

### 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

Engels, Dietrich; Deremetz, Anne; Schütz, Holger; Eibelshäuser, Svenja; Pracht, Arnold; Welti, Felix; Drygalski, Clarissa von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Engels, D., Deremetz, A., Schütz, H., Eibelshäuser, S., Pracht, A., Welti, F., Drygalski, C. v. (2023). *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*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB626). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; ISG - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH; infas - Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-90091-5>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 626

# **Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt**

---

September 2023

ISSN 0174-4992



# 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

Dr. Dietrich Engels und Dr. Anne Deremetz  
ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH  
Weinsbergstraße 190, 50825 Köln

INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG UND  
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Dr. Holger Schütz und Svenja Eibelshäuser  
infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH  
Friedrich-Wilhelm-Straße 18, 53113 Bonn

**infas**

in Kooperation mit Prof. Dr. Arnold Pracht,

Prof. Dr. Felix Welti und Clarissa von Drygalski

September 2023

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

## Kurzbeschreibung

Die Studie dient dazu, ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem in Werkstätten für behinderte Menschen zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wird auch untersucht, wie Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden können. Das derzeitige Entgeltsystem wird in der Literatur, der gesellschaftlichen Diskussion und ebenso aus rechtswissenschaftlicher Perspektive kritisch gesehen. In breit angelegten Befragungen von Werkstatteleitungen und Werkstattbeschäftigten, von deren Angehörigen und Bezugspersonen sowie von Werkstatträten, Frauenbeauftragten und ehemaligen Beschäftigten werden diese Kritikpunkte konkretisiert und Vorschläge zu möglichen Verbesserungen des Entgeltsystems ebenso wie der Übergangsmöglichkeiten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ermittelt. Für ausgewählte Entgeltalternativen werden die finanziellen Auswirkungen auf die Beschäftigten und die gesellschaftlichen Kosten berechnet. Aus den Forschungsergebnissen werden Handlungsempfehlungen zur Reform des Entgeltsystems und der Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt abgeleitet.

## Abstract

The study aims at a transparent, sustainable, and future-proof wage system for German sheltered workshops for people with disabilities who do not have access to the general labour market. In this context, it has also been investigated, how transitions to the general labour market can be improved. The current system has been criticised in literature, societal discussion and from a jurisprudential perspective. In several surveys containing interviews with employers and employees, their relatives, worker's and women's representatives, and former employees, these critical aspects are concretised. Suggestions to improve the payment system and transitions to the general labour market have been identified. For selected alternatives, financial impact on employees as well as societal costs are calculated. From the results of these investigations, recommended procedures are derived.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzbeschreibung</b>	<b>5</b>
<b>Abstract</b>	<b>5</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>10</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>13</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>15</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>16</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>34</b>
<b>2. Arbeiten in der WfbM: Beschäftigten- und Tätigkeitsstrukturen derzeitiger und ehemaliger Beschäftigter</b>	<b>36</b>
2.1 Anzahl der WfbM-Beschäftigten – statistische Grundlagen	36
2.2 Befragung der Werkstattleitungen	38
2.3 Beschäftigtenbefragung: Strukturen und Tätigkeiten	43
2.3.1 Personenbezogene Merkmale und Beeinträchtigungen	43
2.3.2 Tätigkeit in der WfbM	45
2.3.3 Bewertung der Arbeit und des WfbM-Entgelts	46
2.4 Befragung von ehemaligen WfbM-Beschäftigten (Ehemaligenbefragung)	47
2.4.1 Personenbezogene Merkmale und Beeinträchtigungen	48
2.4.2 Aktueller Erwerbsstatus der Befragten	49
<b>3. Das derzeitige Entgeltsystem aus unterschiedlichen Perspektiven</b>	<b>52</b>
3.1 Finanzielle Situation der WfbM-Beschäftigten im Jahr 2019	52
3.1.1 Entgelte aus einer WfbM-Beschäftigung	52
3.1.2 Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten mit Anspruch auf Grundsicherung	55
3.1.3 Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten mit Bezug einer Rente wegen voller Erwerbsminderung	60
3.1.4 Überblick zur Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten im Jahr 2019 und Volumen der Ausgaben	62
3.2 Entgelte für die Beschäftigten im Arbeitsbereich – Befragung der Werkstattleitungen	64
3.2.1 Höhe der monatlichen Entgelte	65
3.2.2 Vergütung nach Tätigkeiten	68
3.2.3 Vergütung nach Arbeitszeit	70
3.2.4 Weitere Einkommenskomponenten	71
3.2.5 Entgeltsystematik	72

3.2.6	Ökonomische Perspektiven – Befragung Werkstattleitungen	75
3.2.7	Faktoren im Zusammenhang mit der Entgelthöhe	78
3.2.8	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse	88
3.3	Ergebnisse der Vertiefungsstudie zum Entgeltsystem	91
3.3.1	Betriebliche Schwerpunkte und Geschäftsfelder	92
3.3.2	Auswirkungen der Covid-19-Pandemie	92
3.3.3	Eingebundenheit in die lokalen Strukturen und Kooperationen	92
3.3.4	Betriebswirtschaftliche Faktoren	94
3.3.5	Entgeltsystem und Reformbedarf	101
3.4	Das Entgeltsystem aus Sicht der Beschäftigten: Vergütung der WfbM-Tätigkeit – Beschäftigtenbefragung	102
3.4.1	Entgelte und sonstige Einkommen im Überblick	102
3.4.2	Ergänzende Befunde aus der Befragung der Frauenbeauftragten	104
3.4.3	Entlohnung WfbM und Arbeitsmarkt aus Sicht ehemaliger Werkstattbeschäftigter	104
3.4.4	Kenntnis der Entgeltkomponenten	105
3.4.5	Vergleichende Zusammenfassung zum Entgeltsystem	113
3.4.6	Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zum Entgeltsystem	115
<b>4.</b>	<b>Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt</b>	<b>117</b>
4.1	Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt – Befragung der Werkstattleitungen	117
4.1.1	Realisierte Übergänge – Status Quo	117
4.1.2	Förderliche und hemmende Faktoren für Arbeitsmarktübergänge	120
4.2	Ergebnisse der Vertiefungsstudie mit ausgewählten WfbM	122
4.2.1	Berufliche Bildung im Berufsbildungsbereich (BBB)	123
4.2.2	Erfahrungen mit ausgelagerten Arbeitsplätzen	124
4.2.3	Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	125
4.3	Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt aus Sicht der Beschäftigten – Beschäftigtenbefragung	128
4.4	Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt aus Sicht ehemaliger WfbM-Beschäftigter – Ehemaligenbefragung	135
4.4.1	Vorbereitung und Motivation für den Übergang	135
4.4.2	Der Übergangsprozess	136
4.4.3	Rückkehrwünsche	138
4.4.4	Unterschiede zwischen allgemeinem Arbeitsmarkt und WfbM	138
4.5	Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt aus Sicht von Angehörigen, Betreuungs- und Vertrauenspersonen	139
4.5.1	Unterstützung von Übergängen auf den Arbeitsmarkt	139



4.5.2	Hinderliche Faktoren für Übergänge auf den Arbeitsmarkt	141
4.6	Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt aus Sicht der Werkstatträte und der Frauenbeauftragten	142
4.7	Vergleichende Auswertung zu Beschäftigungsalternativen	144
4.7.1	Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt: Vorbereitung und Motivation	144
4.7.2	Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt: Unterstützende und hemmende Faktoren	145
4.8	Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	149
<b>5.</b>	<b>Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Analyse</b>	<b>151</b>
5.1	Einleitung	151
5.2	Völkerrecht: UN-Behindertenrechtskonvention	151
5.2.1	Art. 27 UN-BRK – Recht auf Arbeit	152
5.2.2	Art. 26 UN-BRK – Teilhabe durch Habilitation und Rehabilitation	156
5.2.3	Geschützte Beschäftigung und ihre Entgeltsysteme in der Spruchpraxis des UN-Fachausschusses	157
5.2.4	Rechtsschutzmöglichkeiten	161
5.3	EU-Recht	162
5.3.1	Stellung und Wirkung der UN-BRK im EU-Recht	162
5.3.2	Diskriminierungsverbote	166
5.3.3	Die WfbM und ihre Entgeltsysteme	168
5.3.4	Rechtsschutzmöglichkeiten	174
5.4	Deutsches Recht	175
5.4.1	Stellung und Wirkung der UN-BRK im deutschen Recht	175
5.4.2	Stellung und Wirkung des EU-Rechts im deutschen Recht	177
5.4.3	Verfassungsrechtliche Vorgaben durch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG	177
5.4.4	Die WfbM-Beschäftigung nach § 221 Abs. 1 SGB IX, ihr Entgeltsystem nach § 221 Abs. 2 SGB IX und das MiLoG	178
5.4.5	Vereinbarkeit von § 221 SGB IX und des Entgeltsystems in WfbM mit höherrangigem Recht	185
5.4.6	Rechtsschutzmöglichkeiten	211
5.5	Reformmöglichkeiten der WfbM-Entgelte aus rechtswissenschaftlicher Perspektive	212
5.5.1	Ausgangssituation	212
5.5.2	Reformkonzepte	215
<b>6.</b>	<b>Alternative Entgeltsysteme</b>	<b>225</b>
6.1	Positionen und Vorschläge für ein alternatives Entgeltsystem	225
6.1.1	Fachbeiträge	225

6.1.2	Fachstudien mit einer spezifischen Fragestellung	225
6.1.3	Positionspapiere	226
6.2	Entgeltreformen aus unterschiedlichen Perspektiven	229
6.2.1	Entgeltreformen: Die Sicht der Werkstattleitungen	229
6.2.2	Entgeltreformen: Die Sicht der WfbM-Beschäftigten	232
6.2.3	Entgeltreformen: Die Sicht der ehemaligen Werkstattbeschäftigten	237
6.2.4	Entgeltreformen: Die Sicht von Angehörigen, Betreuungs- und Vertrauenspersonen	238
6.2.5	Entgeltreformen: Die Sicht von Werkstatträten und Frauenbeauftragten	239
6.3	Alternative Vergütungsmodelle	240
6.3.1	Anhebung des AFöG	245
6.3.2	Grund- bzw. Basiseinkommen durch steuerfinanzierten Entgeltzuschuss	247
6.3.3	Vorschläge zum Mindestlohn	249
6.4	Finanzielle Auswirkungen der Alternativvorschläge auf dem Stand 2023	256
6.4.1	Auswirkungen auf die Beschäftigten	256
6.4.2	Gesellschaftliche Auswirkungen – Schätzung für das Jahr 2023	258
6.5	Fazit zu den Auswirkungen der Alternativvorschläge	263
6.5.1	Kleinere Veränderungen ohne strukturelle Reform	263
6.5.2	Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens	264
6.5.3	Am Mindestlohn orientierte Ansätze	264
<b>7.</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b>	<b>267</b>
7.1	Übergänge und Schnittstellen zwischen Bildungs- und Werkstattssystem	267
7.1.1	Eintritt und Übergänge in den Berufsbildungsbereich	267
7.1.2	Anpassungen bei Berufsbildungsbereich und Bildungsabschlüssen	267
7.2	Zukunfts- und Leistungsfähigkeit von WfbM sichern	268
7.2.1	Zielsetzungen und strategische Ausrichtung der WfbM neu justieren	268
7.2.2	Arbeitsbereich	269
7.2.3	Ausgelagerte Arbeitsplätze	270
7.3	Förderung von Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	270
7.4	Existenzsichernde Entgelte für WfbM-Beschäftigte	272
7.5	Stärkung von Inklusion und Teilhabe	273
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>275</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einkommen der Beschäftigten 2023 und Alternativen, in Euro pro Monat	27
Tabelle 2:	Gesamtbilanz der Entgeltvarianten in Mio. Euro pro Jahr (Jahr 2023)	29
Tabelle 3:	Beschäftigte im Arbeitsbereich der WfbM nach Ländern (Jahresdurchschnitt)	37
Tabelle 4:	Beschäftigte im Arbeitsbereich, Teilnehmende am EV/BBB und an Tagesförderung (Jahresdurchschnitt 2017-2021)	38
Tabelle 5:	Anzahl Beschäftigte der teilnehmenden WfbM	38
Tabelle 6:	Größenklassen im Arbeitsbereich	39
Tabelle 7:	Durchschnittliche WfbM-Entgelte in Euro pro Person und Monat nach Ländern	53
Tabelle 8:	Komponenten des durchschnittlichen WfbM-Entgelts (Deutschland)	55
Tabelle 9:	Durchschnittliche Bruttobedarfe der Grundsicherung in Privathaushalten im Jahr 2019	55
Tabelle 10:	Durchschnittlich verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug in Privathaushalten im Jahr 2019	56
Tabelle 11:	Durchschnittliche Leistungen der Grundsicherung in Einrichtungen im Jahr 2019	57
Tabelle 12:	Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug in Einrichtungen im Jahr 2019	58
Tabelle 13:	Einkommensquellen von Werkstattbeschäftigten 2019	60
Tabelle 14:	Durchschnittliche Rentenzahlbeträge wegen voller Erwerbsminderung nach einer Wartezeit von 20 Jahren in den Jahren 2019 und 2021	61
Tabelle 15:	Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente im Jahr 2019 (außerhalb von Einrichtungen)	62
Tabelle 16:	Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten im Jahr 2019 (Euro pro Monat)	63
Tabelle 17:	Gesamtbeträge einzelner Komponenten im Jahr 2019	64
Tabelle 18:	Angaben zur durchschnittlichen Entgelthöhe (ohne AFöG)	65
Tabelle 19:	Gruppierte Entgeltklassen für das Jahr 2019 (ohne AFöG)	65
Tabelle 20:	Wachstumsrate Entgelt von 2015 zu 2019	66
Tabelle 21:	Durchschnittliche Entgelthöhe (Grund- und Steigerungsbetrag) nach Art des Arbeitsplatzes	69
Tabelle 22:	Durchschnittliche Entgelthöhe (Grund- und Steigerungsbetrag) nach Geschlecht	69
Tabelle 23:	Durchschnittliche Entgelthöhe (ohne AFöG) nach Anteil der Teilzeitbeschäftigten	71
Tabelle 24:	Bemessungsverfahren für Teilzeitentgelte	71
Tabelle 25:	Kriterien zur Berechnung der Steigerungsbeträge; Mehrfachnennung	73

Tabelle 26:	Veränderung der Kostensätze im Arbeitsbereich von 2015 auf 2019	75
Tabelle 27:	Gezahlte Kostensätze nach Bundesland in Euro	76
Tabelle 28:	Veränderung der Kostensätze im EV/BBB von 2015 auf 2019	76
Tabelle 29:	Nutzung der Rücklagen für das Jahr 2021	78
Tabelle 30:	Durchschnittliche Entgelthöhe (ohne AFÖG) in Euro nach Bundesland	80
Tabelle 31:	Zusammenhang Entgelthöhe in Euro (ohne AFÖG) und Arbeitslosenquote	81
Tabelle 32:	Anteil der Beschäftigten nach Beeinträchtigungsform im Arbeitsbereich	82
Tabelle 33:	Beeinträchtigungsformen nach Entgeltklassen in Euro (ohne AFÖG)	82
Tabelle 34:	Zusammenhang Entgelthöhe in Euro (ohne AFÖG) und spezielle Ausrichtung WfbM Hauptwerkstatt	83
Tabelle 35:	Entwicklung Umsatzerlöse in Euro von 2015 auf 2019	83
Tabelle 36:	Zusammenhang Umsatzerlöse pro Person (pP) in Euro und gruppierte Kostensätze in Euro	84
Tabelle 37:	Zusammenhang Entgeltklassen (ohne AFÖG) und Arbeitsergebnis pro Monat pro Person (pP)	84
Tabelle 38:	Überblick zu den Entwicklungen von 2015 auf 2019	85
Tabelle 39:	Anteil Arbeitsergebnisse am Umsatzerlös 2019 und 2015	85
Tabelle 40:	Anteil der langfristigen Produktions- und Dienstleistungsaufträge sowie Anteil langfristiger Auftraggeberbeziehungen am Gesamtumsatzerlös 2019	86
Tabelle 41:	Entgelthöhe in Euro (ohne AFÖG) nach ertragreichsten Geschäftsfeldern	87
Tabelle 42:	Entgelthöhe in Euro (ohne AFÖG) nach umsatzstärksten Geschäftsfeldern	88
Tabelle 43:	Überblick berücksichtigte Faktoren auf die Entgelthöhe und Signifikanzwerte	89
Tabelle 44:	Regressionsmodell: Einflussgrößen auf die durchschnittliche Entgelthöhe	90
Tabelle 45:	Auswahl der acht WfbM für die Vertiefungsstudie	91
Tabelle 46:	Aussagen zum Entgeltsystem – Vergleich über Befragungsgruppen	114
Tabelle 47:	Akteure als Unterstützer von Arbeitsmarktübergängen	140
Tabelle 48:	Hinderungsgründe für Wechsel auf den Arbeitsmarkt	142
Tabelle 49:	Motivationsfaktoren für Wechsel – Vergleich über Befragungsgruppen	144
Tabelle 50:	Unterstützende Maßnahmen für Wechsel – Vergleich über Befragungsgruppen	145
Tabelle 51:	Unterstützungsinstanzen – Vergleich über Befragungsgruppen (Auswahl)	146
Tabelle 52:	Unterstützungsinstanzen – Vergleich über Befragungsgruppen (Wichtigkeit)	147
Tabelle 53:	Hinderungsgründe – Vergleich über Befragungsgruppen	148
Tabelle 54:	Optionen zum Entgeltsystem aus Sicht von Angehörigen, Betreuenden und Vertrauten der WfbM-Beschäftigten	239
Tabelle 55:	Durchschnittliche Werkstattentgelte in den Jahren 2019 und 2023	243

Tabelle 56:	Durchschnittlich verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug im Jahr 2023 (geschätzt)	244
Tabelle 57:	Durchschnittlich verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente im Jahr 2023 (geschätzt)	245
Tabelle 58:	Alternative 1: Erhöhtes AFöG mit ergänzender Grundsicherung	246
Tabelle 59:	Alternative 1: Erhöhtes AFöG bei Bezug einer Erwerbsminderungsrente	246
Tabelle 60:	Alternative 2: Einführung eines Basisgeldes	247
Tabelle 61:	Alternative 3.1: Mindestlohn für durchschnittliche Vollzeitstelle (37,2 Std. pro Woche)	252
Tabelle 62:	Alternative 3.2: Mindestlohn für Netto-Arbeitszeit	253
Tabelle 63:	Alternative 3.3: Mindestlohn für ein Arbeitszeitvolumen von 15 Wochenstunden	254
Tabelle 64:	Einkommen der Beschäftigten 2023 und Alternativen, in Euro pro Monat	257
Tabelle 65:	Höhe des Anspruchs auf Altersrenten bei Umsetzung der Mindestlohnvarianten, in Euro pro Monat	257
Tabelle 66:	Gesamtbilanz in Mio. Euro pro Jahr: Werkstattkosten im Jahr 2023	261
Tabelle 67:	Gesamtbilanz Alternativvorschläge 1 und 2 in Mio. Euro pro Jahr (Jahr 2023)	262
Tabelle 68:	Gesamtbilanz Varianten des Mindestlohns in Mio. Euro pro Jahr (Jahr 2023)	263

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Altersstruktur Beschäftigte im Arbeitsbereich	39
Abbildung 2:	Altersstruktur Teilnehmende im EV/BBB	40
Abbildung 3:	Beeinträchtigungsformen im Arbeitsbereich	41
Abbildung 4:	Beeinträchtigungsformen im EV/BBB	42
Abbildung 5:	Wohnformen der Beschäftigten	42
Abbildung 6:	Art der Behinderung der Befragten nach Tätigkeitsbereich WfbM	43
Abbildung 7:	Pflegegrad	44
Abbildung 8:	Dauer der Tätigkeit in WfbM nach Tätigkeitsbereich	46
Abbildung 9:	Angemessenheit Entgelt	47
Abbildung 10:	Art der Behinderung der Befragten (Ehemaligenbefragung)	48
Abbildung 11:	Aktueller Erwerbsstatus (Ehemaligenbefragung)	50
Abbildung 12:	Veränderung der Entgelthöhe in den Jahren 2020 und 2021	66
Abbildung 13:	Arbeitsentgelt (ohne AFöG) in Euro pro Monat – Anteil an Vollzeitbeschäftigten	68
Abbildung 14:	Beschäftigungszeiten	70
Abbildung 15:	Anteil der Sozialleistungen der Beschäftigten	72
Abbildung 16:	„Halten Sie es für sinnvoll, die gesetzliche Gestaltung der Entgelte in WfbM zu verändern oder neu zu gestalten?“	75
Abbildung 17:	Nutzung der Arbeitsergebnisse	77
Abbildung 18:	Durchschnittliche Entgelthöhe (ohne AFöG) in Euro nach Betriebsgröße	79
Abbildung 19:	Durchschnittliche Entgelthöhe (ohne AFöG) in Euro nach Region	81
Abbildung 20:	Entgelthöhe gruppiert	103
Abbildung 21:	Kenntnis Entgeltkomponenten	106
Abbildung 22:	Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	118
Abbildung 23:	Beschäftigungsformen nach Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	118
Abbildung 24:	Formen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung	119
Abbildung 25:	Vermittlungsinstanzen zum Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	120
Abbildung 26:	Anreize zum Verbleib in der WfbM oder zum Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	121
Abbildung 27:	Erfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt	129
Abbildung 28:	Ausbildungswunsch	130
Abbildung 29:	Wunsch nach Arbeit auf allg. Arbeitsmarkt	131
Abbildung 30:	Berufliches Potenzial	132
Abbildung 31:	Wichtigkeit von Arbeitsbedingungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt	133

Abbildung 32: Hilfreiche Faktoren für mögliche Arbeitsmarktbeschäftigung	134
Abbildung 33: Hinderliche Faktoren für mögliche Arbeitsmarktbeschäftigung	135
Abbildung 34: Hinderungsgründe beim Wechsel (Ehemaligenbefragung)	136
Abbildung 35: Unterstützung beim Übergang	137
Abbildung 36: Erfahrung mit dem Übergang aus der Werkstatt	138
Abbildung 37: Vergleichende Bewertung zwischen WfbM und Arbeitsmarkt	139
Abbildung 38: Aussagen zur Ausgestaltung des Entgeltsystems	233
Abbildung 39: Aussagen zur Ausgestaltung des Entgeltsystems	238

# Abkürzungsverzeichnis

AFöG	Arbeitsförderungsgeld
AP	Arbeitspaket
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AufwErstVO	Verordnung über die Erstattung von Aufwendungen für die gesetzliche Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten Behinderten (Aufwendungserstattungs-Verordnung)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BBB	Berufsbildungsbereich
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BÜWA	Begleiteter Übergang von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt
CATI	Computer Assisted Telephone Interview
CAWI	Computer Assisted Web Interview
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EMR	Erwerbsminderungsrente
EV	Eingangsverfahren
EV/BBB	Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich
GG	Grundgesetz
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
PAPI	Pen-and-Paper Personal Interview
SGB	Sozialgesetzbuch
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
WfbM	Werkstätten für behinderte Menschen
WMVO	Werkstätten-Mitwirkungsverordnung
WVO	Werkstättenverordnung



# Zusammenfassung

## Ziel der Untersuchung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat die „Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ in Auftrag gegeben. In dieser Studie sollte untersucht werden, welche Möglichkeiten es gibt, das Entgeltsystem in Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) weiterzuentwickeln oder neu zu gestalten. Es wurde untersucht, ob die Arbeit der Werkstattbeschäftigten angemessen vergütet wird, inwieweit es hier einen Änderungsbedarf gibt und wie ein verändertes und besser verständliches Entgeltsystem aussehen könnte. Darüber hinaus wurde untersucht, welche Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für Werkstattbeschäftigte und Schulabgänger\*innen von Förderschulen sowie andere Personen, die gegenwärtig als Zielgruppe der WfbM angesehen werden, bestehen. Der vorliegende Abschlussbericht beinhaltet die zentralen Ergebnisse der Studie sowie die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen.

## Arbeiten in der WfbM: Beschäftigten- und Tätigkeitsstrukturen aktiver und ehemaliger Beschäftigter

Im 2. Kapitel wird die Arbeit in WfbM anhand aktueller statistischer Daten beleuchtet und aus der Perspektive von Werkstatteleitungen, Werkstattbeschäftigten sowie ehemals Beschäftigten dargestellt.

Die **statistische Jahresdurchschnittszahl** der Werkstattbeschäftigten im Arbeitsbereich ist von rd. 272.000 Personen im Jahr 2017 auf rd. 277.000 Personen im Jahr 2019 gestiegen und lag im Jahr 2021 mit rd. 270.000 Personen etwas niedriger. Zu dieser Zahl der Beschäftigten im Arbeitsbereich kommen zwischen 32.800 (2017) und 28.200 (2021) Teilnehmende am Eingangsverfahren/ Berufsbildungsbereich (EV/BBB) hinzu. Die Gesamtzahl der in WfbM tätigen Menschen mit Behinderungen liegt somit bei etwa 300.000 Personen. Weiterhin sind rd. 39.000 Personen in einer Tagesförderstätte tätig, die in allen Bundesländern außer NRW als gesonderte Einrichtungen geführt werden.

An der **Befragung der Werkstatteleitungen** beteiligten sich 311 WfbM, die im Durchschnitt 486 Mitarbeiter\*innen beschäftigten. 38% der WfbM haben 500 oder mehr Beschäftigte, darunter haben 15% mindestens 800 Beschäftigte. Knapp zwei Drittel der Beschäftigten (65%) sind zwischen 20 und 49 Jahre alt. Knapp ein Drittel der Werkstattbeschäftigten (32%) sind dabei zwischen 50 und 64 Jahre alt. Die Teilnehmenden im EV/BBB sind im Durchschnitt deutlich jünger. Im Arbeitsbereich weisen knapp zwei Drittel der Beschäftigten (64%) eine kognitive Beeinträchtigung auf. Knapp ein Viertel der Beschäftigten (23%) haben eine psychische/ seelische Beeinträchtigung oder weisen eine Suchterkrankung auf. 11% der Beschäftigten sind körperlich oder sinnesbeeinträchtigt. Der Anteil der Beschäftigten mit Mehrfachbehinderung liegt bei 42%, und 16% benötigen pflegerische Leistungen. Rd. 40% der Beschäftigten leben in besonderen Wohnformen und rd. 60% in Privathaushalten.

Im Rahmen der **Beschäftigtenbefragung** wurden rd. 4.250 Personen befragt. Von den Beschäftigten, die in Privathaushalten leben, haben 39% einen Fragebogen in Alltagssprache und 61% einen Fragebogen in Leichter Sprache ausgefüllt. Von den Beschäftigten, die in besonderen Wohnformen leben, haben 28% einen Fragebogen in Alltagssprache und 72% einen Fragebogen in Leichter Sprache

ausgefüllt. Ein Teil der Befragten wurde bei der Beantwortung durch eine vertraute Person unterstützt.

Die häufigsten Einsatzbereiche der Werkstattbeschäftigten bilden Montagearbeiten (38%) und Verpackung (33%). Mit Anteilen jeweils zwischen 8% und 9% wurden Küche/Verpflegung, Büro und Versanddienste, Metallbearbeitung sowie Computer/EDV genannt. Andere Einsatzfelder wie Gartenpflege/Landschaftsbau, Holzbearbeitung etc. sind seltener. Bestimmte Bereiche weisen deutliche Unterschiede der Geschlechtsverteilung auf, so sind beispielsweise in der Näherei 83% Frauen und in der Metall- oder Holzbearbeitung zwischen 75% und 87% Männer tätig.

88% der Befragten geben an, mit ihrer Arbeit zufrieden oder sehr zufrieden zu sein. Zugleich bewerten zwei Drittel der befragten Werkstattbeschäftigten das eigene Entgelt als zu niedrig (67%) und nur knapp ein Drittel als „so richtig“. Werkstattbeschäftigte mit einem relativ höheren Entgelt (Befragte mit einem selbstberichteten Entgelt von 250 Euro oder mehr) zeigen sich mit ihrer Arbeit zufriedener als Werkstattbeschäftigte mit geringerem Entgelt (Befragte mit einem berichteten Entgelt von 151 Euro oder weniger).

Im Rahmen der **Ehemaligenbefragung** wurden 160 ehemalige Werkstattbeschäftigte befragt, von denen 72% auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiteten, 12% zum Befragungszeitpunkt wieder in eine WfbM zurückgekehrt waren und 11% aktuell keiner Erwerbstätigkeit nachgingen. Die Befragungspersonen, die zum Befragungszeitpunkt auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten, weisen am häufigsten eine Behinderung beim Lernen, Denken, Erinnern oder Orientieren auf (44%), gefolgt von Befragten mit einer seelischen/psychischen Beeinträchtigung (37%). Von den Befragten arbeiten Ältere ab 50 Jahren deutlich seltener auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als die jüngeren Befragten unter 50 Jahren.

Von den Befragten, die auf dem Arbeitsmarkt arbeiten, sind ein Fünftel im Bereich Lagerlogistik (inkl. Versand) beschäftigt, 14% arbeiten im Bereich Pflege und Betreuung. Weitere Befragte nennen Berufskraftfahrer\*in oder Fahrzeugführer\*in (Straßenbahn), Arbeit im Garten-/Landschaftsbau, Küchentätigkeiten, Hausmeistertätigkeiten, Reinigungstätigkeiten und helfende Tätigkeiten als ihre berufliche Arbeit.

Die Beschäftigten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zeigen sich zu einem deutlich größeren Teil mit der aktuellen Arbeitssituation zufrieden oder sehr zufrieden (92%) als diejenigen, die inzwischen wieder in der WfbM arbeiten (71%). Die Zufriedenheit mit der Arbeit in der WfbM ist zudem bei Rückkehrern geringer als bei denen, die dort ununterbrochen beschäftigt waren. Möglicherweise sinkt also die Zufriedenheit mit der Arbeit in der WfbM, wenn bereits Erfahrungen mit der Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gemacht werden konnten.

### **Das derzeitige Entgeltsystem aus unterschiedlicher Perspektive**

Das 3. Kapitel konzentriert sich auf das Entgeltsystem und stellt zunächst die gegenwärtige finanzielle Lage der Beschäftigten und das Volumen der hier insgesamt aus verschiedenen Quellen fließenden Mittel dar.

Die Gesamtsumme der von den Menschen mit Behinderungen im Haushaltsjahr tatsächlich erwirtschafteten Arbeitsentgelte lag nach der WfbM-Statistik des Bundesamts für Soziale Sicherung (BAS) im Jahr 2019 bei 746,5 Mio. Euro und ist auf 742,8 Mio. Euro im Jahr 2020 und 731,7 Mio. Euro im Jahr 2021 gesunken. Dividiert man diese Gesamtausgaben durch die Zahl der im

Jahresdurchschnitt beschäftigten Personen sowie durch 12 Monate, so ergibt dies in 2019 im Bundesdurchschnitt 225 Euro pro Monat. Während das monatliche Entgelt pro Person in den Jahren 2017 und 2018 noch von 224 Euro auf 229 Euro pro Monat gestiegen war (+2,4%), ist es im Jahr 2019 um 1,8% gesunken. Im Jahr 2020 lag das monatliche Entgelt pro Person mit durchschnittlich 225 Euro in gleicher Höhe wie im Vorjahr und ist im Jahr 2021 geringfügig auf 226 Euro gestiegen.

Die Vergütung von WfbM-Beschäftigten setzt sich aus drei Entgeltkomponenten zusammen:

- Der Grundbetrag lag bis Juli 2016 bei 75 Euro pro Monat. Er wurde ab August 2016 auf 80 Euro, ab 2020 auf 89 Euro, ab 2021 auf 99 Euro, ab 2022 auf 109 Euro und ab Januar 2023 auf 126 Euro angehoben.
- Der Steigerungsbetrag wird zusammen mit dem Grundbetrag aus dem Arbeitsergebnis der Werkstatt gezahlt und ist daher variabel. Er lag im Jahr 2019 bei durchschnittlich 97 Euro. Angesichts fast gleichbleibender Gesamtentgelte in den Folgejahren (s.o.) ist davon auszugehen, dass der Steigerungsbetrag im Jahr 2020 auf durchschnittlich 88 Euro und im Jahr 2021 auf durchschnittlich 79 Euro gesunken ist.
- Das steuerfinanzierte Arbeitsförderungsgeld (AFöG) betrug bis Dezember 2016 26 Euro und wurde ab Januar 2017 auf 52 Euro verdoppelt. Es dient dazu, das gesamte Arbeitsentgelt bis zur Grenze von 351 Euro aufzustocken. Im Jahr 2019 lag es durchschnittlich bei 48 Euro. Da sich die Entgelte in den beiden Folgejahren insgesamt kaum verändert haben, ist auch in den Jahren 2020 und 2021 von diesem Betrag auszugehen.

Die finanzielle Lage der Werkstattbeschäftigten hängt davon ab, welche weiteren Leistungen sie beziehen. 50% der Beschäftigten beziehen nach den Ergebnissen der empirischen Erhebung eine Erwerbsminderungsrente, davon 49% mit Erwerbsminderungsrente der DRV und 1% mit Rente der Gesetzlichen Unfallversicherung – GUV). Ein Teil der Beziehenden von Erwerbsminderungsrente ist ergänzend auf Grundsicherung angewiesen (7% der Werkstattbeschäftigten). 42% der Werkstattbeschäftigten beziehen Leistungen der Grundsicherung, davon 7% ergänzend zu einer Erwerbsminderungsrente. Somit ist davon auszugehen, dass 43% der Beschäftigten neben dem Werkstatt-Entgelt ausschließlich eine Erwerbsminderungsrente beziehen, 35% der Beschäftigten Leistungen der Grundsicherung und 7% beide Leistungen beziehen. Somit bleiben 15%, die neben dem Werkstatt-Entgelt keine weiteren Leistungen beziehen. Diese haben entweder ein hohes Entgelt oder vermögende Angehörige wie z.B. Eltern, die aufgrund eigener guter finanzieller Verhältnisse keine Grundsicherung für ihr Kind beantragen möchten, oder sie nehmen aus sonstigen Gründen keine Grundsicherungsleistungen in Anspruch.

Den Werkstattbeschäftigten, die in Privathaushalten wohnten, standen im Bundesdurchschnitt des Jahres 2019 pro Monat 973 Euro zur Verfügung, wenn sie ergänzende Leistungen der Grundsicherung erhielten. Wenn sie eine Erwerbsminderungsrente bezogen, lag der verfügbare Einkommensbetrag bei durchschnittlich 1.051 Euro pro Monat, wobei im Durchschnittsfall kein Anspruch auf ergänzende Grundsicherung bestand. Von diesen Beträgen sind die Kosten für die Lebenshaltung einschließlich der Wohnkosten zu bestreiten.

Eine Hochrechnung dieser Durchschnittsbeträge kommt für das Jahr 2019 insgesamt zu folgendem Ergebnis:

- Werkstattentgelte wurden für alle Beschäftigten in Höhe von rd. 746,5 Mio. Euro gezahlt, davon Grundbeträge in Höhe von rd. 265,6 Mio. Euro, Steigerungsbeträge in Höhe von rd. 322,7 Mio. Euro und AFÖG in Höhe von rd. 158,1 Mio. Euro.
- Sozialversicherungsanteile haben die WfbM für ihre Beschäftigten in Höhe von 1,71 Mrd. Euro gezahlt, davon 1,54 Mrd. Euro erhöhte Beiträge zur Rentenversicherung nach § 162 Nr. 2 SGB VI und 170 Mio. Euro Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Diese Beiträge werden seitens der Leistungsträger und des Bundes erstattet.
- Volle Erwerbsminderungsrenten der DRV wurden an 42% der WfbM-Beschäftigten in Höhe von rd. 1,41 Mrd. Euro gezahlt (einschließlich des Beitrags zur Krankenversicherung und Pflegeversicherung der Rentnerinnen und Rentner).
- Hinzu kommen Verletztenrenten der GUV für 1% der Beschäftigten, die – bei angenommen gleicher monatlicher Höhe – 27,8 Mio. Euro ausmachen; Beiträge zur Krankenversicherung (KV) und Pflegeversicherung (PV) fallen hier nicht an.
- Grundsicherungsleistungen wurden für 35% der WfbM-Beschäftigten in Höhe von 868,8 Mio. Euro gezahlt.
- Beide Leistungen: eine Rente wegen voller Erwerbsminderung (hier in halber Höhe des monatlichen Betrags einer vollen Erwerbsminderungsrente nach 20 Jahren Wartezeit geschätzt) mit ergänzender Grundsicherung (hier als Differenzbetrag zur durchschnittlichen Grundsicherungsleistung geschätzt) beziehen 7% der Werkstattbeschäftigten in einem Umfang von 195,3 Mio. Euro, davon 96,2 Mio. Euro Rentenzahlbetrag, 21,1 Mio. Euro KV- und PV-Beitrag sowie 78,0 Mio. Euro ergänzende Grundsicherung.

Summiert man alle hier aufgeführten Beträge, so ergibt sich für das Jahr 2019 ein Gesamtvolumen der Zahlungen in Höhe von 4,955 Mrd. Euro. Diese Berechnung geht davon aus, dass 15% der Werkstattbeschäftigten weder Leistungen der Grundsicherung noch Erwerbsminderungsrente beziehen, sondern ergänzend zu ihrem Werkstattentgelt Unterstützungsleistungen von Angehörigen beziehen.

Nach der Befragung der **Werkstattleitungen** haben sich die durchschnittlichen Entgelte der Beschäftigten im Arbeitsbereich zwischen 2015 und 2019 positiv entwickelt. Das durchschnittliche Entgelt (ohne AFÖG) ist von 167 Euro im Jahr 2015 um 7% auf 179 Euro im Jahr 2019 gestiegen. Der Minimalwert betrug im Jahr 2019 durchschnittlich 80 Euro, das höchste durchschnittliche Entgelt betrug 447 Euro pro Monat. In den Folgejahren 2020 und 2021 wurde diese positive Entwicklung durch die Corona-Pandemie beeinflusst. Die aufgrund von Kontaktverboten zeitweise erforderlichen Schließungen der Werkstätten beeinträchtigten deren Wirtschaftstätigkeit teilweise erheblich, was auch in der Entwicklung der Entgelte zum Ausdruck kommt.

Im Jahr 2020 haben 18% der WfbM die Entgelte der Beschäftigten gekürzt, bei 38% blieb die Entgelthöhe für die Beschäftigten unverändert, und 43% der WfbM haben die Entgelte für das Jahr 2020 erhöht. Im Jahr 2021 gestalten sich die Veränderungen in der Entgelthöhe ähnlich. Soweit Kürzungen der Entgelte erfolgten, werden sie von der Hälfte der betroffenen WfbM auf die Corona-Pandemie zurückgeführt. Wegen der Erhöhung des Grundbetrages haben 39% der befragten WfbM im Jahr 2020 und 44% im Jahr 2021 die Steigerungsbeträge gekürzt.

Betrachtet man die gesamte Spannweite der Entgelte, so beziehen 90% der Beschäftigten ein Entgelt bis zu einer Höhe von maximal 324 Euro pro Monat, während 10% der Beschäftigten 325 Euro oder mehr pro Monat erhalten. 49% der Beschäftigten bezogen weniger als 150 Euro pro Monat. Der Anteil der Beschäftigten, die 500 Euro und mehr verdienen, ist mit 1,7% sehr niedrig; darunter waren 0,1% der Beschäftigten, die ein Entgelt in Höhe von 1.000 Euro und mehr erhielten. Deutliche

Unterschiede bestehen zwischen Arbeitsplätzen in der Werkstatt und ausgelagerten Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Das meiste Entgelt bekommen Beschäftigte auf ausgelagerten Einzelarbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, welches im Schnitt um 147 Euro pro Monat über dem Entgelt auf einem WfbM-internen Arbeitsplatz liegt.

In 98% der befragten WfbM wurden seit 2015 zumindest zeitweise Steigerungsbeträge ausgezahlt. Zur Festlegung der Steigerungsbeträge werden dabei unterschiedliche Verfahren herangezogen. In 55% der WfbM wird eine Tätigkeits- und Arbeitsplatzbewertung vorgenommen, in der die Schwierigkeit und die qualifikatorischen Voraussetzungen der Tätigkeiten bewertet werden. In 44% der Fälle wird der Steigerungsbetrag nach individuell zugeordneten Leistungskategorien berechnet. Nur 2% der WfbM nutzen keine Leistungskategorien oder Bewertungsmodelle. Die Bemessung des Steigerungsbetrags erfolgt dabei in einem breiten Spektrum und vor allem im Zusammenspiel unterschiedlicher Kriterien. In den meisten Fällen zählt die individuelle Arbeitsgüte als Bemessungskriterium (81%). Häufig genannt werden auch die individuelle Arbeitsmenge, die Schwierigkeit der individuellen Tätigkeit (jeweils 73%) sowie persönliches Arbeitsengagement und Zuverlässigkeit (jeweils 70%). Somit werden also vor allem individuelle Leistungskriterien zur Berechnung der Steigerungsbeträge herangezogen. Dagegen sind Indikatoren wie Arbeitszeitlage (20%), Schichtarbeit (17%) die Dauer der Betriebszugehörigkeit (9%) oder auch der Ertrag des Tätigkeitsfelds (6%) im Vergleich nur untergeordnete, wenig genutzte Kriterien für die Berechnung der Steigerungsbeträge.

Wesentliche Einflussgrößen auf die Höhe des Entgelts sind vor allem die regionale Wirtschaftsstruktur (in wirtschaftlich starken Regionen werden höhere Entgelte gezahlt) und das Bundesland (in den westdeutschen Ländern sind die Entgelte höher als in den ostdeutschen Ländern). Die Arbeitslosenquote zeigt sich zusätzlich als negativer Einflussfaktor auf die Entgelthöhe, wobei dieser Zusammenhang aber nur schwach ausgeprägt ist. Weitere Einflussgrößen bilden strukturelle Aspekte der WfbM: Die Betriebsgröße hat dabei den höchsten signifikanten Einfluss auf die Entgelthöhe. Auch die Zusammensetzung der Belegschaft anhand der Beeinträchtigungsformen erweist sich als Einflussgröße, wenngleich sie eher einen schwachen Einfluss hat. Trägerschaft und Rechtsform haben keinen Einfluss auf die Entgelthöhe. Die Wohnsituation der Beschäftigten und die Netto-Arbeitszeit zeigen keinen Einfluss auf die Entgelthöhe.

Bei der Überprüfung betriebswirtschaftlicher Faktoren zeigt sich ein starker Einfluss auf die Entgelthöhe – zum einen durch das Arbeitsergebnis und zum anderen durch die ertragreichsten und umsatzstärksten Geschäftsfelder. Das Spektrum der Aufträge sowie der Fokus auf ertragreiche und umsatzstarke Geschäftsfelder führt somit auch dazu, dass die jeweiligen WfbM höhere Entgelte zahlen können. In den Feldern Lager und Logistik sowie Aufträge für die Automobilindustrie wie auch Elektromontage können die höchsten durchschnittlichen Entgelte entrichtet werden. Damit verbunden besteht ein weiterer Einfluss in der Anzahl langfristiger Produktionsaufträge.

Für die statistisch signifikanten Faktoren wurde in einem weiteren Schritt mit einem statistischen Regressionsmodell geschätzt, welche dieser Faktoren die Entgelthöhe am stärksten beeinflussen. Dieser Berechnung zufolge bilden das Arbeitsergebnis pro Person ( $,418$ ) und der regionale Standort ( $,239$ ) die größten Einflussfaktoren auf die Entgelthöhe. Eine WfbM in der Region West kann auf Grund dieser Faktoren im Unterschied zur Region Ost durchschnittlich 35 Euro mehr Entgelt pro Monat bezahlen. Ein weiterer Effekt auf das Entgelt zeigt sich im Umsatzerlös pro Person. Pro Euro mehr Umsatzerlös steigt das durchschnittliche Entgelt um  $0,001$  Euro ( $0,1$  ct). Die Betriebsgröße hat zwar eine geringere Effektstärke ( $\text{Beta} = ,153$ ), jedoch einen deutlichen Einfluss auf die Entgelthöhe. Die Betriebsgröße wurde anhand von Klassen berechnet. Eine WfbM, die von 120-299 Beschäftigten

in die nächste Klasse mit 300-499 Beschäftigten rückt, kann durchschnittlich 8 Euro mehr Entgelt pro Monat zahlen: Je größer der Betrieb, desto höher fällt somit das Entgelt für die Beschäftigten aus. Darüber hinaus zeigen die Berechnungen, dass Faktoren wie die Arbeitslosenquote, die Spezialisierung der WfbM auf bestimmte Beeinträchtigungsformen sowie die ertragreichsten und umsatzstärksten Geschäftsfelder keinen signifikanten Einfluss auf die durchschnittliche Entgelthöhe und zudem eine äußerst geringe Effektstärke auf die Entgelthöhe haben.

### **Betriebswirtschaftliche Erfolgsfaktoren**

Das Streben der WfbM nach einer Vielzahl an Tätigkeitsfeldern stellt sich als problematisch dar. Aus produktionswirtschaftlicher Sicht und aus der Perspektive des Marketings ist eine „Überdiversifizierung“ des Angebotspektrums eines Unternehmens riskant. Je kleiner eine WfbM ist, desto virulenter zeigt sich diese Überdiversifizierung im wirtschaftlichen Ergebnis. Von daher ist die signifikante Abhängigkeit der Höhe des Entgelts der WfbM von der Größe der Werkstatt zu erklären. Demgegenüber führt ein höheres Maß an Spezialisierung zu mehr Fertigungstiefe. Eine geringere Angebotsbreite ermöglicht dann Tätigkeitsfelder mit unterschiedlichen Kompetenzniveaustufen, was den Beschäftigten auch eine Auswahlmöglichkeit bietet. Damit wäre das Streben nach einer wirtschaftlichen Optimierung in der Frage der Breite des Angebots einer WfbM in Einklang zu bringen mit der arbeitspädagogisch-rehabilitativen Zielsetzung.

Die wirtschaftliche Stärke der WfbM und damit die Höhe der Arbeitsentgelte hängen unmittelbar mit den wirtschaftlichen Verhältnissen des regionalen Umfeldes zusammen. Die gegenläufige These, in wirtschaftlich schwächeren Regionen könnten WfbM leichter Fachpersonal akquirieren und damit erfolgreicher wirtschaften, bestätigt sich somit nicht. Von der Rechtsform her zeigt sich, dass Vereine, vor allem aber Stiftungen im Durchschnitt geringere Entgelte entrichten als beispielsweise WfbM in der Rechtsform einer GmbH.

Die signifikanten Effektgrößen – Region, Betriebsgröße, Arbeitsergebnis und Umsatzerlöse – wurden in der **Vertiefungsstudie** näher untersucht. Zentrale Fragen waren dabei, wie WfbM unabhängig von der regionalen Wirtschaftsstruktur dennoch hohe Arbeitsergebnisse und Umsatzerlöse erreichen und hohe Entgelte zahlen können. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive wurde deutlich, dass im Hinblick auf Organisation und Personal ein hohes Maß dezentraler Entscheidungsbefugnisse besteht, was mit einer Spezialisierung des Angebotspektrums und entsprechend komplexen Produktionsabläufen einhergeht und fachlich kompetentes Leitungspersonal erfordert. Dies umfasst auch eine personelle Ausdifferenzierung von Marketing und Vertrieb sowie ein gut organisiertes Rechnungswesen und Controlling. Einige WfbM kalkulieren jedes Angebot, jeden Auftrag vor und führen nach Abschluss des Auftrags eine Nachkalkulation durch. Dies setzt voraus, dass das Rechnungswesen bis zur Stufe der Kostenträgerrechnung entwickelt ist.

Im Hinblick auf Produktion bzw. Dienstleistungserbringung werden in wirtschaftlich erfolgreichen WfbM zum Teil technologisch anspruchsvolle Aufträge unter Zuhilfenahme von zusätzlichem Personal oberhalb des Stellenschlüssels im Arbeitsbereich bearbeitet. Unter Marketingaspekten weisen die vertieft untersuchten WfbM eine starke Orientierung an der Wirtschaft des regionalen Umfeldes auf. Ihre pädagogisch-rehabilitativen Strategien sind durch einen hohen Stellenwert der Förderung von Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geprägt, was unter anderem durch ausgelagerte, betriebsintegrierte Arbeitsplätze mit Brückenfunktion angestrebt wird. Allerdings sind unter den erfolgreich wirtschaftenden Werkstätten auch solche, die Personen mit komplexem Unterstützungsbedarf (wie im nordrhein-westfälischen Modell) in den Arbeitsbereich integrieren.

Mit den Befragungen der **WfbM-Beschäftigten, ehemaligen Werkstattbeschäftigten, Werkstatträte** und **Frauenbeauftragten** wurde das zentrale Ziel verfolgt, die Sicht der Menschen zum Thema „Entgeltsystem und Alternativen“ einzuholen, die die Arbeit in der Werkstatt aus eigener Erfahrung kennen. Befragt wurden also die Menschen, die unmittelbar von möglichen Reformen des WfbM-Entgeltsystems und verbesserten Bedingungen für Arbeitsmarktübergänge betroffen wären und profitieren könnten; die Befragten äußerten sich hier mithin als Expertinnen und Experten in eigener Sache. Darüber hinaus kamen auch „mittelbar Betroffene“ zu Wort in Gestalt der Angehörigen, gesetzlichen Betreuungspersonen oder Vertrauenspersonen, die (aktive oder ehemalige) Werkstattbeschäftigte bei der Beantwortung des Fragebogens zum Teil unterstützten. Inhaltlich ging es jeweils um die Themenblöcke Kenntnis und Transparenz des Entgeltsystems, Reformoptionen des Entgeltsystems sowie förderliche und hemmende Faktoren für Übergänge in den Arbeitsmarkt bzw. in alternative Beschäftigungsformen.

Zur **Kenntnis des Entgeltsystems** zeigen die Ergebnisse der Befragungen zunächst ein zweigeteiltes Bild: Rund die Hälfte der Befragten kennt das WfbM-Entgeltsystem recht gut auch in Detailspekten; die andere Hälfte kennt sich dagegen wenig oder gar nicht damit aus. Auch Angehörige und beruflich Betreuende schätzen ihre Informiertheit zum WfbM-Entgeltsystem zu einer Hälfte als recht gut ein, die andere Hälfte als weniger gut. Die Werkstatträte und (mit Abstrichen) die Frauenbeauftragten zeigen sich nicht umfassend gut zum Entgeltsystem informiert, so verfügen von ihnen nur relativ wenige über Detailkenntnisse zu geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden oder zur Anzahl der AFÖG-Beziehenden in ihrer Werkstatt. Es erscheint nicht unplausibel, diese gemischten Kenntnisstände zumindest teilweise auch auf die Komplexität und die damit verbundene geringe Transparenz des bestehenden Entgeltsystems zurückzuführen. In dieses Bild passt auch der für Außenstehende etwas frappierende Befund, dass sich nur die Hälfte der Werkstatträte über das Arbeitsergebnis der Werkstatt informiert zeigt – dieser Wert sollte eigentlich erheblich höher ausfallen, angesichts des Mitwirkungsrechts des Werkstattrats bei Darstellung und Verwendung des Arbeitsergebnisses (§5 WMVO).

Mit Blick auf die **Reformdiskussion des WfbM-Entgeltsystems** konnten die verschiedenen Befragtengruppen zum einen ihre Zustimmung oder Ablehnung zu einigen im Fragebogen vorgefertigten Aussagen mit Bezug zu Ausgestaltungsoptionen des Entgeltsystems zum Ausdruck bringen, zum anderen erhielten sie die Möglichkeit, sich dazu in offenen Antworten und eigenen Vorschlägen zu äußern.

In Zusammenfassung der Ergebnisse zu den standardisierten Aussagen ergibt sich zunächst, dass eine einheitliche Entgelthöhe für alle Werkstattbeschäftigte keine ungeteilte Zustimmung findet (drei Viertel der Werkstatträte und jeweils die Hälfte der Befragten aus den anderen drei Befragungen zeigen sich ablehnend). Stärkere Zustimmung (71 bis 77%) gibt es für eine nach Leistung differenzierende Bezahlung mit Ausnahme der ehemaligen Werkstattbeschäftigten (51%). Jeweils nennenswerte Anteile der Befragten stimmen aber auch beiden Aussagen zu („gleicher Lohn für alle“ bzw. „Lohndifferenzierung“). Diese vermeintlich gegensätzlichen Aussagen lassen sich auch so interpretieren: Im ersten Schritt wäre ein auskömmliches und angemessenes Entgelt in gleicher Höhe für alle Werkstattbeschäftigten zu schaffen, im zweiten Schritt darauf aufbauend eine stärkere leistungsorientierte Entgeltkomponente aufzusetzen. Dies implizierte für unterschiedliche Arbeit unterschiedliche Löhne, aber unter Berücksichtigung der individuellen Ausgangslagen.

Die Auswertung der offenen Antworten unterstreicht diese Interpretation. Sehr deutlich kritisieren viele Befragte das viel zu niedrige Entgeltniveau für ihre geleistete Arbeit, mit dem sie nicht einverstanden sind. Gewünscht und gefordert wird eine klare, deutliche Erhöhung des derzeit

geltenden Entgelts, teilweise auf Mindestlohniveau, teilweise auch darunter – sofern die Anhebung jedenfalls so hoch ausfällt, dass Anerkennung und Wertschätzung ihrer Arbeit daraus erkennbar werden. Darüber hinaus müsste die Entgeltreform den Befragten zufolge so gestaltet werden, dass möglichst keine anderen Sozialleistungen mehr erforderlich sind. Schließlich sollte das (künftige) Entgeltsystem auch nachvollziehbar und verlässlich sein. So betonen vor allem Werkstattträte und Frauenbeauftragte, dass das monatliche Entgelt konstant und ohne Schwankungen bleiben sollte.

### **Übergänge aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt**

Das 4. Kapitel widmet sich der Beschäftigung und dem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Möglichkeiten, Unterstützungsressourcen und Schwierigkeiten eines solchen Übergangs werden aus der Perspektive von Werkstattleitungen, derzeit und ehemalig Beschäftigten, Angehörigen und Betreuungspersonen, Werkstattträten und Frauenbeauftragten bewertet.

Übergänge auf den Arbeitsmarkt aus der Werkstatt können direkt, häufiger jedoch mit unterstützenden Maßnahmen erfolgen und gelingen. Zu den vorhandenen, aber noch wenig genutzten Unterstützungsformen zählen das Budget für Arbeit oder auch Inklusionsbetriebe. Eine potenzielle Vorstufe bilden auch WfbM-Arbeitsstellen, die in Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarkts ausgelagert werden. Denn diese „ausgelagerten WfbM-Arbeitsplätze“ sollten aufgrund ihrer höheren Arbeitsmarktnähe Übergänge begünstigen, was bisher allerdings nur in sehr beschränktem Umfang stattfindet. Wie die Befragung der **Werkstattleitungen** zeigt, halten die meisten WfbM auch ausgelagerte Arbeitsplätze vor. Insgesamt verfügten die 300 befragten WfbM über 12.900 ausgelagerte Arbeitsplätze, was einem durchschnittlichen Anteil an allen Werkstattplätzen von 9% entspricht. Von diesen 9% sind rd. 60% Einzelarbeitsplätze und rd. 40% Gruppenarbeitsplätze.

Aus dem Arbeitsbereich der befragten Werkstätten wechselten 294 Beschäftigte im Jahr 2015 auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, diese Zahl nahm bis zum Jahr 2019 auf 447 Beschäftigte zu. Die Quote der Übergänge ist in diesem Zeitraum von 0,26% auf 0,35% gestiegen. Von denjenigen Beschäftigten, die auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gewechselt sind, wurden 82% in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vermittelt, 6% in Unterstützte Beschäftigung und 11% in eine andere Form der Beschäftigung. Die Vermittlung wurde in 77% aller Wechsel durch die WfbM begleitet und in 28% durch den Integrationsfachdienst.

Als Anreiz für einen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sehen zwei Drittel der Werkstattleitungen einen höheren Lohn. Weitere Anreize sind eine Änderung des sozialen Status, die damit verbundene gesellschaftliche Anerkennung, eine Steigerung des Selbstbewusstseins sowie das Gefühl und das Wissen, unabhängig von Sozialleistungen leben zu können. Als Hinderungsgründe für einen solchen Wechsel werden die Sorge, das gewohnte strukturelle und soziale Umfeld zu verlieren, und die Sorge, den Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente zu verlieren, genannt.

Auf die Frage, aus welchen Motiven solch ein Übergang gesucht wurde oder angestrebt wird, antwortete ein Drittel der **Werkstattbeschäftigten** aus dem Arbeitsbereich, dass sie einen Wechsel zumindest überlegenswert finden. Zwei Drittel hingegen haben keinen Wechselwunsch, weil sie sich in der Werkstatt sowohl von der Tätigkeit als auch hinsichtlich der sozialen Einbindung gut aufgehoben fühlen. Mit Blick auf die Motivationen für einen Wechsel(versuch) auf den Arbeitsmarkt betonen die verschiedenen Befragungen ähnliche Motive wie sie bereits von den Werkstattleitungen genannt wurden, setzen dabei aber jeweils unterschiedliche Akzente. Für Werkstattbeschäftigte ist etwa die erwartete höhere Anerkennung für die eigene Arbeit besonders wichtig, für ehemalige Werkstattbeschäftigte dagegen vor allem das höhere Entgelt. Frauenbeauftragte betonen wiederum



insbesondere die mögliche Erweiterung des Tätigkeitsprofils und Lerneffekte. Insgesamt geht es also um Möglichkeiten, einer Arbeit mit besserer Arbeitsqualität und höherer Wertschätzung nachzugehen und dabei zugleich mehr Geld zu verdienen.

Um einen Übergang von der Werkstatt auf den Arbeitsmarkt erfolgreich gestalten zu können, bedarf es allerdings unterstützender Rahmenbedingungen und auch konkreter Hilfen durch unterstützende Personen und Instanzen. Eine gute, umfassende Beratung und Information im Vorfeld des Übergangs sowie Hilfen zum Kennenlernen von Betrieben und zu Bewerbungsprozessen bilden aus Perspektive der vier Befragungen übereinstimmend besonders wichtige Elemente für gelingende Übergangsprozesse. Mit Bezug auf unterstützende Instanzen und Personen betonen ehemalige Werkstattbeschäftigte, Werkstatträte und Frauenbeauftragte vor allem die Rolle von WfbM-Mitarbeitenden, des zukünftigen Arbeitgebers und von Familienangehörigen sowie von Freunden und Freundinnen als häufige beziehungsweise wichtige Unterstützungsinstanzen für den Übergangsprozess.

Hauptgrund für die geringe Anzahl an Übergängen auf den Arbeitsmarkt bildet zunächst der fehlende Übergangswunsch, viele wollen in der Werkstattbeschäftigung bleiben (s.o.). Haupthemmnisse für Übergangsprozesse sind sodann die im Vergleich (deutlich) höheren Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, weswegen sich viele Werkstattbeschäftigte diese Arbeit nicht zutrauen. Auch andere Befürchtungen, etwa vor dem Verlust des vertrauten sozialen Umfeldes oder Diskriminierung im neuen Kollegenkreis, mindern die Übergangsmotivation. Bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern werden durch die Befragten häufiger Vorurteile gegenüber WfbM-Beschäftigten sowie fehlende Kenntnisse zu den Unterstützungsmöglichkeiten für Wechslerinnen und Wechsler aus der WfbM vermutet.

In zusammenfassender Betrachtung der förderlichen und hemmenden Faktoren für die Initiierung und Gestaltung von Übergangsprozessen kommt es demzufolge vor allem auf breit angelegte Information und Kommunikation für alle Beteiligten an. Dafür bedarf es zunächst aktiver Protagonisten wie Werkstattbeschäftigte selbst oder Unterstützungspersonen, die den Prozess federführend in die Hand nehmen. Sodann wäre es erforderlich, sowohl bei WfbM-Beschäftigten als auch bei Arbeitgebern gezielt Befürchtungen und Vorbehalte abzubauen und jeweils besser und konkreter zu informieren. Vermutlich werden die Potenziale dazu noch nicht systematisch genug ausgeschöpft, auch wenn ein aktives Übergangsmanagement von Werkstätten und Betrieben hier und dort auch heute schon praktiziert wird.

### **Ergebnis der rechtswissenschaftlichen Untersuchung**

Das 5. Kapitel enthält die rechtswissenschaftliche Untersuchung der Fragestellung, die im Kontext des übergeordneten Rechts der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), hier insbesondere des Rechts auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK, aus dem EU-Recht, hier insbesondere der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (RL 2000/78/ EG), und aus dem Verfassungsrecht, hier insbesondere des Benachteiligungsverbots wegen einer Behinderung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) untersucht wird. Ausgehend vom geltenden Recht und von bekannten Gestaltungsvorschlägen wird geprüft, in welcher Hinsicht das derzeitige Entgeltsystem reformbedürftig ist und welche Hinweise sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht auf die Grundzüge eines zukunftsfähigen Entgeltsystems ergeben. In zusammengefasster Form ergibt sich:

(1) Menschen mit Behinderungen, die im Arbeitsbereich von WfbM beschäftigt sind, können entweder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sein oder zu den WfbM in einem

arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis stehen (§ 221 Abs. 1 SGB IX). Der Status ist im Einzelfall zu prüfen. Wenn die in § 219 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX genannten rehabilitativen Elemente bei der Beschäftigung im Hintergrund stehen oder in den Hintergrund getreten sind, ist dies ein Indiz für ein Arbeitsverhältnis, in dem das Arbeitsrecht einschließlich des Mindestlohngesetzes auf jeden Fall gilt. Zu dieser Frage besteht keine Rechtsprechung. Es ist jedoch nach unserer Auffassung naheliegend, dass für diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das besondere Entgeltsystem nach § 221 Abs. 2 SGB IX auf Grund teleologischer Reduktion nicht gilt. Der Gesetzgeber wollte mit § 221 Abs. 2 SGB IX nur das Entgeltsystem für WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen regeln, deren Beschäftigung durch die Rehabilitation mitgeprägt ist.

(2) Soweit das Beschäftigungsverhältnis ganz maßgeblich durch die rehabilitativen Ziele nach § 219 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX mitgeprägt ist, stehen die WfbM-Beschäftigten im Arbeitsbereich zu den WfbM in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis. WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen sind nicht als Rehabilitanden nach § 52 SGB IX von der Geltung des Arbeitsrechts ausgeschlossen, weil die WfbM für sie zugleich Arbeitsplatz und Rehabilitationsort ist. Für sie gelten grundsätzlich alle arbeitsrechtlichen Vorschriften, insbesondere Schutzvorschriften, soweit nicht zwingende Gründe dagegensprechen. § 52 SGB IX gilt nur im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich entsprechend (§ 221 Abs. 4 SGB IX).

(3) Die Arbeitnehmerähnlichkeit von WfbM-Beschäftigten dient ihrem Schutz und führt daher von jeher zur Geltung arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften. Unter der Geltung von Art. 27 UN-BRK ist ihre „Arbeitnehmerähnlichkeit“ zudem als möglichst starke Ähnlichkeit zur Rechtsstellung des Arbeitnehmers zu verstehen. Für WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen müsste daher insoweit dem Grunde nach das Mindestlohngesetz gelten. Dies ist weder vom Gesetzgeber des Mindestlohngesetzes noch vom Gesetzgeber des Bundesteilhabegesetzes ausdrücklich ausgeschlossen worden. Die systematische Stellung beider Regelungen zueinander ist aktuell klärungsbedürftig.

(4) Der Gesetzgeber des Bundesteilhabegesetzes hat die besondere Entgeltvorschrift in § 221 Abs. 2 SGB IX beibehalten, ohne sich ersichtlich mit einem möglichen Konflikt mit dem Mindestlohngesetz zu befassen. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, ob § 221 Abs. 2 SGB IX im Einklang mit dem Mindestlohngesetz ausgelegt werden kann. Dies wird dann der Fall sein, wenn das wirtschaftliche Ergebnis der WfbM einen hohen Steigerungsbetrag zulässt, der auch das ggf. nach § 59 Abs. 1 S. 2 und 3 SGB IX wegfallende Arbeitsförderungsgeld kompensieren kann. Die empirische Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass das tatsächlich gezahlte Entgelt in der WfbM in aller Regel keinen Steigerungsbetrag in der notwendigen Höhe enthält.

(5) Wenn eine Auslegung von § 221 Abs. 2 SGB IX in Übereinstimmung mit dem Mindestlohngesetz nicht möglich ist, ist § 221 Abs. 2 SGB IX als speziellere Regelung (*lex specialis*) und als – durch das BTHG – jüngeres Gesetz (*lex posterior*) nach geltendem Recht (*de lege lata*) vorrangig.

