

Aktionsplan für Übergänge aus den Werkstätten für behinderte Menschen auf einen inklusiven Arbeitsmarkt

I. Hintergrund & Ziel

Aus dem Koalitionsvertrag und der zweiten Staatenprüfung Deutschlands durch den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ergeben sich Handlungsbedarfe zur Weiterentwicklung der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM).

Ziele einer WfbM-Reform sind:

- *mehr Durchlässigkeit von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt*
- *Verbesserung der individuellen Förderung*
- *mehr Transparenz bei der Entlohnung*
- *höhere Entlohnung*

Menschen mit Behinderungen sollen ein echtes Wahlrecht haben, wo und wie sie arbeiten möchten.

Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebene Werkstattstudie¹ hat gezeigt, dass dieses Ziel insbesondere bei Menschen mit Behinderungen, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) tätig sind, noch nicht erreicht ist. Der im Koalitionsvertrag festgehaltene gesetzgeberische Handlungsbedarf wurde damit bestätigt: Die WfbM sind weiterzuentwickeln und die Angebote stärker auf den allgemeinen Arbeitsmarkt auszurichten.

Ende 2023 hat sich der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (UN-Fachausschuss) in seinen Abschließenden Bemerkungen über den kombinierten zweiten und dritten Staatenbericht Deutschlands besorgt über die hohe Zahl an Menschen mit Behinderungen in den WfbM und die geringe Zahl an Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geäußert.

Der UN-Fachausschuss fordert Deutschland auf, gemeinsam mit den Verbänden der Menschen mit Behinderungen einen **Aktionsplan zur Förderung von Übergängen von den WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt** zu entwickeln:

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“; veröffentlicht am 14. September 2023 auf der BMAS-Webseite.

"Unter Bezugnahme auf die allgemeine Bemerkung Nr. 8 (2022) und unter Hinweis auf die Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/DEU/CO/6) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:

a) in enger Absprache mit und unter aktiver Beteiligung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen einen Aktionsplan zur Förderung des Übergangs von Menschen mit Behinderungen aus geschützten Werkstätten in den offenen Arbeitsmarkt in allen Bundesländern zu entwickeln, der eine angemessene Bereitstellung von Mitteln und einen konkreten Zeitrahmen vorsieht; [...]."²

Das BMAS hat in einem strukturierten **Dialogprozess** mit allen relevanten Beteiligten (Werkstattträgern, Kostenträgern, Ländern, Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen und Werkstattbeschäftigten, Verbänden und Sozialpartnern) Maßnahmen zur ganzheitlichen Weiterentwicklung der WfbM erörtert.

Ziele des vorliegenden **Aktionsplans** sind:

- mehr Durchlässigkeit von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt
- Verbesserung der individuellen Förderung
- mehr Transparenz bei der Entlohnung
- höhere Entlohnung

Der Aktionsplan sieht Maßnahmen in folgenden **Aktionsfeldern** vor:

1. Aktionsfeld „Förderung von Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“
2. Aktionsfeld „Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung“
3. Aktionsfeld „Entlohnung in den WfbM“
4. Aktionsfeld „Weiterentwicklung der Teilhabemöglichkeiten für Menschen in der Tagesförderung“

Es handelt sich um kurzfristig umzusetzende, aber auch um mittel- bzw. langfristige Ziele und Maßnahmen, die zum Teil noch einer Konkretisierung und Weiterentwicklung bedürfen. Der Aktionsplan zeichnet hierbei den Weg für die weitere Entwicklung und Umsetzung.

² CRPD/C/DEU/CO/2-3, Nr. 62. Die Abschließenden Bemerkungen liegen bisher nur in englischer Sprache vor, die o. g. deutsche Übersetzung ist nicht verbindlich. Englischer Wortlaut: "With reference to its general comment No. 8 (2022) and recalling the recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/DEU/CO/6), the Committee recommends that the State party: (a) Develop, in close consultation with and with the active involvement of organizations of persons with disabilities, an action plan to promote the transition of persons with disabilities in sheltered workshops to the open labour market across the Länder that sets forth a suitable allocation of resources and specific time frame; [...]."

