

Reform der Werkstätten für behinderte Menschen

Eckpunkte des bvkm zu dem vom Bundesministerium
für Arbeit und Soziales angekündigten Reformprozess

Im Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V. (bvkm) haben sich rund 280 regionale Organisationen mit ca. 27.000 Menschen zum größten Selbsthilfe- und Fachverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen in Deutschland organisiert. Als Selbsthilfeverband unterstützt der bvkm den Zusammenschluss und Austausch von Eltern behinderter Kinder und Menschen mit Behinderung vor Ort. Als Fachverband bündelt der bvkm Wissen, berät und klärt auf. Als sozialpolitische Interessenvertretung tritt der bvkm für Inklusion, Partizipation und volle Teilhabe von Menschen mit Behinderung ein.

I. Vorbemerkung

Gemäß Art. 27 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) haben Menschen mit Behinderung das Recht auf Arbeit. Dieses beinhaltet „das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.“

Die Realität in Deutschland sieht aber nach wie vor anders aus: Etwa 300.000 Menschen mit Behinderung arbeiten derzeit in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Das dort verdiente Werkstattentgelt reicht zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht aus. WfbM-Beschäftigte sind deshalb in der Regel auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII angewiesen. Auch werden nur wenige WfbM-Beschäftigte auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt.

Besonders gravierend stellt sich die Situation für Menschen mit komplexer Behinderung und hohem Unterstützungsbedarf dar. Ihnen ist der Zugang zu den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in der Regel vollständig verschlossen, weil sie kein „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ erbringen können (§ 219 Abs. 2 Satz 1 SGB IX). Dieses Zugangskriterium stellt eine Diskriminierung dar und steht nicht im Einklang mit Art. 27 der UN-BRK.

Der bvkm fordert deshalb,

- » das Recht auf Arbeit für **alle** Menschen mit Behinderung zu gewährleisten und deshalb das in § 219 Abs. 2 SGB IX geregelte Zugangskriterium abzuschaffen,
- » den Übergang von der Schule auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch eine nachhaltige Weiterentwicklung der beruflichen Bildung und Ausbildung zu verbessern, die inklusiv ist und **allen** Menschen mit Behinderung möglichst viele Chancen eröffnet,
- » die Möglichkeiten zum Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt für WfbM-Beschäftigte durch den Abbau von Hemmnissen und die Schaffung von mehr inklusiven Arbeitsplätzen auszubauen,
- » sicherzustellen, dass WfbM-Beschäftigte ein Entgelt erhalten, dass sie mindestens unabhängig von Leistungen der Grundsicherung macht.

II. Angekündigter Reformprozess des BMAS

Der bvkm begrüßt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im September 2023 mit verschiedenen Akteuren – darunter auch dem bvkm - einen strukturierten Dialog über die Weiterentwicklung der WfbM geführt hat. Dabei hat das BMAS die folgenden vier Handlungsfelder umrissen, bei denen aus seiner Sicht Reformbedarf besteht:

- » Zugang in die Werkstatt – Übergang von der Schule ins Berufsleben,
- » Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt,
- » Werkstattentgelt,
- » Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit komplexer Behinderung

Bei den bislang nur mündlich angekündigten Reformplänen sind aus Sicht des bvkm die nachfolgenden Eckpunkte zu berücksichtigen:

1. Zugang in die Werkstatt - Übergang von der Schule ins Berufsleben

Das BMAS will den derzeit bestehenden Automatismus durchbrechen, wonach Menschen mit Behinderung häufig nach der Schule in den Berufsbildungsbereich der WfbM gehen und im Anschluss hieran in den Arbeitsbereich der WfbM wechseln. Von dem ursprünglichen Plan, den Eingangs- und Berufsbildungsbereich von der WfbM zu entkoppeln und ein neues Maßnahme-Konzept für die arbeitsmarktnahe berufliche Bildung zu entwickeln, das durch Ausschreibung vergeben wird, hat das BMAS inzwischen wieder Abstand genommen.

