also eine in der kaufmännischen Buchführung unbekannte Untergruppe des *Gewinns* und nennt sie fälschlicherweise *Arbeitsergebnis*. Die Verfasser des Verordnungstextes verfolgen mit ihrer Begriffswahl mehrere Ziele, doch das Hauptziel besteht in der finanziellen Entlastung der staatlichen Kostenträger, das zweitwichtigste Ziel ist – neben hingenommenen Intransparenz – den „Werkstatt“-Trägern die Entscheidungsgewalt über die Lohnhöhe zu sichern (s. u.).

1. Die „werkstatt“-notwendigen Kosten „für die Erfüllung der Aufgaben und der fachlichen Anforderungen“ (§ 58 Abs. 3 Nr. 1 SGB IX) werden nicht der tatsächlichen Aufgabenstellung entsprechend nach §§ 58 Abs. 2 und 219 SGB IX definiert. Maßgebend ist vielmehr das Machtverhältnis zwischen dem Rehabilitationsträger (syn. Kostenträger, Leistungsträger) und dem „Werkstatt“-Träger (syn. Leistungserbringer). Denn § 12 Abs. 4 Satz 3 WVO legt fest, daß die erstattungsfähigen notwendigen Kosten des laufenden Betriebs der „Werkstatt“ nur diejenigen Kosten sind, die vertraglich vereinbart wurden (s. o.). In Vertragsauseinandersetzungen gewinnt die stärkere Seite.
2. Es wird im § 12 Abs. 5 WVO der Eindruck erweckt, diese Rechtsnorm würde auf einem menschenrechtlichen Fundament fußen und die Einkommensinteressen der leistungsberechtigten Beschäftigten in den Vordergrund stellen: „*Das Arbeitsergebnis darf nur für Zwecke der Werkstatt verwendet werden [...]*“
3. Tatsächlich aber deckt sich das eigentümlich definierte *Arbeitsergebnis* (§ 12 Abs. 4 WVO) nicht mit der wirklichen Ertragssituation, schon gar nicht mit der Gewinnsituation. Zum anderen sind nach Rechtslage die „Zwecke der Werkstatt“ vorrangig (s. o.) und nicht etwa die Ansprüche der „Werkstatt“-Beschäftigten. **Dabei sind die Beschäftigten die einzig Leistungsberechtigten und zugleich die personifizierten Kostenträger.** Denn von der Höhe des Betrages in ihrem amtlichen Bewilligungsbescheid zur Kostenübernahme hängt auch die Höhe des Kostensatzes für den „Werkstätten“-Träger ab (s. § 127 Abs. 1 Satz 2 SGB IX). Drittens ist es völlig effektivlos, daß die Lohnzah-

¹⁴ Unter Arbeitsergebnis werden nach REFA alle Resultate eines Arbeitsablaufs innerhalb eines Arbeitssystems verstanden (Output).



lung an erster Stelle von § 12 Abs. 5 genannt wird. Denn der Lohnanteil ist dort faktisch auf eine 70-Prozent-Quote festgelegt. Zudem ist bereits die Lohnquelle, das Arbeitsergebnis, eine Negativrechnung zu Lasten der Beschäftigten.

4. Das „Arbeitsergebnis“ errechnet sich nach WVO aus einer speziellen Nebenrechnung zur üblichen kaufmännischen Buchführung. Es wurde bislang noch in keinem der überprüften Jahresabschlüsse publiziert, die im Bundesanzeiger veröffentlicht sind. Das Arbeitsergebnis ist nach Rechtslage auch nicht offenkundig. Es muß den Anerkennungsbehörden nur dann vorgelegt werden, wenn sie das verlangen (§ 12 Abs. 6 WVO; siehe auch § 5 Abs. 1 Nr. 1 WMVO).

Als „*Arbeitsergebnis*“ bezeichnet § 12 Abs. 4 WVO „die **Differenz** aus den **Erträgen** und den **notwendigen Kosten** des laufenden Betriebs im *Arbeitsbereich* der „Werkstatt“. Unter „*Erträgen*“ versteht diese Rechtsnorm **vier** finanzielle Zuflüsse:

- a) **Umsatzerlöse.** Als Umsatzerlöse weisen die im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüsse der GmbH-„Werkstätten“ oft nur eine einzige Summe aus: sowohl die Umsatzerlöse aus der wirtschaftlichen Betätigung als auch die von den Kostenträgern gezahlten Kostensätze. Das hat keine Aussagekraft über die wirtschaftliche Kompetenz und läßt Überprüfungen nicht zu.
- b) **Zinserträge.** Strittig ist seit 1996, ob darunter alle Arten von Zinserträgen gemeint sind oder nur solche „aus der wirtschaftlichen Tätigkeit“ (ebd. Satz 2).
- c) **„Sonstige Erträge aus der wirtschaftlichen Tätigkeit“.** Strittig ist seit 1996, ob dazu z. B. Erträge aus Beteiligungen (z. B. an anderen „Werkstätten“, Inklusionsbetrieben oder sog. anderen Leistungsanbietern) und Erträge aus allen Finanzanlagen gehören.
- d) **Kostensätze.** Diese Finanzmittel gehören in der kaufmännischen Buchführung zu den Umsatzerlösen (s. lit. a) und werden von den „Werkstätten“-Trägern oft in einer Summe mit den Erlösen aus der wirtschaftlichen Tätigkeit ausgewiesen. Das verschleiert die tatsächliche wirtschaftliche Kraft (s. o).

