

– Fachbeitrag B6-2020 –

12.10.2020

## **Die Werkstätten-Mitwirkungsverordnung nach Inkrafttreten des BTHG – Eine Bestandsaufnahme**

### **Teil II: Ausgewählte Rechts- und Praxisfragen<sup>1</sup>**

*Von RAin Carola Veit, Ri Dr. Kilian Ertl, RA Prof. Dr. Dr. Christian Bernzen, RA Ansgar Dittmar*

Die Werkstätten-Mitwirkungsverordnung (WMVO) wirft insbesondere unter Berücksichtigung der Änderungen durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG)<sup>2</sup> eine Reihe von rechtlichen und praktischen Fragen auf. Das betrifft etwa das Verhältnis der Beteiligungsrechte der Frauenbeauftragten zu denen der Werkstatträte in „Werkstätten für behinderte Menschen“ (WfbM).<sup>3</sup> So stellt sich die Frage, ob für die Werkstatträte und Frauenbeauftragte im Konfliktfall eine einheitliche Vermittlungsstelle eingerichtet werden muss – und falls ja, wie diese zu besetzen ist. Hinsichtlich der Vermittlungsstellen erscheint auch klärungsbedürftig, ob diese als Dauereinrichtung errichtet werden können.

Neben den vielen praktischen Fragen rund um die Durchführung der Wahlen von Werkstatträten und Frauenbeauftragten dürften die Beteiligten in der Praxis auch immer wieder mit der Frage konfrontiert sein, welche Rechtsfolgen ein Verstoß gegen die Vorgaben der WMVO auslöst. Werden Maßnahmen der Werkstatteleitung möglicherweise unwirksam oder angreifbar; verwirken Werkstatträte möglicherweise Rechte?

- 
- <sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Fachbeitrag B6-2020 in der Kategorie B: Arbeitsrecht veröffentlicht; Zitiervorschlag: Veit et al.: Die Werkstätten-Mitwirkungsverordnung nach Inkrafttreten des BTHG – Eine Bestandsaufnahme – Teil II: Ausgewählte Rechts- und Praxisfragen; Beitrag B6-2020 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 12.10.2020.
  - <sup>2</sup> Siehe dazu Beitragsteil I, Veit et al., Die Werkstätten-Mitwirkungsverordnung nach Inkrafttreten des BTHG – Eine Bestandsaufnahme – Teil I: Ausgangssituation und Weiterentwicklung der WMVO; Beitrag B5-2020 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 07.10.2020.
  - <sup>3</sup> Zur Kritik an der Rechtstellung der Frauenbeauftragten in der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf des BTHG, Schülle/Falk/Schimank: Kurzbericht zur Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesteilhabegesetzes am 24.05.2016 in Berlin; Beitrag D22-2016 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 17.06.2016, S. 10 f.

Dass der Ordnungsgeber manche Fragestellung bei der Erarbeitung der Regelungen nicht vollständig mitbedacht haben wird, ist angesichts der Komplexität der Regelungen und der Vielzahl an Beteiligten kaum verwunderlich.

Im Folgenden können nur einige ausgewählte, nicht weniger relevante Themenkomplexe angerissen werden, deren vertiefte Erörterung der Literatur und auch der Rechtsprechung vorbehalten bleibt.

## **I. Werkstatträte in einzelnen Betriebsstätten?**

Nach § 2 Abs. 1 WMVO wird ein Werkstattrat in Werkstätten gewählt. Die Frage, ob je Werkstatt ein Werkstattrat zu gründen ist oder auch die Möglichkeit besteht, mehrere Werkstatträte – etwa einen pro Betriebsstätte – einzurichten, ist im Verordnungstext nicht eindeutig geregelt. Sie ist zugleich für die etwa 700 Werkstätten mit etwa 3.000 Betriebsstätten<sup>4</sup> von erheblicher praktischer Bedeutung. Die Vor- und Nachteile liegen auf der Hand: Eine Bündelung der Interessenvertretung streitet für die zentrale Organisation der Werkstatträte. Eine effektive, für die Menschen mit Behinderungen gut sichtbare und auf die Umstände vor Ort ausgerichtete Interessenvertretung ist indes nur mit Zweig-Werkstatträten möglich.

