

Negativwachstum als Unternehmensziel?

Zum Umgang mit realistischen Zielvorgaben in sozialen Organisationen

Vortrag anlässlich der Weiterbildungsveranstaltung
„Normalisierung trifft auf Ökonomie. Leistungserbringung für Menschen mit
Behinderungen
in stationären Einrichtungen“
des Instituts für angewandte Sozial- und Gesundheitswissenschaften
der Fachhochschule Emden-Leer am 22.09.2010

von Michael Weber

Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) müssen sich – wie alle Organisationen auch – stets gegenüber ihrer Umwelt legitimieren. Erbringen Sie wirklich bedürfnisgerechte Dienstleistungen für behinderte Menschen und das auf möglichst effiziente Art und Weise?

Der öffentliche Druck auf die Werkstätten wächst, weil die Zugangszahlen behinderter Menschen seit Jahren ansteigen und Werkstätten auf Sicht der Politik und der Wissenschaft zu wenig tun, um behinderte Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die richtige Strategie, um dieser Organisationsblockade entgegenzuwirken, wird bisweilen in der Vorgabe werthaltiger Ziele gesehen, die dem Fachpersonal eine motivierende Orientierung für ihr Handeln geben sollen. „Inklusion“ ist ein solcher behindertenpolitischer Leitstern.

Aber gelingen damit wirklich Zielformulierungen, die eine werkstattinterne Steuerung von Übergängen auf den ersten Arbeitsmarkt oder eine Erhöhung der Zahl betriebsintegrierter Arbeitsplätze ermöglichen? Unter Umständen sind Werte für Organisationen kein Katalysator für originelle Lösungen, sondern eher die Ursache interner Blockaden.

Wenn es aber nicht auf Werte ankommt, welche Wege müssen dann werkstattintern und politikfeldübergreifend besritten werden, um behinderten Menschen eine angemessene Teilhabe am Arbeitsleben, auch im ersten Arbeitsmarkt, zu ermöglichen?

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Werkstätten für behinderte Menschen erbringen personenbezogene Dienstleistungen in organisierter Form. Sie sind dabei auf sozialpolitische Zielvorgaben ausgerichtet. Es gibt einen Anlass, über diese Ausrichtung und damit über die Effektivität der Organisation WfbM nachzudenken. Denn den Werkstätten für behinderte Menschen wird seit geraumer Zeit nachgesagt, nicht zur Lösung von Problemen beizutragen, sondern selbst Teil eines Problems zu sein.

Werkstätten als Problemverursacher oder Problemlöser?

Der Vorwurf bezieht sich auf den Eingliederungsauftrag der WfbM (**Chart 1**). Eine Aufgabe der WfbM besteht bekanntlich darin, den Übergang geeigneter Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen zu bewerkstelligen und – damit in engem Zusammenhang stehend – ausgelagerte Plätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zum Zwecke des Übergangs und als dauerhaft ausgelagerte Plätze zu schaffen. Auch die Beschäftigung behinderter Menschen in Integrationsunternehmen in Trägerschaft von Werkstätten kann man diesem Eingliederungsauftrag zurechnen.

Die so genannte Übergangsquote liegt bei 0,16 Prozent der behinderten Mitarbeiter im Arbeitsbereich der Werkstätten – deutschlandweit betrachtet. Der Anteil der so genannten betriebsintegrierten oder Außenarbeitsplätze liegt etwas höher. Hier greife ich nicht auf einen empirischen Wert zurück, sondern nenne die Kennzahl, die der Zielvereinbarung zwischen dem Kostenträger Landschaftsverband und den Werkstätten im Rheinland zugrunde liegt. Danach sollen bis Ende 2010 3,5 Prozent aller behinderten Mitarbeiter im Arbeitsbereich der Werkstätten auf Außenarbeitsplätzen tätig sein.

Der Vorwurf, der sich an die Werkstätten richtet, lautet, dass diese Organisationen nicht nur zu wenig tun, um den Anstieg der Zahl der Werkstattbeschäftigten in Grenzen zu halten, sondern dass sie diese Leistungszurückhaltung in eigener Sache betreiben. Aus Gründen der Bestandserhaltung, des weiteren Größenwachstums der Einrichtung und als Reaktion auf alltägliche Produktionszwänge sind Werkstätten eher dazu geneigt, leistungsstärkere behinderte Mitarbeiter innerhalb ihrer eigenen Mauern zu halten, als ihnen die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Organisationsblockaden und mögliche Ursachen

Man könnte auch – im Sinne der WfbM-Kritiker – sagen, dass die Werkstätten für behinderte Menschen einer Organisationsblockade im Hinblick auf ihre Zwecksetzung unterliegen (**Chart 2**). Wenn dieser Organisationszweck dann noch mit dem Begriff der Inklusion in Verbindung gebracht wird, also der möglichst vollständigen Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben – verstanden als erster Arbeitsmarkt, dann erscheint das, was Werkstätten derzeit überwiegend

leisten, in der Tat eher als Verweigerung, Blockade oder gar Sabotage, denn als Beitrag zu einem sozialpolitisch bedeutsamen Auftrag, nämlich der Inklusion oder Integration behinderter Menschen in die Gesellschaft.

