

– Fachbeitrag B3-2017 –

28.04.2017

Mitbestimmung light? Die Reform der Werkstätten- Mitwirkungsverordnung durch das Bundesteilhabegesetz Teil II: Frauenbeauftragte und kirchenrechtliche Verordnungen¹

Von Viviane Schachler, Hochschule Fulda, und Dr. Mario Schreiner, Universität Kassel

I. Einleitung

In Summe betrachtet wird die Form der Beteiligung von Werkstattbeschäftigten durch den Werkstatttrat mit der Novelle der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung (WMVO) gestärkt (vgl. Beitrag B2-2017). Entscheidungen in Themenfeldern, in denen der Werkstatttrat Mitbestimmungsrechte hat, müssen einvernehmlich getroffen werden. Herrscht Dissens zwischen Werkstatt und Werkstatttrat in Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen, müssen die endgültigen Entscheidungen durch die Vermittlungsstelle getroffen werden. Allerdings gibt es dabei Einschränkungen in der Umsetzungsverpflichtung, wenn es bspw. um Themen geht, die auch den Betriebsrat betreffen. In Angelegenheiten, die der Mitwirkung bedürfen, verbleibt die abschließende Entscheidung bei der Werkstattleitung. Folgend werden weitere Neuerungen der WMVO und die verschiedenen eingeschlagenen Wege durch die kirchenrechtlichen Mitwirkungsverordnungen sowie vorliegende Erkenntnisse über deren Umsetzung aufgegriffen.

II. Novum Frauenbeauftragte

Eine weitere größere Erweiterung erfährt die WMVO durch die Ergänzung des Abschnitts 4a „Frauenbeauftragte und Stellvertreterinnen“ (§ 39 a–c WMVO). Zur gesonderten Vertretung der Interessen von Frauen mit Behinderungen muss es künftig in jeder WfbM eine Frauenbeauftragte und eine Stellvertreterin geben. Grundlage für die Frauenbeauftragten im neunten Sozialgesetzbuch (SGB IX) ist ab 1. Januar 2018 § 222 Abs. 5. Das Amt der Frauenbeauftragten bezieht sich explizit auf die Interessenvertretung der weiblichen Beschäftigten „gegenüber der Werkstattleitung, insbesondere in den Bereichen Gleichstellung von Frauen und Männern, Vereinbarkeit von Familie

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag B3-2017 in der Kategorie B: Arbeitsrecht veröffentlicht; Zitiervorschlag: Schachler/Schreiner, Mitbestimmung light? Die Reform der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung durch das Bundesteilhabegesetz – Teil II: Frauenbeauftragte und kirchenrechtliche Verordnungen: Titel; Beitrag B3-2017 unter www.reha-recht.de; 28.04.2017.

und Beschäftigung sowie Schutz vor körperlicher, sexueller und psychischer Belästigung oder Gewalt“ (§ 39a Abs. 1 WMVO). Wahlberechtigt für das Amt sind alle Frauen mit einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis. Analog zum Werkstattrat können die weiblichen Werkstattbeschäftigten für das Amt kandidieren, wenn sie seit mindestens sechs Monaten in der Werkstatt tätig sind. Im Vergleich zum Werkstattrat bleiben die Rechte der Frauenbeauftragten jedoch begrenzt und beziehen sich primär auf ein Unterrichtsrecht (§ 39a Abs. 2 WMVO). Als Arbeitsressourcen stehen der Frauenbeauftragten ähnliche Rechte (Tätigkeitsbefreiung ohne Minderung des Arbeitsentgelts, Durchführung von Sprechstunden) und Pflichten sowie die gleichen „Kosten und Sachaufwände“ nach § 39 WMVO wie dem Werkstattrat zu (§ 39a Abs. 5 WMVO). Ab 700 wahlberechtigten Frauen ist eine Anzahl von zwei, bei mehr als 1.000 Wahlberechtigten von drei Stellvertreterinnen vorgesehen (ab 1. Januar 2018 § 222 Abs. 5 SGB IX).