Die separate öffentliche Darlegung der staatlichen Finanzierung ist aber durchaus sinnvoll und hilfreich; nämlich dann, wenn zugleich publiziert würde, welche Kostenarten in welchem Ausmaß durch staatliche Geldmittel (Kosten-



sätze) finanziert werden. **Das will das SGB IX tatsächlich auch!** Denn § 58 Abs. 4 SGB IX schreibt vor:

„Bei der Ermittlung des Arbeitsergebnisses der Werkstatt nach § 12 Absatz 4 der Werkstättenverordnung werden die Auswirkungen der Vergütungen auf die Höhe des Arbeitsergebnisses dargestellt. Dabei wird getrennt ausgewiesen, ob sich durch die Vergütung Verluste oder Gewinne ergeben. Das Arbeitsergebnis der Werkstatt darf nicht zur Minderung der Vergütungen nach Absatz 3 verwendet werden.“

In den publizierten Jahresabschlüssen der GmbH-„Werkstätten“ sind Darstellungen über den Grad der Kostendeckung durch staatliche Kostensätze, die Folgen für das Arbeitsergebnis und damit für die Höhe der „Werkstatt“-Löhne nicht zu finden.

Beim „Werkstatt“-Lohn kommt es auf alle Aufwendungen an!

Die WVO kennt den kaufmännischen Begriff „Aufwendungen“ nicht. Sie beschränkt sich auf eine Teilgröße der Aufwendungen – auf die *Kosten*. Diese Kosten unterteilt sie in „notwendige Kosten des laufenden Betriebs im Arbeitsbereich“ (§ 12 Abs. 4) und damit – allerdings unerwähnt – in nicht notwendige Kosten. Als „notwendige Kosten“ definiert die WVO zuallererst einen entlastenden Vorteil für die staatlichen Kostenträger (s. o.):

Als erstattungsfähig gilt nur der Teil der notwendigen Kosten, der zwischen „Werkstatt“-Träger und Kostenträger vereinbart worden ist. Alle anderen notwendigen Kosten müssen aus den „Werkstatt“-Erlösen gedeckt werden. Das schmälert das Arbeitsergebnis und die „Werkstatt“-Löhne.

Rechtlich nachprüfbare Vorschriften darüber, was „werkstatt“-notwendige Kosten sind, fehlen. Der Gesetzgeber hatte die dafür 1996 vorgesehene Vollmacht zum Erlass einer *Kosten-Zuordnungsverordnung* (§ 41 Abs. 4 BSHG 1996) im SGB IX von 2001 gestrichen.

1. Es steht seitdem in der Macht der „Werkstatt“-Betreiber und Kostenträger, die erstattungsfähigen „notwendigen Kosten“ selbst zu definieren und zu vereinbaren.
2. Es ist ausschließlich Verhandlungssache der „Werkstatt“- und Kostenträger, welche Kostenarten „der wirtschaftlichen Betätigung“ (§ 58 Abs. 3 Nr. 2 SGB IX) „werkstatt“- und beeinträchtigungstypisch sind und deshalb als kostensatz-relevant gelten sollen.



3. Allein der „Werkstatt“-Träger definiert die „notwendigen Kosten, die auch in einem Wirtschaftsunternehmen üblicherweise entstehen“ (§ 12 Abs. 4 Satz 3 WVO). Das sind Kosten in seiner Kostenrechnung, die das Arbeitsergebnis verringern.

Alle drei Bedingungen wirken sich schmälernd auf das wirtschaftliche Ergebnis, den Gewinn und damit letztlich auf das Arbeitsergebnis als Quelle der „Werkstatt“-Löhne aus.

Eine **Besonderheit** prägt die Kostendefinition in der WVO ganz entscheidend: Zu den notwendigen „Werkstatt“-Kosten gehören „**nicht [...]** die **Kosten für die Arbeitsentgelte**“ (§ 12 Abs. 4 Satz 3).

Das widerspricht allen Regeln der kaufmännischen Buchführung und läuft deren Kostenrechnungsprinzipien zuwider. Es macht aber den politischen Charakter der Arbeitsentgelte deutlich, den die Bundesregierung und der Bundestag dem „Werkstatt“-Lohn zuschreiben:

Die Löhne der Beschäftigten mit Beeinträchtigungen sollen nicht – wie bei Löhnen und Gehältern üblich – von vornherein vereinbart und damit verbindlich werden. Sie stehen auf der Leistungsagenda der wirtschaftlichen Ziele der „Werkstatt“ ganz unten.

„Werkstatt“-Löhne sind nach derzeitiger Rechtslage das, was am Ende übrig bleibt, nach dem sich Kosten- und „Werkstatt“-Träger über die „Werkstatt“-Finanzierung geeinigt haben. Alle Kosten, die der Staat **nicht** übernimmt, muß die „Werkstatt“ als Marktteilnehmerin durch ihre betriebswirtschaftliche Kompetenz decken. Wie wenig das gelingt, offenbaren die „Werkstatt“-Löhne, die für erwachsene Menschen nicht einmal als Taschengeld ausreichen.¹⁵

Fazit: Menschenrechtskonforme Definitionen sind überfällig

1. Trotz des doppelten gesetzlichen Auftrages an die „Werkstätten“-Träger (§§ 219 Abs. 1 Nr. 1; 221 Abs. 2 SGB IX), den Beschäftigten im Arbeitsbereich