II. Aktionsfelder

1. „Förderung von Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“

Das BMAS beabsichtigt, ein **Zweites Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts** vorzulegen, um zeitnah Maßnahmen umzusetzen, die **Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt** unmittelbar positiv beeinflussen. Dazu gehören im Wesentlichen:

- *Ausweitung der Mindestbeitragsbemessungsgrundlage nach § 162 Nummer 2 und 2a SGB VI auf Menschen mit Behinderungen, die ein Budget für Arbeit erhalten*

Für Werkstattbeschäftigte gilt als Nachteilsausgleich die rentenrechtliche Sonderregelung, dass als Beitragsbemessungsgrundlage nicht das tatsächliche Arbeitsentgelt, sondern mindestens ein fiktives Arbeitsentgelt von 80 Prozent der Bezugsgröße zugrunde gelegt wird. Dies entspricht im Jahr 2024 einem Brutto-Monatsverdienst von 2.828 Euro (2.772 Euro in den neuen Bundesländern).

Bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt fällt dieser Nachteilsausgleich bisher grundsätzlich weg. Da auch beim Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis die Entgelte oftmals im Bereich des Mindestlohnes (bei z. B. 35 Wochenstunden ca. 1.880 Euro) liegen werden, wird der **Nachteilsausgleich auf das Budget für Arbeit ausgeweitet**. Dadurch wird ein bisher bestehendes Hemmnis für einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt beseitigt.

- *Stärkung der Alternativen zu WfbM*

Die **Unterstützte Beschäftigung** wird für Menschen geöffnet, die im Anschluss voraussichtlich Anspruch auf ein Budget für Arbeit haben. Zudem wird das Wunsch- und Wahlrecht von jungen Menschen mit Behinderungen gestärkt, indem beim Budget für Arbeit in begründeten Fällen das Erfordernis entfällt, zuvor Leistungen zur beruflichen Bildung zu durchlaufen.

- *Nutzung von Potentialen und Fokussierung der Anreize zur Stärkung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt*

Die **Anrechnung von Werkstattaufträgen auf die Ausgleichsabgabe** wird entfallen. Arbeitgeber sollen ihre Beschäftigungspflicht im Unternehmen erfüllen und nicht indirekt über

Aufträge an eine WfbM. Wenn sie dazu Werkstattbeschäftigte übernehmen, die bisher bei ihnen auf ausgelagerten Werkstattplätzen tätig waren oder Menschen mit einem Budget für Arbeit einstellen, können sie die wegfallende Anrechnungsmöglichkeit kompensieren.

Die **Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber** (EAA) werden im Zusammenhang mit dem Budget für Arbeit mehr Unterstützung leisten. In diesem Zusammenhang wird eine bundeseinheitliche Regelung zur Weitergabe von Informationen über sogenannte Nullbeschäftigter von den Integrations-/Inklusionsämtern an die EAA geprüft. Auch **externe Fachdienste** werden stärker in die Übergangsbegleitung von ausgelagerten Arbeitsplätzen einer WfbM in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse eingebunden.

Weiterhin werden vorhandene **Potentiale in der Zusammenarbeit zwischen Leistungsträgern und WfbM** ausgeschöpft, um sämtliche Aktivitäten an dem Ziel der Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt auszurichten (im Wege z. B. von Zielvereinbarungen zu ausgelagerten Arbeitsplätzen und der Vereinbarung von Übergangsquoten und besserer Nutzung des Gesamtplanverfahrens).

Die Maßnahmen in diesem Aktionsfeld werden dazu beitragen, mehr Durchlässigkeit von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen und die individuelle Förderung zu stärken.

2. Aktionsfeld „Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung“

Das zweite Aktionsfeld betrifft die berufliche Bildung von Menschen mit Behinderungen. Bei Menschen mit Behinderungen, die Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der WfbM erhalten, gibt es einen ausgeprägten Wunsch nach einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Dennoch sind Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt während dieser Leistungen oder nach Abschluss sehr selten (0,62 Prozent). Wurde mit der beruflichen Bildung im Berufsbildungsbereich die Weiche einmal in Richtung WfbM gestellt, bleiben die Menschen meist auch dauerhaft in der WfbM.

Ziel ist es, das **Wunsch- und Wahlrecht der Menschen mit Behinderungen zu stärken und die Qualität der beruflichen Bildung zu verbessern sowie auch die Möglichkeiten von (Teil-) Qualifikationen oder theoriereduzierten Ausbildungen zu fokussieren, um auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nachhaltig bestehen zu können.**

Im Dialogprozess hat sich gezeigt, dass es hierfür weiterer Vorbereitungen und Klärungen bedarf.