Die Einführung der Frauenbeauftragten hat für den Werkstattrat u. a. zur Folge, dass dieser die Frauenbeauftragte zu seinen Sitzungen einladen muss (§ 32 Abs. 2 Satz 2 WMVO) und diese befugt ist, daran mit einem Rederecht teilzunehmen (§ 39a Abs. 3 WMVO). Eine stärkere Beachtung von weiblichen Interessenlagen in WfbM wird auch mit § 13 Abs. 1 WMVO vorgeschrieben, wonach dem Wahlvorstand des Werkstattrats künftig eine wahlberechtigte Frau angehören muss. Gleichzeitig obliegt dem Wahlvorstand in Zukunft ebenfalls die Vorbereitung und Durchführung der Wahl der Frauenbeauftragten (§ 39b WMVO).

Für die Interessenvertretung der männlichen Beschäftigten gibt es in der WMVO derzeit keine spezielle Regelung oder Anlaufstelle, beispielweise wenn es um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht. Prinzipiell ist jedoch der Werkstattrat für diesen Themenkomplex zuständig. Die Einführung von Frauen- und nicht von Gleichstellungsbeauftragten – wie verschiedentlich gefordert – wird in den vorliegenden Gesetzesentwürfen damit begründet, dass es bei diesem Amt explizit um die Angelegenheiten der weiblichen Beschäftigten gehen soll. Diese sind in besonderem Maße von Gewalt und geschlechtsspezifischer Diskriminierung betroffen, wie empirische Ergebnisse deutlich belegen.² Die Etablierung von Frauenbeauftragten in WfbM wird nun als ein Ansatz verstanden, diesen Umständen entgegenzuwirken.³ Zudem lässt sich auch beobachten, dass diese Neuerung auf jahrelange Forderungen der Behindertenselbsthilfe zurückgeht. So ist es seit 2003 ein Anliegen von Mensch zuerst – Netzwerk People First Deutschland e. V., Frauenbeauftragte in Einrichtungen der Behindertenhilfe einzuführen, was zwischenzeitlich mit zwei durch das BMAS geförderten Modellprojekten erprobt wurde.⁴

² Vgl. Schröttle et al. 2013.

³ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2016, S. 18; Bundesregierung 2016, S. 331.

⁴ Vgl. Maskos 2011, zu den Modellprojekten siehe www.weibernetz.de/frauenbeauftragte (Stand: 19.03.2017).

III. Die kirchenrechtlichen Verordnungen

Das Recht zur Einführung eigener kirchenrechtlicher Verordnungen wird bisher in Form der Diakonie-Werkstättenmitwirkungsverordnung (DWMV) und der Caritas-Werkstätten-Mitwirkungsverordnung (CWMO) wahrgenommen. Die DWMV beinhaltet gegenüber den anderen Verordnungen seit ihrer Einführung 2004 verschiedene Mitbestimmungsrechte. Diese werden mit neun verschiedenen „Fällen der Mitbestimmung des Werkstattrates“ (§ 8 DWMV) aufgeführt. Inhaltlich entsprechen diese weitestgehend den im Zuge des BTHG neu gebildeten Mitbestimmungsrechten, wobei unter § 8 Nummer f DWMV auch die „begleitenden Maßnahmen“ als Fall der Mitbestimmung Erwähnung finden. Damit geht die Werkstätten-Mitwirkungsverordnung der WfbM in diakonischer Trägerschaft auf formaler Ebene seit über zehn Jahren hinsichtlich der Gewährung von Mitbestimmung weit über die durch die alte Fassung der WMVO festgelegten Bereiche hinaus.⁵