¹⁵ Bis zur Ablösung des Schwerbehindertengesetzes durch das SGB IX von 2001 war es dem „Werkstatt“-Träger anheimgestellt, zum verpflichtenden Grundbetrag des „Werkstatt“-Lohnes einen Steigerungsbetrag zu zahlen. Der brauchte nur ausgezahlt zu werden, „soweit das Arbeitsergebnis die Zahlung zuläßt“ (§ 54b Abs. 2 Satz SchwbG, BGBl. 1996 I 38, 1096). Erst aufgrund der Intervention einiger „Werkstatt“-Fachleute und Funktionsträger der damaligen BAG WfB wurde im SGB IX auf diesen Passus verzichtet. Deren Vorschlag, die Lohnzahlungspflicht zu verstärken, wurde von der Politik allerdings nicht aufgegriffen.



ein „angemessenes Arbeitsentgelt“ zu zahlen, fehlt im „Werkstätten“-Sektor bis heute eine menschenrechtsbasierte Definition von „angemessen“.

2. Die Rechtsnormen über die „Werkstatt“-Löhne sind die einzigen im deutschen Recht, die Menschen mit Beeinträchtigungen einen Leistungslohn zumuten: *„unter Berücksichtigung von Arbeitsmenge und Arbeitsgüte“* (§ 221 Abs. 2 Satz 2 SGB IX). Das hat benachteiligende Folgen und ist diskriminierend.
3. *Auch dieser Sachverhalt ist besonders bemerkenswert:* Die staatliche Finanzierung der Monatslöhne für das in den „Werkstätten“ angestellte Dienstleistungspersonal erfolgt aufgrund der Pauschalierungen zu 70 bis 95 Prozent. Sie orientiert sich an *„tarifvertraglich vereinbarten Vergütungen“* auf **Monatslohn**-Basis (s. §§ 38 Abs. 2; 124 Abs. 1 SGB IX). Aber gerade bei denjenigen arbeitenden Menschen, denen beeinträchtigungsbedingte Minderleistungen unterstellt werden, wird das Einkommen von ihren Arbeitsergebnissen abhängig gemacht (Menge, Güte) und eben nicht von der Arbeitszeit. Das ist politischer Widersinn.

Die Hauptursache für die niedrigen Arbeitsentgelte sind im sog. Arbeitsergebnis begründet. Auf diese Nebenrechnung der „werkstatt“-internen Gewinn- und Verlustrechnung haben die beeinträchtigten Beschäftigten keinen wesentlichen Einfluß. Das macht u. a. die bislang einzigartige Aussage im Jahresabschluß 2008 der Gemeinnützigen Werk- und Wohnstätten GmbH (GWW), Sindelfingen, deutlich:

„Entsprechend dem Anspruch der Gleichwertigkeit aller in der GWW Beschäftigten wird das Risiko fest vereinbarter Lohnzahlungen für die Werkstattbeschäftigten gegenüber ergebnisabhängiger Lohnhöhe bewusst in Kauf genommen, da die ergebnisrelevanten Einflussgrößen von den Werkstattbeschäftigten kaum beeinflusst werden können und somit eine Risikoverlagerung auf diesen Personenkreis, auch hinsichtlich der tariflichen Absicherung des Personals, nicht zu rechtfertigen wäre. Dieses Risiko wurde bei der Bildung der Rückstellungen berücksichtigt“ (aus: Jahresabschluß GWW 2008, Bundesanzeiger).

Dem Bundestagsausschuß für Arbeit und Soziales liegt zu wesentlichen Ursachen für die niedrigen Arbeitsentgelte eine Stellungnahme der Virtuellen Denkwerkstatt (VDW) vor, in der zwölf Punkte aufgelistet werden, die die niedrigen Arbeitsentgelte der „Werkstatt“-Beschäftigten begründen (siehe B. Sackarendt, in: Ausschussdrucksache 19(11)365, 29.05.2019, S. 10).



4. Es wird im „Werkstätten“-System so getan, als wäre die Lohnzahlung an die „Werkstatt“-Beschäftigten den Rechtsnormen entsprechend von deren Leistungen abhängig („Arbeitsmenge und Arbeitsgüte“, § 221 Abs. 2 Satz 2 SGB IX). In Wirklichkeit aber ist das **Arbeitsergebnis** einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren unterworfen. Zu den wichtigsten gehören diese sechs:
- a) die betriebswirtschaftliche Kompetenz der Leitung, qualifizierte Marktkennntnisse, beständige Marktpräsenz, solide Marktpositionen, marktgerechte Preise und erfolgreiche Akquisitionsleistung der „Werkstatt“-Angestellten;
 - b) die Kenntnisse über die regionale und lokale Wirtschaftsstruktur, die jeweiligen Folgen wirtschaftsstruktureller und -konjunktureller Entwicklungen, deren Berücksichtigung bei der Auftragsbeschaffung und Arbeitsvorbereitung;
 - c) die arbeitstechnische, arbeitspädagogische und arbeitstherapeutische Kompetenz der Angestellten bezüglich der Auftragsakquisition, Arbeitsvorbereitung, Arbeits- und Arbeitsplatzgestaltung;
 - d) die Ausbildungs- und Anleitungsfähigkeit der dienstleistenden Angestellten, also ihr berufsfachliches, handwerkliches wie pädagogisches Qualifikationsniveau;
 - e) die „werkstatt“-politische Schwerpunktsetzung hinsichtlich der Rolle des Arbeitseinkommens und des Ziels, einen hohen „Werkstatt“-Lohndurchschnitt zu erreichen – durch öffentlich finanzierte Kostendeckung und wirtschaftliche Professionalität;
 - f) ein menschenrechtsbasiertes „Werkstatt“-Leitbild und ein entsprechendes Menschenbild, das dem Artikel 23 AEMR (Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung) ebenso verpflichtet ist dem Artikel 4 Abs. 1 der EU-Sozialcharta wie dem Artikel 27 des Gesetzes zum UNO-Übereinkommen von 2008 (Recht auf angemessenen Lebensstandard, Recht auf Lebensunterhaltsicherung durch Arbeit).