Im Personalvertretungsrecht nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) wird für die Bildung von Personalräten grundsätzlich auf Dienststellen abgestellt; jedoch ist in § 6 Abs. 3 BPersVG bestimmt, dass Nebenstellen und Teile einer Dienststelle, die räumlich weit von der Dienststelle entfernt liegen, als selbstständige Dienststellen gelten, wenn die Mehrheit ihrer wahlberechtigten Beschäftigten dies in geheimer Abstimmung beschließt. Im Betriebsverfassungsrecht ist der Ausgangspunkt für die Bildung von Betriebsräten der Begriff des Betriebs; § 4 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) regelt, dass Betriebsteile als selbstständige Betriebe gelten, wenn sie eine Mindestgröße haben und räumlich weit vom Hauptbetrieb entfernt oder durch Aufgabenbereich und Organisation eigenständig sind. Ähnliche Regelungen enthält das kirchliche Mitarbeitervertretungsrecht.<sup>5</sup>

Insbesondere mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der aktuellen Fassung der WMVO ist jedoch im Ergebnis davon auszugehen, dass je Werkstatt lediglich ein Werkstattrat möglich sein soll. Der Gesetzgeber entschied sich im Rahmen des BTHG aus Gründen der Bündelung der Interessensvertretung zur Stärkung der Position des Werkstattrats

---

<sup>4</sup> S. Veit et al., Die Werkstätten-Mitwirkungsverordnung nach Inkrafttreten des BTHG – Eine Bestandsaufnahme – Teil I: Ausgangssituation und Weiterentwicklung der WMVO; Beitrag B5-2020 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 07.10.2020, S. 1.

<sup>5</sup> Ebd., S. 4.

ausdrücklich gegen die Wiedereinführung der mit Einführung des SGB IX abgeschafften<sup>6</sup> Zweigwerkstaträte.<sup>7</sup> Deshalb fehlen im Verordnungstext Regelungen über die Gründung von Zweigwerkstatt- und Gesamtwerkstaträten. Auch die Kompetenzen dieser unterschiedlichen Vertretungsgremien hätten ansonsten im Einzelnen normiert werden müssen. Werkstaträte für einzelne Betriebsstätten sind damit ausgeschlossen.<sup>8</sup>

Bemerkenswert ist, dass nach beiden Regelungen für Werkstätten in den kirchlichen Trägergruppen in einer Werkstatt anders als nach der WMVO ausdrücklich auch die Bildung von mehreren Werkstaträten zulässig ist. Nach der Diakoniewerkstätten-Mitwirkungsverordnung (DWMV) ist die Bildung in einer Betriebsstätte einer Werkstatt zulässig, wenn diese eine eigene Organisation und Leitung hat oder räumlich weit entfernt von der Werkstatt gelegen ist oder in ihr ein eigenständiger besonderer Personenkreis tätig ist. Auch nach der Caritas-Werkstätten-Mitwirkungsordnung (CWMO) können in Zweig- und Teilwerkstätten selbstständige Werkstaträte gebildet werden. Dies ist insbesondere dann vorgesehen, wenn diese auf die Teilhabe besonderer Personengruppen ausgerichtet sind. Eine Entscheidung darüber trifft die Werkstatt im Einvernehmen mit dem Werkstatrat. Ob sich auch in Werkstätten jenseits von Caritas und Diakonie die Bildung von arbeitsplatznäheren Vertretungsstrukturen als notwendig erweist, gilt es zu beobachten.

## II. Wahlverfahren

Das in der WMVO detailliert geregelte Wahlverfahren orientiert sich in weiten Teilen an Regelungen aus Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht. In einer für Wahlrechtsregelungen üblichen Art ist es in hohem Maße formal und stellt damit erhebliche Anforderungen sowohl an diejenigen Personen, die die Wahl vorbereiten und

---

<sup>6</sup> § 54c Abs. 2 Schwerbehindertengesetz a. F. lautete: „Ein Werkstatrat wird in Werkstätten sowie in Zweigwerkstätten mit mehr als 20 wahlberechtigten Behinderten gewählt; er setzt sich aus mindestens drei Mitgliedern zusammen. In Zweigwerkstätten mit bis zu 20 wahlberechtigten Behinderten tritt an die Stelle des Werkstatrats ein Sprecher oder eine Sprecherin.“

<sup>7</sup> So heißt es in der Gesetzesbegründung zum BTHG: „Alternativ ist die Einführung von Zweigwerkstaträten in einzelnen Werkstattteilen diskutiert worden. Dieser Weg empfiehlt sich jedoch nicht. Zweigwerkstaträte und ein Gesamtwerkstatrat waren im Schwerbehindertengesetz noch vorgesehen. Sie sind 2001 mit dem SGB IX abgeschafft worden, weil eine unterschiedliche Meinungsbildung in den einzelnen Betriebsstätten die Stellung der Interessenvertreter der Werkstattbeschäftigten gegenüber der Werkstattleitung schwächen würde. Deshalb sollten die Interessen der Beschäftigten durch einen einzigen Werkstatrat gebündelt werden [...]. Die Wiedereinführung von Zweigwerkstaträten würde die erreichte Interessenbündelung wieder rückgängig machen und zudem zu einem erheblichen organisatorischen Mehraufwand führen. [...]“ (BT-Drucks. 18/9522, S. 357).

