

Rückmeldung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zu den Überlegungen des BMAS zur Reform der WfbM

Vorbemerkung

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege danken für die Möglichkeit, im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zur im Koalitionsvertrag vereinbarten Umsetzung der Erkenntnisse des Forschungsprojekts zur Entwicklung eines transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystems in den Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (WfbM) und der Perspektiven Werkstattbeschäftigter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eine Rückmeldung geben zu dürfen. Die BAGFW teilt das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgetragene Ziel, die selbstbestimmte, volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben im Sinne eines echten Wahlrechts für Menschen mit Behinderungen zu gestalten.

Die vom Bundesministerium am 5. September 2023 vorgestellten Regelungsvorschläge bewertet die BAGFW vor dem Hintergrund der Frage, inwieweit sie tatsächlich geeignet sind, das Recht aller Menschen mit Beeinträchtigungen oder psychischer Erkrankung auf Teilhabe an Arbeit in einem selbstgewählten Setting zu verwirklichen. Dies gelingt, wenn gewährleistet ist, dass alle Leistungsberechtigten, die dies wünschen, die Chance auf eine betriebliche Qualifizierung und betriebliches Arbeiten bei individuell bedarfsgerechter Absicherung des Unterstützungsbedarfs haben. Leistungen müssen dazu konsequent personenzentriert erbracht werden. Das Recht auf berufliche Teilhabe gilt für alle Menschen, unabhängig von Art und Schwere ihrer Behinderung und ihrem behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf. Der Ausschluss von Menschen mit komplexem Unterstützungsbedarf von Leistungen der beruflichen Bildung und Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ist nicht zu rechtfertigen.

Die angedachte organisatorische und wirtschaftliche Trennung von Rehabilitationsleistungen und Beschäftigungsverhältnissen wird aus Sicht der BAGFW in der Praxis nicht trennscharf zu fassen sein. Sie birgt darüber hinaus die Gefahr, dass die berufliche Rehabilitationsleistung künftig nicht mehr mit vielfältigen (betrieblichen) Arbeitsangeboten verbunden werden kann.

Zugänge

Neugestaltung der beruflichen Bildung

Die vom Ministerium angedachte Ausgliederung des Berufsbildungsbereichs bzw. der beruflichen Bildung aus den WfbM ist aus Sicht der BAGFW nur dann erfolgversprechend, wenn es denjenigen, die eine betriebliche berufliche Bildung bzw. eine Ausbildung und eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anstreben, strukturell ermöglicht wird, diese auch absolvieren bzw. antreten zu können. Es besteht allerdings die Gefahr, dass mit der Ausgliederung aus der WfbM und der vergaberechtlichen Ausschreibung einer entsprechenden Maßnahme durch die Bundesagentur für Arbeit nicht eine fachliche Weiterentwicklung des Angebots sondern stattdessen ein massiver Qualitätsverlust einhergehen wird – mit Blick auf die Gestaltung des Angebots und die Vielfalt der Leistungserbringer. Aus der Praxis berichten viele Leistungserbringer, die z.B. Maßnahmen der Unterstützten Beschäftigung erbringen, dass die im Zuge einer Ausschreibung zur Verfügung gestellten Mittel die realen Kosten der Maßnahme nicht decken.

Derzeit begründet § 219ff. SGB IX einen Rechtsanspruch auf die Leistungen der WfbM. Damit besteht ein sozialrechtliches Dreiecksverhältnis, also eine Konstellation, die wie auch das Bundessozialgericht mit seinem Urteil vom 17.5.2023 (Az.: B 8 SO 12/22 R) bestätigt, Auftragsvergaben ausschließt. Die grundlegenden Probleme, die die exklusive Vergabe von Aufträgen für die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts und die damit einhergehende notwendige Trägerpluralität verursachen, sprechen gegen jedwede gesetzliche Einführung (und damit Legitimierung) dieses Modells. Das im SGB IX und XII verbrieft Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten darf nicht durch die Einführung eines Modells der Auftragsvergabe ausgehöhlt werden. Wie das Bundessozialgericht betont, bedarf es des Vergaberechts nicht, um Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit im Sozialrecht sicherzustellen.