D] Der Rechtsstatus entscheidet über Lohn oder Taschengeld

Die gesetzliche Verpflichtung zur Zahlung eines „Werkstatt“-Lohns

Die gesetzliche Pflicht zur Lohnzahlung an die Beschäftigten mit Beeinträchtigungen besteht seit 1974 (§ 52 SchwbG, BGBl. 1974 I 46, 1019). Die damalige Rechtsnorm war deutlicher und verpflichtender formuliert als die heutige:



„Die Werkstatt muß es den Behinderten ermöglichen, ihre Leistungsfähigkeit zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen und ein dem Leistungsvermögen angemessenes Arbeitsentgelt zu erreichen“ (§ 52 Abs. 2 SchwbG 1974).

„Werkstatt“-Entlohnung: Menschenrechte als Rechtsgrundlage

Das rechtliche Fundament für jegliche Arbeitswelt, in der i. S. von § 611a BGB weisungsgebundene, fremdbestimmte Arbeit in persönlicher Abhängigkeit geleistet wird, müssen die grund- und menschenrechtlichen Normen sein:

Artikel 3 GG: Gleichberechtigung und Benachteiligungsverbot;¹⁶

Artikel 23 AEMR: gleicher Lohn für gleich(wertig)e Arbeit und das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung für eine menschenwürdige Existenz;

Artikel 27 G-ÜRMB: Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen;

Artikel 1 ESC (rev.): Recht, den Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen;

Artikel 4 ESC (rev.): Recht auf ein ausreichendes Arbeitsentgelt für einen angemessenen Lebensstandard.

„Werkstatt“-Entlohnung und Rechtsstatus: Benachteiligungsverbot als Fundament

Mit dem Inkrafttreten des Sozialhilfe-Reformgesetzes von 1996 hatte der Gesetzgeber die Vorschläge einer Arbeitsgruppe beim Bundesarbeitsministerium berücksichtigt und in einem neuen § 54b SchwbG die Rechtsstellung der „Werkstatt“-Beschäftigten erstmals geregelt:

„Behinderte im Arbeitsbereich anerkannter Werkstätten stehen, wenn sie nicht Arbeitnehmer sind, zu den Werkstätten in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis, soweit sich aus dem zugrundeliegenden Sozialleistungsverhältnis nichts anderes ergibt“ (§ 54b Abs. 1 SchwbG; BGBl. 1996 I 38, 1096).

Im Rahmen des „Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter (SchwbBAG)“ hatte der Gesetzgeber diesen Rechtsstellungsaspekt dann

¹⁶ Abkürzungen: **GG** = Grundgesetz; **AEMR** = Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; **G-ÜRMB** = Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, vom 21.12.2008; **ESC (rev.)** = Europäische Sozialcharta (revidiert) (Die revidierte Europäische Sozialcharta wurde 2020 und 2021 vom Bundestag ratifiziert und mit Vorbehalten versehen; BGBl. 2020 II 19 und BGBl. 021 II 21).



in der Werkstättenverordnung klarer formuliert, in dem er im § 13 SchwbWV zur Rechtsstellung der Werkstattbeschäftigten im Arbeitsbereich verdeutlicht:

„Die Werkstätten haben mit den im Arbeitsbereich beschäftigten Behinderten, soweit auf sie die für einen Arbeitsvertrag geltenden Rechtsvorschriften oder Rechtsgrundsätze nicht anwendbar sind, Werkstattverträge in schriftlicher Form abzuschließen, in denen das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis zwischen der Werkstatt und dem Behinderten näher geregelt wird“ (BGBI. 2000 I 44, 1403).

Dadurch sollte sichergestellt werden, daß denjenigen im Arbeitsbereich ein besonderer Schutz zuteilwird, die i. S. der Urteile des Bundessozialgerichts nur *„irgendwie am Arbeitsauftrag der Werkstätte mitwirken, d. h. an der Herstellung und Erbringung der von den Werkstätten vertriebenen Waren und Dienstleistungen durch nützliche Arbeit beteiligt werden kann, ohne sich oder andere zu gefährden“* (BSG 7 Rar 73/82, 17.12.1983, S. 17).¹⁷

Dieser Personengruppe, die im „Werkstätten“-Bereich häufig als „schwerst-mehrfach“ beeinträchtigt bezeichnet wurde, sollte nach einer genauen Prüfung der individuellen Situation nicht zugemutet werden, einen Arbeitsvertrag mit einem Arbeitsauftrag und einer Leistungserwartung abzuschließen. Ihnen sollte ein sog. Werkstattvertrag angeboten werden, der ihren Rechtsstatus als „arbeitnehmerähnlich“ definiert und in dem u. a. vom „Werkstatt“-Träger die Arbeits- und Arbeitsschutzrechte beschrieben werden sollten. Alle anderen Beschäftigten im Arbeitsbereich aber haben Anspruch auf einen Arbeitsvertrag.