In einem 2008 veröffentlichten Gutachten, das von der Bundesregierung in Auftrag gegeben wurde, der so genannten ISB-Studie, wurde diese Kritik geäußert. Es wurden aber auch Vorschläge entwickelt, wie eine Werkstatt agieren sollte, um die eigene Überleitungsquote zu steigern und damit einen Beitrag zur Eindämmung der noch immer wachsenden Zahl der Werkstattbeschäftigten zu leisten. Ich halte diese Vorschläge der ISB-Studie vor allem an den Stellen, wo sie auf WfbM-interne Organisationsentwicklungsprozesse abstellt, für unzureichend – um keine drastischeren Begriffe zu bemühen. Dennoch glaube ich, dass Werkstätten, so auch diejenige, deren Geschäftsführer ich bin, durchaus einer Organisationsblockade im Hinblick auf ihren Eingliederungsauftrag unterliegen können, wenn nicht entsprechend gegengesteuert wird. Die Art, wie gesteuert werden kann, muss allerdings den Gegebenheiten eines organisierten Systems, und dazu gehören Werkstätten für behinderte Menschen, gerecht werden.

Die Frage ist nun: was sind diese „Gegebenheiten“ – man könnte auch sagen: Was ist in einer WfbM im Sinne der Eingliederung behinderter Menschen in den ersten Arbeitsmarkt realistisch machbar und wo beginnt die Utopie?

Das Umfeld einer Werkstatt für behinderte Menschen ist vielfältig, es gibt keine eindeutige Referenz zu einem gesellschaftlichen Teilsystem. Ganz zweifelsohne spielen aber pädagogische Prozesse eine sehr wichtige Rolle, was alleine schon daran zu erkennen ist, dass die Vermittlung „einer angemessenen beruflichen Bildung“ und die „Weiterentwicklung der Persönlichkeit“ der behinderten Menschen zu den gesetzlich vorgegebenen Zielen der Einrichtungen gehören. Damit verbunden sind Ressourcenzuweisungen für Stellen, die mit pädagogischen Fachkräften („begleitender Dienst“) zu besetzen sind.

Erziehungskommunikation ist eine stark wertebezogene Kommunikation. Die Pädagogik bezieht sich auf Werte wie Gleichheit, individuelle Förderung und Entwicklung oder auch auf Inklusion. Solche Begriffe sind für sich genommen unumstritten und stark konsensträchtigt. In der Praxis ergeben sich aber sehr rasch Umsetzungsprobleme, die in Organisationen als strukturelle Paradoxien aufscheinen. Klassisch ist im Hinblick auf den Wert der individuellen Förderung die Paradoxie von Homogenität und Heterogenität, die in allen pädagogisch arbeitenden Organisationen, vor allem natürlich in Schulen, auftritt. Die Schule hat den Auftrag, alle Schüler gleich zu behandeln und die sozialen Eingangsunterschiede nach Möglichkeit zu nivellieren (Homogenität). Gleichzeitig soll aber auch jedes Kind entsprechend seiner je eigenen Leistungsdisposition individuell gefördert werden (Heterogenität).

Sie finden eine Entsprechung dieser strukturellen Paradoxie in Werkstätten. Der Anspruch, für jeden behinderten Mitarbeiter einen individuell passenden, ihn individuell fördernden Arbeitsplatz bereit zu halten, scheitert in der praktischen Arbeit an produktionstechnischen, betriebs- und personalwirtschaftlichen Anforderungen.

Auch der Inklusionsbegriff beinhaltet für WfbM ein hohes Paradoxie- und damit Überforderungspotential. Wenn man allgemeine Menschenrechte in einer Organisation und mit Hilfe ihrer Strukturen realisieren will, gibt es keinen Grund, andere davon auszuschließen. Genau dies geschieht aber Tag für Tag in den Exklusionsmaschinen der organisierten Behindertenhilfe, und zwar nicht nur bei den Leistungsrollen, also beim Fachpersonal, sondern auch bei den Klienten selbst. Lernbehinderte junge Männer und Frauen stehen aller politischen Rhetorik zum Trotz weiterhin vor den Toren der Werkstatt und werden dort teilweise nicht eingelassen – sie werden exkludiert, wie ich meine: zu Recht. Exkludiert werden auch behinderte Menschen, denen aufgrund ihres aggressiven Verhaltens gegenüber Arbeitskollegen und Fachpersonal die so genannte Werkstattfähigkeit abgesprochen wird. Es ist also wie in der Schule: es wird nicht nur erzogen, es wird auch selektiert.