Die CWMO findet seit 2003 Anwendung für WfbM „in Trägerschaft der katholischen Kirche und der ihr zugeordneten Verbände“ (§ 1 Abs. 2 CWMO). Wie die frühere WMVO regelte die CWMO bisher lediglich Mitwirkungs- (§ 5) und Unterrichtsrechte (§ 6) des Werkstattrats. Weitgehender als die Verordnung des BMAS können nach § 2 Abs. 2 CWMO jedoch sowohl in der alten als auch in der neuen Fassung, die am 12. Dezember 2016 vom Vorstand des Deutschen Caritasverbands e. V. verabschiedet wurde und zum 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist, in Zweigwerkstätten Werkstatträte als selbstständige Vertretungen gewählt werden. Auch die DWMV nennt diese Möglichkeit für ihre Betriebsstätten (§ 2 Abs. 1 DWMV), mit der zusätzlichen Option eines übergeordneten Gesamtwerkstattrats (§ 3 DWMV). Das Schwerbehindertengesetz (SchwbG) sah seinerzeit in § 54c Abs. 2 für Zweigwerkstätten mit mehr als 20 wahlberechtigten Personen ebenfalls einen eigenen Werkstattrat vor bzw. eine/n Sprecher/in, wenn diese Personenzahl nicht erreicht wurde. Diese Vorgabe wurde 2001 mit der Überführung in das SGB IX jedoch gestrichen.

Interessant ist mit Blick auf die besondere Rechtsstellung der WfbM in kirchlicher Trägerschaft, dass in dem ersten öffentlichen Entwurf des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) noch geplant war, eine einheitliche Gültigkeit der WMVO zu erzielen und § 1 Abs. 2 WMVO zu entfernen, nach dem gleichwertige kirchenrechtliche Verordnungen erarbeitet werden können. Dies wurde von Seiten des Gesetzgebers mit einer Bemänglung der unterschiedlichen Verordnungen durch Werkstatträte begründet. Zudem sollten damit – mit Verweis auf den Grundsatz der Inklusion und die UN-BRK – für alle Personen in WfbM gleichwertige Regelungen erzielt werden.⁶ Nach erfolgter Kritik bspw. der Diakonie Deutschland und des Bundesverbands evangelische Behindertenhilfe sowie des Deutschen Caritasverbands e. V. ist diese Änderung seit dem Entwurf

⁵ Allerdings mit einer schwächeren Position der Vermittlungsstelle (§ 11 DWMV) als dies in den neuen Regelungen der WMVO vorgesehen ist.

⁶ Vgl. BMAS 2016, 359.

von Juni 2016 nicht mehr enthalten.⁷ Die Entscheidung, Sonderregelungen für konfessionelle Träger beizubehalten, wird in den verschiedenen Entwurfsvorlagen zum BTHG nicht erläutert.

IV. Die bisherige Umsetzung der WMVO in der Praxis

Darüber, wie sich die verschiedenen eingeschlagenen Wege der WMVO, der DWMV und CWMO in der Praxis bewähren und wie sich die bisherige Werkstattarbeit gegenüber den verordnungsrechtlichen Ansprüchen verhält, gibt es kaum empirisches Wissen. Allein die formale Existenz vorhandener Beteiligungsrechte für die behinderten Beschäftigten in WfbM erlaubt noch keine Aussagen über deren faktische Wahrnehmung und Ausgestaltung. Über die Mitwirkungs- und Mitbestimmungspraxis seit Einführung der WMVO gibt es lediglich regional begrenzte (Pilot-)Studien, die vorsichtige Hinweise zur Zusammenarbeit von Werkstattatrat, Werkstattleitung und Vertrauenspersonen liefern.⁸ Empirische Ergebnisse mit einem breiteren Aussagegehalt liegen nur von Ende der 1980er Jahre vor. Mit der Studie „Mitwirkung der Behinderten in den Werkstätten für Behinderte“ von Heiko Breit und Hermann Kotthoff (1990) wurde die damals auf freiwilliger Basis bestehende Beteiligung der Beschäftigten mit Behinderung in Werkstätten untersucht,⁹ auf deren Grundlage anschließend ein Vorschlag zur Mitwirkung in Werkstätten entstand, der – nach einigen inhaltlichen Auseinandersetzungen – 2001 in der WMVO mündete. In ihren Ergebnissen halten die Autoren zwar einen hohen formalen Institutionalierungsanteil der Beteiligung in WfB¹⁰ fest (mehr als 80% der befragten WfB haben ein Mitwirkungs-gremium der Menschen mit Behinderung eingerichtet), jedoch ist eine aktive Mitwirkung durch die Gremien wenig ausgeprägt und diese haben im Einrichtungskontext zumeist geringe Bedeutung. Die Reichweite der Gremiumsarbeit bleibt primär auf eine bloße Anhörung und die Informierung beschränkt. Lediglich in ein paar wenigen Fällen ist diese durch das Vorbringen von Beschwerden und Vorschlägen an die Werkstattleitung umfassender, wobei sich die Haltung der Werkstattleitung gegenüber der Beteiligung der behinderten Beschäftigten als eine zentrale Bedingung für gelingende Mitwirkung erweist.¹¹ 2016 wurde in Nordrhein-Westfalen ein Modellprojekt zur Evaluation der Mitwirkung und Mitbestimmung in fünf WfbM gestartet, das Erkenntnisse über die Werkstattarbeit liefern und in einer Art Leitfaden münden sollte.¹² Weitere Untersuchungen zu den vorhandenen Aktivitäts-