Im SGB IX von 2001 wurde schließlich geregelt, was bis heute gilt:

„Behinderte Menschen im Arbeitsbereich anerkannter Werkstätten stehen, wenn sie nicht Arbeitnehmer sind, zu den Werkstätten in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis, soweit sich aus dem zugrunde liegenden Sozialleistungsverhältnis nichts anderes ergibt“ (§ 138 Abs. 1 SGB IX 2001).

Daß alle „Werkstatt“-Beschäftigten im Arbeitsbereich nur einen „arbeitnehmerähnlichen“ Rechtsstatus besitzen würden und keinen Arbeitnehmerstatus, ist interessengeleitete Ideologie. Die pauschale Zuordnung aller „Werkstatt“-Beschäftigten im Arbeitsbereich als „arbeitnehmerähnlich“ läßt sich aus den Rechtsgrundlagen und der Geschichte ihrer Entwicklung nicht begründen. Denn Fakt ist:

¹⁷ Ähnlich Rechtsprechung siehe BSG-Urteile 7 RAr 72/82; 7 RAr 22/93; 3/1 RK 12/93; 11 RAr 57/94



1. Den Rehabilitandinnen in den gesetzlich aufgelisteten Reha-Einrichtungen (§ 51 SGB IX) wird der Arbeitnehmerstatus ausdrücklich abgesprochen (§ 52 SGB IX). Doch „Werkstätten“ gelten nach § 51 SGB IX nicht als Rehabilitationseinrichtungen. Nur die Teilnehmenden im sog. Berufsbildungsbereich der „Werkstätten“ werden gesetzlich diesen Rehabilitandinnen in ihrem Rechtsstatus gleichgestellt: Im Berufsbildungsbereich sind die Beschäftigten keine Arbeitnehmer:innen (§ 221 Abs. 4 i. V. m. § 52 SGB IX). Im Arbeitsbereich dagegen sind sie nach Rechtslage entweder Arbeitnehmer:innen oder „arbeitnehmerähnlich“ (§ 221 Abs. 1 SGB IX). Eine Prüfung des jeweils zutreffenden Status, eine demgemäße Zuordnung mit Begründung hat im „Werkstätten“-Sektor nie stattgefunden, findet bis heute nicht statt und wird auch von der Politik und den Rehabilitationsträgern (Kostenträgern) aus interesselastischen Gründen nicht verlangt.
2. Der Rechtsstellungsparagraph 221 Abs. 1 und 4 SGB IX kennt also drei verschiedene Rechtsverhältnisse:
 - a) den **Arbeitnehmerstatus** für Beschäftigte im Arbeitsbereich, der z. Z. auf einen Teil dieser Belegschaft aus Schutzgründen nicht zutreffen soll;
 - b) den „werkstatt“-typischen **arbeitnehmerähnlichen** Rechtsstatus *im Arbeitsbereich*, der sich von dem gleichlautenden gem. § 5 Abs. 1 ArbGG durch einige bessere Arbeits- und Arbeitsschutzrechte unterscheidet;
 - c) einen *nicht näher definierten Rechtsstatus* für die Teilnehmenden im sog. *Berufsbildungsbereich*, der den Arbeitnehmerstatus ausschließt, weil er sich auf den Rechtsstatus von Rehabilitand:innen in Rehabilitationseinrichtungen bezieht (vgl. § 221 Abs. 4 i. V. m. § 52 SGB IX).

Unter menschenrechtlichen Prämissen (s. S. 20) ist der arbeitnehmerähnliche Rechtsstatus nicht länger vertretbar, schon gar nicht seine pauschale Zuweisung an alle Werkstattbeschäftigten im Arbeitsbereich.

Fazit: Den Rechtsstatus im „Werkstätten“-System den Menschenrechten anpassen.

Alle „Werkstatt“-Beschäftigten im Arbeitsbereich besitzen den Arbeitnehmerstatus. Der darf ihnen nicht länger entzogen werden, sondern ist ihnen – ggf. durch rechtliche Klarstellung – ausdrücklich zuzugestehen.



Diese – von einigen Fachleuten auch im „Werkstätten“-Sektor – erhobene Forderung entspricht dem Urteil des **EuGH** vom 26.03.2015 „Gérard Fenoll gegen Centre d’aide par le travail ‘La Jouvene’“ (C-316/13):

„In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Arbeitnehmerbegriff im Rahmen der Richtlinie 2003/88 nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs anhand objektiver Kriterien zu definieren ist, die das Arbeitsverhältnis unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten der betroffenen Personen kennzeichnen.

Als ‘Arbeitnehmer’ ist daher jeder anzusehen, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen.

Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält. [...]

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs spielt es nämlich für die Frage, ob jemand als Arbeitnehmer im Sinne des Unionsrechts anzusehen ist, keine Rolle, wie hoch die Produktivität des Betroffenen ist, woher die Mittel für seine Entlohnung stammen oder ob diese eine eingeschränkte Höhe aufweist [...].“

Wird zudem unterstellt, daß die Anlern- und Trainingsmaßnahmen im sog. Berufsbildungsbereich nach § 4 WVO eine Art Ausbildung oder Qualifizierung „für den Erwerb beruflicher Handlungsfähigkeit“ i. S. §§ 66, 68, 69 BBiG sind, ist der Bezug zum Rechtsstatus von Rehabilitand-inn-en in Rehabilitationseinrichtungen nach §§ 51, 52 SGB IX ungerechtfertigt.