Der bvkm begrüßt das Anliegen, bestehende Automatismen zu durchbrechen. Um den Übergang von der Schule auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern, ist für den bvkm die nachhaltige Weiterentwicklung der beruflichen Bildung von zentraler Bedeutung. Menschen mit Behinderung müssen eine berufliche Bildung und Ausbildung erhalten, die inklusiv ist und ihnen möglichst viele Chancen eröffnet. Die Schaffung eines inklusiven beruflichen Bildungs- und Ausbildungssystems darf dabei keinesfalls zu Lasten der Qualität der Förderung gehen. Gerade beim Aufbau inklusiver und individueller Unterstützung ist es zwingend erforderlich, die Qualität der Leistungen auszubauen und hierfür auch die entsprechenden finanziellen Ressourcen bereitzustellen.

Folgende Eckpunkte sind dabei aus Sicht des bvkm zu berücksichtigen:

- » Für Menschen mit Behinderung, die Eingliederungshilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben benötigen, muss die berufliche Bildung eine Leistung zur Teilhabe nach § 4 SGB IX und somit Teil der Teilhabeplanung bleiben. Dies ist insbesondere zur Vernetzung mit den Leistungen anderer Reha-Träger wichtig. Teil 1 des SGB IX muss daher bei Leistungen zur beruflichen Bildung anwendbar bleiben.

- » Für **alle** Menschen mit Behinderung, die Eingliederungshilfe bei der Teilhabe am Arbeitsleben benötigen, ist die berufliche Bildung in einem selbstgewählten Berufsbild zu garantieren. Das gilt insbesondere auch für Menschen mit komplexer Behinderung und hohem Unterstützungsbedarf. Die Rahmenbedingungen sind so zu gestalten, dass sich Angebote der beruflichen Bildung für diesen Personenkreis entwickeln. Entsprechende Angebote müssen flächendeckend erreichbar sein.

- » Es sind inklusive Berufsschulen zu schaffen, die zieldifferenten Unterricht anbieten. Ein Rechtsanspruch auf den Besuch dieser Berufsschulen, bei Bedarf mit Assistenz, muss eingeführt werden. Überdies soll der Einstieg in die berufliche Bildung zeitlich flexibel möglich sein. Auch muss die Ausbildungsstruktur und -form flexibler ausgestaltet werden, z.B. durch eine Modularisierung der beruflichen Bildung. In diesem Zusammenhang ist die Ermöglichung von beruflicher Bildung auch in Teilzeit zentral.
- » Ausfallzeiten, die behinderungsbedingt oder aufgrund von Krankheiten auftreten, dürfen sich nicht zum Nachteil des Menschen mit Behinderung auf die berufliche Bildung auswirken. Möglich wäre dies z.B. durch eine unbürokratische Verlängerung der Bildungszeit. Krankheits- oder behinderungsbedingt verpasste Bildungsinhalte müssen individuell und zeitnah nachgeholt werden können. Fehlzeiten der Leistungsberechtigten dürfen nicht zum Verlust des Anspruchs auf berufliche Bildung führen.
- » Der Zeitraum für die berufliche Bildung sollte regelhaft von zwei auf drei Jahre verlängert werden.
- » Leistungen der beruflichen Bildung müssen individuell und bedarfsgerecht erfolgen, wenn erforderlich auch mit einer 1:1 Assistenz.
- » Im Berufsbildungsbereich erworbene (Teil)-Qualifikationen müssen anerkannt und im Berufsbildungsgesetz verankert werden.
- » Die derzeitige Trägervielfalt und die Vielfalt an Angeboten der beruflichen Bildung müssen auf jeden Fall bestehen bleiben.
- » Die Leistungsträger der beruflichen Bildung müssen sicherstellen, dass
 - auskömmliche Vergütungen, entsprechend den tariflichen Vereinbarungen bezahlt werden,
 - relevante fachliche Standards des Personals der Anbieter beruflicher Bildung bei der Finanzierung berücksichtigt werden,

- Anbieter Maßnahmen vorhalten, die auf erlernte, aber auch auf ungelernete Tätigkeiten vorbereiten,
 - die Maßnahmen die Leistungsberechtigten für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten,
 - die Weiterbildung- und Qualifikation des Fachpersonals sichergestellt ist,
 - ein flexibler Umgang mit Mindestplatzzahlen erfolgt, der behinderungsbedingt kleine Angebote zulässt.
- » Ferner sind Verbesserungen beim Budget für Ausbildung notwendig, beispielsweise die Ausweitung auf die berufliche Bildung (auch ohne Hauptschulabschluss).
- » Bei einer neuen Maßnahme zur beruflichen Bildung außerhalb der WfbM ist § 162 Nr. 2a SGB VI anzupassen, um sicherzustellen, dass der rentenrechtlichen Nachteilsausgleich in Form von Beiträgen in Höhe von 80 % der Bezugsgröße auch an anderen Orten der beruflichen Bildung zum Tragen kommt.

2. Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Etwa ein Drittel der Beschäftigten in WfbM wünscht sich einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.¹ Die Übergangsquote ist trotzdem gering (0,35%).² Neben der Sorge, das gewohnte strukturelle und soziale Umfeld zu verlieren, wirkt sich die Sorge, den Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verlieren, hemmend aus. Dies ist vor allem für Beschäftigte ab etwa 40 Jahren, die einen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente erworben haben, ein entscheidender Faktor, der eher dazu motiviert, in einer WfbM beschäftigt zu bleiben.³

Das BMAS will den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt mit verschiedenen Maßnahmen verbessern. Unter anderem soll die Höherversicherung in der Rente künftig auch beim Budget für Arbeit möglich sein. Die Höherversicherung soll entweder dauerhaft oder begrenzt auf einige Jahre

¹ Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Abschlussbericht von Juli 2023, (im Folgenden abgekürzt: Entgeltstudie) S. 130.

² Entgeltstudie, S. 117.

³ Entgeltstudie, S. 121.

erfolgen. Auch sollen ausgelagerte Arbeitsplätze verstärkt in Budgets für Arbeit umgewandelt werden. Wirtschaftlich erfolgreiche Arbeitsbereiche der WfbM sollen zudem in Inklusionsbetriebe überführt werden. In diesen Unternehmen muss nach Einschätzung des BMAS auch ein entsprechender Lohn gezahlt werden.

Der bvkm begrüßt das Anliegen, den Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Bei den vom BMAS vorgeschlagenen Maßnahmen sind aus Sicht des bvkm folgende Aspekte zu berücksichtigen:

Rentenrechtlicher Nachteilsausgleich im Budget für Arbeit

- » Es wäre sehr zu begrüßen, wenn der rentenrechtliche Nachteilsausgleich in Form der Beitragszahlung nach § 162 Nr. 2 SGB VI (Beitragszahlung auf Basis von mindestens 80 % der Bezugsgröße i.V.m. § 179 SGB VI zur Erstattung der Aufwendungen) in Zukunft auch im Budget für Arbeit gilt.
- » Der Übergang von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wäre aus Sicht des bvkm erheblich erleichtert, wenn sich durch den Wechsel aus der WfbM in ein Budget für Arbeit der rentenrechtliche Status nicht verschlechtern würde. In Inklusionsbetrieben haben Leistungsberechtigte beim Wechsel aus der WfbM schon jetzt den rentenrechtlichen Status, wie in einer WfbM (§ 162 Nr. 2a SGB VI).
- » Auf eine Befristung der Höherversicherung beim Budget für Arbeit ist unbedingt zu verzichten, da dies ein Hemmnis für den Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt darstellen könnte. Auch könnte eine etwaige Befristung dazu anreizen, vor Ablauf der Befristung in die WfbM zurückzukehren, um den rentenrechtlichen Nachteilsausgleich nicht zu verlieren.
- » Es sollte vermieden werden, den rentenrechtlichen Nachteilsausgleich an eine vorherige Beschäftigung in einer WfbM zu koppeln. Der Anspruch auf einen Nachteilsausgleich bei der Rente muss deshalb unabhängig davon gewährleistet sein, ob zuvor ein Wechsel aus der WfbM in das Budget für Arbeit stattgefunden hat oder nicht.

Änderungen beim Budget für Arbeit

- » Die Überführung von ausgelagerten Arbeitsplätzen in ein Budget für Arbeit wird vom bvkm begrüßt.
- » Die Weiterentwicklung des Budgets für Arbeit ist hierfür unabdingbar. Unter anderem sollten die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beim Budget für Arbeit durch Beitragszahlungen gesichert werden.
- » Für problematisch hält der bvkm, dass Menschen mit Behinderung, die ein Budget für Arbeit in Anspruch nehmen, keinen Zugang zu Leistungen haben, die Menschen mit Behinderung im Status der Erwerbsfähigkeit nach §§ 49 ff. SGB IX und nach §§ 88 bis 92 sowie §§ 112 ff. SGB III zustehen. Die betreffenden Leistungsausschlüsse sollten nach Auffassung des bvkm beseitigt werden.