Im Vorfeld einer gesetzlichen Umsetzung initiiert das BMAS daher einen **Beteiligungsprozess** mit dem Ziel, eine **hohe Qualität der Bildungsleistung sicherzustellen**.

Neben dem Umfang sowie möglichen Wegen zur Herauslösung der beruflichen Bildung aus dem Werkstattssystem werden insbesondere etwaige Qualitätsmängel im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich erörtert und **Qualitätsanforderungen** abgeleitet. Mögliche thematische Ansatzpunkte in diesem Beteiligungsprozess ergeben sich auch in den Phasen bis zum Eintritt in eine WfbM, von der Begutachtung bis hin zur Gewährung und Anerkennung von Leistungen der beruflichen Bildung.

In allen für die berufliche Bildung wichtigen Bereichen werden **Optimierungs- und Flexibilisierungspotentiale im Sinne der personenzentrierten, arbeitsmarktorientierten Bildung und Teilhabe** von Menschen mit Behinderungen erörtert.

Alle in diesem Aktionsfeld relevanten Akteure (insbesondere Bundesagentur für Arbeit, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen, Deutscher Behindertenrat) werden in diesen Diskussionsprozess eingebunden.

Die Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung wird die individuelle Förderung von jungen Menschen mit Behinderungen stärken, ihre Bildungs- und Arbeitsmarktchancen verbessern und damit zu mehr Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt beitragen.

3. Aktionsfeld „Entlohnung in den WfbM“

Das Ziel der Reform der Werkstattentlohnung ist es, den von den WfbM gezahlten Arbeitslohn so zu gestalten, dass sich die **Einkommenssituation der Werkstattbeschäftigten verbessert und das System transparenter** wird, Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt aber weiterhin finanziell attraktiv bleiben.

Der bisherige Dialogprozess hat gezeigt, dass diese Ausrichtung breit geteilt wird. Zu der Umsetzung und Ausgestaltung gibt es jedoch unterschiedliche Ideen und Vorstellungen.

Daher ist eine strukturelle Veränderung des Entlohnungssystems zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Es ist angezeigt, die verschiedenen Vorschläge noch ausführlicher zu diskutieren, um eine **machbare und möglichst breit akzeptierte Lösung zu finden**. Erst anschließend kann diese mit einem weiteren Gesetz umgesetzt werden.

Der **Dialogprozess zur Werkstattentlohnung wird deshalb fortgesetzt**. In mehreren Gesprächen werden der gesetzliche Mindestlohn und das von Werkstatträte Deutschland vorgeschlagene Basisgeld zur Gleichstellung dauerhaft voll erwerbsgeminderter Menschen näher auf die Machbarkeit hin besprochen und bewertet. Unmittelbar wirksame Maßnahmen zur Verbesserung der Entlohnung im bestehenden System sind ebenfalls Gegenstand der Gespräche.

Dem BMAS ist es in diesem Zusammenhang ein wichtiges Anliegen, allen Gesprächsteilnehmenden, insbesondere den Werkstattbeschäftigten und ihren Vertretungen, ausreichend Zeit für die Vorbereitung und Teilnahme einzuräumen.

Ein zukunftsfähiges Entgeltsystem wird zu einer höheren Entlohnung führen, transparent sein und der Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt nicht entgegenstehen.

4. Aktionsfeld „Weiterentwicklung der Teilhabemöglichkeiten für Menschen in der Tagesförderung“

Als viertes Aktionsfeld des Aktionsplans werden die **Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit komplexen Behinderungen / in der Tagesförderung weiterentwickelt**.

Hierzu bedarf es zunächst weiterer Informationen zu diesem Personenkreis. Der Status quo soll für den Vierten Teilhabebericht der Bundesregierung aufbereitet werden, bevor neue Handlungsansätze entwickelt, erprobt und umgesetzt werden. Hierzu sollen vorliegende Daten, z.B. aus der Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, genutzt werden.

Die Weiterentwicklung der Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit komplexen Behinderungen trägt dazu bei, die Fördermöglichkeiten individueller und personenzentrierter auszugestalten und damit mehr Inklusion zu ermöglichen.