„Werkstatt“-Beschäftigte im Berufsbildungsbereich müssen in ihrem Rechtsstatus den Auszubildenden in der Wirtschaft gleichgestellt werden.

Auch für sie muß umgehend die Definition im § 5 Abs. 1 Satz 1 ArbGG gelten:

„Arbeitnehmer im Sinne dieses Gesetzes sind Arbeiter und Angestellte sowie die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten.“

Teil III Akzeptanz, Inklusion und Gleichberechtigung

E] Schlußfolgerungen für einen menschenrechtsgemäßen „Werkstatt“-Lohn

Unter den o. g. menschenrechtlichen Prämissen gilt für alle „Werkstatt“-Beschäftigten in allen „Werkstatt“-Bereichen die Gesetz gewordene Vereinbarung in der *Europäischen Sozialcharta (rev.)*:



Alle Arbeitnehmer haben das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard sichert
(ESC [rev.] Teil I Nr. 4 und Art. 4; BGBl. 2020 II 19; 902, 906, 907).

Das bedeutet für die „Werkstatt“-Beschäftigten

1. *im Eingangsverfahren (§ 3 WVO)*, daß sie rechtlich mit den Auszubildenden gleichgestellt werden müssen: Sie haben den gleichen gesetzlichen Vergütungsanspruch auf die **Mindestvergütung** von z. Z. 585 Euro monatlich (§ 17 Abs. 2 BBiG). Es ist zu klären, ob bei „Werkstatt“-Beschäftigten im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich eine Kürzung i. S. § 17 Abs. 5 BBiG erfolgen soll, sofern ihre Anlern-, Trainings- oder Bildungszeiten durch arbeitsbegleitende therapeutische Maßnahmen deutlich verkürzt werden;
2. *im Berufsbildungsbereich (§ 4 WVO)*, daß sie vergütungsrechtlich selbstverständlich den Auszubildenden gleichgestellt werden, auf die der gesetzliche Anspruch auf die Mindestvergütungen nach § 17 BBiG zutrifft, der sich nach Rechtslage bis zum vierten Ausbildungsjahr alljährlich zwischen 18 und 40 Prozent steigert;
3. *im Arbeitsbereich (§ 5 WVO)*, daß sie als Arbeitnehmer:innen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben (§ 1 MiLoG). Der beträgt ab 01.10.2022 brutto 12 Euro je Zeitstunde. Dabei ist zu klären, ob und ggf. inwieweit individuell vereinbarte Erholungspausen und Teilnahmezeiten an nicht arbeitsbezogenen begleitenden Maßnahmen zu den bezahlten Zeitstunden nach dem MiLoG gehören. Dabei soll der Mindestlohn die unterste Stufe der „Werkstatt“-Löhne ausmachen und im Zweijahresrhythmus steigen.
4. Grundsätzlich gilt, daß niemand wegen seiner Beeinträchtigung behindert, benachteiligt oder diskriminiert werden darf.¹⁸ Darum müssen die derzeit gesetzlich geregelten Kompensationsmaßnahmen für Menschen mit Beeinträchtigungen auch nach einer Neuregelung der „Werkstatt“-Vergütungen und -löhne gelten. Das betrifft u. a. besonders
 - a) *die Beiträge zur Sozialversicherung für „Werkstatt“-Beschäftigte*. Sie müssen unabhängig von der tatsächlichen Einkommenshöhe weiterhin auf der

¹⁸ Siehe u. a. s. Artikel 21 – Nichtdiskriminierung, Grundrechtecharta der Europäischen Union, Präambel lit. d, h, Artikel 2, 3, 4, 5, 6, 24, 25, 27, 28 G-ÜRMB.



Grundlage der Bezugsgröße¹⁹ von derzeit 80 % errechnet und staatlich finanziert werden (siehe u. a. §§ 162 Nr. 2, 168 Abs. 1 Nr. 2, 179 Abs. 1 SGB VI);

b) *die Beiträge zur Sozialversicherung für ehemalige „Werkstatt“-Beschäftigte auf Arbeitsplätzen in der Erwerbswirtschaft. Auch sie müssen – wie bei der Beschäftigten in sog. Inklusionsbetrieben – auf der Grundlage der 80 %-igen Bezugsgröße errechnet und staatlich finanziert werden, sofern die Löhne das Niveau dieser Bezugsgröße nicht erreichen.*²⁰

5. Die Gleichberechtigung der „Werkstatt“-Beschäftigte im Arbeitsbereich und die Sicherung ihres Rechtsstatus als Arbeitnehmerinnen müssen zur Folge haben, daß ihre Tätigkeit auf sog. ausgelagerten „Werkstatt“-Arbeitsplätzen in der Erwerbswirtschaft (§ 219 Abs. 1 S. 5/6 SGB IX) neu bewertet wird: Ihr Arbeitnehmerstatus muß unstrittig sein. Sie sind z. Z. faktisch besonders kostengünstige Leiharbeiter-innen („Leiharbeiter-innen“ i. S. § 1 Abs. 1 AÜG).

„Werkstatt“-Beschäftigte auf sog. ausgelagerten Arbeitsplätzen müssen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben, sofern die verordnungsrechtliche Lohnuntergrenze nach § 2 LohnUGAÜV 4 nicht günstiger ist (z. Z. Mindeststundenentgelt bis 31.12.2022: 10,88 Euro). Bezüglich der Sozialversicherungsbeiträge gilt das unter Nr. 4 Gesagte (s. o.).

