

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Inklusionsfirmen e.V. zu den Vorschlägen des BMAS zur Reform des Werkstätten- und Entgeltsystems

Vorbemerkung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Inklusionsfirmen (bag if) bedankt sich für Möglichkeit, im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zur Weiterentwicklung des Werkstätten- und Entgeltsystems und zu mehr Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im allgemeinen Arbeitsmarkt Stellung zu nehmen.

Am 27.09.2023 stellte das BMAS der bag if und weiteren Verbänden im Rahmen eines strukturierten Dialogprozesses seine Ideen zur Reform des Werkstätten- und Entgeltsystems vor.

Zu den identifizierten Handlungsfeldern

1. Zugänge in WfbM
2. Übergänge aus WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt
3. Entgeltsystem – Transparenz und Angemessenheit
4. Teilhabe von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf

möchte die bag if hier einige Anmerkungen und Impulse geben.

Zu 1. Zugänge

- a) Das BMAS will die Bundesagentur für Arbeit beauftragen, eine neue Maßnahme zur beruflichen Bildung zu konzeptionieren, die einen hohen Arbeitsmarktbezug hat, das Eingangsverfahren und die Berufliche Bildung als grundsätzliche Maßnahme in WfbM ersetzt und die auch Teilqualifizierungen und Qualifizierungsbausteine berücksichtigt. Diese neue Maßnahme soll ausgeschrieben werden.

Wir begrüßen grundsätzlich das Vorhaben, die berufliche Bildung arbeitsmarktnäher zu gestalten. Mehr Qualifizierung für eine Tätigkeit in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes, weniger Qualifizierung für die Produktionsanforderungen in der WfbM sind wesentliche Grundlagen für eine höhere Einstellungsbereitschaft in den Unternehmen. Eine konsequente Ausrichtung der beruflichen Bildung an Angeboten in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes, sowie eine Leistungserbringung unter Berücksichtigung des personenzentrierten Unterstützungsbedarfs und des Wunsch- und Wahlrechts verbieten jedoch eine Ausschreibung der Leistung nach den Grundsätzen des Vergaberechts. Freie Anbieterwahl über Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine haben sich bereits bei anderen Leistungen der BA bewährt und sollten auch für das neue Konzept der Beruflichen Bildung zur Verfügung gestellt werden.

Die Berücksichtigung von Qualifizierungsmodulen, Teilqualifikationen anerkannter Ausbildungsberufe und bundeseinheitliche und anerkannte Qualifizierungsstandards unterhalb der Regel- und Fachpraktikerausbildung, sogenannte Helferausbildungen, müssen im neuen Konzept der beruflichen Bildung festgeschrieben werden. Einige Werkstätten haben bereits mit den zuständigen Kammern sogenannte Helferausbildungen entwickelt, die aber leider i.d.R. zu keinem Übergang in den Arbeitsmarkt geführt haben. Bei einer derartigen Qualifizierung im betrieblichen Kontext ist mit einer

höheren Zahl des Übergangs, bzw. Verbleibs im Unternehmen zu rechnen. Für ein personenzentriertes und im betrieblichen Kontext erbrachtes Angebot der beruflichen Bildung ist aus unserer Sicht, die Erweiterung des Budgets für Ausbildung um diese Teilqualifikationen und Standards und eine Anerkennung im BBiG und der HWO notwendig.

- b) Das Budget für Arbeit und die Unterstützte Beschäftigung sollen weiter geöffnet und gestärkt werden.

Dieses Vorhaben begrüßen wir sehr. Sowohl eine Zielgruppenerweiterung in der Unterstützten Beschäftigung als auch eine Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit im Anschluss an eine Unterstützte Beschäftigung, können dazu beitragen, dass weniger Menschen mit Behinderungen in das System WfbM einmünden. Dazu gehört aber auch die Bekanntheitssteigerung der vorhandenen Instrumente und eine Veränderung in der Beratung an der Schnittstelle Übergang Schule/Beruf. Nach jetziger Gesetzeslage ist das Budget für Arbeit an die Zusage einer Arbeitgeberin bzw. eines Arbeitgebers für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gekoppelt. Dies ist im Zuge der Reform zu ändern. Vielmehr muss als Teil des Budgets für Arbeit bereits die Unterstützung bei der Anbahnung und Erschließung (Arbeitsplatzakquise, Praktikumsbegleitung) von Arbeitsverhältnissen gesetzlich verankert und die Begleitung und Anleitung am Arbeitsplatz nach tatsächlichem individuellem Bedarf sichergestellt werden.

Die Benachteiligung der Beschäftigten im Budget für Arbeit durch die fehlende Arbeitslosenversicherung ist aufzuheben. Mitarbeitende im Budget für Arbeit müssen wie alle Arbeitnehmer*innen, uneingeschränkter Zugang zu Leistungen des SGB III erhalten (Fort- und Weiterbildung, Kurzarbeitergeld, u.a.).