⁷ Vgl. Diakonie Deutschland/Bundesverband evangelische Behindertenhilfe 2016, S. 41; Deutscher Caritasverband e.V. 2016, S. 43.

⁸ Vgl. Schlummer 2004, Hoffmann 2012.

⁹ In der Studie wurden eine Fragebogenerhebung mit 168 der damaligen Werkstätten für Behinderte (WfB; schriftliche Totalerhebung aller Werkstätten, die Rücklaufquote betrug 57%) und qualitative Leitfadeninterviews mit verschiedenen Interessensgruppen in 15 WfB realisiert.

¹⁰ Zum Zeitpunkt der genannten Studie von Breit und Kotthoff war die offizielle Bezeichnung „Werkstätten für Behinderte“ (WfB).

¹¹ Vgl. Breit/Kotthoff 1990, S. 149 ff.

¹² Vgl. Selbst-Vertretung von Werkstattträgern in NRW bzw. Partizipation und Selbstbeteiligung von behinderten Beschäftigten im arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis, siehe

ten und der Funktionen des Werkstattrats im Werkstattalltag sowie zu den Wirkungsweisen der unterschiedlichen Verordnungen sind der Beitragsverfasserin und dem Beitragsverfasser nicht bekannt. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die genannte Arbeit von Breit und Kotthoff, welche die einzige überregionale Untersuchung zur Beteiligungspraxis in WfbM darstellt, in ihrer Entstehung noch vor der Verabschiedung der WMVO liegt. Hinsichtlich der aktuellen Relevanz von Partizipation und Mitbestimmung der Menschen mit Behinderungen, insbesondere in flächendeckend vorhandenen Einrichtungen wie den WfbM, ist eine empirisch fundierte Untersuchung der Interessensvertretung der Beschäftigten dringend angezeigt.¹³

V. Fazit

Die Einführung der Frauenbeauftragten stellt ein zu begrüßendes Novum dar. Gleichwohl bleibt die Frage, warum mit den Neuregelungen nicht Gleichstellungsbeauftragte eingeführt wurden, was aufgrund aktueller Entwicklungen in anderen Bereichen berechtigt und zeitgemäß erscheint. Die besondere Situation der in Werkstätten beschäftigten Frauen rechtfertigt allerdings die Argumente, die angeführt werden, um zunächst Frauen- und eben keine Gleichstellungsbeauftragten einzusetzen.

Die abweichend vom ersten Entwurf des BTHG in der Neufassung der WMVO wieder beibehaltene Sonderregelung zur Ausgestaltung einer Mitwirkungsverordnung für kirchliche Träger wird zukünftig beachtenswert sein. Besteht doch die Möglichkeit, dass diese den Werkstattträten in der Umsetzung mehr Rechte, bspw. bei der Bildung von Zweigwerkstätten, zugestehen.