Sie merken an diesen Aussagen, dass ich gegenüber einer organisationalen Steuerungslogik, die auf Werte und Wertekommunikation setzt – wie das auch die Autoren der ISB-Studie tun –, ausgesprochen skeptisch bin. Bisweilen wird ja behauptet, dass diese strukturellen Paradoxien heimliche Katalysatoren für die fachliche Arbeit in sozialen Organisationen seien. Auf der Ebene der pädagogischen Kernprozesse, also aus Sicht der professionell arbeitenden Pädagogen, mag das sogar stimmen. Denn in dem Moment, wo die offiziellen Aufgabenanforderungen widersprüchlich und paradox daher kommen, ergeben sich Spielräume für die professionelle Ausformung der eigenen pädagogischen Rolle als Gruppenleiter oder als Sozialpädagoge im begleitenden Dienst. Ich komme auf diese Spielräume noch zurück, weil hier ein wichtiger organisationsinterner Anknüpfungspunkt für die Vermeidung von Organisationsblockaden liegt.

Umgang mit Organisationsblockaden auf Leitungsebene

Auf der Ebene der Führungsprozesse, also aus Sicht des Managements einer Organisation, werden allerdings in Reaktion auf widersprüchliche Erwartungen des Umfeldes andere Mechanismen ausgelöst (**Chart 3**).

Der norwegische Soziologie und Ökonom Nils Brunsson hat am Beispiel der Reformwirklichkeit in der öffentlichen Verwaltung seines Landes dargelegt, wie Organisationen mit widersprüchlichen Anforderungen ihrer Umwelt umgehen. Änderungszumutungen externer Bezugsgruppen – Kunden, Abnehmer, staatliche Regulierungsinstanzen – kommt eine Organisation in der Weise nach, dass sie auf der „Vorderbühne“ publikumswirksame Fassaden errichtet, die den Anschein erwecken, dass den externen Erwartungen Rechnung getragen wird, während auf der „Hinterbühne“ der tatsächlichen organisatorischen Leistungsproduktion die bewährten bisherigen Praktiken fortgesetzt werden. Diese „Organisation der Heuchelei“ ist nach Brunsson in komplexen, widersprüchlichen Umwelten notwendig, ja sie ist sogar eine zentrale Managementaufgabe, um die Legitimation und damit das Funktionieren einer Organisation zu sichern.

Der „Konzern Stadt“, um ein Beispiel im Sinne Brunssons zu nennen, ist die Bezeichnung, mit der die Verwaltungschefs deutscher Kommunen durch die Lande ziehen, Öffentlichkeitsarbeit betreiben und die Schauseite der Organisation als modernes, effizient arbeitendes, bürgernahes

Dienstleistungsunternehmen ausflaggen, damit nach innen hin weiter halbwegs ungestört gearbeitet werden kann. Die institutionellen Erwartungen aus der Umwelt und die tatsächlichen Aktivitäten der Organisation müssen – das ist die Kernaussage Brunssons – entkoppelt werden, um dem Veränderungsdruck standzuhalten. Widersprüchliche Erwartungen werden in unterschiedlichen Organisationsarenen abgearbeitet – die einen reden darüber, die anderen tun die Arbeit. Was Helmut Schelsky noch in Rage gebracht hat (und im Titel seines Buches „Die Arbeit tun die andern“ zum Ausdruck kam), ist für Nils Brunsson business as usual geworden. Organisationen und ihre Führungskräfte müssen Zeit, Energie und taktisches Geschick dafür aufwenden, die richtigen Themen aus dem relevanten Umfeld aufzugreifen und rhetorisch angemessen mit Schlagworten zu besetzen. Manager können sich diesbezüglich viel von Spitzenpolitikern abschauen.

Meine Damen und Herren, bitte führen Sie sich kurz den Begriff „inklusive Werkstatt“ vor Augen, der gegenwärtig auf vielen Fachveranstaltungen gehandelt wird, und sie werden ein passendes Anwendungsbeispiel für Brunssons Theorie finden.