Überführung wirtschaftlich erfolgreicher Arbeitsbereiche in Inklusionsbetriebe

- » Wirtschaftlich erfolgreiche Bereiche in WfbM sind nicht automatisch wirtschaftlich erfolgreiche Inklusionsunternehmen, die in der Lage wären, den Mindestlohn zu zahlen. Die Anleitung und Begleitung von Mitarbeitenden in Inklusionsunternehmen ist unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht unmittelbar auf den Personenkreis in WfbM übertragbar.
- » Der bvkm sieht die Trennung von WfbM in einen „Arbeits-“ und einen „Reha-Bereich“ kritisch, da in beiden Bereichen sowohl Arbeit stattfindet als auch Rehabilitation erfolgt. Zur Schaffung inklusiver Arbeitsstrukturen ist eine solche Aufspaltung überdies nicht förderlich.
- » Eine bessere Entlohnung von Beschäftigten, die in wirtschaftlich erfolgreichen Arbeitsbereichen der WfbM tätig sind, würde Menschen, die im Rehabilitationsbereich arbeiten, noch stärker als bisher benachteiligen. Das ist nach Auffassung des bvkm nicht hinnehmbar.

Weitere Maßnahmen

Neben den vom BMAS vorgeschlagenen Maßnahmen hält der bvkm folgende weitere Maßnahmen für erforderlich, um den Übergang von Werkstattbeschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern:

Mehr inklusive Arbeitsplätze

- » In Unternehmen muss die Schaffung und der Ausbau von inklusiven und barrierefreien Arbeitsplätzen verpflichtend sein. Dafür müssen die Rahmenbedingungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (Teilzeit, Jobsharing, dauerhafte Arbeitsassistenz, Barrierefreiheit, Zuverdienst etc.) inklusiv gestaltet werden, damit Menschen mit Behinderung Zugang zur Beschäftigung mit allen Fördermaßnahmen haben.
- » Außerdem muss die Bereitschaft von Arbeitgeber:innen zur Beschäftigung von Menschen mit Assistenzbedarf gestärkt werden.

Aktionsplan

- » In allen Bundesländern muss ein Aktionsplan zur Förderung des Übergangs von Menschen mit Behinderung in Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt entwickelt werden, der die Bereitstellung von Mitteln und einen konkreten Zeitrahmen vorsieht.

Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe

- » In Deutschland sind private und öffentliche Arbeitgeber:innen mit mindestens 20 Arbeitsplätzen gesetzlich verpflichtet, mindestens fünf Prozent ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen. Diese Beschäftigungspflicht muss wirksamer umgesetzt werden. Denkbar wäre z.B. die effektivere Verfolgung der Verletzung der Pflichtquote oder eine stärkere Verpflichtung der öffentlichen Hand, schwerbehinderter Arbeitnehmer:innen, insbesondere Menschen, die aktuell in WfbM beschäftigt sind, einzustellen.

Regelungen zur Förderung der Mobilität

- » Die fehlende eigene Mobilität erschwert die Aufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, insbesondere im ländlichen Raum. Deshalb sind Regelungen zur Förderung der Mobilität erforderlich.
- » Neben dem Ausbau eines barrierefreien ÖPNV sollten weitere Maßnahmen zur Förderung der Mobilität umgesetzt werden, wie z.B. die Subventionierung von Fahrmöglichkeiten (Fahrdienste, Mitfahrgelegenheiten, Rufbusse etc.)

3. Werkstattentgelt

Das BMAS hat im Dialogprozess zur Werkstattreform im September 2023 vorgeschlagen, unter Beibehaltung des derzeitigen Systems – Grundbetrag, Steigerungsbetrag, Arbeitsförderungsgeld (AFöG) –, die Freibetragsregelung bei der Grundsicherung zu verbessern, damit grundsicherungsberechtigten Werkstattbeschäftigten ein höherer Betrag von ihrem Werkstattentgelt verbleibt. Künftig soll das Werkstattentgelt in Höhe eines Betrags von bis zu 50 % der Regelbedarfsstufe 1 (2024: 281,50 €) nicht auf die Grundsicherung angerechnet werden. Außerdem soll das AFöG um 25 € erhöht werden. Das AFöG ist kein auf die Grundsicherung anzurechnendes Einkommen und dies soll auch so bleiben.