Auch die gegenwärtige Vergabep Praxis der Bundesagentur für Arbeit und der von ihr gestaltete Preiswettbewerb spricht gegen die Preisgabe der bisherigen offenen Zulassungsverträge mit Vertragsverhandlungen zugunsten der Auftragsvergabe. Obwohl das Vergaberecht bei der Ausschreibung von sozialen Dienstleistungen ausdrücklich auch dialogorientiertere Vergabeverfahren zulässt (s. § 130 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und § 65 Abs. 1 Vergabeverordnung), findet dies in der Vergabep Praxis der Bundesagentur für Arbeit keinerlei Niederschlag. Vielmehr dominieren bei der Bundesagentur nach wie vor öffentliche Vergabeverfahren. Die Alternativen (Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog und Innovationspartnerschaft) sind in den sieben Jahren seit Inkrafttreten der Reform ein einziges Mal zur Anwendung gekommen. Ein weiteres bedenkliches Steuerungsinstrument der Bundesagentur ist deren Ausrichtung an einem stark standardisierten Instrumenten-„Portfolio“. Eine solche Standardisierung von verfügbaren Maßnahmen steht in deutlichem Widerspruch zu der für das SGB IX maßgeblichen Personenzentrierung der Maßnahmen.

Mit ihrer einseitigen Verfahrenssteuerung reduziert die Ausschreibungspraxis der Bundesagentur für Arbeit die Möglichkeit der Anbieter, ihr fachliches Wissen und ihre Erfahrung in die abzuschließenden Verträge einzubringen, auf ein Minimum. Es ist nicht zu erwarten, dass sie für die Auftragsvergabe im Bereich des Berufsbildungsbereichs eine Ausnahme von dieser Verfahrenslogik macht.

Ein weiteres Problem ist die Angebotsbewertung nach der sog. erweiterten Richtwertmethode (sog. ufab-Formel): diese berücksichtigt bei der endgültigen Vergabe nur solche Angebote, die in einem engen Preiskorridor um das günstigste zu wertende Angebot liegen. Damit geht es bei den Ausschreibungen der Bundesagentur nicht um einen Qualitäts- sondern de facto um einen reinen Preiswettbewerb, bei dem tarifgebundene Anbieter regelmäßig nicht berücksichtigt werden. Diese Umstände führen bei Arbeitsmarktdienstleistungen mittlerweile zum Rückzug an sich gut qualifizierter Anbieter aus einem Wettbewerb, bei dem der Aufwand für die Teilnahme in keinerlei Verhältnis zu den Erfolgschancen steht.

Die Ineffizienz dieser Vergabep Praxis kritisiert auch der Bundesrechnungshof. Solange es dabei keine deutliche Verbesserung gibt, hält die BAGFW es für unverantwortlich, diese problematische Praxis auf ein weiteres soziales Arbeitsfeld auszuweiten.

Preisverhandelte Maßnahmen, wie sie gegenwärtig u.a. mit den Berufsbildungswerken vereinbart werden, sind einer Ausschreibung in jedem Fall vorzuziehen. Verhandlungen sollten mit Leistungserbringern geführt werden, die über Erfahrung bei der Erbringung von Leistungen zur Teilhabe an Arbeit verfügen und in der Region insbesondere auch mit regional ansässigen Betrieben gut vernetzt sind.