(6) Nach unserer Auffassung verstößt die gegenwärtige pauschale Ungleichbehandlung der WfbM-Beschäftigten in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern innerhalb und außerhalb der WfbM in Bezug auf die Geltung des Mindestlohngesetzes durch § 221 Abs. 2 SGB IX gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b) in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 UN-BRK und gegen Art. 1, Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2000/78/EG sowie gegen Art. 6 Abs. 1 RL (EU) 2022/2041. Die Ungleichbehandlung kann nicht damit gerechtfertigt werden, dass eine mögliche Vergleichsgruppe ebenfalls nur aus Menschen mit Behinderungen besteht. Sie kann auch nicht pauschal damit begründet werden, dass in der WfbM Rehabilitation

stattfindet oder dass Arbeit in der WfbM nicht hinreichend produktiv sei. Anknüpfungspunkt der Ungleichbehandlung ist vielmehr aktuell die Arbeit in einem nur Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsbereich, während für Menschen außerhalb einer WfbM – gleich ob behindert oder nicht – kein allgemeiner Produktivitätsvorbehalt oder Rehabilitationsvorbehalt für die Geltung des Mindestlohngesetzes besteht.

(7) § 221 Abs. 2 SGB IX soll – wie auch aus § 221 Abs. 3 SGB IX deutlich wird – das Entgeltsystem im Kontext des mehrpoligen Rechtsverhältnisses regeln, an dem auch die Rehabilitationsträger beteiligt sind. Da zum Arbeitsentgelt auch das Arbeitsförderungsgeld (§ 59 SGB IX) zu zählen ist, ist auch dessen Höhe zu berücksichtigen. Dem Gesetzgeber stehen schon daher verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, das Entgeltsystem im Arbeitsbereich der WfbM neu zu regeln. Zudem ist denkbar, dass das Entgeltsystem differenzierter als bisher ausgestaltet wird.

(8) Das gefundene Ergebnis führt nicht zwingend zur Aufgabe des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses in WfbM. Der Gesetzgeber kann die Geltung oder Nichtgeltung arbeits- und sozialrechtlicher Normen differenziert regeln, soweit er dies aus sachlichen und nichtdiskriminierenden Gründen tut.

(9) Eine mögliche Reform darf das Entgeltsystem nicht isoliert betrachten, sondern muss die weitere Struktur des Werkstättenrechts mit einbeziehen. Eine Reform sollte neben der Verbesserung des Entgeltsystems auch die Beseitigung von rechtlichen Unklarheiten zum Ziel haben und zu einer Gesetzeslage führen, die im Einklang mit Verfassungs-, EU- und Völkerrecht steht.

(10) Für ein Reformkonzept bedarf es aus Gründen der Rechtsklarheit der Grundentscheidung, ob bzw. wann die Beschäftigung in WfbM als Arbeitsverhältnis oder als Rehabilitationsverhältnis anzusehen ist. In beiden Fällen wären Änderungen in der rechtlichen Ausgestaltung des Werkstattverhältnisses notwendig. Verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung können mehr oder weniger stark in die vorhandenen rechtlichen und organisatorischen Strukturen eingreifen.

(11) Die Ausbildung im Berufsbildungsbereich sollte sich im Lichte der Art. 24 und Art. 27 UN-BRK so weit wie möglich an regelhaften Berufsausbildungen orientieren. Dies gilt insbesondere bezüglich des Inhalts der Ausbildung und besserer Anerkennungsmöglichkeiten der Qualifizierung in WfbM. Eine Weiterentwicklung hin zur dualen Berufsausbildung müsste im Hinblick auf einen möglichen Berufsschulunterricht die landesrechtliche Gesetzesebene mitberücksichtigen.

(12) Eine Reform, die die Beschäftigung in WfbM regelhaft als Rehabilitationsverhältnis einstuft, müsste dies im gesetzlichen Auftrag nach § 56 ff. und § 219 ff. SGB IX deutlich herausstellen. Das aktuelle Aufnahmekriterium für die WfbM, wenigstens ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen zu können (§§ 56 Abs. 1, 219 Abs. 2 SGB IX), wäre zum Sinn und Zweck eines Rehabilitationsauftrags widersprüchlich und müsste entfallen.

(13) Das Rehabilitationsverhältnis müsste inhaltlich klar von einem Arbeitsverhältnis zu unterscheiden sein. Bislang sieht das Sozialrecht zudem nur zeitlich befristete Rehabilitationsverhältnisse vor. Die Möglichkeiten einer unbefristeten Rehabilitationsleistung zur Teilhabe am Arbeitsleben müssten rechtlich geprüft werden und bedürften einer entsprechenden gesetzlichen Entscheidung.

(14) Verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung können mehr oder weniger stark in die vorhandenen rechtlichen und organisatorischen Strukturen eingreifen. Dies wird im Hinblick auf die Ausbildung im Berufsbildungsbereich, die Ausgestaltung der Beschäftigung als Rehabilitations- und als Arbeitsverhältnis sowie auf sozialversicherungsrechtliche und grundsicherungsrechtliche Implikationen ausgearbeitet.

### Alternative Entgeltsysteme

Im 6. Kapitel werden Alternativen zum derzeitigen Entgeltsystem aus der Literatur berichtet, aus der Perspektive der Befragten (der Werkstattleitungen, der derzeit und ehemals Beschäftigten, der Werkstattträger und Frauenbeauftragten) aufgezeigt und mit ihren finanziellen Auswirkungen auf die Beschäftigten im Einzelnen und auf die Gesellschaft im Ganzen untersucht.

Die hier untersuchten Vorschläge zur Reform des Entgeltsystems in WfbM lassen sich nach drei Typen unterscheiden: (1) Kleinere Veränderungen ohne strukturelle Reform, (2) Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens und (3) am Mindestlohn orientierte Ansätze. Diese Vorschläge werden im Folgenden zusammenfassend bewertet.

**Tabelle 1: Einkommen der Beschäftigten 2023 und Alternativen, in Euro pro Monat**

Vorschlag	Verfügbares Einkommen	Veränderung zu Status quo		Bedarf an Grund-sicherung
		mit Grund-sicherung	mit Erwerbs-minderungsrente	
Werkstattentgelt 2023 mit Grundsicherung	1.106	-	-	ja
mit Erwerbsminderungsrente	1.129	-	-	nein
<b>1. AFÖG-Erhöhung (CDU) mit GruSi</b>	<b>1.156</b>	<b>50</b>	<b>-</b>	<b>ja</b>
mit Erwerbsminderungsrente	1.179	-	50	nein
<b>2 Basisgeld (WRD und ähnlich BAG WfbM 1)</b>	<b>1.840</b>	<b>734</b>	<b>711</b>	<b>nein</b>
<b>3.1 Vollzeit 37,2 Std./Woche, MiLo bei Vollzeit (ISG und ähnlich BAG WfbM 2)</b>	<b>1.579</b>	<b>473</b>	<b>450</b>	<b>nein</b>
<b>3.2 Vollzeit netto 29,2 Std./Woche mit MiLo (ISG-Erhebung)</b>	<b>1.322</b>	<b>217</b>	<b>193</b>	<b>nein</b>
<b>3.3 MiLo 15 Std./Woche</b>	<b>1.169</b>	<b>63</b>	<b>40</b>	<b>ja</b>

Quelle: Zitierte Veröffentlichungen; Berechnung des ISG 2023

#### (1 Kleinere Veränderungen ohne strukturelle Reform)

Der Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion (2020, den Grundbetrag konstant zu halten und stattdessen das steuerfinanzierte AFÖG zu erhöhen, hat nur geringe Auswirkungen. Dieser Vorschlag führt zu Mehrkosten in Höhe von 166 Mio. Euro bzw. 5%.

- Dieser Betrag kommt den Beschäftigten zugute. Die nur geringfügige Einkommensverbesserung beseitigt aber nicht die Angewiesenheit auf Leistungen der Grundsicherung.
- Die WfbM haben aufgrund der Erhöhung des AFÖG statt des Grundbetrages größeren Spielraum zur Gestaltung des Steigerungsbetrages.
- Das Entgeltsystem bleibt so intransparent wie bisher, da es weiterhin drei Entgeltkomponenten umfasst, die durch Grundsicherung oder Erwerbsminderungsrente als vierte Komponente ergänzt werden.

- Der Unterschied zum allgemeinen Arbeitsmarkt bleibt unverändert bestehen, und auch die Anreize, auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln, ändern sich nicht.

Die grundlegenden Ziele, die mit einer Reform des Entgeltsystems verknüpft sind, werden auf diesem Weg nicht erreicht.

## (2) Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens

Die Konzepte, die die Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens vorsehen, sind mit den höchsten Kosten von rd. 6,1 Mrd. Euro im Jahr 2023 verbunden. Dies sind 2,5 Mrd. Euro mehr als die Kosten des derzeitigen Entgeltsystems.

- Für die Beschäftigten führen diese Vorschläge zu den höchsten Einkommenszuwächsen, die im Jahr 2023 etwa 63% mehr Entgelt ausmachen als im derzeitigen System einschließlich Grundsicherung.
- Da diese Einkommen steuerfinanziert sein sollen, entstehen für die WfbM keine Mehrkosten. Sie können nach wie vor den erwirtschafteten Steigerungsbetrag für (geringfügige) Differenzierungen der Entgelthöhe nutzen.
- Da das Grund- oder Basiseinkommen über die WfbM zusammen mit dem Entgelt ausgezahlt wird, entsteht ein vereinfachtes und damit auch transparenteres Vergütungssystem. Ergänzende Leistungen der Grundsicherung sind in der Regel nicht erforderlich, so dass die damit verbundene Unsicherheit über das Ergebnis von Einkommensprüfungen entfällt.
- Diese Vorschläge führen zwar zu deutlichen finanziellen Verbesserungen für die Beschäftigten und mehr Transparenz der Entgeltzahlungen, bleiben aber ohne Bezug zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Charakter einer „Sonderwelt“ wird damit nicht beseitigt, und Anreize zu einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt werden nicht verstärkt. Aufgrund der Höhe der Leistung könnten Übergänge sogar gehemmt werden.

## (3) Am Mindestlohn orientierte Ansätze

Die Kosten, die durch die am Mindestlohn orientierten Vorschläge entstehen, liegen zwischen 3,9 Mrd. Euro (Variante 3.3) und 5,2 Mrd. Euro (Variante 3.1) und fallen damit etwas niedriger aus als die, die mit der Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens verbunden sind. Der entscheidende Faktor ist der Umfang der Arbeitszeit, die mit dem Mindestlohn vergütet werden soll. Hier wurden Varianten geprüft, die zwischen 29,2 Wochenstunden (empirisch ermittelte durchschnittliche Nettoarbeitszeit nach Abzug erweiterter Pausen- und Maßnahmenzeiten) und 37,2 Wochenstunden durchschnittlicher Bruttoarbeitszeit liegen, jeweils zuzüglich eines weiteren Vergütungsanteils der WfbM. Sehr weitgehende Reformvorschläge mit Orientierung an den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes setzen bei einer Brutto-Vollzeit von 39 Wochenstunden an. Allerdings sind die erweiterten Pausen- und Maßnahmenzeiten in WfbM nicht nur ein „etwas weniger“ an produktiver Arbeitszeit, sondern beruhen auf einem gesetzlichen Anspruch nach § 5 Abs. 3 und § 6 Abs. 1 Satz 2 WVO, der mit dem besonderen behinderungsbedingten Bedarf begründet ist. Da auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Pausenzeiten nicht vergütet werden, legt dies den Schluss nahe, dass diese Zeitanteile nicht der zu vergütenden Arbeitszeit, sondern der rehabilitativ genutzten Zeit zuzurechnen sind.

Eine Angewiesenheit auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung entstand im Jahr 2019 bei dem seinerzeit geltenden Mindestlohn von 9,19 Euro und dem durchschnittlichen Grundsicherungsanspruch von 810 Euro schon unterhalb von 37,2 Wochenstunden. Im Jahr 2023 wurde einerseits der Grundsicherungsanspruch durch Einführung des Bürgergeldes spürbar erhöht,

der Bedarf (Regelbedarf sowie Wohn- und Heizkosten) ist auf durchschnittlich 936 Euro pro Monat gestiegen. Noch stärker ist aber der Mindestlohn mit der seit Oktober 2022 geltenden Höhe von 12 Euro pro Stunde gestiegen mit dem Effekt, dass im Jahr 2023 schon oberhalb von 30,1 vergüteten Wochenstunden im Durchschnitt kein Anspruch auf Grundsicherung mehr besteht.

In Kapitel 6.4.2 werden die finanziellen Auswirkungen der hier diskutierten Entgeltvarianten in einer Gesamtbilanz abgeschätzt, die hier im Überblick dargestellt (Tabelle 2) und an der angegebenen Stelle im Detail erläutert wird.

**Tabelle 2: Gesamtbilanz der Entgeltvarianten in Mio. Euro pro Jahr (Jahr 2023)**

	Geschätzte WfbM- Einkommen	1. AFöG- Erhöhung	2. Basis- geld	3.1 Vollzeit 37,2 Std.	3.2 VZ netto 29,2 Std.	3.3 MiLo für 15 Std.
Arbeitsentgelt WfbM (ohne AFöG)	597	597	597	597	597	597
AG-Anteil Sozialversicherung	230	355	230	1.415	1.137	643
<b>Summe Arbeitgeber</b>	<b>828</b>	<b>952</b>	<b>828</b>	<b>2.013</b>	<b>1.734</b>	<b>1.240</b>
<b>Steuern</b>						
Aufwendungen LKZ	157	323	5.474	6.401	5.024	2.581
Grundsicherung 42% der Besch.	1.215	1.215	0	0	0	1.333
Erstattung erhöhter RV-Beitrag	1.556	1.496	1.556			
Einnahmen	0	0	0	-348	-102	0
<b>Summe Staat</b>	<b>2.929</b>	<b>3.035</b>	<b>7.030</b>	<b>6.053</b>	<b>4.923</b>	<b>3.914</b>
<b>Sozialversicherung</b>						
Erwerbsminderungsrente 50% der Besch.	1.638	1.638	/			
AN-Anteil	/	/	0	-1.440	-1.157	-654
AG-Anteil	-1.786	-1.851	-1.786	-1.415	-1.137	-643
<b>Summe Sozialversicherung</b>	<b>-149</b>	<b>-213</b>	<b>-1.786</b>	<b>-2.855</b>	<b>-2.294</b>	<b>-1.297</b>
<b>Gesamtkosten (ohne EMR)</b>	<b>3.607</b>	<b>3.774</b>	<b>6.071</b>	<b>5.210</b>	<b>4.363</b>	<b>3.858</b>
Mehrkosten ggü. 2023	0	166	2.464	1.603	756	250
Mehrkosten im Verhältnis		5%	68%	44%	21%	7%

Quelle: Zitierte Veröffentlichungen und Berechnung des ISG 2023; AG-Anteil bei Status quo und Varianten 1 und 2 mit erhöhtem Rentenbeitrag

Mit Bezug auf die Mindestlohnmodelle bleibt festzuhalten:

- Den Beschäftigten kann auf diesem Wege ein Erwerbseinkommen ermöglicht werden, das zwar noch im unteren Lohnbereich bleibt, aber im Regelfall existenzsichernd ist, soweit es sich nicht um eine Teilzeitbeschäftigung handelt. Für die Beschäftigten sind damit Einkommenszuwächse gegenüber ihrem derzeitigen, durch Grundsicherung ergänzten Einkommensniveau verbunden, die im Jahr 2023 zwischen 20% (Vollzeit netto) und 43% (Vollzeit brutto) liegen. Im Vergleich zum derzeitigen Einkommen mit Erwerbsminderungsrente lägen die Mindestlohnvarianten um 17% (Vollzeit netto) und 40% (Vollzeit brutto) höher.
- Die Arbeitgeberanteile sollen eine Lohndifferenzierung nach Anforderungsniveau der Tätigkeit ermöglichen, wenn auch die Spielräume dafür begrenzt sind.
- Die Entgelte werden nach diesem Modell wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vom Arbeitgeber und damit „aus einer Hand“ gezahlt, indem ein Entgelt vereinbart wird, das auf einem am Mindestlohn orientierten Lohnkostenzuschuss basiert und aus den Mitteln des Arbeitsergebnisses leistungsbezogen ergänzt wird. Diese Entgelte sind transparent, gut

nachvollziehbar und schwanken, soweit ergänzende Grundsicherungsleistungen vermieden werden, nicht entsprechend der Anrechnungsverfahren der Grundsicherungsträger.

- Höhere WfbM-Entgelte vermindern den finanziellen Anreiz, in eine reguläre Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Andere Motive wie ein höherer Status bleiben aber unvermindert wirksam.
- Klärungsbedürftig bleibt, wie die rechtliche Regelung im Rentenversicherungsrecht bei diesen Modellen auszugestalten ist. Es könnte bei der bisherigen Sonderregelung bleiben, wonach für die WfbM-Beschäftigten erhöhte Rentenversicherungsbeiträge auf Kosten des Bundes gezahlt werden. Eine Fortschreibung der arbeitsplatzbezogenen Sonderregelung hätte jedoch den Nachteil, dass der Übergang zu einem anderen Arbeitgeber weiter mit erheblichen Nachteilen in der rentenrechtlichen Sicherung verbunden wäre. Die WfbM würden so nicht näher an einen Beschäftigungsort des allgemeinen Arbeitsmarkts rücken. Alternative Regelungen könnten entweder die erhöhten Rentenversicherungsbeiträge personenbezogen statt arbeitsplatzbezogen vorsehen oder den Grundrentenzuschlag so reformieren, dass behinderungsbedingte Nachteile in der Alterssicherung stärker ausgeglichen werden. Beide Lösungen würden Zuschüsse aus Bundesmitteln erfordern.
- Vergütungen auf dem Mindestlohniveau sind in der Regel nicht aus dem Arbeitsergebnis finanzierbar. Für die WfbM wurde daher in den Modellberechnungen ein konstanter Beitrag auf dem derzeitigen Niveau angenommen. Alle Mindestlohnmodelle sind auf Subventionen aus Steuermitteln angewiesen. Diese sind nicht als reine Zusatzkosten zu kalkulieren, sondern eingesparte Grundsicherungsleistungen sind (unter der Voraussetzung einer gewissen Verschränkung beider Haushalte) gegenzurechnen.
- Die am Mindestlohn orientierten Modelle legen die Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zugrunde. Eine Überwindung der Trennung zwischen dem allgemeinen Arbeitsmarkt und der „Sonderwelt“ WfbM wird dadurch sowohl objektiv aufgrund der Einheitlichkeit der geltenden Vergütungsmaßstäbe, als auch subjektiv aus Sicht der Beschäftigten erreicht, die ein Selbstverständnis der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt entwickeln können.

### **Handlungsempfehlungen**

Abschließend werden im 7. Kapitel aus den Untersuchungsergebnissen Handlungsempfehlungen abgeleitet, die die Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, die Einführung existenzsichernder Entgelte sowie Ansatzpunkte zur Stärkung von Inklusion und Teilhabe betreffen.

Ein gesonderter Anhang informiert über die eingesetzten Erhebungsinstrumente und erläutert die in der Studie angewandten methodischen Verfahren.

Folgende Empfehlungen wurden für die Reform des WfbM-Systems entwickelt:

#### **(1) Schnittstellen zwischen Bildungs- und Werkstattssystem**

Zugänge zum Werkstattssystem sollten reduziert werden. Stattdessen sollten im Vorfeld Eintrittsmöglichkeiten in das reguläre Ausbildungssystem beziehungsweise in den Arbeitsmarkt befördert werden. Dazu können Betriebspraktika für Schüler\*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf sowie passgenaue und bedarfsorientierte Ausbildungsangebote in Betrieben für Jugendliche mit Beeinträchtigungen beitragen.

Eine Umgestaltung des Berufsbildungsbereichs (BBB) könnte durch seine Ausgliederung aus den WfbM erfolgen. Der BBB könnte auch aus den WfbM ausgelagert und als inklusiv angelegtes

Bildungszentrum konzipiert werden, das für alle Auszubildenden mit Beeinträchtigungen zugänglich ist.

Die in WfbM möglichen Qualifizierungen sollten besser anerkannt werden. Das Ausbildungssystem sollte flexibler und passgenauer auf die Bedarfslagen unterschiedlicher Personengruppen abgestimmt werden, indem z.B. eine Modularisierung von Ausbildungsgängen erfolgt und die Möglichkeit zu gestuften Qualifikationsbausteinen und Teilabschlüssen gegeben wird. Notwendig wäre auch, die Ausbildungsdauer zu flexibilisieren, indem Ausbildungsgänge auch in Teilzeit angeboten oder die Ausbildungsdauer individuell verlängert wird.

Strukturell bedarf es hierfür sowohl dualer Ausbildungsmodelle in Kooperationen mit Unternehmen wie auch der Möglichkeit, die theoretischen Ausbildungsinhalte über Berufsschulunterricht erlernen zu können.

## (2) Zukunfts- und Leistungsfähigkeit von WfbM sichern

Für die ökonomische Leistungsfähigkeit der WfbM könnten sich klarer ausformulierte Unternehmensstrategien als hilfreich erweisen. Eine Grundlage kann ein ausformuliertes Leitbild sein, weiterhin sind partizipative Führungsstile und dezentralisierte Entscheidungsprozesse förderlich. In technischer Hinsicht benötigen WfbM spezifische Softwarelösungen für betriebswirtschaftliche Steuerung und die effiziente Bearbeitung administrativer Aufgaben.

Die Breite des Tätigkeitsspektrums sollte bei manchen WfbM zugunsten der Tiefe verringert werden, um eine unwirtschaftliche Überdiversifizierung des Erzeugnisprogramms zu vermeiden. Zugleich sollte die Intensität im Bereich Marketing und Vertrieb erhöht und die Netzwerkarbeit im regionalen Umfeld weiter verbessert werden. Ein gut entwickeltes internes Rechnungswesen, gekoppelt mit einem ausgereiften Controllingssystem, ermöglicht in hohem Maße eine gute betriebswirtschaftliche Steuerung der WfbM.

Fort- und Weiterbildung muss für die Mitarbeiter\*innen im Arbeitsbereich stärker akzentuiert werden. Dabei sollen die Bildungsinhalte weitgehend an der Praxis der Arbeit in der WfbM orientiert sein. Zur Ermöglichung einer behinderungsgerechten beruflichen Fort- und Weiterbildung sowie ggf. einer Umschulung bedarf das SGB IX einer Ergänzung, die sich inhaltlich an die allgemeinen Pflichten der Arbeitgeber schwerbehinderter Menschen in § 164 SGB IX und § 67 BBiG anschließt.

## (3) Förderung von Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Zur Förderung von Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sollten sowohl Vorbehalte der Unternehmen (z.B. unzureichende Kenntnis von Unterstützungsmöglichkeiten) als auch Sorgen der Beschäftigten (z.B. wegen Verlust des Rentennachteilsausgleichs, der gewohnten Tagesstruktur, des sozialen Umfelds sowie Unsicherheit bezüglich des Anforderungsniveaus und der Akzeptanz durch Kolleg\*innen) thematisiert und bearbeitet werden.

Ausgelagerte Arbeitsplätze können die Chancen auf persönliche Begegnung, kooperativen Austausch mit Unternehmen und einen erfolgreichen Wechsel auf ein Beschäftigungsverhältnis im Arbeitsmarkt verbessern. Darum sollte der Anteil ausgelagerter Arbeitsplätze erhöht werden, die zu einer höheren Anzahl erfolgreicher Übergänge auf den Arbeitsmarkt führen. Mehr Übergänge könnten etwa durch öffentlich geförderte und/oder tariflich vereinbarte Übergangsregeln von ausgelagerten



Arbeitsplätzen in andere Arbeitsverhältnisse einschließlich einer zeitlichen Maximaldauer der ausgelagerten Werkstatttätigkeit unterstützt werden.

Um den Weg auf einen inklusiven Arbeitsmarkt zu ebnen, schlagen wir vor:

- Die Instrumente Unterstützte Beschäftigung und Budget für Arbeit sollten stärker genutzt werden.
- Die Beschäftigungsmöglichkeiten in Inklusionsbetrieben sollten weiter ausgebaut werden.
- Die Förderung des Übergangs seitens der WfbM muss dort strukturell verankert (Übergangsmangement) und finanziell unterstützt werden.
- Auch die Unternehmen sollten über Inklusionsmanagement verfügen und durch finanzielle Anreize motiviert werden. Berührungsängste und Unkenntnis der Unternehmensbelegschaften sollten abgebaut werden.
- Übergänge müssen kontinuierlich begleitet und ggf. stufenweise gestaltet werden.
- Die Mobilität zur Erreichung des Arbeitsplatzes sollte gefördert werden.

#### (4) Existenzsichernde Entgelte

Für ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem mit Vergütungen auf existenzsicherndem Niveau ergeben sich aus den Untersuchungsergebnissen folgende Handlungsempfehlungen:

- Das Entgeltsystem sollte so ausgestaltet sein, dass eine Angewiesenheit auf Grundsicherungsleistungen bei einer Vollzeitbeschäftigung entfällt.
- Die Entgeltzusammensetzung sollte vereinfacht werden.
- Ein alternatives Entgeltsystem sollte stetig und vom Arbeitsergebnis unabhängig sein.
- Ein auskömmliches Entgeltniveau soll eine Grundlage bilden, über die hinausgehend eine Entgeltkomponente leistungsgerecht variiert werden kann.
- Das Ziel eines mindestens existenzsichernden Niveaus bei gleichzeitigem Spielraum für leistungsbasierte Differenzierung scheint durch ein steuersubventioniertes Mindestlohnmodell gut erreichbar zu sein. Dabei ist zu unterscheiden zwischen einer nach dem Mindestlohn vergüteten Nettoarbeitszeit und Zeiten für Pausen und rehabilitative Maßnahmen.
- Die Geltung des Mindestlohns sollte als Regelfall vorgesehen werden. Ausnahmen, in denen die Rehabilitation im Vordergrund steht, sind denkbar.
- Eine denkbare systemgerechte Weiterentwicklung könnte darin bestehen, zusätzlich zum steuerlich subventionierten Mindestlohniveau einen leistungsbezogenen Betrag aus dem Arbeitsergebnis der WfbM zu zahlen.
- Das Risiko einer Armutslage während oder nach der Phase der Erwerbstätigkeit, das derzeit durch einen behinderungsbedingten WfbM-arbeitsplatzbezogenen Rentennachteilsausgleich abgesichert wird, sollte durch einerseits eine existenzsichernde Vergütung der Erwerbstätigkeit und andererseits einen auskömmlichen Altersrentenanspruch vermieden werden. Dabei muss politisch entschieden werden, ob dies weiterhin durch eine Regelung des Nachteilsausgleichs auf der Beitragsseite erfolgen soll, die nicht mehr an die WfbM als Arbeitsplatz gekoppelt ist, oder ob eine Weiterentwicklung auf der Leistungsseite in der Systematik des Grundrentenzuschlags erfolgt.
- Mit der Loslösung des rentenrechtlichen Nachteilsausgleichs vom Arbeitsplatz WfbM entfielen ein Hemmnis des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Den damit verbundenen Sorgen sollte mit einer unabhängigen Rentenberatung in einfacher und leichter Sprache begegnet werden.

- Um den WfbM-Beschäftigten einen gleichberechtigten Anspruch auf Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld zu ermöglichen, sollten sie regelhaft in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden.
- Ergänzende Sozialleistungen, die trotz Geltung des Mindestlohns im Einzelfall benötigt werden könnten, sollten aus gleichheitsrechtlichen Erwägungen nach den Regelungen des SGB II (Bürgergeld) erbracht werden.
- Das Recht der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sollte vom Beschäftigungsort gelöst werden.

#### (5) Stärkung von Inklusion und Teilhabe

Die gegenwärtige Rechtslage schließt nicht aus, dass einzelne Werkstattbeschäftigte bereits heute in einen Arbeitnehmer-Status überführt werden können, dies sollte häufiger ermöglicht werden. Die regelhafte Ausgestaltung der Beschäftigung in WfbM als Arbeitsverhältnis kommt dem Leitbild von Art. 27 UN-BRK am nächsten und würde dem Umstand gerecht, dass die Anforderungen, die § 611a BGB an das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses stellt, schon heute häufig in der WfbM erfüllt sein könnten.

WfbM müssen als Unternehmen und damit als integraler Bestandteil des allgemeinen Arbeitsmarktes verstanden werden. In diesem Zusammenhang ist die Differenzierung in ein Arbeitnehmer- und ein arbeitnehmerähnliches Verhältnis inklusionshinderlich. Darum ist die rechtliche Formulierung dieses Status genauer zu klären unter Berücksichtigung behinderungs- bzw. beeinträchtigungsbedingter Schutzrechte.

Es wäre eine deutlichere Trennung von Arbeitsverhältnis und Rehabilitationsverhältnis zu erwägen. Damit würde das auf dem Verständnis des BTHG beruhende Konzept der Trennung von Fachleistung und Lebensunterhalt auch im Arbeitsbereich weitergeführt werden. Der Bedarf an Rehabilitationsleistungen könnte personenzentriert, nach individueller Ermittlung im Gesamtplan-/ Teilhabeplanverfahren (§ 117 ff., § 19 ff. SGB IX), erbracht werden. Die organisatorische und wirtschaftliche Trennung von Produktionsbetrieb und rehabilitativer Fachleistungen wäre möglich.

In einem weiteren Schritt könnten die WfbM zu Arbeitgebern transformiert und die Werkstattbeschäftigung nach den Regeln des Budgets für Arbeit (§ 61 SGB IX) finanziert werden. In diesem Rahmen könnte eine angemessene und transparente Entlohnung über die Schaffung tarifvertraglicher Regelungen gebildet werden. Der Ausrichtung nach Art. 27 UN-BRK folgend, könnte sich die WfbM Schritt für Schritt auch für Beschäftigte ohne Behinderungen als Arbeitsort öffnen.

Ein am Mindestlohn orientiertes Entgeltsystem legt die Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zugrunde. Die Trennung zwischen dem allgemeinen Arbeitsmarkt und der „Sonderwelt“ WfbM wird aufgrund der dann geltenden einheitlichen Vergütungsmaßstäbe zum einen objektiv überwunden. Zum anderen wird diese Trennung auch aus subjektiver Sicht der Beschäftigten überwunden, die ein Selbstverständnis der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt entwickeln können.

# 1. Einleitung

In Deutschland arbeiten etwa 300.000 Menschen in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). WfbM erfüllen unterschiedliche Funktionen (§ 219 SGB IX): Sie bieten voll erwerbsgeminderten Personen eine Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben mit einem breiten Spektrum an Tätigkeitsbereichen und stellen zugleich die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens sicher. Diese wirtschaftliche Funktion wird flankiert durch fachliche Anleitung und Begleitung der Beschäftigten mit dem Ziel der Weiterentwicklung bzw. Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit (rehabilitative Funktion), einhergehend mit einer sozialen Einbindung und Tagesstruktur (soziale Funktion). Hinzu kommt die Integrationsfunktion auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, was zusammengenommen als ‚Tripelmandat‘ beschrieben wird.<sup>1</sup> Dafür werden sie insbesondere durch die Träger der Arbeitsförderung und der Eingliederungshilfe refinanziert. Aus den erwirtschafteten Arbeitsergebnissen der Werkstätten<sup>2</sup> wird das Arbeitsentgelt der Beschäftigten entrichtet. Darüber hinaus sind die Werkstätten dazu aufgefordert, die Inklusion ihrer Beschäftigten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern (Inklusionsfunktion) – dies fordert die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Ferner stellt dies auch einen gesetzlichen Auftrag nach § 219 Absatz 1 Satz 3 SGB IX. dar.

Die Vergütung von WfbM-Beschäftigten setzt sich aus drei Entgeltkomponenten zusammen: einem fixen Grundbetrag und einem individuell bemessenen Steigerungsbetrag (§ 221 Abs. 2 SGB IX) sowie einem Arbeitsförderungsgeld, das das gesamte Arbeitsentgelt bis zur Grenze von 351 Euro aufstockt (§ 59 SGB IX). Hieran wird kritisiert, dass es an Transparenz fehle: Die Festsetzung von Grundbetrag und Arbeitsförderungsgeld sowie die Bemessungskriterien des leistungsabhängigen Steigerungsbetrags seien für die Beschäftigten nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Gleichfalls herrscht zunehmend Kritik an der Entgelthöhe sowie an der nur geringen Erfolgsquote, von einer WfbM in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im August 2020 die Arbeitsgemeinschaft von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH und infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH in Kooperation mit Prof. Dr. Felix Welti und Prof. Dr. Arnold Pracht mit der Durchführung des Forschungsvorhabens „Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ beauftragt. Die Durchführung der Studie wurde durch eine Steuerungsgruppe begleitet, die von der Konzeption bis zum Entwurf des Ergebnisberichts mit ihren konstruktiven und kritischen Hinweisen wertvolle Beiträge geleistet hat – dafür sei den Mitgliedern herzlich gedankt.

Im Ergebnis der Studie sollen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung oder Neugestaltung des Entgeltsystems in WfbM herausgearbeitet werden. Das Ziel der Untersuchung ist, zu ermitteln, ob die Arbeit der Werkstattbeschäftigten angemessen vergütet wird, ob diesbezüglich ein Änderungsbedarf besteht und wie ein verändertes Entgeltsystem ggf. aussehen könnte. In diesem Zusammenhang soll das Entgeltsystem möglichst transparenter als bisher gestaltet werden.

<sup>1</sup> Bendel; Richter & Richter 2015, S. 9.

<sup>2</sup> Nach § 12 Abs. 4 WVO ist das Arbeitsergebnis die Differenz aus den Erträgen und den notwendigen Kosten des laufenden Betriebes im Arbeitsbereich der Werkstatt.

Darüber hinaus gilt es zu prüfen, welche alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für Werkstattbeschäftigte und Schulabgänger\*innen von Förderschulen sowie andere Personen, die gegenwärtig als Zielgruppe der WfbM angesehen werden, bestehen.<sup>3</sup>

Diese komplexen Fragestellungen wurden mit einer Mischung aus verschiedenen methodischen Ansätzen bearbeitet, um statistische Daten auszuwerten, den rechtswissenschaftlichen Kontext zu untersuchen und die Perspektiven der in unterschiedlicher Weise beteiligten Personengruppen zu ermitteln.

Der Abschlussbericht beinhaltet die zentralen Ergebnisse der Studie sowie die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen. Im 2. Kapitel wird die Arbeit in WfbM anhand aktueller statistischer Daten beleuchtet und aus der Perspektive von Werkstatteleitungen, Werkstattbeschäftigten sowie ehemals Beschäftigten dargestellt.

Das 3. Kapitel konzentriert sich auf das Entgeltsystem und stellt zunächst die derzeitige finanzielle Lage der Beschäftigten und das Volumen der hier insgesamt aus verschiedenen Quellen fließenden Mittel dar. Weiterhin werden Einschätzungen zum derzeitigen Entgeltsystem seitens der Werkstatteleitungen und der Beschäftigten berichtet. Zudem werden Ergebnisse einer qualitativen Vertiefungsstudie, die in acht ausgewählten Werkstätten durchgeführt wurde, dargestellt.

Das 4. Kapitel widmet sich den Übergängen aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Möglichkeiten, Unterstützungsressourcen und Schwierigkeiten eines solchen Übergangs werden aus der Perspektive von Werkstatteleitungen, derzeit und ehemalig Beschäftigten, Angehörigen und Betreuungspersonen, Werkstatträten und Frauenbeauftragten bewertet.

Das 5. Kapitel enthält die rechtswissenschaftliche Untersuchung der Fragestellung, die hier im Kontext des übergeordneten Rechts der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), des EU-Rechts und des nationalen Rechts untersucht wird. Ausgehend vom geltenden Recht und von bekannten Gestaltungsvorschlägen wird geprüft, in welcher Hinsicht das derzeitige Entgeltsystem reformbedürftig ist und welche Hinweise sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht auf die Grundzüge eines zukunftsfähigen Entgeltsystems ergeben.

Im 6. Kapitel werden Alternativen zum derzeitigen Entgeltsystem aus der Literatur berichtet, aus der Perspektive der Befragten (der derzeit und ehemalig Beschäftigten, der Werkstatträte und Frauenbeauftragten) aufgezeigt und mit ihren finanziellen Auswirkungen auf die Beschäftigten im Einzelnen und auf die Gesellschaft im Ganzen untersucht.

Abschließend werden im 7. Kapitel aus den Untersuchungsergebnissen Handlungsempfehlungen abgeleitet, die die Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, die Einführung existenzsichernder Entgelte sowie Ansatzpunkte zur Stärkung von Inklusion und Teilhabe betreffen.

Ein gesonderter Anhang informiert über die eingesetzten Erhebungsinstrumente und erläutert die in der Studie angewandten methodischen Verfahren.

---

<sup>3</sup> Eine historische Aufarbeitung des Entstehungsprozesses der WfbM oder eine international vergleichende Analyse ähnlicher Beschäftigungsformen sind nicht Ziel der Untersuchung.

## 2. Arbeiten in der WfbM: Beschäftigten- und Tätigkeitsstrukturen derzeitiger und ehemaliger Beschäftigter

### 2.1 Anzahl der WfbM-Beschäftigten – statistische Grundlagen

Das Bundesamt für soziale Sicherung (BAS) erstellt jährlich eine Statistik zur Gesamtzahl der behinderten Menschen in Werkstätten, für die Rentenbeiträge gezahlt werden.<sup>4</sup> Die Zahl der Beschäftigten wird in dieser Statistik für das Jahr 2019 mit 294.500 Personen, für das Jahr 2020 mit 292.961 Personen und für das Jahr 2021 mit 287.721 Personen angegeben. Allerdings handelt es sich dabei um die Jahresgesamtzahl, während für die vorgenommene Division zur Ermittlung der monatlichen Entgelte eine jahresdurchschnittliche Stichtagszahl der Beschäftigten erforderlich ist,<sup>5</sup> die aber statistisch nicht ausgewiesen wird. Somit muss zunächst die Zahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Personen ermittelt werden.

An dieser Stelle hilft ein Blick in die Statistik der Eingliederungshilfe weiter, da das Statistische Bundesamt sowohl die Jahresgesamtzahl als auch die Zahl der Beschäftigten zum Stichtag des 31.12. ausweist. Eine Jahresdurchschnittszahl (JD) lässt sich auf dieser Grundlage als Mittelwert zwischen den Jahresenddaten (JE) zweier Jahre bilden. Die Zahl der Beschäftigten im Jahresdurchschnitt 2019 ergibt sich somit als arithmetisches Mittel aus den Jahresendzahlen zum 31.12.2018 und 31.12.2019, sie beträgt auf Basis der Sozialhilfestatistik 273.570 Personen. Diese Zahl entspricht 94% der 291.230 Personen, die laut Sozialhilfestatistik im Laufe des Gesamtjahres 2019 in WfbM beschäftigt waren. Anhand dieser Relation lässt sich aus der Zahl der im Gesamtjahr Beschäftigten nach der WfbM-Statistik des BMAS die Zahl der im Jahresdurchschnitt Beschäftigten schätzen. Demnach lag die Zahl der im Jahresdurchschnitt Beschäftigten bei 271.810 im Jahr 2017, bei 274.412 im Jahr 2018, bei 276.675 im Jahr 2019, bei 275.207 im Jahr 2020 und 270.321 Personen im Jahr 2021.

Die Einschränkung dieser Statistik besteht allerdings darin, dass sie nur die Beschäftigten zählt, für die die Eingliederungshilfe der zuständige Leistungsträger ist (was auf die weitaus meisten Beschäftigten zutrifft), nicht aber die Beschäftigten, für die andere Rehabilitationsträger wie z.B. die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, der Kriegsofopferfürsorge oder der öffentlichen Jugendhilfe (vgl. § 6 Abs. 1 SGB IX) zuständig sind. Vergleicht man die Jahresgesamtzahlen aus der Statistik zur Rentenversicherung des BAS und der Eingliederungshilfestatistik des Statistischen Bundesamts, so waren im Jahresverlauf 2019 in der Trägerschaft der Eingliederungshilfe 291.230 Beschäftigte bzw. 99% aller Beschäftigten im Arbeitsbereich der WfbM, während 1% aller Beschäftigten in anderer Leistungsträgerschaft finanziert wurden.

Annäherungsweise lässt sich somit die Zahl der im Jahresdurchschnitt im Arbeitsbereich Beschäftigten dadurch ermitteln, dass die Relation zwischen Jahresdurchschnittszahl und Jahresgesamtzahl gemäß der Eingliederungshilfestatistik auf die Jahresgesamtzahl der Rentenstatistik übertragen wird. Im Jahr 2019 lag die Relation zwischen Jahresdurchschnittszahl und

<sup>4</sup> Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS): Statistik zur Rentenversicherung von behinderten Menschen in Werkstätten, übermittelt nach § 4 Abs. 1 Aufwendungserstattungsverordnung (AufwErstVO)

<sup>5</sup> Dies lässt sich mit folgendem Beispiel erläutern: Wenn in einem Jahr für einen besetzten Arbeitsplatz 2.400 Euro vergütet werden, entspricht dies  $2.400 : 12 = 200$  Euro pro Monat. Wenn aber auf diesem Arbeitsplatz zwei Personen arbeiten, nämlich eine Person im ersten Halbjahr und eine weitere im zweiten Halbjahr, würde eine Division durch die Jahresgesamtzahl nur den halben Betrag ergeben:  $2.400 : 24 = 100$  Euro. Daher erfordert diese Berechnung eine Jahresdurchschnittszahl – im Beispiel ist der Arbeitsplatz im Jahresdurchschnitt mit einer Person besetzt.

Jahresgesamtzahl der Eingliederungshilfestatistik im Bundesdurchschnitt bei 94%. Anhand dieser Relation lässt sich berechnen, dass der in der Rentenstatistik für das Jahr 2019 ausgewiesenen *Jahresgesamtzahl* von 294.500 Beschäftigten eine *Jahresdurchschnittszahl* von geschätzt 276.675 Beschäftigten entspricht (Tabelle 3).

Die auf dieser Basis ermittelte Zahl der im Jahresdurchschnitt 2019 Beschäftigten ist um rd. 3.100 Beschäftigte höher als die auf Basis der Sozialhilfestatistik ermittelte Zahl; dies sind im Jahresdurchschnitt die Beschäftigten, für die andere Leistungsträger als die Eingliederungshilfe zuständig sind.

**Tabelle 3: Beschäftigte im Arbeitsbereich der WfbM nach Ländern (Jahresdurchschnitt)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Baden-Württemberg</b>	28.240	28.329	28.311	28.525	28.332
<b>Bayern</b>	33.528	33.796	33.947	33.567	33.489
<b>Berlin</b>	7.457	7.524	7.623	7.657	7.673
<b>Brandenburg</b>	10.908	10.504	10.897	10.823	10.625
<b>Bremen</b>	2.389	2.365	2.364	2.409	2.396
<b>Hamburg</b>	3.715	3.756	3.822	3.763	3.785
<b>Hessen</b>	18.257	18.182	18.637	18.955	18.969
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	7.585	7.513	7.467	7.428	7.328
<b>Niedersachsen</b>	28.213	28.423	28.809	28.733	28.752
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	69.947	72.511	72.572	71.969	67.771
<b>Rheinland-Pfalz</b>	12.640	12.773	12.867	13.058	12.857
<b>Saarland</b>	3.541	3.639	3.812	3.652	3.668
<b>Sachsen</b>	15.154	14.757	15.150	14.371	14.662
<b>Sachsen-Anhalt</b>	10.632	10.661	10.659	10.549	10.586
<b>Schleswig-Holstein</b>	10.651	10.794	10.886	10.949	10.787
<b>Thüringen</b>	8.952	8.885	8.852	8.799	8.641
<b>Deutschland</b>	<b>271.810</b>	<b>274.412</b>	<b>276.675</b>	<b>275.207</b>	<b>270.321</b>
<b>Westdeutschland</b>	211.121	214.569	216.027	215.581	210.805
<b>Ostdeutschland</b>	60.688	59.844	60.648	59.627	59.516

Quelle: BAS: Statistik zur Rentenversicherung von Menschen mit Behinderung in Werkstätten 2017-2021; Statistisches Bundesamt: Sozialhilfestatistik 2017-2021; Berechnung des ISG; Jahresdurchschnittszahl nach Rentenversicherungsstatistik anhand der Relation in der EGH-Statistik geschätzt

Zu dieser Zahl der Beschäftigten im Arbeitsbereich kommen rund 30.000 Teilnehmende am Eingangsverfahren/ Berufsbildungsbereich (EV/BBB) hinzu. Deren Zahl ist von rd. 32.800 Personen im Jahr 2017 um 14% gesunken auf rd. 28.200 Personen im Jahr 2021. (Tabelle 4). Davon werden etwa drei Viertel (zwischen 23.722 im Jahresdurchschnitt 2017 und 21.942 im Jahresdurchschnitt 2021) von der Bundesagentur für Arbeit (BA) finanziert, etwa ein Viertel (zwischen 8.950 im Jahr 2017 und 6.122 im Jahr 2021) von der Deutschen Rentenversicherung (DRV) und ein kleiner Teil von schätzungsweise 130 Teilnehmenden<sup>6</sup> von der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV).

<sup>6</sup> Schätzung nach Kaltenborn 2022, S. 108.

Rechnet man die Teilnehmenden am EV/BBB hinzu, so ist die Gesamtzahl der in WfbM tätigen Menschen mit Behinderungen im hier beobachteten Zeitraum zunächst von rd. 304.600 Personen im Jahr 2017 auf rd. 308.200 Personen im Jahr 2019 gestiegen und dann in den Folgejahren zurückgegangen auf rd. 298.500 Personen im Jahr 2021 (-2%).

**Tabelle 4: Beschäftigte im Arbeitsbereich, Teilnehmende am EV/BBB und an Tagesförderung (Jahresdurchschnitt 2017-2021)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Teilnehmende am EV/BBB</b>					
dar. in Trägerschaft von:	32.802	32.200	31.500	29.734	28.194
DGUV (geschätzt)	130	130	130	130	130
DRV	8.950	8.343	7.780	6.789	6.122
BA	23.722	23.727	23.590	22.815	21.942
<b>Beschäftigte im Arbeitsbereich</b>	271.810	274.412	276.675	275.207	270.321
<b>Personen in WfbM insgesamt *</b>	<b>304.612</b>	<b>306.612</b>	<b>308.175</b>	<b>304.942</b>	<b>298.515</b>
<b>Personen in Tagesförderstätten *</b>	36.084	36.656	37.525	38.284	39.208

Quelle: BAS: Statistik zur Rentenversicherung von Menschen mit Behinderung in Werkstätten 2017-2021; Deutsche Rentenversicherung: Rehabilitation 2017-2021; Bundesagentur für Arbeit: Berufliche Rehabilitation 2017-2021; con\_sens: Kennzahlenvergleich 2017-2021; Kaltenborn 2022; Berechnung des ISG  
\* In NRW existieren keine Tagesförderstätten. Hier sind auch Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsbereich der WfbM eingegliedert, die in anderen Bundesländern aufgrund der Schwere ihrer Behinderung Leistungen in Tagesförderstätten erhalten.

In dieser Zahl sind Teilnehmende an Maßnahmen der Tagesförderung in NRW enthalten, die dort als WfbM-Beschäftigte gesehen werden. In den übrigen Bundesländern wird dieser Personenkreis als Besucher von Tagesförderstätten registriert. Deren Zahl ist von rd. 36.100 im Jahr 2017 auf rd. 39.200 im Jahr 2021 gestiegen (+9%; con\_sens 2023).

## 2.2 Befragung der Werkstatteleitungen

Die bundesweite Befragung von Werkstatteleitungen wurde von Juli bis Oktober 2021 durchgeführt. Sie war als Vollerhebung konzipiert und richtete sich an die Werkstatteleitungen der 735 Hauptwerkstätten in Deutschland. An der Befragung beteiligten sich 311 Werkstatteleitungen aus allen 16 Bundesländern. Die Beteiligungsquote betrug insgesamt 42%. Die rund 300 befragten WfbM beschäftigten im Jahr 2019 insgesamt 144.285 Personen im Arbeitsbereich und hatten 15.572 Teilnehmende im Eingangsverfahren/ Berufsbildungsbereich (EV/BBB). Im Vergleich zum Jahr 2018 stieg die Beschäftigtenanzahl im Arbeitsbereich um 973 Beschäftigte bzw. 0,7% an.

**Tabelle 5: Anzahl Beschäftigte der teilnehmenden WfbM**

	Beschäftigte 2018	Beschäftigte 2019
Durchschnittliche Anzahl Beschäftigter	484	486
Anzahl WfbM	296	297

Quelle: ISG-Befragung von Werkstatteleitungen 2021

**Tabelle 6: Größenklassen im Arbeitsbereich**

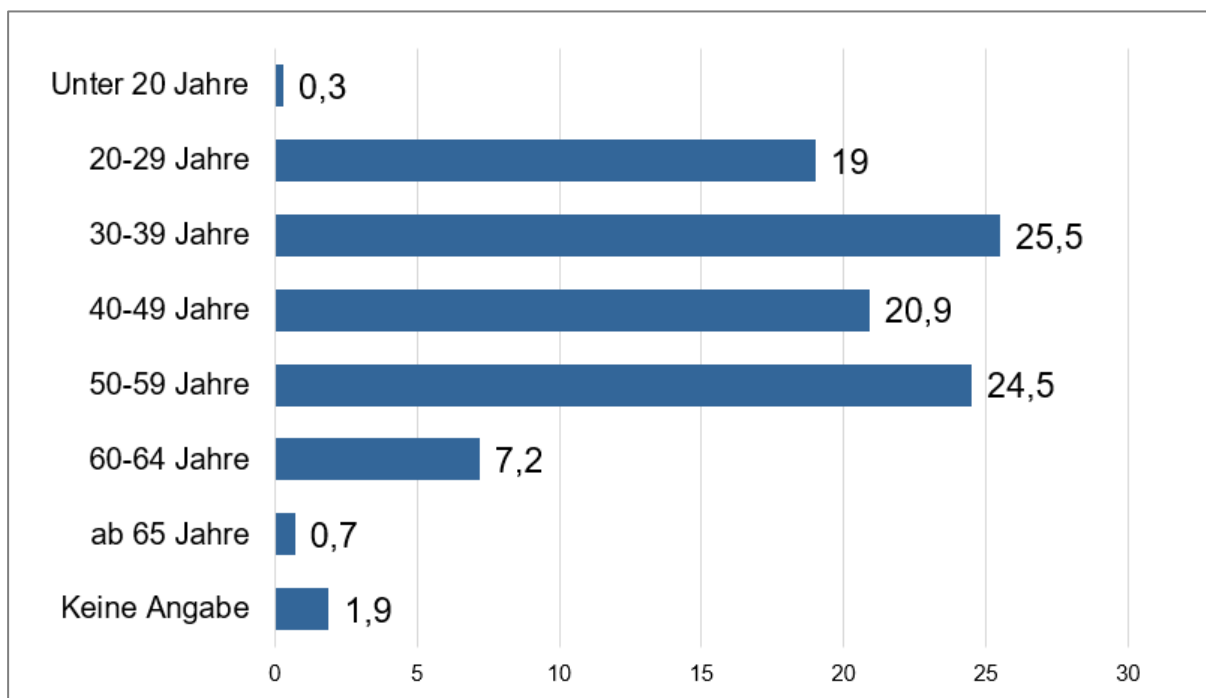
Anzahl der Beschäftigten	Häufigkeit	Angaben in Prozent
Größenklassen	< 120	9,1
	120 bis 299	26,6
	300 bis 499	25,9
	500 bis 799	23,9
	800 +	14,5
<b>Gesamt</b>	<b>297</b>	<b>100</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021

Insgesamt sind 62% – und damit der Großteil der Werkstattbeschäftigten – in einer Werkstatt beschäftigt, die nach Größe einem mittleren bis Großunternehmen gleicht. Im Durchschnitt beschäftigen im Jahr 2019 die teilnehmenden Werkstätten 486 Personen.

Die Altersstruktur im Arbeitsbereich variiert von 0,3% (n=341) unter 20 Jahren bis 2% (n=2.234) über 65 Jahre, wobei die meisten Beschäftigten zwischen 20 Jahren und unter 59 Jahren liegen. Knapp zwei Drittel der Beschäftigten (65%) sind zwischen 20 und 49 Jahre alt. Knapp ein Drittel der Werkstattbeschäftigten (32%) sind dabei zwischen 50 und 64 Jahre alt.

**Abbildung 1: Altersstruktur Beschäftigte im Arbeitsbereich**

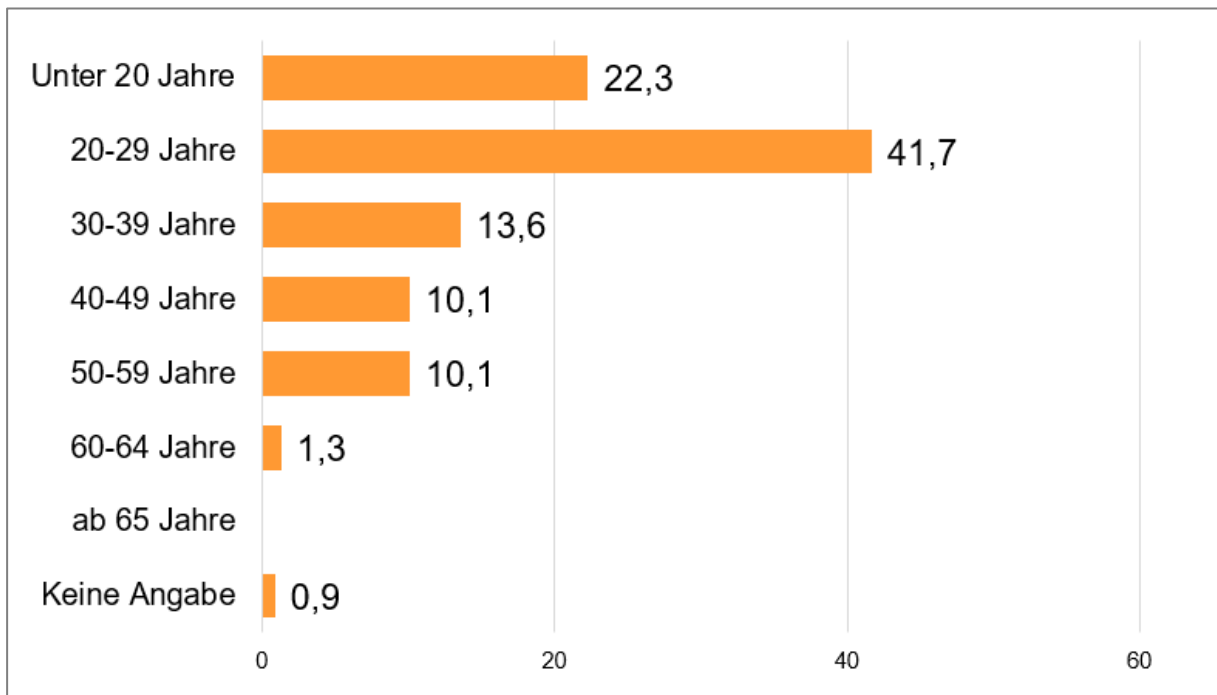


Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=299

Die Teilnehmenden im EV/BBB sind im Durchschnitt deutlich jünger. 22% der Teilnehmenden (n=2.803) sind unter 20 Jahre alt, 42% (n=5.232) zwischen 20 und 29 Jahre alt, noch 14% (n=1.702) sind zwischen 30 und 39 Jahre alt. Ein nicht unerheblicher Anteil der Personen im EV/BBB hat also voraussichtlich bereits erste Erfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt machen können. Aus der Befragung der Werkstattbeschäftigten ergeben sich genauere Informationen zu deren Anteil (2.3).



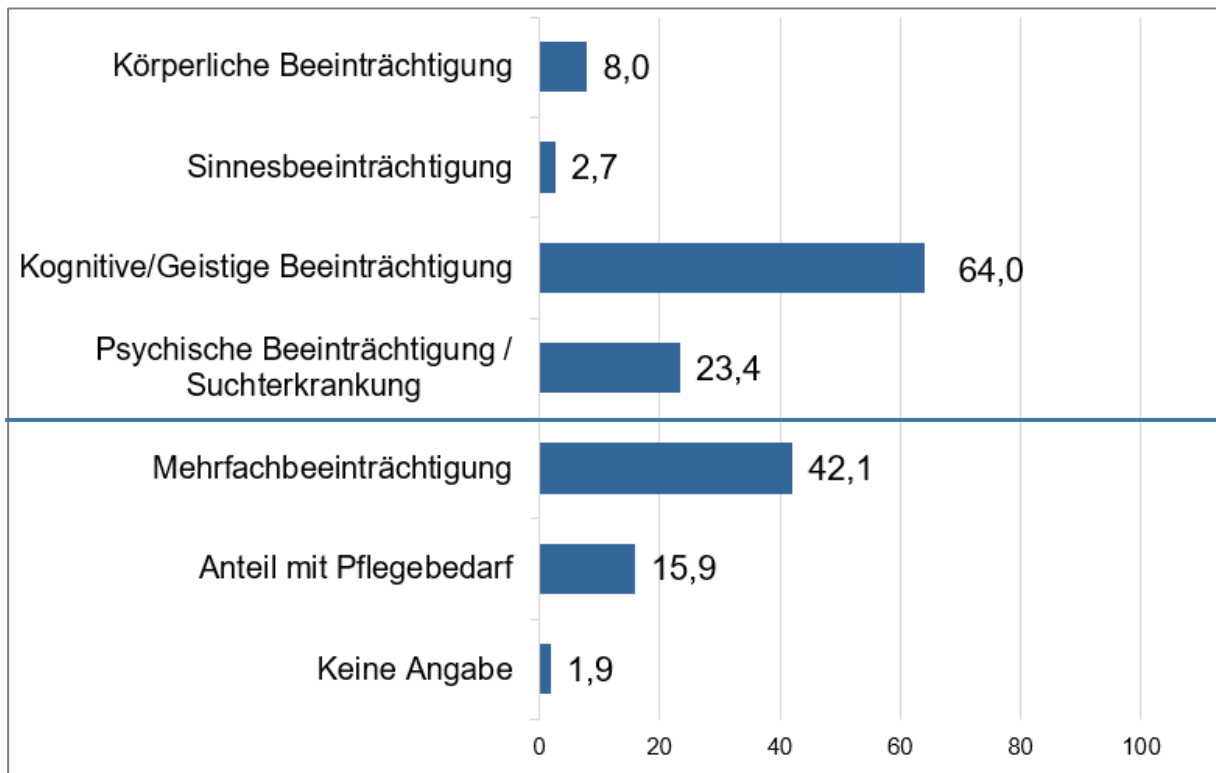
**Abbildung 2: Altersstruktur Teilnehmende im EV/BBB**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=299

Die befragten WfbM beschäftigten Personen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungsformen. Im Arbeitsbereich weisen knapp zwei Drittel der Beschäftigten (64%) eine kognitive Beeinträchtigung auf. Knapp ein Viertel der Beschäftigten (23%) haben eine psychische/seelische Beeinträchtigung oder weisen eine Suchterkrankung auf. 11% der Beschäftigten sind körperlich oder sinnesbeeinträchtigt. Der Anteil der Beschäftigten mit Mehrfachbehinderung liegt im Arbeitsbereich bei 42%. Der Anteil der Personen, die auf pflegerische Leistungen in der Werkstatt angewiesen sind, liegt bei 16%.

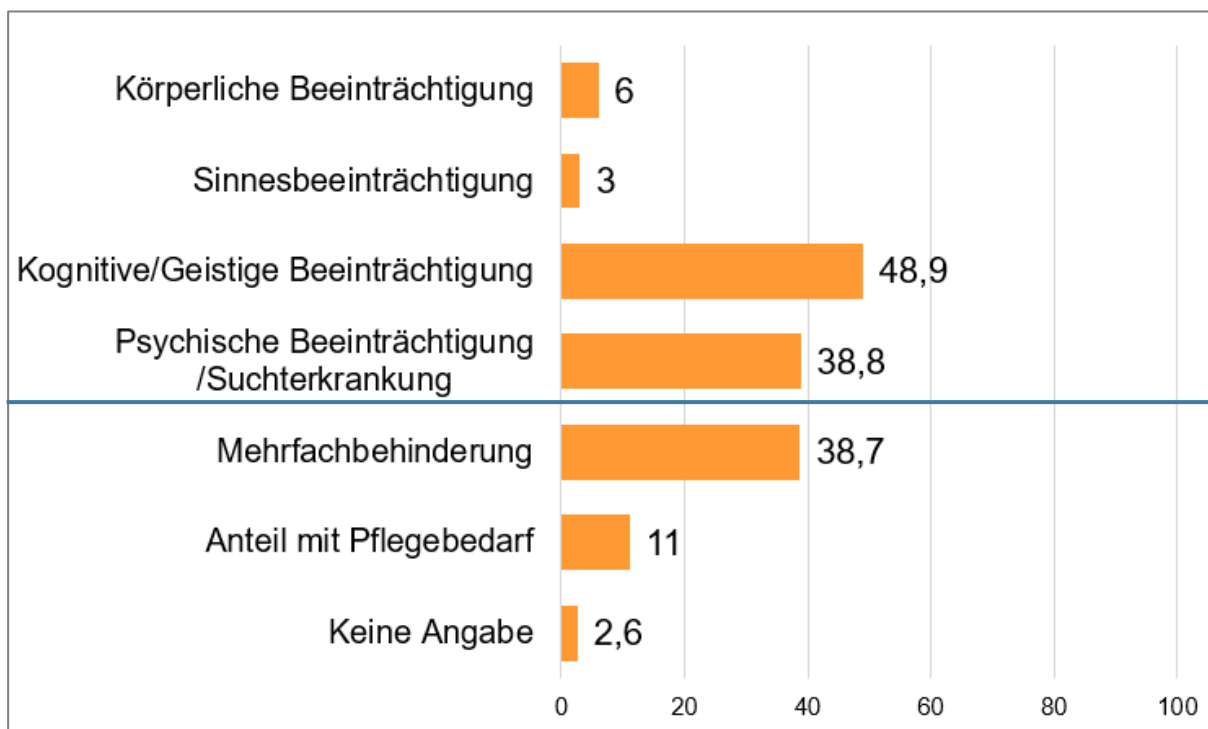
**Abbildung 3: Beeinträchtigungsformen im Arbeitsbereich**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=299

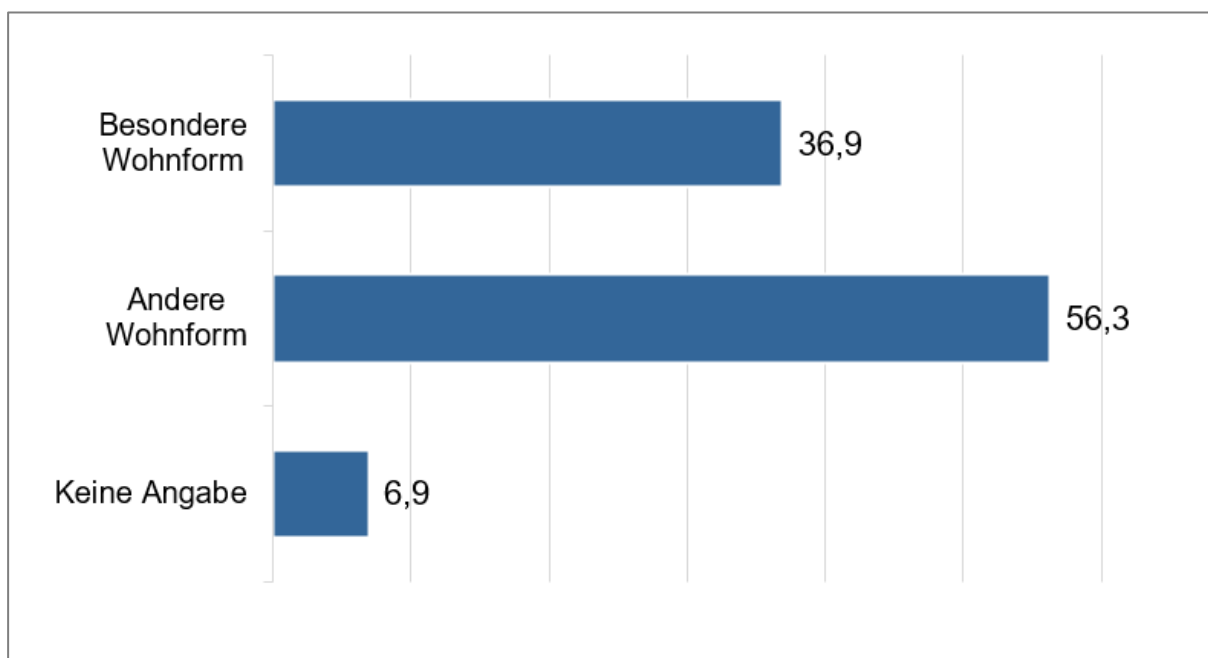
Im EV/BBB weist knapp die Hälfte der Beschäftigten eine kognitive Beeinträchtigung auf, dieser Anteil ist kleiner als im Arbeitsbereich. Knapp zwei Fünftel der Teilnehmenden (39%) weisen eine psychische oder seelische Beeinträchtigung oder eine Suchterkrankung auf. Dieser Anteil ist hier deutlich höher als im Arbeitsbereich. Die wenigsten Teilnehmenden im EV/BBB (10%) sind körperlich oder sinnesbeeinträchtigt. Der Anteil der Mehrfachbehinderung liegt im EV/BBB bei 39%. Der Anteil der Personen, die auf pflegerische Leistungen angewiesen sind, lag im Jahr 2019 bei 11%.