<sup>8</sup> Ebenso Cramer, Werkstätten für behinderte Menschen, 5. Aufl. 2009, § 2 WMVO Rn 3f; Neumann/Pahlen/Majerski-Pahlen, SGB IX, 13. Aufl. 2018, § § WMVO Rn 1; Jacobs, in: Dau/Düwell/Joussen, Sozialgesetzbuch IX : Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, Lehr- und Praxiskommentar, 5. Aufl. 2016, § 222 SGB IX Rn 11.

durchführen als auch an diejenigen, die von ihrem aktiven oder passiven Wahlrecht Gebrauch machen wollen.

Als ein Beispiel für die Herausforderungen, mit denen ein Wahlvorstand im Kontext der WMVO konfrontiert wird, kann die auf den ersten Blick trivial anmutende Frage dienen, in welcher Weise die Liste der Wahlberechtigten aufzustellen ist.

Gem. § 15 WMVO hat der Wahlvorstand eine solche Liste aufzustellen. Der Verordnungsgeber hat in S. 2 als Regelfall vorgesehen, dass die Liste mit den Familiennamen und den Nachnamen in alphabetischer Reihenfolge geführt wird. Der Wahlvorstand kann sich aber auch für eine andere sinnvolle Ordnung entscheiden. Ist die Liste sehr umfangreich, weil sich der Wahlvorstand z. B. für eine Gesamtliste aller Beschäftigten entschieden hat, muss er sicherstellen, dass Menschen mit demselben oder sehr ähnlichen Namen schnell und eindeutig unterschieden werden können. Das ist vor allem während der Abstimmung wichtig: Es muss immer klar sein, wer gerade abstimmt. Für diese Unterscheidung eignet sich die Angabe des Geburtsdatums zu einem Namen, die vom Verordnungsgeber auch vorgesehen ist. Organisiert der Wahlvorstand die Listen alphabetisch z. B. nach Arbeitsgruppen so, dass keine Menschen mit denselben oder sehr ähnlichen Namen in einer Liste stehen, braucht man diese Angabe nicht. Zur Unterscheidung von Menschen mit denselben oder sehr ähnlichen Namen können z. B. auch Personalnummern, mit Einwilligung Fotos oder Angaben zum Beschäftigungsort verwendet werden.

Praktisch wird sich erweisen müssen, wie viele Ausnahmen von den Regelungen des § 15 nötig sind, um gerade auch Menschen mit kognitiven Einschränkungen die uneingeschränkte Möglichkeit der Ausübung des Wahlrechts zu gewährleisten.

### **III. Verhältnis zu den Interessenvertretungen anderer Beschäftigter in den WfbMs**

Mit der Einrichtung der Werkstatträte tritt, wie in Teil I des Beitrags beschrieben,<sup>9</sup> in den WfbMs neben die allgemein üblichen Interessenvertreterstrukturen der Beschäftigten eine weitere. Dies bietet auf der einen Seite den Vorteil einer auf die Interessen der Werkstattbeschäftigten im Arbeitsbereich ausgerichteten thematischen Konzentration. Es schützt die Menschen vor Behinderungen auch davor, dass ihre Interessenvertretung zu einem Nebenaspekt der allgemeinen Interessenvertretung in den WfbMs wird. Auf der anderen Seite entsteht das Problem der Koordination der verschiedenen Interessenvertretungen mit ihren z. T. parallelen Aufgaben und Kompetenzen.

Die Aufgaben der Betriebsräte und Mitarbeitervertretungen ergeben sich aus dem BetrVG und den Mitarbeitervertretungsordnungen (MAVOs), die der Werkstatträte aus dem SGB IX und der WMVO. § 5 WMVO gestaltet die in § 222 Abs. 1 SGB IX nur grob

---

<sup>9</sup> Veit et al., Die Werkstätten-Mitwirkungsverordnung nach Inkrafttreten des BTHG – Eine Bestandsaufnahme – Teil I: Ausgangssituation und Weiterentwicklung der WMVO; Beitrag B5-2020 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 07.10.2020, S. 1 f.

umschriebenen Rechte des Werkstattrats auf Mitwirkung und Mitbestimmung im Einzelnen aus. Absatz 1 enthält einen Katalog von Gegenständen, die der Mitwirkung des Werkstattrats unterliegen, Abs. 2 enthält einen Katalog von Gegenständen, für die der Werkstattrat über ein Mitbestimmungsrecht verfügt.