Um einen Qualitätsverlust bei der Ausgliederung des Berufsbildungsbereiches zu vermeiden, muss darüber hinaus gewährleistet sein,

- dass eine (betriebliche) Qualifizierung entsprechend der regulären Ausbildungsdauer auf dem Arbeitsmarkt in einem Zeitraum von mindestens drei Jahren durchgeführt wird. Auch und gerade Menschen, die Schwierigkeiten beim Lernen und Erfassen von Inhalten haben oder auf andere behinderungsbedingte Barrieren stoßen, ist dieser Zeitraum genauso zuzugestehen. Die notwendige Unterstützung für die Auszubildenden und für die Arbeitgeber ist währenddessen sicherzustellen. Im Sinne einer personenzentrierten Gestaltung von Nachteilsausgleichen sollte der Zeitraum von drei Jahren überschritten werden können, sofern behinderungsbedingt ein längerer Zeitraum für die berufliche Bildung notwendig ist.
- dass die berufliche Bildung an bundesweit anerkannten Bildungsrahmenplänen anschließt, die sich an bestehenden Ausbildungsberufen orientieren (siehe Projekte [EvaBi 2022](#) und [GuBiP](#), [PRAXISBAUSTEIN](#)). Darüber hinaus muss die Möglichkeit geschaffen werden, betrieblich erworbene Qualifikationen auch unterhalb von Regel- und Fachpraktikerabschlüssen nachweisen zu können (siehe Projekt [TalentPASS](#)). Ziel muss sein, dass die im Berufsbildungsbereich erworbenen (Teil-)Qualifizierungen den Wechsel in eine Ausbildung oder eine Tätigkeit auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglichen.
- dass Menschen im Berufsbildungsbereich eine umfassende Teilhabe an Bildung ermöglicht wird und insbesondere das Recht auf den Besuch einer Berufsschule eingeräumt wird.
- dass angepasste Lehr- und Lernformen mit einem hohen Anteil an betrieblichen Inhalten gewährleistet werden.
- dass eine personenzentrierte Begleitung in Form einer 1:1-Assistenz möglich ist, sofern notwendig.
- dass auch ein ggf. vorhandener Pflegebedarf individuell abgedeckt wird.

- dass beim Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis der notwendige Unterstützungsbedarf lückenlos weiter finanziert wird.
- dass für Leistungsberechtigte, die darauf angewiesen sind, auch die notwendigen Mobilitätshilfen zur Verfügung gestellt werden.

Damit auch Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf ihr Recht auf berufliche Bildung wahrnehmen können, müssen im Zuge der Reform die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass sich von Anfang an auch Angebote der beruflichen Bildung entwickeln, die von diesem Personenkreis genutzt werden können.

Nachbesserungsbedarf beim Budget für Arbeit

Die BAGFW teilt die vom Ministerium dargelegte Sicht, dass das Potential von Instrumenten wie dem Budget für Arbeit noch nicht ausgeschöpft ist. Um ein Budget für Arbeit nutzen zu können, müssen die daran interessierten Menschen mit Behinderung nach heutiger Gesetzeslage die Zusage einer Arbeitgeberin bzw. eines Arbeitgebers für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit einer tarifvertraglichen oder ortsüblichen Entlohnung vorweisen können. Dies stellt eine Hürde dar, die es im Zuge der anstehenden Reform abzuschaffen gilt. Vielmehr muss als Teil des Budgets für Arbeit eine Unterstützungsleistung für die Erschließung von Arbeitsstellen gesetzlich verankert sowie die Begleitung und Anleitung am Arbeitsplatz nach tatsächlichem individuellem Bedarf angeboten werden. Die Begleitung und Anleitung des Budgets für Arbeit muss auch durch WfbM erfolgen können.

Über die Pauschalen, die zur Finanzierung der notwendigen individuellen Anleitung und Begleitung von vielen Leistungsträgern ausschließlich angeboten werden, kann der individuelle Bedarf vielfach gerade nicht abgedeckt werden. Hier gilt es Regelungen zu treffen, die eine passgenaue Unterstützung sicherstellen. Gerade Anleitung und Begleitung sind ein Garant für die erfolgreiche und langfristige Sicherung eines Arbeitsplatzes über ein Budget für Arbeit. Dies gilt für die Zeit der Anbahnung eines Budget-Arbeitsplatzes, während der betrieblichen Beschäftigung mit dem Budget und auch in Fällen, in denen ein betrieblicher Arbeitsplatz aufgegeben wird. In solchen Situationen sollte eine Begleitung zur Verfügung stehen, die ggf. Gründe für den Abbruch erörtern hilft und den Übergang in eine Werkstatt für behinderte Menschen oder auf einen anderen betrieblichen Arbeitsplatz unterstützt.