**Abbildung 4: Beeinträchtigungsformen im EV/BBB**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=299

**Abbildung 5: Wohnformen der Beschäftigten**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=299

Mehr als die Hälfte der Beschäftigten im Arbeitsbereich (56%) leben in „anderen Wohnformen“, womit überwiegend Privathaushalte gemeint sind. Ein gutes Drittel der Beschäftigten (37%) lebt in besonderen Wohnformen. Wenn die restlichen 7%, für die den befragten Werkstattleitungen die

Wohnform nicht bekannt ist, entsprechend dieser Verteilung zugeordnet werden, ergibt sich ein Verhältnis von rd. 40% der Beschäftigten, die in besonderen Wohnformen leben, zu rd. 60% in Privathaushalten.

## 2.3 Beschäftigtenbefragung: Strukturen und Tätigkeiten

Um die Perspektiven der Werkstattbeschäftigten und ihrer Angehörigen bzw. gesetzlichen Betreuungspersonen auf die Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen in der WfbM zu erheben, wurden diese im Rahmen einer standardisierten Befragung im Zeitraum von Ende Dezember 2021 bis Ende April 2022 befragt. Dabei konnten n=4.246 gültige Interviews realisiert werden, was einer Rücklaufquote von 28% entspricht.

### 2.3.1 Personenbezogene Merkmale und Beeinträchtigungen

Zunächst sollen einige zentrale personenbezogene Merkmale inklusive der Beeinträchtigungsformen der befragten Personen skizziert werden. Mit Blick auf die Geschlechterkomposition der Interviews zeigt sich ein etwas höherer Anteil an Männern (57%) gegenüber Frauen (42%), was ungefähr auch der Struktur der Bruttostichprobe (60:40) entspricht. Bei der Altersstruktur der Befragten bilden die 15- bis 24-Jährigen und 25- bis 34-Jährigen die zwei größten Altersgruppen (insgesamt 35%). Auch in der Bruttostichprobe sind diese beiden Altersgruppen am häufigsten vertreten (insgesamt 43%).

**Abbildung 6: Art der Behinderung der Befragten nach Tätigkeitsbereich WfbM**

Beeinträchtigung/ Behinderung:	Arbeitsbereich	Eingangsverfahren oder Berufsbildungsbereich
Lernen/Denken/ Erinnern/Orientieren	49,6	47,1
Sehen	36,8	29,5
seelisch/psychisch	33,2	43,0
Bewegen	31,1	25,9
chronische Erkrankung	26,8	23,1
Sprechen	23,4	18,3
Schmerzen	15,0	11,5
Hören	9,2	3,4
Suchterkrankung	4,6	5,8
Andere	33,3	33,7

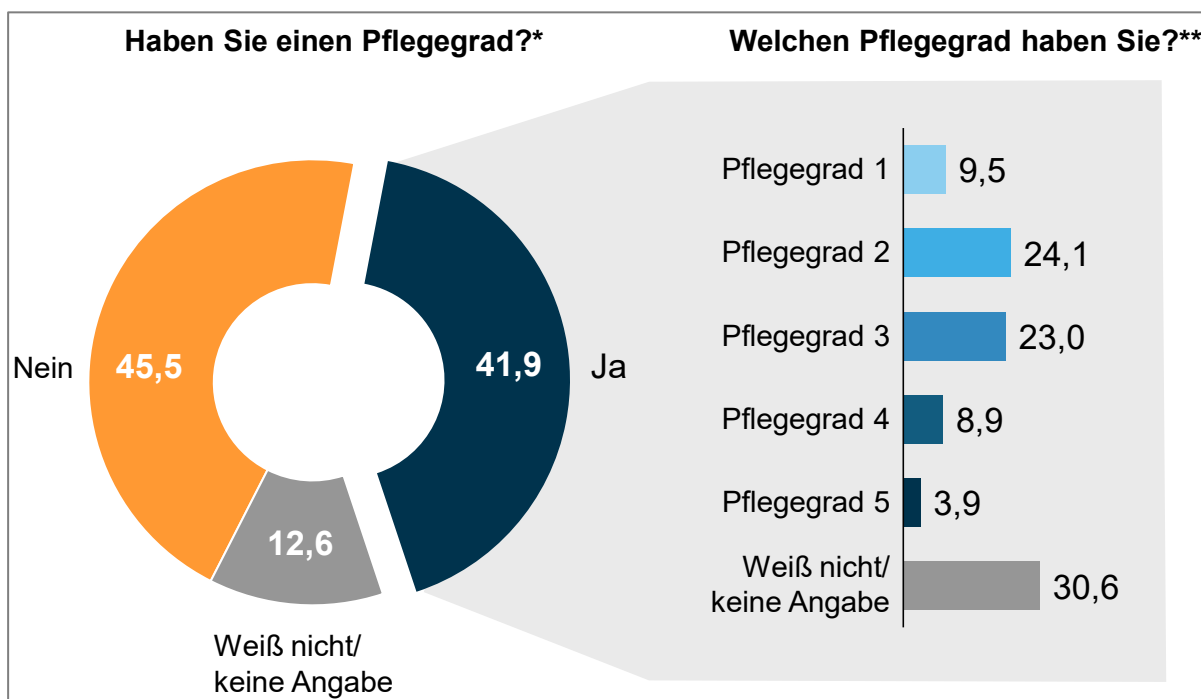
Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=4.246, nur Ja-Anteile dargestellt.

Frage: Nun geht es darum, ob Sie mit einer Behinderung leben. Haben Sie eine Behinderung beim / durch ...?

Von hohem Interesse ist die Komposition der Befragten hinsichtlich Beeinträchtigung und Behinderung. Hierzu wurde das Auftreten einer dauerhaften Beeinträchtigung oder Behinderung für zehn Gruppen funktionaler Beeinträchtigungen von Körper, Geist und Seele erhoben. Dabei ist zu beachten, dass die Befragten hier Mehrfachnennungen angeben konnten, und die unterschiedlichen Kombinationen an Mehrfachbehinderungen in der Grafik nicht abgebildet werden.

Etwa die Hälfte der Befragten gibt dabei an, eine Behinderung beim Lernen, Denken, Erinnern oder Orientieren zu haben.<sup>7</sup> Danach werden etwas seltener Behinderungen beim Sehen, seelische und psychische Behinderungen, Behinderungen beim Bewegen, Behinderungen durch chronische Erkrankungen und Behinderungen beim Sprechen genannt (36 bis 23%). Behinderungen durch Schmerzen, beim Hören oder durch eine Suchterkrankung werden durch die Befragten seltener genannt (zwischen 15 und 5%).

**Abbildung 7: Pflegegrad**



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: \*Alle Befragten n=4.246, \*\*Befragte, die einen Pflegegrad haben, n=2.276

Einen Pflegegrad geben 42% der Befragten an, 46% sagen, sie haben keinen Pflegegrad.<sup>8</sup> Etwa ein Achtel der Befragten kann keine Angaben zu dieser Frage machen. Die Pflegegrade 2 (24%) und 3 (23%) sind am häufigsten vertreten. Auf zusammen 13% der Befragten entfallen Pflegegrad 4 und 5.

<sup>7</sup> Verglichen mit anderen Quellen, erscheint dieser Wert als vergleichsweise niedrig. So ergibt die ISG-Befragung der Werkstattleitung kognitiv Beeinträchtigte 64%, die BAGüS-Kennzahlenerhebung weist für 2020 einen Anteil von 71% aus. Möglich wäre eine gewisse Unterzeichnung im Rahmen der Selbstauskunft, oder es liegt ein gewisses Maß an (Selbst)Selektivität bei der Teilnahme an der Befragung (aber nicht bei der zufallsbasierten Stichprobenziehung) vor.

<sup>8</sup> Wie weiter oben ausgeführt, benötigen der Befragung der Werkstattleitungen zufolge insgesamt 16% der Werkstattbeschäftigten pflegerische Leistungen in der Werkstatt. Diese Frage ist eine andere als die hier gestellte nach dem Pflegegrad, da vielerlei Pflegeleistungen ja auch zu Hause, aber nicht zwingend in der Aufenthaltszeit in der Werkstatt erbracht werden können. Insofern widersprechen sich die Angaben nicht, vielmehr handelt es sich um unterschiedliche Frageperspektiven. Die hier referierten Angaben zum Pflegegrad aus Sicht der Werkstattbeschäftigten und -tätigen korrespondieren in den Größenverhältnissen zudem auch in hohem Maße mit der Befragung von Leistungsbeziehenden der EGH im Rahmen des Projekts „Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe nach Art 25 Abs. 2 BTHG (Wirkungsprognose)“ (vgl. infas/ISG 2021).

Diese höchsten Pflegegrade finden sich insbesondere bei den jüngeren Befragten (bei den drei Kohorten zwischen 15-24, 25-34, 35-44 Jahre etwa zwischen 20 und 15%), bei den älteren Befragten dagegen deutlich seltener (8%).

Von analytischem Interesse ist überdies die Komposition der Antwortenden nach Sprachversion des Fragebogens. Zwischen den Antwortenden, die den Fragebogen in Alltagssprache beantwortet haben, und denjenigen, die die Leichte-Sprache-Version wählten, gibt es durchaus gewisse Unterschiede. So wurde die Alltagssprachversion häufiger von Personen in Privathaushalten genutzt als von in besonderen Wohnformen lebenden Personen (39 vs. 28%). Umgekehrt wurde die Leichte Sprache-Version von in besonderen Wohnformen lebenden Personen favorisiert, im Vergleich zu Befragten aus Privathaushalten (72 vs. 61%). Nach Altersgruppen betrachtet, haben die 15- bis 24-Jährigen mit 72% am häufigsten die Leichte-Sprache-Version gewählt, die Alltagssprache-Version findet sich dagegen am häufigsten bei den mittleren Altersgruppen (25-34, 35-44, 45-54 Jahre, zwischen 37 und 39%). Zwischen den Geschlechtern gibt es nur geringe Unterschiede, wobei Männer etwas häufiger die Alltagssprach-Version wählten (37 vs. 35%).

Hinsichtlich der schulischen Bildung dominiert bei den befragten Werkstattbeschäftigten Sonderschul- oder Förderschulabschluss (43%) sowie kein Schulabschluss (16%). Einen Hauptschulabschluss haben 14% erworben. Höhere Abschlüsse (mittlere Reife, Hochschulreife) kommen nicht häufig vor (7 und 4%). Je höher der Schulabschluss, desto häufiger wurde die Alltagssprach-Version des Fragebogens ausgefüllt (80 und 71% der Befragten mit Hochschulreife und Mittlerer Reife, mehr als die Hälfte der Befragten mit Hauptschulabschluss). Befragte mit Sonderschul-, Förderschul- oder ohne Schulabschluss wählten jeweils mehrheitlich die Leichte Sprache-Version (72 und 71%).

Darüber hinaus geben 20% der Befragten an, einen Ausbildungsabschluss zu besitzen. Am häufigsten sind dabei Berufsausbildung oder Ausbildung zur Fachpraktikerin oder zum Fachpraktiker (66%). Höhere Abschlüsse (Fachschule, Meister- oder Technikerschule, Fachhochschul- oder Universitätsabschluss) haben nur wenige (zwischen 6 und 8%). Die Befragten ohne beruflichen Abschluss wählen mehrheitlich die Leichte Sprache-Version (70%), während die Befragten mit beruflichem Abschluss häufiger zur Alltagssprache-Version greifen (63%).

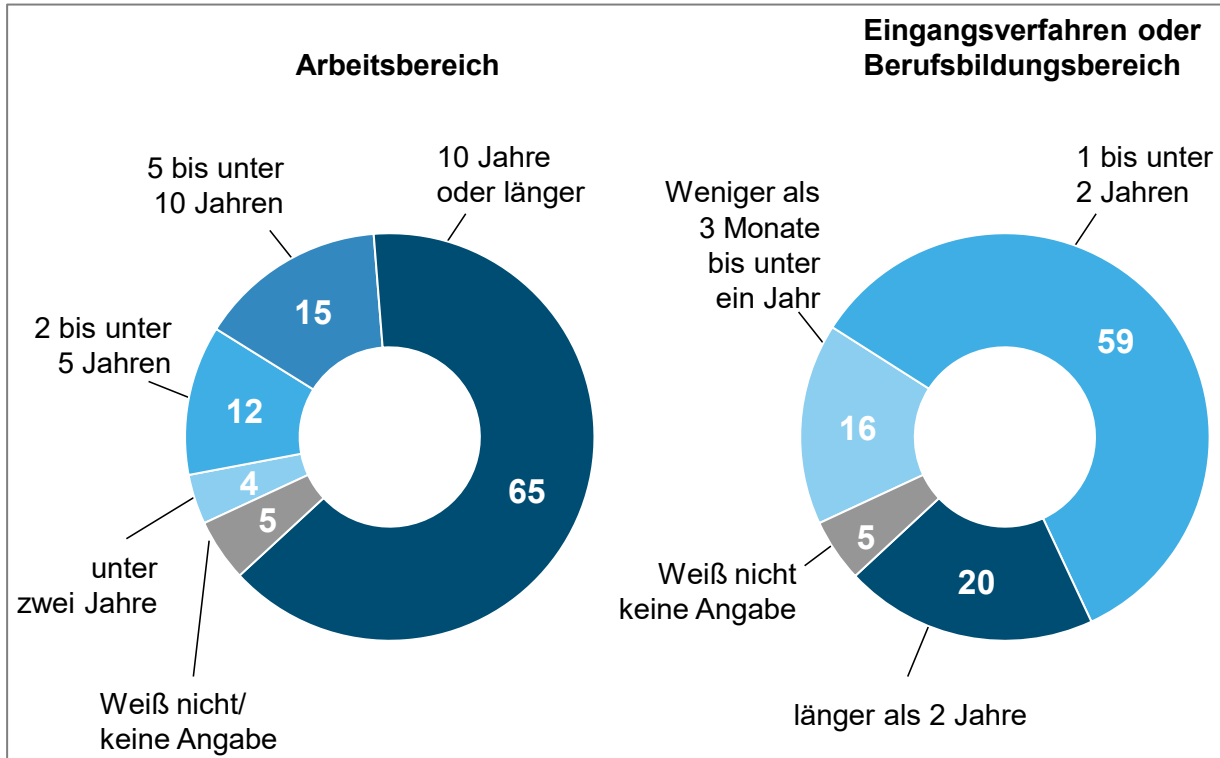
1.197 Werkstattbeschäftigte (28% der gültigen Antworten) haben sowohl komplett allein geantwortet als auch ausgefüllt. Von 628 Werkstattbeschäftigten liegt die Antwort vor, alle Fragen alleine ausgefüllt zu haben, aber bei einigen Antworten unterstützt worden zu sein. 1.972 der befragten Werkstattbeschäftigten hatten sowohl Unterstützung beim Antworten und beim Ausfüllen. Nur bezogen auf das Ausfüllen des Fragebogens geben 1.858 Personen an, alle Antworten allein eingetragen zu haben (44% der vorliegenden gültigen Antworten dazu), 1.089 Personen (26%) hatten Ausfüllhilfe bei einigen Antworten und für 1.192 Personen wurde der Fragebogen vollständig stellvertretend ausgefüllt.

### 2.3.2 Tätigkeit in der WfbM

Bezogen auf alle Befragten arbeiten gut 84% im Arbeitsbereich, und 16% im EV/BBB, wovon gleichwohl nur wenige Befragte auf das Eingangsverfahren entfallen (n=45). Von den Beschäftigten im Arbeitsbereich arbeiten 65% schon mehr als 10 Jahre in der Werkstatt, im EV/BBB dominiert mit 59% dagegen eine Teilnahmedauer zwischen 1 und 2 Jahren (Abbildung 8). Weitere 16% sind zum Befragungszeitpunkt zwischen 3 Monaten bis unter ein Jahr im EV/BBB tätig. Die Beschäftigungsdauern in diesem Werkstattbereich entsprechen also voll und ganz dem gesetzlichen

Rahmen. Im Arbeitsbereich trifft die lange Beschäftigungsdauer von 10 Jahren und mehr auf drei Viertel aller dort Beschäftigten ab 35 Jahren zu; in der Altersgruppe 25-34 Jahren sind dies immerhin 46%.

**Abbildung 8: Dauer der Tätigkeit in WfbM nach Tätigkeitsbereich**



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=4.246

Die mit Abstand häufigsten Einsatzbereiche der Werkstattbeschäftigten bilden Montagearbeiten und Verpackung (je 38 und 33%, nur Befragte Alltagssprache-Version). Küche/Verpflegung, Büro und Versanddienste, Metallbearbeitung sowie Computer/EDV gehören mit jeweils zwischen 9 bis 8% zu ebenfalls vergleichsweise häufigen Einsatzfeldern der Werkstattbeschäftigten. Andere Einsatzfelder sind seltener (z.B. Gartenpflege/Floristik, Holzbearbeitung, etc.). Bestimmte Bereiche bestätigen tradierte geschlechtsstereotype Verteilungen, so wird beispielsweise der Bereich Näherei von Frauenarbeit bestimmt (83% Frauen, 15% Männer), bei Metall- oder Holzbearbeitung fällt dagegen der Männeranteil deutlich höher aus (75 bzw. 87% Männer zu 23 bzw. 13% Frauen).

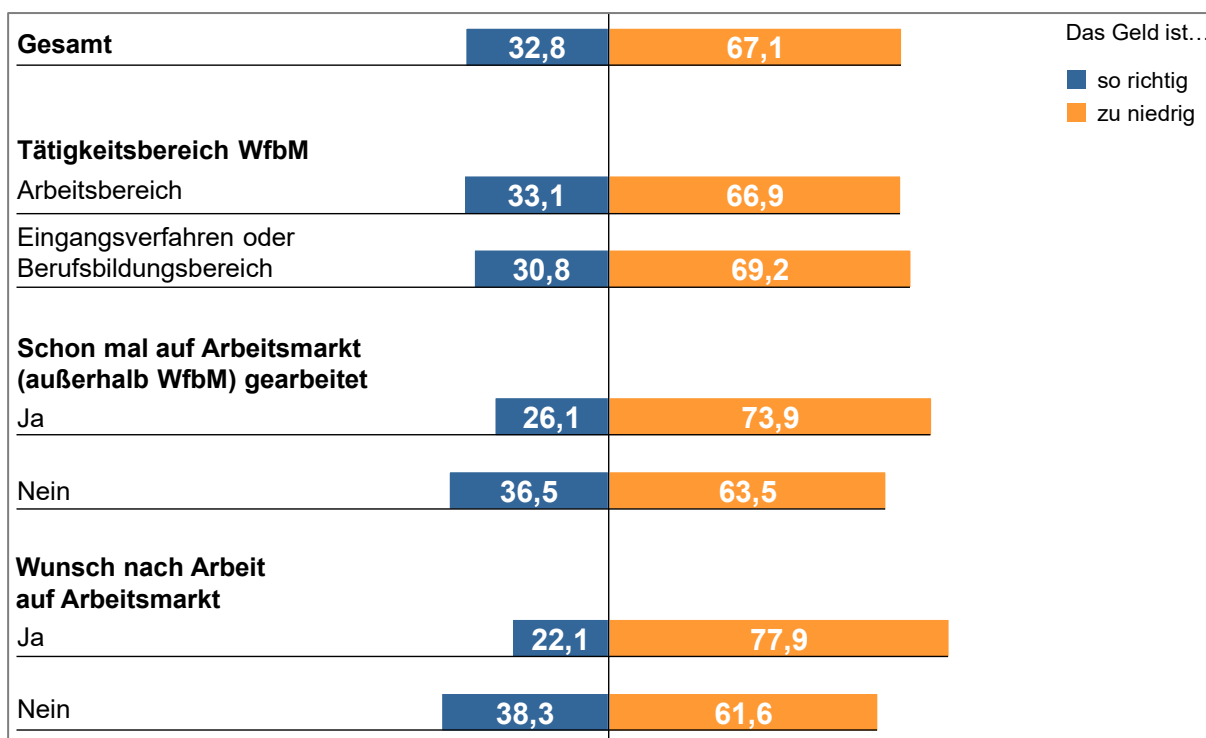
### 2.3.3 Bewertung der Arbeit und des WfbM-Entgelts

Eine wichtige Frage in allen Beschäftigtenbefragungen bildet stets die Zufriedenheit der Befragten mit ihrer aktuellen Arbeitssituation. Bei den hierzu befragten Werkstattbeschäftigten ergibt sich hier zunächst ein positiver Befund, denn 88% der Befragten geben an, mit ihrer Arbeit zufrieden oder sehr zufrieden zu sein. Zugleich bedeutet eine hohe Zufriedenheit mit der Arbeit aber nicht unbedingt, auch mit der Entlohnungs- oder Entgeltsituation zufrieden sein zu müssen. So bewerten zwei Drittel der befragten Werkstattbeschäftigten das eigene Entgelt als zu niedrig (67%) und nur knapp ein Drittel als „so richtig“. Umgekehrt hat die Zufriedenheit mit der Arbeit auch etwas mit dem Entgelt zu tun. So zeigen sich Werkstattbeschäftigte mit einem berichteten Entgelt von 250 Euro oder mehr durchaus als etwas zufriedener als Werkstattbeschäftigte mit einem berichteten Entgelt von

151 Euro oder weniger (90 vs. 86%). Der Zusammenhang von Arbeitszufriedenheit und Zufriedenheit mit dem Entgelt ist dennoch insgesamt nicht sehr stark ausgeprägt. Von den mit der Arbeit zufriedenen Befragten finden 28% das dafür erhaltene Entgelt angemessen („so richtig“), aber auch 72% als zu niedrig. Bei den mit der Arbeit sehr zufriedenen Personen finden 44% das Entgelt so richtig, aber auch 56% in der Relation zur geleisteten Arbeit als zu niedrig. Zusammengefasst fallen also Arbeitszufriedenheit und Zufriedenheit mit dem Entgelt auseinander. Dies kommt an anderer Stelle, bei einer offenen Frage zum Entgelt, nochmals deutlicher zum Ausdruck (siehe unten).

Im EV/BBB Tätige beurteilen die Angemessenheit des Entgelts für die geleistete Arbeit noch etwas kritischer als Beschäftigte aus dem Arbeitsbereich (2 Punkte Differenz). Noch reservierter und kritischer zeigen sich Personen mit früherer Arbeitsmarkterfahrung und Werkstattbeschäftigte, die gerne auf dem Arbeitsmarkt arbeiten würden. Bei diesen zwei (nicht überlappungsfreien) Gruppen sind es gut drei Viertel der Befragten, die die Entlohnung für die geleistete Werkstattarbeit als zu niedrig ansehen (Abbildung 9).

**Abbildung 9: Angemessenheit Entgelt**



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=3.750, die die Frage ohne Unterstützung beantwortet haben. Ausschluss fehlender Werte.

Frage: Für das, was Sie in der Werkstatt leisten: Ist dafür das Geld, das Sie von der Werkstatt bekommen...?

## 2.4 Befragung von ehemaligen WfbM-Beschäftigten (Ehemaligenbefragung)

In diesem Kapitel werden Ergebnisse aus der Befragung von Personen, die bereits einmal von einer Beschäftigung in einer WfbM in eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gewechselt sind, aufbereitet und ausgewertet. Im Sinne einer einfachen Lesbarkeit wird diese Befragung im Folgenden (zumeist) als Ehemaligenbefragung und die Befragungspersonen als Ehemalige bezeichnet, auch wenn darunter auch Befragungspersonen fallen, die zum Befragungszeitpunkt bereits wieder in einer WfbM arbeiteten. Die Ergebnisse der Befragung werden dabei mit den



Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung verglichen beziehungsweise entsprechend eingeordnet. Bei der Auswertung der Ehemaligenbefragung werden selbstverständlich die Ergebnisse aus beiden Sprachversionen (Alltagssprache, Leichte Sprache) berücksichtigt. Die Fragebögen waren inhaltlich identisch, einzelne Fragen wurden in der Leichte-Sprache-Version jedoch vereinfacht abgefragt.

### 2.4.1 Personenbezogene Merkmale und Beeinträchtigungen

An der Ehemaligenbefragung nahmen etwas mehr Männer (61%) als Frauen (35%) teil. Diese Verteilung entspricht auch der Bruttostichprobe (69:31). Die meisten Teilnehmenden gehörten zur Altersgruppe der 30-49-Jährigen (57%) und der 15-29-Jährigen (26%). Unter den Befragten gaben die meisten an, mit einer seelischen oder psychischen Behinderung (40%) oder einer Behinderung beim Lernen, Denken, Erinnern oder Orientieren (39%) zu leben. Darauf folgten Behinderungen durch chronische Erkrankungen, beim Sehen, beim Bewegen, beim Sprechen und durch Schmerzen (21 bis 13%). Nur wenige Befragte gaben an, mit einer Behinderung durch eine Suchterkrankung oder mit einer Behinderung beim Hören zu leben (7 und 4%). Die Verteilung der Anteile der unterschiedlichen Behinderungen zeigt Abbildung 10. Dabei ist zu beachten, dass die Befragten hier Mehrfachnennungen angeben konnten, und die unterschiedlichen Kombinationen an Mehrfachbehinderungen in der Grafik nicht abgebildet werden.

**Abbildung 10: Art der Behinderung der Befragten (Ehemaligenbefragung)**

Beeinträchtigung/ Behinderung:	Ehemals WfbM, jetzt Arbeitsmarkt	Ehemals WfbM, aktuell WfbM	Ehemals WfbM, im Moment nicht erwerbstätig
Lernen/Denken/ Erinnern/Orientieren	44,3	31,6	22,2
seelisch/psychisch	36,5	52,6	44,4
Sehen	20,0	21,1	16,7
Bewegen	19,1	15,8	16,7
chronische Erkrankung	19,1	21,1	22,2
Sprechen	15,7	10,5	5,6
Schmerzen	11,3	21,1	5,6
Hören	3,5	5,3	5,6
Suchterkrankung	3,5	10,5	22,2
Andere	18,3	26,3	27,8

Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=160, nur Ja-Anteile dargestellt.

**Frage:** Nun geht es darum, ob Sie mit einer Behinderung leben.

Bezogen auf die schulische Bildung dominiert bei den Befragten Sonderschul- oder Förderschulabschluss (37%). Volks- oder Hauptschulabschluss, Mittlere Reife oder Abitur kommen deutlich seltener vor (18 bis 11%). 8% der Befragten haben keinen Schulabschluss erlangt. Knapp die Hälfte der Befragten gibt an, einen Ausbildungsabschluss zu besitzen (46%). Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um eine abgeschlossene Berufsausbildung (71%), während Fachhochschul- oder

Uniabschluss oder ein Abschluss an einer Fachschule, Meister- oder Technikerschule nur für wenige Befragte zutrifft (7 bzw. 3%).

Von den Befragten wählten insgesamt 60% die Fragebogenversion in Alltagssprache. Am häufigsten wurde die Version in Alltagssprache von Befragten der Altersgruppe 30-49 Jahre (65%) und am seltensten in der Altersgruppe der 15-29-Jährigen (50%) genutzt. Bezogen auf das Geschlecht zogen Männer die Alltagssprache-Version der Leichte-Sprache-Version etwas häufiger vor als Frauen (63 vs. 57%). Befragungspersonen mit höheren Schulabschlüssen, wie dem Abitur oder der Mittleren Reife, wählten fast ausschließlich die Alltagssprache-Version des Fragebogens (94 bis 100%), während dies nur für etwas mehr als die Hälfte der Befragten mit Sonder- oder Förderschulabschluss und Volks- oder Hauptschulabschluss (54%) zutraf. Die Alltagssprache-Version des Fragebogens wurde auch von mehr Befragungspersonen mit Ausbildungsabschluss (70%) als Personen ohne Ausbildungsabschluss (53%) ausgefüllt. Befragte ohne Schulabschluss beantworteten mehrheitlich die Leichte-Sprache-Version des Fragebogens (62%).

Von den 160 Befragungspersonen gab ein Großteil an, die Antworten komplett alleine gegeben zu haben (61%). Knapp ein Drittel der Befragten erhielt nach ihren Angaben teilweise Unterstützung beim Antworten (32%) und für weniger als 3% übernahm eine andere Person in Stellvertretung die Beantwortung der Fragen. Das Ausfüllen oder Eintragen der Antworten übernahm für 13% der Befragten jemand anderes vollständig, für 15% teilweise, und zwei Drittel der Befragten füllten den Fragenbogen komplett allein aus. Mit diesen Ergebnissen unterscheidet sich die Verteilung der Behinderungen teilweise deutlich zur Befragung der Werkstattbeschäftigten. In der Beschäftigtenbefragung hat nur ein Drittel eine seelische oder psychische Behinderung (34%), dagegen etwa die Hälfte (49%) eine kognitive Beeinträchtigung. Auch der Anteil der Befragten mit Sonder- oder Förderschulabschluss oder ohne Abschluss ist in der Ehemaligenbefragung geringer (6 bzw. 8 Prozentpunkte Unterschied), der Anteil mit höheren Schulabschlüssen (Mittlere Reife oder Fachhochschulreife/Abitur) dagegen höher je 7 Prozentpunkte Unterschied) als in der Beschäftigtenbefragung. Knapp die Hälfte der Befragten der ehemaligen WfbM-Beschäftigten besitzt einen Ausbildungsabschluss, aber nur etwa ein Fünftel der Befragten der WfbM-Beschäftigten. Auch der Anteil derjenigen, die komplett alleine geantwortet haben, liegt mit 61% der Befragten der ehemaligen WfbM-Beschäftigten deutlich über den 37% der befragten WfbM-Beschäftigten.

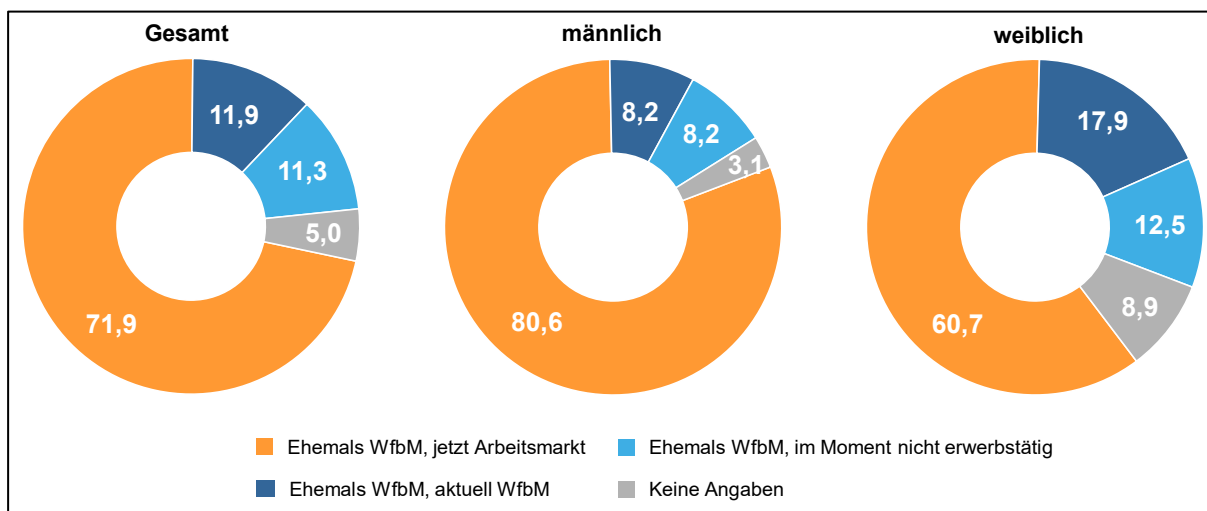
#### 2.4.2 Aktueller Erwerbsstatus der Befragten

Eine wichtige Frage an die Menschen, die früher schon einmal in einer WfbM und auch schon einmal auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gearbeitet hatten, richtete sich zunächst auf den aktuellen Arbeitsmarktstatus der Befragten. Hierbei wurden die Antwortmöglichkeiten Beschäftigung im Arbeitsmarkt, Beschäftigung in einer Werkstatt (WfbM) und momentan nicht erwerbstätig (weder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, noch in der Werkstatt) unterschieden.

Ein Großteil der Befragten arbeitet demzufolge auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (72%). Der Anteil der Befragten, die zum Befragungszeitpunkt wieder in einer WfbM arbeiten (12%) oder aktuell keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (11%), ist dagegen deutlich geringer. Zur Einordnung dieser Ergebnisse gilt es zu beachten, dass für diese zwei Teilgruppen (WfbM-Rückkehrer und Nicht-Erwerbstätige) entsprechend auch nur sehr kleine Fallzahlen vorliegen. Die Auswertungsmöglichkeiten bleiben für diese Personengruppen daher begrenzt. Männer arbeiten auffallend weitaus häufiger auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als Frauen (81 vs. 61%). Die Befragungspersonen, die zum Befragungszeitpunkt auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten, weisen am häufigsten eine Behinderung beim Lernen, Denken, Erinnern oder Orientieren auf (44%), gefolgt von Befragten mit

einer seelischen/psychischen Beeinträchtigung (37%). Von den befragten Personen, die zum Befragungszeitpunkt in einer WfbM arbeiten, hat dagegen über die Hälfte mit seelischen/psychischen Beeinträchtigungen zu tun, aber nur knapp ein Drittel mit kognitiven Beeinträchtigungen. Bei den Personen ohne aktuelle Erwerbstätigkeit beträgt der Anteil mit kognitiven Beeinträchtigungen ein Fünftel, mit seelischen/psychischen Beeinträchtigungen über zwei Fünftel (jeweils sehr kleine Fallzahlen).

**Abbildung 11: Aktueller Erwerbsstatus (Ehemaligenbefragung)**



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=160. Frage: Wo arbeiten Sie jetzt?

Von den Befragten, die auf dem Arbeitsmarkt arbeiten, sind ein Fünftel im Bereich Lagerlogistik (inkl. Versand) beschäftigt. Fast genauso viele arbeiten im Bereich Pflege und Betreuung (14%). Eine ganze Reihe von Personen arbeitet als Berufskraftfahrer\*in oder Fahrzeugführer\*in (Straßenbahn), häufiger sind auch Arbeit im Garten-/Landschaftsbau, Küchentätigkeiten, Hausmeistertätigkeiten, Reinigungstätigkeiten, Zu- und Mitarbeiten im Einzelhandel und Handwerksbetrieben, Bürotätigkeiten etwa im Bereich Verwaltung oder Buchhaltung, Arbeiten im Bereich Industrie, zum Beispiel als Produktionshelfer\*in. Die offenen Nennungen der beruflichen Tätigkeiten umfassen zusammengefasst sowohl ausbildungsbasierte Berufsbilder (darunter Kauffrau, Werkzeugmechaniker\*in, Berufskraftfahrer\*in, Hotelfachfrau, Maler und Lackierer, Rangierbegleiter, verschiedene (heil)pädagogische Berufe, Krankenschwester) als auch Helfertätigkeiten. Von den Befragten arbeiten Ältere ab 50 Jahren deutlich seltener auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als die Jüngeren in den Altersklassen 30-49 und 15-29 Jahre (46 vs. 76% und 79%). Stattdessen ist die älteste Altersgruppe im Vergleich zu den jüngeren Altersgruppen der 30- bis 49-Jährigen und der 15- bis 29-Jährigen häufiger in der WfbM tätig (19 vs. 11% und 10%) und deutlich häufiger nicht erwerbstätig (19 vs. 11% und 7%).

Sowohl die Befragten, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten (43%), als auch diejenigen, die inzwischen wieder in einer WfbM beschäftigt sind, gaben mehrheitlich an, die aktuelle Tätigkeit seit 2 bis 5 Jahren auszuüben (36%). Befragte, die inzwischen nicht mehr auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten, waren dort meistens zwischen 1 und 2 Jahren (35%) regulär beschäftigt. Es fällt auf, dass der Vollzeit-Anteil auf dem Arbeitsmarkt sowohl bei den aktuell dort Beschäftigten (60%) als auch bei den inzwischen nicht mehr dort Beschäftigten (66%) deutlich höher ausfällt als bei der vorausgehenden WfbM-Beschäftigung (52%). Der Vollzeit-Anteil derjenigen, die nach einer

Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt wieder in die WfbM zurückwechseln, ist noch einmal höher und liegt bei 71%.

Die Beschäftigten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zeigen sich zu einem deutlich größeren Teil mit der aktuellen Arbeitssituation zufrieden oder sehr zufrieden (92%) als diejenigen, die inzwischen wieder in der WfbM arbeiten (71%). Hierbei fällt auch auf, dass die Zufriedenheit der Rückkehrer unter der Zufriedenheit der Beschäftigten in der WfbM in der Beschäftigtenbefragung liegt (88%). Das könnte darauf hindeuten, dass die Zufriedenheit mit der Arbeit in der WfbM sinkt, wenn bereits Erfahrungen mit der Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gemacht werden konnten. Der Anteil derjenigen, die mit dem vor dem Wechsel in der WfbM gezahlten Entgelt zufrieden oder sehr zufrieden waren (78%), ist dafür deutlich höher als bei den Beschäftigten aus der Beschäftigtenbefragung, die das aktuelle WfbM-Entgelt in großer Mehrheit für zu niedrig halten (67%).

## 3. Das derzeitige Entgeltsystem aus unterschiedlichen Perspektiven

### 3.1 Finanzielle Situation der WfbM-Beschäftigten im Jahr 2019

Im Hinblick auf die Einkommenssituation der Beschäftigten<sup>9</sup> ist zunächst die Frage zu beantworten, wie sich das derzeit gezahlte Werkstattentgelt in Kombination mit einer Erwerbsminderungsrente und/oder Leistungen der Grundsicherung auf das verfügbare Haushaltseinkommen auswirkt. Die nachfolgenden Berechnungen wurden auf Basis amtlicher Statistiken und der Ergebnisse der ISG-Befragung von Werkstattleitungen im Jahr 2021 vorgenommen. Sie konzentrieren sich auf das Jahr 2019, das noch keine Verzerrungen aufgrund der Corona-Pandemie aufwies und zu dem auch die Werkstattleitungen befragt wurden.

Das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) führt nach § 4 Abs. 1 AufwErstVO eine regelmäßige „Statistik zur Rentenversicherung von Menschen mit Behinderung in Werkstätten“. Darin werden pro Jahr die Gesamtsumme der von den WfbM-Beschäftigten tatsächlich erzielten Arbeitsergebnisse, die Anzahl der Beschäftigten, für die im Haushaltsjahr Rentenbeiträge erstattet wurden, und die durch Division beider Größen errechnete Höhe des monatlichen Arbeitsentgeltes ausgewiesen.

Die Gesamtsumme der von den behinderten Menschen im Haushaltsjahr tatsächlich erwirtschafteten Arbeitsentgelte lag nach der WfbM-Statistik des BAS im Jahr 2019 bundesweit bei 746,5 Mio. Euro und ist auf 742,8 Mio. Euro im Jahr 2020 und 731,7 Mio. Euro im Jahr 2021 gesunken. Dieser Betrag umfasst die drei Entgeltkomponenten Grundbetrag, Steigerungsbetrag und Arbeitsförderungsgeld (AFöG). Um aus diesem Betrag das durchschnittliche Entgelt pro Werkstattbeschäftigtem zu berechnen, ist es durch die Zahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Personen (vgl. oben Tabelle 3) zu dividieren.

#### 3.1.1 Entgelte aus einer WfbM-Beschäftigung

Die Vergütung von WfbM-Beschäftigten setzt sich aus drei Entgeltkomponenten zusammen: einem fixen Grundbetrag und einem individuell bemessenen Steigerungsbetrag (§ 221 Abs. 2 SGB IX) sowie ggf. dem Arbeitsförderungsgeld (§ 59 SGB IX):

- Der Grundbetrag ist an das Ausbildungsgeld gekoppelt (§ 221 Abs. 2 SGB IX) und lag bis Juli 2016 bei 75 Euro pro Monat. Er wurde ab August 2016 auf 80 Euro, ab Januar 2020 auf 89 Euro und ab Januar 2021 auf 99 Euro angehoben. Im Januar 2022 wurde er auf 109 Euro und ab Januar 2023 auf 126 Euro angehoben.
- Der Steigerungsbetrag wird zusammen mit dem Grundbetrag aus dem Arbeitsergebnis der Werkstatt gezahlt und ist daher variabel. Er soll „leistungsangemessen“ sein, indem er sich „nach der individuellen Arbeitsleistung der behinderten Menschen, insbesondere unter Berücksichtigung von Arbeitsmenge und Arbeitsgüte“ bemisst (§ 221 Abs. 2 Satz 2 SGB IX).
- Das steuerfinanzierte AFöG betrug bis Dezember 2016 26 Euro und wurde ab Januar 2017 auf 52 Euro verdoppelt. Es dient dazu, das gesamte Arbeitsentgelt bis zur Grenze von 351 Euro aufzustocken (§ 59 SGB IX), d.h. bis zu einer Summe aus Grundbetrag und

<sup>9</sup> Hier steht zunächst die Entgeltsituation im Arbeitsbereich im Vordergrund. Die im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich erbrachten Leistungen (Ausbildungsgeld bzw. Übergangsgeld) erscheinen weniger strittig. In Tagesförderstätten wird kein Entgelt gezahlt. Die Situation von Teilnehmenden an Maßnahmen der Tagesförderung wurden in dieser Studie nicht erhoben.

Steigerungsbetrag von 299 Euro wird es in voller Höhe und darüber bis zur Grenze von 351 Euro als Ergänzungsbetrag in reduzierter Höhe gezahlt.

Das Ausbildungsgeld der Bundesagentur für Arbeit, an dem sich der Grundbetrag orientiert, wurde von 80 Euro im August 2016 über 117 Euro ab August 2019 auf 119 Euro ab August 2020 angehoben. Der Grundbetrag hätte zeitgleich in gleichem Maße erhöht werden müssen. Im Rahmen der Beratungen zum Entwurf des entsprechenden Gesetzes<sup>10</sup> haben WfbM-Träger allerdings eingewandt, dass eine zu schnelle Erhöhung des Grundbetrags sie finanziell überfordern würde. Der Deutsche Bundestag beschloss daraufhin, die Erhöhung des Grundbetrages auf mehrere Jahre zu strecken, sodass der Betrag von 119 Euro erst später zu zahlen war.<sup>11</sup> Zwischenzeitlich wurde der Grundbetrag ab Januar 2020 auf 89 Euro, ab Januar 2021 auf 99 Euro und ab Januar 2022 auf 109 Euro angehoben. Ab Januar 2023 ist ein Grundbetrag in Höhe von 126 Euro zu zahlen.

Die durchschnittliche Höhe der Entgelte wurde berechnet, indem die in der WfbM-Statistik des BAS verzeichneten Gesamtausgaben durch die Zahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Personen (vgl. Tabelle 3) sowie durch 12 Monate dividiert wurden. Die so berechneten monatlichen Entgelte pro Person für die Jahre 2017 bis 2021 sind Tabelle 7 zu entnehmen.

**Tabelle 7: Durchschnittliche WfbM-Entgelte in Euro pro Person und Monat nach Ländern**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Baden-Württemberg</b>	229	231	231	230	228
<b>Bayern</b>	262	267	269	266	264
<b>Berlin</b>	191	206	189	200	204
<b>Brandenburg</b>	162	173	174	182	191
<b>Bremen</b>	251	257	260	262	270
<b>Hamburg</b>	252	253	251	265	270
<b>Hessen</b>	195	205	202	208	203
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	192	198	200	201	213
<b>Niedersachsen</b>	250	247	246	249	254
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	236	243	215	218	211
<b>Rheinland-Pfalz</b>	257	259	257	245	261
<b>Saarland</b>	244	244	248	230	260
<b>Sachsen*</b>	114	119	170	161	174
<b>Sachsen-Anhalt</b>	184	188	188	187	196
<b>Schleswig-Holstein</b>	245	248	255	249	233
<b>Thüringen</b>	204	206	236	222	223
<b>Deutschland</b>	<b>224</b>	<b>229</b>	<b>225</b>	<b>225</b>	<b>226</b>
<b>Westdeutschland</b>	240	244	235	235	234
<b>Ostdeutschland</b>	168	175	189	189	197

Quelle: BAS 2018-2022: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Berechnung des ISG

\* Die Angaben für Sachsen wurden für das Jahr 2019 durch eine Nachmeldung korrigiert, für die Vorjahre erfolgte dies aber nicht.

<sup>10</sup> Gesetz zur Anpassung der Berufsausbildungsbeihilfe und des Ausbildungsgeldes.

<sup>11</sup> Mit dem 27. BAFöG-Änderungsgesetz wird das Ausbildungsgeld und somit der ab dem 1.1.2023 zu zahlende Grundbetrag auf 126 Euro angehoben.

Während das Entgelt im Bundesdurchschnitt in den Jahren 2017 und 2018 noch von 224 Euro auf 229 Euro pro Monat gestiegen war (+2,4%), ist es im Jahr 2019 leicht auf 225 Euro pro Monat gesunken (-1,8% gegenüber dem Vorjahr). Im Jahr 2020 lag das monatliche Entgelt pro Person mit durchschnittlich 225 Euro in gleicher Höhe wie im Vorjahr und ist im Jahr 2021 geringfügig auf 226 Euro gestiegen. Die Spannbreite der durchschnittlichen monatlichen Entgelte reicht von 174 Euro in Sachsen bis zu 270 Euro in Bremen und Hamburg.

Zwischen Ost- und Westdeutschland besteht ein markanter Unterschied, der in den letzten Jahren allerdings geringer wurde: Im Jahr 2017 lag das durchschnittliche Entgelt in den westdeutschen Ländern um 72 Euro über dem in den ostdeutschen Ländern (30%), im Jahr 2018 betrug diese Differenz 70 Euro (29%). Seit dem Jahr 2019 ist dieser Unterschied geringer geworden und betrug 45 Euro pro Monat (19%), 46 Euro (20%) im Jahr 2020 und 37 Euro (16%) im Jahr 2021. Im Übergang von 2017 auf 2018 ist das durchschnittliche Entgelt in Westdeutschland um 2% und in Ostdeutschland um 4% gestiegen. Im Übergang von 2018 auf 2019 ist das durchschnittliche Entgelt in Westdeutschland um 4% gesunken und in Ostdeutschland (insbesondere wegen der Korrektur in Sachsen) um 9% gestiegen. Im Jahr 2020 haben sich die Entgelte in West- und Ostdeutschland kaum gegenüber dem Vorjahr verändert, und im Jahr 2021 sind sie in Westdeutschland um 1% gesunken und in Ostdeutschland um 4% gestiegen. Gründe für diese uneinheitlichen Entwicklungen sind (neben den genannten statistischen Korrekturen) den befragte Werkstattleitungen zufolge in den letzten Jahren auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie (vgl. Abschnitt 3.2.1).

Die Komponente des AFöG ist bis zur Entgelthöhe von insgesamt 299 Euro in voller Höhe von 52 Euro enthalten und im Korridor zwischen 300 und 351 Euro in verminderter Höhe, weil sie das Entgelt bis zur Höhe von 351 Euro aufstockt. Nach der ISG-Befragung von Werkstattleitungen liegen bundesweit 89,4% der Entgelte unter 300 Euro pro Monat, so dass darin das AFöG in voller Höhe von 52 Euro pro Monat enthalten ist. 4,4% der Entgelte liegen im Korridor zwischen 300 Euro und 351 Euro, hier wird das AFöG anteilig gezahlt. 6,2% der Entgelte liegen über 351 Euro und umfassen somit nur Grund- und Steigerungsbetrag, enthalten aber kein AFöG. Nimmt man an, dass die Entgelte im Korridor zwischen 300 Euro und 351 Euro gleichverteilt sind, so lässt sich für diesen Anteil der Beschäftigten ein durchschnittliches AFöG in Höhe des halben Betrags zugrunde legen.<sup>12</sup> Über alle Beschäftigten hinweg ergibt sich daraus ein durchschnittlicher AFöG-Betrag von schätzungsweise 47,63 Euro pro Monat.

Wenn nun der Grundbetrag in den drei hier betrachteten Jahren bei 80 Euro und der durchschnittliche AFöG-Betrag bei rd. 48 Euro lag, so ergibt sich daraus, dass der Steigerungsbetrag im Jahr 2017 bei durchschnittlich 96 Euro lag, im Jahr 2018 auf 101 Euro gestiegen (+5%) und im Jahr 2019 auf 97 Euro gesunken ist (-4%). In den Folgejahren wurde der Grundbetrag auf 89 Euro (2020) und 99 Euro (2021) erhöht. Da sich aber die Entgeltsumme in diesen Jahren kaum verändert hat, dürfte sich der durchschnittliche Steigerungsbetrag weiter auf 88 Euro (2020) bzw. 79 Euro (2021) verringert haben. Angesichts der geringen Veränderungen der Entgeltsumme ist davon auszugehen, dass der für 2019 ermittelte Durchschnittsbetrag des AFöG von 48 Euro auch in den Folgejahren etwa konstant geblieben ist. In Tabelle 8 werden diese Durchschnittsbeträge ausgewiesen.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Diese Annahme einer Gleichverteilung in diesem Korridor war zu überprüfen, denn es könnte auch sein, dass sich innerhalb dieses Korridors die Summen von Grund- und Steigerungsbetrag im unteren Bereich konzentrieren, da für alle Beschäftigten in diesem Korridor eine Aufstockung auf 351 Euro erfolgt. Dann wäre anzunehmen, dass der durchschnittliche AFöG-Betrag innerhalb dieses Korridors bei etwa 50 Euro liegt. In Gesprächen mit Werkstattleitungen im Rahmen der Vertiefungsstudie wurde aber signalisiert, dass eine derart strategische Planung der Entgelthöhe nicht erfolge.

<sup>13</sup> Wäre dies eine Modellrechnung, so müsste bei einem monatlichen Entgelt in dieser Höhe im Einzelfall der volle AFöG-Betrag von 52 Euro angesetzt werden.

**Tabelle 8: Komponenten des durchschnittlichen WfbM-Entgelts (Deutschland)**

Komponente	2017	2018	2019	2020	2021
Entgelt in Euro pro Monat	224	229	225	225	226
Grundbetrag	80	80	80	89	99
darunter: Steigerungsbetrag	96	101	97	88	79
Arbeitsförderungsgeld (Mittelwert)	48	48	48	48	48

Quelle: BAS 2018-2022; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

### 3.1.2 Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten mit Anspruch auf Grundsicherung

Der von der Grundsicherung gewährte notwendige Lebensunterhalt umfasst nach § 27a Abs. 1 SGB XII „insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie [...], persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens sowie Unterkunft und Heizung“. Der Bedarf an Grundsicherung setzt sich zusammen aus Regelbedarfen nach § 28 SGB XII und den Kosten der Unterkunft nach § 35 SGB XII. Ggf. kann ein Mehrbedarf nach § 30 Abs. 1 SGB XII z.B. für voll erwerbsgeminderte Personen mit anerkannter Gehbehinderung in Höhe von 17% der maßgeblichen Regelbedarfsstufe hinzukommen. Weitere Leistungen können hinzukommen, wie beispielsweise Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung nach § 32 SGB XII, wenn diese nicht anderweitig gezahlt werden. Für WfbM-Beschäftigte ist dies nicht relevant, da für sie diese Beiträge von der WfbM entrichtet werden.

Die Regelbedarfe für Erwachsene lagen im Jahr 2019 bei 424 Euro (Stufe 1), 382 Euro (Stufe 2) und 339 Euro (Stufe 3). Dabei galt die Stufe 1 für Alleinlebende, Stufe 2 für Personen, die mit Partner\*in in einem Haushalt, und Stufe 3 für Erwachsene, die in stationären Einrichtungen leben.

Bereits der Regelbedarf ist somit höher als das durchschnittliche WfbM-Entgelt. Rechnet man die Kosten der Unterkunft und Heizung hinzu, die ebenfalls zum notwendigen Lebensunterhalt gehören, ergeben sich durchschnittliche Leistungen der Grundsicherung in Privathaushalten in Höhe von 810 Euro in Deutschland bzw. 812 Euro für Westdeutschland und 796 Euro für Ostdeutschland.<sup>14</sup>

**Tabelle 9: Durchschnittliche Bruttobedarfe der Grundsicherung in Privathaushalten im Jahr 2019**

	Deutschland	West	Ost
<b>Gesamtbedarf</b>	810	812	796
darunter: Regelbedarf	412	412	412
Wohnkosten	349	351	336
Mehrbedarfe	49	49	49

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

<sup>14</sup> In diesen Durchschnittsbeträgen sind Leistungen an Leistungsbeziehende enthalten, die in unterschiedlichen Haushaltskonstellationen wohnen. Weit überwiegend leben Leistungsbeziehende der Grundsicherung in Einpersonenhaushalten oder werden, wenn sie mit anderen Familienmitgliedern zusammenwohnen, die keine Grundsicherungsleistungen beziehen, als einzelne Leistungsbeziehende registriert. Der Fall, dass Werkstattbeschäftigte als Alleinverdienende einen Mehrpersonenhaushalt unterhalten müssen, ohne dass weitere Erwerbseinkommen hinzukommen, kann unter den knapp 60%, die nicht in einer besonderen Wohnform wohnen, theoretisch zwar vorkommen. Das Risiko, auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen zu sein, würde dadurch steigen, da der Grundsicherungsanspruch mit jedem weiteren Mitglied der Bedarfsgemeinschaft ansteigt. Weil diese Konstellation aber nur selten vorkommen dürfte, wird bei den Alternativberechnungen in Kapitel 6.3 von Einzelpersonen ausgegangen.



Damit wird deutlich, dass Beschäftigte, die kein weiteres Einkommen als ein WfbM-Entgelt haben, in der Regel einen Anspruch auf Grundsicherung haben. Wie hoch der Leistungsanspruch einer Person tatsächlich ist, ergibt sich nach Anrechnung ggf. vorhandenen Einkommens auf die individuell ermittelte Bedarfssumme (§ 82 SGB XII), wobei einige Einkommenskomponenten von dieser Anrechnung ausgenommen werden. Für WfbM-Beschäftigte gilt, dass das AFöG anrechnungsfrei bleibt (§ 59 Abs. 2 SGB IX). Von dem übrigen Entgelt, das den Grundbetrag und ggf. den Steigerungsbetrag umfasst, bleibt für WfbM-Beschäftigte weiterhin ein Betrag nach § 82 Abs. 3 Satz 2 SGB XII anrechnungsfrei, der sich aus einem Achtel der Regelbedarfsstufe 1 zuzüglich 50% des diesen Betrag übersteigenden Entgelts zusammensetzt. Daraus ergibt sich für WfbM-Beschäftigte, die in Privathaushalten wohnen, folgende Durchschnittsberechnung für das Jahr 2019 und Deutschland insgesamt (Tabelle 10):

- Von durchschnittlich 225 Euro Entgelt bleiben rd. 163 Euro anrechnungsfrei, rd. 62 Euro werden angerechnet.
- Der durchschnittliche Grundsicherungsanspruch von 810 Euro abzüglich dieses anzurechnenden Einkommens von 62 Euro beträgt 748 Euro.
- Zusammen mit dem WfbM-Entgelt von 225 Euro beträgt das verfügbare Einkommen somit 973 Euro. Davon sind die Lebenshaltungskosten einschließlich der Wohnkosten zu zahlen.

**Tabelle 10: Durchschnittlich verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug in Privathaushalten im Jahr 2019**

		Deutschland	West	Ost
WfbM-Entgelt		225	235	189
davon anrechnungsfrei	AFöG	48	48	48
	Freibetrag § 82 (3) SGB XII	115	120	97
Anrechnungsbetrag		62	67	44
Grundsicherungsanspruch (Durchschnitt)		810	812	796
abzüglich Anrechnungsbetrag		748	745	752
Verfügbares Einkommen				
WfbM-Entgelt		225	235	189
Grundsicherungsanspruch		748	745	752
Summe verfügbares Einkommen (Privathaushalt)		973	980	941

Quelle: BAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Die Regelbedarfe der Grundsicherung gelten in West- und Ostdeutschland in gleicher Höhe, so dass regionale Unterschiede nur aufgrund von Wohnkosten entstehen können. Der in der Tabelle ausgewiesene durchschnittliche Grundsicherungsanspruch differiert zwischen West- und Ostdeutschland nur so geringfügig, dass bei der Prüfung der Alternativen im Hinblick auf die Überwindung der Angewiesenheit auf Grundsicherung in Kapitel 6.3 diese regionalen Unterschiede im Durchschnitt nicht ausschlaggebend sind.

Größer werden diese Unterschiede aber bei einer Berechnung auf Länderebene, in der die unterschiedlichen Wohnkosten zu stärkeren Differenzen führen. Gemäß der zitierten Statistik der Grundsicherung lag im Jahr 2019 der höchste durchschnittliche Grundsicherungsbedarf mit 908 Euro pro Monat in Hamburg und der niedrigste mit 723 Euro in Sachsen (Differenz 185 Euro pro Monat). Um ein Nettoeinkommen in dieser Größenordnung zu erzielen, wäre (unter Berücksichtigung des

Freibetrags bei Erwerbstätigkeit) in Hamburg ein monatliches Bruttoeinkommen von 1.668 Euro erforderlich gewesen, das entspricht rd. 42 Wochenstunden zum seinerzeit geltenden Mindestlohn von 9,19 Euro pro Stunde. In Sachsen wäre ein monatliches Bruttoeinkommen von 1.333 Euro pro Monat ausreichend gewesen, um netto den durchschnittlichen Grundsicherungsbetrag zu erreichen, das entspricht 33 Wochenstunden, die mit dem Mindestlohn vergütet werden.

Für WfbM-Beschäftigte, die in einem Wohnheim (stationäre Einrichtung) wohnten, stellte sich die Einkommenslage im Jahr 2019 noch anders dar, da ihr Einkommen auch unterhalb der Einkommensgrenze herangezogen wurde (§ 88 SGB XII). Bei der Bemessung des Grundsicherungsanspruchs wurden die Regelbedarfsstufe 3 (339 Euro im Jahr 2019) und ein pauschaler Betrag für die Kosten der Unterkunft zugrunde gelegt.

**Tabelle 11: Durchschnittliche Leistungen der Grundsicherung in Einrichtungen im Jahr 2019**

	Deutschland	West	Ost
<b>Gesamtbedarf</b>	811	821	766
darunter: Regelbedarf	339	339	339
Wohnkosten	405	413	371
Mehrbedarfe	67	70	56

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Anders als in Privathaushalten wurde diese Grundsicherungsleistung aber vom Träger der Einrichtung eingezogen, und den Bewohner\*innen verblieben ein Barbetrag in Höhe von 27% der Regelbedarfsstufe 1 (114 Euro in 2019) zuzüglich einer Bekleidungspauschale in Höhe von etwa 23 Euro (§ 27b Abs. 2 SGB XII).<sup>15</sup> Den WfbM-Beschäftigten, die in Einrichtungen wohnten, verblieb darüber hinaus der anrechnungsfreie Teil ihres WfbM-Entgelts. Für WfbM-Beschäftigte mit Grundsicherungsanspruch, die in Einrichtungen wohnten, ergibt sich somit folgende Durchschnittsberechnung (Tabelle 12): Nach Einbehaltung der Mittel zur Deckung der Lebenshaltungskosten einschließlich der Wohnkosten verblieben ihnen durchschnittlich 300 Euro pro Monat zur persönlichen Verfügung, in Westdeutschland waren es 305 Euro und in Ostdeutschland 283 Euro.

<sup>15</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jens Beeck, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/17918 – Barbetrag zur persönlichen Versorgung von Menschen mit Behinderungen vom 01.04.2020.

**Tabelle 12: Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug in Einrichtungen im Jahr 2019**

	Deutschland	West	Ost
WfbM-Entgelt	225	235	189
davon anrechnungsfrei AFÖG	48	48	48
Freibetrag § 82 (3) SGB XII	115	120	97
Anrechnungsbetrag	62	67	44
<b>Verfügbares Einkommen in Einrichtungen</b>			
anrechnungsfreies Entgelt	163	168	145
Barbetrag	114	114	114
Bekleidungs pauschale	23	23	23
Summe verfügbares Einkommen (Einrichtung)	300	305	283

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Mit dem BTHG wurde die Leistungsbemessung in Einrichtungen grundlegend reformiert, wodurch eine Angleichung an die Situation in Privathaushalten vorgenommen wurde.<sup>16</sup> Seit Januar 2020 besteht auch für Bewohner\*innen besonderer Wohnformen (den früheren „Einrichtungen“ bzw. „Wohnheimen“) ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung mit dem Unterschied, dass der Regelbedarf auf Stufe 2 festgelegt wurde (Anlage zu § 28 SGB XII). Aus ihrem Einkommen, das neben dem Grundsicherungsbetrag die anrechnungsfreien Bestandteile der WfbM-Entgelte umfasst, müssen sie nun sämtliche Kosten des Unterhalts einschließlich der Wohnkosten in besonderen Wohnformen begleichen. Der frühere Barbetrag und die Bekleidungs pauschale entfallen.

Die Zahl der WfbM-Beschäftigten, die ergänzende Leistungen der Grundsicherung beziehen, ist allerdings nicht genau bekannt.

- Laut Statistik der Eingliederungshilfe<sup>17</sup> bezogen im Jahr 2019 nur 67.270 der WfbM-Beschäftigten gleichzeitig Leistungen der Grundsicherung, dies sind 25% aller WfbM-Beschäftigten. Diese Zahl erscheint aber zu niedrig, was auf eine statistische Untererfassung hindeuten könnte.
- Ebenfalls nach dieser Statistik waren 124.420 Beschäftigte jünger als 40 Jahre (45% aller Beschäftigten) und dürften daher in der Regel noch keinen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente gehabt haben. Da die WfbM-Entgelte in der Regel nicht ausreichen, um die Kosten der Lebenshaltung decken zu können, wäre zu erwarten, dass die Zahl der Grundsicherungsbezieher in etwa dieser Größenordnung entspricht.
- Unter der Annahme, dass (fast) alle WfbM-Beschäftigten, die keine Erwerbsminderungsrente beziehen, auf Grundsicherung angewiesen sind, lässt sich auch die Statistik der Deutschen Rentenversicherung (DRV) für eine Schätzung heranziehen: Abzüglich der 112.639 statistisch ausgewiesenen Beziehenden dieser Rente verbleiben 160.862 Beschäftigte (59% aller

<sup>16</sup> In der Begründung zum BTHG heißt es dazu: „Die existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt (der notwendige Lebensunterhalt) werden sich für leistungsberechtigte erwachsene Menschen mit Behinderungen ab dem Inkrafttreten der Neuregelungen in SGB IX, Teil 2 sowie im Dritten und Vierten Kapitel des SGB XII wegen des Wegfalls des Unterscheidungsmerkmals stationäre Einrichtung in Zusammensetzung, Höhe und Erbringung nicht mehr von dem unterscheiden, was für alle Leistungsberechtigten außerhalb von Einrichtungen nach dem Dritten und Vierten Kapitel des SGB XII gilt.“ Gesetzentwurf der Bundesregierung (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, S. 202. – Vgl. auch Drucksache 19/17918, S. 6.

<sup>17</sup> Statistisches Bundesamt (2020): Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach Leistungsarten, Altersgruppen und Geschlecht, Wiesbaden (unveröff.).

Werkstattbeschäftigten), für die ein ergänzender Bezug der Grundsicherung wahrscheinlich wäre.