Eine „inklusive Werkstatt“ ist, zu Ende gedacht, eine *Contradictio in adiecto*, denn jede Form von Sondereinrichtung konterkariert den Anspruch behinderter Menschen auf Inklusion in den ersten Arbeitsmarkt. Die Infragestellung der Existenzberechtigung einer Organisation, die mit dem Inklusionsbegriff stets mitschwingt, ist aber kein sinnvolles Führungsinstrument – da kollabiert jede Form von Kommunikation mit dem Fachpersonal, das seine Organisationsmitgliedschaft gefährdet sieht. Auf der Ebene konzeptioneller Auseinandersetzungen, der Auslegung wertorientierter Begriffe, also dem, was Brunsson „talk“ nennt, lässt sich dieser Widerspruch nur aushalten, wenn der Inklusionsbegriff anders besetzt, also umgedeutet und entschärft wird. Werkstätten haben danach nie etwas anderes gemacht, als die Inklusion behinderter Menschen in der Arbeitswelt zu fördern, nur eben im Rahmen der Möglichkeiten von Werkstätten. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (BAG:WfbM) hat das in der Sachverständigenanhörung im Bundestag im letzten Jahr sehr elegant formuliert – ich zitiere: „Den Hinweis auf die UN-Konvention unterstützt die BAG:WfbM mit der Ergänzung, dass es zum Begriff des Inklusiven Arbeitsmarktes keine einheitliche Definition gibt. Das Original der UN-Konvention basiert auf dem Work-Force-Konzept der International Labor Organization (ILO). Danach ist jeder, der mehr als eine Stunde pro Woche arbeitet, Teil der erwerbstätigen Bevölkerung. Nach dieser Definition wären fast alle Werkstattbeschäftigten erwerbstätig, zumindest die, deren wirtschaftlich verwertbares Arbeitsergebnis vergleichbar einer Wochenarbeitsstunde ist. Nach diesem Arbeitsbegriff wäre jedoch die Teilhabe am Arbeitsleben in der Werkstatt für behinderte Menschen ein Teil des Ganzen – und damit inkludiert.“

Meine Damen und Herren, der Inklusionsbegriff als normatives, wertegeladenes Postulat für die Behindertenarbeit ist, positiv gewendet, eine willkommene Steilvorlage für all jene, die sich Luft verschaffen wollen, Zeit gewinnen wollen, um der schwierigen Aufgabe der Integration behinderter Menschen in die Arbeitswelt außerhalb der Werkstätten nachzukommen. Aber es gibt

eben auch die negative Seite: Die Umdeutung von Begriffen – und das ist das Problem bei Brunsson – kann durchaus bereits als Symptom einer Organisationsblockade gedeutet werden oder doch zumindest mittelfristig zu einer existenzgefährdenden Organisationsblockade führen. Es wird eben nur über die Inklusion geredet, aber nichts dafür getan, um organisationsinterne Routinen für eine realistische Zielverfolgung zu installieren. Kurzfristig mag die Trennung von talk und action eine wirkungsvolle Abwehr- und Abwartetaktik sein, aber sie ist kein wirklich überzeugendes Konzept für einen Organisationsentwicklungsprozess, der die Zweckerfüllung und die Aufgabenstellung der Organisation WfbM ernst nimmt.

Wo also gilt es anzusetzen, wenn es um die Steigerung der Übergangsquote und die Erhöhung der Zahl betriebsintegrierter Arbeitsplätze geht?

Ich benenne zwei Ebenen, eine intraorganisatorische und eine interorganisatorische, und will im Folgenden die entsprechenden Ansatzpunkte benennen.

Interorganisatorische Ansatzpunkte zur Dynamisierung: das Stellengerüst von Organisationen

Wer in Organisationen etwas verändern und dabei Organisationsblockaden vermeiden will, muss an den Stellen ansetzen (**Chart 4**).

Dabei müssen vorhandene Stellen im ersten Schritt mit den passenden Programmstrukturen versehen werden. Für Gruppenleiter muss z. B. deutlich werden, dass die Vermittlung in Praktika in Unternehmen auf dem ersten Arbeitsmarkt, die Benennung von Kandidaten für Außenarbeitsplätze oder gar die Vermittlung behinderter Mitarbeiter in Integrationsunternehmen oder auf den ersten Arbeitsmarkt zu ihren Kernaufgaben gehören, die mit entsprechenden quantitativen Zielvorgaben gekoppelt werden.

Die Stellen müssen, zweitens, in die Kommunikationsstruktur der Organisation eingepasst werden, das ist die kompetenzielle Seite der Stellenstruktur. Es müssen eindeutige Berichtspflichten zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen bestehen und es müssen Regeln für horizontale Beteiligungen bei der kooperativen Bewältigung der Aufgaben vorgegeben werden – z. B. die Hinzuziehung von Sozialpädagogen des begleitenden Dienstes.