Teilweise wird als Voraussetzung zur Inanspruchnahme eines Budgets für Arbeit vom Leistungsträger eine festgestellte dauerhafte Erwerbsminderung verlangt, oder es wird gefordert, dass das Eingangsverfahren und der Berufsbildungsbereich einer Werkstatt vollständig durchlaufen wurden. Der Gesetzgeber muss klarstellen, dass nichts davon zwingende Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit ist. Menschen, die mit dem Budget für Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten können und wollen, dürfen nicht zuvor einer Werkstatt für behinderte Menschen zugewiesen werden, zu der das Budget für Arbeit ja ausdrücklich eine Alternative sein soll.

Schließlich muss das Budget für Arbeit für Leistungsberechtigte, die darauf angewiesen sind, auch die notwendigen Mobilitätshilfen abdecken.

Nachbesserungsbedarf beim Budget für Ausbildung

Ebenso sieht die BAGFW Nachbesserungsbedarf beim Budget für Ausbildung, um die Inanspruchnahme des Instruments zu befördern. Die weit überwiegende Mehrheit der Schülerinnen und Schüler an Förderschulen erreicht keinen Hauptschulabschluss, daher sollte das Budget für Ausbildung in Zukunft auch die berufliche Bildung (ohne Hauptschulabschluss) fördern und die Zielgruppe entsprechend erweitern. Der Einstieg in Bildung/Ausbildung, nach Abschluss der Förderschulen würde für junge Menschen die Chancen auf den Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt deutlich erhöhen.

Es sollte ein Monitoring zur Umsetzung der Regelung durch die Bundesebene erfolgen, da die Bundesländer das Instrument in der Praxis höchst unterschiedlich umsetzen.

Übergänge

Die vom Ministerium vorgestellten Vorschläge zur Förderung des Übergangs Werkstattbeschäftigter auf den allgemeinen Arbeitsmarkt werden nur für einen kleineren Teil der jetzigen Beschäftigten die Chance auf einen Wechsel erhöhen.

Positiv bewertet die BAGFW die Ausweitung der Höherversicherung in der Altersrente auf Personen, die ein Budget für Arbeit nutzen. Diese sollte unbefristet erfolgen.

Eine verstärkte Umwandlung von ausgelagerten Arbeitsplätzen in Budgets für Arbeit ist grundsätzlich ebenfalls positiv zu bewerten.

Um der Umsetzung Schubkraft zu verleihen, sollte der Gesetzgeber erwägen, den Beschäftigungssicherungszuschuss im Budget für Arbeit zu erhöhen (analog § 16i Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB II). Für Menschen mit komplexen Unterstützungsbedarfen und insbesondere Menschen mit einer kognitiven oder psychischen Behinderung muss eine dauerhafte und hohe Lohnkostenbezuschung sichergestellt sein. Ein degressiver Lohnkostenzuschuss verhindert eine Festanstellung von Menschen, die dauerhaft Teil-Leistungen an ihrem Arbeitsplatz erbringen. Degressive Lohnkostenzuschüsse stellen neben der Antragsbürokratie und dem fehlenden Coaching große Hemmschwellen für Arbeitgeber dar.