Zur Klärung dieser Frage können die Ergebnisse der im Rahmen des Forschungsprojektes durchgeführten Befragungen von Werkstattleitungen (ISG) und Werkstattbeschäftigten (infas) herangezogen werden. Die Angaben zur Einkommenssituation der Beschäftigten, inwieweit zu den in der Werkstatt bezogenen Entgelten weitere Einkommen wie Grundsicherung oder Erwerbsminderungsrente hinzukommen, fallen in den Befragungen der Werkstattleitungen und der Werkstattbeschäftigten allerdings recht unterschiedlich aus. Es lässt sich aber begründen, dass eine Kombination der Angaben aus beiden Befragungen zu einem plausiblen Ergebnis führt.

In der Befragung der Werkstattleitungen konnte der Anteil der Beziehenden von Erwerbsminderungsrenten (50% der Beschäftigten, davon 49% mit Erwerbsminderungsrente der DRV und 1% mit Rente der Gesetzlichen Unfallversicherung – GUV) von vielen angegeben werden, weniger Kenntnisse waren hingegen in Bezug auf die Grundsicherung verfügbar: Nur für 21% der Beschäftigten war den Werkstattleitungen bekannt, ob sie Grundsicherung beziehen oder nicht, während für drei Viertel der Beschäftigten dazu keine Angabe gemacht werden konnten (siehe Abschnitt 3.2.4). Der Grund dafür ist, dass die bedarfsorientierte Aufstockung des Einkommens durch Leistungen der Grundsicherung individuell beantragt wird und nicht in die Zuständigkeit des Leistungserbringers der Eingliederungshilfe fällt.<sup>18</sup> Dies gilt grundsätzlich auch für den Bezug einer Erwerbsminderungsrente, allerdings sind die Voraussetzungen für diesen Bezug (Erfüllung der 20-jährigen Wartezeit) der Werkstattleitung eher bekannt.

Besser wissen dies die Beschäftigten selbst, die in der von infas durchgeführten Befragung zu 42% angeben, dass sie Grundsicherung beziehen (Tabelle 13; vgl. auch Kapitel 3.4.1). Dieser Anteil liegt geringfügig unter dem Anteil der Beschäftigten unter 40 Jahren (45%) und erscheint daher zumindest der Größenordnung nach plausibel. Somit bliebe ein Anteil von 8% der Beschäftigten, der weder Grundsicherung noch eine Erwerbsminderungsrente bezieht.

Von den befragten WfbM-Beschäftigten sagten allerdings auch 7%, dass sie sowohl Grundsicherung als auch eine Erwerbsminderungsrente beziehen. Bei regulären Renten wegen voller Erwerbsminderung, die schon vor Eintritt in die WfbM bezogen wurden, kann es vorkommen, dass diese so niedrig sind, dass zusätzlich ergänzende Grundsicherungsleistungen erforderlich sind. Berücksichtigt man diesen Anteil, dann ist davon auszugehen, dass 43% der Beschäftigten neben dem Werkstatt-Entgelt ausschließlich eine Erwerbsminderungsrente beziehen, 35% der Beschäftigten Leistungen der Grundsicherung und 7% beide Leistungen beziehen. Somit bleiben 15%, die neben dem Werkstatt-Entgelt keine weiteren Leistungen beziehen. Diese haben entweder ein hohes Entgelt oder vermögende Angehörige wie z.B. Eltern, die aufgrund eigener guter finanzieller Verhältnisse keine Grundsicherung für ihr Kind beantragen möchten, oder sie nehmen aus sonstigen Gründen keine Grundsicherungsleistungen in Anspruch.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Unterstützung bei der Antragstellung können die Beschäftigten auch durch Assistenten nach § 78 SGB IX erhalten, dann erfahren die Werkstattleitungen nichts davon.

<sup>19</sup> Die Annahme von Kaltenborn (2020: 163), dass „für mehr als ein Viertel der Werkstattbeschäftigten unklar (bleibt), wovon sie ihren Lebensunterhalt bestreiten“, erscheint angesichts dieser Berechnung zu hoch angesetzt. Vgl. auch Weber (2022: 45).

**Tabelle 13: Einkommensquellen von Werkstattbeschäftigten 2019**

<b>Einkommensquelle</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Anteil</b>
Werkstattbeschäftigte insgesamt	276.675	100%
darunter (gerundet):		
mit Grundsicherung	96.800	35%
mit voller Erwerbsminderungsrente DRV	115.700	42%
mit Rente der GUV	2.800	1%
mit EMR und ergänzender Grundsicherung	19.400	7%
ohne weitere Leistung	42.000	15%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Statistik der DRV: Rente 2019; ISG-Befragung der Werkstatteleitungen 2021; infas-Befragung der Werkstattbeschäftigten 2022; Berechnung des ISG (teilweise auf Basis der empirischen Erhebungen geschätzt; Summenabweichungen rundungsbedingt)

### 3.1.3 Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten mit Bezug einer Rente wegen voller Erwerbsminderung

Die Angewiesenheit auf Leistungen der Grundsicherung endet in der Regel, wenn eine Rente wegen voller Erwerbsminderung bezogen wird. Beschäftigte, die bereits vor Erfüllung der allgemeinen Wartezeit voll erwerbsgemindert waren (dies trifft auf den überwiegenden Teil der WfbM-Beschäftigten zu), haben nach einer Wartezeit von 20 Jahren Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente (§ 43 Abs. 6 SGB VI). Nach der Statistik der DRV bezogen im Jahr 2019 insgesamt 1,72 Mio. Personen eine Rente wegen voller Erwerbsminderung, darunter 112.639 Personen nach einer Wartezeit von 20 Jahren (Tabelle 14).<sup>20</sup> In der Regel ist davon auszugehen, dass Menschen mit Behinderungen im Alter von etwa 20 Jahren in den Arbeitsbereich einer WfbM eintreten und dann ab einem Alter von 40 Jahren einen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente haben. Im Jahr 2019 bezogen 3% der Rentenbeziehenden diese Rente schon im Alter von 35 bis 39 Jahren und haben somit ihre Tätigkeit im Arbeitsbereich bereits im Alter von unter 20 Jahren begonnen.

Die durchschnittliche Höhe der Rentenzahlung<sup>21</sup> lag im Jahr 2019 bei 826,13 Euro pro Monat, sie reichte von 796,39 Euro im Alter ab 60 Jahren bis zu 937,30 Euro in der Altersgruppe von 35 bis 39 Jahren. In Ostdeutschland war die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente mit 943 Euro höher als in Westdeutschland mit 802 Euro pro Monat. Die höheren Rentenansprüche der jüngeren Jahrgänge beruhen darauf, dass die Zurechnungszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung ausgeweitet wurde. Werkstattbeschäftigte, die heute die 20-jährige Wartezeit erfüllen (wie die 35- bis 39-Jährigen), können eine Erwerbsminderungsrente in Höhe von rd. 1.000 Euro netto beziehen.

<sup>20</sup> Statistik der Deutschen Rentenversicherung 2020, S. 142.

<sup>21</sup> Netto-Rentenzahlungsbeträge nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung vor Steuern

**Tabelle 14: Durchschnittliche Rentenzahlbeträge wegen voller Erwerbsminderung nach einer Wartezeit von 20 Jahren in den Jahren 2019 und 2021**

Altersgruppe	Jahr 2019			Jahr 2021		
	Anzahl	Anteil	EUR/Mon.	Anzahl	Anteil	EUR/Mon.
<b>35-39 Jahre</b>	3.216	3%	937	2.874	2%	1.005
<b>40-44 Jahre</b>	15.313	14%	880	16.135	14%	935
<b>45-49 Jahre</b>	20.128	18%	836	19.121	17%	878
<b>50-54 Jahre</b>	27.303	24%	810	25.417	22%	840
<b>55-59 Jahre</b>	27.187	24%	813	27.746	24%	836
<b>ab 60 Jahre</b>	19.491	17%	796	23.776	21%	838
<b>Insgesamt</b>	112.639	100%	826	115.069	100%	862
<b>Männer</b>	63.365	56%	828	64.967	56%	864
<b>Frauen</b>	49.274	44%	823	50.102	44%	860
<b>Westdeutschland</b>	93.198	83%	802	94.306	82%	834
<b>Ostdeutschland</b>	19.441	17%	943	20.763	18%	991

Quelle: Statistik der DRV: Rente 2019; Rente 2021; Berechnung des ISG; Nettobeträge nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Im Jahr 2021 ist die Zahl der Beziehenden von Erwerbsminderungsrenten nach einer Wartezeit von 20 Jahren um 2% auf 115.069 Personen gestiegen. Der durchschnittliche Zahlbetrag ist innerhalb dieser beiden Jahre um 4% auf 862 Euro pro Monat gestiegen. Während die Zahl der jüngeren Rentenbeziehenden leicht zurückgegangen ist, ist die Zahl der Rentenbeziehenden ab 60 Jahren um 22% gestiegen.

Die Erwerbsminderungsrente wird bei der Prüfung eines Anspruchs auf Grundsicherung in voller Höhe des hier ausgewiesenen Nettobetrags (d.h. nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge) angerechnet. Zusammen mit dem anzurechnenden Bestandteil des Werkstatteinkommens (im Bundesdurchschnitt 58 Euro pro Monat, West: 64 Euro, Ost: 36 Euro) ergeben sich durchschnittliche Beträge des anzurechnenden Einkommens in Höhe von 884 Euro (West: 867 Euro, Ost: 983 Euro), die durchweg über dem Bedarf an Grundsicherung liegen (Tabelle 15).

**Tabelle 15: Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente im Jahr 2019 (außerhalb von Einrichtungen)**

	Deutschland	West	Ost
WfbM-Entgelt	225	235	189
davon anrechnungsfrei			
AFÖG	48	48	48
Freibetrag § 82 (3) SGB XII	115	120	97
Anrechnungsbetrag	62	67	44
Erwerbsminderungsrente	826	802	943
Prüfung GS-Anspruch			
anzurechnendes Einkommen	888	870	992
Anspruch auf Grundsicherung	810	812	796
abzüglich Anrechnungsbetrag	-78	-57	-196
Anspruch auf Grundsicherung	nein	nein	nein
<b>Verfügbares Einkommen</b>			
WfbM-Entgelt	225	235	189
EM-Rente	826	803	947
Summe verfügbares Einkommen	1.051	1.038	1.137

Quelle: BAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Daher ergibt diese Berechnung anhand von Durchschnittswerten, dass der Bezug einer Erwerbsminderungsrente in beiden Teilen Deutschlands die Angewiesenheit auf Grundsicherung zu überwinden hilft. Die verfügbaren Einkommen aus dem WfbM-Entgelt und der Erwerbsminderungsrente liegen im Durchschnitt bei 1.051 Euro pro Monat, in Westdeutschland sind es 1.038 Euro und in Ostdeutschland 1.137 Euro. Jüngeren Rentenbeziehenden, deren Erwerbsminderungsrente im Jahr 2019 bei etwa 940 Euro liegt, stehen pro Monat gut 100 Euro mehr zur Verfügung.

Diese Beträge des verfügbaren Einkommens, von dem die Lebenshaltungskosten einschließlich der Wohnkosten zu begleichen waren, galten im Jahr 2019 für WfbM-Beschäftigte, die in Privathaushalten wohnten. Bei Beschäftigten in Wohnheimen wurde auch die Erwerbsminderungsrente zunächst eingezogen und nur ein Teil den Bewohner\*innen zur persönlichen Verfügung ausgezahlt. Dies hat sich mit der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen infolge des BTHG ab dem Jahr 2020 geändert.

### 3.1.4 Überblick zur Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten im Jahr 2019 und Volumen der Ausgaben

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass WfbM-Beschäftigten, die in Privathaushalten wohnten, im Bundesdurchschnitt des Jahres 2019 pro Monat 973 Euro zur Verfügung standen, wenn ihr WfbM-Entgelt durch Leistungen der Grundsicherung aufgestockt wurde (Tabelle 16). Wenn sie eine Erwerbsminderungsrente bezogen, lag der verfügbare Einkommensbetrag bei durchschnittlich 1.051 Euro pro Monat, wobei im Durchschnittsfall kein Anspruch auf ergänzende Grundsicherung bestand. Beide Beträge sind so zu verstehen, dass die Kosten für die Lebenshaltung einschließlich der Wohnkosten davon zu bestreiten sind.

Den WfbM-Beschäftigten, die in einer „Einrichtung“ wohnten, standen nach Einbehalt der Mittel für die Lebenshaltung einschließlich der Wohnkosten in der Einrichtung noch 298 Euro zur persönlichen Verwendung zur Verfügung.

**Tabelle 16: Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten im Jahr 2019 (Euro pro Monat)**

Verfügbares Einkommen		Deutschland	West	Ost
in Privat- haushalten	WfbM-Entgelt + Grundsicherung	973	980	941
	WfbM-Entgelt + EM-Rente	1.051	1.038	1.137
in Einrichtungen	nach Abzug der Lebenshaltung	298	303	280

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG

Die Jahresvolumina dieser Beträge können anhand der Daten zum Bezug dieser Leistungen ermittelt werden. Das durchschnittliche WfbM-Entgelt wurde über alle 276.675 Beschäftigten (2019; siehe Tabelle 3) berechnet. Die Zahl der Beziehenden einer Erwerbsminderungsrente nach einer Wartezeit von 20 Jahren wird in der DRV-Statistik ausgewiesen. Einschließlich der Beschäftigten, die eine Rente der Unfallversicherung oder Kriegsopferversorge (gemeint sind Geldleistungen nach den §§ 29-34 BVG; Abschnitt „Beschädigtenrente“) beziehen, sowie weiterer Personen, die schon vor Eintritt in die WfbM eine reguläre Erwerbsminderungsrente bezogen haben, waren dies im Jahr 2019 43% der Werkstattbeschäftigten.

Legt man die Befragungsergebnisse von ISG und infas zugrunde, ist davon auszugehen, dass neben dem Werkstattentgelt 43% der Beschäftigten eine volle Erwerbsminderungsrente (rd. 118.500 Personen) und 35% der Beschäftigten Leistungen der Grundsicherung beziehen (rd. 96.800 Personen). Weitere 7% der Beschäftigten (rd. 19.400 Personen) beziehen beide Leistungen. Die restlichen 15% (rd. 42.000 Personen) haben entweder ein hohes Entgelt oder vermögende Angehörige oder nehmen aus sonstigen Gründen keine Grundsicherungsleistungen in Anspruch. Die Verteilung der Beschäftigten nach Einkommensquellen ist Tabelle 17 zu entnehmen.

Auf dieser Grundlage lassen sich die im Jahr 2019 insgesamt geflossenen Zahlungen so berechnen:

- Werkstattentgelte wurden für alle Beschäftigten in Höhe von rd. 746,5 Mio. Euro gezahlt, davon Grundbeträge in Höhe von rd. 265,6 Mio. Euro, Steigerungsbeträge in Höhe von rd. 322,7 Mio. Euro und AFÖG in Höhe von rd. 158,1 Mio. Euro.
- Sozialversicherungsanteile haben die WfbM für ihre Beschäftigten in Höhe von 1,71 Mrd. Euro gezahlt, davon 1,54 Mrd. Euro erhöhte Beiträge zur Rentenversicherung nach § 162 Nr. 2 SGB VI und 170 Mio. Euro Beiträge zur Krankenversicherung (KV) und Pflegeversicherung (PV).
- Volle Erwerbsminderungsrenten der DRV nach 20 Jahren Wartezeit wurden an 42% der WfbM-Beschäftigten in Höhe von rd. 1,41 Mrd. Euro gezahlt (einschließlich des Beitrags zur Krankenversicherung und Pflegeversicherung der Rentnerinnen und Rentner).
- Hinzu kommen Verletztenrenten der GUV oder Beschädigtenrenten nach dem BVG für 1% der Beschäftigten, die – bei angenommen gleicher monatlicher Höhe – 27,8 Mio. Euro ausmachen (ohne Beiträge KV und PV, die hier nicht anfallen).
- Grundsicherungsleistungen wurden für 35% der WfbM-Beschäftigten in Höhe von 868,8 Mio. Euro gezahlt.



- Beide Leistungen: eine Rente wegen voller Erwerbsminderung ohne 20 Jahre Wartezeit (hier in halber Höhe des monatlichen Betrags einer vollen Erwerbsminderungsrente nach 20 Jahren Wartezeit geschätzt) mit ergänzender Grundsicherung (hier als Differenzbetrag zur durchschnittlichen Grundsicherungsleistung geschätzt) beziehen 7% der Werkstattbeschäftigten in einem Umfang von 195,3 Mio. Euro, davon 96,2 Mio. Euro Rentenzahlbetrag, 21,1 Mio. Euro KV- und PV-Beitrag sowie 78,0 Mio. Euro ergänzende Grundsicherung.

**Tabelle 17: Gesamtbeträge einzelner Komponenten im Jahr 2019**

<b>Einkommenskomponenten im Jahr 2019</b>	<b>Beziehende (gerundet)</b>	<b>pro Person Euro/Mon.</b>	<b>insgesamt Mio. Euro/Jahr</b>
<b>WfbM-Entgelte</b>	276.675	225	746,5
Grundbetrag	276.675	80	265,6
Steigerungsbetrag	276.675	97	322,7
Arbeitsförderungsgeld (Mittelwert)	276.675	48	158,1
<b>Sozialversicherung WfbM</b>	276.675	515	1.708,9
Rentenversicherung (erhöht)	276.675	464	1.538,9
Kranken- u. Pflegeversicherung	276.675	51	170,0
<b>volle Erwerbsminderungsrente DRV</b>	115.700	1.014	1.408,2
Zahlbetrag	115.700	826	1.147,0
Beitrag KV / PV der Rentner	115.700	188	261,2
<b>Verletztenrente GUV</b>	2.800	826	27,8
<b>Erwerbsminderungsrente mit ergänzender Grundsicherung</b>	19.400	839	195,3
Zahlbetrag netto	19.400	413	96,2
Beitrag KV / PV der Rentner	19.400	91	21,1
ergänzende Grundsicherung	19.400	335	78,0
<b>Grundsicherung</b>	96.800	748	868,8
<b>Summe aller Zahlungen</b>	276.675		4.955,4

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG (teilweise auf Basis der empirischen Erhebungen geschätzt; Summenabweichungen rundungsbedingt)

Summiert man alle hier aufgeführten Beträge, so ergibt sich für das Jahr 2019 ein Gesamtvolumen der Zahlungen in Höhe von 4,955 Mrd. Euro. Diese Berechnung geht davon aus, dass 15% der Werkstattbeschäftigten weder Leistungen der Grundsicherung noch Erwerbsminderungsrente beziehen, sondern ergänzend zu ihrem Werkstattentgelt Unterstützungsleistungen von Angehörigen beziehen.

### 3.2 Entgelte für die Beschäftigten im Arbeitsbereich – Befragung der Werkstattleitungen

Der Grundbetrag lag im Jahr 2019 bei 80 Euro und wurde in den Folgejahren schrittweise erhöht (vgl. Abschnitt 3.1.1). Da die Befragung der Werkstattleitungen in der zweiten Jahreshälfte 2021 durchgeführt wurde, konnten somit bereits Erfahrungen mit den bis dahin erfolgten Anhebungen ermittelt werden.

### 3.2.1 Höhe der monatlichen Entgelte

Zwischen 2015 und 2019 haben sich die durchschnittlichen Entgelte der Beschäftigten im Arbeitsbereich positiv entwickelt. Wurde im Jahr 2015 noch ein durchschnittliches Entgelt in Höhe von 167 Euro gezahlt, so betrug die durchschnittliche Entgelthöhe im Jahr 2019 179 Euro (jeweils Grundbetrag und Steigerungsbetrag; ohne AFöG). Der Minimalwert betrug im Jahr 2019 80 Euro, das maximal ausgezahlte Entgelt betrug 447 Euro (Tabelle 18).<sup>22</sup>

**Tabelle 18: Angaben zur durchschnittlichen Entgelthöhe (ohne AFöG)**

	Durchschnittliche Entgelthöhe 2019 in Euro	Durchschnittliche Entgelthöhe 2015 in Euro
Mittelwert	179,24	167,30
N	284	272
Minimum	80,00	75,00
Maximum	447,00	431,92

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=284

Etwas mehr als ein Drittel der befragten WfbM (36%) rechnet in das Arbeitsentgelt Sondervergütungen wie bspw. Urlaubs- oder Weihnachtsgeld mit ein, während etwas weniger als zwei Drittel der WfbM (65%) Sondervergütungen nicht mit in das Arbeitsentgelt einberechnen.

Werden die Entgelte in Klassen gruppiert, so zeigt sich, dass fast zwei Drittel der WfbM ein durchschnittliches Entgelt von bis zu 190 Euro pro Monat zahlen (Entgeltklasse 1-4). Weitere 14% der WfbM zahlen ein durchschnittliches Entgelt von 190 Euro bis unter 220 Euro (Entgeltklasse 5), rd. 10% zwischen 220 und 250 Euro (Entgeltklasse 6) und 11% 250 Euro oder mehr (Entgeltklasse 7).

**Tabelle 19: Gruppierte Entgeltklassen für das Jahr 2019 (ohne AFöG)**

Entgeltklassen in Euro	Häufigkeit	Anteil in Prozent
(1) < 100	17	6,0
(2) 100 bis unter 130	42	14,9
(3) 130 bis unter 160	66	23,4
(4) 160 bis unter 190	58	20,6
(5) 190 bis unter 220	40	14,2
(6) 220 bis unter 250	28	9,9
(7) 250 +	31	11
<b>Gesamt</b>	<b>282</b>	<b>100</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=282

Vergleicht man den Anteil der WfbM in Entgeltklasse 5 im Jahr 2019 mit dem Jahr 2015, so steigt hier der Anteil von 11% auf 14%, in der Entgeltklasse 6 (220 bis 250 Euro) von 6% auf 10% an. Der Anteil der WfbM in Entgeltklasse 1 (unter 100 Euro) ist dagegen von 12% in 2015 auf 6% im Jahr 2019

<sup>22</sup> In der Befragung der Werkstattleitungen wurden nur die Entgelte der WfbM-Beschäftigten ermittelt. Die Frage der Gehälter des Personals in WfbM (Geschäftsführung bzw. Werkstattleitung) wurde zunächst auf die Vertiefungsstudie verschoben, war in diesem Rahmen aber nicht verlässlich zu ermitteln.

gesunken. Insgesamt stieg damit die durchschnittliche Entgelthöhe in den Jahren 2015 bis 2019 um rd. 9%.

**Tabelle 20: Wachstumsrate Entgelt von 2015 zu 2019**

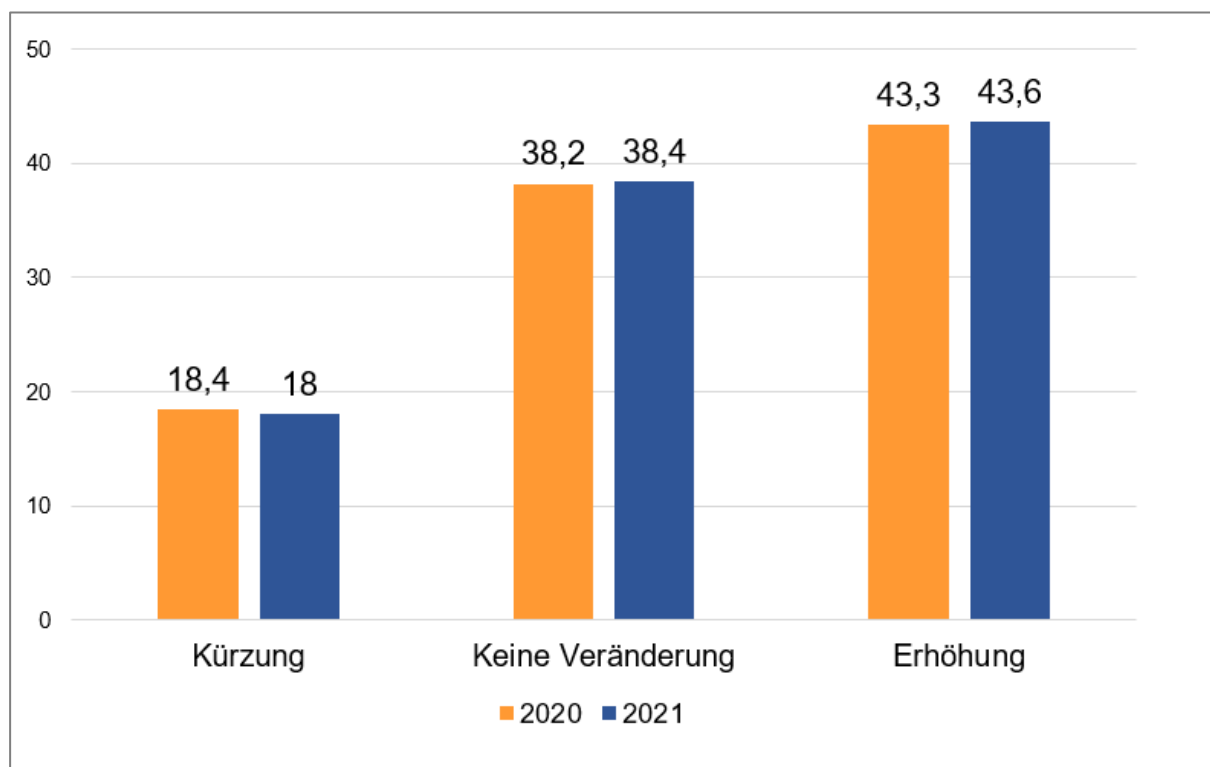
	N	Minimum	Maximum	Wachstumsrate
Veränderung 2015 zu 2019	269	-0,28	1,6	8,81%
Gültige Werte (Listenweise)	269			

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=269

In den Folgejahren 2020 und 2021 wurde diese positive Entwicklung durch die Corona-Pandemie beeinflusst. Die aufgrund von Kontaktverboten zeitweise erforderlichen Schließungen der Werkstätten beeinträchtigten deren Wirtschaftstätigkeit teilweise erheblich, was auch in der Entwicklung der Entgelte zum Ausdruck kommt (vgl. Abschnitt 3.1.1).

Für das Jahr 2020 geben 54 WfbM (18%) an, dass sie die Entgelte der Beschäftigten kürzen mussten. Bei 112 WfbM (38%) blieb die Entgelthöhe für die Beschäftigten unverändert, und 127 WfbM (43%) konnten die Entgelte für das Jahr 2020 sogar erhöhen. Im Jahr 2021 gestalten sich die Veränderungen in der Entgelthöhe ähnlich. 52 WfbM (18%) nahmen eine Kürzung der Entgelte vor, während bei 111 WfbM (38%) keine Veränderung der Entgelthöhe erfolgte und 126 WfbM (44%) die Entgelte im Jahr 2021 erhöhen konnten. Soweit Kürzungen der Entgelte erfolgten, werden sie jeweils von der Hälfte der betroffenen WfbM auf die Corona-Pandemie zurückgeführt, während die andere Hälfte dies nicht als den entscheidenden Grund bezeichnete.

**Abbildung 12: Veränderung der Entgelthöhe in den Jahren 2020 und 2021**

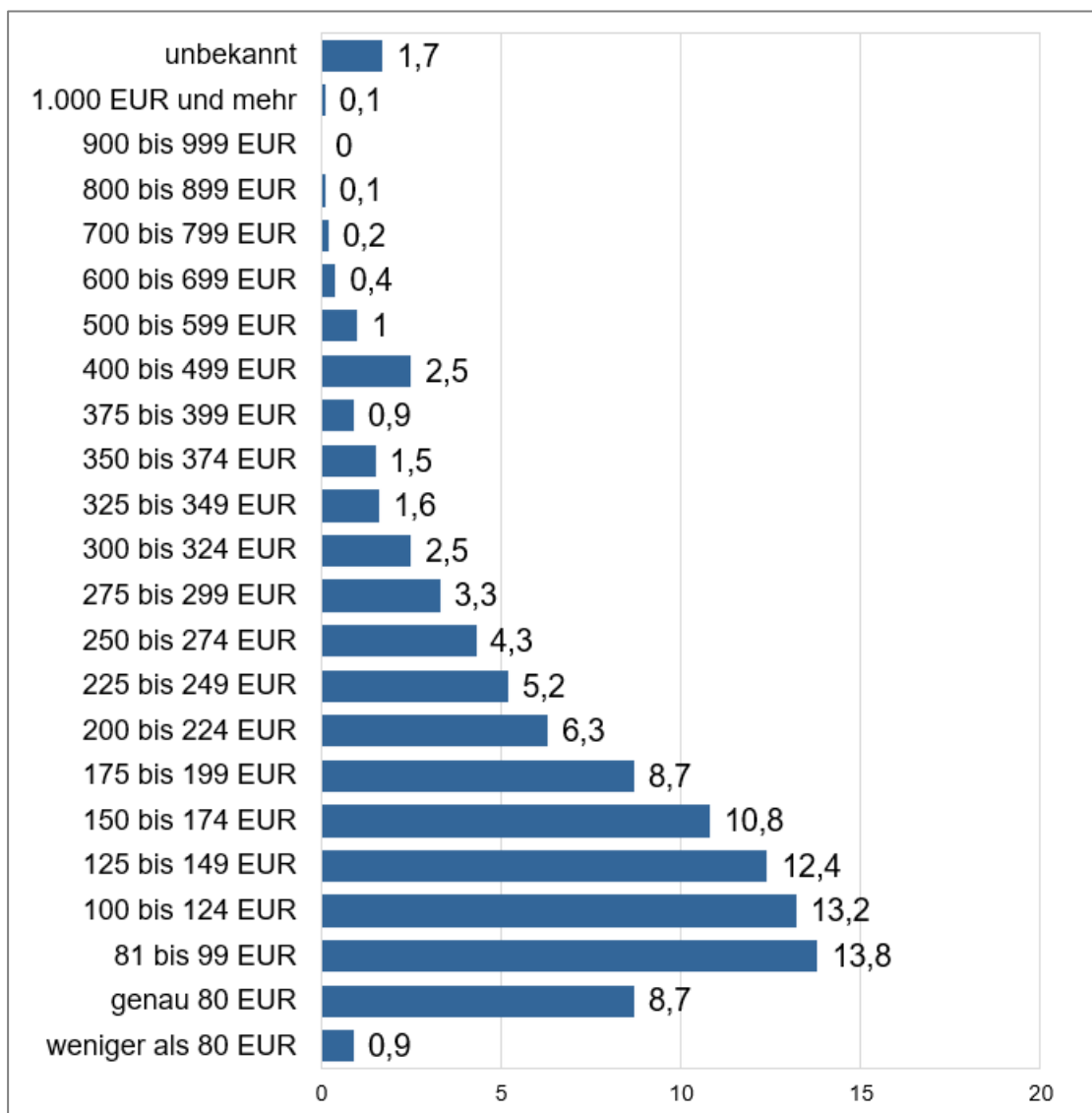


Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=293

Für das Jahr 2020 geben 39% der befragten WfbM (n=175) an, dass die Erhöhung des Grundbetrages dazu geführt habe, dass die Steigerungsbeträge gekürzt werden mussten. Bei 61% der WfbM ist dagegen keine Kürzung der Steigerungsbeträge aufgrund der Erhöhung des Grundbetrages erfolgt. Im Jahr 2021 zeigte sich hingegen, dass bereits 126 WfbM (44%) eine Kürzung des Steigerungsbetrages vorgenommen haben und nur noch 56% der WfbM keine Kürzung aufgrund der Erhöhung des Grundbetrags vornahmen.

Während bisher Durchschnittsentgelte dargestellt wurden, ist auch die Entgeltverteilung innerhalb der WfbM von Interesse, um das Maß beurteilen zu können, in dem die Entgelte nach Leistungsgesichtspunkten differenziert werden. Abbildung 13 zeigt die Angaben der WfbM-Leitungen zur Verteilung der Arbeitsentgelte. Demnach erhalten 78 Beschäftigte (0,1%) ein Entgelt in Höhe von 1.000 Euro und mehr, und auch der Anteil der Beschäftigten, die 500 Euro und mehr verdienen, ist mit 1,7% sehr niedrig. Demgegenüber verdienen 112 Beschäftigte (0,9%) weniger als 80 Euro pro Monat, und fast die Hälfte (49%) verdienen – ohne Berücksichtigung des Arbeitsförderungsgeldes – weniger als 150 Euro. Insgesamt beziehen 90% der Beschäftigten ein Entgelt bis zu einer Höhe von maximal 324 Euro pro Monat, während 10% der Beschäftigten 325 Euro oder mehr pro Monat erhalten.

**Abbildung 13: Arbeitsentgelt (ohne AFöG) in Euro pro Monat – Anteil an Vollzeitbeschäftigten**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=300

### 3.2.2 Vergütung nach Tätigkeiten

Für die Vergütung der Werkstattbeschäftigten ist die Art des Arbeitsplatzes von Bedeutung. Deutliche Unterschiede bestehen zwischen Arbeitsplätzen in der Werkstatt und ausgelagerten Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Das meiste Entgelt bekommen Beschäftigte auf ausgelagerten Einzelarbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit durchschnittlich 321 Euro pro Monat (Grund- und Steigerungsbetrag), was um 147 Euro über dem monatlichen Entgelt auf einem WfbM-internen Arbeitsplatz liegt. Auch ein ausgelagerter Gruppenarbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt wird mit einer durchschnittlichen Entgelthöhe von rd. 262 Euro noch um rd. 88 Euro höher vergütet als ein interner Arbeitsplatz. Auf einem ausgelagerten Einzelarbeitsplatz ist das Entgelt um 60 Euro höher als auf einem ausgelagerten Gruppenarbeitsplatz.

**Tabelle 21: Durchschnittliche Entgelthöhe (Grund- und Steigerungsbetrag) nach Art des Arbeitsplatzes**

	N	Durchschnittliches Entgelt	
		in Euro/Jahr	in Euro/Monat
Werkstatt-eigener Arbeitsplatz	200	2.089	174
ausgelagerter Gruppenarbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt	105	3.139	262
ausgelagerter Einzelarbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt	200	3.858	321
<b>Differenz nach Art des Arbeitsplatzes</b>			
ausgelagerter <u>Gruppenarbeitsplatz</u> gegenüber intern		1.050	88
ausgelagerter <u>Einzelarbeitsplatz</u> gegenüber intern		1.769	147
ausgelagerter <u>Einzelarbeitsplatz</u> gegenüber <u>Gruppenarbeitsplatz</u>		719	60

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021.

Unterschieden nach Geschlecht zeigen sich bei der durchschnittlichen Entgelthöhe folgende Ergebnisse (Tabelle 22): Männliche Beschäftigte bekamen ein durchschnittliches Entgelt (Grund- und Steigerungsbetrag, ohne AFÖG)<sup>23</sup> von 2.167 Euro pro Jahr bzw. 181 Euro pro Monat, während weibliche Beschäftigte ein durchschnittliches Entgelt von 2.013 Euro pro Jahr bzw. 168 Euro pro Monat erhielten. Somit liegen die durchschnittlichen Entgelte der weiblichen Beschäftigten um rd. 154 Euro pro Jahr bzw. 13 Euro pro Monat unter denen der männlichen Beschäftigten. Dies entspricht einem Gender-Pay-Gap von -7%. Ein ähnlicher Wert wurde in der Befragung der Werkstattbeschäftigten ermittelt. Die durchschnittlichen Entgelte bei Vollzeitbeschäftigung einschließlich des AFÖG werden mit 226 Euro/ Monat für Männer und 212 Euro/ Monat für Frauen angegeben, die Differenz beträgt hier 14 Euro/ Monat bzw. -6%.<sup>24</sup>

**Tabelle 22: Durchschnittliche Entgelthöhe (Grund- und Steigerungsbetrag) nach Geschlecht**

	N	Durchschnittliches Entgelt	
		in Euro/Jahr	in Euro/Monat
Weiblich	195	2.014	168
Männlich	195	2.167	181
Divers	11	1.709	142
<b>Differenz</b>		<b>-153,86</b>	<b>-13</b>
<b>Weiblich/Männlich</b>		<b>-7,1%</b>	<b>-7,1%</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021.

Auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beträgt der „Gender Pay Gap“ nach Berechnungen des Statistischen Bundesamts (2022) unbereinigt -18%, wobei der Verdienstabstand unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass Frauen häufiger in Branchen und Berufen arbeiten, in denen schlechter bezahlt wird und sie seltener Führungspositionen erreichen.<sup>25</sup> Klammert man diese

<sup>23</sup> Unter Berücksichtigung des AFÖG würde der Gender-Pay-Gap etwas geringer ausfallen.

<sup>24</sup> Siehe Kapitel 0.

<sup>25</sup> Statistisches Bundesamt 2022.

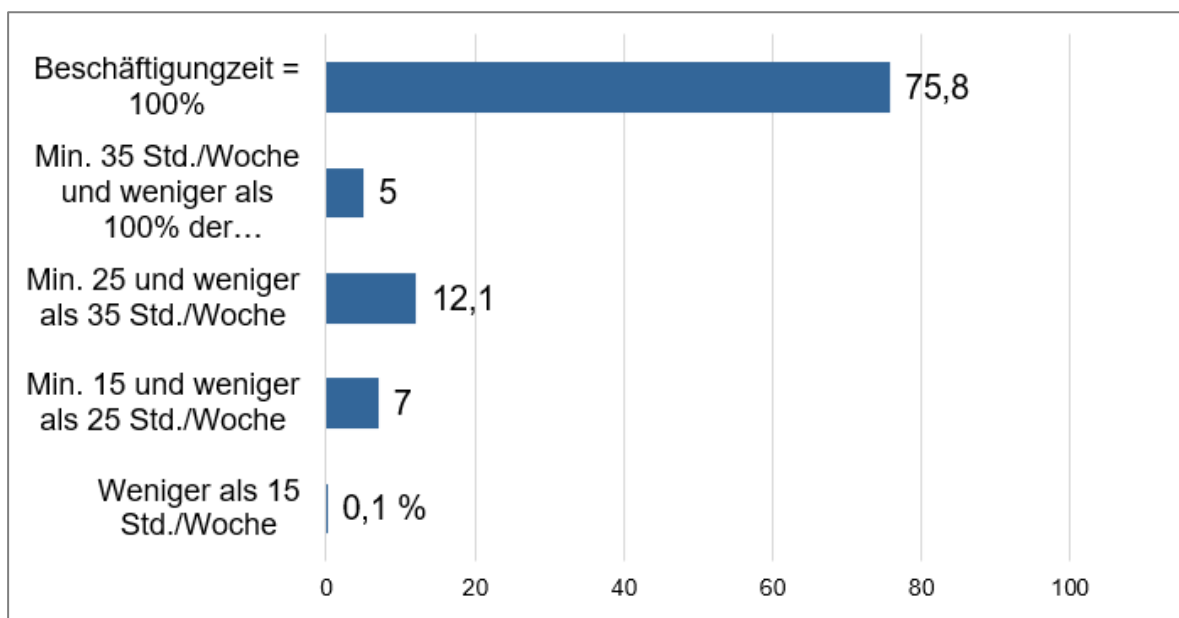
Faktoren aus, so beträgt das bereinigte Ergebnis -6% bei vergleichbarer Tätigkeit und Qualifikation. Allerdings ist die Situation auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit der in einer WfbM nicht unmittelbar vergleichbar.

### 3.2.3 Vergütung nach Arbeitszeit

Die reguläre Beschäftigungszeit in einer Werkstatt liegt zwischen 35 und 40 Wochenstunden (§ 6 Abs. 1 WVO), aber Beschäftigte können auch in Teilzeit arbeiten – entsprechend der Regelungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) oder wenn dies „wegen Art oder Schwere der Behinderung oder zur Erfüllung des Erziehungsauftrages notwendig erscheint“ (§ 6 Abs. 2 WVO). Die Bruttoarbeitszeit umfasst neben den Erholungspausen, die für Werkstattbeschäftigte häufiger oder ausgedehnter sein können, auch Zeiten der Teilnahme an Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit oder der Persönlichkeit nach § 5 Abs. 3 WVO. Die Bruttoarbeitszeit liegt bei einem Stellenumfang von 100% im Durchschnitt der befragten Werkstätten bei 37,2 Stunden, und abzüglich dieser Zeiten ergibt sich eine Nettoarbeitszeit von rund 29,2 Stunden. Somit entfallen 8 Stunden pro Woche auf erweiterte Pausen- und Maßnahmenzeiten.

Mit einer vereinbarten Beschäftigungszeit von 100% waren im Jahr 2019 in den befragten WfbM durchschnittlich 76% der Beschäftigten angestellt. Weitere 5% waren mit mindestens 35 Wochenstunden, aber weniger als der jeweils als Vollzeitbeschäftigung geltenden Arbeitszeit beschäftigt. Rechnet man beide Gruppen zusammen,<sup>26</sup> so waren 81% der Beschäftigten in Vollzeit und 19% in Teilzeit tätig.<sup>27</sup> Von den Teilzeitbeschäftigten waren 12% mit mind. 25 Std./Woche und 7% mit weniger als 25 Std./Woche beschäftigt.

**Abbildung 14: Beschäftigungszeiten**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=295

<sup>26</sup> Da dieser Beschäftigungsumfang noch den Kriterien nach § 6 Abs. 1 WVO entspricht, wird er hier zur Vollzeit hinzugerechnet.

<sup>27</sup> Dieser Anteil der Teilzeitbeschäftigung ist etwas höher als der von con\_sens ermittelte Anteil, der im Jahr 2019 bei 14,9% lag; vgl. con\_sens 2022, S.7.

Ein höherer Anteil an Teilzeit könnte mit niedrigen Entgelten zusammenhängen. In Tabelle 23 sind die durchschnittlichen Entgelte nach Anteil der Teilzeitbeschäftigten dargestellt. WfbM mit bis zu 10% Teilzeitbeschäftigten zahlen im Durchschnitt 194 Euro, während WfbM mit 30-40% Teilzeitbeschäftigten im Durchschnitt 186 Euro pro Monat zahlen. Bei der statistischen Überprüfung zeigt sich allerdings kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Entgelthöhe und dem Anteil an Teilzeitbeschäftigten.

**Tabelle 23: Durchschnittliche Entgelthöhe (ohne AFöG) nach Anteil der Teilzeitbeschäftigten**

Anteil Teilzeit	Durchschnittliches Entgelt in Euro	N
bis 10%	193,56	32
10-20%	183,18	62
20-30%	194,42	29
30-40%	185,57	14
40-100%	190,92	11
<b>Insgesamt</b>	<b>188,43</b>	<b>148</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: Alle Befragten: n=311

Die Entgelte können je nach Umfang der Netto-Arbeitszeit unterschiedlich bemessen werden. Hier wenden die befragten WfbM für die einzelnen Entgeltkomponenten unterschiedliche Bemessungsverfahren an (Tabelle 24).

**Tabelle 24: Bemessungsverfahren für Teilzeitentgelte**

	N	Anteil in Prozent
Gleiche Entgelte wie bei Vollzeitbeschäftigung	33	11,3
Prozentuale Anpassung des Steigerungsbetrags entsprechend dem Stellenumfang	238	81,8
Pauschale prozentuale Anpassung des Steigerungsbetrags um 50%	1	0,3
Prozentuale Anpassung des Grundbetrags entsprechend dem Stellenumfang	47	16,2
Pauschale prozentuale Anpassung des Grundbetrags	0	
Der Teilzeitaspekt wird bei den Leistungskategorien berücksichtigt.	26	8,9
anders oder unterschiedlich:	28	9,6

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: Alle Befragten: n=311

11% der WfbM treffen keine Unterscheidung zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung, was die Bemessung des Entgelts betrifft, während 16% der WfbM eine prozentuale Anpassung des Grundbetrags gemäß dem vereinbarten Stellenumfang vornehmen. Eine pauschale prozentuale Anpassung des Grundbetrags wurde seitens der befragten WfbM nicht angegeben. Teilzeitbeschäftigte bekommen in 82% der Fälle nur einen prozentualen Anteil des Steigerungsbetrages im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten. Eine pauschale Anpassung des Steigerungsbetrags um 50% wurde nur von einer WfbM angegeben.

### 3.2.4 Weitere Einkommenskomponenten

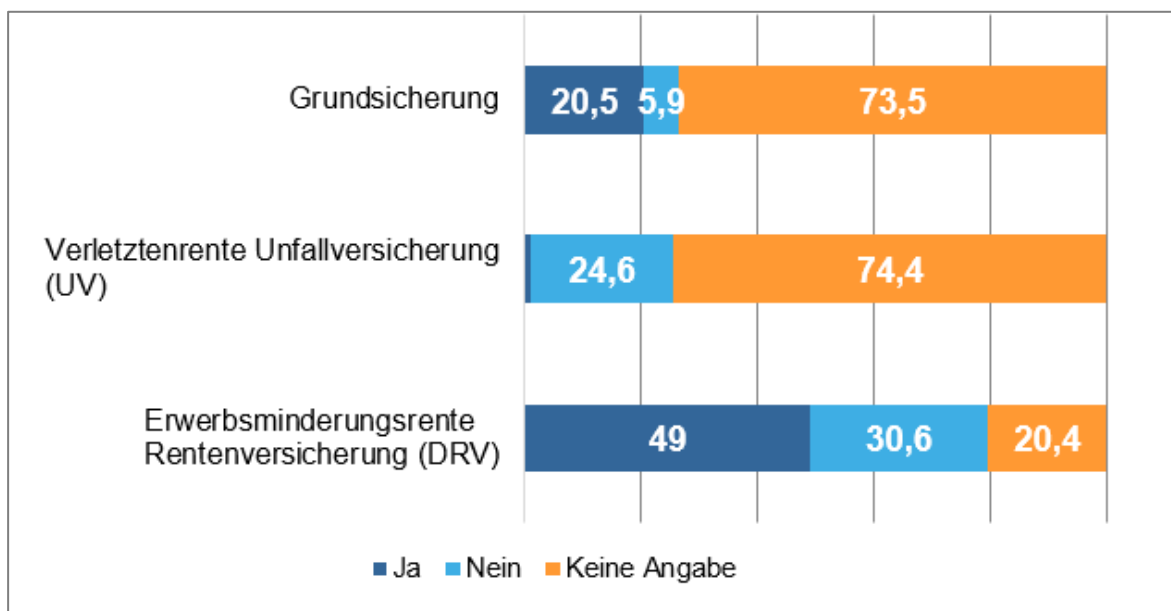
Die Einkommenssituation der Beschäftigten wird nur zum Teil durch das Werkstatt-Entgelt bestimmt. Beschäftigte, die keine weiteren Einkommen haben, erhalten daher in der Regel ergänzende



Leistungen der Grundsicherung (nach Kap. 4 SGB XII), die das Einkommen unter Berücksichtigung von Freibeträgen bis zum soziokulturellen Existenzminimum aufstockt. Nach 20 Beitragsjahren besteht zudem ein Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente (nach § 43 Abs. 6 SGB VI), die meist so hoch ist, dass zusammen mit dem Werkstatt-Entgelt die Grundsicherungsschwelle überschritten wird und daher kein weiterer Grundsicherungsanspruch mehr besteht. Für fast drei Viertel der Beschäftigten konnte die Werkstattleitung allerdings nicht angeben, ob sie Grundsicherungsleistungen beziehen, weil Leistungen der Grundsicherung individuell beantragt werden und nicht in die Zuständigkeit des Leistungserbringers der Eingliederungshilfe fallen. Dies gilt grundsätzlich auch für den Bezug einer Erwerbsminderungsrente, allerdings sind die Voraussetzungen für diesen Bezug (Erfüllung der 20-jährigen Wartezeit) der Werkstattleitung eher bekannt (vgl. Abschnitt 3.1.3).

Nach den Befragungsergebnissen ergibt sich folgendes Bild: Bei knapp der Hälfte der Beschäftigten im Arbeitsbereich (49%) ist bekannt, dass sie eine Erwerbsminderungsrente der gesetzlichen Rentenversicherung (DRV) erhalten, bei 1%, dass sie Anspruch auf eine Rente der Unfallversicherung haben, und bei 21%, dass sie Grundsicherungsleistungen beziehen. Für knapp ein Fünftel der Beschäftigten (20%) konnten die Werkstattleitungen keine Angabe machen, ob diese eine Erwerbsminderungsrente der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen. Für knapp drei Viertel der Beschäftigten gab es keine Angabe, ob sie Grundsicherung (74%) oder eine Verletztenrente der Unfallversicherung (77%) beziehen.

**Abbildung 15: Anteil der Sozialleistungen der Beschäftigten**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=299

### 3.2.5 Entgeltsystematik

In 292 der untersuchten WfbM (98%) wurden seit 2015 zumindest zeitweise Steigerungsbeträge ausgezahlt. Zur Festlegung der Steigerungsbeträge werden dabei unterschiedliche Verfahren herangezogen. Meistens, in 55% der Fälle, wird eine Tätigkeits- und Arbeitsplatzbewertung vorgenommen, in der die Schwierigkeit und die qualifikatorischen Voraussetzungen der Tätigkeiten bewertet werden. In 44% der Fälle wird der Steigerungsbetrag nach individuell zugeordneten Leistungskategorien berechnet. Nur 2% der WfbM (n=5) nutzen keine Leistungskategorien oder

Bewertungsmodelle. Die Bemessung des Steigerungsbetrags erfolgt dabei in einem breiten Spektrum und vor allem im Zusammenspiel unterschiedlicher Kriterien. In den meisten Fällen zählt die individuelle Arbeitsgüte als Bemessungskriterium (81%). Häufig genannt werden auch die individuelle Arbeitsmenge, die Schwierigkeit der individuellen Tätigkeit (jeweils 73%) sowie persönliches Arbeitsengagement und Zuverlässigkeit (jeweils 70%). Somit werden also vor allem individuelle Leistungskriterien zur Berechnung der Steigerungsbeträge herangezogen. Dagegen sind Indikatoren wie Arbeitszeitlage (20%), Schichtarbeit (17%), die Dauer der Betriebszugehörigkeit (9%) oder auch der Ertrag des Tätigkeitsfelds (6%) im Vergleich nur untergeordnete, wenig genutzte Kriterien für die Berechnung der Steigerungsbeträge.

**Tabelle 25: Kriterien zur Berechnung der Steigerungsbeträge; Mehrfachnennung**

	<b>N</b>	<b>Anteil in Prozent</b>
individuelle Arbeitsgüte / -qualität	231	81,3
individuelle Arbeitsmenge	206	72,5
Schwierigkeit der individuellen Tätigkeit	206	72,5
persönliches Arbeitsengagement	198	69,7
persönliche Zuverlässigkeit	198	69,7
Arbeitsschwierigkeit im Tätigkeitsfeld	144	50,7
Arbeitsumfang (z.B. Vollzeit vs. Teilzeit)	143	50,4
Arbeitsgüte / -qualität im Tätigkeitsfeld	130	45,8
Arbeitsmenge im Tätigkeitsfeld	100	35,2
Arbeitszeitlage (z.B. Sonntagsarbeit)	56	19,7
Schichtarbeit	48	16,9
Dauer der Betriebszugehörigkeit	25	8,8
Ertrag des Tätigkeitsfelds	17	6,0
<b>N</b>	<b>1.702</b>	

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021.

Die Vergabe der Steigerungsbeträge wird von 95% der WfbM turnusmäßig überprüft. Bei 74% (204) der WfbM findet die Überprüfung innerhalb eines Jahres statt. Das System zur Verteilung der Steigerungsbeträge wird von knapp der Hälfte der WfbM (46%) regelmäßig überprüft. In mehr als der Hälfte der WfbM, die das System regelmäßig überprüfen (55%), erfolgt diese Überprüfung binnen eines Jahres.

Dabei stellt sich auch die Frage nach denjenigen Personengruppen, die nach Einschätzung der WfbM Einfluss auf die tatsächliche Entgeltverteilung im Jahr 2019 hatten. Diese Frage zielt vor allem auf die Mitbestimmungs- und Gestaltungskraft einzelner Akteure bzw. verschiedener Akteursgruppen ab und wurde im Fragebogen als Frage mit Mehrfachnennung ausgewiesen.

Ein knappes Drittel (31%) der befragten Werkstattleitungen ist überzeugt, dass die Werkstattleitung den größten Einfluss auf die tatsächliche Entgeltverteilung hat. Ähnlich hohen Einfluss auf die Entgeltverteilung werden jeweils dem Werkstattrat (27%), der Leitung der begleitenden Dienste (25%) und der Geschäftsführung (24%) beigemessen. Weniger häufig werden der Leitung der Zweigwerkstätten (14%) oder der Produktionsleitung bzw. technischen Leitung (15%) ein hoher Einfluss auf die Entgeltverteilung zugeschrieben. Die Frauenbeauftragte (8%) wird noch seltener, der Eltern- bzw. Angehörigenrat (0%) gar nicht genannt in Bezug auf einen faktischen Einfluss auf die Entgeltverteilung.

Die Werkstattleitungen wurden zudem in offenen Antwortkategorien zu ihrer Einschätzung der Vor- und Nachteile verschiedener Regelungen des aktuellen Entgeltsystems befragt, insbesondere zur Kopplung des Grundbetrags an das Ausbildungsgeld im BBB, zur Bemessung und Anwendung des AFöG, zur Bemessung und Verteilung des Steigerungsbetrags sowie zur Erwirtschaftung der Entgelte durch die WfbM.

Vorteile der Kopplung des Grundbetrags an das Ausbildungsgeld im Berufsbildungsbereich sehen die befragten Werkstattleitungen vor allem in der Einheitlichkeit in allen WfbM, da diese Regelung bundesweit gilt. Die gesetzlich geregelte und festgelegte Lohnerhöhung wird als weiterer Vorteil betrachtet, der auch den Inflationsausgleich bzw. die allgemeinen Preissteigerungen berücksichtigt. Damit verbunden wird als vorteilhaft gesehen, dass sich dadurch keine finanziellen Einbußen mehr beim Übergang in den Arbeitsbereich ergeben. Einen Nachteil sehen die WfbM vor allem in der Erwirtschaftung des Grundbetrags, was eine zusätzliche monetäre Belastung für die WfbM darstellt, da er durch die WfbM erwirtschaftet werden muss, was für viele WfbM den wirtschaftlichen Druck steigere. Zudem sei die Steigerung des Grundbetrags nicht leistungsgerecht und benachteilige diejenigen, die eine hohe Leistung bringen, denn durch die Erhöhung des Grundbetrags würde der Steigerungsbetrag abgesenkt, was wiederum das Leistungsprinzip in WfbM aushebele.

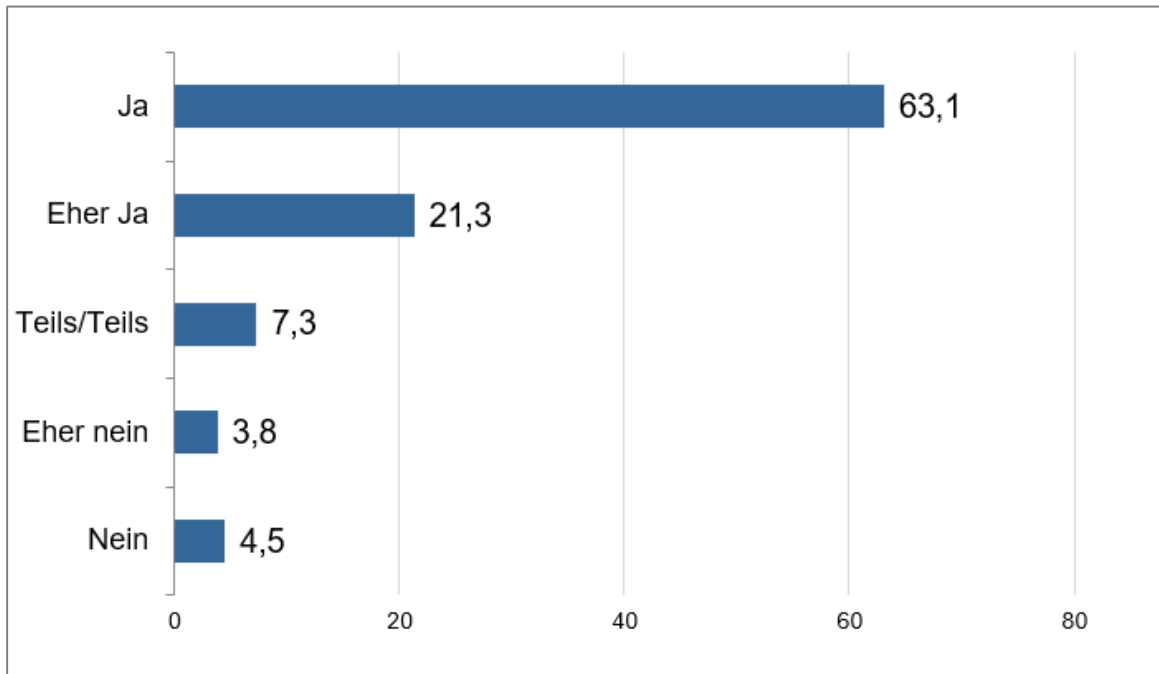
Im Arbeitsförderungsgeld sehen die WfbM vor allem den Vorteil, dass dieser Betrag eine leistungsunabhängige Verbesserung des Einkommens darstellt und nicht auf Sozialleistungen angerechnet werde. Für die Beschäftigten stelle er eine dauerhafte und konstante Entgeltgröße dar, die unabhängig von der Ertragsituation der jeweiligen WfbM gezahlt werde. Der Nachteil wird vor allem in der zu niedrigen Bemessungsgrenze und generell in der Höhe des Arbeitsförderungsgeldes gesehen, das zu niedrig angesetzt sei. Die leistungsunabhängige Komponente wird aufgrund der Deckelung vor allem für leistungsstärkere Beschäftigte in der Werkstatt kritisch gesehen, da sie deren Motivation senke, ihr Leistungspotenzial auszuschöpfen.

Die Vorteile des Steigerungsbetrages sehen die befragten Werkstattleitungen vor allem als Motivationsanreiz zur Leistungssteigerung, der zu einer leistungsgerechteren Entlohnung führe und die individuellen Leistungen berücksichtige. Demnach würden Beschäftigte, die mehr leisten und ‚gute‘ Arbeit verrichten, mehr Anerkennung bekommen. Der Nachteil sei vor allem die subjektive Einstufung der Beschäftigten seitens der WfbM sowie die daraus resultierende Benachteiligung der weniger leistungsfähigen Beschäftigten. Auch sei die fortdauernde Anpassung des Steigerungsbetrages keine konstante bzw. stabile Komponente, mit der Beschäftigte monatlich rechnen könnten. Zudem falle er in den meisten Fällen zu gering aus, da er von den WfbM erwirtschaftet werden müsse.

Dass die Entgelte von den WfbM selbst erwirtschaftet werden, sehen einige WfbM als eine Annäherung an die „Normalität“ bzw. an die Arbeitsrealität auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Dies schaffe zudem einen wirtschaftlichen Anreiz für die Produktivität und fördere damit auch die Teilhabe der Beschäftigten an der Wirtschaftlichkeit der WfbM, die auch als Erfolgsbeteiligung angesehen werden könne. Nachteilig stellt sich die Erwirtschaftung der Entgelte durch die WfbM insofern dar, als damit nicht nur eine viel zu geringe Entlohnung bzw. Unterhaltssicherung der Beschäftigten einhergehe, sondern auch der Leistungs- und Produktionsdruck steige. Die erhöhte Marktabhängigkeit stehe auch in Zusammenhang mit der regionalen Wirtschaftslage, deren Entwicklung die WfbM nicht durch Standortwechsel begegnen können. Die erhöhte Marktabhängigkeit führe außerdem dazu, dass zum einen keine stabilen Entgelte erwirtschaftet werden können und die finanzielle Situation der Beschäftigten somit erheblich wirtschaftlichen

Schwankungen ausgesetzt sei. Zum anderen rückten damit die Integrations- und Rehabilitationsfunktion zunehmend in den Hintergrund.

**Abbildung 16:** „Halten Sie es für sinnvoll, die gesetzliche Gestaltung der Entgelte in WfbM zu verändern oder neu zu gestalten?“



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=281

Prinzipiell halten es 84% der befragten Werkstattleitungen für eher sinnvoll bis sinnvoll, die gesetzliche Entgeltgestaltung zu verändern bzw. neu zu gestalten.

### 3.2.6 Ökonomische Perspektiven – Befragung Werkstattleitungen

Naheliegender ist die Annahme, dass die Höhe der Entgelte maßgeblich von der wirtschaftlichen Lage der WfbM abhängt. Hierauf zielten in der Befragung der Werkstattleitungen Fragen ab zur Entwicklung der Kostensätze, der Umsatzerlöse, der Arbeitsergebnisse sowie der Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen.

Von 2015 bis zum Jahr 2019 sind die Kostensätze im Arbeitsbereich durchschnittlich um 12% von rund 1.015 Euro auf 1.135 Euro gestiegen.

**Tabelle 26:** Veränderung der Kostensätze im Arbeitsbereich von 2015 auf 2019

	Kostensatz AB 2015 in Euro	Kostensatz AB 2019 in Euro	Veränd. Kostensatz AB 2015-2019
Mittelwert	1.015	1.135	11,8%
N	198	199	

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021.

In Tabelle 27 werden die gezahlten Kostensätze im Arbeitsbereich in aufsteigender Folge nach Bundesland dargestellt. So zahlt Hamburg die höchsten Kostensätze in Höhe von 1.662 Euro, während Sachsen die niedrigsten Kostensätze in Höhe von 828 Euro zahlt. Für das Land Bremen wurden von den dort ansässigen WfbM keine Angaben zu den Kostensätzen gemacht.

**Tabelle 27: Gezahlte Kostensätze nach Bundesland in Euro**

Bundesland	Kostensätze in Euro	N	Minimum	Maximum
HB	k.A.	2	k.A.	k.A.
SN	828	18	619	1.335
ST	839	8	740	1.060
TH	949	9	829	1.151
BB	993	3	740	1.124
MV	1.014	13	640	1.162
BE	1.131	6	940	1.407
SL	1.139	4	720	1.327
HE	1.164	14	1.015	1.330
NW	1.184	39	620	2.262
RP	1.210	6	980	1.537
BY	1.311	27	905	1.956
BW	1.330	21	760	5.680
NI	1.363	18	996	2.640
SH	1.373	11	860	1.706
HH	1.662	2	1.628	1.696
<b>Insgesamt</b>	<b>1.174</b>	<b>199</b>	<b>619</b>	<b>5680</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021.

Auch im EV/BBB haben sich die Kostensätze von 2015 auf das Jahr 2019 positiv entwickelt und sind im Schnitt um 14% von 1.392 Euro im Jahr 2015 auf 1.581 Euro im Jahr 2019 gestiegen.

**Tabelle 28: Veränderung der Kostensätze im EV/BBB von 2015 auf 2019**

	Kostensatz EV/BBB 2015 in Euro	Kostensatz EV/BBB 2019 in Euro	Veränd. Kostensatz EV/BBB 2015-2019
Mittelwert	1.392	1.581	13,6%
<b>N</b>	201	205	

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021.

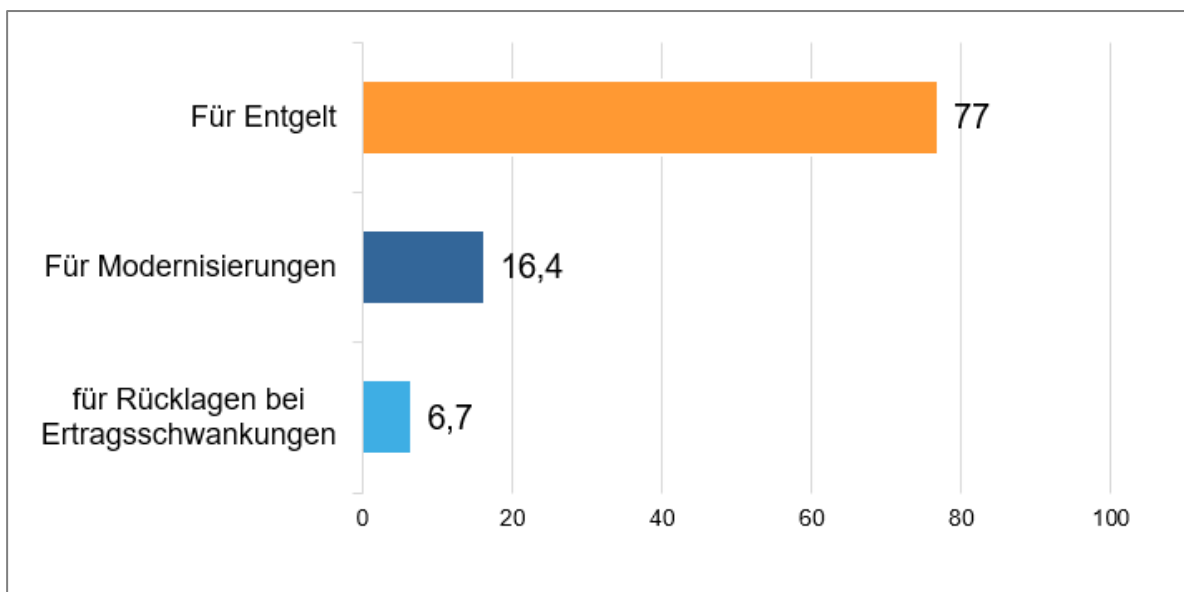
Sowohl für den Arbeitsbereich als auch für EV/BBB geben die Werkstattleitungen an, dass andere Reha-Träger wie beispielsweise die Jugendhilfe, die Versorgungsämter oder auch die Unfall- oder Rentenversicherungsträger in der Regel ebenso hohe Kostensätze zahlen wie die Träger der Eingliederungshilfe.