Die Stellen müssen, drittens, mit entsprechend aus- und fortgebildetem Personal besetzt werden und die Karrieremuster müssen sich entlang der vorgegebenen Ziele und Programme ausbilden. Was sich zunächst völlig selbstverständlich, vielleicht sogar trivial anhört, entpuppt sich in der Praxis aber als durchaus diffiziles Unterfangen. Denn die genannten Zielvorgaben einer Personalentwicklung „out of the organization“ sind mit anderen Zielen, die auf der operativen Ebene der Gruppenleitertätigkeiten vorhanden sind, nicht immer kompatibel. Ein Gruppenleiter ist eben auch dafür verantwortlich, Produktionsaufträge fachgerecht und rechtzeitig zu erledigen. Das geht in der Praxis nur mit halbwegs leistungsstarken behinderten Mitarbeitern, deren Abwanderung in Praktika oder Außenarbeitsplätze mit Sicht auf die Produktionseffizienz der Gruppe problematisch ist.

Zielkonflikte und organisatorische Instrumente zu ihrer Bewältigung

Meine Damen und Herren, natürlich ist dieser Zielkonflikt, den ich gerade erwähnt habe, ein alter Hut der Werkstattarbeit. Ich erinnere nur an den Aufsatz von Albert Haaser aus dem Jahr 1973. Zum Problem würde dieser Zielkonflikt allerdings dann, wenn man den Vorschlägen aus dem ISB-Gutachten folgen würde. Es reicht eben nicht aus, bei den Organisationsmitgliedern Erweckungserlebnisse produzieren zu wollen, indem Fälle von gelungenen Übergängen einzelner behinderter Menschen auf den ersten Arbeitsmarkt in Fortbildungsveranstaltungen geschildert werden. Überall dort, wo in Organisationen vor allem auf die emotionale Karte gesetzt wird, reagieren die Mitarbeiter zu Recht mit Misstrauen. Die „von oben“ initiierten Erweckungserlebnisse einzelner werden dann als das demaskiert, was sie in Organisationen immer nur sein können: Mittel zur Erzeugung unbezahlter Motive.

Zielkonflikte der geschilderten Art – Pädagogik gegen Produktion – lassen sich in Organisationen immer nur mit Hilfe organisatorischer Instrumente bewältigen, was im Übrigen eine entscheidende Triebfeder eines intern induzierten Wachstums ist (**Chart 5**).

Es müssen zusätzliche Funktionsbereiche mit Sonderaufgaben ausdifferenziert werden, die quer zu den vorhandenen Zuständigkeiten ergänzend und entlastend agieren. Die Stabsstelle einer Integrationsbeauftragten, möglichst mit direktem Zugang zur Geschäftsleitung, hat nicht nur die Aufgabe, fachliche Konzepte für die Diagnose von Fähigkeiten behinderter Mitarbeiter und die Vorbereitung auf neue Aufgaben außerhalb der Werkstatt zu entwickeln (Übergangsguppen). Sie muss auch in Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen vor Ort für eine standortübergreifende Personaleinsatzplanung sorgen. Ein Gruppenleiter, der seinen Entwicklungsaufgaben für behinderte Mitarbeiter nachkommt, darf deshalb keine Nachteile erleiden, wenn es um die Produktivität seiner Gruppe geht. Hinzu kommen Aufgaben der gezielten Akquisition von Außenarbeitsplätzen auf der Grundlage eines zuvor festgelegten Anforderungsprofils solcher Stellen. Die Feststellung wird Sie nicht überraschen, dass nicht jeder Außenarbeitsplatz für einen behinderten Menschen geeignet ist, nur weil er außerhalb der Mauern der Werkstatt liegt.

Natürlich kann die Arbeit einer Integrationsbeauftragten nur dann funktionieren, wenn die Leitungsunterstützung vorhanden ist. Die Geschäftsführung einer WfbM muss die Schaffung von Außenarbeitsplätzen, den Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt oder auch die Ausgründung von Integrationsunternehmen mit entsprechenden Arbeitsplätzen für behinderte Mitarbeiter als strategisches Ziel ausgeben.