Der vom BMAS vorgestellte Vorschlag würde dazu führen, dass WfbM-Beschäftigte zwar geringfügig mehr Geld zur Verfügung hätten, ggf. auch mehr als bei einer Beschäftigung in einem Inklusionsbetrieb, aber dennoch dauerhaft auf Grundsicherung angewiesen wäre. Das ist aus Sicht des bvkm nicht hinnehmbar.

Der bvkm fordert deshalb,

- » dass Menschen mit Behinderung, die in WfbM arbeiten, ein Entgelt erhalten, das sie mindestens unabhängig von den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII macht.

4. Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit komplexer Behinderung

In Bezug auf die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit komplexer Behinderung hat das BMAS im Dialogprozess mitgeteilt, dass zum jetzigen Zeitpunkt keine gesetzlichen Regelungen geplant

seien. Dem BMAS sei über diesen Personenkreis zu wenig bekannt. Es werde daher überlegt, eine Studie in Auftrag zu geben, um die Landschaft der Tagesförderstätten und die Teilhabe von Menschen mit komplexer Behinderung in WfbM, wie sie in Nordrhein-Westfalen praktiziert werde, besser zu verstehen.

Der bvkm teilt die Ansicht, dass bisher zu wenig Daten über den Personenkreis und das Spektrum von Leistungen, die Menschen mit komplexer Behinderung berufliche Bildung sowie Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen (könnten) vorliegen. Insofern unterstützt der bvkm das Vorhaben, hierzu eine Studie in Auftrag zu geben. Dabei sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- » Sowohl bei der Formulierung des Forschungsauftrags als auch bei der Entwicklung konkreter Fragestellungen im Zuge des Forschungsvorhabens sind Menschen mit komplexer Behinderung als Selbstvertreter:innen, ihre Angehörigen und Praktiker:innen, die bereits berufliche Bildung und Formen betrieblichen Arbeitens für diesen Personenkreis anbieten, zu beteiligen.
- » Prämisse des Forschungsvorhabens muss aus Sicht des bvkm sein, dass Menschen mit komplexer Behinderung selbst entscheiden dürfen, wo sie lernen und arbeiten möchten. Das kann im Einzelfall eine WfbM, aber auch ein anderer Beschäftigungsort sein. Ziel der Studie darf es daher nicht sein, alle Menschen mit komplexer Behinderung in WfbM unterzubringen.
- » Bei Menschen mit komplexer Behinderung handelt es sich um eine sehr heterogene Personengruppe. Die Unterstützungsbedarfe der Betroffenen sind sehr verschieden und ihre Kommunikationsmöglichkeiten häufig stark eingeschränkt. Zu erforschen sind daher die Bedürfnisse von Menschen mit komplexer Behinderung in Bezug auf die Teilhabe am Arbeitsleben. Insbesondere gilt es zu untersuchen, was gute Arbeit für die jeweilige Person beinhaltet. Auch muss erforscht werden, welche Angebote und Rahmenbedingungen der Sozialraum bereithält, um wertschöpfende Tätigkeiten für Menschen mit komplexer Behinderung zu ermöglichen.

Der bvkm teilt nicht die Einschätzung des BMAS, dass die vorhandene lückenhafte Studienlage es unmöglich mache, zum gegenwärtigen Zeitpunkt rechtliche Änderungen zur Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben und den Zugang zu beruflicher Bildung für Menschen mit komplexer

Behinderung vorzunehmen. Der bvkm hat in den Reihen seiner Mitgliedsorganisationen gute Praxisbeispiele für Arbeitsangebote für diesen Personenkreis.⁴ Die vom BMAS geplante Studie darf deshalb nicht zu einem Aufschub dringend notwendiger Änderungen bei der Teilhabe von Menschen mit komplexer Behinderung führen.

Der bvkm fordert daher nachdrücklich,

- » bereits jetzt im Zuge der geplanten Reform unmissverständlich klarzustellen, dass Menschen mit komplexer Behinderung ein Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben und an beruflicher Bildung haben,
- » das in § 219 Abs. 2 SGB IX geregelte Zugangskriterium, wonach Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben von der Erbringung eines „Mindestmaßes wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ abhängen, abzuschaffen.

Düsseldorf, 27. März 2024

⁴ Siehe dazu die Beispiele aus der Praxis von der bvkm-Mitgliedsorganisation Leben mit Behinderung Hamburg (lmbhh) unter: <https://lmbhh.de/unsere-angebote/arbeit>