Die durchschnittlichen Umsatzerlöse weisen von 2015 bis 2019 eine Steigerungsrate von 9% auf, von rd. 4.460.717 Euro im Jahr 2015 auf rd. 4.860.625 Euro im Jahr 2019. Und auch das durchschnittliche

Arbeitsergebnis der WfbM stieg in diesem Zeitraum um 7%, und zwar von rd. 1.083.384 Euro im Jahr 2015 auf rd. 1.157.177 Euro im Jahr 2019.

Laut gesetzlicher Vorgabe darf das Arbeitsergebnis nur für Zwecke der Werkstatt verwendet werden (§ 12 Abs. 5 WVO). Demnach müssen mindestens 70% des Arbeitsergebnisses zur Zahlung der Entgelte (Grundbetrag und Steigerungsbetrag) den Beschäftigten unmittelbar zukommen. Die restlichen maximal 30% können als Rücklage zum Ausgleich von Ertragsschwankungen oder als Rücklage für Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen genutzt werden. Im Durchschnitt wurden im Jahr 2019 von den WfbM 77% für das Entgelt der Beschäftigten verwendet. Rund 7% wurden als Rücklage zum Ausgleich von Ertragsschwankungen genutzt und 16% als Rücklage für Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen verwendet.

**Abbildung 17: Nutzung der Arbeitsergebnisse**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten: n=311

Die befragten WfbM konnten von 2015 bis 2019 im Durchschnitt eine Steigerung der Rücklagen für Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen um 35% von rd. 1.102.168 Euro auf rd. 1.482.298 Euro verbuchen. Rücklagen zum Ausgleich von Ertragsschwankungen stiegen von 2015 auf 2019 um 8% von rd. 450.105 Euro auf rd. 486.825 Euro. Die Corona-Pandemie hatte in den Jahren 2020 und 2021 wesentliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit der befragten WfbM, insbesondere aufgrund der phasenweisen Schließungen der Werkstätten. Die Rücklagen zum Ausgleich der pandemiebedingten Ertragsschwankungen werden von 23% der befragten WfbM nach eigener Aussage noch vor dem Jahr oder im Jahr 2021 aufgebraucht sein. Gut ein Drittel der befragten WfbM (34%) haben die aufgebaute Rücklage im Jahr 2021 nicht verwendet.

**Tabelle 29: Nutzung der Rücklagen für das Jahr 2021**

	Häufigkeit	Anteil in Prozent
Rücklage wurde vor 2021 faktisch aufgebraucht	38	17,5
Rücklage wurde in 2021 faktisch aufgebraucht	6	2,8
Rücklage wird in 2021 aufgebraucht	6	2,8
Rücklage könnte 2021 aufgebraucht werden	29	13,4
Rücklage wird in 2021 nicht vollständig aufgebraucht	64	29,5
Rücklage wird in 2021 nicht verwendet	74	34,1
<b>Gesamt</b>	<b>217</b>	<b>100</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=217

### 3.2.7 Faktoren im Zusammenhang mit der Entgelthöhe

Die Studie zielt auch auf die Identifikation von Faktoren, die einen signifikanten Einfluss auf die Entgelthöhe haben können. Die vorliegende Auswertung konzentriert sich zunächst auf Zusammenhänge der Entgelte mit verschiedenen möglichen Einflussfaktoren.<sup>28</sup> Wenn sich Unterschiede bzw. Zusammenhänge ergeben, werden diese auf Signifikanz hin geprüft. Dabei gilt:

- Hoch signifikant sind Unterschiede und Zusammenhänge mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von bis zu 1% ( $p=,01$ ). -> ++
- Signifikant sind Unterschiede und Zusammenhänge mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von bis zu 5% ( $p=,05$ ). -> +
- Bei nicht signifikanten Ergebnissen besteht kein statistischer Zusammenhang zwischen zwei oder mehreren Faktoren. -> 0

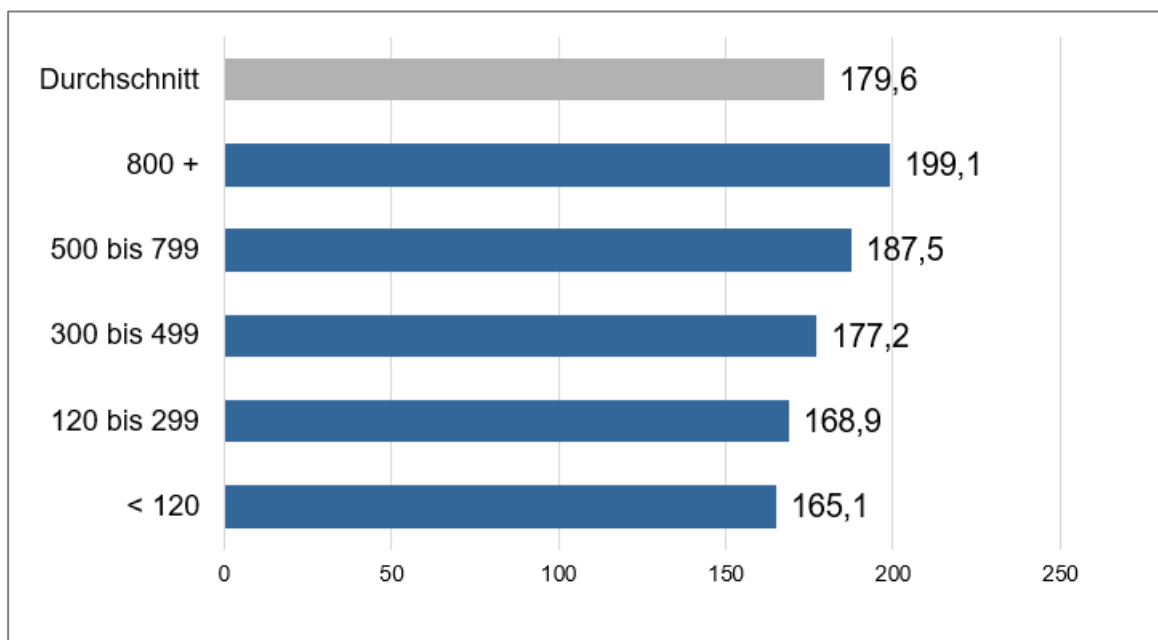
Wenn ein Zusammenhang signifikant ist, kann er unterschiedlich stark ausgeprägt sein. Dies bilden Zusammenhangsmaße wie „r“ und „eta“ mit Ausprägungen zwischen -1 = „vollständiger negativer Zusammenhang“, 0 = „kein Zusammenhang“ und 1 = „vollständiger positiver Zusammenhang“ ab.

#### 3.2.7.1 Betriebsgröße

Ein wesentlicher Faktor, der sich auf die Entgelthöhe auswirken könnte, stellt die Betriebsgröße dar. Dabei ist anzunehmen, dass die Entgelthöhe mit der Anzahl der Beschäftigten steigt. Bei der Berechnung des Faktors Betriebsgröße wurde die Beschäftigtenzahl der befragten WfbM in Klassen gruppiert und zu der durchschnittlichen Entgelthöhe in Relation gesetzt.

<sup>28</sup> Zu Beginn der Studie wurde auch ein Zusammenhang zwischen Ausbildung bzw. Gehalt der Werkstattleitungen und der Entgelthöhe vermutet. Die Frage der Gehälter des Personals in WfbM (Geschäftsführung bzw. Werkstattleitung) wurde zunächst von der Befragung der Werkstattleitungen auf die Vertiefungsstudie verschoben, war in diesem Rahmen aber nicht verlässlich zu ermitteln. Diese Annahme konnte daher nicht weiter verfolgt werden.

**Abbildung 18: Durchschnittliche Entgelthöhe (ohne AFöG) in Euro nach Betriebsgröße**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Größenklassen Anzahl Beschäftigte, Basis: n=283

Dabei zeigt sich, dass die Höhe des Durchschnittsentgelts mit zunehmender Größe des Betriebs von 165 Euro in kleineren Betrieben mit weniger als 120 Beschäftigten bis zu 199 Euro in sehr großen Betrieben mit 800 oder mehr Beschäftigten ansteigt (Abbildung 18).

Zwischen Betriebsgröße und Entgelthöhe besteht ein hoch signifikanter ( $p=,001$ ), leichter bis mittlerer Zusammenhang ( $r=,197$ ). Je größer der Betrieb bzw. je höher die Anzahl der Beschäftigten, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass auch das Entgelt höher ausfällt und vice versa. Es besteht also ein signifikanter Einfluss der Betriebsgröße auf die Höhe des Entgelts.

### 3.2.7.2 Bundesland

Ein weiterer Faktor, der sich auf die Höhe des Entgelts auswirken kann, stellt die Wirtschaftslage des jeweiligen Bundeslands dar. Die durchschnittlichen Entgelte (Grund- und Steigerungsbetrag) reichen von 124 Euro in Sachsen bis zu 229 Euro in Hamburg (Tabelle 30). Es gibt einen sehr starken Zusammenhang zwischen Bundesland und Entgelt ( $\eta=,411$ ). Dieser Zusammenhang ist hoch signifikant ( $p=,000$ ).



**Tabelle 30: Durchschnittliche Entgelthöhe (ohne AFöG) in Euro nach Bundesland**

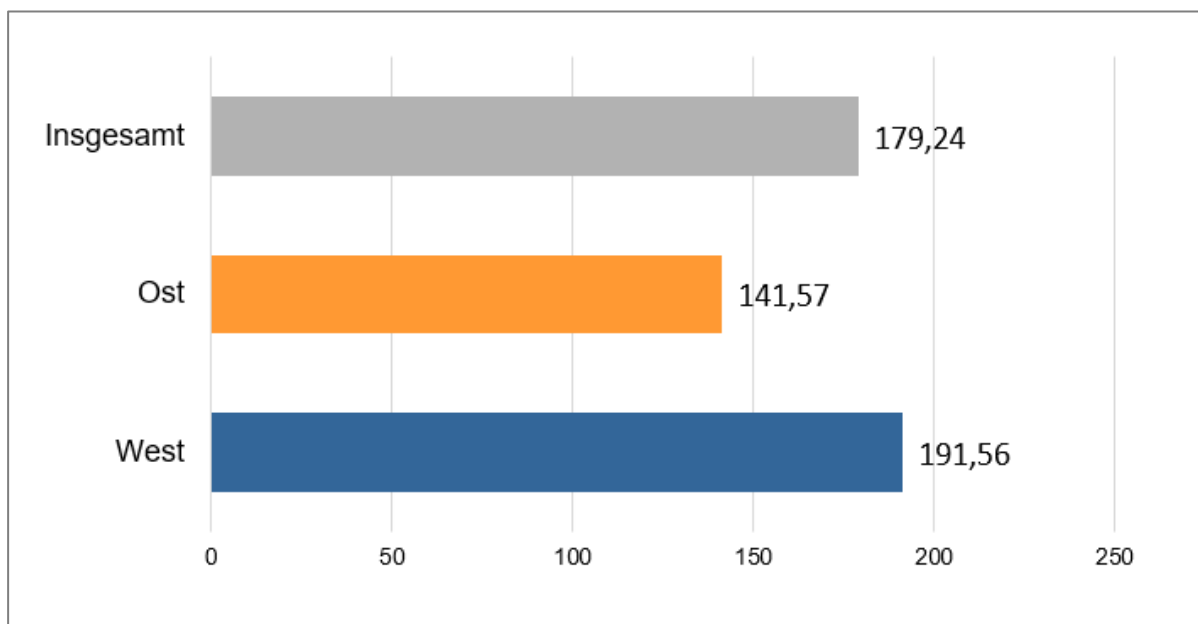
Bundesland	Durchschnittliche Entgelthöhe pro Monat in Euro	N
BB	153,67	6
BE	162,51	10
BW	195,45	30
BY	202,86	53
HB	183,22	2
HE	184,22	19
HH	229,12	2
MV	138,03	15
NI	210,23	28
NW	173,60	54
RP	199,67	9
SH	162,34	13
SL	221,50	4
SN	123,54	18
ST	141,31	9
TH	149,72	12
<b>Durchschnitt insgesamt</b>	<b>179,24</b>	<b>284</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben gelistet, Basis: n=284

### 3.2.7.3 Regionaler Sitz und wirtschaftliche Infrastruktur

Ebenso deutlich zeigen sich die Unterschiede zwischen den Durchschnittsentgelten nach Region bzw. nach der wirtschaftlichen Infrastruktur der Region, in der die WfbM angesiedelt ist. Wie bereits anhand der Darstellung der durchschnittlichen Entgelthöhe nach Bundesland deutlich wurde, besteht ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen den alten Bundesländern (Region West) und den neuen Bundesländern (Region Ost). Die durchschnittlichen monatlichen Entgelte liegen in der Region West im Schnitt um 50 Euro höher als in der Region Ost (Abbildung 19). Diese Entgeltunterschiede zwischen der Region West (192 Euro) und der Region Ost (142 Euro) erweisen sich als hoch signifikant ( $p=,000$ ). Zudem besteht zwischen Region und Entgelt ein starker Zusammenhang ( $\eta=,336$ ). Der regionale Sitz und die wirtschaftliche Infrastruktur der Region hat somit einen starken signifikanten Einfluss auf die Entgelthöhe. In der Region Ost fällt die Entgelthöhe deutlich geringer aus als in der Region West.

**Abbildung 19: Durchschnittliche Entgelthöhe (ohne AFöG) in Euro nach Region**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=284

#### 3.2.7.4 Arbeitslosenquote

Ein weiterer Faktor, der sich auf die Entgelthöhe auswirken kann, könnte zudem die Arbeitslosenquote im jeweiligen Bundesland sein. Wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anhand der Arbeitslosenquote operationalisiert werden, zeigt sich, dass WfbM mit niedrigen Entgelten zwischen 100 und 160 Euro in Regionen mit einer höheren Arbeitslosenquote von durchschnittlich 5,9 liegen (Tabelle 31).

**Tabelle 31: Zusammenhang Entgelthöhe in Euro (ohne AFöG) und Arbeitslosenquote**

Entgeltklassen 2019 in Euro	Arbeitslosenquote	N
< 100	5,12	17
100 bis 129	5,90	42
130 bis 159	5,86	66
160 bis 189	5,54	58
190 bis 219	4,91	40
220 bis 249	5,24	28
250 +	4,65	31
<b>Durchschnittliche Arbeitslosenquote</b>	<b>5,43</b>	<b>282</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=282

WfbM mit hohen Entgelten ab 250 Euro liegen in Regionen mit einer niedrigen Arbeitslosenquote von unter 4,7. Zwischen den beiden Variablen besteht ein leichter negativer Zusammenhang ( $r=-,171$ ). Je niedriger also die Arbeitslosenquote, desto höher fällt das durchschnittliche Entgelt aus und vice versa. Diese Ergebnisse sind hoch signifikant ( $p=,002$ ).

### 3.2.7.5 Beeinträchtigungsarten und Spezialisierung der WfbM

Ein weiterer Faktor, der sich auf die Entgelthöhe auswirken könnte, ist die Zusammensetzung der Belegschaft im Arbeitsbereich. Um beantworten zu können, wie sich die Zusammensetzung der Belegschaft im Arbeitsbereich auf die Entgelthöhe auswirkt, werden zunächst Anteile unterschiedlicher Beschäftigtengruppen an der Gesamtbelegschaft berechnet (Tabelle 32).

**Tabelle 32: Anteil der Beschäftigten nach Beeinträchtigungsform im Arbeitsbereich**

		<b>N</b>	<b>Anteil in Prozent</b>
Beeinträchtigungsform	Körperliche Beeinträchtigung	160	8,0
	Sinnesbeeinträchtigung	133	2,7
	Kognitive/geistige Beeinträchtigung	207	64,0
	Psychische Beeinträchtigung	223	23,4
Mehrfachbeeinträchtigung		229	42,1
Anteil mit Pflegebedarf		245	15,9

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent

Der Anteil der Beschäftigten mit kognitiver Beeinträchtigung ist im Durchschnitt recht hoch mit 64% aller Beschäftigten.<sup>29</sup> Der Anteil der Beschäftigten mit psychischer Beeinträchtigung ist mit 23% deutlich niedriger. 42% der Beschäftigten weisen Mehrfachbeeinträchtigungen auf. Durchschnittlich 16% der Beschäftigten haben einen Pflegebedarf, der eine pflegerische Unterstützung in der Werkstatt erfordert.

Setzt man diese Anteile zu den Entgeltklassen in Beziehung, so ist zwar der Anteil der Beschäftigten mit kognitiver Beeinträchtigung in der untersten Entgeltklasse mit 87% am höchsten, in den weiteren Entgeltklassen schwankt er aber zwischen 66% und 77%, sodass sich kein klarer Zusammenhang einstellt (Tabelle 33).

**Tabelle 33: Beeinträchtigungsformen<sup>30</sup> nach Entgeltklassen in Euro (ohne AFöG)**

Entgeltklassen in Euro	Körperliche Beeinträchtigung	Sinnesbeeinträchtigung	Kognitive Beeinträchtigung	Psychische Beeinträchtigung	MFB	Pflegebedarf
< 100	22,2	43,8	87,3	19,6	63,6	21,6
100 bis 129	6,3	9,5	72,6	25,2	41,0	16,5
130 bis 159	7,4	3,8	77,4	24,9	38,7	18,5
160 bis 189	16,7	9,3	72,9	25,6	50,5	16,0
190 bis 219	13,5	3,6	66,3	44,5	34,9	13,7
220 bis 249	10,7	0,4	66,4	41,2	37,3	12,5
250+	12,9	0,7	70,8	37,2	34,4	12,2
<b>Insgesamt</b>	<b>11,3</b>	<b>7,6</b>	<b>73,2</b>	<b>30,6</b>	<b>41,9</b>	<b>15,9</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent

Auch der Anteil der Beschäftigten mit Mehrfachbeeinträchtigung (MFB) ist in der untersten Entgeltklasse mit 64% am höchsten, während er in den oberen Entgeltklassen zwischen 34% und 37%

<sup>29</sup> Diese Anteile lassen sich nicht addieren, da sie sich auf eine unterschiedliche Fallzahl beziehen.

<sup>30</sup> MFB = Mehrfachbeeinträchtigung.

liegt. Der Anteil der pflegebedürftigen Beschäftigten weist eine ähnliche Tendenz auf. Auch dieser Anteil ist in der untersten Entgeltklasse mit 22% am höchsten und sinkt bis auf 12% in der obersten Entgeltklasse. Diese Streuung ist allerdings nicht signifikant ( $p = ,373$ ).

Der Anteil der Beschäftigten mit psychischer Beeinträchtigung ist in der untersten Entgeltklasse mit 20% sehr niedrig und erreicht in den oberen Entgeltklassen Werte bis 45%. Dieser leichte Zusammenhang ist signifikant ( $p = ,036$ ), d.h. mit einem höheren Anteil an Beschäftigten mit psychischer Beeinträchtigung steigen die Entgelte und vice versa.

WfbM mit besonderen Schwerpunkten können hinsichtlich des Entgeltes abweichen, da die Zusammensetzung der Beschäftigten einen Einfluss auf die Arbeitsproduktivität vermuten lässt. Es wurde sowohl nach der Ausrichtung der Hauptwerkstatt als auch nach der Ausrichtung der Zweigwerkstatt gefragt.

**Tabelle 34: Zusammenhang Entgelthöhe in Euro (ohne AFÖG) und spezielle Ausrichtung WfbM Hauptwerkstatt**

Spezialisierung	Durchschnittliche Entgelthöhe pro Monat in Euro	N
Ja	186,34	199
Nein	164,04	78
<b>Durchschnitt insgesamt</b>	<b>180,06</b>	<b>277</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=277

In Tabelle 34 sieht man einen deutlichen Unterschied im durchschnittlichen monatlichen Entgelt zwischen ‚spezialisierten‘ WfbM und nicht spezialisierten WfbM. Dieser moderate Zusammenhang ( $\eta = ,156$ ) zwischen Spezialisierung und Entgelthöhe ist mit  $p = ,009$  hoch signifikant. Allerdings muss beim Antwortverhalten nachgesteuert werden. Den Normalfall bilden WfbM mit der Ausrichtung auf Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen. Viele WfbM, die diesen ‚Normalfall‘ darstellen, sahen sich in ihrem Antwortverhalten dennoch als ‚Spezialisierung‘ bzw. als spezielle Ausrichtung der WfbM.

### 3.2.7.6 Monatliches Arbeitsergebnis

Eine weitere Einflussgröße ist die Umsatzentwicklung der WfbM im Verhältnis zur Entgelthöhe. In Tabelle 35 wird die Entwicklung der Umsatzerlöse von 2015 auf 2019 dargestellt. Im Durchschnitt konnte eine Steigerung des Umsatzerlöses um 11% festgestellt werden. Die WfbM konnten von 2015 auf 2019 im Schnitt eine Steigerung ihrer Umsatzrendite erreichen.

**Tabelle 35: Entwicklung Umsatzerlöse in Euro von 2015 auf 2019**

	Umsatzerlöse in Euro		Veränderung in Euro	Entwicklung
	2019	2015		
Mittelwert	4.953.973	4.460.717	493.256	11,1%
N	191	191	191	191
Minimum	65.700	22.327	43.373	
Maximum	86.975.310	68.222.239	18.753.071	

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=191

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen Umsatzerlösen pro Beschäftigtem nach gruppierten Kostensätzen, so zeigt sich, dass die Umsatzerlöse pro Person am höchsten im Kostensatz von 1.200 Euro bis 1.299 Euro sind und bis zu diesem Kostensatz auch stetig steigen (Tabelle 36). In den Kostensätzen über 1.000 Euro fallen die Umsatzerlöse pro Person allerdings wieder ab. Zwischen Umsatzerlösen und Kostensatz besteht somit kein signifikanter Zusammenhang. Auch zeigt sich zwischen Umsatzerlös pro Person und Betriebsgröße kein signifikanter Zusammenhang.

**Tabelle 36: Zusammenhang Umsatzerlöse pro Person (pP) in Euro und gruppierte Kostensätze in Euro**

<b>Kostensätze 2019 klassiert in Euro</b>	<b>Durchschnittlicher Umsatzerlös 2019 in Euro</b>	<b>N</b>
600 bis 899	6.643	29
900 bis 999	6.909	19
1.000 bis 1.099	12.280	27
1.100 bis 1.199	12.385	29
1.200 bis 1.299	16.055	13
1.300 bis 1.399	8.013	19
1.400 +	7.065	34
<b>Durchschnitt insgesamt</b>	<b>9.505</b>	<b>170</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=170

Vergleicht man das monatliche Arbeitsergebnis mit dem monatlichen Durchschnittsentgelt, so passen beide Größen zueinander:<sup>31</sup> Das Arbeitsergebnis pro Person und Monat liegt durchschnittlich bei rd. 176 Euro (Tabelle 37). Dabei sieht man einen deutlichen Zusammenhang zwischen Entgeltklassen und durchschnittlichem Arbeitsergebnis. Dieser starke Zusammenhang ( $r=,597$ ) ist hoch signifikant ( $p=,000$ ). Es besteht also ein starker Einfluss des durchschnittlichen Arbeitsergebnisses auf die Entgelthöhe.

**Tabelle 37: Zusammenhang Entgeltklassen (ohne AFÖG) und Arbeitsergebnis pro Monat pro Person (pP)**

<b>Entgeltklassen 2019 in Euro</b>	<b>Durchschnittliches Arbeitsergebnis in Euro</b>	<b>N</b>
< 100	83,97	8
100 bis 129	123,40	33
130 bis 159	141,61	43
160 bis 189	175,16	40
190 bis 219	226,52	18
220 bis 249	235,21	21
250 +	282,03	18
<b>Durchschnitt insgesamt</b>	<b>176,43</b>	<b>181</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=181

<sup>31</sup> Das Arbeitsergebnis gibt präzisere Auskunft über das Ergebnis der wirtschaftlichen Betätigung der WfbM als die Gewinn- und Verlustrechnung im Rahmen der Jahresbilanz, da diese auch EV/BBB sowie die von den Rehabilitationsträgern gezahlten Kostensätze umfassen und zudem die für Instandhaltungsrücklagen vorgesehenen Mittel gemäß Bilanzrichtliniengesetz als Gewinne behandelt werden.

Ein Zusammenhang zwischen Arbeitsergebnis und gezahlten Kostensätzen wäre durchaus naheliegend, konnte aber im Rahmen der statistischen Signifikanzüberprüfung nicht nachgewiesen werden.<sup>32</sup>

Für 171 WfbM liegen vollständige Daten zu den jährlichen Arbeitsergebnissen und Umsatzerlösen der Jahre 2015 und 2019 sowie zur jeweiligen Zahl der Beschäftigten vor. Im Überblick zeigen sich für die befragten WfbM folgende Veränderungen und Entwicklungen vom Jahr 2015 auf das Jahr 2019 (Tabelle 38):

- Die Umsätze pro Beschäftigtem sind in diesen Betrieben von rd. 9.314 Euro im Jahr 2015 auf rd. 10.204 Euro im Jahr 2019 gestiegen (+10%).
- Das Arbeitsergebnis pro Beschäftigtem ist in diesen Betrieben von 2.032 Euro im Jahr 2015 auf 2.120 Euro im Jahr 2019 gestiegen (+4%).
- Der Anteil des Arbeitsergebnisses pro Person am Umsatzerlös pro Person lag im Jahr 2015 bei 33,0% und ist bis zum Jahr 2019 nur geringfügig auf 33,4% gestiegen (Tabelle 39).

**Tabelle 38: Überblick zu den Entwicklungen von 2015 auf 2019**

	Arbeitsergebnis pP in Euro		Veränderung	Umsatzerlös pP in Euro		Veränderung
	2019	2015		2019	2015	
Mittelwert	2.120	2.032	4,3%	10.204	9.314	9,6%
N	171	171		171	171	

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=171

**Tabelle 39: Anteil Arbeitsergebnisse am Umsatzerlös 2019 und 2015**

	Anteil Arbeitsergebnis am Umsatzerlös 2019 in Prozent	Anteil Arbeitsergebnis am Umsatzerlös 2015 in Prozent
Mittelwert	33,4	33,0
N	171	171

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=171

### 3.2.7.7 Entgelthöhe und Anteil der langfristigen Produktionsaufträge

Ein wichtiger Faktor zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit besteht im Anteil langfristiger Aufträge, die für die WfbM mehr Planungssicherheit bedeuten können. Langfristige Produktionsaufträge machen im Jahr 2019 durchschnittlich 31,7% des Gesamtumsatzes der WfbM aus, langfristige Dienstleistungsaufträge im Durchschnitt 26,1% des Gesamtumsatzes.

Ein Fünftel des Umsatzes (22%) wird dabei mit langfristigen Produktionsaufträgen, zwei Fünftel (40%) mit langfristigen Dienstleistungsaufträgen durch jeweils verschiedene Auftraggeber\*innen erreicht. Der Anteil des Gesamtumsatzes 2019 mit den jeweils größten Auftraggeber\*innen betrug für Produktionsaufträge durchschnittlich 28% und für Dienstleistungsaufträge 18%. Die ertragreichsten und umsatzstärksten Geschäftsfelder für WfbM bilden vor allem Verpackung und Konfektionierung, Montage und Metallverarbeitung, Dienstleistungen für den Bürobedarf (Digitalisierung, Aktenvernichtung, Druck, etc.), Dienstleistungen im Hauswirtschaftsbereich (z.B. Reinigung,

<sup>32</sup> Die Kostensätze können in den jeweiligen Landesrahmenverträgen unterschiedlich ausfallen (beispielsweise für das Land Rheinland-Pfalz, das einen anderen Personalschlüssel anlegt), was für einen Zusammenhang zwischen Kostensatz und Arbeitsergebnis spricht.

Wäscherei etc.) und für die Gastronomiebranche (Kantine, Catering, Café, etc.) sowie der Garten- und Landschaftsbau.

In Tabelle 40 sind der Anteil der langfristigen Produktionsaufträge und Dienstleistungsaufträge sowie die Umsatzerlöse pro Person für 2019 ausgewiesen. Im Durchschnitt machen langfristige Produktionsaufträge 32% des gesamten Umsatzerlöses, langfristige Dienstleistungsaufträge 26% des Gesamtumsatzerlöses aus (Tabelle 40).

**Tabelle 40: Anteil der langfristigen Produktions- und Dienstleistungsaufträge sowie Anteil langfristiger Auftraggeberbeziehungen am Gesamtumsatzerlös 2019**

	Anteil in Prozent	N
Anteil langfristiger Aufträge Produktion	31,7	232
Anteil langfristiger Aufträge Dienstleistungsbereich	26,1	229
Umsatzanteil langfristiger Auftraggeber Produktion	27,7	136
Umsatzanteil langfristiger Auftraggeber Dienstleistung	18,0	141

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent

Ein weiterer Faktor, der sich auf die Entgelthöhe auswirken könnte, ist die Anzahl der Auftraggeber, wobei anzunehmen ist, dass mehr Auftraggeber die Streuung der Aufträge vergrößern und somit ausfallende Aufträge anderweitig bzw. durch die Masse an Aufträgen kompensiert werden können. Damit soll sich die Abhängigkeit von nur wenigen Auftraggebern verringern.

Im Durchschnitt arbeiten die WfbM dabei mit 22 Auftraggebern in der Produktion und knapp 40 Auftraggebern im Dienstleistungsbereich zusammen. Die jeweils größten Auftraggeber machen im Produktionsbereich 28% des Gesamtumsatzes und im Dienstleistungsbereich 18% des Gesamtumsatzes aus. Zwischen der Anzahl der Auftraggeber und den durchschnittlichen Entgelten gibt es allerdings keinen signifikanten Zusammenhang, womit auch dieser potenzielle Einflussfaktor auf die Entgelthöhe ausgeschlossen werden kann.

Zusätzlich stellt sich die Frage, inwieweit bzw. ob sich die langfristigen Aufträge auf die durchschnittlichen Monatsentgelte auswirken. Berechnet man die Korrelation zwischen dem durchschnittlichen Monatsentgelt und den langfristigen Aufträgen, so stellt sich lediglich bei den langfristigen Produktionsaufträgen ein hoch signifikantes Ergebnis ein ( $p=,008$ ). Die durchschnittlichen Monatsentgelte korrelieren somit schwach mit dem Anteil an langfristigen Produktionsaufträgen ( $r=,180$ ). Allerdings gibt es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Entgelthöhe und dem Anteil der langfristigen Dienstleistungsaufträge.

Berechnet man den Zusammenhang zwischen Umsatzerlös pro Beschäftigtem 2019 und dem Anteil langfristiger Produktions- und Dienstleistungsaufträge, so wird in beiden Fällen ein schwacher Zusammenhang sichtbar ( $r=,165$ ), der allerdings nur im Fall der Dienstleistungsaufträge signifikant ist ( $p=,043$ ). Demnach gibt es einen leicht signifikanten Zusammenhang zwischen Umsatzerlös pro Person und Anteil der langfristigen Dienstleistungsaufträge am Gesamtumsatzerlös.

### 3.2.7.8 Entgelthöhe und umsatzstärkste Geschäftsfelder

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Entgelthöhe könnte in der Art der Geschäftsfelder liegen, die am ertragreichsten bzw. umsatzstärksten sind. Hier konnte im Fragebogen offen geantwortet und die drei ertragreichsten und drei umsatzstärksten Geschäftsfelder angegeben werden.<sup>33</sup>

In Tabelle 41 sieht man die durchschnittliche Entgelthöhe nach ertragreichstem Geschäftsfeld (erstgenanntes Geschäftsfeld kategorisiert). Im Schnitt ergibt sich eine Entgelthöhe von 177 Euro. Die höchsten Entgelte können WfbM bezahlen, die sich auf die Geschäftsfelder Elektromontage und Industriemontage bzw. -fertigung (220 Euro), Automobilindustrie (232 Euro) sowie Lager und Logistik (252 Euro) konzentrieren. Dabei kann ein starker signifikanter Zusammenhang zwischen Entgelthöhe und Geschäftsfeld festgestellt werden ( $\eta^2=,359$ ;  $p=,040$ ).

**Tabelle 41: Entgelthöhe in Euro (ohne AFöG) nach ertragreichsten Geschäftsfeldern**

Ertragreichste Geschäftsfelder	Durchschnittliches Entgelt in Euro	N
Lager und Logistik	252,42	2
Automobilindustrie	232,22	8
Elektromontage und -industrie/-fertigung	220,05	12
Lebensmittel Anbau und Märkte	207,50	2
Produktion	189,75	7
Kartonage/Montage allgemein/Verpackung/Konfektionierung	185,05	64
Eigenproduktion	183,00	2
Gastro/Catering/Kantine/Café	182,60	15
DL Büro Akten Digitalisierung Druck	180,50	10
Handwerksbetrieb/ Werkstatt	177,39	13
Holzgewerbe	176,34	4
CNC	176,11	3
Metallindustrie	169,60	22
Industrie allgemein	166,27	5
Sonstiges	156,32	26
DL Garten und Landschaftspflege	154,97	19
DL Hauswirtschaft Wäsche Reinigung	150,06	12
<b>Insgesamt</b>	<b>177,23</b>	<b>237</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=237

Bei den umsatzstärksten Geschäftsfeldern (Tabelle 42) wurden am häufigsten die Bereiche allgemeine Montage und der gastronomische Dienstleistungsbereich genannt. Die höchsten Entgelte zahlen jedoch die WfbM, bei denen die Geschäftsfelder (aufsteigend) Automobilindustrie (durchschnittlich 213 Euro), Elektromontage und -industrie (227 Euro), Lager und Logistik (248 Euro) sowie CNC-Fräsung (268 Euro) den höchsten Umsatzanteil aufweisen. Zwischen durchschnittlicher Entgelthöhe und umsatzstärkstem Geschäftsfeld besteht ein starker Zusammenhang ( $\eta^2=,362$ ), der signifikant ist ( $p=,027$ ). Es besteht also ein starker ungerichteter Zusammenhang zwischen Entgelthöhe und der Umsatzstärke nach Geschäftsfeld.

<sup>33</sup> Die Einzelnennungen können bei beiden Fragen durch unterschiedliche WfbM vorgenommen worden sein, woraus sich auch unterschiedliche Durchschnittsentgelte ergeben.



**Tabelle 42: Entgelthöhe in Euro (ohne AFöG) nach umsatzstärksten Geschäftsfeldern**

<b>Umsatzstärkste Geschäftsfelder</b>	<b>Durchschnittliches Entgelt in Euro</b>	<b>N</b>
CNC	268,03	1
Lager und Logistik	248,03	3
Automobilindustrie	213,15	9
Elektromontage und -industrie/-fertigung	212,33	8
Produktion	206,36	8
Industrie allgemein	191,38	8
Kartonage/Montage allgemein/Verpackung/Konfektionierung	187,21	65
Gastro/Catering/Kantine/Café	181,56	24
Eigenproduktion	181,00	3
Metallindustrie	178,19	15
Sonstiges	177,61	22
DL Büro Akten Digitalisierung Druck	176,25	6
Handwerksbetrieb/ Werkstatt	166,86	10
DL Hauswirtschaft Wäsche Reinigung	156,81	17
Lebensmittel Anbau und Märkte	155,83	16
Holzgewerbe	151,65	8
Abfall und Entsorgung	141,08	4
DL Garten und Landschaftspflege	135,20	14
Bausektor	116,17	1
Kunsthandwerk/Kerzen Keramik Kreativbereich	115,00	1
<b>Insgesamt</b>	<b>177,97</b>	<b>243</b>

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Basis: n=243

Ein weiterer Faktor zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit könnte in der Aufnahme neuer Geschäftsfelder bzw. in der Aufgabe nicht ertrag- oder umsatzreicher Geschäftsfelder liegen. Die WfbM haben im Schnitt 3 Geschäftsfelder neu aufgenommen und durchschnittlich 1,4 Geschäftsfelder abgegeben. Ein statistischer Zusammenhang zwischen der Höhe der Entgelte und der Aufnahme neuer und der Aufgabe von Geschäftsfeldern besteht allerdings nicht.

### 3.2.8 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

Nach der ersten Überprüfung<sup>34</sup> der einzelnen Faktoren zeigt sich, dass wesentliche Einflussgrößen auf die Höhe des Entgelts vor allem auf die regionale Wirtschaftsstruktur zurückzuführen sind. Wirtschaftsregion wie auch Bundesland beeinflussen damit entscheidend die Möglichkeit der WfbM, höhere Entgelte zu zahlen. Die Arbeitslosenquote zeigt sich zusätzlich als negativer Einflussfaktor auf die Entgelthöhe, wobei dieser Zusammenhang aber nur schwach ausgeprägt ist. Das bedeutet: Je höher die Arbeitslosenquote in der Region, in der die WfbM angesiedelt ist, desto niedriger fällt die Entgelthöhe aus.

Weitere Einflussgrößen bildeten strukturelle Aspekte der WfbM: Die Betriebsgröße hatte dabei den höchsten signifikanten Einfluss auf die Entgelthöhe. Auch die Zusammensetzung der Belegschaft anhand der Beeinträchtigungsformen zeigte sich als Einflussgröße, wenngleich sie eher einen

<sup>34</sup> Die erste Überprüfung erfolgte als lineares Regressionsmodell, wobei der jeweilige Faktor mit der durchschnittlichen Entgelthöhe auf dessen Zusammenhang und Signifikanz hin überprüft wurde.

schwachen Einfluss hat. Trägerschaft und Rechtsform hatten keinen Einfluss auf die Entgelthöhe. Aspekte seitens der Beschäftigten – hier: Wohnsituation und Netto-Arbeitszeit – zeigten keinerlei Einfluss auf die Entgelthöhe.

Bei der Überprüfung betriebswirtschaftlicher Faktoren zeigte sich ein starker Einfluss auf die Entgelthöhe – zum einen durch das Arbeitsergebnis und zum anderen durch die ertragreichsten und umsatzstärksten Geschäftsfelder. Das Spektrum der Aufträge sowie der Fokus auf ertragreiche und umsatzstarke Geschäftsfelder führt somit auch dazu, dass die jeweiligen WfbM höhere Entgelte zahlen können. In den Feldern Lager und Logistik sowie Aufträge für die Automobilindustrie wie auch Elektromontage konnten die höchsten durchschnittlichen Entgelte entrichtet werden. Damit verbunden bestand ein weiterer Einfluss in der Anzahl langfristiger Produktionsaufträge. Somit lassen sich die berücksichtigten Faktoren auf die Entgelthöhe wie folgt in Tabelle 43 zusammenfassen:

**Tabelle 43: Überblick berücksichtigte Faktoren auf die Entgelthöhe und Signifikanzwerte**

<b>Faktor</b>	<b>Zusammenhangsstärke</b>	<b>Signifikanz</b>
<b>Regionale Wirtschaftsstruktur</b>		
Regionaler Sitz (Region)	Starker Zusammenhang	++
Regionaler Sitz (Bundesland)	Starker Zusammenhang	++
Arbeitslosenquote	Schwacher negativer Zusammenhang	++
<b>Strukturelle Aspekte WfbM</b>		
Trägerschaft		0
Rechtsform		0
Rechtliche Eigenständigkeit		0
Betriebsgröße	Schwacher Zusammenhang	++
Zusammensetzung der Belegschaft (Anteil psychischer Beeinträchtigung)	Schwacher Zusammenhang	+
<b>Beschäftigte</b>		
Netto-Arbeitszeit bei Vollzeit		0
Wohnsituation		0
<b>Betriebswirtschaftliche Aspekte</b>		
Kostensätze		0
Umsatzerlös pro Person		+
Arbeitsergebnis	Starker Zusammenhang	++
Langfristige Produktionsaufträge	Schwacher Zusammenhang	++
Langfristige Dienstleistungsaufträge		0
Ertragreichste Geschäftsfelder	Starker Zusammenhang	+(+)
Umsatzstärkste Geschäftsfelder	Starker Zusammenhang	++
Aufnahme neuer Geschäftsfelder		0
Aufgabe bestehender Geschäftsfelder		0

Quelle: ISG-Befragung von Werkstatteleitungen 2021. Darstellung von Einflussgrößen; Berechnung anhand der Korrelationskoeffizienten eta und r

Die signifikanten Faktoren wurden in einem weiteren Schritt mit einer multiplen Regression berechnet, um zu identifizieren, welche der Faktoren den größten Einfluss auf die Entgelthöhe haben (Tabelle 44).

In dieser Berechnung zeigt sich, dass die größten Einflussfaktoren auf die Entgelthöhe zum einen das Arbeitsergebnis pro Person (,418) und zum anderen der regionale Standort (,239) bilden (Effektstärke Beta). Eine WfbM in der Region West kann dadurch im Unterschied zur Region Ost durchschnittlich 35 Euro mehr Entgelt bezahlen, und jeder Euro mehr im erwirtschafteten Arbeitsergebnis bedeutet statistisch gesehen eine Erhöhung des durchschnittlichen Entgelts um 0,02 Euro (2,3 ct) pro Monat. Beide Faktoren sind hoch signifikant ( $p=,00$ ).<sup>35</sup>

**Tabelle 44: Regressionsmodell: Einflussgrößen auf die durchschnittliche Entgelthöhe**

	Nicht standardisierte	Standardisierte	Signifikanz
	Koeffizienten	Koeffizienten	
	Regressionskoeffizient	Beta	
Entgelthöhe	-3,97		0,874
Größe Arbeitsbereich	8,22	0,153	0,014
Region	34,8	0,239	0
Arbeitsergebnis 2019 pro Person	0,023	0,418	0
Umsatzerlöse 2019 pro Person	0,001	0,16	0,012

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Darstellung hoch signifikanter Faktoren; multiples Regressionsmodell

Ein weiterer Effekt auf das Entgelt zeigt sich im Umsatzerlös pro Person. Pro Euro mehr Umsatzerlös steigt das durchschnittliche Entgelt um 0,001 Euro (0,1 ct). Die Betriebsgröße hat zwar eine geringere Effektstärke (Beta=,153), jedoch einen deutlichen Einfluss auf die Entgelthöhe. Die Betriebsgröße wurde anhand von Klassen berechnet. Eine WfbM, die von 120-299 Beschäftigten in die nächste Klasse mit 300-499 Beschäftigten rückt, kann durchschnittlich 8 Euro mehr Entgelt zahlen: Je größer der Betrieb, desto höher fällt somit das Entgelt für die Beschäftigten aus.

Bei der zweiten Untersuchung der Einflussfaktoren zeigt sich zudem, dass bisher signifikante Faktoren wie die Arbeitslosenquote, die Spezialisierung der WfbM auf bestimmte Beeinträchtigungsformen sowie die ertragreichsten und umsatzstärksten Geschäftsfelder keinen signifikanten Einfluss auf die durchschnittliche Entgelthöhe und zudem eine äußerst geringe Effektstärke auf die Entgelthöhe haben.

Die signifikanten Effektgrößen – Region, Betriebsgröße, Arbeitsergebnis und Umsatzerlöse – wurden in der Vertiefungsstudie näher untersucht. Zentrale Fragen waren dabei, wie WfbM unabhängig von der regionalen Wirtschaftsstruktur dennoch hohe Arbeitsergebnisse und Umsatzerlöse erreichen und hohe Entgelte zahlen können.

<sup>35</sup> Hier handelt es sich um statistische Berechnungen, die statistische Zusammenhänge zwischen den hier untersuchten Faktoren und der monatlichen Entgelthöhe überprüfen.

### 3.3 Ergebnisse der Vertiefungsstudie zum Entgeltsystem

In der Vertiefungsstufe wurden spezifische Aspekte der bundesweiten Befragung von Werkstattleitungen näher untersucht. Ziel der Vertiefungsstudie war es, ausgewählte WfbM aus unterschiedlichen Regionen Deutschlands untereinander zu vergleichen und Faktoren „guter Praktiken“ erfolgreicher WfbM unabhängig vom Standort und der regionalen Wirtschaftskraft zu identifizieren. Zentral ging es um die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen dem Wirtschaftshandeln der Betriebe, Leistungsbeurteilungen der Beschäftigten und der Entgeltbemessung. Aufbauend auf der bundesweiten Befragung der Werkstattleitungen wurden für diese vertiefenden Fallstudien acht WfbM ausgewählt, mit denen von Mitte Mai 2022 bis Ende September 2022 eine qualitative Vertiefungsstudie in Form von problemzentrierten Leitfadenterviews durchgeführt wurde. Dabei wurden erfolgreiche Werkstätten, die überdurchschnittliche Entgelte zahlen, aus wirtschaftlich starken und aus wirtschaftlich schwachen Regionen ausgewählt, um betriebswirtschaftliche Faktoren abzuleiten, die einen Einfluss auf die Entgelthöhe haben können. Einbezogen wurden jeweils zwei Werkstätten aus Nord-, Ost-, Süd- und Westdeutschland (Tabelle 45).

**Tabelle 45: Auswahl der acht WfbM für die Vertiefungsstudie**

Region	ID-Kennung	Land	ALQ	Entgeltgruppe
<b>wirtschaftlich starke Region</b>				
Nord	1	NI	3,9	7
West	2	RP	3,8	6
Süd	3	BW	3,1	7
Ost	4	BB	4,5	6
<b>wirtschaftlich schwache Region</b>				
Nord	5	HB	12,7	6
West	6	NW	10,5	7
Süd	7	SL	10,1	7
Ost	8	BE	8,8	5

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021.

Jeweils vier dieser Werkstätten sind in wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Regionen angesiedelt. In diesen Werkstätten wurden qualitative Interviews und Gruppengespräche mit den Leitungen sowie den Werkstatträten, den Frauenbeauftragten<sup>36</sup> und mit Auftraggebern<sup>37</sup> geführt.

<sup>36</sup> Die Ergebnisse aus den Interviews mit den Werkstatträten und Frauenbeauftragten der in der Vertiefungsstudie ausgewählten WfbM werden mit den Ergebnissen der infas-Befragungen in Kapitel 3.4.4.3 und 3.4.4.4 verbunden und dargestellt.

<sup>37</sup> Laut Angebot sollten ca. 20 Auftraggeber von WfbM befragt werden. Trotz mehrmaliger Versuche, diese Zahl an Auftraggebern für die geplanten Interviews zu akquirieren, konnten nur drei Auftraggeber unterschiedlicher WfbM für eine Teilnahme gewonnen werden. Die Auftraggebenden, mit denen Interviews geführt wurden, sind im Bereich der medizinischen Versorgung, der papierverarbeitenden Industrie und im kunststoffverarbeitenden Gewerbe tätig. Da die Ergebnisse aus diesen Interviews nicht auf andere Auftraggeber verallgemeinert werden können und zudem die Aussagekraft der Perspektive von drei Auftraggebern auch nicht auf andere Auftraggeber der an der Vertiefungsstudie teilnehmenden WfbM übertragen werden kann, fließen diese in die Darstellung der Ergebnisse aus den Interviews mit den Werkstattleitungen ein. Zunächst waren auch Interviews mit Auftraggebern von weniger erfolgreichen WfbM vorgesehen. Aufgrund des bereits schwierigen Zugangs zu Auftraggebern von erfolgreich wirtschaftenden WfbM und, um einzelne WfbM nicht negativ zu stigmatisieren, wurden die Interviews mit Auftraggebern weniger erfolgreicher WfbM nicht weiter verfolgt.

In den Interviews mit den Werkstattleitungen ging es neben betriebswirtschaftlichen Aspekten auch um die lokalen und organisatorischen Rahmenbedingungen und Strukturen, die es den ausgesuchten WfbM ermöglichen, hohe Entgelte zu entrichten. Auf folgende Themen wurde vertieft eingegangen:

- Betriebliche Schwerpunkte, Wirtschaftsweise, Betriebsgröße und Eingebundenheit der WfbM in die lokale Wirtschaftsstruktur
- Alleinstellungsmerkmale der WfbM
- Erfahrung mit ausgelagerten Arbeitsplätzen
- Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt
- Entgeltsystem und Entgeltordnung
- Betriebswirtschaftliche Faktoren (Arbeitsorganisation, Mitarbeiterführung und Mitbestimmung, Controlling, Marketing etc.)
- Weitere Wettbewerbsfaktoren (z.B. Digitalisierung)
- Ideen und Verbesserungsvorschläge für das bestehende Entgeltsystem.

### 3.3.1 Betriebliche Schwerpunkte und Geschäftsfelder

Die in der Vertiefungsstudie interviewten Unternehmen weisen allesamt ein breites und diverses Spektrum an Geschäftsfeldern auf. Umsatzstarke oder ertragreiche Geschäftsfelder sind jedoch in den untersuchten WfbM oft unterschiedlich. Welche Geschäftsfelder wirtschaftlich erfolgreich sind, hängt nicht zuletzt von der Eingebundenheit in die lokale Wirtschaftsstruktur, den Geschäftskontakten und Kooperationen, aber auch von den regionalen Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Entwicklung und Entfaltung ab. In einer WfbM konnte sich beispielsweise die Grabpflege sowie Garten- und Landschaftsbau als ein sehr erfolgreiches Geschäftsfeld etablieren, da es hier keine oder nur wenige regionale Angebote und konkurrenzfähige Unternehmen gibt. Eine andere WfbM konnte sehr gute Erfolge mit Eigenprodukten erzielen, die für andere WfbM oft nur einen Nebenzweig darstellen.

Die Auftragslage war in allen besuchten WfbM gut. Einige waren sogar über 100% ausgelastet. Es komme auch vor, dass Aufträge abgelehnt werden müssten. Einige WfbM setzen bei Auftragsspitzen Leiharbeitende bzw. ständige Produktionshelfer\*innen ein. Hierdurch entstehen der WfbM zwar zunächst Kosten, durch die das Arbeitsergebnis verringert werden könnte; die Leiharbeitenden/Produktionshelfenden erwirtschaften aber laut den Interviewpersonen in der Regel so viel, dass sich ihre Stellen nicht nur selbst tragen, sondern auch das Arbeitsergebnis für alle Beschäftigten langfristig erhöhen. Die Anstellung von Produktionshelfenden wird bei einigen Interviewpersonen im Sinne der Inklusion gedacht: Nicht nur müsse sich der allgemeine Arbeitsmarkt gegenüber Menschen mit Beeinträchtigungen öffnen, auch WfbM können sich als Wirtschaftsunternehmen für solche Arbeitskräfte öffnen. Gegebenenfalls kämen hierbei auch Personen infrage, die den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarkts nicht (mehr) genügen bzw. nicht (mehr) gewachsen sind.

### 3.3.2 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Die Pandemie hat laut den Interviews mit den Werkstattleitungen sehr viele Strukturen zusammenbrechen lassen. Für viele Beschäftigte waren die Werkstattschließungen zum Teil sehr belastend, da nicht nur die Arbeit, sondern auch die Tagesstruktur für viele wegfiel. Für die WfbM zeigen sich die Folgen der Pandemie vor allem auch an starken Umsatzeinbrüchen. Mehrheitlich konnten die pandemiebedingten Auswirkungen für die WfbM durch flexible Maßnahmen seitens der Leistungsträger gemindert bzw. abgefangen werden. Die zeitweisen Schließungen der Werkstätten wurden von einigen WfbM teilweise dadurch kompensiert, dass sie Arbeitsaufträge an die

Beschäftigten nach Hause oder in die Wohngruppen übermittelt haben, womit sie zumindest für einen Teil der Belegschaft weiterhin Beschäftigung und ansatzweise Tagesstrukturierung ermöglichen konnten.<sup>38</sup>

### 3.3.3 Eingebundenheit in die lokalen Strukturen und Kooperationen

Die besuchten WfbM sind alle gut in die lokale Wirtschaftsstruktur eingebunden. Der Kundenstamm besteht mehrheitlich aus lokal ansässigen Firmen, wenngleich auch Aufträge aus dem gesamten Bundesgebiet angenommen werden – die Größe des Einzugsgebiets hängt unter anderem auch von den angebotenen Auftragsfeldern ab, die eine WfbM bedienen kann.

Entscheidender Faktor ist vor allem der Zugang und die Anbindung der WfbM an die lokale und regionale Infrastruktur – nicht nur für Kund\*innen und Auftraggeber\*innen (LKW-Anlieferung, Autobahn-Ausfahrt in der Nähe etc.), sondern auch für die Beschäftigten (ÖPNV-Anschluss, zu Fuß erreichbar etc.). Die besuchten WfbM sind in der Regel in ein weites und reges Netzwerk mit anderen Unternehmen in der Region eingebunden. Viele verstehen sich dabei nicht als nur soziale oder gemeinnützige Organisation auf einem gesonderten Arbeitsmarkt, sondern als ein Wirtschaftsunternehmen, das am allgemeinen Arbeitsmarkt teilnimmt bzw. Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes ist.

Weitere Erfolgsfaktoren sind auch die Kooperation mit großen, wirtschaftlich starken Unternehmen in der Region, mit denen in der Regel eine jahrzehntelange Kooperation besteht. Jede besuchte WfbM hatte quasi einen sozial engagierten und fördernden Kooperationspartner auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, auf den man sich geschäftlich auch langfristig verlassen kann, ohne dass eine komplette wirtschaftliche Abhängigkeit bestehen würde. Dies waren in der Regel bundesweit bekannte Groß- oder Traditions-Unternehmen.

Die hierzu interviewten Auftraggeber stehen allesamt schon lange in Kontakt mit den jeweiligen WfbM. Arbeitsbereiche, in die Mitarbeitende der WfbM von den interviewten Auftraggebern einbezogen werden, reichen von Landschaftspflege, Kochen und Essensausgabe bis zu Montage, Kommissionierung und Verpackung. Anfänglich sei vor allem ein Ausgleich des zu geringen Anteils an Personal mit Behinderungen Grund für die Kooperation gewesen, nach langer Zeit der Zusammenarbeit würden zudem aber auch die Zuverlässigkeit, Qualität und langjährige Erfahrung der WfbM sehr geschätzt. Einer der Auftraggeber beschreibt hier eine ausgeprägte Lösungs- und Kundenorientierung als besondere Qualität der kooperierenden WfbM, ein anderer das spontane Ersetzen von fehlendem Personal. Die Wertschätzung der Auftraggebenden zeigt sich vor allem in ihrer Loyalität gegenüber den WfbM. Zusätzlich zu den gut funktionierenden Kooperationsbeziehungen sei aber auch die kostengünstige Arbeit der WfbM ein Anreiz zur Kooperation für die Auftraggebenden. Die Erwartungen an WfbM – in qualitativer und quantitativer Hinsicht – können aus Sicht der Auftraggeber zwar nicht vollständig mit den Erwartungen an andere Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gleichgesetzt werden. Bei der Vergabe von Aufträgen werde meist darauf geachtet, dass die WfbM-Mitarbeitenden möglichst wenig Leistungs- und Zeitdruck ausgesetzt sind. Dennoch bieten sie durch ihre preiswerte Arbeitskraft eine attraktive Alternative für Auftraggeber. Verglichen mit anderen Organisationen wie z.B. Justizvollzugsanstalten (JVA) zeichnen sich die WfbM zudem als unkompliziert und flexibel in Bezug auf Kontrollen und

---

<sup>38</sup> Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Menschen mit Behinderungen wurde auch in der WoGe-Studie des BMAS untersucht. Knapp 60 Prozent der Befragten in dieser Studie waren in einer WfbM beschäftigt. Neben den pandemiebedingten Veränderungen des Arbeitsprozesses und der Arbeitsstruktur (getrennte Pausen, Reduktion der Arbeitsgruppengröße, Möglichkeit zum Home Office etc.) wurde insbesondere der Verlust der sozialen Kontakte als negativ bewertet. Vgl. Wacker & Ferschl 2022, S. 37ff.

Anlieferungsfenster aus, aber auch durch eine höhere Arbeitsmotivation der Beschäftigten. Obwohl die Leistungen der WfbM insgesamt nicht in jeder Hinsicht direkt mit Dienstleister\*innen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vergleichbar sind, sind WfbM aus Sicht der Auftraggeber in ihrem Bereich durchaus konkurrenzfähig und bieten einige Vorteile zu vergleichbaren Anbietern.

### 3.3.4 Betriebswirtschaftliche Faktoren

In der Anfangsphase der Werkstätten ist man im Jahre 1972 im Zuge der sogenannten „Bochumer Studie“<sup>39</sup> davon ausgegangen, die Werkstätten könnten eines Tages sich finanziell selbst tragen und zusätzlich ein angemessenes Entgelt erwirtschaften. Seitdem müssen Werkstätten aus ökonomischer Perspektive sich großen Herausforderungen stellen. So sind sie zu einem großen Teil auch kaum in der Lage, das umzusetzen, was der Gesetzgeber einfordert: Die Entrichtung eines angemessenen Entgelts an die beschäftigten Menschen mit Behinderungen. Im Rahmen der Studie wurde untersucht, welche Potenziale brach liegen und ggf. erschlossen werden können, um die wirtschaftliche Situation der Werkstätten für behinderte Menschen zu optimieren.

Zunächst wurden hierzu die Leitungen der Werkstätten bundesweit schriftlich befragt. Aus den Ergebnissen der Erhebung sollten Anhaltspunkte ermittelt werden, welche Merkmale eher wirtschaftlich erfolgreiche von weniger erfolgreichen WfbM unterscheiden. Ausgewählte und zentrale Hypothesen und Annahmen, sowie die Frage, inwiefern sie jeweils verifiziert werden konnten bzw. falsifiziert werden mussten, sollen im Rahmen des Unterkapitels 3.2 dargestellt und diskutiert werden.

Die darauf aufbauenden Fallstudien orientierten sich an „Best Practice“-Betrieben. Aus den Auswertungen der schriftlichen Erhebung wurden beispielhafte WfbM ermittelt, die wirtschaftlich relativ erfolgreich sind. Die in diesen Fällen erkennbaren Erfolgsfaktoren sollten dann ggf. als Musterstrategie für alle Werkstätten in Managementkonzepte einfließen können.

#### 3.3.4.1 Wirtschaftliche Lage – Leitungssicht

In diesem Zusammenhang soll nicht jedes einzelne Ergebnis der Auswertung der Erhebung bei den Werkstattleitungen dargestellt und diskutiert werden. Es soll primär auf markante und für diesen Aspekt relevante Ergebnisse eingegangen werden.

##### 3.3.4.1.1 Auswirkungen der „Vielzahl an Tätigkeitsfeldern“

Das Streben der WfbM nach einer Vielzahl an Tätigkeitsfeldern stellt sich im Ergebnis der Analysen im Rahmen der Vertiefungsstudie als problematisch dar. Dieses Streben wird aus zweierlei Gründen hergeleitet: Zum einen wird eine Vielzahl an Tätigkeitsfeldern im Arbeitsbereich der WfbM nach § 5 Abs. 1 WVO zum SGB IX gefordert, und zum anderen wird diese Vielzahl auch mit konjunkturellen Schwankungen bzw. Schwankungen in der Nachfrage spezifischer Auftragsarbeiten begründet. Das heißt, die diversifizierte Ausrichtung dient in diesem Zusammenhang der Risikostreuung. Dabei wird häufig verkannt, dass es aus produktionswirtschaftlicher Sicht und aus der Perspektive des Marketings so etwas wie eine „Überdiversifizierung“<sup>40</sup> des Erzeugnisprogramms bzw. des Angebotsspektrums eines Unternehmens geben kann. Eine solche Fehlsteuerung liegt demzufolge dann vor, wenn ein Unternehmen über ein optimales Maß hinaus eine zu hohe Angebotsvielfalt im Erzeugnisprogramm vorhält. Je kleiner die WfbM, desto virulenter zeigt sich diese

<sup>39</sup> Vgl. Institut für Sozialrecht der Ruhr-Universität Bochum 1972, S. 15 ff.

<sup>40</sup> Diese Begrifflichkeit samt des damit zusammenhängenden Effektes wurde zum ersten Mal erwähnt in Zink & Pracht 1987, S. 32; S. 100.

Überdiversifizierung im wirtschaftlichen Ergebnis. Von daher ist die signifikante Abhängigkeit der Höhe des Entgelts der WfbM von der Größe der Werkstatt zu erklären. Eine WfbM weist ein nur eingeschränktes Volumen an personeller Fertigungskapazität auf. Legt man den Leistungsgrad<sup>41</sup> zugrunde, dann entspricht dieser nur ca. einem Drittel bis zur Hälfte der Kapazität eines vergleichbaren Unternehmens der gewerblichen Wirtschaft.<sup>42</sup> Somit wäre eine kleine WfbM mit ca. 200 Mitarbeiter\*innen in der personellen Kapazität vergleichbar mit einem Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit einer Personalstärke von 70 bis 100 Mitarbeiter\*innen. Berücksichtigt man zusätzlich die vergleichsweise geringen Arbeitszeiten in WfbM, so würde dies einem Äquivalent von nur ca. 50 bis 75 Mitarbeiter\*innen entsprechen. Wäre ein Unternehmen mit dieser Kapazität in fünf bis zehn völlig unterschiedlichen Branchen auf dem Markt aktiv, so wäre dies wirtschaftlich nicht zu vertreten. Um von potenziellen Kunden als kompetent wahrgenommen zu werden, dürfte ein solches Unternehmen maximal in ca. drei Branchen präsent sein. Dieser Hypothese folgend wird auch deutlich, dass sich diese (konstante) Breite an Tätigkeitsfeldern wirtschaftlich immer weniger kontraproduktiv erweist, je größer die Anzahl der Beschäftigten einer WfbM ist. So wirken sich die besagten fünf bis zehn Tätigkeitsfelder bei einer WfbM mit ca. 1.000 Beschäftigten schon nicht mehr so negativ auf das wirtschaftliche Ergebnis aus, weil diese Felder dann auch jeweils über größere personelle Kapazitäten verfügen. Hypothetisch könnte mit der Einschränkung in der Breite die Ausweitung der Kapazität einer WfbM in der Fertigungstiefe einhergehen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie eine solche wirtschaftliche Ausrichtung im Hinblick auf ein höheres Maß an Spezialisierung einer WfbM sich auf die (arbeits-) pädagogisch-rehabilitative Zielsetzung auswirken würde. Wenn nun die Breite der Tätigkeitsfelder (z.B. Holz-, Metall-, Montage-, Verpackungs-, Kommissionierungs-, Garten-, Haushalts- und Büro- Arbeiten) Tiefe verhindert, dann weisen all die einzelnen Tätigkeiten ein nur sehr geringes Anspruchsniveau mit nur sehr geringen Niveauunterschieden im Kompetenzprofil auf. Dies ist eine Folge davon, dass man auch primär nur Aufträge mit geringem Anspruchsniveau und wenigen Fertigungsschritten akquirieren kann. Dies leistet dann einer Produktionsplanung Vorschub, die insgesamt wenig Spielräume eröffnet, die den unterschiedlichen Kompetenzen und Bedürfnissen der in der Fertigung beschäftigten Menschen gerecht werden könnten.

Tatsächlich weisen eine Reihe von Forschungen darauf hin, dass sich Arbeitstätigkeiten in einem hohen Maße auf die Persönlichkeitsentwicklung erwachsener Menschen auswirken. Demzufolge kann anspruchsvolle Arbeitstätigkeit auf Dauer zu Zugewinnen an Kompetenzen führen. Reizarme, restriktive und repetitive Arbeit hingegen können auf Dauer einen Abbau von Kompetenzen zur Folge haben.<sup>43</sup>

Beim Streben nach Fertigungstiefe und einem höheren Maß an Spezialisierung ließen sich Fertigungsprozesse kreieren, die den unterschiedlichsten Kompetenzstufen und Bedürfnissen der Menschen gerecht werden zu können. Mit anderen Worten, es entstände eine Vielzahl an Tätigkeitsfeldern mit völlig unterschiedlichen Kompetenzniveaustufen. Die Mitarbeiter\*innen haben die Möglichkeit, mit und an ihren Aufgaben in der Arbeitstätigkeit zu wachsen. Damit wäre das Streben nach einer wirtschaftlichen Optimierung in der Frage der Optimierung der Breite des Angebots einer WfbM in Einklang zu bringen mit der arbeitspädagogisch-rehabilitativen Zielsetzung.