Ich räume an dieser Stelle ein, dass es häufig gerade die Geschäftsführungen von Werkstätten sind, die für Organisationsblockaden sorgen, indem sie solche strategischen Ziele nicht ausgeben. Wenn Werkstätten stark auf Eigenproduktion setzen und dabei hohe Investitionen tätigen, um bestimmte Produktions- und Dienstleistungsbereiche aufzubauen, folgen sie unter Umständen bestimmten Entwicklungspfaden, die andere kostenintensive Aktivitäten an den Rand drängen. Als Lock in, als Verriegelung einer einmal gefundenen organisatorischen Lösung oder als Abkoppelung der Organisation von der Dynamik ihres Umfeldes werden solche Blockaden beschrieben. Wegen hoher Einführungs- oder Fixkosten (sunk costs), die nicht leicht bzw. nicht

schnell genug aufgegeben werden können, manövrieren sich Organisationen, nicht zuletzt viele marktförmig operierende Unternehmen, in einen gefährlichen strukturellen Stillstand. Auch Werkstätten für behinderte Menschen sind vor den Gefahren eines Lock in nicht gefeit.

Die WfbM als personenbezogene Dienstleistungsorganisation – Spielräume für professionelles Handeln

Nun sind aber Werkstätten für behinderte Menschen nicht nur formale Organisationen im Sinne eines programmierbaren Stellegefüges, sie sind auch und nicht zuletzt soziale, personenbezogene Dienstleistungsorganisationen (**Chart 6**). Diese Eigenschaft hat zunächst einmal negative Konsequenzen für die Programmierbarkeit von Aufgaben und Stellen im oben geschilderten Sinne. Wenn Organisationen sich an Aufgaben heranwagen, bei denen es um die Deutung, Bearbeitung und Lösung lebenspraktischer Probleme geht, dann handeln sie sich stets das ein, was Niklas Luhmann vor einigen Jahren und mit Bezug auf Erziehungsorganisationen als Technologiedefizit bezeichnet hat.

Personenbezogene Dienstleistungsorganisationen tragen bezüglich der prognostizierbaren Wirkungen ihres Tuns stets ein Unsicherheitsproblem in sich. Man kann dieses Tun zwar als Produkt beschreiben, wie das z. B. die Verfechter des so genannten Neuen Steuerungsmodells propagieren. Das ändert aber nichts an der chronischen Ergebnisunsicherheit professionellen Handelns in sozialen und pädagogischen Kontexten. Die Mitarbeit der Klienten ist das Problem. Die Organisationszwecke sind ohne Mithilfe, Selbsteinsicht und Änderungsbereitschaft des Organisationspublikums nicht durchführbar – da mögen die Zielvorgaben und Kontrolltechniken des Managements noch so spitzfindig und konsequent sein.

Das Technologiedefizit hat aber auch positive Seiten. Es stärkt die Professionsrolle. Organisationen werden – so hat Luhmann das einmal beschrieben – gezwungen, ihre Erfolgsbedingungen in die Interaktion unter Anwesenden auszulagern und einem für die Aufsicht undurchsichtigen Geschehen zu überlassen. Es kommt also mit anderen Worten auf das Geschick und die soziale Kompetenz von Gruppenleitern und Sozialpädagogen an, mit behinderten Menschen in der konkreten täglichen Arbeit so umzugehen, dass die behinderten Menschen selbst eine Entwicklung anstreben, die sie unter Umständen aus der Einrichtung hinausführt. Das, was auf dem Weg dorthin in der Interaktion zwischen Gruppenleiter und behindertem Mitarbeiter geschieht, ist nur in Grenzen programmierbar und kontrollierbar.

Damit, ich erwähnte das eingangs im Zusammenhang mit dem Thema der strukturellen Paradoxien, ergeben sich Spielräume für die pädagogischen Fachkräfte bei der Frage, ob behinderte Mitarbeiter für eine Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt oder auf Außenarbeitsplätzen geeignet sind. Mit den Jahren baut sich bei den Akteuren, die unmittelbar mit behinderten Menschen zusammenarbeiten, ein fundiertes, aber nur in Grenzen programmierbares Tatsachen- und Kausalwissen auf, welche behinderten Menschen wie gefördert werden müssen, um eine Chance auf eine Beschäftigung außerhalb der Werkstatt zu bekommen. In die professionellen Deutungsmuster der Akteure gehen aber auch Erfahrungen gescheiterter Prozesse und der

eklatanten Überforderung behinderter Menschen ein. Ich möchte nur kurz daran erinnern, dass insbesondere psychisch kranke Menschen auch deshalb in die Werkstatt kommen und dort bleiben möchten – Förderung hin, Förderung her – weil sie traumatische Erfahrungen in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes gemacht haben. Von den schwerstmehrfach behinderten Menschen, die in den Werkstätten im Rheinland einen derzeit immer noch wachsenden Teil der Belegschaft ausmachen (im HPZ Krefeld – Kreis Viersen sind das mittlerweile eine Drittel aller behinderten Mitarbeiter), will ich an dieser Stelle gar nicht reden. Wer bei diesen Menschen meint, man müsse für sie geeignete Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt akquirieren, verkennt die Realitäten.