Entscheidend für Erfolg oder Misserfolg der reformierten WMVO wird nicht zuletzt sein, inwieweit die gewandelten Möglichkeiten des Werkstattrates von den Werkstattverantwortlichen begrüßt und unterstützt werden. Ihre Bereitschaft zur Umsetzung verbesserter Rahmenbedingungen der Mitbestimmung und Beteiligung der Werkstattbeschäftigten beeinflusst maßgeblich, ob sich die jetzige Situation der Werkstattträte von einem beratenden hin zu einem mitbestimmenden Gremium verändern wird. Zukünftig ist es deshalb notwendig, die Regelungen der WMVO und ihre konkrete Umsetzung sowie Wirkungen in der Praxis fundiert wissenschaftlich zu bearbeiten. Nur auf diese Weise kann abgebildet werden, wie und ob sich Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte im gewünschten Umfang in der Arbeit der Werkstattträte umsetzen lassen oder ob seitens des Gesetzgebers Bedarf an Nachsteuerung besteht.

<http://www.nrw-werkstattraete.de/wp-content/uploads/2016/09/Faltblatt-Infos-Projekt-Selbst-Vertretung-Werkstattr%C3%A4te-DinA4.pdf> (Stand: 19.03.2017).

¹³ An diesem Forschungsdesiderat setzt das Promotionsvorhaben der Autorin des Beitrags an, mit dem der Ausgestaltung der Beteiligung der Beschäftigten mit Behinderung in WfbM nachgegangen wird und auf überregionaler Ebene vorhandene Bedingungen betrachtet werden sollen, die zu einer gelingenden Mitwirkung und Mitbestimmung von Werkstattträten beitragen.

Literatur

Breit, H./Kotthoff, H. (1990): Zwischen Interessenvertretung und Betreuung. Die Mitwirkung der Behinderten in den Werkstätten für Behinderte. Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Bearbeitungsstand: 26.04.2016. http://www.gemeinsam-einfach-ma-chen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Referentenentwurf_BTHG.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesregierung (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Bearbeitungsstand: 22.06.2016. http://www.gemeinsam-einfach-ma-chen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Gesetzesentwurf_BTHG.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Deutscher Caritasverband e.V. (2016): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/05-17-2016-staerkung-der-teilhabe-und-selbstbestimmung--das-neue-bunde>

Diakonie Deutschland/Bundesverband evangelische Behindertenhilfe (2016): Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband und des Bundesverbandes evangelische Behindertenhilfe e. V. (BeB) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) vom 26.04.2016. <http://beb-ev.de/inhalt/stellungnahme/stellungnahme-der-diakonie-deutschland-evangelischer-bundesverband-und-des-bundesverbandes-evangelische-behindertenhilfe-e-v-beb/>

Hoffmann, M. (2012): Mitwirkungsrechte und -möglichkeiten. Perspektiven für die Qualifizierung von Werkstatträtern. In: Erwachsenenbildung und Behinderung Nr. 1/23. Jg., S. 13–20.

Maskos, R. (2011): Frauen mit Lernschwierigkeiten stärken. Zur Lebenssituation von Frauen in Werkstätten und Wohnheimen der Behindertenhilfe und zum inklusiven Projekt „Frauenbeauftragte in Einrichtungen“. In: Zeitschrift für Inklusion Nr. 1/5. <http://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion/article/view/98/100>

Schlummer, W. (2004): Verantwortung ernst nehmen. Mitwirkung in Werkstätten für behinderte Menschen. In: Heilpädagogik online. http://www.heilpaedagogik-online.com/2004/heilpaedagogik_online_0104.pdf

Schröttle, M./ Hornberg, C./ Glammeier, S./ Sellach, B./ Kavemann, B./ Puhe, H./ Zinsmeister, C. (2013): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland – Kurzfassung. 2. Aufl. Berlin.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.