---

<sup>41</sup> Leistungsgrad drückt das Verhältnis von beeinflussbarer Ist-Mengenleistung zu einer Bezugsmengenleistung in Prozent aus. Die Bezugsmengenleistung entspricht 100 % der REFA-Normalleistung. <https://refa-international.com/refa-lexikon/l/leistungsgrad>.

<sup>42</sup> Vgl. Bendel; Richter & Richter 2015, S. 36f.

<sup>43</sup> Eine umfangreiche Zusammenfassung und Rezension dieser Forschungsergebnisse finden sich in: Hoff et al. 1985.



#### 3.3.4.1.2 Auswirkungen der Standortfaktoren

Die wirtschaftliche Stärke der WfbM und damit die Höhe der Arbeitsentgelte hängen unmittelbar mit den wirtschaftlichen Verhältnissen des regionalen Umfeldes zusammen. So zeigt sich ein stark ausgeprägtes West-Ost-Gefälle im Hinblick auf die durchschnittliche Entgelthöhe. Eine detaillierte Analyse zeigt zudem, dass auch die Höhe der Arbeitslosenquote eine negative und signifikante Korrelation mit der durchschnittlichen Entgelthöhe aufweist. Dies erscheint auf den ersten Blick nachvollziehbar. Aber in Managementkreisen von WfbM wird immer wieder argumentiert, in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und geringer Wirtschaftsleistung könne man einfacher qualifiziertes Fachpersonal einwerben als beispielsweise in Ballungsgebieten mit hoher Beschäftigungsquote. Somit hätte auch die umgekehrte Hypothese, also eine positive Korrelation, begründet werden können. Hier wäre dann als Nebeneffekt zu erwarten gewesen, dass sich dies positiv auf das wirtschaftliche Ergebnis solcher WfbM hätte auswirken können, die in strukturschwachen Regionen angesiedelt sind. Diese letztgenannten Effekte zeigen sich jedoch nach den Ergebnissen der Erhebung nicht.

#### 3.3.4.1.3 Auswirkungen der Organisations- und Rechtsformen

Für gemeinnützige Unternehmen gibt es so etwas wie exklusive Rechtsformen. Das könnten z.B. die Stiftung oder der Verein sein. Es kommen aber auch ausgewählte Formen von Kapitalgesellschaften, wie z.B. die GmbH oder die AG in Frage.<sup>44</sup> Die Möglichkeiten, nahezu alle Rechtsformen an einem Ideal (z.B. einer AG) zu orientieren, sind grundsätzlich für alle Varianten gegeben. Dennoch scheinen archetypisch die Rechtsform der Stiftung und die Rechtsform des Vereins auf den ersten Blick nicht sehr geeignet für die Abwicklung von Handelsaktivitäten auf den Märkten zu sein. Für die WfbM ist dies jedoch elementar. Und - in der Tat - zeigt sich bei der Auswertung der Befragung der Werkstatteleitungen, dass es auf den ersten Blick Unterschiede gibt. Sieht man von einzelnen „Exoten“ ab, so zeigt sich, dass Vereine, vor allem aber Stiftungen im Durchschnitt geringere Entgelte entrichten als beispielsweise WfbM in der Rechtsform einer GmbH. Signifikant sind diese Abweichungen jedoch nicht. Von daher kann von der Rechtsform nicht im statistisch hinreichenden Maße auf das wirtschaftliche Ergebnis geschlossen werden. Oder, anders ausgedrückt, eine spezifische Rechtsform ist nicht per se Garant für ein günstiges wirtschaftliches Ergebnis.

Eine zweite Frage stellte sich im Hinblick auf die rechtliche Selbständigkeit versus die Eingebundenheit einer WfbM in eine größere Trägerstruktur. Es war hier zu vermuten, dass bei rechtlich unselbständigen WfbM die Träger mit Hilfe interner Verrechnungssätze bzw. mit der Gestaltung von Gemeinkostenschlüsseln die WfbM hätten unverhältnismäßig hoch belasten können. Man nennt diesen Effekt auch „Quersubventionierung“. Zum anderen war zu befürchten, dass WfbM eingebettet sind in betriebliche Strukturen, die nicht auf deren Bedarf zugeschnitten sind. Diese Hypothesen haben sich nicht bestätigt, hier zeigen sich keine signifikanten Zusammenhänge.

#### 3.3.4.1.4 Auswirkungen der Behinderungsarten

Immer wieder wird ins Feld geführt, dass die WfbM, die sich auf bestimmte chronische Erkrankungen bzw. Behinderungsarten spezialisiert hätten, auch signifikant wirtschaftlich besser bzw. schlechter daständen. Diese Annahme kann in Bezug auf psychisch chronisch kranke Mitarbeiter\*innen bestätigt werden. Der Zusammenhang ist zwar eher leicht, aber signifikant. Je höher der Anteil psychisch Erkrankter, desto höher zeigt sich tendenziell das Entgelt (und damit auch der

---

<sup>44</sup> Für Kapitalgesellschaften liegen spezifische Rechtsquellen zugrunde. Das heißt, es existiert z.B. ein GmbH-Gesetz und ein Aktiengesetz. Diese Kapitalgesellschaften eignen sich unter Umständen auch für die Ausübung gemeinnütziger Zwecke als „gGmbH“ oder als „gAG“

wirtschaftliche Erfolg der WfbM). Ein Erklärungsversuch für dieses Phänomen könnte sein, dass viele psychisch kranke Menschen in ihren früheren Lebensphasen bereits auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ggf. auch in Form einer Berufsausübung<sup>45</sup> tätig waren. Daher können unter Umständen auch anspruchsvollere Arbeiten mit höher Wertschöpfung als in WfbM mit typischer Zusammensetzung der Behinderungsarten umgesetzt werden.

### 3.3.4.2 Fallstudien in ausgewählten WfbM

Die Erfolgsfaktoren wirtschaftlichen Handelns lassen sich nicht allein aus den strukturellen Gegebenheiten ableiten, die in einer quantitativen Erhebung ermittelt werden, sondern häufig können auch konkrete Faktoren im Einzelfall ausschlaggebend sein. Um diesen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, wurde die quantitative Erhebung um eine qualitative Studie ergänzt, die eine differenziertere Analyse in der Tiefenstruktur ermöglichen sollte.

Bei den acht bundesweit ausgewählten WfbM handelte es sich um solche, die in ihrem jeweiligen regionalen Umfeld relativ hohe Leistungsentgelte entrichten. Günstigstenfalls wäre zu erwarten gewesen, dass die relativen Erfolge auf eine oder auf nur wenige Strategien hätten rückführbar sein können. Die Auswertung der Interviews und der Erkenntnisse vor Ort hat jedoch gezeigt, dass nur sehr marginale Gemeinsamkeiten identifiziert werden können. Daher sollen die Strategien, die eruiert werden konnten, aufgezeichnet und diskutiert werden. Dabei handelt es sich zum großen Teil um stark differierende Ansätze. Bevor hierauf im Einzelnen eingegangen wird, sollen zunächst auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen aufgezeigt werden, die dann in der Folge ggf. die abweichenden Strategien zu interpretieren vermögen.

#### 3.3.4.2.1 Rahmenbedingungen der untersuchten WfbM

Insgesamt konnten vier WfbM wirtschaftlich relativ starken Regionen zugordnet werden, die anderen befanden sich in wirtschaftlich schwächeren bis schwachen Regionen. In fünf der acht ausgewählten WfbM konnte eine der Grundgesamtheit sehr ähnliche Verteilung der Behinderungsarten der Mitarbeiter\*innen zugeordnet werden, eine WfbM wies einen verhältnismäßig hohen Anteil körperbehinderter Mitarbeiter\*innen, zwei weitere einen hohen Anteil psychisch chronisch kranker Mitarbeiter\*innen auf.

Sieben der acht WfbM waren rechtlich selbständig und damit nicht eingebunden in die Organisationsstruktur eines Trägers. Ebenfalls sieben der acht WfbM wiesen die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (GmbH) auf. Die WfbM, die in der Verteilung der Behinderungsarten hohe Anteile psychisch chronisch kranker bzw. körperbehinderter Mitarbeiter\*innen aufwiesen, befanden sich in wirtschaftlich eher strukturschwachen Regionen.

#### 3.3.4.2.2 Potenzielle Strategien der einzelnen WfbM

Es soll in diesem Zusammenhang von potenziellen Strategien die Rede sein, weil die einzelnen WfbM erst im Zuge der Auswertung der Interviews kategorial zugeordnet wurden. Das heißt, es muss nicht unbedingt so sein, dass die einzelnen WfbM diese von uns vorgenommene Zuordnung expressis verbis als eigene Strategie der Organisation ausformuliert hätten. Die vorgenommene Zuordnung zu Strategien konnte in insgesamt vier Kategorien eingeteilt werden:

---

<sup>45</sup> Gemeint ist hier die Ausübung einer Tätigkeit auf Basis eines formalen und anerkannten Berufsabschlusses.

- Organisation und Personal
- Produktion bzw. Dienstleistungserbringung
- Marketing
- Pädagogisch-rehabilitative Strategien.

### 3.3.4.2.3 Strategien im Bereich Organisation und Personal

In diesem Zusammenhang sollte geklärt werden, inwiefern das Unternehmen eher zentral organisiert ist, oder inwiefern es stark ausgeprägte dezentrale Entscheidungsstrukturen aufweist.

Ausschlaggebend war hier die Frage, wie stark einzelne Sparten in der Produktion oder Dienstleistung in den Entscheidungsbefugnissen autonom sind. Hier zeigt sich, dass vier dieser WfbM über ein hohes bis außerordentlich hohes Maß dezentraler Entscheidungsbefugnisse verfügen (Leitbild einer fraktalen Organisation). Beachtenswert ist ferner, dass die beiden WfbM hierbei vertreten sind, bei denen der Anteil psychisch erkrankter Mitarbeiter\*innen hoch ist. Zu erklären ist dies in erster Linie damit, dass über die Breite der Tätigkeitsfelder sich in der Zeitachse in den spezifischen Sparten ein technisch-kaufmännisches Kompetenzniveau herausgebildet hat, das nicht mehr alleine zentral (z.B. von einem technischen Leiter oder einem Produktionsleiter) zu bewältigen wäre. Das heißt, die Spezialisierung in den einzelnen Tätigkeitsfeldern machte es schlicht erforderlich, dezentrale Entscheidungskompetenzen zu gewähren. Allerdings darf man sich die Situation bei den verbliebenen WfbM auch nicht so vorstellen, dass die Strukturen stark hierarchisch gestaltet wären. Alleine die Tatsache, dass z.B. Zweigwerkstätten fast überall vorzufinden sind, legt ein gewisses Maß an Dezentralisierung nahe. Zum Teil ist es aber auch auf die Überzeugung des Managements auf der obersten Führungsebene zurückzuführen, Personal nur motivieren zu können, aber auch das Unternehmen nur wirtschaftlich gestalten zu können, wenn man prinzipiell Abstand nimmt von überkommenen autoritären Strukturen.

Als zweites Merkmal konnte erfasst werden, in welchem Maße soziale Berufe in der Führung des Produktionsbereichs bzw. des Bereichs der Dienstleistungserbringung eingebunden sind. In einer WfbM ist in diesem Feld insgesamt eine Parität gegeben. Das heißt, die Bereiche der Technik, Produktion und Dienstleistungserbringung sind in Führung und Verantwortung grundsätzlich paritätisch in den Kompetenzen technischer Berufe einerseits und sozialer Berufe andererseits besetzt. Nicht ganz so konsequent, aber immer noch partiell stark vertreten, sind auch bei zwei WfbM mit einem hohen Anteil psychisch Erkrankter die sozialen Berufe (Psycholog\*innen, Pädagog\*innen, Soziolog\*innen etc.). Dies geht jeweils sowohl quantitativ als auch qualitativ weit über die Organisationsstruktur hinaus, die nach der WVO zum SGB IX konzipiert wurde. Dieser Einfluss von sozialen Berufen auf den Arbeitsbereich der Werkstatt ist bei den anderen WfbM eher gering bis sehr gering. Die Gesichtspunkte, die mit dieser Gestaltung einer organisational verankerten Stärkung der sozialwissenschaftlichen Perspektive im Arbeitsbereich der WfbM verbunden sind, sind vielfältig. Man erhofft sich davon, dass dies einen verbesserten Personaleinsatz der Menschen mit Behinderungen ermöglicht. Dadurch können Arbeitsprozesse verstärkt auch unter Berücksichtigung der Bedürfnisse, Eignungen und Neigungen der Beschäftigten gestaltet werden. Zudem können Entwicklungspotenziale in einem höheren Ausmaß aufgezeichnet und ggf. erschlossen werden. Es hat sich gezeigt, dass sich eine solche Konzeption auch positiv auf die Vermittlung von Mitarbeiter\*innen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt auswirken kann. Bei den oft sehr komplexen Formen psychischer Erkrankungen und den damit häufig einhergehenden Schwankungen in den Stimmungen und dem Leistungsverhalten hat sich dieses Konzept insbesondere auch in WfbM mit einem hohen Anteil psychisch erkrankter Mitarbeiter\*innen als zielführend erwiesen.

Drei der näher analysierten WfbM weisen, drittens, eine Stelle im Bereich Marketing/Vertrieb aus. Dies ist umso erstaunlicher, als dass eine solche Stelle den produktionsbedingten Kosten zugeordnet werden muss. Die befragten Werkstattleitungen berichteten jedoch, dass sich diese Investition vor dem Hintergrund der damit erzielten wirtschaftlichen Erfolge gelohnt habe.

Ein viertes Merkmal, das in erster Linie mit Organisation und weniger mit Personal zu tun hat, ist die Frage des Stellenwertes des Rechnungswesens bzw. des Controllings. Hier zeigt sich, dass es WfbM gibt, die z.B. datenbasiert kalkulieren und auch nachkalkulieren. Beide Prozesse dienen der unternehmerischen Entscheidungsfindung z.B. in der Frage der Preisgestaltung von Angeboten bzw. der Annahme oder Ablehnung von Kundenanfragen. Hier stufen sich einige der besuchten Werkstattleitungen so ein, dass sie in der Lage wären, solche Entscheidungen auch schon auf Basis sehr grober Rahmendaten treffen zu können, so dass sehr detaillierte Konzepte im Bereich Rechnungswesen und Controlling aus ihrer Sicht nicht erforderlich seien. Die Routine erlaube es, anhand weniger Kerndaten, richtige Entscheidungen treffen zu können.

#### 3.3.4.2.4 Strategien im Bereich Produktion und Dienstleistungserbringung

Die Hälfte der WfbM gab an, generell oder partiell ein hohes Technologieniveau bei der Abwicklung von Aufträgen anzustreben. Zwei WfbM haben hierzu keine Aussagen gemacht, eine WfbM präferiert bewusst ein eher niedriges Technologieniveau. Sechs der acht WfbM wickeln hochwertige Aufträge unter Zuhilfenahme von zusätzlichem Personal oberhalb des Stellenschlüssels im Arbeitsbereich ab. Hierbei handelt es sich dann um produktionsbedingte Kosten. Zwei WfbM mit einem hohen Anteil von Mitarbeiter\*innen mit chronisch psychischer Krankheit und eine mit einem hohen Anteil von Mitarbeiter\*innen mit körperlicher Behinderung setzen relativ viele Fachkräfte über den Stellenschlüssel hinausgehend ein. Bei allen gehört dies mit zur Konzeption. Nur wenige WfbM verzichten vollkommen auf den Einsatz von Arbeitskräften außerhalb des Stellenschlüssels im Arbeitsbereich.

#### 3.3.4.2.5 Strategien im Bereich Marketing

Viele WfbM weisen ein breites bis sehr breites Angebotsspektrum auf. Allerdings ist es in allen diesen Fällen so, dass nicht alle Sparten dieselbe wirtschaftliche Präferenz haben. Häufig konzentriert man sich auf eines oder nur wenige Tätigkeitsfelder. Für das gesamte Angebotsspektrum gelten unterschiedliche Vorgaben, die das wirtschaftliche Ergebnis der WfbM beeinflussen können. Ungefähr die Hälfte der WfbM gab an, einige Produktionsbereiche auch dann aufrecht zu erhalten, wenn sie defizitär sind, die andere Hälfte praktiziert die Vorgabe, dass jeder Auftrag insgesamt nur ausgeführt wird, wenn er in der Kalkulation kein negatives Ergebnis aufweist. Unabhängig davon geben sämtliche WfbM an, sich bei der Preisgestaltung am marktüblichen Niveau zu orientieren. Manche WfbM setzen stark auf ein Label als „Sozialunternehmen“, häufig in Kombination mit lokalen Unternehmen als Branding. Andere treten jedoch eher als ein Wirtschaftsunternehmen unter vielen auf. Sie präferieren die „Werkstatteigenschaft“ und stellen die Eigenschaft als Sozialunternehmen in den Hintergrund. Sämtliche WfbM weisen eine stark bis sehr stark ausgeprägte Orientierung an der Wirtschaft des regionalen Umfeldes auf. Das heißt, sie konzentrieren sich im Wesentlichen auf den regionalen Markt.

#### 3.3.4.2.6 Pädagogisch-rehabilitative Strategien

Größtenteils arbeitet das Personal im Arbeitsbereich (z.B. Gruppenleitung) mit den Mitarbeiter\*innen mit Behinderungen zusammen an den Auftragsarbeiten. Dort, wo das nicht der

Fall ist, argumentiert man, dass dieses Personal sich in erster Linie um die Förderung, Pflege, Betreuung und ggf. auch um die Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt der Menschen mit Behinderungen kümmern solle. Für die Mehrzahl der WfbM nehmen ausgelagerte Arbeitsplätze einen hohen Stellenwert ein. Es gibt jedoch einige WfbM, die diesem Konzept eher skeptisch gegenüberstehen, weil es nicht immer erkennbar im Ergebnis zu einer Integration der Mitarbeiter\*innen in den ersten Arbeitsmarkt führe.

Die Maßnahmen zur Bildung, insbesondere zur Berufsbildung der Mitarbeiter\*innen im Arbeitsbereich, sind im Großen und Ganzen eher schwach akzentuiert. Interessant ist der hohe Anteil an WfbM, die sich stark am Leitbild der Vorgabe in Nordrhein-Westfalen orientieren, sämtliche Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsbereich zu integrieren. Ihrer Meinung nach sollte der Passus in § 219 Abs. 3 SGB IX gestrichen werden, der Menschen mit Behinderungen den Zugang zur WfbM verwehren kann, wenn sie kein „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ erbringen können.

#### 3.3.4.2.7 Zwischenfazit aus den Erhebungen vor Ort – Fokus betriebswirtschaftliche Aspekte

Bei aller Verschiedenheit der verfolgten Strategien dieser acht wirtschaftlich relativ erfolgreichen WfbM zeigt sich, dass Strategien, externe Faktoren und interne Ressourcen aufeinander abgestimmt werden müssen, wenn eine Organisation erfolgreich sein will. So kommt es vor, dass in ähnlich gelagerten Wirtschaftsräumen mit ähnlichen Branchenschwerpunkten z.B. einmal der Bereich Holzverarbeitung und zum anderen der Bereich Metallverarbeitung die wirtschaftlich tragenden Säulen darstellen. Ein Werkstatteleiter berichtet, Montage sei der Bereich, der am meisten Gewinn abwerfe, der nächste, Montageaufträge brauche man zwar aus mehreren Gründen, aber sie seien dem Arbeitsergebnis eher abträglich als zuträglich. Gemeinsam ist allen WfbM, dass sie eine starke Orientierung am regionalen Markt und an regionalen Strukturen aufweisen. Die Intensität der Marketingaktivitäten variiert jedoch stark. Einige WfbM setzen nahezu ausschließlich auf ihre Stakeholder. Dort steht die Kommunikation mit der Stammkundschaft im Vordergrund, die mehr als nur eine rein geschäftliche Verbindung mit der WfbM anstrebt. Die Marketingaktivitäten halten sich in solchen Fällen in Grenzen. Andere WfbM setzen stärker auf die Gewinnung neuer und Erhaltung bestehender Kunden, ohne zu sehr auf deren Stakeholdereigenschaft zu setzen oder diese gar zu fördern. Sie verweisen eher darauf, ihre Kund\*innen im Spannungsfeld zwischen Qualität, Flexibilität, Termintreue und Preis zu überzeugen. In solchen Konstellationen sind dann vermehrt Anstrengungen und Aktivitäten im Bereich Marketing erforderlich. Was das Erzeugnisprogramm betrifft, weisen die meisten WfbM ein sehr breites Spektrum auf. Immer wieder wird dabei auf die Werkstättenverordnung (§ 5 Abs. 1 WVO) verwiesen. Die meisten WfbM konzentrieren sich jedoch – bei aller Breite – immer wieder auf nur eines oder wenige Produkte bzw. Dienstleistungen, die dann die wirtschaftlich tragende Funktion innehaben.

Schließlich stellt sich noch die Frage, welchen Stellenwert man der Entwicklung der Controllingfunktion und des internen Rechnungswesens beimisst oder beimessen sollte. Hierzu gibt es unterschiedliche Ansätze, wobei nahezu ausschließlich davon ausgegangen werden kann, dass Controlling und ein gut entwickeltes internes Rechnungswesen eine große bis sehr große Rolle spielen. Einige WfbM kalkulieren jedes Angebot, jeden Auftrag vor (z.B. mit Hilfe der REFA-Methoden-Lehre). Nach Abwicklung eines spezifischen Auftrages wird dieser dann auch noch in einigen WfbM nachkalkuliert. Dies setzt voraus, dass das Rechnungswesen bis zur Stufe der Kostenträgerrechnung (Kostenträgerträgerstück- und -zeitrechnung) entwickelt ist. Eine WfbM weist sogar in Ergänzung zur Vollkostenrechnung ein Teilkostenrechnungssystem auf. Damit lassen sich auch gewisse Vorgaben umsetzen, die auf die Annahme oder Ablehnung von Auftragsanfragen oder

der Fortführung und Optimierung bzw. Einstellung von Tätigkeitsfeldern zielen. Einige WfbM setzen sich zum Ziel, keinen Auftrag auszuführen, der nicht mindestens die Selbstkosten deckt. Andere WfbM definieren das Maß unterhalb der Selbstkosten, das bei bestimmten Auftragsarten nicht unterschritten werden darf. Meist erfordert die Produktion wirtschaftlich relevanter Auftragsarbeiten eine hohe Lagerkapazität. Es fällt auf, dass die meisten dieser acht ausgewählten WfbM auf die Vorhaltung einer solch hohen Lagerkapazität großen Wert legen.

Nicht ganz irrelevant ist die Frage, welchen Stellenwert die Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter\*innen der WfbM einnimmt. Der Stellenwert dieser Komponente wird relevanter, je mehr die WfbM nach Auftragsarbeiten und Dienstleistungen mit höherem Anspruchsniveau strebt.

Mit einer Ausnahme nimmt die Frage des Einsatzes neuerer Technologien in Verwaltung und Produktion einen hohen Stellenwert ein. Partiiell kommen rechnergesteuerte Maschinen und Anlagen der neuesten Generation zum Einsatz. Das ist nahezu immer dort der Fall, wo die Erzeugnisse hergestellt werden bzw. die Dienstleistungen erbracht werden, die eine tragende Säule im wirtschaftlichen Ergebnis darstellen. Um die hohe Komplexität der Anforderungen an die einzelnen Bereiche der WfbM bewältigen zu können, zeigt sich in den Fallstudien tendenziell, dass es organisatorisch in Richtung hin zu einer zunehmenden Dezentralisierung geht.

Beklagt wird in Einzelfällen die bisher mangelnde Softwareentwicklung für eher administrative Aufgaben in der WfbM. Wegen des engen Anwendungsfeldes gebe es hier spürbar wenig Interesse seitens der traditionellen Softwareanbieter. Darüber hinaus besteht ein hoher Entwicklungsbedarf von Software für Menschen mit Beeinträchtigungen.

### 3.3.5 Entgeltsystem und Reformbedarf

Jede der besuchten WfbM verfügt über ein System zur Verwendung der Steigerungsbeträge. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um ein ausgefeiltes Instrument auf Basis einer Punkterfassung, das neben objektiven Faktoren (wie z.B. der Arbeitsplatzbeschaffenheit, Arbeitsschwere, potenzielle Belastungsfaktoren etc.) auch subjektive Faktoren (wie z.B. Sozialverhalten, Teamfähigkeit, Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit etc.) berücksichtigt. Insbesondere die subjektiven Faktoren und deren Gewichtung werden vor allem durch den pädagogischen bzw. rehabilitativen Auftrag begründet, den WfbM im Sinne ihres Tripelmandats hinzukommend zur Wirtschafts- und Inklusionsfunktion erfüllen. Dabei geht es auch um das Training sozialer Fähigkeiten, die nicht nur für einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erlernt, aufgebaut und eingeübt werden müssen, sondern auch im Arbeitsalltag in den WfbM von essentieller Bedeutung sind.

Die WfbM-internen Entgeltordnungen zur Verteilung der Steigerungsbeträge sind darauf bedacht, einen Ausgleich zwischen Leistungsgerechtigkeit und Sozialgerechtigkeit zu schaffen. Beschäftigte, welche in hohem Maße zur Leistung der WfbM beitragen und ebenso auch das erwirtschaftete Arbeitsergebnis positiv beeinflussen, sollen für ihre Leistung auch eine entsprechende finanzielle Vergütung erhalten. Dies fördere nicht nur die Motivation bei den Beschäftigten, Leistung zu erbringen, sondern erhöhe auch den Anreiz dazu. Auf der anderen Seite sollen Beschäftigte, die aufgrund ihrer Beeinträchtigung zu weniger Leistung fähig sind, finanziell nicht wegen ihrer individuellen Leistungseinschränkungen benachteiligt werden. Um diesen Umstand zu berücksichtigen, können andere Kriterien wie z.B. die oben beschriebenen subjektiven Faktoren innerhalb der Instrumente der Leistungsbewertung als Ausgleich dienen. Die spezifischen Leistungsbewertungssysteme zur Verteilung der Steigerungsbeträge werden in der Regel in Zusammenarbeit mit dem Werkstattträt erarbeitet.

Die interviewten WfbM sind sich in dem Punkt einig, dass Menschen, die einer Arbeit nachgehen, auch das Recht auf eine angemessene Bezahlung haben sollten. Man könne von den WfbM allerdings nicht verlangen, aus dem erwirtschafteten Ertrag Entgelte in Höhe des Mindestlohnes oder in vergleichbarer Höhe wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu entrichten. Zum einen haben Wirtschaftsunternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur ein zentrales Ziel, nämlich unternehmerischen Erfolg. In WfbM kommen neben der Wirtschaftlichkeit allerdings noch die pädagogischen, rehabilitativen und therapeutischen Ziele hinzu wie auch die Inklusionsleistung, die erbracht werde und als Auftrag von WfbM verstanden wird. Zwar sind die meisten WfbM darauf bedacht, unrentable Geschäftsfelder nicht quer zu subventionieren, dennoch sei man bestrebt bzw. sei es der Auftrag von WfbM, ein möglichst breites Feld an Beschäftigungs- und Arbeitsfeldern anbieten zu können – sowohl vertikal als auch horizontal. Es müsse bedacht werden, dass WfbM ein sehr breites Spektrum an Leistungsfähigkeit für die Beschäftigten aufweisen müssen, um den individuell unterschiedlich ausgeprägten Eignungen und Neigungen der Beschäftigten gerecht werden zu können. Nicht rentable Geschäftsfelder müssen daher zum Teil aufrechterhalten werden, da sie auch Tätigkeiten für Beschäftigte mit Schwerst- und Mehrfachbehinderungen etc. bieten. Dies würde bei Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ein Rentabilitätsproblem bedeuten.

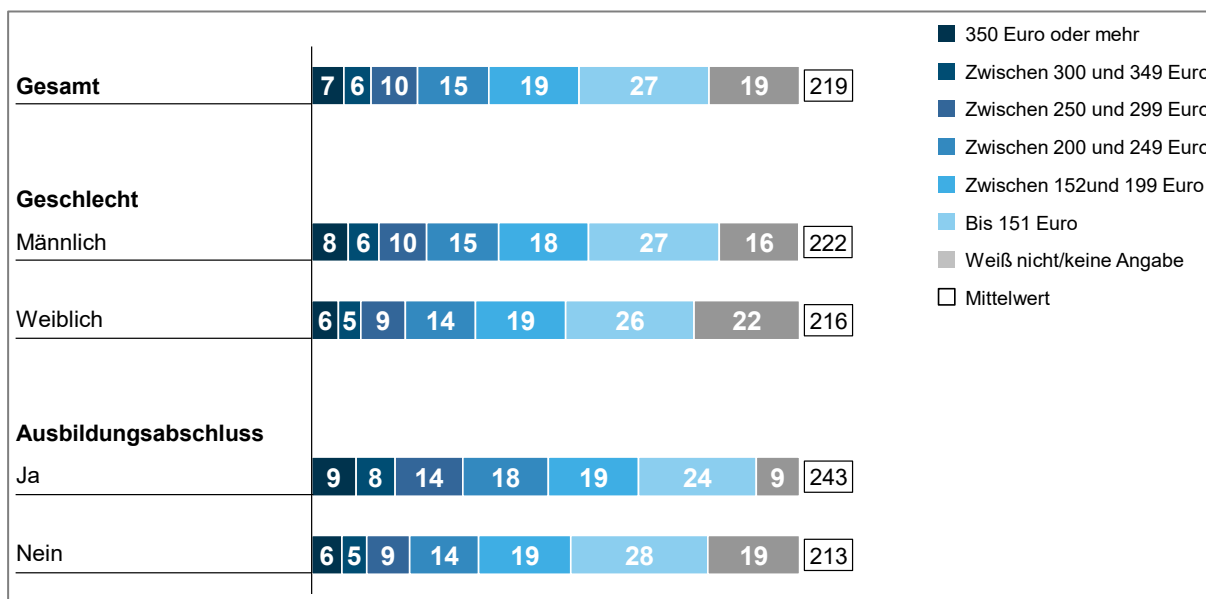
### 3.4 Das Entgeltsystem aus Sicht der Beschäftigten: Vergütung der WfbM-Tätigkeit – Beschäftigtenbefragung

#### 3.4.1 Entgelte und sonstige Einkommen im Überblick

Die Befragung der Werkstattbeschäftigten ist nicht zuletzt als eine Bestandsaufnahme zum Entgeltsystem aus Sicht der dort tätigen Menschen konzipiert. Sie erlaubt Rückschlüsse darüber, was Werkstattbeschäftigte über das Entgeltsystem im Allgemeinen und über ihre persönlichen Einkünfte wissen. In diesem Kontext wurden die Beschäftigten danach gefragt, wie viel Entgelt sie für ihre Tätigkeit in der WfbM erhalten. Im Durchschnitt erhalten die Beschäftigten im Arbeitsbereich nach Maßgabe ihrer Selbstauskunft zum Befragungszeitraum im (ungefähr) 1. Quartal 2022 219 Euro von der Werkstatt. Dies korrespondiert etwa mit den eingangs dargestellten Berechnungen des ISG zum monatlichen Durchschnittsentgelt des Jahres 2021 in Höhe von 226 Euro (siehe oben Tabelle 7). Für Frauen ergibt sich der Befragung zufolge ein etwas niedrigeres Durchschnittsentgelt von 216 Euro im Vergleich zu 222 Euro bei den Männern. Vollzeitbeschäftigte verdienen im Durchschnitt etwa 11 Euro mehr als Teilzeitbeschäftigte (223 vs. 212 Euro). Auch diese Werte korrespondieren mit den ISG-Berechnungen. Die Beschäftigten, die die Frage beantworteten, scheinen also recht gut orientiert und informiert zu sein über ihre Entgelte. Zugleich ist festzuhalten, dass über ein Viertel aller Befragten keine gültige Angabe machen konnte.

Das Arbeitsentgelt der im Arbeitsbereich tätigen Werkstattbeschäftigten steigt mit dem Lebensalter; die jüngste Alterskohorte 15-24 Jahre verdient im Durchschnitt etwa 49 Euro weniger als die älteste Kohorte 55 Jahre und älter. Auch Pflegebedürftigkeit schränkt den Verdienst ein. So verdienen Menschen mit einem Pflegegrad im Durchschnitt 54 Euro weniger als Menschen ohne Pflegebedarf; Personen mit Pflegegrad 4-5 haben einen Durchschnittsverdienst von 171 Euro und liegen damit 48 Euro unter dem allgemeinen Durchschnittsentgelt von Beschäftigten im Arbeitsbereich. Auch ein Ausbildungsabschluss macht einen Unterschied; das Arbeitsentgelt liegt um 30 Euro höher als bei Personen ohne Ausbildungsabschluss.

**Abbildung 20: Entgelthöhe gruppiert**



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Befragte, die im Arbeitsbereich der Werkstatt sind, n=3.548

Frage: Wie viel Lohn bekommen Sie von der Werkstatt?

Bezogen auf die gültigen Antworten, erhalten von den im EV oder BBB tätigen Personen 55% Ausbildungsgeld und 34% Übergangsgeld, 11% der Befragten geben an, das nicht zu wissen. Für die Teilnehmenden des EV/BBB ergibt sich ein Durchschnittsbetrag von 140 Euro für das Ausbildungsgeld und von 558 Euro für das Übergangsgeld. Der Durchschnittsbetrag für das Ausbildungsgeld wie auch das Übergangsgeld erscheint unter Berücksichtigung der Rechtslage (§ 119 SGB III; §§ 66 - 68 SGB IX) wenig plausibel und ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Teilnehmenden des EV/BBB die Höhe des Betrags schätzen konnten, wenn sie den genauen Betrag nicht wussten.

Viele der Befragten (AB; EV/BBB) erhalten zudem neben dem Geld für die Tätigkeit in der Werkstatt noch weitere Einkommen. Von den Beschäftigten im Arbeitsbereich erhalten 42% Rentenzahlungen (EV/BBB: 11%), 42% Grundsicherung bei Erwerbsminderung (EV/BBB: 48%) und 20% Kindergeld (EV/BBB: 33%). Der Erhalt von Wohngeld (AB: 9%, EV/BBB: 7%) und von Geld durch die Familie (AB: 6%, EV/BBB: 10%) kommt deutlich seltener vor. Knapp 8% der Befragten aus dem Arbeitsbereich und 3% der Befragten aus EV/BBB erhalten sowohl Grundsicherung als auch eine Rentenzahlung.

Darüber hinaus ergeben die Befragungsdaten einen Anteil von 12,4% der Teilnehmenden aus EV/BBB, die neben dem Übergangs- oder Ausbildungsgeld gar keine anderen Einkommensquellen benennen.

Weiterführende Analysen, etwa zum Zusammenwirken von Übergangsgeld und einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit oder auch zu Unterschieden im verfügbaren Einkommen aufgrund unterschiedlicher Anspruchsvoraussetzungen für Übergangsgeld, konnten auf Basis der vorliegenden Daten nicht durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang sei nochmals daran erinnert, dass die Befragung der Werkstattbeschäftigten insgesamt (AB; EV/BBB) inhaltlich durchaus sehr komplex und auch umfangreich angelegt war. Zusätzliche schwierige Fragen zur Einkommenssituation, Ansprüchen gegenüber einzelnen Kostenträgern oder erwerbsbiografische Angaben vor dem WfbM-Eintritt wären daher kaum vertretbar gewesen. Mit BMAS und der Steuerungsgruppe wurde in diesem Kontext auch Einvernehmen über Inhalte und Umfang des Fragenprogramms hergestellt.



### 3.4.2 Ergänzende Befunde aus der Befragung der Frauenbeauftragten

Zusätzliche Einsichten ergeben sich aus der Befragung der Frauenbeauftragten zu den Entgeltkonditionen und -unterschieden zwischen Männern und Frauen in der WfbM. Zunächst zeigt sich ein nicht unbedingt erwartetes Ergebnis: Der großen Mehrheit der befragten Frauenbeauftragten zufolge wären gar keine Entgeltunterschiede zwischen den Geschlechtern feststellbar (77%). Allerdings konstatiert ein Zehntel der Frauenbeauftragten hingegen einen im Vergleich zu den Männern geringeren Verdienst von Frauen für eine gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit im Arbeitsbereich in der Werkstatt.

Des Weiteren wurde nach der Geschlechterverteilung in Arbeitsbereichen mit höherem Entgelt gefragt. Knapp die Hälfte der Frauenbeauftragten geht diesbezüglich von einer ungefähren Gleichverteilung von Männern und Frauen aus. Zugleich meinen 40% der Frauenbeauftragten, dass in diesen besonders gutbezahlten Bereichen deutlich mehr Männer als Frauen arbeiten würden. Dies habe vor allem mit der hohen körperlichen Belastung in diesen Arbeitsbereichen zu tun, die für Frauen zu groß sei oder zumindest als zu groß wahrgenommen würde. Bei diesen Bereichen handele es sich außerdem eher um typische Männerberufe, etwa, weil mit Maschinen oder im Bereich Technik gearbeitet würde. Diese Bereiche würden Frauen einerseits weniger angeboten, andererseits auch seltener von Frauen selbst ausgewählt. Ein weiterer häufig genannter Grund ist, dass sich Frauen diese Berufe öfters auch nicht zutrauen würden, sondern zu unsicher und nicht selbstbewusst genug bei der eigenen Leistungseinschätzung seien.

### 3.4.3 Entlohnung WfbM und Arbeitsmarkt aus Sicht ehemaliger Werkstattbeschäftigter

#### 3.4.3.1 „Ehemalige“: WfbM-Entgelt von „Rückkehrern“

Das durchschnittliche Entgelt der Beschäftigten, die nach der (letzten) Arbeitsmarktbeschäftigung inzwischen wieder in einer WfbM arbeiteten, liegt bei 216 Euro (Medianwert). Der Betrag unterscheidet sich dabei nur unerheblich von der Höhe des ermittelten durchschnittlichen WfbM-Entgelts auf Basis der Beschäftigtenbefragung (219 Euro). Im Gegensatz dazu geben die Befragungspersonen, die zum Befragungszeitpunkt nicht mehr in der WfbM arbeiteten (also entweder auf dem Arbeitsmarkt oder nicht erwerbstätig waren), ein deutlich höheres Durchschnittsentgelt für ihre frühere WfbM-Tätigkeit an. Aufgrund der hier zugrundeliegenden kleinen Fallzahl ist die Angabe des genauen Durchschnittsbetrags nicht sinnvoll. Dennoch lässt sich vermuten, dass eher leistungstärkere (und damit mutmaßlich besserverdienende) WfbM-Beschäftigte den Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt antreten.

#### 3.4.3.2 „Ehemalige“: Verdienst auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Die Befragten aus der Ehemaligenbefragung, die zum Befragungszeitpunkt auf dem Arbeitsmarkt arbeiten, geben durchschnittlich einen Nettoverdienst von 1.329 Euro an. Die Befragten sind dabei vor allem in den Branchen Pflege- und Betreuung (17%), der Industrie (13%), im Einzelhandel (8%) und der Verwaltung (4%) tätig. Der Median-Verdienst ist dabei in der Industrie am höchsten (1.400 Euro) und im Einzelhandel am niedrigsten (420 Euro). Die deutliche Mehrheit dieser Personen bezieht darüber hinaus kein weiteres Einkommen (63%).

Auffällig ist die geschlechtsspezifische Lohnspreizung: Der durchschnittliche Nettoverdienst der befragten Männer liegt um knapp 250 Euro höher als der der Frauen (1.384 vs. 1.139 Euro). Die durchschnittliche Lohndifferenz bei Personen mit und ohne Ausbildungsabschluss liegt dabei bei über

200 Euro (mit Ausbildungsabschluss: 1.387 Euro; ohne Ausbildungsabschluss: 1.182 Euro). Regional betrachtet wurden die höchsten Durchschnittsverdienste im Süden von Deutschland (1.417 Euro) und die niedrigsten im Osten (1.168 Euro) berichtet, was einem Unterschied von knapp 250 Euro entspricht.

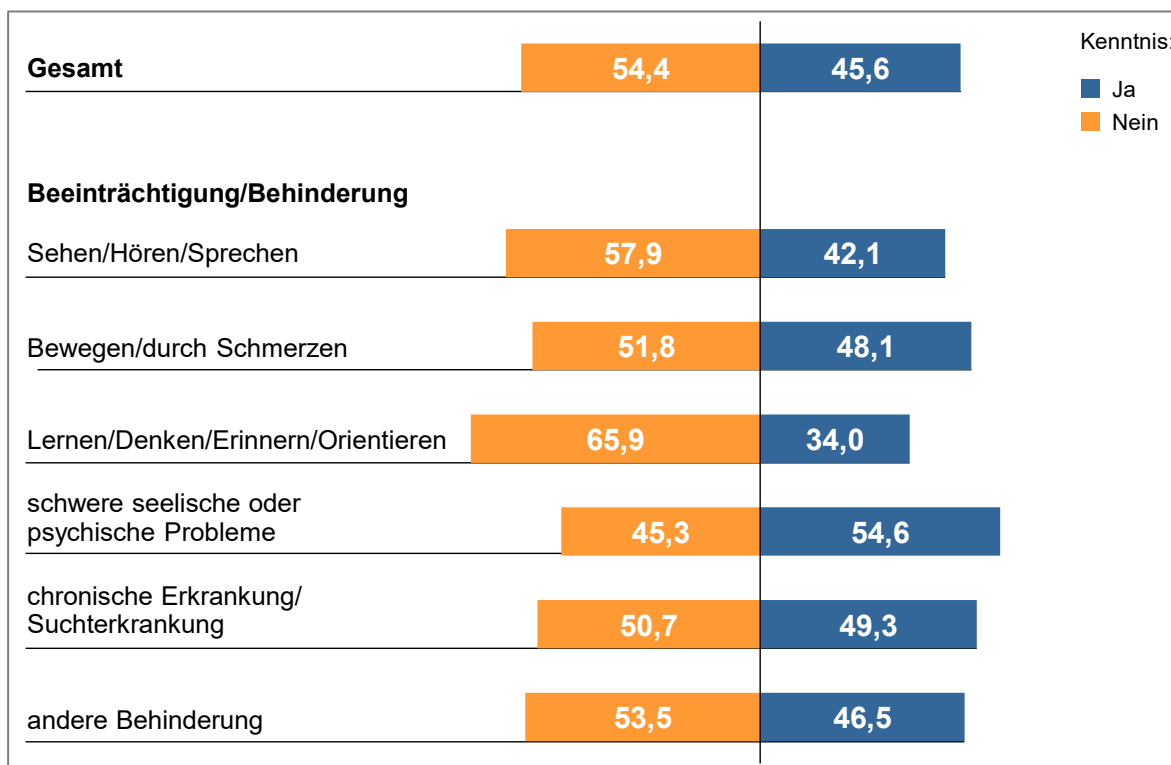
Die Befragungspersonen, die wieder in der WfbM oder nicht mehr erwerbstätig waren, gaben als ehemalige Lohnhöhe auf dem Arbeitsmarkt durchschnittlich 981 Euro an. Bezüglich Geschlecht, Alter und Ausbildungsabschluss sind die Befunde ähnlich zu den auf dem Arbeitsmarkt Beschäftigten, mit Ausnahme des regionalen Durchschnittsverdiensts, der in Norddeutschland für die nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt Beschäftigten am höchsten ausfällt (Median: 1.400 Euro). Es handelt sich hier jedoch um sehr kleine Fallzahlen (insgesamt nur n=29 nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt Beschäftigte), die nicht verallgemeinert werden können und dürfen.

### 3.4.4 Kenntnis der Entgeltkomponenten

#### 3.4.4.1 Kenntnisse der WfbM-Beschäftigten zum WfbM-Entgelt

Den Ergebnissen der standardisierten Beschäftigtenbefragung zufolge ist insgesamt gut 46% der WfbM-Beschäftigten bekannt, dass sich das Werkstattentgelt aus Grundbetrag, Steigerungsbetrag und Arbeitsförderungsgeld zusammensetzt bzw. zusammensetzen kann, mehr als die Hälfte der Befragten (54%) verneinen, davon gewusst zu haben (siehe Abbildung 21). Diese Kenntnis der Entgeltsystems ist dabei bei Beschäftigten des Arbeitsbereichs deutlich ausgeprägter (48%) als bei Menschen, die im EV/BBB tätig sind (28%). Letzteres korrespondiert mit dem Kenntnisstand nach Altersgruppe; von der besonders stark in EV/BBB vertretenen jüngsten Kohorte 15-24 Jahre kennt ebenfalls nur rund ein Viertel das Entgeltsystem und dessen Komponenten. Dagegen ist der Kenntnisstand bei den älteren Kohorten deutlich höher (zwischen 43% und 53%). Überdies zeigen sich Männer als etwas informierter als Frauen (48 vs. 43%).

**Abbildung 21: Kenntnis Entgeltkomponenten**



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=3.828, die die Frage ohne Unterstützung beantwortet haben. Ausschluss fehlender Werte

**Frage:** Bei den nächsten Fragen geht es um den Lohn im Arbeitsbereich der Werkstatt. Der Lohn ist das Geld, das Menschen für ihre Arbeit erhalten. Dieser Lohn kann aus drei Teilen bestehen: dem Grundbetrag, dem Steigerungsbetrag und dem Arbeitsförderungsgeld. Wussten Sie das?

Darüber hinaus unterscheiden sich die Ergebnisse auch etwas nach Art der angegebenen Beeinträchtigungen oder Behinderungen. So geben 34% der Werkstattbeschäftigten mit (auch benannten) kognitiven Beeinträchtigungen an, die Komponenten des Entgeltsystems zu kennen. Der Kenntnisstand von Menschen mit (auch benannten) seelischen oder psychischen Beeinträchtigungen liegt mit 55% um einiges höher. Bei diesen Aussagen ist zu berücksichtigen, dass die Behinderungsarten hier nicht überschneidungsfrei ausgewiesen werden können (Zulässigkeit von Mehrfachnennungen), und also nur zurückhaltend interpretierbar sind.

Unterschiede lassen sich zudem feststellen mit Blick auf eine Unterstützung beim Antworten. Die Frage nach der Kenntnis der Entgeltkomponenten gehört zu jenen, die die Zielperson eigentlich nur selbst beantworten sollte. Dessen ungeachtet wurde die Frage für gut 300 Fälle allein durch Unterstützungspersonen beantwortet – diese sind daher in den bisher referierten Antworten rausgerechnet worden. Im Alltagssprache-Fragebogen wurde sodann gefragt, ob die aktuelle Höhe des Grundbetrags bekannt sei. 40% der Antwortenden (ohne unzulässige Antworten durch Unterstützende) bejahten dies, 59% verneinten, der Rest machte keine Angaben zu dieser Frage. Von den 1.295 Werkstattbeschäftigten, die diese Frage ohne Unterstützung beantworteten (etwa ein Drittel aller Befragten), machten sodann 40% (524 Personen) eine konkrete Angabe zur Höhe des aktuellen Grundbetrags.

61% der gültigen Angaben zum Grundbetrag lagen im Bereich von bis zu 99 Euro, 32% im Bereich von 100-150 Euro und 7% bei 151 Euro und höher. Im Durchschnitt (arithm. Mittel) gaben die

Werkstattbeschäftigten die Höhe des Grundbetrags mit 122 Euro an, also um 13 Euro höher als der für 2022 geltende Betrag; der Median liegt bei 99 Euro. Zusammengefasst zeigen sich die dazu Auskunft Gebenden Werkstattbeschäftigten also recht gut informiert und orientiert über die Höhe des Grundbetrags. Diese Aussage trifft dabei vor allem auf die Beschäftigten im Arbeitsbereich zu, da insgesamt nur wenige aus EV/BBB diese offene Frage beantworteten. Zudem zeigen sich vor allem Beschäftigte im Arbeitsbereich mit längeren Beschäftigungsdauern (ab 2 Jahre, zumeist länger) als gut informiert.

Anschließend wurden die Beschäftigten gefragt, ob und in welcher Höhe sie einen Steigerungsbetrag bekommen. Aus dem Arbeitsbereich gaben 45% an, einen Steigerungsbetrag zu erhalten, 16% aus dieser Gruppe verneinten dies. Die Antwortenden aus dem EV/BBB antworteten wiederum stimmig zu gut zwei Dritteln, keinen Steigerungsbetrag zu erhalten, das andere Drittel antwortete „weiß nicht“. Der ermittelte Durchschnittswert für den erhaltenen Steigerungsbetrag liegt bei 108 Euro. Die Angaben streuen etwas nach Alter, so liegen für den Steigerungsbetrag die Angaben der drei jüngsten Kohorten (15-24, 25-34, 35-44) zwischen 83 und 97 Euro, bei der Kohorte 45-54 Jahren indes bei 117 Euro und der ältesten Kohorte ab 55 bei 131 Euro. Auch nach Pflegegrad zeigen sich Unterschiede. Antwortende mit Pflegegrad 2 und 3 geben durchschnittliche Steigerungsbeträge von 92 bzw. 87 Euro an, bei Pflegegrad 1 sind es 54 Euro, bei Pflegegrad 4 und 5 dagegen nur 38 Euro. Als konsistent zu den Antworten zur (vorher gestellten) Frage nach dem Entgelt insgesamt ergibt sich, ist das angegebene Entgelt niedrig bzw. hoch, ist auch der angegebene Steigerungsbetrag im Mittel niedrig bzw. hoch.

Schließlich zum Arbeitsförderungsgeld, zu dem analog zum Steigerungsbetrag nach Erhalt und Höhe gefragt wurde. Den Erhalt von Arbeitsförderungsgeld bestätigen 44% der Antwortenden aus dem Arbeitsbereich. Die wenig Antwortenden aus dem EV/BBB äußerten sich ähnlich stimmig wie beim Steigerungsbetrag, keinen zu erhalten oder die Antwort nicht zu wissen. Auch zum Arbeitsförderungsgeld zeigen sich ältere Werkstattbeschäftigte und langjährig Beschäftigte als besser informiert als die Jüngeren (bis 34 Jahre) und kurzjährig Beschäftigten.

Die durchschnittlichen Angaben zur Höhe des Arbeitsförderungsgelds entsprechen dem gesetzlich definierten Betrag von 52 Euro. 87% aller Antworten mit konkreten Geldbeträgen benennen exakt einen Betrag von 52 Euro, weitere 10% liegen in der Spanne zwischen 1 und 51 Euro, der Rest (n=13) über 52 Euro.

Zusammenfassend ist festzuhalten, bei allen drei Fragen zu den Einzelkomponenten kann jeweils ein erheblicher Anteil derjenigen, die die Frage bearbeiten, diese Frage nicht konkret beantworten. Bei Steigerungsbetrag und Arbeitsförderungsgeld liegen die Antwortausfälle zwischen 45% und 43%, plus etwa 15% und 16%, die antworten, diese Leistungen nicht zu erhalten. Die verbleibenden (rund) 40% der Befragten benennen konkrete Beträge, und diese Angaben erweisen sich wiederum als offensichtlich realistisch und (insb. beim AFöG) zutreffend. Auch beim Grundbetrag sind die konkreten Angaben überwiegend realitätsnah und belegen die Informiertheit vieler Befragter. Das Zwischenfazit lautet insgesamt daher „Licht und Schatten“: Ein substantieller Teil der Befragten kennt das WfbM-Entgeltsystem auch in Detailspekten; ein nicht minder substantieller Teil kennt sich dagegen wenig oder gar nicht damit aus.

Auch bei diesen Fragen beteiligten sich übrigens einige Unterstützungspersonen, obwohl solche diese Fragen gemäß dem Interviewkonzept nicht stellvertretend beantworten sollten (dies waren jeweils etwa 50 Personen bei den Fragen zum Steigerungsbetrag und Arbeitsförderungsgeld, sowie

etwa 100 Personen zum Grundbetrag). Bei der hier vorgelegten Auswertung sind die Angaben um diese unzulässigen Antworten bereinigt.

#### 3.4.4.2 Kenntnisse der Angehörigen, Betreuungs- und Vertrauenspersonen zum WfbM-Entgelt

Im Rahmen der Beschäftigtenbefragung und der Ehemaligenbefragung wurden auch Angehörige, gesetzliche Betreuungspersonen oder Vertrauenspersonen in einem gesonderten Fragenmodul zum Thema Entgeltsystem und Reformoptionen befragt (weitere Details dazu im Anhang). Hierbei konnten insgesamt die Antworten von 2.510 Befragungspersonen ausgewertet werden, von denen 2.442 auswertbare Interviews aus der Beschäftigtenbefragung und 68 auswertbare Antworten aus der Ehemaligenbefragung hervorgingen. Wir referieren in den nachfolgenden Abschnitten jeweils themenaspektbezogen auch wesentliche Ergebnisse aus dieser Befragung.

Die Angehörigen, Betreuungs- und Vertrauenspersonen wurden zunächst gefragt, wie gut sie sich im Allgemeinen über die Arbeit und die Arbeitsbedingungen in der Werkstatt informiert sehen. Diesbezüglich schätzen sich 30% der Befragten als nicht oder weniger gut informiert, 68% dagegen als gut oder sehr gut informiert ein. Das Antwortverhalten unterscheidet sich dabei zwischen Angehörigen und persönlichen Vertrauten/Freunden nur relativ wenig, wobei die beruflich Betreuenden ihre Kenntnisse als noch etwas besser einschätzten. Lediglich die befragten Tagesbetreuenden schätzen ihre Kenntnisse als etwas geringer ein (61%).

Danach wurde analog zur Beschäftigtenbefragung gefragt, wie gut die Angehörigen, Betreuungs- und Vertrauenspersonen ihre Informiertheit zum Entgeltsystem der Werkstatt einschätzen. Hier fallen die Selbsteinschätzungen im Vergleich zur Vorfrage etwas zurückhaltender aus. Angehörige und beruflich Betreuende schätzen ihre Kenntnisse dabei recht ähnlich ein, jeweils 40-43% erachten ihre Kenntnisse als gut, 8% als sehr gut. Persönliche Vertraute sehen sich demgegenüber sogar zu 17% als sehr gut informiert an, 37% als gut. Tagesbetreuende bewerten ihre Kenntnisse der Arbeit und Arbeitsbedingungen in der Werkstatt dagegen zurückhaltender; gute bis sehr gute Informiertheit sprechen sich 37% zu, aber 62% halten sich für kaum bis weniger gut informiert. Mitwirkende Mitarbeiter/-innen der WfbM (n=78 Personen) bescheinigen sich zu beiden Fragen (WfbM-Arbeit allgemein; Entgeltsystem) gute bis sehr gute Informiertheit (97% und 90%).

Die letzte Frage zu Kenntnissen des WfbM-Systems lautete, ob die Begriffe Grundbetrag, Steigerungsbetrag und Arbeitsförderungsgeld vor dem Interview zum Werkstattentgelt schon bekannt waren. Insgesamt geben 73% der Befragten an, den Begriff Grundbetrag schon vor der Befragung gekannt zu haben, 52% bestätigen die Begriffskennntnis für den Steigerungsbetrag und 49% für das Arbeitsförderungsgeld. Der Begriff des Grundbetrags ist dabei bei beruflich Betreuenden, aber auch Tagesbetreuenden zu vier Fünfteln bekannt (80 bzw. 82%), das sind etwa 10 Punkte mehr als bei Vertrauten/Freunden und bei Angehörigen (72 bzw. 69%). Bei der begrifflichen Kenntnis des Steigerungsbetrags und des Arbeitsförderungsgelds fällt der Unterschied zwischen beruflich Betreuenden und Vertrauten/Freunden jeweils nicht ins Gewicht (Kenntnis Steigerungsbetrag 57 bzw. 56%, Kenntnis AFÖG 54 bzw. 53%). Von den Angehörigen attestieren sich 48% begriffliche Kenntnis des Steigerungsbetrags und knapp 45% hinsichtlich des Arbeitsförderungsgelds. Bei Tagesbetreuenden liegen die entsprechenden Werte bei 51 bzw. 49%.

### 3.4.4.3 Kenntnisse und Informiertheit der Werkstatträte und Frauenbeauftragten zu Entgeltthemen

Von besonderem Interesse war im Rahmen der beiden standardisierten Befragungen vor allem, inwieweit sich die beiden Gremien<sup>46</sup> – der Werkstattrat und die Frauenbeauftragten – zu dem Thema Entgelt in der WfbM informiert und beteiligt fühlen. Bemerkenswerterweise gibt nur die Hälfte der befragten Werkstatträte an, als Werkstattrat das Arbeitsergebnis der Werkstatt zu kennen (50%). In den qualitativen Interviews geben die befragten Werkstatträte zu diesem Aspekt an, in der Regel über das Arbeitsergebnis im Rahmen einer jährlichen Präsentation der Wirtschaftslage informiert zu werden. In einigen WfbM werden die relevanten Kennzahlen in leichte Sprache übersetzt und über die hausinternen Kommunikationskanäle an die gesamte Belegschaft verbreitet.

Bei den Frauenbeauftragten ist die Kenntnis des Arbeitsergebnisses mit etwas über einem Viertel der Befragten noch einmal deutlich kleiner (29%). Unter den Befragten mit Kenntnis des Arbeitsergebnisses, meinen von den Werkstatträten zwei Drittel, über dieses auch „gut informiert“ zu werden. Von den Frauenbeauftragten mit Kenntnis über das Arbeitsergebnis meinen überdies knapp drei Viertel, die Informationen dazu „gut zu verstehen“ (73%). Außerdem bestätigen 58% der Werkstatträte und 68% der Frauenbeauftragten mit Kenntnis des Arbeitsergebnisses, darüber „genug Informationen“ zu erhalten.

Die in den qualitativen Interviews befragten Werkstatträte zeigen in der Regel fundierte Kenntnisse über die bestehende Zusammensetzung des Werkstattentgeltes sowie auch über die interne Entgeltordnung zur Ermittlung des Steigerungsbetrags. In der standardisierten Befragung gibt die große Mehrheit der Werkstatträte an, die Höhe des Grundbetrags zu kennen (85%). Bei den Frauenbeauftragten ist dies bei zwei Dritteln der Befragten der Fall (67%). Eher unerwartet kennen sich die Befragten der zwei Gremien zu Entgeltunterschieden zwischen den Beschäftigten sowie zwischen Männern und Frauen in ihren Werkstätten nur teilweise aus (Werkstatträte: 50%, Frauenbeauftragte: 22%). Zudem zeigt sich nur ein Drittel der Werkstatträte (34%) und lediglich ein knappes Fünftel der Frauenbeauftragten (23%) als informiert darüber, wie viele Beschäftigte Arbeitsförderungsgeld bekommen.

Dass sich die Frauenbeauftragten in der standardisierten Befragung im Vergleich zu den Werkstatträten insgesamt als etwas weniger informiert über Entgeltthemen zeigen, hat vermutlich vor allem mit den unterschiedlichen Zuständigkeitsprofilen zu tun: Während die Mitbestimmung zu Entgeltthemen in der WfbM zum Aufgabenprofil eines Werkstattrats gehört, können die Frauenbeauftragten in WfbM hier höchstens eine beratende Funktion ausüben.

In den geführten qualitativen Interviews zeigen sich die Frauenbeauftragten allerdings durchaus besser zu Entgeltthemen informiert. Auf die Frage, ob Frauen und Männer gleich viel Geld verdienen, konnte in den meisten Fällen von den Frauenbeauftragten eine klare Antwort gegeben werden. Die Höhe des Steigerungsbetrags werde nicht nach Geschlecht, sondern eher nach individueller Leistung festgelegt. Trotzdem könne es in Abhängigkeit der dabei berücksichtigten Kategorien und Gewichtung zu einer geschlechtlichen Ungleichverteilung kommen (z.B. prozentuale Anpassung des Steigerungsbetrags bei Teilzeit, Bemessung der Entgelthöhe nach Branche oder Arbeitsbereich, körperliche Schwere der Tätigkeit etc.). Die persönlich interviewten Frauenbeauftragten weisen

---

<sup>46</sup> Den Befragungsergebnissen zufolge umfasst das Gremium des Werkstattrats bei einem Drittel (34%) 5 Mitglieder, bei 27% 3 Mitglieder, bei 20% 7 Mitglieder und bei 17% 9 oder mehr Mitglieder. 39% der Werkstatträte treffen sich dabei einmal im Monat und 39% mehrmals im Monat. Das Amt der Frauenbeauftragten wird zu 87% von einer Frauenbeauftragten und einer Stellvertreterin wahrgenommen, bei den übrigen 10% gibt es eine Frauenbeauftragte und mehrere Stellvertreterinnen.

überdies darauf hin, dass „klassische Frauenberufe“ wie z.B. Hauswirtschaft und Wäscherei in jeder WfbM entgelttechnisch unterschiedlich eingeordnet werden. So kann es sein, dass in einer WfbM die Tätigkeit in der Wäscherei eine höhere Punktezahl zur Bemessung des Steigerungsbetrages einbringt als in anderen WfbM. Das habe dann aber auch damit zu tun, dass in diesen WfbM dann auch mehr Männer in diesen Bereichen arbeiteten. Insgesamt bestätigen diese Frauenbeauftragten noch weitverbreitete geschlechtsstereotype Trennungen der Einsatzbereiche in der WfbM. Zur Abhilfe wurden (teils schon bestehende) Angebote von Schnupperpraktika für die WfbM-Beschäftigten in anderen Tätigkeits- und Arbeitsbereichen oder der temporäre Wechsel ganzer Arbeitsgruppen in andere Tätigkeitsbereiche (Rotationsprinzip) vorgeschlagen.

Die Informiertheit der WfbM-Beschäftigten zur Zusammensetzung des Entgelts wird durch die Werkstattträte eher als gering eingeschätzt (33%), die Einschätzung der Frauenbeauftragten speziell zur Informiertheit der weiblichen Beschäftigten ist ähnlich gering (36%). Ähnlich verhält es sich bei der Einschätzung des Kenntnisstandes der Begriffe Grundbetrag, Steigerungsbetrag und Arbeitsförderungsgeld unter den (weiblichen) Beschäftigten (27 und 35%). Im Gegensatz dazu steht die Einschätzung, dass die meisten (weiblichen) Beschäftigten wissen, wie viel Entgelt sie im Monat erhalten (69% und 65%). Komplementäre Ergebnisse liefern die qualitativen Interviews. Wie sich der Werkstattlohn zusammensetzt und wie insbesondere der Steigerungsbetrag bemessen wird, ist nach Einschätzung der interviewten Werkstattträte für viele Beschäftigte nur bedingt nachzuvollziehen.

Die Intransparenz des bestehenden Entgeltsystems zeige sich auch daran, dass die einzelnen Zahlungsströme für viele Beschäftigte oft nicht nachvollziehbar sind. Vielen wäre es lieber, wenn alle Entgeltkomponenten auf einmal bzw. „aus einer Hand“ ausbezahlt würden und dies nur über ein übersichtliches Dokument (z.B. über die Lohnabrechnung der WfbM) ausgewiesen wäre. So könnten die WfbM-Beschäftigten besser nachvollziehen, dass das Werkstatt-Entgelt zwar niedrig ist, aber auch andere Zahlungsquellen als Einkommen bzw. Einnahmen fungieren.

Einige WfbM sind mit Blick auf die Lohnabrechnung („Lohnzettel“) dazu übergegangen, Seminare anzubieten, in denen die Beschäftigten lernen, dieses Dokument zu lesen, oder sie bieten die Erläuterung des Werkstattentgelts in leichter Sprache an und hängen diese öffentlich aus. Dennoch bleibe vielen der Umstand weiterhin unverständlich, aus welchen Quellen sich welcher Finanzstrom wie und warum niederschlägt. Wenn eine Einzelperson nicht wisse, wie sich der aktuelle Lohn zusammensetzt, müsse häufiger an die Gruppenleitung vermittelt werden, da diese in der Regel die Einschätzung vorgenommen hat. Wenn sich die Belegschaft mit Fragen bezüglich des Entgeltes an den Werkstatttrat wendet, so sind es eher Fragen, wie sich der Steigerungsbetrag zusammensetzt bzw. wie dieser erhöht werden kann. Eine Beurteilung der Höhe des individuellen Steigerungsbetrages im Vergleich zu Löhnen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sei dabei in der Regel kein Thema.

Die qualitativ befragten Werkstattträte bringen überdies zum Ausdruck, wie wichtig ihnen die Berechnung des Steigerungsbetrages anhand von Leistungskriterien ist. Zugleich achteten sie darauf, die Belange leistungsgeminderter Personen angemessen zu berücksichtigen. Die Werkstattträte versuchen demzufolge, diese Aspekte auszubalancieren und einen Kompromiss zwischen Leistungsentlohnung als Leistungsanreiz und Qualifikationsgerechtigkeit<sup>47</sup> für leistungsgeminderte Beschäftigte zu finden – die Behinderung oder Beeinträchtigung und damit die

---

<sup>47</sup> Begrifflich geht es hier um die jeweilige Befähigung der Menschen zu bestimmten Tätigkeiten.