Natürlich ist allen Fachleuten klar, dass für die weit überwiegende Mehrzahl der Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen der dortige Arbeitsplatz das Maximum dessen darstellt, was er in seinem Arbeitsleben aufgrund seiner individuellen Fähigkeit erreichen kann. Umso wichtiger ist es, die professionellen Deutungsmuster der pädagogischen Fachkräfte bei der Formulierung von Programmen und Zielvorgaben angemessen zu berücksichtigen und wertzuschätzen. Es müssen daher passende, organisationsinterne Instrumentarien bereitgestellt werden, um den Erfahrungsaustausch der Fachkräfte sicherzustellen. Ich erwähne hier die Supervision als Möglichkeit der fachlichen Reflexion professionellen Handelns in den Kontexten formaler Organisationen.

Organisationsblockaden als Folge komplexer interorganisatorischer Akteurkonstellationen

Lassen Sie mich zum Schluss nur noch einige kurze Bemerkung zu der interorganisatorischen Ebene machen, die natürlich auch in Betracht gezogen werden muss, wenn es um die Erklärung von Organisationsblockaden und um Möglichkeiten ihrer Auflösung geht (**Chart 7**). Das komplexe Organisationsnetzwerk, in dem sich Werkstätten für behinderte Menschen zurechtfinden müssen, wenn es um die Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Mauern der Werkstatt geht, hielt und hält auch noch gegenwärtig eine ganze Reihe rechtlicher Hemmnisse bereit. Ich erinnere mich an den Beginn meiner Tätigkeit im HPZ Krefeld in der zweiten Jahreshälfte 2008. Bei der Einrichtung von Außenarbeitsplätzen im Berufsbildungsbereich (Jugendherberge) stießen wir auf den harten Widerstand der für die Genehmigung zuständigen Düsseldorfer Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit – aus Sicht des zuständigen Referenten übrigens zu Recht. Die gesetzlichen Regelungen und die Verordnungen der BA ließen es nämlich formal nicht zu, solche Arbeitsplätze einzurichten. Erst die Drohungen eines betroffenen Vaters, der zugleich politischer Redakteur bei einer nicht völlig unbedeutenden nordrheinwestfälischen Tageszeitung ist, brachte die Zentrale der BA in Nürnberg in Bewegung und führte zu dem auch von uns gewünschten Ergebnis. Mittlerweile ist durch das Gesetz zur Unterstützten Beschäftigung diese Organisationsblockade im Berufsbildungsbereich der Werkstätten beseitigt.

Andere rechtliche Probleme tun sich auf, wenn Werkstätten Integrationsunternehmen gründen wollen. Gemeinnützigkeitsrechtlich scheint die Sache aus Sicht der Finanzbehörden nach lang

wierigen juristischen Auseinandersetzungen nunmehr klar zu sein. Wenn sich die Werkstatt aber in überwiegend kommunaler Trägerschaft befindet, stellen sich darüber hinaus auch Fragen der kommunalrechtlichen Zulässigkeit, über die die jeweiligen Stadträte und Kreistage befinden müssen, nicht ohne vorher das Votum der zuständigen Bezirksregierung eingeholt zu haben. Der Ausgang solcher politischer Prozeduren ist eher ungewiss.

Beleuchten wir noch kurz den Beitrag, den uns die Ökonomen stets als Königsweg für die Beseitigung von Organisationsblockaden vorschlagen: Markt und Wettbewerb. Das persönliche Budget wird ja bevorzugt als geeignetes Wettbewerbsinstrument für die Behindertenhilfe verstanden, das die Macht der organisierten Akteure brechen, die Leistungen personenzentrierter gestalten und Schluss machen soll mit angebotsinduzierter Nachfrage.

Ich möchte an dieser Stelle nur zu bedenken geben, dass es im Gesundheitswesen schon seit vielen Jahren immer wieder aufs Neue Versuche gegeben hat, Marktmechanismen in die Beziehungen zwischen Leistungsanbieter, Kostenträger und nachfragenden Patienten einzuführen. Als ehemaliger Geschäftsführer der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung kann ich mich noch sehr gut daran erinnern, dass die Zahnärzteschaft ein hohes Interesse daran hatte, möglichst unmittelbar mit dem Patientenkunden auf Kostenerstattungsbasis zu kontrahieren. Der Politik von links bis rechts und vor allem auch den zuständigen Ministerialbeamten schwante stets Böses, wenn sie an die Ablösung des Sachleistungssystems und an die Freisetzung von Marktkräften dachten, die sich mit dieser Konstellation notwendigerweise verbunden hätten. Der Zahnarzt als marktorientierter Anbieter von Dienstleistungen, dem der nachfragende Patient auf dem Zahnarztstuhl mit offenem Mund und feuchten Händen andächtig alles abkauft, was feilgeboten wird – diese Vorstellung hat dann doch viele verschreckt. Gegenwärtig sind wir im Gesundheitswesen und vor allem auch in der Zahnmedizin wieder auf einem anderen Weg. Der Anteil privat zu finanzierender Leistungen wächst und damit verstärkt sich auch die Differenzierung des Leistungsspektrums oder anders gesagt: man erkennt arme Leute wieder am Zustand ihres Gebisses.