Zu 2. Übergänge

Das BMAS stellt folgende Vorschläge vor:

- a) Die Höherversicherung bei der Rente (Altersrente und Erwerbsminderungsrente) soll auch bei Nutzung des Budgets für Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (nicht nur in Inklusionsbetrieben) gelten. Es wird überlegt, dies zeitlich zu befristen.

Mit der Übertragung der WfbM-Regelungen zur Rentenversicherung auf alle Beschäftigungsverhältnisse im Budget für Arbeit wird ein wesentlicher Hemmfaktor für einen Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt beseitigt. Das begrüßen wir. Eine mögliche zeitliche Befristung wird jedoch erneut zu Verunsicherungen führen und Menschen mit Behinderungen eher zum Verbleib im Werkstattstatus motivieren.

Gleichzeitig möchten wir aber auch darauf hinweisen, dass es innerhalb der Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes durchaus zu „Ungerechtigkeiten“ kommen wird, weil insbesondere in Niedriglohnbranchen, die Mitarbeitenden ohne Behinderung in der Altersrente gegenüber den Budgetarbeitnehmer*innen benachteiligt sein werden. Es ist zu überlegen, ob der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung nicht eher in einen Entgeltzuschuss zu einer angemesseneren Bezahlung in WfbM umgewidmet wird.

- b) Um mehr Übergänge mittels des Budgets für Arbeit zu realisieren, soll es eine verstärkte Förderung durch die WfbM geben.
- c) Zielvereinbarungen zwischen Werkstätten und Leistungsträgern und ein Monitoring sollen die WfbM stärker in die Pflicht zu Übergängen nehmen.

Eine verstärkte Förderung muss einhergehen mit der verpflichtenden Verankerung eines Inklusions- und Übergangsmanagements bei den WfbM, aber auch bei den anderen Leistungsanbietern. Dabei muss auch die Begleitung und Unterstützung durch die WfbM oder den Anderen Leistungsanbieter in das Budget für Arbeit, in das Budget für Ausbildung oder in die Unterstützte Beschäftigung möglich sein, wenn das vom „Übergänger“ gewünscht wird.

Die Finanzierung von Mobilitätshilfen (z.B. Fahrdienst, ÖPNV-Nutzung bzw. Führerscheinerwerb) im Budget für Arbeit ist sicherzustellen, weil ansonsten, insbesondere im ländlichen Raum, der Zugang zu Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes erheblich eingeschränkt ist.

Zielvereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern (WfbM) zu Übergängen gibt es bereits heute. Der Gesetzgeber muss sich also die Frage stellen, mit welchen Maßnahmen die Nichterfüllung oder Übererfüllung der vereinbarten Ziele verbunden werden.

- d) Außenarbeitsplätze sollen verstärkt in Budgets für Arbeit umgewandelt werden. Dazu sollen Werkstätten und Unternehmen regelmäßig das Umwandlungspotential prüfen.

Wir begrüßen den Ansatz, die Außenarbeitsplätze der WfbM regelmäßig auf eine Umwandlung in ein Budget für Arbeit zu überprüfen. Allerdings sollte die Überprüfung durch einen unabhängigen Dritten (z.B. den IFD) stattfinden, um eine von monetären Interessen geleitete Beurteilung auszuschließen.

Bei den ausgelagerten Arbeitsgruppen ist zu prüfen, ob zunächst eine Inklusionsabteilung in Verantwortung der WfbM gegründet werden kann. Im Sinne einer inklusiven Arbeitnehmerüberlassung (kooperative Beschäftigung) könnten Unsicherheiten bei Beschäftigten und Unternehmen in einem begleiteten Prozess gemindert werden, um anschließend in die Verantwortung des Unternehmens überzugehen.

- e) Wirtschaftlich erfolgreiche Arbeitsbereiche der Werkstatt sollen in Inklusionsbetriebe umgewandelt werden. Hier soll dann selbstverständlich auch der Mindestlohn gelten.

Wenn eine Umwandlung der wirtschaftlich erfolgreichen Arbeitsbereiche der Werkstätten in Inklusionsbetriebe angestrebt wird, müssen zwingend die Kriterien des § 215 SGB IX erfüllt sein:

- Rechtlich und wirtschaftlich unabhängige Unternehmen oder Betriebe/Abteilungen des allgemeinen Arbeitsmarktes
- 30 – 50 % Menschen mit Behinderungen (d.h. mindestens 50% Menschen ohne Behinderung und Arbeiten auf Augenhöhe)
- Arbeitsverträge und Mindestlohn

Lediglich eine Werkstattabteilung in Inklusionsbetrieb/-abteilung umzubenennen, Mindestlohn zu zahlen und mit einem Fachanleiterschlüssel von 1:12 weiterzuführen lehnen wir ab. Inklusion ist mehr

als Mindestlohn (s. Studie MehrWirkung der bag if <https://bag-if.de/studie-mehrwirkung/>) und ein inklusiver Arbeitsmarkt sollte auch im ersten Arbeitsmarkt realisiert werden.