(behinderungsbedingte) Leistungsfähigkeit solle nicht maßgeblich für die Höhe des Entgelts sein, und dennoch solle sich individuelle Motivation und Leistung lohnen.

Die Werkstatträte und Frauenbeauftragte wurden außerdem auch jeweils danach gefragt, welche Entgelt-Themen die Beschäftigten an sie herantragen. Die häufigste Thematisierung in der standardisierten Befragung bei den Werkstatträten ist demzufolge das Entgeltniveau insgesamt, wenn Beschäftigte denken, dass sie insgesamt zu wenig Geld für ihre Arbeit bekommen (38%). Von den befragten Frauenbeauftragten wird stattdessen der Wunsch nach einem höheren Steigerungsbetrag etwas häufiger als Grund genannt, weswegen Frauen sich an sie wenden (13%).

Aus den qualitativen Interviews geht überdies die Frage nach Sonderzahlungen als ein wichtiges Thema hervor. Bei diesem an den Werkstattrat herangetragenen Thema interessieren sich die Beschäftigten vor allem dafür, ob und in welcher Höhe eine Sonderzahlung ausgeschüttet werden kann und wie diese verteilt werden sollte. Die hier befragten Werkstatträte haben dazu teils unterschiedlichen Positionen oder Akzentsetzungen: Manche Werkstatträte sprechen sich dafür aus, die Leistung bei der Bemessung von Sonderzahlungen zu berücksichtigen (Prinzip Leistungsgerechtigkeit), andere Werkstatträte tendieren zu Sonderauszahlungen in gleicher Höhe für alle Beschäftigten (Gleichheitsprinzip).

#### 3.4.4.4 Mitwirkung und Mitbestimmung im Bereich Entgelt bei Werkstatträten und Frauenbeauftragten

Sowohl nach den qualitativen Interviews (s.o.) als auch der standardisierten Befragung zufolge kennt die große Mehrheit der Werkstatträte (85%) und Frauenbeauftragten (69%) (ganz oder teilweise) die Entgeltordnung ihrer Werkstatt – sofern die WfbM über eine solche verfügt. Dabei liegt die Entgeltordnung offenbar eher selten auch in Leichter Sprache vor (Werkstatträte: 22%, Frauenbeauftragte: 23%) – der Anteil derjenigen, die im Rahmen der beiden Befragungen die Leichte Sprache Version des Fragebogens der Alltagssprache bevorzugten, lag deutlich höher (Werkstatträte: 77%, Frauenbeauftragte: 79%).

Zum großen Teil wurden die aktuellen Entgeltordnungen ohne Mitarbeit der befragten Gremien erstellt. So gibt nur ein Viertel der Werkstatträte (26%) und wenige Frauenbeauftragte (6%) an, dass viele oder sehr viele eigene Ideen und Vorschläge darin eingeflossen seien. Auch die Mitwirkung und Mitbestimmung beim Thema Arbeitsergebnis und Entgelt fällt gemischt aus. Nur 37% der Werkstatträte äußern ihre Meinung zum Umgang mit dem Arbeitsergebnis („Trifft eher zu“ und „Trifft voll und ganz zu“), noch weniger meinen, bei der Höhe des Entgelts mitzubestimmen (24%). Die Werkstatträte bestimmen dagegen in höherem Umfang über Änderungsentscheidungen zur Entgeltordnung mit (57%).

Aus den qualitativen Interviews geht hervor, dass unterschiedliche Kommunikationsmittel (wie z.B. Aushänge, Magazine, digitale Anzeigen, SmartScreens) eingesetzt werden, um Kolleg\*innen über die Entgeltordnung zu informieren. Die Erläuterung individueller Eingruppierungen liegt in der Regel bei der Gruppenleitung oder der jeweilig eingruppierenden Instanz, nur in Einzelfällen übernimmt der Werkstattrat die Aufgabe, die Berechnung des Entgelts für einzelne Beschäftigte zu erklären.

Einige Fragen(-items) adressierten die Kommunikation und Abstimmungsprozesse zwischen Werkstattleitung und Werkstattrat. Diesbezüglich nehmen über die Hälfte der befragten Werkstatträte wahr, dass die Werkstattleitung bei Fragen zum Entgelt eher nicht oder gar nicht den



Werkstattrat von sich aus informiert (55%), sondern dass sie stattdessen öfter Informationen dazu nachfragen müssen (56%). Die Werkstattleitung achte gleichwohl darauf, dass der Werkstattrat mitwirken und mitbestimmen kann (58%). Etwas mehr als die Hälfte der Werkstatträte erhält die dafür wichtigen Information rechtzeitig (52%) und vollständig (51%) durch die Werkstattleitung. Für zwei Drittel der Befragten sind die Informationen außerdem gut verständlich (66%). Von Streit zu Entgeltfragen zwischen Werkstattleitung und Werkstattrat und dem notwendigen Einsatz der Vermittlungsstelle zur Streitbeilegung berichten nur wenige Werkstatträte (13 und 4%).

Aus den qualitativen Interviews ergeben sich ganz überwiegend positive Einschätzungen zur Zusammenarbeit von Werkstatträten und Werkstattleitung. Der Werkstattrat ist eine fest verankerte Institution innerhalb der Werkstattstrukturen. In der Regel findet monatlich ein Treffen mit der Geschäftsführung statt. Einmal im Jahr werden dem Werkstattrat die Bilanzen vorgelegt und die Höhe des erwirtschafteten Arbeitsergebnisses mitgeteilt. Die Werkstatträte sehen sich hier als eingebunden, auch wenn die Details der Bilanz nicht immer nachvollzogen werden können. In einigen Werkstätten hat der Werkstattrat die Möglichkeit, eigene Vorschläge zur Verwendung der Rücklagen einzubringen. Auch bestimmt der Werkstattrat bei den Verfahren zur Ausschüttung von Sonderzahlungen mit. Verständlich und transparent übermittelte unternehmerische Entscheidungen könnten vom Werkstattrat aufgegriffen und an die Belegschaft weiterkommuniziert werden (z.B. Kürzung von Sonderzahlungen aufgrund von pandemiebedingten Umsatzeinbrüchen).

Die Zusammenarbeit mit der Leitungsebene wird in den qualitativen Interviews als „vertrauensvoll“ und „auf Augenhöhe“ bezeichnet. Die befragten Werkstatträte fühlen sich dadurch ernst genommen und bestätigen, bei den zentralen Themen mitentscheiden und mitgestalten zu können. In den Beispielfällen dieser Werkstätten fühlt sich der Werkstattrat generell von der Leitungsebene unterstützt sowie räumlich als auch technisch gut ausgestattet. Meinungsverschiedenheiten oder Dispute würden kompromissorientiert gelöst. Eine Vermittlungsstelle zur Streitbeilegung sei bisher noch nicht benötigt worden.

Im Vergleich zu den Werkstatträten finden nur wenige Frauenbeauftragten im Rahmen der standardisierten Befragung, bei Entgeltfragen eingebunden zu werden (29%). Auch wenn Entgeltunterschiede und die Gleichstellung von Frauen und Männern berührt sind, werden die Frauenbeauftragten nicht in höherem Maße dazu informiert oder gefragt (31%). Fast die Hälfte der befragten Frauenbeauftragten zeigt sich stattdessen überzeugt, dass die Werkstattleitung Fragen zum Entgelt nur mit dem Werkstattrat diskutiert (48%). In den qualitativen Interviews ordnen die befragten Frauenbeauftragte sowohl die Zusammenarbeit mit dem Werkstattrat als auch mit der Werkstattleitung als gut funktionierend ein. Die Frauenbeauftragte nimmt hier in den meisten Fällen bei den Sitzungen des Werkstattrates und der Werkstattleitung teil, wenngleich zum Thema Entgeltordnung gemäß der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung (WMVO) ohne konkrete Mitbestimmungsrechte.

Die qualitativen Interviews unterstreichen zudem die besonderen Bedingungen während der Covid-19-Pandemie. Die Arbeit des Werkstattrates war in dieser Zeit erheblich eingeschränkt, die auf den direkten Kontakt zu Kolleg\*innen zwingend angewiesen ist. Durch die Bereitstellung technischer Hilfsmittel (Online-Meeting-Tools, Laptops, Einrichtung von Home-Office-Plätzen) konnten zumindest die regelmäßigen Treffen mit der Leitungsebene aufrechterhalten werden. Dennoch habe die Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die etablierten Strukturen, die Bekanntheit und die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Werkstatträte gehabt. Wichtige Belegschaftsthemen traten zugunsten drängenderer Themen wie Hygienekonzepte, Werkstattschließungen, Beschäftigungsmöglichkeiten und Umgestaltung der Arbeitsstrukturen nach Wiederöffnung in den

Hintergrund. Es dauerte einige Zeit, bis sich eine neue Arbeitsorganisation und „Arbeitsalltag“ unter Covid-Schutzbedingungen etabliert hatte, um die primären Aufgaben des Werkstattrats wiederaufzunehmen. Auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie beeinflussten in den meisten Fällen die Tätigkeiten des Werkstattrates: So berichteten die meisten Werkstatträte von ihren Anstrengungen, Lohn- oder Zulagenkürzungen für die Beschäftigten abzuwenden. In diesen Fällen wurden jeweils nach längeren Auseinandersetzungen mit der Leitungsebene Kompromisse erreicht, ohne dass eine Schlichtungsinstanz eingeschaltet werden musste.

Auch die Arbeit der Frauenbeauftragten wurde durch die Pandemie aus ähnlichen Gründen wie oben beschrieben stark eingeschränkt. Gerade Frauenbeauftragte mit noch kurzer oder erstmaliger Amtszeit hatten dann Schwierigkeiten, sich bekannt zu machen und Kommunikationsstrukturen zu etablieren. Die Arbeit von Frauenbeauftragten konnte sich in einigen WfbM ohnehin noch nicht ausreichend institutionalisieren, um einen WfbM-weiten Bekanntheitsgrad zu erreichen, was pandemiebedingt noch verstärkt wurde. Die Bekanntheit und der Wirkungskreis der Frauenbeauftragten variiert allerdings je nachdem, wann die jeweilige WfbM bereits mit dem Aufbau und der Umsetzung der Strukturen zur Unterstützung von Frauenbeauftragten begonnen hat.

Nach den qualitativen Befunden werden die Kernaufgaben der Frauenbeauftragten (geschlechtliche Gleichstellung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Schutz vor Belästigung und sexualisierter Gewalt) zwar kommuniziert, oft wird die Frauenbeauftragte aber wegen anderen Themen aufgesucht. Hierzu zählen z.B. interindividuelle Probleme, zwischenmenschliche Konflikte mit Vorgesetzten oder auch frauenspezifische Gesundheitsfragen. Das Erkennen von Belästigungssituationen ist aber ebenfalls ein Thema. Hier versuchen die Frauenbeauftragten in konkreten Fällen, Konfliktlösungen zu initiieren und zu vermitteln.

Die Werkstatträte wurden in der standardisierten Befragung auch in Form einer offenen Abfrage danach gefragt, bei welchen Themen oder Aspekten in der WfbM der Werkstattrat – im Rahmen seiner Mitbestimmungsrechte – besonders viel Einfluss nehmen kann. Dabei werden Veranstaltungsplanung, Verpflegung und Planung der Urlaubs- und Schließtage mit großem Abstand am häufigsten genannt. Etwas seltener folgen dann Entgeltthemen. Weitere oft genannte Themen sind die Anpassung und Beschaffung von Arbeitsmitteln oder des Arbeitsplatzes, auch in Bezug auf Arbeitssicherheit, Regelungen zur Arbeits- und Pausenzeit und Umbaumaßnahmen.

Außerdem wurde in offener Form dazu befragt, bei welchem Thema die Mitbestimmung des Werkstattrates tatsächlich besonders wichtig sei. Diesbezüglich liegt die Mitbestimmung bei Entgeltthemen ganz weit vorne. Diese wird mehr als doppelt so häufig genannt wie die Themen Beschaffung von Arbeitsmitteln, Anpassung des Arbeitsplatzes, Planung der Urlaubs- und Schließtage oder Regelungen zur Arbeits- und Pausenzeit. Zwischen den tatsächlich gestaltbaren und den als relevant erachteten Mitbestimmungsbereichen zeigt sich also eine Diskrepanz. Denn die Bereiche, in denen die Werkstatträte faktisch die meiste Mitbestimmung ausüben (Veranstaltungsplanung und Verpflegung), sind für die Werkstatträte selbst weniger wichtig, während die faktische Mitbestimmung bei Entgeltfragen klein, die zugeschriebene Bedeutung aber am höchsten ausfällt.

### 3.4.5 Vergleichende Zusammenfassung zum Entgeltsystem

Über alle Befragungsgruppen hinweg besteht beim Thema Entgeltsystem die größte Zustimmung zu der Aussage, dass eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt höher entlohnt werden sollte als eine Werkstattbeschäftigung. Auch für WfbM-Außenarbeitsplätze wird eine höhere Entlohnung gegenüber dem Werkstattentgelt von allen Befragten in hohem Maße befürwortet. Jeweils

ungefähr die Hälfte der Werkstattbeschäftigten, der ehemaligen Werkstattbeschäftigten und der Frauenbeauftragten sprechen sich überdies grundsätzlich für eine gleiche Entgelthöhe für alle Beschäftigten in der Werkstatt aus, wohingegen nur ein Viertel der Werkstatträte dieser Aussage zustimmt. Eine anteilmäßig breitere Zustimmung findet zudem die Aussage einer nach Leistung differenzierenden Bezahlung – mit Ausnahme der ehemaligen Werkstattbeschäftigten, die dieser These weniger zuneigen. Darüber hinaus gibt es jeweils nennenswerte Anteile der Befragten, die beiden Aussagen zustimmen, also sowohl „gleicher Lohn für alle“ als auch „Lohndifferenzierung“ befürworten. Dies betrifft 35% der befragten Werkstattbeschäftigten, 25% der Frauenbeauftragten, 20% der ehemaligen Werkstattbeschäftigten, aber lediglich 12% der befragten Werkstatträte. Die Aussagen schließen sich nach unserem Verständnis aber nicht ultimativ aus. Vielmehr ist davon auszugehen, dass von diesen Befragten zunächst ein allgemein auskömmliches und angemessenes Entgelt in gleicher Höhe für alle Werkstattbeschäftigten befürwortet wird, auf dem darauf aufbauend eine stärkere leistungsorientierte Entgeltkomponente aufgesetzt werden könnte. Als einen weiteren Aspekt legen schließlich vor allem Werkstatträte und Frauenbeauftragte hohen Wert darauf, dass das monatliche Entgelt konstant und ohne Schwankungen bleiben sollte.

**Tabelle 46: Aussagen zum Entgeltsystem – Vergleich über Befragungsgruppen**

	Beschäftigte	Ehemalige	Werkstatt- räte	Frauen- beauftragte
Alle Menschen in der Werkstatt sollen gleich viel Entgelt bekommen.	51,1	57,5	24,9	46,6
Die Menschen in der Werkstatt, die mehr leisten können, sollen mehr Entgelt bekommen als Menschen in der Werkstatt, die weniger leisten können.	80,1	55,5	77,4	72,1
Für die Arbeit auf einem ausgelagerten Arbeitsplatz (Außenarbeitsplatz) sollte es mehr Entgelt geben als für die Arbeit in der Werkstatt.	65,9	69,2	75,9	67,4
Wenn jemand aus der Werkstatt in einen Betrieb wechselt, der keine Werkstatt ist, soll die Person mehr Entgelt bekommen als in der Werkstatt.	75,4	85,6	90,6	82,8
Manche Menschen benötigen neben dem Werkstattentgelt auch Grundsicherung, um genug Geld zum Leben zu haben. Das ist in Ordnung.	-	-	67,4	81,3
Das Entgelt für die Arbeit in der Werkstatt sollte von Monat zu Monat gleich bleiben, also wenig schwanken.	-	-	85,1	82,5

Quelle: infas. Angaben in Prozent, n= 3.820 Befragte aus Beschäftigtenbefragung, n=146 Befragte aus Ehemaligenbefragung, n=402 Befragte aus Werkstatträtebefragung und n=337 Befragte aus der Befragung der Frauenbeauftragten; Anteil Ja-Angaben. **Frage:** Was sagen Sie zu den folgenden Aussagen zum Lohn der Werkstatt?

### 3.4.6 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zum Entgeltsystem

Mit den Befragungen der WfbM-Beschäftigten, ehemaligen Werkstattbeschäftigten, Werkstatträte und Frauenbeauftragten wurde das zentrale Ziel verfolgt, die Sicht der Menschen zum Thema „Entgeltsystem und Alternativen“ einzuholen, die die Arbeit in der Werkstatt aus eigener Erfahrung kennen. Befragt wurden also die Menschen, die unmittelbar von möglichen Reformen des WfbM-Entgeltsystems und verbesserten Bedingungen für Arbeitsmarktübergänge betroffen sind und profitieren könnten; die Befragten äußerten sich hier mithin als Expertinnen und Experten in eigener Sache. Darüber hinaus kamen auch „mittelbar Betroffene“ zu Wort in Gestalt der Angehörigen, gesetzlichen Betreuungspersonen oder Vertrauenspersonen, die (aktive oder ehemalige) Werkstattbeschäftigte bei der Beantwortung des Fragebogens zum Teil unterstützten. Inhaltlich ging es jeweils um die Themenblöcke Kenntnis und Transparenz des Entgeltsystems, Reformoptionen des Entgeltsystems sowie förderliche und hemmende Faktoren für Übergänge in den Arbeitsmarkt bzw. in alternative Beschäftigungsformen.

Zur **Kenntnis des Entgeltsystems** zeigen die Ergebnisse der Befragungen zunächst ein zweigeteiltes Bild: Rund eine Hälfte der Befragten kennt das WfbM-Entgeltsystem recht gut auch in Detailspekten; die andere Hälfte kennt sich dagegen wenig oder gar nicht damit aus. Auch Angehörige und beruflich Betreuende schätzen ihre Informiertheit zum WfbM-Entgeltsystem zu einer Hälfte als recht gut ein, die andere Hälfte als weniger gut. Die Werkstatträte und (mit Abstrichen) die Frauenbeauftragten zeigen sich nicht umfassend gut zum Entgeltsystem informiert, so verfügen von ihnen nur relativ wenige über Detailkenntnisse zu geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden oder zur Anzahl der AFÖG-Beziehenden in ihrer Werkstatt. Es erscheint nicht unplausibel, diese gemischten Kenntnisstände zumindest teilweise auch auf die Komplexität und die damit verbundene geringe Transparenz des bestehenden Entgeltsystems zurückzuführen. In dieses Bild passt auch der für Außenstehende etwas frappierende Befund, dass sich nur die Hälfte der Werkstatträte über das Arbeitsergebnis der Werkstatt informiert zeigt – dieser Wert sollte erheblich höher ausfallen.

Mit Blick auf die **Reformdiskussion des WfbM-Entgeltsystems** konnten die verschiedenen Befragtengruppen zum einen ihre Zustimmung oder Ablehnung zu einigen im Fragebogen vorgefertigten Aussagen mit Bezug zu Ausgestaltungsoptionen des Entgeltsystems zum Ausdruck bringen, zum anderen erhielten sie die Möglichkeit, sich dazu in offenen Antworten und eigenen Vorschlägen zu äußern.<sup>48</sup>

In Zusammenfassung der Ergebnisse zu den standardisierten Aussagen ergibt sich zunächst, dass eine einheitliche Entgelthöhe für alle Werkstattbeschäftigte keine ungeteilte Zustimmung findet (drei Viertel der Werkstatträte und jeweils die Hälfte der Befragten aus den anderen drei Befragungen zeigen sich ablehnend). Stärkere Zustimmung (71 bis 77%) gibt es für eine nach Leistung differenzierende Bezahlung mit Ausnahme der ehemaligen Werkstattbeschäftigten (51%). Jeweils nennenswerte Anteile der Befragten stimmen aber auch beiden Aussagen zu („gleicher Lohn für alle“ bzw. „Lohndifferenzierung“). Unseres Erachtens liegt hier eine Synthese der (vermeintlich) gegensätzlichen Aussagen vor: Im ersten Schritt wäre ein auskömmliches und angemessenes Entgelt in gleicher Höhe für alle Werkstattbeschäftigten zu schaffen, im zweiten Schritt darauf aufbauend eine stärkere leistungsorientierte Entgeltkomponente aufzusetzen. Dies implizierte für

---

<sup>48</sup> In Absprache mit dem BMAS und der Steuerungsgruppe zum Forschungsprojekt wurde bei der Formulierung standardisierter Aussagen zu Reformoptionen auf ganz konkrete Bezüge zu kursierenden Reformvorschlägen (Basisgeld, Mindestlohn, Anhebung des AFÖG etc.) bewusst verzichtet, sondern allgemeinere Aussagen vorgelegt.

unterschiedliche Arbeit unterschiedliche Löhne, aber unter Berücksichtigung der individuellen Ausgangslagen.

Die Auswertung der offenen Antworten unterstreicht diese Interpretation. Sehr deutlich kritisieren viele Befragte das viel zu niedrige Entgeltniveau für ihre geleistete Arbeit, mit dem sie nicht einverstanden sind. Gewünscht und gefordert wird eine klare, deutliche Erhöhung des derzeit geltenden Entgelts, teilweise auf Mindestlohniveau, teilweise auch darunter – sofern die Anhebung jedenfalls so hoch ausfällt, dass Anerkennung und Wertschätzung ihrer Arbeit daraus erkennbar werden. Darüber hinaus müsste die Entgeltreform den Befragten zufolge so gestaltet werden, dass möglichst keine anderen Sozialleistungen mehr erforderlich sind. Schließlich sollte das (künftige) Entgeltsystem auch nachvollziehbar und verlässlich sein. So betonen vor allem Werkstatträte und Frauenbeauftragte, dass das monatliche Entgelt konstant und ohne Schwankungen bleiben sollte.

## 4. Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Neben der Frage der Entgeltreform war im Forschungsprojekt auch zu untersuchen, ob, unter welchen Bedingungen und wie Übergänge von der WfbM auf den Arbeitsmarkt gefördert werden und gelingen können. Nach § 219 Abs. 1 Satz 3 SGB IX gehört dies zu den zentralen Aufgaben der WfbM: „Sie fördert den Übergang geeigneter Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen.“ Dieses Thema wurde auch in den Befragungen angesprochen.

### 4.1 Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt – Befragung der Werkstattleitungen

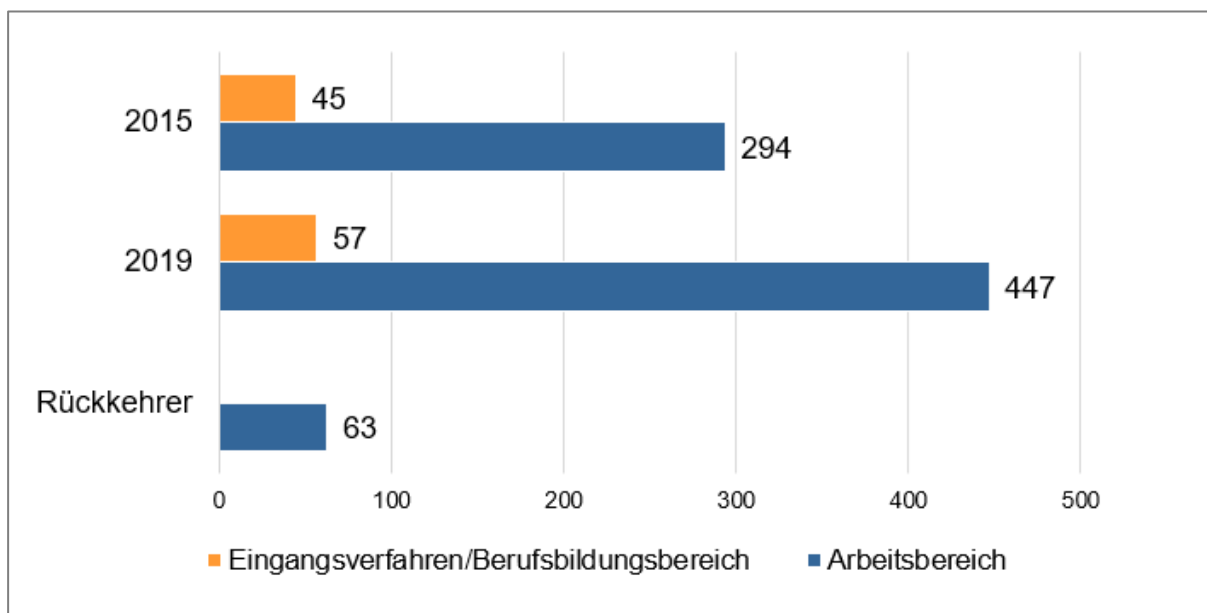
Die Beschäftigten im Arbeitsbereich einer WfbM gelten als voll erwerbsgemindert (§ 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 SGB VI), was auf den ersten Blick einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt entgegensteht. Bei näherer Betrachtung wirken hier jedoch mehrere Faktoren zusammen: Die individuelle Leistungsfähigkeit des Beschäftigten kann sich verändern und beispielsweise durch Lernprozesse gefördert werden. Die Aufgabenstellung und die Arbeitsumgebung in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarkts können auf Beeinträchtigungen der Beschäftigten abgestimmt werden. Flankierende Unterstützungsmaßnahmen können sowohl bei der Vorbereitung eines Übergangs als auch bei der späteren Begleitung eingesetzt werden. Der Gesetzgeber hat mit der Unterstützten Beschäftigung (§ 55 SGB IX) und dem Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) finanziell hinterlegte Unterstützungsformen eines solchen Übergangs geschaffen, und auch Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen in Inklusionsbetrieben (§ 215 SGB IX) ermöglichen eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Übergänge aus der Werkstatt auf den Arbeitsmarkt können auch durch den Zwischenschritt über ausgelagerte WfbM-Arbeitsplätze erleichtert werden (§ 219 Abs. 1 Satz 5 und 6 SGB IX). Diese haben für die WfbM-Beschäftigten den Vorteil, dass sie einen Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes kennenlernen, die dortige Arbeitsweise erproben und den Anfahrtsweg dorthin einüben können. Umgekehrt können die Betriebe die Beschäftigten mit Behinderungen auf diesem Wege näher kennenlernen und einen möglichen Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung konkret prüfen.

#### 4.1.1 Realisierte Übergänge – Status Quo

Durch die Inklusionsleistung der WfbM soll sukzessive der Anteil der Beschäftigten erhöht werden, die auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln. In den befragten WfbM fanden sowohl Wechsel aus dem EV/BBB sowie aus dem Arbeitsbereich statt. Fand im Jahr 2015 noch ein Wechsel von 45 Teilnehmenden aus dem EV/BBB statt, konnte dieser Anteil im Jahr 2019 auf 57 Teilnehmende erhöht werden. Dies ergibt eine Wechselquote im EV/BBB von 0,6% in Relation zu allen Teilnehmenden im EV/BBB. Aus dem Arbeitsbereich wechselten 294 Beschäftigte im Jahr 2015 auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, diese Zahl nahm bis zum Jahr 2019 auf 447 Beschäftigte zu. Die Quote der Übergänge ist in diesem Zeitraum von 0,26% auf 0,35% gestiegen. 63 Personen kehrten aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt in die WfbM zurück (14% der Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt).

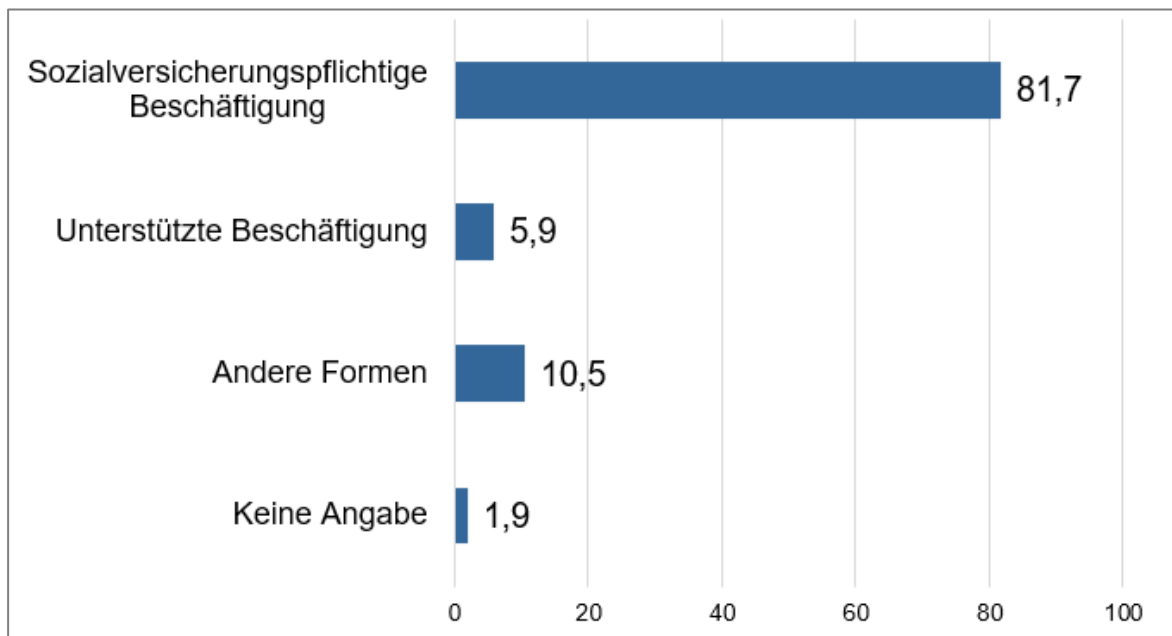
**Abbildung 22: Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in absoluten Zahlen

Von denjenigen Beschäftigten, die auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gewechselt sind, wurden 82% in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vermittelt, 6% in Unterstützte Beschäftigung und 11% in eine andere Form der Beschäftigung.

**Abbildung 23: Beschäftigungsformen nach Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt**

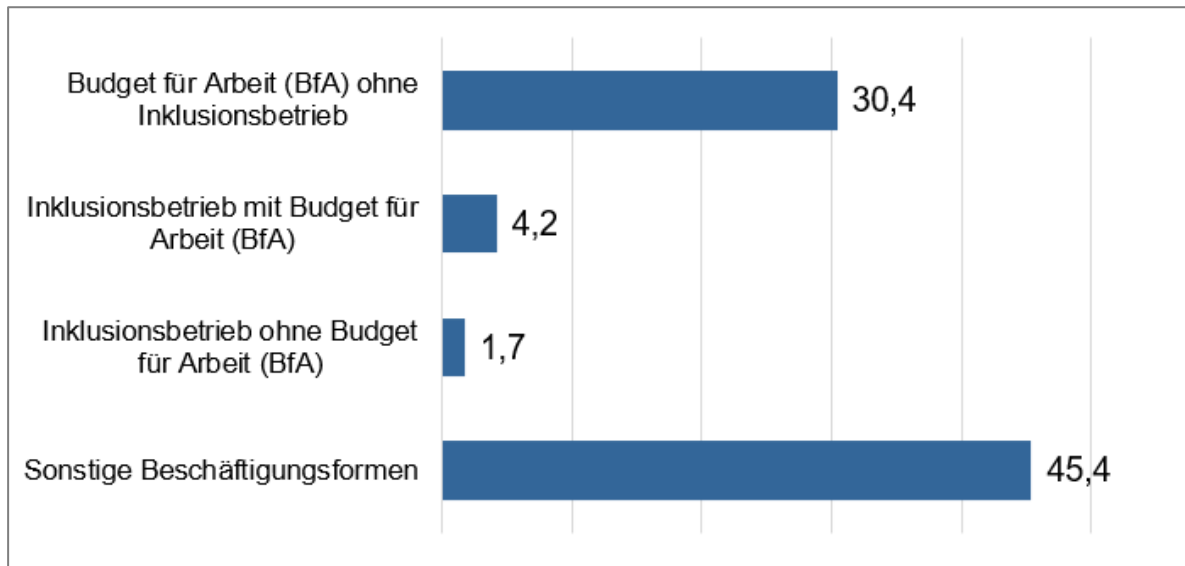


Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=299

Von denen, die in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gewechselt sind, wurde ein Drittel in ein Budget für Arbeit (30%) und 6% in einen Inklusionsbetrieb vermittelt (darunter meist

in Kombination mit einem BfA). In 45% der Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt handelt es sich um andere Beschäftigungsformen.

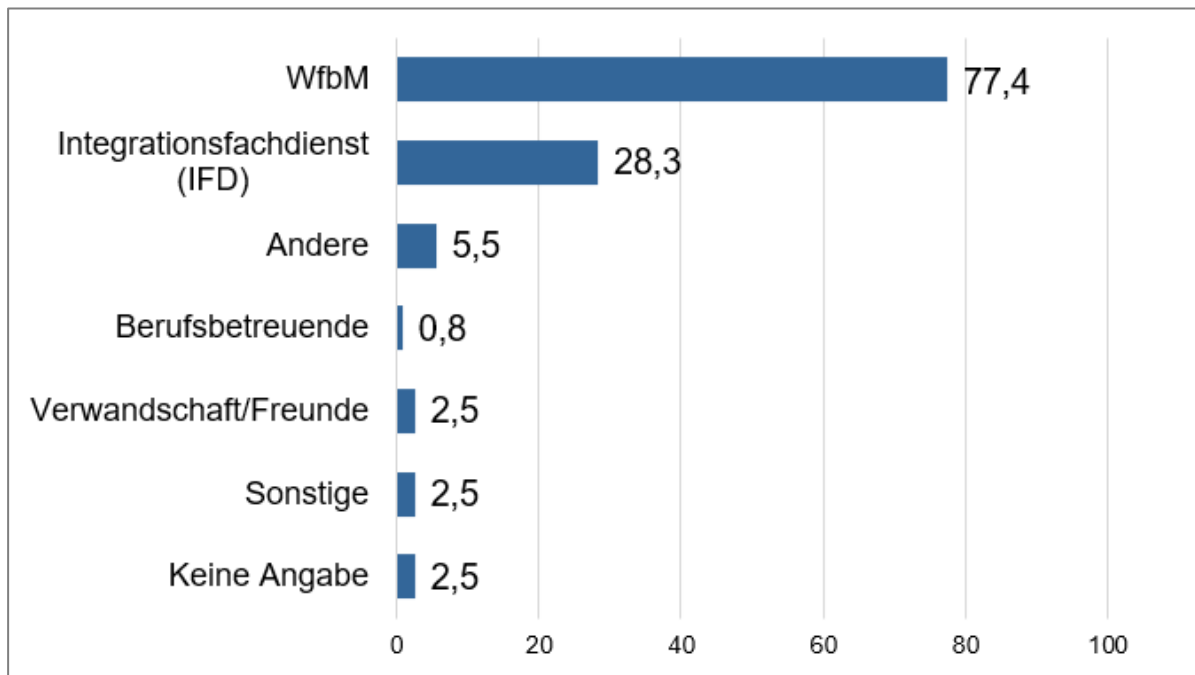
**Abbildung 24: Formen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: n=299

Die Vermittlung wurde in 77% aller Wechsel durch die WfbM begleitet und in 28% durch den Integrationsfachdienst. Eine mögliche Erklärung dafür liegt sicher in der Auftragsbeschreibung von WfbM, diesen Wechsel zu begleiten. Zudem besteht ein enges Vertrauensverhältnis der Beschäftigten zu Angestellten der WfbM und deren spezifische Kenntnisse über die individuellen Fähig- und Fertigkeiten. Berufsbetreuer\*innen, Privatpersonen und andere Institutionen spielen bei der Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eine untergeordnete Rolle.



**Abbildung 25: Vermittlungsinstanzen zum Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt**

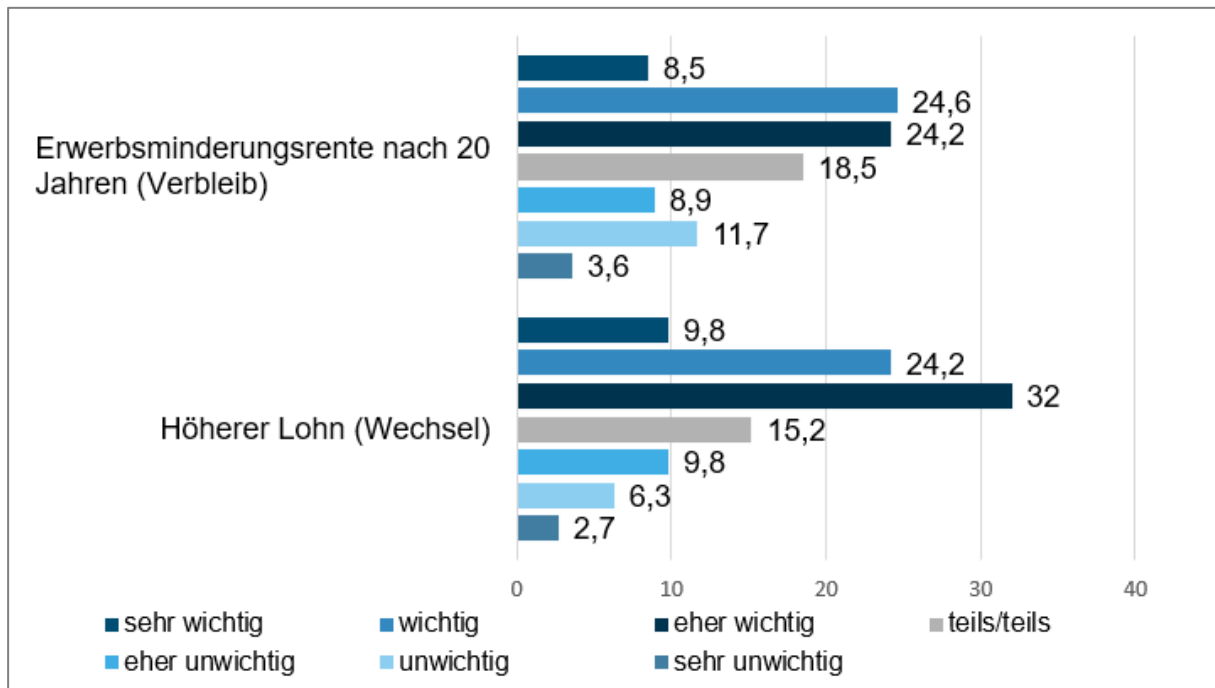
Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten: n=311

#### 4.1.2 Förderliche und hemmende Faktoren für Arbeitsmarktübergänge

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Faktoren, die den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen bzw. erleichtern könnten. Ein förderlicher Faktor stellt die Entgelthöhe bzw. die Chance auf einen höheren Lohn auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt dar. Ein zusätzlicher Faktor stellt weiterhin der soziale Status und die gesellschaftliche Anerkennung von WfbM und deren Beschäftigten dar. Beide Faktoren können die Motivation von WfbM-Beschäftigten erhöhen, eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anzustreben. Eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt kann neben einem höheren Lohn auch individuelle Vorteile mit sich bringen wie bspw. eine Entstigmatisierung der Beschäftigungsart, eine Erhöhung des Selbstwertgefühls sowie die gesellschaftliche Anerkennung, am allgemeinen Arbeitsmarkt teilzunehmen.

Auch in der Befragung zeigt sich der Faktor der Lohnhöhe als ein wesentlicher Anreiz, auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Demnach geben zwei Drittel der Werkstattleitungen (66%; n=169) an, dass der höhere Lohn einen eher wichtigen bis den wichtigsten Anreiz für einen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt darstellt. In einer offenen Antwortkategorie wurden seitens der befragten Werkstattleitungen noch weitere Anreize benannt, die ihrer Meinung nach die Motivation der Beschäftigten für einen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen. Mit dem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ging nicht nur eine Änderung des sozialen Status einher, sondern auch die damit verbundene gesellschaftliche Anerkennung, eine Steigerung des Selbstbewusstseins sowie das Gefühl und das Wissen, unabhängig von Sozialleistungen leben zu können.

**Abbildung 26: Anreize zum Verbleib in der WfbM oder zum Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt**



Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021. Angaben in Prozent, Basis: Anreiz Erwerbsminderungsrente: n=248; Höherer Lohn: n=256

Ein weiterer fördernder Faktor kann der Zwischenschritt einer Arbeitstätigkeit auf einem ausgelagerten bzw. betriebsintegrierten Arbeitsplatz darstellen. Die meisten WfbM halten nicht nur interne Arbeitsplätze, sondern auch ausgelagerte Arbeitsplätze vor. Insgesamt verfügten die rd. 300 befragten WfbM über 12.919 Außenarbeitsplätze, was einem durchschnittlichen Anteil an allen Werkstattplätzen von 9% entspricht. Von diesen 9% sind 59% Einzelarbeitsplätze und 41% Gruppenarbeitsplätze. Diese Form von Arbeitsplätzen kann im günstigen Falle als „Sprungbrett“ in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dienen.

Es gibt aber auch Faktoren, die sich eher hemmend auf einen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt auswirken bzw. die eher einen Verbleib in der WfbM nahelegen. Neben der Sorge, das gewohnte strukturelle und soziale Umfeld zu verlieren, was sich gerade bei Menschen mit psychischer und seelischer Beeinträchtigung destabilisierend auswirken kann, besteht weiterhin die Sorge, den Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verlieren. 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.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Diese Sorge ist nicht immer begründet: Werkstattbeschäftigte, die bereits eine Erwerbsminderungsrente erhalten, verlieren diese nicht zwangsläufig mit dem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Erfolgt der Wechsel über das Budget für Arbeit, wird die Erwerbsminderungsrente weiterhin gezahlt. Auch bei Übergängen in Inklusionsbetriebe wird die Erwerbsminderungsrente weiterhin gewährt. Für die Personengruppe, die noch keine Erwerbsminderungsrente erhält, können die rentenrechtlichen Regelungen dazu beitragen, dass Werkstattbeschäftigte nicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln, da dann ggf. nach 20 Beitragsjahren keine EM-Rente mehr gezahlt wird bzw. diese merklich geringer ausfällt als nach 20 Jahren in der WfbM. Auch hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei einer Beschäftigung über das Budget für Arbeit die Zahlung einer EM-Rente nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Der Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist zwar in der Regel mit einem höheren Lohn verbunden, abhängig vom Einzelfall hat dies aber ggf. geringere Rentenbeiträge und in der Folge Rentenanwartschaften zur Folge. Dies kann sich wiederum negativ auf die Höhe der Alterssicherung auswirken. Die befragten WfbM geben hier an, dass die Beschäftigten die Sorge hätten, dass diejenigen, die wechseln, ihre in der WfbM erworbenen Rentenansprüche (Rentenbeiträge in Höhe von 80% des Durchschnittsentgelts der gesetzlichen Rentenversicherung, 20 Jahre Wartezeit bis zur EMR) verlieren bzw. sie nicht mehr in dieser Höhe weiter erwerben und sich finanziell somit schlechter stellen würden.

Auch die Werkstattleitungen schätzen dies als wichtigen und zu berücksichtigenden Faktor ein. Mehr als die Hälfte der Werkstattleitungen (57%; n=142) halten dies für einen „eher wichtigen“ bis „den wichtigsten“ Grund, der für einen Verbleib in der WfbM spricht. Zusätzlich nutzten die befragten WfbM die offene Antwortkategorie, um weitere Aspekte aufzuführen, die Ihrer Meinung nach einen Anreiz für die Beschäftigten darstellen, lieber in der WfbM beschäftigt zu bleiben statt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Neben den Auswirkungen eines Wechsels auf die Rentenansprüche und die Höhe der Beiträge, die an die Rentenversicherung abgeführt werden, nannten die Werkstattleitungen zusätzlich auch den Umstand, dass der Lohn auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im Wesentlichen nicht höher als in der WfbM liege. Hemmend wirke sich auch der Leistungs- und Zeitdruck aus, dem sich viele WfbM-Beschäftigten mutmaßlich nicht gewachsen sehen. Hinzu kommt der Verlust des sozialen Umfelds wie auch der Arbeitsplatzsicherheit, die in einer WfbM als höher einzustufen ist als auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, wengleich nach § 220 Absatz 3 SGB IX ein Rückkehrrecht in die WfbM besteht.

Fast zwei Drittel der Werkstattleitungen (64%) halten es für sinnvoll, Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt anders als bisher zu unterstützen. Hierzu konnten die befragten Werkstattleitungen offen antworten. Mögliche Ziele für Veränderungen sehen sie vor allem in einer dauerhaften und stabilen Begleitung von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Auch müsse die Personenzentrierung bei der Vermittlung noch verstärkt werden. Ein Wechsel von WfbM-Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sollte nicht zu einer finanziellen Schlechterstellung führen.

Gleichzeitig werden auch auf die immer noch vorhandenen Barrieren bei potenziellen Arbeitgebern auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt hingewiesen. Hier müssten sowohl finanzielle Anreize geschaffen als auch unbürokratische Wege geschaffen werden, die einen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern könnten. Mehrfach wird als Beispiel das BÜWA<sup>50</sup> als erfolgreiches Projekt genannt. Neben der Erhöhung der Ausgleichsabgabe für Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt werden auch die Stärkung des Budgets für Arbeit sowie die Erhöhung bzw. Schaffung spezialisierter Fachdienste für Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt als wesentliche Stellschrauben gesehen, die Wechselquote von WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen.

## 4.2 Ergebnisse der Vertiefungsstudie mit ausgewählten WfbM

Die Ambivalenz eines Wechsels auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wurde auch in den Gesprächen mit Werkstattleitungen, Werkstattträten und Frauenbeauftragten im Rahmen der Vertiefungsstudie

---

<sup>50</sup> Das BÜWA ist ein bayernweit durchgeführtes Modellprojekt mit dem Ziel, Menschen mit Behinderung in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis zu begleiten. Nach einer Qualifizierungsphase erfolgt eine begleitete Beschäftigung in Kooperationsbetrieben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Teilnehmenden werden dabei individuell von Fachpersonal betreut sowie fachtheoretisch und fachpraktisch qualifiziert. Auch in den Kooperationsbetrieben stehen qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung. Vgl. Caritas Augsburg Betriebsträger (CAB) gGmbH 2022.

deutlich. Einerseits ist es attraktiv, in einem regulären Betrieb beschäftigt zu sein, und auch die Anreizwirkung eines höheren Entgelts wurde bestätigt. Andererseits besteht häufig eine gewisse Unsicherheit, ob man die Erwartungen an Leistung und Arbeitstempo erfüllen kann, einhergehend mit der Wertschätzung der sozialen Einbindung in die derzeitige Kollegenschaft. Die Frage, unter welchen Bedingungen Übergänge besser gelingen können, wurde differenziert im Hinblick auf Übergänge aus dem Berufsbildungsbereich, aus ausgelagerten Arbeitsplätzen und aus dem regulären Arbeitsbereich der Werkstätten erörtert.

#### 4.2.1 Berufliche Bildung im Berufsbildungsbereich (BBB)

Die interviewten Werkstattleitungen sind nicht vollständig mit der derzeitigen Gestaltung des Berufsbildungsbereichs zufrieden. Als grundlegendes Problem wird genannt, dass der BBB in seiner jetzigen Form kein mit dem ersten Arbeitsmarkt gleichberechtigter Ausbildungsweg sei. Durch die mangelnde Professionalisierung des BBB sei eine Anerkennung von Qualifizierungen wie Abschlüssen oder auch Teilabschlüssen durch die Arbeitgebenden auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht möglich. Eine der interviewten WfbM habe es bereits geschafft, ihren Mitarbeitenden Berufsschulunterricht anzubieten. Dies ermögliche ihnen, eine anerkannte Qualifizierung wie beispielsweise eine Fachpraktiker\*innenausbildung oder akkreditierte Hilfskraftausbildung in verschiedenen Bereichen zu erhalten. Um also die Chancen für WfbM-Beschäftigte zu verbessern, in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsform auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln, bedürfe es der Möglichkeit, auch in WfbM auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anerkannte und vergleichbare Qualifikationen erreichen zu können.

Als Vorschlag wird hier eine Freistellung von Berufsschullehrer\*innen genannt, um Tätigkeitsausbildungen innerhalb der WfbM zu ermöglichen. Bisher ermöglichen es nur wenige Bundesländer, dass Teilnehmende eines BBB zugleich ein Recht auf Berufsschulunterricht erhalten. In diesem Zusammenhang wird von einigen interviewten Werkstattleitungen der Vorschlag unterbreitet, sowohl das Eingangsverfahren als auch den Berufsbildungsbereich aus WfbM herauszulösen.

Ergänzend schlägt eine weitere WfbM ein Ausbildungsmodell in Form eines ausgelagerten Bildungszentrums vor. Diese böte für potenzielle WfbM-Beschäftigte die Möglichkeit, einen Einblick in andere Arbeitsfelder bekommen zu können. Zwar sei dies nur für wenige Beschäftigte realistisch, andere Personengruppen wie Menschen mit Lernbehinderung oder chronisch psychischer Krankheit könnten aber auch davon profitieren und die Vernetzung zu industriellen Partner\*innen der WfbM nutzen. Generell sei es aber vor allem wichtig, flexible Modelle anzubieten, um den verschiedenen Bedürfnissen der Mitarbeitenden mit Behinderung im Berufsbildungsbereich gerecht werden zu können. Mögliche Änderungen lägen hier in der Modularisierung von Ausbildungsgängen, in der Einführung von Teilzeitausbildungen oder darin, unterstützte Formen der Ausbildung über fünf bis sieben Jahre anzubieten.

„Es geht aus meiner Sicht vor allem darum, flexible Modelle anzubieten. [...] Wir haben so ein Zuständigkeitsthema, das einfach Brüche, also das diese normalen Wege der Menschen nicht gut mitbegleitet. Ich glaub, das ist ein Problem – viel mehr als die Frage, warum will jetzt ein Unternehmen keine behinderten Menschen einstellen.“

Weiterhin wird eine stärkere Vernetzung des Berufsbildungsbereichs mit der betrieblichen Ausbildung vorgeschlagen, um praxisorientiertere Ausbildungen zu ermöglichen und Menschen mit Behinderung niedrigschwellige Einblicke in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. So könnten

beidseitige Vorbehalte im Sinne des Inklusionsgedankens abgebaut werden. Alle besuchten Werkstätten bieten den Menschen mit Behinderungen im Berufsbildungsbereich beispielsweise Hospitationen und Praktika auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt an, um direkte Einblicke in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Diese und auch weitere Verknüpfungsmaßnahmen wirkten ermutigend, eigene Eindrücke zu sammeln und eine intrinsische Motivation für einen Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt zu entwickeln. Zwar würden nur Personen mit dem individuellen Willen und der persönlichen Fähigkeit zum Übergang von solchen anerkannten Ausbildungsformaten profitieren. Es sei jedoch wichtig, diese Personen frühzeitig zu identifizieren und gezielt zu fördern:

„Die ganz große Schwierigkeit ist die, dass wir ja vermuten, was in diesen Menschen steckt. In manchen Menschen stecken aber vielleicht doch Überraschungen. Und diese Überraschungen rauskitzeln, auch den mal aus seinem Schneckenhäuschen rauszulocken, ... da muss man vielleicht mal sich auf den Weg machen.“

Eine Werkstattdirektion merkt außerdem an, dass die berufliche Entwicklung zeitlich über die Dauer einer Ausbildung hinweggehe und möglicherweise eine Begleitung im Betrieb für weitere Jahre nötig sei. Bei der Gestaltung des Berufsbildungsbereichs müsse diese Begleitung im Nachgang auch mitgedacht werden.

#### 4.2.2 Erfahrungen mit ausgelagerten Arbeitsplätzen

Im Arbeitsbereich stehen der WfbM mit Praktika und betriebsintegrierten bzw. ausgelagerten Arbeitsplätzen Instrumente zur Verfügung, die eine schrittweise Annäherung an die berufliche Integration in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen können.

Die Erfahrungen der interviewten WfbM zeigen, dass die Schaffung von ausgelagerten Arbeitsplätzen leichter umgesetzt werden kann, als die Wechselquote aus dem internen Arbeitsbereich der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen. Dass dann von einem ausgelagerten Arbeitsplatz auch der Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gelingt, bleibt nach wie vor auf einen kleinen Anteil beschränkt. Der Anteil ausgelagerter Arbeitsplätze an allen WfbM-Arbeitsplätzen liegt in den interviewten WfbM zwischen 3,2% und 17% und im Durchschnitt bei 7,25% (bundesweiter Durchschnitt 8,9%; Befragung der Werkstattdirektionen). In einigen interviewten WfbM sind ausgelagerte Arbeitsplätze mit einer deutlichen Steigerung des Entgelts verbunden. Eine in die Fallstudie einbezogene WfbM fordert für Außenarbeitsplätze in der Ausprägung als Einzelarbeitsplatz grundsätzlich Mindestlohn ein.

Hier ist zwischen ausgelagerten Gruppen-Arbeitsplätzen und Einzel-Arbeitsplätzen zu unterscheiden. Für einen ausgelagerten Einzel-Arbeitsplatz wird in der Regel bereits ein gewisser Grad an Selbstständigkeit vorausgesetzt, z.B. in Bezug auf Mobilität und Erreichbarkeit des Betriebs. Dies betrifft auch den Arbeitsweg bzw. die selbstständige Erreichbarkeit des Unternehmens durch die WfbM-Beschäftigten selbst.

Der Vorteil von ausgelagerten Gruppenarbeitsplätzen sei zum einen, dass eben solche logistischen und Mobilitätsschwierigkeiten in der Regel durch die WfbM kompensiert werden, die die Fahrdienste zu den Betrieben übernehmen. Zum anderen sei eine Gruppenleitung vor Ort, die Betreuungs-, Anleitungs- und ggf. auch Pflegeleistungen übernehmen kann.

Ausgelagerte Gruppen-Arbeitsplätze werden auch von den interviewten Auftraggebern genutzt: Einerseits in regelmäßiger Form, beispielsweise zur täglichen Landschaftspflege, andererseits auch zu

saisonaler Unterstützung, zum Beispiel bei Verpackungsarbeiten während saisonaler Spitzen. Im Verhältnis zu ausgelagerten Einzel-Arbeitsplätzen seien ausgelagerte Gruppenarbeitsplätze aus Auftraggeber-Perspektive aufgrund vom geringeren logistischen und Betreuungsaufwand deutlich attraktiver. Wertgeschätzt werde hier zudem, dass die ausgelagerten Arbeitsgruppen der WfbM mit eigenen Vorarbeiter\*innen anreisen und somit das Management der Arbeitsgruppen deutlich erleichtern. Ein Nachteil bestehe darin, dass eine Gruppe ein weitaus niedrigeres Inklusionspotenzial aufweisen könnte als einzelne ausgelagerte Arbeitsplätze, die mehr soziale Einbindung in die vorzufindende Belegschaft erfahren. Kontakt zwischen den Festangestellten und den Mitarbeitenden der ausgelagerten Arbeitsgruppen gebe es vor allem auf den Gängen, da sich die Tätigkeiten selbst selten überschneiden.<sup>51</sup>

#### 4.2.3 Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Die Übergangsquote Beschäftigter im Arbeitsbereich auf den allgemeinen Arbeitsmarkt liegt in den untersuchten WfbM zwischen 0,13% und 0,94% (Durchschnitt 0,51%) und damit oberhalb des bundesweiten Durchschnitts (0,35%; Befragung der Werkstattleitungen).

Die entstehenden Kosten für Praktika, ausgelagerte Arbeitsplätze und Vorbereitungen zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt werden laut den interviewten Werkstattleitungen nicht gegenfinanziert. Wenn dies jedoch als Auftrag von WfbM gesehen und daran auch der Erfolg von WfbM bemessen wird, dann müsse es dafür auch einen Finanzierungsplan bzw. ein finanziertes Integrationsmanagement geben. Wechsel aus dem Arbeitsbereich der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt werden in mehr als drei Viertel der Fälle (77,4%) von den WfbM selbst und nur in 28,3% der Fälle von Integrationsfachdiensten begleitet.

Oft werde an die WfbM der Vorwurf formuliert, dass die Übergangsquote in den letzten Jahren konstant unter einem Prozent lag. Die Betrachtung dieser Kennzahl alleine reiche aber nicht aus. Dafür wurden in den Interviews unterschiedliche Gründe benannt: Einerseits könne man diese niedrige Wechselquote als positiv interpretieren, schließlich bedeutet das, dass nur wenig Fehler bei der Zuweisung von Menschen mit Behinderungen in eine WfbM geschehen („Fehlallokation“). Das heißt im Umkehrschluss, dass in einer WfbM in der Regel tatsächlich die Personen arbeiten, für die eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt „nicht, noch nicht oder noch nicht wieder in Betracht kommt.“ Ebenso könnte man daraus ableiten, dass WfbM darauf bedacht sind, gute Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu schaffen und deshalb die Beschäftigten dort gerne arbeiten.

Andererseits könnte man die niedrige Übergangsquote auch als problematisch interpretieren, zumal ein Auftrag bzw. Mandat von WfbM in der Inklusion auf den allgemeinen Arbeitsmarkt besteht. Hierfür kann es mehrere Gründe geben. Ein Grund, der hier auch genannt wurde, besteht in der eingeschränkten Mobilität der Beschäftigten und den Zugangsbedingungen zu potenziellen Arbeitgeber\*innen. Die Mehrheit der WfbM-Beschäftigten habe keinen Führerschein und sei auf den ÖPNV oder einen Fahrdienst angewiesen. Viele Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt könnten allerdings, insbesondere im ländlichen Raum, nicht barrierefrei oder nur schwer mit

---

<sup>51</sup> Um auch Berührungspunkte darüber hinaus zu schaffen, lade einer der Auftraggeber beispielsweise die Mitarbeitenden der WfbM zum jährlichen Sommerfest ein und berücksichtige sie in Unternehmensaktionen mit. Dieser Auftraggeber legt auch nahe, dass eine Reduktion der Bürokratie bzw. der Abbau bürokratischer Hürden der von den Unternehmen zu erfüllenden Bedingungen förderlich für eine Einführung von ausgelagerten Arbeitsplätzen in weiteren Unternehmen wäre.

öffentlichen Verkehrsmitteln bzw. nur mit privatem PKW erreicht werden. Dieses Argument hatte in WfbM in ländlichen Regionen stärkeres Gewicht als in den WfbM in städtischer Lage.

Um die Selbstständigkeit und Mobilität ihrer Beschäftigten zu erhöhen, bieten manche WfbM in Kooperation mit dem lokalen ÖPNV spezielle Fahrtrainings an, damit die Kompetenz zur eigenständigen Mobilität erlernt und eingeübt werden kann. In manchen WfbM hätten sich unter der Belegschaft auch Fahrgemeinschaften oder Tandems herausgebildet, um gemeinsam den ÖPNV zu nutzen:

„Einerseits sollen wir ja auf den ersten Arbeitsmarkt integrieren, andererseits ist es aber sehr restriktiv, was genau solche Erprobungsphasen angeht. Also, da würden wir uns wünschen, dass für einen Zeitraum x ein Transport möglich wäre, oder ein zusätzlicher Gruppenleiter, ein Transporter, wo man 8 Leute einpacken kann [...]. Also Ideen hätten wir, nur die Umsetzung ist echt schwierig. Da muss nur einer ausfallen [...].“

Wenn ein Unternehmen von den Beschäftigten erreicht werden könnte, bestünde die nächste Hürde allerdings in der Beschaffenheit des Arbeitsplatzes: Oft mangle es hier an barrierefreien Strukturen innerhalb der Unternehmen (z.B. rollstuhlgerechte Toiletten, Aufzüge, Vorrichtungen etc.), weshalb ein angestrebtes Beschäftigungsverhältnis nicht zustande kommen könne. Bei diesen Faktoren geht es also um die Inklusionsfähigkeit des allgemeinen Arbeitsmarktes, die noch deutlich ausbaufähig ist.

Ein weiterer Grund, der einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erschweren könnte, ist auch darin zu sehen, dass es für viele WfbM-Beschäftigte einen finanziellen Nachteil mit sich bringen würde, wenn sie bei einem Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ihre Rentenansprüche verlieren würden. WfbM-Beschäftigte haben nach einer Wartezeit von 20 Jahren Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente (§ 43 Abs. 6 SGB VI). Auch für die Personengruppe, die noch keine Erwerbsminderungsrente erhält, können die rentenrechtlichen Regelungen dazu beitragen, dass Werkstattbeschäftigte nicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln, da befürchtet wird, dass dann ggf. nach 20 Beitragsjahren keine EM-Rente mehr gezahlt wird bzw. diese geringer ausfällt als nach 20 Jahren in der WfbM.<sup>52</sup>

„Und, dass die noch nicht zu alt sind. Wenn die kurz vor dieser EU-Rente sind, was sollen wir denn [...] raten, was sollen wir sagen? Ach, die 1.000 € im Monat. Lass die mal weglaufen, das wär ja Blödsinn. Das ist ja auch noch ne Determinante, die muss ja irgendwann mal geändert werden.“

Für einige sind auch der Verlust des sozialen Umfelds wie auch die Angst vor einem Arbeitsplatzverlust wesentliche Hemmnisse für einen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dies gilt, obwohl nach § 220 Absatz 3 SGB IX ein Rückkehrrecht in die WfbM besteht. Dies zeigt sich auch empirisch in den Ergebnissen aus der bundesweiten Befragung der Werkstatteleitungen.

Es handelt sich bei WfbM-Beschäftigten zum Teil auch um Menschen, die einen höheren Grad an Anpassungsschwierigkeiten aufweisen bzw. bei denen Stabilität in sozialen Bezügen Voraussetzung ist, auch die psychische und seelische Stabilität aufrecht zu erhalten. Ein Wechsel des beruflichen Umfeldes geht damit auch oft mit einem Wechsel des sozialen Umfeldes einher. Dies muss bei dieser

---

<sup>52</sup> Diese Sorge ist nicht immer begründet: Werkstattbeschäftigte, die bereits eine Erwerbsminderungsrente erhalten, verlieren diese nicht zwangsläufig mit dem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Erfolgt der Wechsel über das Budget für Arbeit, wird die Erwerbsminderungsrente beispielsweise weiterhin gezahlt. Seit Januar 2023 wurde zudem die Hinzuverdienstgrenze bei Erwerbsminderungsrenten angehoben, so dass neben der vollen Erwerbsminderungsrente bis zu 17.824 Euro im Jahr ohne Kürzung hinzuverdient werden können.

Personengruppe als hemmender Faktor für eine Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt berücksichtigt werden.

Ein weiterer Faktor könnte darin gesehen werden, dass WfbM-Beschäftigte, die für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt infrage kommen, im Setting einer WfbM in der Regel zu den Leistungsträger\*innen gehören. Bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geht dieser erworbene Status verloren und die Beschäftigten gehören dann eher zu den Leistungsschwächeren. Hemmend wirkt sich zudem auch der Leistungs- und Zeitdruck auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aus, dem sich viele WfbM-Beschäftigten mutmaßlich nicht gewachsen sehen.

Der Übergang von Menschen mit Behinderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt bringt aus Auftraggeberperspektive einige Hürden mit sich, da die Tätigkeiten im Unternehmen auf die Fähigkeiten und Bedürfnisse der Personen mit Behinderungen ausgerichtet und gleichzeitig wirtschaftlich sein müssen. Einer der Auftraggeber könne beispielsweise nur in saisonalen Spitzen Tätigkeiten anbieten, die auf Menschen mit Behinderungen ausgelegt sind. Daher sei in dieser Branche keine ganzjährige Arbeitsplatzgarantie möglich. Um trotzdem eine Übernahme zu ermöglichen, wird vorgeschlagen, die Sozialhilfe in die Lohnzahlungen außerhalb der saisonalen Anstellung mit einzubeziehen. Alternativ würde auch eine saisonale Rotation zwischen verschiedenen Branchen in Frage kommen. Mitarbeitende mit Behinderungen könnten dann in den unterschiedlichen saisonalen Spitzen mit händischer Arbeit unterstützen.