Dieses Mitbestimmungsrecht des Werkstattrats wurde im Zuge des Bundesteilhabegesetzes erstmals in die WMVO implementiert.<sup>10</sup> Hierdurch sollten die Mitwirkungsmöglichkeiten der Werkstattbeschäftigten gestärkt werden.<sup>11</sup> Beide Kataloge knüpfen an im Kollektivarbeits- und Personalvertretungsrecht etablierte Regelungen an.<sup>12</sup> Die in Abs. 3 genannten Verpflichtungen der Werkstattleitung, den Werkstattrat zu unterrichten und anzuhören,<sup>13</sup> besteht für alle in Abs. 1 und Abs. 2 genannten Gegenstände, also unabhängig davon, ob insoweit ein Mitwirkungs- oder ein Mitbestimmungsrecht besteht. Abs. 3 gibt darüber hinaus sowohl der Werkstattleitung als auch dem Werkstattrat die Möglichkeit, die Vermittlungsstelle nach § 6 anzurufen.<sup>14</sup> Abs. 4 regelt die Entscheidungsfindung für die der Mitwirkung unterliegenden Gegenstände im Sinne von Abs. 1 und ordnet an, dass in jenen Fällen die Werkstattleitung die Entscheidung unter Berücksichtigung des Einigungsvorschlags der Vermittlungsstelle zu treffen hat. Das Mitwirkungsrecht des Werkstattrats ist damit ausschließlich verfahrensrechtlich ausgestaltet (Anhörung des Werkstattrats; Berücksichtigung seines Vorbringens) und stellt kein Instrument zur Durchsetzung von eigenen Vorstellungen des Werkstattrats dar.<sup>15</sup> Die Werkstattleitung kann in diesen Fällen wirksam auch ohne Einigung mit dem Werkstattrat handeln. Damit ist auch eine Kollision von Interessenvertretungsrechten der Werkstatträte mit anderen Interessenvertretungsrechten in diesem Bereich ausgeschlossen.

Die Entscheidungsbefugnis für die in Abs. 2 genannten Gegenstände hingegen, die der Mitbestimmung unterliegen, weist Abs. 5 im Konfliktfall der Vermittlungsstelle zu.<sup>16</sup> Durch die Benennung von Mitgliedern der Vermittlungsstelle wirkt der Werkstattrat also selbst an der Entscheidung mit. Das gilt allerdings nicht für solche Angelegenheiten, die nur einheitlich für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Werkstattbeschäftigte geregelt

---

<sup>10</sup> BGBl. I 2017, S. 2541.

<sup>11</sup> Bundestags-Drucksache 18/9522, S. 199.

<sup>12</sup> Vgl. § 87 BetrVG.

<sup>13</sup> Dazu: Bergelt, Goldbach: Mitbestimmung durch Leichte Sprache? Welche Voraussetzungen sind für die Umsetzung der reformierten Werkstätten-Mitwirkungsverordnung (WMVO) von Werkstatträten erforderlich?; Beitrag D1-2019 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 05.02.2019.

<sup>14</sup> Die Vermittlungsstelle konnte bereits nach § 5 Abs. 3 S. 3 WMVO i. d. F. vom 25.06.2001 angerufen werden, war jedoch in den meisten Werkstätten nicht eingerichtet worden. Mit dem BTHG scheint sie an praktischer Bedeutung zu gewinnen, s. Schachler: Die Umsetzung der reformierten Werkstätten-Mitwirkungsverordnung aus Sicht der Beteiligten. Ergebnisse aus Gruppendiskussionen – Teil II; Beitrag B7-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 24.10.2018, S. 3.

<sup>15</sup> Deter/Köhlert, in: Behindertenrecht 2015, S. 132.

<sup>16</sup> Eine Übersicht zum Verfahren bei fehlendem Einvernehmen in Angelegenheiten der Mitbestimmung nach § 5 Abs. 2 WMVO, Schachler et al., Mitbestimmung light? Die Reform der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung durch das Bundesteilhabegesetz – Teil III: Komponenten der Inanspruchnahme, Beitrag B5-2019 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 17.10.2019, S. 4 ff.

werden können und die Gegenstand einer Vereinbarung mit dem Betriebs- oder Personalrat oder einer sonstigen Mitarbeitervertretung sind oder sein sollen. Hier normiert Abs. 6 eine Pflicht der Beteiligten, auf eine einvernehmliche Regelung hinzuwirken. Die Vermittlungsstelle kann in diesen Fällen zwar angerufen werden. Ein Einigungsvorschlag der Vermittlungsstelle ersetzt in diesen Fällen jedoch nicht die Entscheidung der Werkstatteleitung. Ihr ist insoweit die Letztentscheidungsbefugnis jedenfalls im Verhältnis zum Werkstattrat zugewiesen. Die Entscheidung möglicher Kollisionen von Interessenvertretungsrechten bewirkt die WMVO damit zulasten der Rechte der Werkstattbeschäftigten.