Zudem gilt bei der Umwandlung von Teilen der WfbM in Inklusionsbetriebe verstärkt, was bereits jetzt schon mit Blick auf die Finanzierung von Inklusionsbetrieben von uns angemahnt wird: Die Mittel der Ausgleichsabgabe sind begrenzt. Die Finanzierung von Nachteilsausgleichen in Inklusionsbetrieben sollte deshalb auch aus Steuermitteln möglich sein.

- f) Die einheitlichen Ansprechstellen (§185a SGB IX) sollen verpflichtet werden, Arbeitgeber zum Budget für Arbeit zu beraten und dafür aufzuschließen, Arbeitsplätze zu identifizieren (Jobcarving), auf denen Menschen mit Behinderung über ein Budget für Arbeit eingestellt werden können.

Zu den Aufgaben der einheitlichen Ansprechstellen gehört es bereits jetzt, Arbeitgeber anzusprechen und diese für die Ausbildung, Einstellung und Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen zu sensibilisieren und Arbeitgebern als trägerunabhängiger Lotse bei Fragen zur Ausbildung, Einstellung, Berufsbegleitung und Beschäftigungssicherung von schwerbehinderten Menschen zur Verfügung zu stehen. Aus unserer Sicht beinhaltet dieses Aufgabenspektrum bereits das Aufschließen der Arbeitgeber und die Beratung zum Budget für Arbeit. Eine verpflichtende Beratung zum Jobcarving erscheint aus unserer Sicht nicht notwendig, weil a) nicht jedes Unternehmen/jede Branche entsprechende Möglichkeiten bietet und b) ein guter Beratungsdienst sowieso über diese Möglichkeiten aufklärt.

- g) Durch eine Erweiterung der Regelungen zu § 166 SGB IX sollen Arbeitgeber mit der Schwerbehindertenvertretung eine Vereinbarung über Ziele zur Schaffung von „Inklusiven Arbeitsplätzen“ im Unternehmen treffen.

Bereits jetzt sind im § 166 SGB IX Vereinbarungen zur Personalplanung, zur Berücksichtigung schwerbehinderter Menschen bei der Stellenbesetzung oder einer anzustrebenden Beschäftigungsquote möglich. Die Vereinbarung zur Schaffung von Budgetarbeitsplätzen in den Katalog der Möglichkeiten im § 166 Abs.3 aufzunehmen, setzt voraus, dass eine Kooperation der Unternehmen mit den WfbM, bzw. das Wissen, wie mögliche Budgetarbeitnehmer*innen zu gewinnen sind, vorhanden sind.

Zu 3. Entgelt

Vorschläge des BMAS:

- Das Entgelt soll einen neuen Namen erhalten und zukünftig Werkstattgeld heißen.
- Das bestehende System Grundbetrag, Steigerungsbetrag, Arbeitsförderungsgeld soll beibehalten werden.
- Mögliche Änderungen am bestehenden System: Anhebung des Freibetrags bei der Grundsicherung auf 50% der Regelbedarfsstufe 1, Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes um ca. 25,- €. Laut einer Beispielrechnung würde sich das durchschnittliche Werkstattgeld bei Grundsicherungsempfängern um 78,- € im Monat erhöhen.

- Ergänzend wird eine Änderung in der WVO angestrebt: Werkstätten sollen verpflichtet werden, den Werkstattbeschäftigten eine leicht verständliche Werkstattgeldbescheinigung zur Verfügung zu stellen.
- BAG WfbM und WRD sollen eine Musterentgeltordnung entwickeln.

Wir begrüßen es, dass die flächendeckende Zahlung eines Mindestlohns in WfbM verworfen wurde. Die Zahlung von Mindestlohn in WfbM muss aus unserer Sicht unbedingt an den Status des Arbeitnehmers mit allen Rechten und Pflichten gekoppelt sein. Insofern lehnen wir eine flächendeckende Einführung eines Mindestlohns ab. Die Zahlung eines Mindestlohns in einer Maßnahme zur beruflichen Rehabilitation, verwässert die Abgrenzung zum allgemeinen Arbeitsmarkt und ist gegenüber dem Ziel mehr Übergänge aus der WfbM zu schaffen kontraproduktiv.