6. Der gesetzliche Auftrag an die „Werkstätten“, den Beschäftigten im Arbeitsbereich ein angemessenes Arbeitsentgelt auszuzahlen (§§ 219 Abs. 1 Nr. 1, 221 Abs. 2 SGB IX; § 12, 13 WVO), muß eindeutiger formuliert werden. Die „Werkstätten“ müssen die Hauptverantwortlichen für einen solchen angemessenen „Werkstatt“-Lohn bleiben. Denn sie sind als wirtschaftlich tätige Leistungserbringer für die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes und des

19 Die **Bezugsgröße** entspricht dem Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr, aufgerundet auf den nächsthöheren, durch 420 teilbaren Betrag. Sie ist gesetzlich geregelt (§ 18 SGB IV). Auf sie beziehen sich wichtige Grenzwerte in der gesetzlichen Sozialversicherung. Sie beträgt für 2022 pro Monat 3.290 Euro, in den östlichen Bundesländern 3.150 Euro. **Davon sind jeweils 80 % im Westen 2.632 Euro, im Osten 2.520 Euro monatlich.**

20 Diese Auffassung provoziert die Kritik an einer Ungerechtigkeit, die alle abhängig Beschäftigten betrifft, deren Lohn unterhalb der o. g. Bezugsgröße liegt. Sie würden rentenrechtlich gegenüber den Menschen mit Beeinträchtigungen benachteiligt. Diese Kritik ist berechtigt, begründet aber nicht den Verzicht auf die für beeinträchtigte Menschen erhobene Forderung, sondern verpflichtet vielmehr die Zuständigen – Politik und Gewerkschaften – dazu, für ihr Klientel eine gleichberechtigte Lösung zu schaffen.



Mindestausbildungsgeldes zuständig. Dazu sind u. a. folgende Maßnahmen notwendig:

- a) Das Attribut „*angemessen*“ muß i. S. der menschenrechtlichen Bestimmungen (s. S. 18) definiert werden: Verpflichtend ist ein lebensunterhaltssicherndes Arbeitseinkommen, das eine menschenwürdige Existenz gewährleistet und dem allgemein üblichen Lebensstandard entspricht.
- b) Alle rechtlichen Bestimmungen, die die Höhe der „Werkstatt“-Löhne an eine Arbeitsleistung binden (z. B. Arbeitsmenge, Arbeitsgüte § 221 Abs. 2 SGB IX), sind aufzuheben. Statt dessen ist in allen Rechtsnormen klarzustellen, daß der „Werkstatt“-Lohn **kein Leistungslohn, sondern ein Zeitlohn** sein muß, der sich – wie der gesetzliche Mindestlohn – nach **Zeitstunden** bemißt.
- c) Der niedrigste Arbeitslohn für leistungsberechtigte Beschäftigte im Arbeitsbereich muß dem gesetzlichen Mindestlohn entsprechen und ist deshalb nach Zeitstunden zu zahlen. Die Finanzierung sowohl des Mindestausbildungsgeldes als auch des Mindestlohnes muß aus staatlichen Mitteln geschehen.
Die „Werkstätten“-Träger sind zu verpflichten, die höheren Lohnanteile aufgrund von sich ändernden Eingruppierungen und Einstufungen zu finanzieren.
- d) Dringend notwendig ist die gesetzliche Auflage, daß **alle** „Werkstätten“ ihre Jahresabschlüsse mit den in den Rechtsnormen verlangten Darlegungen (s. § 58 SGB IX; § 12 WVO) öffentlich zugänglich machen, unabhängig von ihrer Rechtsform (allgemeine Transparenzpflicht).
- e) Der Gesetzgeber oder die Verordnungsgeberin müssen zumindest Richtwerte für eine Kostenzuordnung festlegen; besser wäre eine verordnungsrechtliche Kostenzuordnung nach Kostenarten und Quoten. Zudem sind die zur Prüfung Berechtigten zu verpflichten, insbesondere die Gewinnsituation und Gewinnrücklagen der „Werkstätten“ sorgfältig zu kontrollieren, nicht nur wegen einer möglichen Gefährdung der Gemeinnützigkeit. Ebenso sollten fragwürdige Gewinnhöhen staatlicherseits eingefordert werden können, um die „Werkstätten“ zur Mitfinanzierung der gesetzlichen Mindestlöhne heranzuziehen (s. S. 28: Gewinnrücklagen des Heilpädagogischen Zentrums Krefeld).



- f) Weil Tarifverträge für „Werkstatt“-Beschäftigte fehlen, soll sich die Lohnhöhe an allgemein verbreiteten Eingruppierungsgrundsätzen orientieren, z. B. nach **Entgeltgruppen** und innerhalb derer nach **Entgeltstufen**. Damit können besser als bei anderen Lohnzahlungsgrundsätzen die Fähigkeiten und Neigungen der einzelnen Beschäftigten und die Dauer ihrer „Werkstatt“-Zugehörigkeit berücksichtigt werden. Soweit die damit verbundenen Lohnanteile den gesetzlichen Mindestlohn überschreiten, liegt die Finanzierungspflicht bei den „Werkstätten“-Betreibern.
- g) Die Berechnungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge und deren gesetzlich geregelte Finanzierung bleiben bestehen (s. S. 24/25, Nr. 4). Rechtsnormen, die den o. g. Empfehlungen widersprechen, sind i. S. von Artikel 4 Abs. 1 lit. b G-ÜRMB zu ändern.