#### IV. Finanzierung der Interessenvertretung

§ 39 WMVO verpflichtet die Werkstatt, alle Kosten zu tragen, die durch die Tätigkeit des Werkstattrats entstehen.<sup>17</sup> Zu diesen Kosten gehören etwa auch die durch die Arbeit der Vermittlungsstelle entstehenden Kosten.<sup>18</sup> Ferner sind die Kosten des Sachaufwands für den Werkstattrat und sein Büropersonal zu tragen. Auch das einzelne Mitglied des Werkstattrats soll durch die Tätigkeit finanziell nicht belastet werden. Flankiert wird dieser Grundsatz insbesondere auch durch § 37 Abs. 3 und Abs. 4, wonach die Wahrnehmung des Amtes und der Besuch von Schulungs- und Bildungsveranstaltungen nicht zu einer Minderung des Arbeitsentgelts führen. Die Werkstatt hat also auch die Aufwendungen der Mitglieder des Werkstattrats zu tragen. Zu diesen gehören Brief- und Portokosten, Telefonkosten, Reisekosten und Fahrtkosten, wenn sie für die Angelegenheiten des Werkstattrats angefallen sind,<sup>19</sup> sowie Aufwendungen, die durch die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen entstanden sind.

Nach der Regelung des Abs. 1 S. 2 2. Halbsatz sind auch die Kosten durch die Interessenvertretung auf Landes- und Bundesebene durch die Werkstätten zu tragen. Diese Regelung geht von einer Grundvorstellung aus, nach der die Werkstatträte ihre überregionalen Zusammenschlüsse einheitlich organisieren und dann allgemein verstehbare und akzeptierte Regelungen zu deren Kosten treffen sowie selbst für deren Übernahme durch die mehr als 700 Werkstätten sorgen. Dies ist jedoch praktisch schwierig und nur teilweise erfolgreich. Weder ein Verfahren zur Bestimmung der erforderlichen Kosten noch der Weg des Kosteneinzugs war in der Verordnung bedacht.

---

<sup>17</sup> Zu empirischen Erkenntnissen im Zusammenhang mit der Finanzierung von überregionalen Interessenvertretungen und der Werkstattratsarbeit vor Ort, s. Schachler: Die Umsetzung der reformierten Werkstätten-Mitwirkungsverordnung aus Sicht der Beteiligten. Ergebnisse aus Gruppendiskussionen – Teil II; Beitrag B7-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 24.10.2018, S. 3 f.; Schachler et al., Mitbestimmung light? Die Reform der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung durch das Bundesteilhabegesetz – Teil III: Komponenten der Inanspruchnahme, Beitrag B5-2019 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 17.10.2019, S. 10 f.

<sup>18</sup> Cramer, Werkstätten für behinderte Menschen, 5. Aufl. 2009, § 39 Rn 3.

<sup>19</sup> Weitere Beispiele finden sich bei Thüsing, in: Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, 16. Auflage 2018, § 40 Rn 50 ff.

Geregelt ist jedoch, dass es eine einheitliche Vertretung geben soll; eine Vertretung nach Trägergruppen ist hier zumindest nicht ausdrücklich vorgesehen.

Auf die praktischen Schwierigkeiten, die durch die relativ offene Formulierung in der Verordnung ausgelöst werden, wird in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich reagiert. Auch die Einbeziehung der Kosten in die Entgelte der Werkstätten bleibt schwierig. Für die Bundesebene ist inzwischen eine Lösung gefunden worden, die eine direkte Zahlung durch die Träger der Eingliederungshilfe an eine bundesweite Interessenvertretung – Werkstattträte Deutschland e.V. – vorsieht. Wegen der Anordnung der Kostentragung für die trägerübergreifende Interessenvertretung durch den Verordnungsgeber ist es naheliegend, dass es auch für die Länder zu einer Kostentragung durch öffentliche Träger kommt. Die Höhe der erforderlichen Kosten dieser Interessenvertretungen könnte beispielsweise im Benehmen mit den jeweiligen Beauftragten für die Belange behinderter Menschen bestimmt werden.

---

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.  
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

---