Umso wichtiger ist es, ein transparentes, übersichtliches und einheitliches Entgeltsystem zu schaffen, das zum einen verdeutlicht, dass es sich eben nicht um einen Lohn (Austausch Geld gegen Leistung), sondern um einen ergänzenden Bestandteil des bereits gesicherten Lebensunterhalts handelt und das zum anderen die Diversität der Leistungsfähigkeit berücksichtigt.

Zu 4. Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf

Das BMAS will zum jetzigen Zeitpunkt keine gesetzlichen Änderungen vornehmen, weil zurzeit noch zu wenig Erkenntnisse und Daten zum angesprochenen Personenkreis und deren Teilhabemöglichkeiten vorliegen.

Deshalb will das BMAS zunächst

- a) Eine Studie in Auftrag geben, um die Landschaft der Tagesförderung und die Teilhabe von Menschen mit Schwerstmehrfachbehinderung in WfbM (NRW) besser zu verstehen und ggfs.
- b) mit Modellprojekten zur sozialraumorientierten Tagesförderung vertiefen.

Grundsätzlich sollten auch Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf ein Wahlrecht haben zwischen Leistungen zur Teilhabe in einer Tagesförderstätte, einer WfbM, im Rahmen des Budgets für Arbeit oder des Budgets für Ausbildung, einer Unterstützten Beschäftigung, bei einem anderen Leistungsanbieter oder in anderen Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation.

Zusätzliche Anmerkungen zum geplanten Reformvorhaben und Anregungen zu gesetzgeberischen Maßnahmen

Um dem Ziel eines inklusiven Arbeitsmarktes näher zu kommen, halten wir es für notwendig alle inklusionshemmenden Regelungen auf den Prüfstand zu stellen und inklusionsfördernde Rahmenbedingungen zu schaffen.

Dazu gehört nach unserer Auffassung auch Änderung im **§ 158 Abs. 3 SGB IX**. Hier sollte die **Anrechnung auf die Pflichtarbeitsplätze** im Sinne einer Förderung des Übergangs **befristet** werden und nur bei einer konkreten Zielvereinbarung zur Übernahme möglich sein.

Ebenso ist der **§ 223 SGB IX Anrechnung von Aufträgen auf die Ausgleichsabgabe ersatzlos zu streichen**. Er konterkariert die Schaffung von eigenen Arbeitsplätzen in Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes, mindert die Mittel der Ausgleichsabgabe für den Einsatz im allgemeinen Arbeitsmarkt und fördert das segregierende System der Werkstätten. Zusätzlich verhindert er die Stärkung der Inklusionsunternehmen, weil die WfbM mit der Anrechnung einen klaren Wettbewerbsvorteil gegenüber den Inklusionsbetrieben haben.

Auf keinen Fall befürworten wir eine Ausweitung der Regelungen des § 223 SGB IX auf die Inklusionsunternehmen. Wir halten es für nicht zielführend, Unternehmen aus ihrer Verantwortung zur Beschäftigungspflicht zu entlassen.

Bereits jetzt **erfolgreiche Ansätze**, die zu weniger Zugängen in WfbM und mehr Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt führen, sollten genauer betrachtet werden, ihre Gelingensfaktoren analysiert und eine flächendeckende Übertragbarkeit und ihre Verankerung durch gesetzgeberische Maßnahmen geprüft werden. Zu nennen sind hier u.a. **BVE** (Berufsvorbereitende Einrichtung) und **KoBV** (Kooperative Bildung und Vorbereitung) in Verbindung mit **Arbeit Inklusiv** in Baden-Württemberg oder **KAoA-Star** in Nordrhein-Westfalen oder die **Förderung von Werkstattvermeidung** beim LWL.

Integrationsfachdienste (IFD) nach § 192ff. SGB IX sind aufgrund ihrer gesetzlich definierten Funktion und Aufgaben flächendeckend strukturell einzubinden. IFD sind erfolgreich verankert und regional sowohl mit den Akteuren der Teilhabe am Arbeitsleben als auch mit den Betrieben intensiv vernetzt. Daher sind die IFD insbesondere im Übergang von der Schule im Rahmen der Berufsorientierung, der WfbM oder der Arbeitslosigkeit (wieder) **verpflichtend einzubeziehen**, bzw. auch (wieder) **mit der Vermittlung zu beauftragen**. Unternehmen und Menschen mit Behinderungen finden mit dem IFD einen verlässlichen und bewährten Ansprechpartner, der über Vermittlung, Beratung und Unterstützung bis hin zur Beschäftigungssicherung zur Verfügung steht.

Abschließend möchten wir erneut darauf hinweisen, dass es, um mehr inklusive Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen, nach wie vor der Rechtssicherheit in Bezug auf die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Inklusionsbetriebe bedarf. Wir bitten dringend um Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten **formalen Privilegierung der Inklusionsunternehmen im Umsatzsteuergesetz**.

Berlin, den 27.10.2023