Teil IV Publizitätspflicht für alle „Werkstätten“, Lohngerechtigkeit für alle Beschäftigten

Die „Werkstätten“-Träger, ihre Immobilien, technischen Anlagen, ihre personelle Ausstattungen und Teile ihrer Kosten aus der wirtschaftlichen Betätigung werden nahezu vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert. Diese Kosten lagen 2020 bundesdurchschnittlich bei 17.593 Euro im Jahr für jeden Leistungsberechtigten“ im Arbeitsbereich (BAGüS-Kennzahlen 2022, 48). Bei 276.932 dort Beschäftigten (ebd. 44) summiert sich der Gesamtbetrag auf 4.872.064.676 Euro, also auf rd. 5 Milliarden Euro. Nicht zuletzt daraus entsteht gegenüber der Öffentlichkeit eine weitreichende Transparenz- und Publizitätspflicht, die bis heute nicht erfüllt wird (s. S. 14). Sie muss endlich für alle „Werkstätten“-Träger gelten, unabhängig von der jeweiligen Rechtsform des „Werkstatt“-Betriebes (s. S. 26).

Neben den Wirtschaftsprüfern haben auch die staatlichen Kostenträger ihre Prüfungsrechte als Prüfungspflichten zu verstehen und insbesondere auf die Erfüllung der Vorschriften nach dem SGB IX und der Werkstättenverordnung zu achten. Die sind ggf. den Notwendigkeiten i. S. einer möglichst hohen Lohnzahlung anzupassen (s. §§ 94 Abs. 2 Satz 3; 123 Abs. 5 Satz 2; 128; 131 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX, 12 Abs. 1 und 6 WVO). Es ist überlegenswert, ob die bislang anlaßbezogene Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung nach § 128 SGB IX um eine periodenbezogene ergänzt werden muß.



F] Beispiele: Jahresabschlüsse eines „Werkstatt“-Konzerns und Tabelle der „Werkstatt“-Löhne

Heilpädagogisches Zentrum Krefeld - Kreis Viersen gGmbH

– Auszüge aus den Jahresabschlüssen 2019 und 2020 –

Jahresüberschuß zum Geschäftsjahr vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2019

Der Jahresüberschuss 2019 beinhaltet ein Finanzergebnis in Höhe von T€ 225,7.

b) Finanzlage

Das wirtschaftliche Eigenkapital der Gesellschaft stellt sich zum 31. Dezember 2019 wie folgt dar:

Gezeichnetes Kapital	TEUR	31,9
Gewinnrücklagen	TEUR	47.050,0
Bilanzgewinn	TEUR	0,6
Sonderposten	TEUR	2.895,5
	TEUR	49.978,0

Die Vergütung des Geschäftsführers beträgt für das Geschäftsjahr 2019 brutto 127.859,36 € zuzüglich einer Sondervergütung i. H. v. 25.908,10 € für die darüber hinausgehende Tätigkeit als Fachberater Werkstätten für Menschen mit Behinderung des Paritätischen Landesverbandes Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit der Tätigkeit als Vorsitzender der LAG WfbM Nordrhein-Westfalen. (Gesamtjahresvergütung des Geschäftsführers: 153.767,46 Euro, monatlich 12.813,96 Euro)

Jahresüberschuß zum Geschäftsjahr vom 01.01.2020 bis zum 31.12.2020

Der Jahresüberschuss 2020 beinhaltet ein Finanzergebnis in Höhe von T€ 162,2.

b) Finanzlage

Das wirtschaftliche Eigenkapital der Gesellschaft stellt sich zum 31. Dezember 2020 wie folgt dar:

Gezeichnetes Kapital	TEUR	31,9
Gewinnrücklagen	TEUR	47.394,6
Bilanzgewinn	TEUR	0,7
Sonderposten	TEUR	2.663,4
	TEUR	50.090,6

Die Vergütung des Geschäftsführers beträgt für das Berichtsjahr 2020 brutto 121.369,09 € zuzüglich einer Sondervergütung i. H. v. 30.117,16 € für die darüber hinausgehende Tätigkeit als Fachberater Werkstätten für Menschen mit Behinderung des Paritätischen Landesverbandes Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit der Tätigkeit als Vorsitzender der LAG WfbM Nordrhein-Westfalen. (Gesamtjahresvergütung des Geschäftsführers: 151.486,25 Euro, monatlich 12.623,85 Euro).

Quelle: Bundesanzeiger

(siehe auch [Fußnote 11](#))

Höhe der monatlichen „Werkstatt“-Löhne 2020 ohne staatl. Arbeitsförderungsgeld (52 €/Mon.)

Quelle: BMAS, Korrekturmeldung 18.11.2021

Region	Euro	Region	Euro	Region	Euro
Baden-Württemberg	160	Nordrhein-Westfalen	152	Brandenburg	120
Bayern	201	Rheinland-Pfalz	176	Mecklenburg-Vorpommern	137
Bremen	187	Saarland	166	Sachsen	57
Hamburg	213	Schleswig-Holstein	175	Sachsen-Anhalt	127
Hessen	150	Früheres Bundesgebiet	168	Thüringen	151
Niedersachsen	179	Berlin	136	Beitrittsgebiet	112
				BR Deutschland	157