Es ist also Vorsicht angebracht, wenn die Modernisierer unseres Sozial- und Gesundheitswesens mit Begriffen wie Personenzentrierung, Markt und Wettbewerb blockierte Akteurkonstellationen aufbrechen wollen. Tatsache ist, dass in der Behindertenhilfe die schiere Zahl der involvierten Akteure, die Heterogenität ihres Aufgabenspektrums und ihre sehr unterschiedliche Ressourcenausstattung eine gemeinsame Zielverfolgung eher erschweren, denn erleichtern. Dieses überkomplexe Netzwerk wirkt vielfach blockierend, wenn es um die Integration geeigneter behinderter Mitarbeiter in den ersten Arbeitsmarkt oder auch auf ausgelagerte Arbeitsplätze geht. Ich erwähne hier nur die – vorsichtig formuliert – nicht immer gänzlich gleichschrittige Integrationspolitik der beiden Hauptkostenträger im Rheinland, dem Landschaftsverband und der Bundesagentur für Arbeit.

Die spezifischen Ursachen von Organisationsblockaden auf interorganisatorischer Ebene, die ich nur andeuten konnte, werden aus meiner Sicht viel zu wenig beachtet, während gleichzeitig

Lösungen, wie z. B. die Einführung eines persönlichen Budgets, nur deshalb favorisiert werden, weil sie mit wertegeladenen Begriffen wie Personenorientierung kompatibel erscheinen.

Wie auch immer der künftige Weg einer besseren Integration behinderter Menschen in die Arbeitswelt und in die Gesellschaft aussieht, wir kommen an einer nüchternen Betrachtung organisationsinterner und akteurübergreifender Interessenkonstellationen nicht vorbei und ich fürchte, dass wir diesbezüglich erst am Anfang der Analyse stehen. Zuvor muss allerdings noch der Wertenebel an uns vorüberziehen, bevor wir realistisch anpacken können.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Chart1

Vorwurf:

Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) tragen bezüglich ihres Eingliederungsauftrages nicht zur Lösung von Problemen bei, sondern sind selbst Teil des Problems!

- Übergangsquote auf den ersten Arbeitsmarkt (bundesweit) nur bei 0,16 Prozent
- Geringer Prozentsatz an betriebsintegrierten Arbeitsplätzen (3,5 Prozent im Rheinland)

Chart 2

Organisationsblockade und mögliche Ursachen:

Wertebezogene Kommunikation in Organisationen geht einher mit strukturellen Paradoxien und hohem Überforderungspotential

- Heterogenität und Homogenität
- Inklusion

Chart 3

Umgang mit Organisationsblockaden auf Leitungsebene

- Trennung von „talk“ und „action“, Errichtung publikumswirksamer Fassaden
- „Organisation der Heuchelei“ (Nils Brunsson)
- „Inklusive Werkstätten“ als Widerspruch in sich

Chart 4

Wer in Organisationen etwas verändern und dabei Blockaden vermeiden will, muss an den Stellen ansetzen

- Programmstrukturen
- Kommunikationsstrukturen
- Personalstrukturen

Chart 5

Zielkonflikte lassen sich nur mit organisatorischen Instrumenten bewältigen

- Einrichtung von Stabsstellen (Integrationsassistenten) mit direktem Zugang zur Leitung
- Formulierung strategischer Ziele unter Vermeidung eines „Lock in“

Chart 6

Werkstätten für behinderte Menschen sind personenbezogene Dienstleistungsorganisationen

- Spielräume für professionelles, nicht programmierbares Handeln
- Supervision als Möglichkeit der fachlichen Reflexion professionellen Handelns in den Kontexten formaler Organisationen

Chart 7

Organisationsblockaden als Folge komplexer interorganisatorischer Akteurkonstellationen

- Rechtliche Hemmnisse
- Markt und Wettbewerb sind nicht immer die Lösung, sondern verursachen (andere) Probleme