Sofern vermehrt „produktive Bereiche“ der WfbM in Inklusionsbetriebe umgewandelt werden ist zu beachten, dass wirtschaftlich erfolgreiche Bereiche in WfbM nicht automatisch auch unter den Rahmenbedingungen eines Inklusionsbetriebs noch wirtschaftlich erfolgreich sein können, da Entgeltsätze wegfallen und die Bezahlung nach Tarif erforderlich ist. Es wird für die WfbM die Erwirtschaftung von Erlösen deutlich erschwert. In der Folge befürchtet die BAGFW, dass sich für viele Menschen mit Behinderung, die in der WfbM verbleiben, das Entgelt im Vergleich zu heute deutlich verringern würde, wenn das Entgelt weiterhin überwiegend mit „eigenen Bordmitteln“ erwirtschaftet werden muss. Dies würde dem Wunsch der Mehrheit der Werkstattbeschäftigten deutlich entgegenstehen, zukünftig in der WfbM ein Entgelt zu erzielen, dessen Höhe so ausgestaltet ist, dass eine zusätzliche Angewiesenheit auf Leistungen der Grundsicherung entfällt.

Zudem gilt bei der Umwandlung von Teilen der WfbM in Inklusionsbetriebe verstärkt, was bereits jetzt mit Blick auf die Finanzierung von Inklusionsbetriebe angemahnt wird: Die Mittel der Ausgleichsabgabe, aus denen Inklusionsbetriebe gefördert werden, sind begrenzt. Die Finanzierung von Nachteilsausgleichen in Inklusionsbetriebe sollte künftig auch aus Steuermitteln möglich sein. Darüber hinaus bedarf es dringend der Rechtssicherheit mit

Bezug auf die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Inklusionsbetriebe. § 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a Satz 3 UStG muss ersatzlos gestrichen werden.

Die BAGFW ist davon überzeugt, dass eine reine Beratung von Unternehmen über Möglichkeiten der Beschäftigung von Menschen, die alternativ in einer Werkstatt arbeiten würden, nicht ausreicht. Unternehmen benötigen Unterstützung im Vorfeld einer Beschäftigung sowie eine Begleitung nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses. Dies sollte in der Regel durch einen festen Ansprechpartner abgesichert werden. Mit der angedachten Ausweitung der Kompetenzen der einheitlichen Ansprechstellen und der Erweiterung von Regelungsinhalten einer Inklusionsvereinbarung wird dies nicht gewährleistet.

In der Praxis hat sich das Angebot von Job Coaches für Unternehmen als ein zentraler Erfolgsfaktor für Übergänge aus der Werkstatt bewährt. Die Job Coaches nehmen dabei die Rolle eines Coaches für die Menschen mit Behinderungen an ihren Arbeitsplätzen wahr und sind gleichzeitig Ansprechpartner*innen für die Mentor*innen in den Betrieben. Auch hier gilt: Eine dauerhafte Finanzierung dieser Job Coaches muss gewährleistet sein, wenn das Arbeitsverhältnis dauerhaft stabil bleiben soll. Das gilt insbesondere für Menschen mit einer kognitiven oder psychischen Behinderung, die statistisch den überwiegenden Teil der Werkstattbeschäftigten bilden.

Entgelt

Die vom Ministerium vorgenommene Unterscheidung zwischen Personen, die eine Arbeitsleistung erbringen und Personen, die eine Reha-Maßnahme in Anspruch nehmen, ist aus Sicht der BAGFW weder nachvollziehbar noch zielführend. Der weitaus größte Teil der Werkstattbeschäftigten wird diesem Vorschlag folgend weiterhin auf existenzsichernde Sozialleistungen angewiesen sein. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund enttäuschend, dass am Ausgangspunkt der Reformüberlegungen gerade die Forderung von Werkstattbeschäftigten nach Anerkennung ihrer Arbeitsleistung stand.

Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf

§ 219 (3) SGB IX wurde gezielt in die Gesetzgebung zum BTHG aufgenommen, um Möglichkeiten der Heranführung von Menschen mit schwerstmehrfacher Behinderung an die Angebote der Werkstatt (berufliche Bildung und Beschäftigung) zu verbessern. Die BAGFW teilt die vom Ministerium vorgetragene Ansicht, dass bisher zu wenig Daten über den Personenkreis und das Spektrum von Leistungen, die ihm berufliche Bildung sowie Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen (könnten) vorliegen. Insofern unterstützt die BAGFW das Vorhaben, eine Studie in Auftrag zu geben. Sowohl bei der Formulierung des Forschungsauftrags als auch bei der Entwicklung konkreter Fragestellungen im Zuge des Forschungsvorhabens sind Menschen mit Behinderungen als Selbstvertreter*innen, ihre Angehörigen und Praktiker*innen, die bereits berufliche Bildung und Formen betrieblichen Arbeitens für diesen Personenkreis anbieten, zu beteiligen.

Die BAGFW teilt nicht die vom Ministerium vorgetragene Ansicht, dass die vorhandene lückenhafte Studienlage es unmöglich macht, zum gegenwärtigen Zeitpunkt rechtliche Änderungen zur Verbesserung der Chance auf Teilhabe am Arbeitsleben und den Zugang zu beruflicher Bildung für diesen Personenkreis vorzunehmen. Sie bittet eindringlich darum, bereits im Zuge der geplanten Reform unmissverständlich klarzustellen, dass dieser Personenkreis wie andere Menschen auch ein Recht auf Teilhabe an Arbeit und an beruflicher Bildung hat.

Modellprojekte in unterschiedlichen Bundesländern machen sichtbar, dass bereits im Zuge der beruflichen Bildung durch gezielte Verstärkung der Assistenzleistung auch Personen mit hohem Unterstützungsbedarf eine Arbeitsleistung erbringen können.

Darüber hinaus sollte der Nachteilsausgleich bei der Altersrente, auf den bisher nur im Zusammenhang mit einer Beschäftigung in einer WfbM Anspruch besteht, nicht nur auf Beschäftigte im Budget für Arbeit ausgeweitet werden. Anspruch sollte auch für Menschen bestehen, die im Rahmen einer tagesstrukturierenden Maßnahme betrieblich tätig sind.

Darüber hinaus

Der allgemeine Arbeitsmarkt ist exklusiv. Um künftig mehr Menschen mit Behinderungen eine Wahl zwischen einem Arbeitsplatz in einer WfbM oder mit der individuell notwendigen Unterstützung in einem Betrieb zu ermöglichen, muss die Barrierefreiheit von Arbeitsstätten ausgebaut werden. § 3a der Arbeitsstättenverordnung normiert bereits Vorgaben für Arbeitgeber*innen, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen. Hier sollte zusätzlich ein Grundstandard für alle Arbeitgeber*innen normiert werden, so dass Arbeitsplätze nicht erst umfänglich angepasst werden müssen, wenn ein Mensch mit Behinderung eingestellt wird. Auch wenn nicht jeder Arbeitsplatz so angepasst werden kann, dass unabhängig von der Beeinträchtigung jeder entsprechend qualifizierte Mensch dort arbeiten könnte, sollte der Standard an Barrierefreiheit, der an jeder Betriebsstätte gegeben sein sollte, klar definiert sein. Darüber hinaus gilt es Arbeitsbedingungen verstärkt so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderungen und ältere Beschäftigte möglichst lange in Unternehmen arbeiten und dann gesund in den Ruhestand gehen können.

Darüber hinaus regt die BAGFW mit Blick auf die Ausgleichsabgabe an, zahlungsverpflichteten Unternehmen nicht nur durch die Vergabe von Aufträgen an Werkstätten für behinderte Menschen eine Reduktion der Höhe der zu zahlenden Ausgleichsabgabe zu ermöglichen. Dies sollte bei Vergabe von Aufträgen an Inklusionsbetriebe oder andere Leistungsanbieter analog behandelt werden.

Berlin, 06.10.2023

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:
Fabian Schwarz (fabian.schwarz@awo.org)