„Was ich mir vorstellen könnte, wäre halt eine Beschäftigung auf Zeit oder auf Abruf. [...] Wenn die Zeiträume abzusehen sind und ich die Leute einsetzen kann, würde das passieren. Diese Option würde ich gerne wählen, unter der Voraussetzung, dass es halt im Anschluss den Einsatz bei einer anderen Firma, vielleicht auch in einem anderen Gewerbe, um diese Saisonalität auszuschließen, [gibt].“

Problematisch könne jedoch – aus Arbeitgeberperspektive – die Einführung des Mindestlohns sein. Mit steigenden Kosten für die Ausführung einfacher Tätigkeiten sieht einer der Auftraggeber die Gefahr der zunehmenden Automatisierung dieser Bereiche. Dies würde den Dienstleistungsbereich von WfbM stark einschränken und den Verlust von Arbeitsplätzen in einfachen Tätigkeiten mit sich bringen. Ein weiterer Auftraggeber aus dem Gesundheitswesen merkt zudem an, dass der Stress und Druck des normalen Betriebs grundsätzlich unzumutbar für Personen mit Behinderungen seien. Zusätzlich zu dieser Belastung könne Inklusion von schwächeren Arbeitskräften zu Lasten anderer Mitarbeitender zu schlechter Behandlung der Benachteiligten innerhalb der Gruppe führen. Die Errungenschaft des Minderheitenschutzes könnte also durch Reintegration in den allgemeinen Arbeitsmarkt in Gefahr geraten und die Benachteiligung von Personen mit Schutzbedürfnis noch verstärken. Gleichzeitig wird jedoch auch vom selben Auftraggeber eingeräumt, dass die eigenen Arbeitsplatzstrukturen nicht ausreichend inklusiv seien. Die Einstellung einer beispielsweise gehörlosen Person wäre in diesem Unternehmen nur in einem Bereich möglich, in dem keine verbale Kommunikation essenziell ist, da keine Gebärdensprachkenntnisse im Unternehmen vorhanden seien. Alleine an den Unternehmen sei die Lösung dieses Problems aber nicht festzumachen. Die Politik müsse Anreize für Unternehmen schaffen, um Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ohne wirtschaftliche Einbußen zu riskieren. Die vielfältigen Fördermöglichkeiten müssten auch besser bekannt gemacht werden.

„Ich bin mal gespannt, wie’s in zehn Jahren [Anm. ISG: bezogen auf den Fachkräftemangel und die damit verbundene Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf den Allgemeinen Arbeitsmarkt] ist [...]. So lange es aber nicht sein muss, werden sich die Arbeitgeber da schwertun, wenn sie nicht unterstützt



werden (muss ich ganz ehrlich sagen, solange sie wirtschaftlich sind). Wenn sie nicht wirtschaftlich arbeiten müssen, dann kann ich mir das anders vorstellen.“

### 4.3 Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt aus Sicht der Beschäftigten – Beschäftigtenbefragung

Mehr als ein Drittel der Befragten insgesamt hat nach eigener Aussage schon einmal „bei einem Betrieb gearbeitet, der keine Werkstatt ist“, hat also auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gearbeitet (37% aus AB, 44% der Tätigen in EV/BBB). Dieser Anteil erscheint zwar auf den ersten Blick recht hoch, und es kann nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden, dass eine gewisse Anzahl der Befragten den expliziten Hinweis im Fragetext übersehen haben, dass weder Außenarbeitsplätze noch Praktika mitgezählt werden sollten. Vielleicht ist der Wert also etwas überzeichnet.

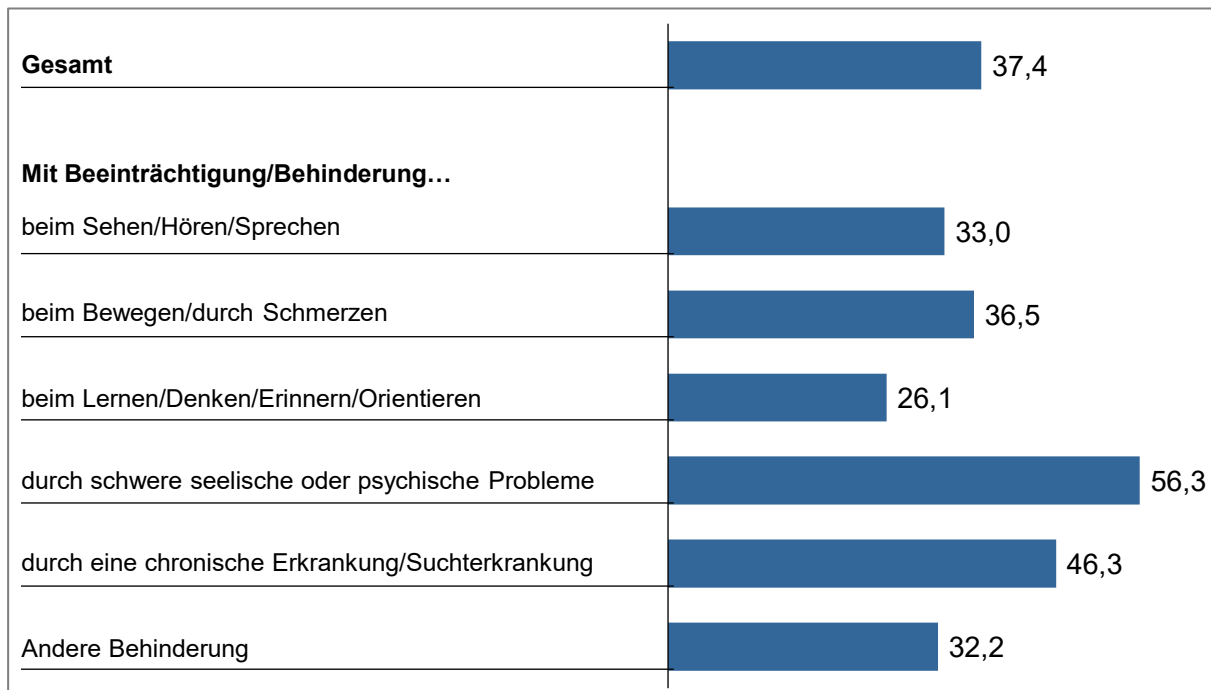
Die Angaben erscheinen zugleich aber auch nicht völlig unplausibel, wenn nach einzelnen Gruppen differenziert wird. So beträgt der Anteil der jüngsten Alterskohorte 15-24 Jahre aus dem EV/BBB mit Arbeitsmarkterfahrung nur 23%, bei den älteren Kohorten zwischen 25 bis 55 Jahren liegen die Angaben dagegen zwischen 62 und 70%. Das verweist indirekt darauf, dass der Eintritt in die WfbM für einen nicht unbeträchtlichen Teil nicht bereits im jugendlichen Alter, sondern zu einem deutlich späteren Zeitpunkt erfolgt<sup>53</sup> – auch wenn die Behinderung nur bei einem kleinen Teil (15% insgesamt, bei EV/BBB 17%) erst im Erwachsenenalter erworben wurde. Auch sind die Angaben für Arbeitsmarkterfahrung für teilnehmende EV/BBB bei den Proxy-Interviews (eine andere Person hat stellvertretend geantwortet) sehr niedrig, bei Befragten die allein geantwortet haben, dagegen hoch (50%). Ähnliches trifft für das Merkmal Pflegegrad von EV/BBB-Teilnehmenden zu.

Im Arbeitsbereich sind es vor allem Beschäftigte mit höheren Verdiensten (52% ab 250 Euro), ohne Pflegegrad (52%) und mit Ausbildungsabschluss (72%), die überdurchschnittlich häufig Arbeitsmarkterfahrung angeben. Auch ist der Anteil der arbeitsmarkterfahrenen Beschäftigten mit Angabe psychischer Probleme (55%) deutlich höher als der Anteil von Beschäftigten mit kognitiven Beeinträchtigungen (25%).

Dies gilt auch für die Befragten insgesamt. Personen mit seelischen oder psychischen Problemen und/oder mit chronischer Erkrankung oder Suchterkrankung zeigen mehr Arbeitsmarkterfahrung als Personen mit anderen Beeinträchtigungen oder Behinderungen (siehe Abbildung 27). Die angegebene Arbeitsmarkterfahrung ist erwartungsgemäß höher bei den älteren Altersgruppen (sukzessive steigend nach Kohorten). Eine vergleichsweise niedrige Arbeitsmarkterfahrung (32%) gibt es bei Beschäftigten, die schon sehr lange (10 Jahre oder länger) in der Werkstatt arbeiten. Zudem mindert ein hoher Pflegegrad die Chancen auf Arbeitsmarkterfahrung erheblich, so geben nur 7% der Befragten mit Pflegegrad 4-5 an, schon einmal auf dem Arbeitsmarkt gearbeitet zu haben, bei Pflegegrad 1 sind dies 39%.

---

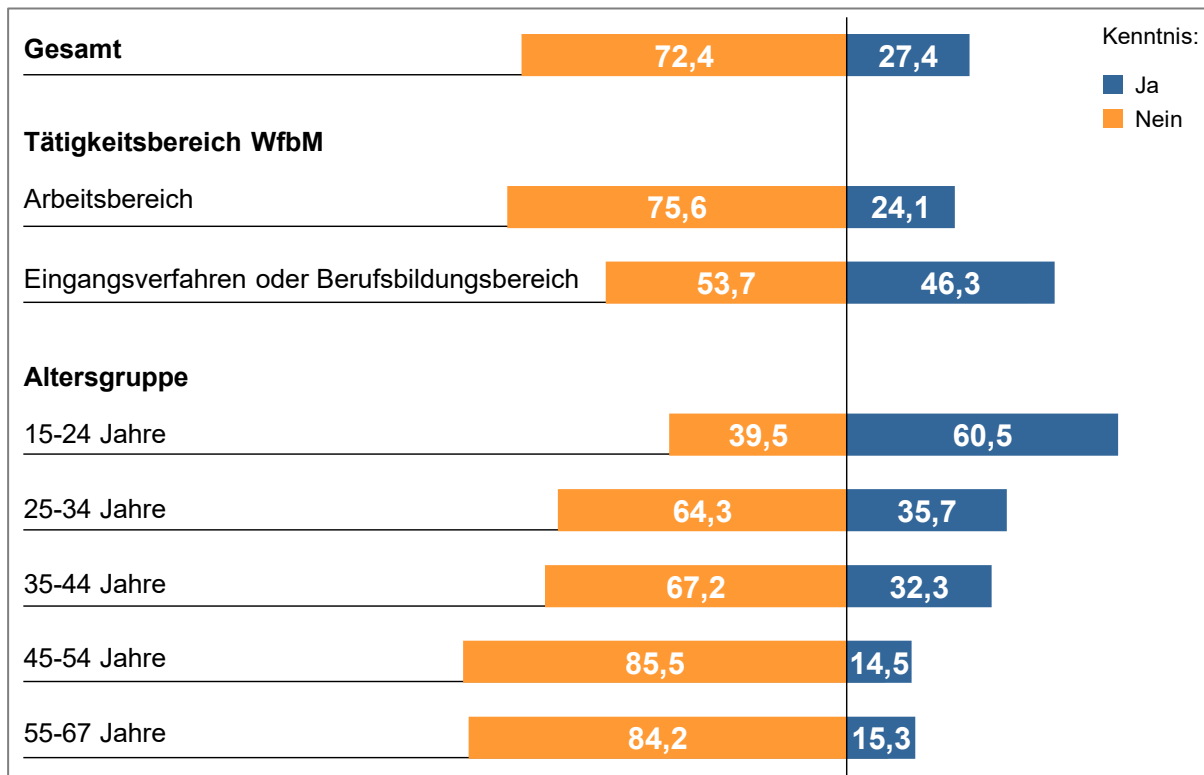
<sup>53</sup> Nach den Angaben der Beschäftigtenbefragung insgesamt sind etwa ein Viertel der Befragtenkohorte 35-44 Jahre mindestens 25 Jahre alt oder älter beim WfbM-Eintritt, und etwa ebenfalls ein Viertel der Befragten im Alter von 25-34 war 20 Jahre alt oder älter beim WfbM-Eintritt.

**Abbildung 27: Erfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt**

Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=4.197, nur Ja-Anteile dargestellt  
Frage: Haben Sie schon einmal bei einem Betrieb gearbeitet, der keine Werkstatt ist?

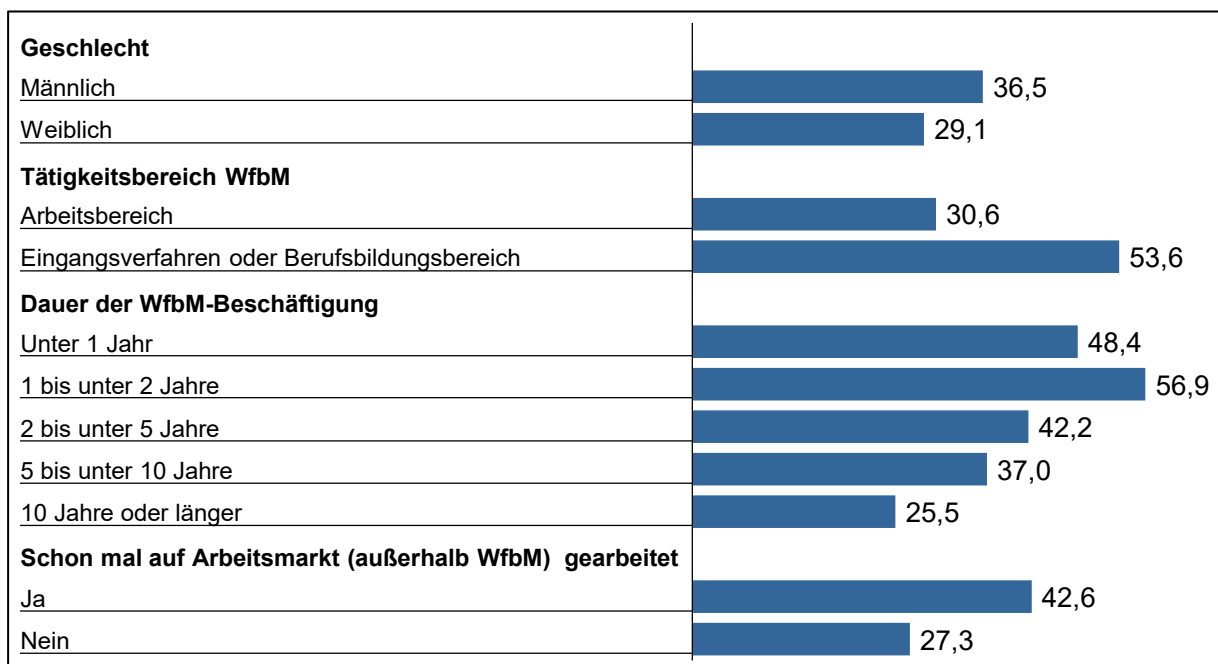
Hinsichtlich beruflicher Wünsche und Perspektiven wurden die Werkstattbeschäftigten zunächst gefragt, ob sie gerne eine Ausbildung bei einem Betrieb auf dem Arbeitsmarkt machen würden. Gut ein Viertel aller Befragten (27%) bejaht dies, besonders ausgeprägt ist dieser Wunsch indes bei den – überwiegend jungen – Menschen im EV/BBB (46%), die erst kurze Zeit im Werkstattssystem sind. Spiegelbildlich zeigt sich dies auch bei Betrachtung nach Altersgruppen. Der Anteil der Befragten mit Ausbildungswunsch sinkt kontinuierlich nach Lebensalter; ab Mitte 40 spielt der Punkt kaum noch eine Rolle. Nach Art der Beeinträchtigung oder Behinderung zeigen sich keine nennenswerten Unterschiede. Überdurchschnitt stark ausgeprägt mit 65% ist ein Ausbildungswunsch bei den Befragten, die auch gerne auf dem Arbeitsmarkt arbeiten möchten.

Abbildung 28: Ausbildungswunsch



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Nur Alltagssprache, n=1.337, die die Frage ohne Unterstützung beantwortet haben. Ausschluss fehlender Werte. An 100%-Fehlende: Keine Angabe/unzulässige Mehrfachnennung;  
**Frage:** Würden Sie gerne eine Ausbildung in einem Betrieb anfangen, der keine Werkstatt ist?

Den Wunsch, auf den Arbeitsmarkt zu wechseln oder bei einem Betrieb des Arbeitsmarkts zu arbeiten, räumt ein Drittel der Befragten ein, dabei etwas häufiger Männer als Frauen (siehe Abbildung 29). Wie beim Ausbildungswunsch ist der Wunsch nach einem (späteren) Wechsel auf den Arbeitsmarkt bei den Befragten im EV/BBB wesentlich präsenter als bei Beschäftigten im Arbeitsbereich (54 vs. 31%). Und je länger die Beschäftigung der Arbeit in der WfbM bereits andauert, umso kleiner fällt offenbar das Interesse an der Arbeitsmarktbeschäftigung aus. Zugleich ist dieses Interesse deutlich ausgeprägter (43%), wenn es früher schon einmal eine Arbeitsmarktbeschäftigung gegeben hat.

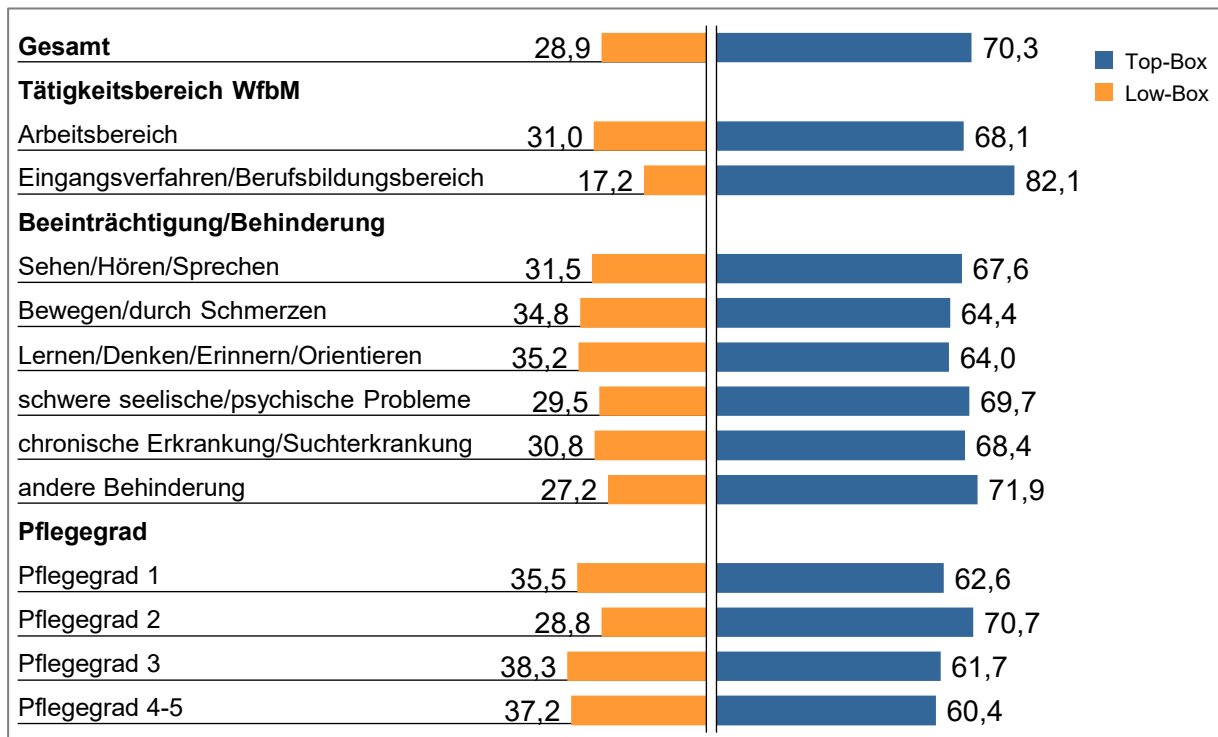
**Abbildung 29: Wunsch nach Arbeit auf allg. Arbeitsmarkt**

Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten, n=3.786, die die Frage ohne Unterstützung beantwortet haben. Ausschluss fehlender Werte, nur ja-Anteile dargestellt.

**Frage:** Viele Menschen arbeiten in anderen Betrieben, die keine Werkstatt sind. Würden Sie gerne in einem Betrieb arbeiten, der keine Werkstatt ist?

Der Wunsch einer Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt (34%) oder nach einer Ausbildung (27%) wird also insgesamt jeweils von einem nennenswerten Teil der Befragten bejaht. Ein weitaus größerer Teil der Befragten zeigt sich überdies grundsätzlich davon überzeugt, über weiteres berufliches Potenzial zu verfügen (Abbildung 30). So meinen 70%, sie könnten noch viel oder sehr viel beruflich dazulernen, von den Teilnehmenden im EV/BBB finden das sogar über vier Fünftel (82%). Befragte mit kognitiven Beeinträchtigungen, Sinnesbeeinträchtigungen oder mit Schmerzproblemen und Bewegungseinschränkungen zeigen sich etwas weniger optimistisch, aber bejahen zu mehr als der Hälfte, über Lernpotenzial zu verfügen. Am wenigsten zuversichtlich zeigen sich diesbezüglich Befragte mit einem hohen Pflegegrad von 4-5, wobei die Frageformulierung nicht eindeutig auf die persönlichen Fähigkeiten zugespißt ist, sondern auch in Richtung der potentiellen oder absehbaren durch Werkstatt oder Arbeitgeber angebotenen Möglichkeiten für berufliches Lernen verstanden werden kann. Insofern könnte hier auch eine pessimistische Sichtweise zum Ausdruck kommen, dass sich angesichts des Pflegegrads nur wenig Chancen eröffnen dürften.

Abbildung 30: Berufliches Potenzial



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Nur Alltagssprache, n=1.348, die die Frage ohne Unterstützung beantwortet haben. Ausschluss fehlender Werte, nur Top-Box (Skala 3=viel und 4=sehr viel) und Low-Box (Skala 1=sehr wenig und 2=wenig, **Frage:** Was meinen Sie, wie viel können Sie noch beruflich dazulernen?)

Nachfolgend versuchte die Befragung, etwas zu den möglichen Motivlagen für eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt anstelle der Fortführung der Werkstattbeschäftigung zu erfahren. Dafür wurde gefragt, welche Aspekte den Zielpersonen bei einer möglichen Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt wichtig wären. Hier stechen zwei Aspekte besonders hervor (Abbildung 31). Zum einen stellt sich das direkte persönliche Arbeitsumfeld sehr vielen Werkstattbeschäftigten als wichtigster Aspekt überhaupt heraus: 93% insgesamt erachten nette Kolleginnen und Kollegen als wichtig. Zum zweiten ist die Anerkennung der eigenen Arbeit besonders wichtig – in ganz ähnlicher Höhe (91%) wie beim Aspekt Kolleginnen und Kollegen. Aber auch die anderen Aspekte in dieser als Mehrfachnennung konzipierten Frage ergeben überwiegend hohe Zustimmungswerte mit Blick auf die zugemessene Wichtigkeit. Aspekte wie mehr Geld und das Geld zum Lebensunterhalt eigenständig zu verdienen haben dabei im Grund denselben Stellenwert wie spezifische Aspekte der Arbeitsbedingungen wie nicht zu viel Stress oder Abwechslung bei der Tätigkeit. Lediglich die Aspekte „wenig körperliche Belastung“ und „Zusammenarbeit mit Menschen ohne Beeinträchtigung“ werden mit Abstand als nicht ganz so wichtig eingestuft wie die anderen Items.

**Abbildung 31: Wichtigkeit von Arbeitsbedingungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt**

	Gesamt	Tätigkeitsbereich WfbM	
		Arbeitsbereich	Eingangsverfahren oder Berufsbildungsbereich
Mehr Geld	82,0	82,2	80,8
Abwechslung bei der Tätigkeit	80,1	78,6	82,8
Wenig körperliche Belastung	64,8	65,1	63,5
Etwas Neues lernen	79,4	79,0	81,1
Nette Kollegen und Kolleginnen	93,0	93,0	93,3
Nicht zu viel Stress	84,7	84,6	85,3
Vorgesetzte und Jobcoaches, die unterstützen	84,8	84,3	87,6
Anerkennung meiner Arbeit	90,9	90,9	91,1
Das Geld, das ich für mein Leben brauche, allein zu verdienen	82,0	80,9	88,2
Zusammenarbeit mit Menschen ohne Beeinträchtigung	54,2	55,3	48,7

Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Nur Alltagssprache, n=1.294, die die Frage ohne Unterstützung beantwortet haben. Ausschluss fehlender Werte, nur Top-Box-Anteile (3=eher wichtig und 4=sehr wichtig) dargestellt;  
**Frage:** Wenn Sie in einem Betrieb arbeiten könnten, der keine Werkstatt ist: Wie wichtig wäre ihnen dabei...?

Abschließend wurden die Werkstattbeschäftigten zum einen danach gefragt, was ihnen helfen würde, um auf den Arbeitsmarkt zu wechseln. Auch hier wurden wieder mehrere Antwortoptionen angeboten. In Abbildung 32 finden sich nur Aspekte, die sowohl im Fragebogen Alltagssprache als auch im Fragebogen Leichte Sprache enthalten waren. Auf Basis dieser Mehrfachnennungen zeigt sich, dass gute Beratung (26%), Hilfe, um mit Betrieben in Kontakt zu kommen (24%) sowie direkte Unterstützung bei der neuen Arbeit (22%; AB: 20%) die am häufigsten genannten Punkte darstellen, die aus Sicht der Befragten einen Wechsel auf den Arbeitsmarkt befördern könnten. Ein größerer Anteil der Befragten aus dem EV/BBB finden überdies die Arbeit auf einem ausgelagerten Arbeitsplatz förderlich (26%), was insgesamt und bei Befragten aus dem Arbeitsbereich dagegen als weniger relevant erachtet wird (14%). Ebenso ist es hinsichtlich der Fähigkeit oder Möglichkeit, den Arbeitsweg allein zu schaffen: Befragte aus dem EV/BBB halten dies für wichtiger (24%) als Menschen aus dem Arbeitsbereich (14%). Barrierefreiheit beim Arbeitsmarktbetrieb wird interessanterweise nur von wenigen Befragten als hilfreicher Aspekt benannt (9%).

Darüber hinaus geben auch über zwei Drittel (68%) der Befragten an, gerne in der Werkstatt bleiben und nicht wechseln zu wollen. Befragte aus dem EV/BBB äußern sich diesbezüglich mit nur 44% Zustimmung allerdings zurückhaltender.

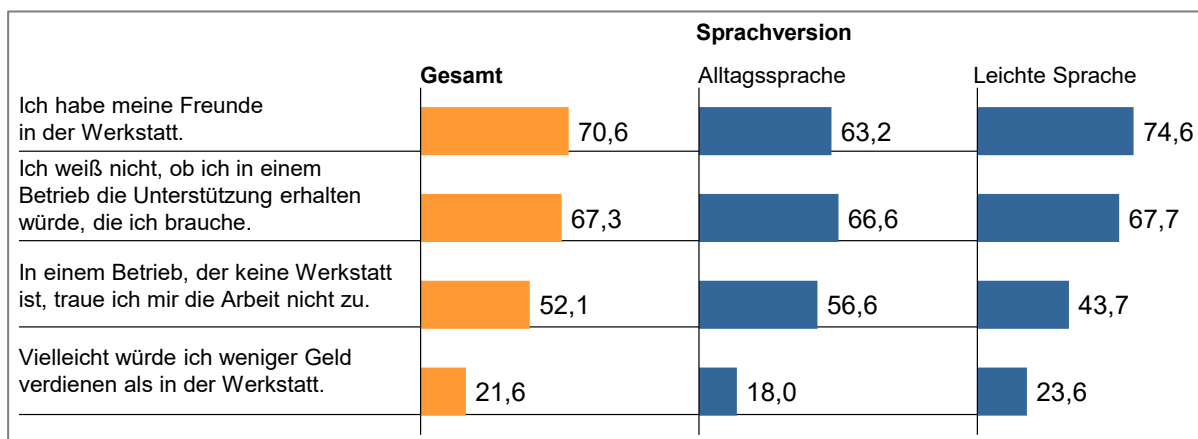
**Abbildung 32: Hilfreiche Faktoren für mögliche Arbeitsmarktbeschäftigung**

	Gesamt	Sprachversion	
		Alltagssprache	Leichte Sprache
Dass ich dazu beraten werde und mehr Infos erhalte	26,2	31,9	23,1
Eine Arbeit auf einem ausgelagerten Arbeitsplatz	16,0	20,7	13,3
Hilfe, um Betriebe kennenzulernen	23,7	28,0	21,3
Meinen Arbeitsweg alleine zu schaffen	15,0	17,3	13,7
Wenn ich auf der neuen Arbeit Unterstützung bekomme	22,4	32,3	16,8
Wenn der Betrieb barrierefrei ist	8,6	9,3	8,1

Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten, nur gültige Fälle, n=3.773, die die Frage ohne Unterstützung beantwortet haben. Ausschluss fehlender Werte, nur genannt Anteil dargestellt.

Frage: Was würde Ihnen helfen, in einen Betrieb zu wechseln, der keine Werkstatt ist?

Zum zweiten wurden die Werkstattbeschäftigten zum Abschluss gefragt, was sie daran hindern oder davon abhalten könnte, zu einem Betrieb auf dem Arbeitsmarkt zu wechseln. Auch in Abbildung 33 finden sich nur Aspekte, die sowohl im Fragebogen Alltagssprache als auch im Fragebogen Leichte Sprache enthalten waren. Wie sich zeigt, ist die Beibehaltung der Freundschaften in der Werkstatt der am häufigsten genannte Grund (71%) dafür, einen Wechsel auf den Arbeitsmarkt womöglich nicht zu versuchen. Auch Befürchtungen, die Unterstützung im Arbeitsmarktbetrieb könne womöglich zu gering ausfallen, bilden einen triftigen Hinderungsgrund (67%). Fehlendes Selbstvertrauen, die Arbeit im Betrieb zu schaffen, benennen noch über die Hälfte der Befragten als möglichen Hinderungsgrund (52%). Sorgen hinsichtlich eventuell geringerer Verdienstmöglichkeiten sind als Hinderungsgrund für einen Arbeitsmarktwechsel dagegen nicht stark ausgeprägt. In der Gesamtschau sind diese genannten möglichen Hinderungsgründe bei Befragten des Leichte-Sprache-Bogens stärker ausgeprägt als bei Befragten des Alltagssprache-Bogens. Lediglich beim Hinderungsgrund „Eventuell nicht ausreichende Unterstützung im Betrieb“ gibt es keinen substantiellen Unterschied zwischen Alltagssprache- und Leichte-Sprache-Version.

**Abbildung 33: Hinderliche Faktoren für mögliche Arbeitsmarktbeschäftigung**

Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten, nur gültige Fälle, n=3.837 insgesamt, die die Frage ohne Unterstützung beantwortet haben. Ausschluss fehlender Werte, nur ja-Anteil dargestellt.

**Frage:** Es gibt auch Gründe, die einen davon abhalten können, in einen Betrieb zu wechseln, der keine Werkstatt ist. Wie ist das bei Ihnen?

Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe möglicher Hinderungsgründe, die nur im Alltagssprache-Bogen vorkamen und abgefragt wurden. So fürchtet fast die Hälfte der Befragten (45%) des Alltagssprache-Bogens, nach einem Wechsel nicht mehr auf den Platz in der Werkstatt zurückkehren zu können. Noch mehr (51%) fürchten sich davor, am neuen Arbeitsplatz von Kolleginnen und Kollegen nicht ernstgenommen zu werden. 69% der Befragten des Alltagssprache-Bogens stimmen überdies der Aussage zu, die Sicherheit der Werkstatt nicht aufgeben zu wollen. 29% zeigen sich besorgt, durch einen Wechsel später weniger Rente zu bekommen.

## 4.4 Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt aus Sicht ehemaliger WfbM-Beschäftigter – Ehemaligenbefragung

### 4.4.1 Vorbereitung und Motivation für den Übergang

Eine Frage adressierte die Rolle der WfbM dabei, mögliche Übergänge auf den Arbeitsmarkt zu unterstützen. In der Beschäftigtenbefragung gibt dazu über die Hälfte der Befragten an, dass die Werkstatt die Beschäftigten im Allgemeinen gut auf die Arbeit auf dem Arbeitsmarkt vorbereite. In der Ehemaligenbefragung stimmt dem nur knapp ein Drittel der Befragten zu. Bei den befragten Ehemaligen fühlen sich zugleich 60% persönlich gut oder sehr gut durch die Werkstatt auf den Arbeitsmarkt vorbereitet. Es gibt hier bei den Ehemaligen also einen Unterschied zwischen der allgemeinen Einschätzung und der persönlichen Erfahrung der konkret erhaltenen Unterstützung durch die Werkstatt, den Wechsel vorzubereiten.

Die wichtigsten Motivationsgründe für den Übergang waren für die Befragten dabei der höhere Lohn auf dem Arbeitsplatz (85% mit mehr oder sehr wichtig) und die Tatsache, Geld alleine und ohne Unterstützung verdienen zu können (77%), etwas Neues zu lernen (73%) und berufliche Perspektiven zu entwickeln (80%). Im Gegensatz dazu unterschied sich in der Beschäftigtenbefragung der Anteil der Personen, die den höheren Lohn als mehr oder sehr wichtig einschätzten, nur gering von den anderen genannten Gründen. Deutlich häufiger als in der Ehemaligenbefragung (69%) wurde in der Beschäftigtenbefragung stattdessen der Wunsch, mehr Anerkennung für die eigene Arbeit zu erhalten, als mehr oder sehr wichtig bezeichnet (91%).



Die wichtigsten Hinderungsgründe für den Arbeitsmarktübergang bilden nach Einschätzung der Ehemaligen für viele Werkstattbeschäftigte unter anderem zu hohe Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, der fehlende Wechselwunsch, oder auch das fehlende Zutrauen, die Arbeit außerhalb von Werkstätten schaffen zu können. Furcht vor Diskriminierung (sich am neuen Arbeitsplatz von der Kollegenschaft nicht ernstgenommen fühlen) wurde in der Ehemaligenbefragung ebenfalls als ein Hinderungsgrund genannt (siehe Abbildung 34).

**Abbildung 34: Hinderungsgründe beim Wechsel (Ehemaligenbefragung)**

	Gesamt	Geschlecht	
		männlich	weiblich
Viele fühlen sich in der Werkstatt wohl, wollen nicht wechseln	59,4	75,0	41,7
Für viele sind Anforderungen zu hoch	56,3	58,3	58,3
Viele fürchten, dann nicht ernstgenommen zu werden	50,0	52,8	54,2
Viele trauen sich die Arbeit außerhalb von Werkstätten nicht zu	48,4	52,8	50,0
Werkstätten versuchen, ihre stärkeren Mitarbeiter zu halten	35,9	41,7	29,2
Arbeitgeber kennen die Unterstützungsmöglichkeiten nicht gut genug	35,9	38,9	37,5
Viele fürchten, kein Rückkehrrecht zu haben	35,9	41,7	33,3
Werkstätten tun nicht genug dafür, Übergänge zu unterstützen	21,9	25,0	20,8
Arbeitgeber haben Vorurteile gegenüber Werkstattbeschäftigten	21,9	13,9	33,3
Viele befürchten eine geringere Rente	18,8	16,7	25,0
Viele fürchten, durch einen Wechsel weniger Lohn zu verdienen	14,1	13,9	12,5

Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=160. **Frage:** Was sind aus Ihrer Sicht die Gründe dafür, dass nicht mehr Beschäftigte aus dem Arbeitsbereich der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln?

#### 4.4.2 Der Übergangsprozess

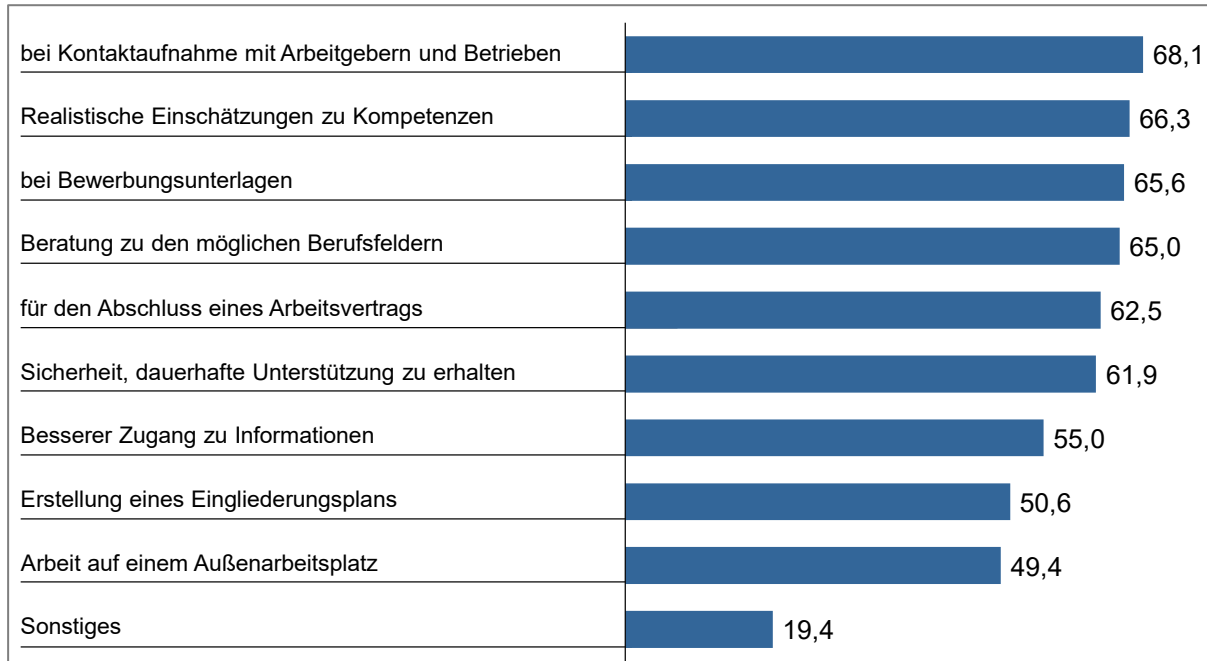
Eine Frage richtete sich darauf, ob der Versuch des Übergangs auf den Arbeitsmarkt vor allem auf Eigeninitiative zurückgeht oder ob jemand anderes einen Anstoß oder eine Ermutigung dazu gegeben hat. Diesbezüglich geben über die Hälfte der Befragungspersonen an, sich selbst ermutigt zu haben, über einen Übergang auf den Arbeitsmarkt nachzudenken. Des Weiteren nannten 38% ihre Familie und je etwa ein Viertel die oder den Gruppenleiter/-in der WfbM oder jemand anderes aus der WfbM als ermutigende Personen. Befragte mit einer seelischen oder psychischen Beeinträchtigung/Behinderung gaben dabei überdurchschnittlich häufig sich selbst als Initiator der Übergangsaktivitäten an (70%).

Als wichtige Unterstützungsinstanzen für den konkreten Übergangsprozess werden vor allem Mitarbeitende der Werkstatt (z.B. die Leitung, begleitende Dienste, hauptamtliche Mitarbeitende) (43%), die Familie (33%), der zukünftige Arbeitgeber (30%), der Integrationsfachdienst (24%) und die Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter (15%) genannt.

Übergangswillige Werkstattbeschäftigte werden dabei vor allem bei der Kontaktaufnahme mit Arbeitgebern und Betrieben (68%), durch Geben von realistischen Einschätzungen zu den vorhandenen eigenen Kompetenzen (66%), bei Bewerbungsunterlagen (66%), der Beratung zu

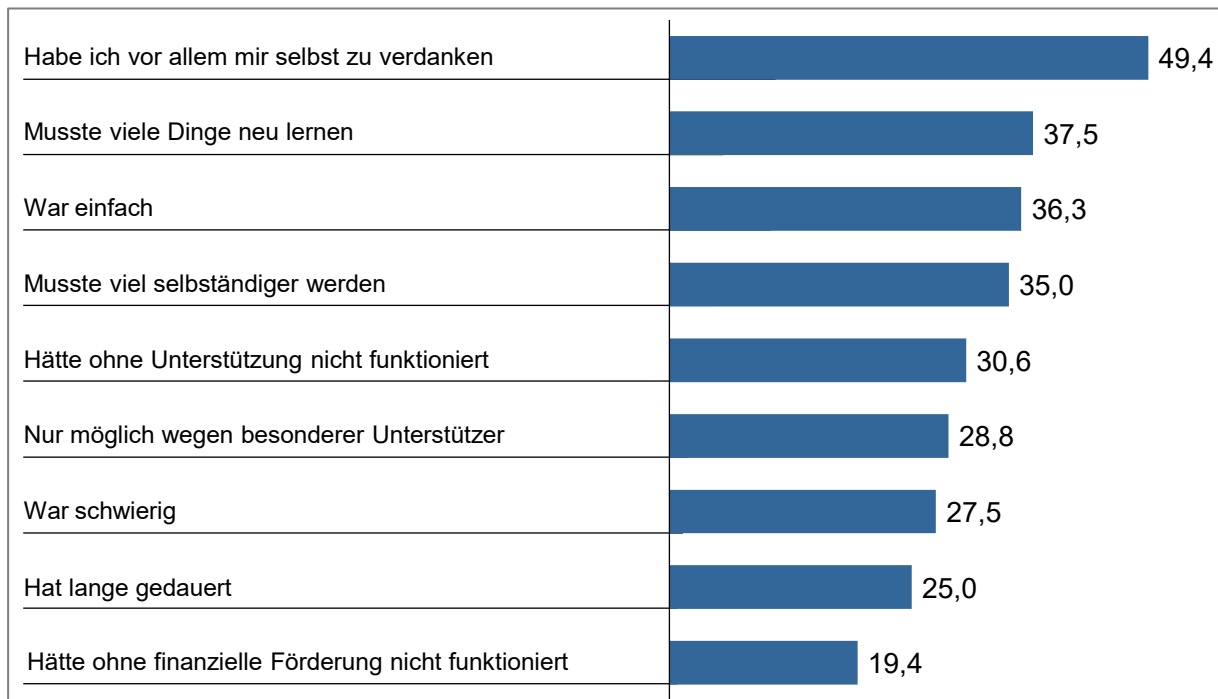
möglichen Berufsfeldern oder Arbeitsbereichen (65%) sowie der Unterstützung für den Abschluss eines Arbeitsvertrags (63%) unterstützt.

**Abbildung 35: Unterstützung beim Übergang**



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=160. **Frage:** Und jetzt nochmal ganz allgemein gefragt: Welche Formen an Unterstützung wären für wechselwillige Werkstatt-Beschäftigte besonders wichtig, um sie auf den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten?

Der Übergangsprozess an sich dauerte für knapp zwei Drittel der Befragten insgesamt unter 5 Jahren an (65%) und fand zudem ohne explizite schriftliche Bewerbungen statt (41%). Bei über der Hälfte der Befragten wurde der Übergang durch staatliche Gelder unterstützt (56%), wobei es sich mehrheitlich um den Eingliederungszuschuss (35%) und das Budget für Arbeit (34%) handelte, das Instrument der Unterstützten Beschäftigung spielt nur eine relativ geringe Rolle (9%). Knapp die Hälfte der Befragten finden, dass sie sich den Übergang vor allem sich selbst zu verdanken haben (49%). Außerdem war der Übergangsprozess für mehr als ein Drittel dadurch gekennzeichnet, viele Dinge neu erlernen zu müssen (38%), wurde zugleich aber als einfach erlebt (36%).

**Abbildung 36: Erfahrung mit dem Übergang aus der Werkstatt**

Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=160. **Frage:** Im Rückblick, wie bewerten Sie diesen Übergangsprozess von der Werkstatt zum allgemeinen Arbeitsmarkt insgesamt?

#### 4.4.3 Rückkehrwünsche

Von den Befragten, die zum Befragungszeitpunkt auf dem Arbeitsmarkt oder nicht erwerbstätig waren, zeigten sich in der Befragung nur sehr wenige daran interessiert, in eine WfbM zurückzukehren (9%). Die wenigen Befragten mit einem Rückkehrwunsch in die WfbM finden die Arbeit auf dem Arbeitsmarkt vor allem als zu stressig und fühlen sich auf dem Arbeitsmarkt im Gegensatz zur WfbM nicht sicher. Fehlender Rückhalt und Unterstützung durch Kolleginnen und Kollegen und Betrieb sind weitere relevante Faktoren für einen Rückkehrwunsch.

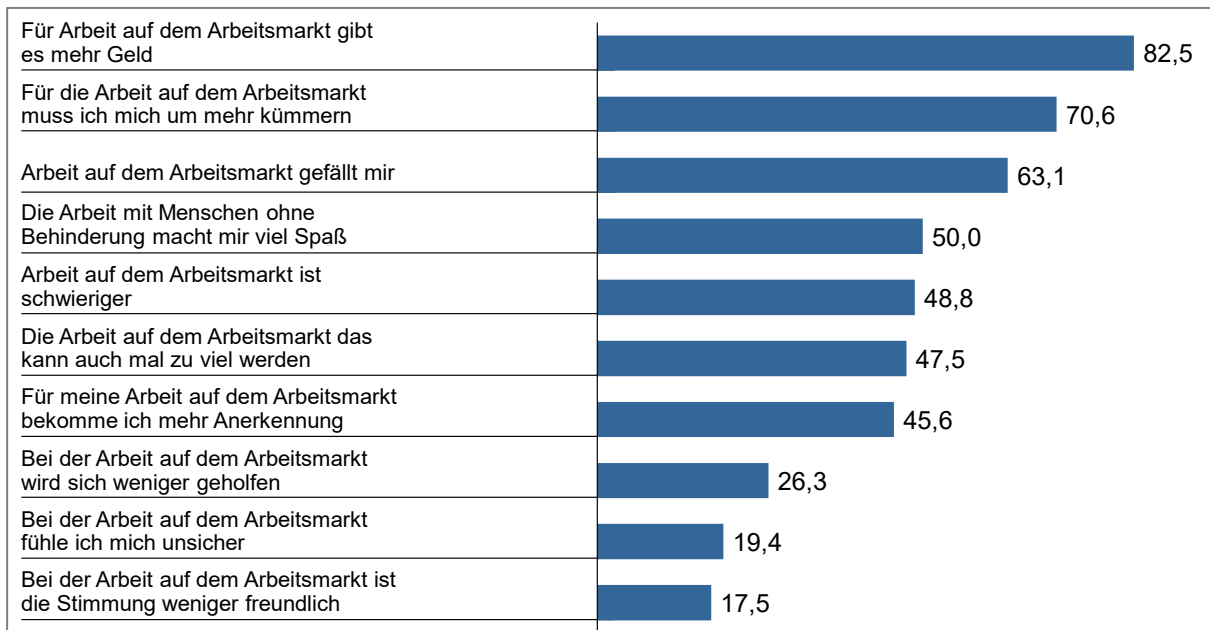
#### 4.4.4 Unterschiede zwischen allgemeinem Arbeitsmarkt und WfbM

Beim direkten Vergleich zwischen der Arbeit in der WfbM und der Arbeit auf dem Arbeitsmarkt zeichnet sich der Arbeitsmarkt für den Großteil der Befragten vor allem durch das höhere Lohnniveau auf dem Arbeitsmarkt aus (83%). Außerdem müsse sich auch selbstständig um mehr Dinge als in der WfbM gekümmert werden (71%). Die Arbeit auf dem Arbeitsmarkt macht knapp zwei Dritteln der Befragten mehr Spaß als die Arbeit in der WfbM (63%). Auf dem Arbeitsmarkt sei gegenseitige Hilfe seltener als in der WfbM, findet ein Viertel der Befragten. Und ein Fünftel nimmt die Stimmung auf dem Arbeitsmarkt als unfreundlicher wahr als in der WfbM.

Auffällig ist, dass diese Einschätzung sich je nach aktuellem Beschäftigungsstatus unterscheidet. Im Vergleich der Befragten, die auf dem Arbeitsmarkt arbeiten, mit denen, die wieder in einer WfbM arbeiten, berichtet ein deutlich höherer Anteil der aktuell auf dem Arbeitsmarkt Arbeitenden, dass diese Arbeit zwar schwieriger ist (49 vs. 37%) und man sich mehr kümmern muss (75 vs. 47%), jedoch auch besser gefällt (67 vs. 47%). Außerdem bewerten diese die Arbeit auf dem Arbeitsmarkt auch als besser bezahlt (86 vs. 68%) und als besser anerkannt (53 vs. 16%). Zugleich berichten deutlich mehr

auf dem Arbeitsmarkt Arbeitende, dass die Arbeit dort auch mal überfordernd ist (51 vs. 16%). Die Befragten, die wieder in der WfbM arbeiteten, empfanden die Arbeit auf dem Arbeitsmarkt hingegen zu einem deutlich höheren Anteil als unsicher als die auf dem Arbeitsmarkt Tätigen (32 vs. 17%). Dies könnte auch ein wichtiger Grund für die Rückkehrentscheidung dieser Befragten sein. Wichtiger Hinweis dabei: Die dargestellten Vergleichswerte sollten zurückhaltend interpretiert werden und erlauben keine Verallgemeinerungen, da hier die absolute Fallzahl der wieder in einer WfbM arbeitenden Befragten sehr klein ist.

**Abbildung 37: Vergleichende Bewertung zwischen WfbM und Arbeitsmarkt**



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=160.

**Frage:** Wenn Sie Ihre Erfahrungen zum Arbeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit dem Arbeiten in der Werkstatt einmal vergleichen. Was finden Sie?

## 4.5 Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt aus Sicht von Angehörigen, Betreuungs- und Vertrauenspersonen

### 4.5.1 Unterstützung von Übergängen auf den Arbeitsmarkt

Die befragten Angehörigen, Vertrauten und Betreuungsverantwortlichen wurden gefragt, wie gut Übergänge von WfbM-Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch die rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen unterstützt werden. Die Antworten fallen eher zurückhaltend aus. Insgesamt 63% erachten die institutionellen Rahmenbedingungen als (eher) wenig förderlich für Umsetzung und Gelingen von Arbeitsmarktübergängen; nur 24% meinen, dass diese Rahmenbedingungen /eher) viel zu solchen Übergängen beitragen.

Eine Tätigkeit im Arbeitsbereich wird überdies von 39% der Befragten als gute oder sehr gute Vorbereitung für eine Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt angesehen, 47% sind gegenteiliger Ansicht; 14% bleiben hierzu unentschieden und verzichten auf eine Angabe. Eine Tätigkeit auf einem ausgelagerten Arbeitsplatz (Außenarbeitsplatz) wird etwas besser eingeschätzt. Hier sind es 48%, die einen Außenarbeitsplatz als gute oder sehr gute Vorbereitung für eine Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt einschätzen, 33% verneinen dies. Hier sind sogar 19% unentschieden und bleiben ohne

Angabe; dies könnte – wie wir oben schon ähnlich in Bezug auf die Werkstattbeschäftigten überlegt hatten – mit fehlenden Kenntnissen oder Erfahrungswissen mit dieser Tätigkeitsvariante zusammenhängen.

Eine weitere Frage an die Angehörigen, Betreuenden und Vertrauten lautete, welche Formen der Unterstützung für wechselwillige WfbM-Beschäftigte besonders wichtig wären, um einen möglichen Übergang auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten. Drei Faktoren wurden diesbezüglich jeweils von rund 79 bis 80% der Befragten hervorgehoben: Gespräche/Beratung zu den möglichen Berufsfeldern oder Arbeitsbereichen, Beratung mit Blick auf realistische Einschätzungen zu den vorhandenen Kompetenzen, sowie die Sicherheit, dauerhafte Unterstützung zu erhalten. Auch die Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit Arbeitgebern/Betrieben wurde beinahe so häufig genannt (76%). Andere Formen der Unterstützung, etwa bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen (67%) oder für den Abschluss eines Arbeitsvertrags (64%), ein verbesserter Zugang zu Informationen, was es für Unterstützungs- oder Beratungsangebote gibt (63%), oder auch die Erstellung eines Eingliederungsplans, werden auch häufig genannt (59%), fallen aber mit Abstand hinter die drei favorisierten Faktoren zurück. Die Arbeit auf einem ausgelagerten Arbeitsplatz der WfbM (Außenarbeitsplatz) wird nur von 54% der Befragten als besonders wichtige Form der Unterstützung eines Wechsels auf den Arbeitsmarkt eingeschätzt.

Im Anschluss wurde gefragt, welche Akteure für Unterstützung besonders wichtig seien, um das Gelingen eines Übergangsprozesses zu befördern. Das Ergebnis ist deutlich. Aus Sicht von Angehörigen, Betreuenden und Vertrauten bilden Akteure aus der Werkstatt sowie der künftige Arbeitgeber die wichtigsten Akteure, damit der Übergang gelingen kann (siehe Tabelle 47). Mit Abstand folgen Familienangehörige und Träger der Eingliederungshilfe (je 70%). Weitere institutionelle Akteure (Integrationsfachdienst, Arbeitsagentur, Jobcenter, EUTB, Integrationsamt) werden überdies als wichtigere Unterstützer eingeschätzt als Personen aus dem persönlichen oder kollegialen Umfeld.

**Tabelle 47: Akteure als Unterstützer von Arbeitsmarktübergängen**

	Nicht wichtig oder eher nicht wichtig	Wichtig oder eher wichtig
Akteure der Werkstatt (Leitung, begleitende Dienste, Werkstatttrat, hauptamtliche MA)	4,3	87,0
Der zukünftige Arbeitgeber	3,4	85,3
Familienangehörige	14,1	70,3
Träger der Eingliederungshilfe	14,0	69,0
Integrationsfachdienst (IFD)	17,7	56,1
AA/JC	28,8	52,5
EUTB	21,2	52,5
Integrationsamt	22,4	50,8
Die Partnerin, der Partner	22,0	48,6
Kolleg*innen aus der Werkstatt	31,3	44,1
Freund*innen	28,6	44,0
Andere Beratungsstellen oder Einrichtungen	26,5	43,3

Quelle: infas, Angaben in Prozent, n=2.510 Befragte. Frage: Und welche Akteure sind aus Ihrer Sicht besonders wichtig, um das Gelingen eines Übergangsprozesses aus der WfbM zu unterstützen?

Die Angehörigen, Betreuende und Vertraute wurden in einer offenen Abfrage auch danach gefragt, was sie als wichtigsten Faktor für einen gelingenden Wechsel von der Werkstatt auf den Arbeitsmarkt erachten. Hier werden zum Teil ähnliche Dinge genannt wie bei den Formen der Unterstützung. Praktika zur Erprobung, individuelle Förderung und Begleitung des Übergangsprozesses, kontinuierliche Betreuung durch feste Personen im Betrieb, gute Vernetzung und Kooperation des persönlichen und professionellen Akteursumfelds, klare Rückkehroption in die WfbM, aber auch Verständnis und praktische, personenzentrierte Unterstützung durch die aufnehmenden Arbeitgeber. Auch die Betriebe benötigten hierfür mehr oder bessere Beratung. Außerdem wird auch ein freundliches kollegiales Umfeld im Arbeitsmarktbetrieb als ein wichtiger Faktor genannt. Von vielen Antwortenden wird betont, dass die individuellen Möglichkeiten und notwendigen Unterstützungsmaßnahmen für die Arbeitsmarktaktivität für jeden Menschen nüchtern und realistisch eingeschätzt werden müssten, so dass keine Überforderungseffekte entstehen. Es gibt auch Stimmen insbesondere von Eltern (oder anderen Angehörigen), die einen Arbeitsmarktübergang aufgrund von erwarteter Überforderung explizit nicht wünschen und für schwerstbehinderte Menschen nicht für sinnvoll halten.

#### 4.5.2 Hinderliche Faktoren für Übergänge auf den Arbeitsmarkt

Abschließend wurden die Angehörigen, Vertrauten und Betreuungsverantwortlichen nach den möglichen Gründen für die nur wenigen Übergänge von Werkstattbeschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt befragt. Am häufigsten wird dabei der Aussage zugestimmt, dass die Anforderungen im Arbeitsmarkt für viele WfbM-Beschäftigte zu hoch seien (84%). Als zweithäufigster Grund wird der Aussage zugestimmt, dass ein Wechsel auf den Arbeitsmarkt von vielen Werkstattbeschäftigten gar nicht gewünscht sei, da sich diese in der Werkstatt wohlfühlten (81%). Häufig genannte Begründungen, warum so wenig Arbeitsmarktübergänge stattfinden, bilden auch mögliche Ängste vor Ausgrenzung durch Vorgesetzte oder Kollegenschaft sowie fehlendes Selbstvertrauen der Werkstattbeschäftigten darin, einer Arbeit auf dem Arbeitsmarkt gewachsen zu sein (je 79%).

Aber auch die Arbeitgeberseite trägt aus Sicht der Befragten nennenswert dazu bei, dass so wenige Übergänge stattfinden. So stimmen 78% der befragten Angehörigen, Vertrauten und Betreuungsverantwortlichen der Aussage zu, dass Arbeitgeber die Unterstützungsmöglichkeiten nicht gut genug kennen würden. Und 73% gehen davon aus, dass Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts Vorurteile gegenüber WfbM-Beschäftigten haben. Als wenig bedeutsam erachten die Angehörigen, Vertrauten und Betreuungsverantwortlichen dagegen mögliche Befürchtungen der Werkstattbeschäftigten, durch einen Wechsel später eventuell weniger Rente zu bekommen (nur 31% Zustimmung).

**Tabelle 48: Hinderungsgründe für Wechsel auf den Arbeitsmarkt**

	Keine Zustimmung	Zustimmung
Die Anforderungen im Arbeitsmarkt sind für viele WfbM-Beschäftigte zu hoch.	11,8	83,9
Viele Werkstattbeschäftigte fühlen sich in der Werkstatt wohl und wünschen daher keinen Wechsel auf den Arbeitsmarkt.	13,6	81,2
Viele Werkstattbeschäftigte fürchten, von Vorgesetzten oder der Kollegenschaft nicht ernstgenommen oder ausgegrenzt zu werden.	13,2	79,4
Viele Werkstattbeschäftigte trauen sich die Arbeit außerhalb von Werkstatt-Betrieben nicht zu.	14,4	78,7
Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts kennen die Unterstützungsmöglichkeiten nicht gut genug.	12,9	78,1
Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts haben Vorurteile gegen WfbM-Beschäftigte.	19,0	72,7
Es fehlt eine Rentenberatung für Werkstattbeschäftigte.	26,8	59,0
Viele Werkstattbeschäftigte fürchten, kein Rückkehrrecht auf einen Platz in der Werkstatt zu haben.	32,2	58,0
Die Werkstätten versuchen aus wirtschaftlichen Gründen, ihre leistungsstärkeren Mitarbeiter/innen möglichst in der Werkstatt zu halten.	50,8	38,2
Die Werkstätten tun nicht genug dafür, Übergänge zu motivieren und zu unterstützen.	52,2	37,8
Viele Werkstattbeschäftigte fürchten, durch einen Wechsel später weniger Rente zu bekommen.	54,8	31,1
Viele Werkstattbeschäftigte fürchten, durch einen Wechsel weniger Entgelt zu verdienen.	59,0	28,9

Quelle: infas, Angaben in Prozent, n=2.510 Befragte. **Frage:** Was sind aus Ihrer Sicht die Gründe dafür, dass nicht mehr Beschäftigte aus dem Arbeitsbereich der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt übergehen?

#### 4.6 Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt aus Sicht der Werkstatträte und der Frauenbeauftragten

In den qualitativen Interviews bezweifeln viele der befragten Werkstatträte, ob der Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt überhaupt das richtige Ziel für die meisten WfbM-Beschäftigten sei. Zum einen sei zu bezweifeln, ob „alle“ WfbM-Beschäftigte befähigt seien, es auf dem Arbeitsmarkt ohne weitere Unterstützung langfristig „zu schaffen“.<sup>54</sup> Zum anderen wird auch die Inklusionsfähigkeit von Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt thematisiert. Viele Unternehmen wären zwar bereit, über Praktika und Außenarbeitsplätze einen Zugang für Arbeitskräfte aus der WfbM herzustellen, was auch sehr gut funktioniere. Vor einer Übernahme der

<sup>54</sup> „Wenn derjenige das möchte, und [...] es kommt ja auch viel auf die Person an, und sie sich da wohl fühlt – in Ordnung. Nur, viele Unternehmen, die jetzt wen aufnehmen, sind sich irgendwann nicht mehr so bewusst, dass das ein behinderter Mensch ist, und verlangen immer mehr Arbeit. Sie verlangen mehr Leistung. Und dann wird dieser Mensch krank. Dann muss der irgendwann wieder in ein geschütztes Arbeitsverhältnis zurück. Und das ergibt keinen Sinn. Viele von hier fühlen sich hier wohl. Das ist der richtige Ort. Hier haben sie eine Tagesstruktur. Hier sind Freunde. Und ich persönlich habe die WfbM auch gebraucht [...] und für mich war das hier ein Ort, wo ich erstmal abgefangen wurde, und dann konnte ich wieder aufbauen.“

WfbM-Beschäftigten in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis schreckten viele Unternehmen allerdings doch zurück bzw. komme dieses Beschäftigungsverhältnis nur selten zustande. Ein Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis scheiterte dabei in den meisten Fällen am Zugang zum Unternehmen oder an nicht barrierefreien Strukturen.

Darüber hinaus bildet die soziale Inklusion der Werkstattbeschäftigten im Rahmen der WfbM einen wichtigen Faktor dafür, keinen Übergang auf den Arbeitsmarkt anzustreben oder zu versuchen. Die WfbM sei für die meisten Beschäftigten nicht nur Arbeitsstätte, sondern auch identitätsstiftend, psychosoziale Stütze, Dreh- und Angelpunkt sozialer Interaktion, die einzige Möglichkeit zur beruflichen Teilhabe und für viele überhaupt eine der wenigen, wenn nicht gar die einzige Möglichkeit sozialer Teilhabe. Der Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt grenze für viele Beschäftigte somit an einen kompletten Verlust des bestehenden Umfelds und der Alltagsstrukturen. Dies beinhalte für manche Beschäftigte zugleich einen Verlust der stabilisierenden Faktoren, um Arbeitsleistungen auf einem bestimmten Niveau zu erbringen.<sup>55</sup> In diesem Zusammenhang verdecke der Inklusionsgedanke die Tatsache, dass Behinderungs- und Beeinträchtigungsformen auch bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt weiterhin vorhanden sind und durch individuelle Anpassungen des Arbeitsplatzes lediglich teilweise überbrückt oder ausgeglichen werden können. Vormalige Leistungsträger\*innen in der WfbM verlören bei einem Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt teilweise diese Stellung und gehörten dann eher zu den Leistungsschwächeren. In vielen Fällen trage das Vorhandensein von Betreuung, Begleitung und psychosozialer Unterstützung erst dazu bei, dass manche Beschäftigte in WfbM überdurchschnittliche Leistungen erbringen könnten. Fallen diese Rahmenbedingungen durch den Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt weg, könne in manchen Fällen auch die bisherige Leistung nicht mehr erbracht werden.

Ein weiterer Aspekt einer möglichen Übergangsentscheidung betrifft den Anspruch, nach 20 Jahren Beschäftigung in einer WfbM eine Erwerbsminderungsrente beantragen zu können. Ein Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sei für Menschen nach dem EV/BBB denkbar oder für WfbM-Beschäftigte, die noch am Anfang ihrer Beschäftigungszeit bestehen. Für langjährig Beschäftigte mit vergleichsweise kurzer Anwartschaftszeit bis zum Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente würde sich das mit einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verbundene Risiko dagegen nicht mehr lohnen.

Zusammengefasst sei der Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nur begrenzt das beste Mittel, um berufliche Teilhabe herzustellen. Einen guten Mittelweg böten Maßnahmen wie beispielsweise die Außenarbeitsplätze an, die Brücken zwischen allgemeinem Arbeitsmarkt und WfbM bauen und ausbauen können.<sup>56</sup> In der standardisierten Befragung wurde darüber auch die Rolle des Werkstatttrats und der Frauenbeauftragten für die Unterstützung von WfbM-Beschäftigten adressiert, die auf den Arbeitsmarkt wechseln wollen. Diesbezüglich lautet die häufigste Einschätzung von Werkstattträten, nur wenig daran beteiligt zu sein, Beschäftigte beim Wechsel auf den Arbeitsmarkt zu unterstützen (71%). Sofern die Werkstattträte Übergänge unterstützen, geschieht dies am häufigsten durch das Vermitteln von Kontakten zu anderen Unterstützern (56%). Bei den Frauenbeauftragten ergeben sich ganz ähnliche Ergebnisse für die

<sup>55</sup> „Der Wechsel gelingt nur Wenigen. [...] Leute, die vielleicht schon 10, 20 Jahre in der WfbM sind, die wechseln nicht mehr. Da muss man am Anfang die Weichen stellen. Das muss am Anfang (die ersten beiden Jahre) im BBB [...] schon passieren, dass der Mitarbeiter den Wechsel wagen kann. Wenn jemand schon 10, 20 Jahre in der WfbM, die haben sich dann schon so Strukturen festgesetzt [...] und Freunde und Partner, Freizeit [...], berufsbegleitende Angebote. Das gibt es draußen alles gar nicht. Man hat keinen Fahrdienst. Man hat diese Schutzrechte [...] vielleicht draußen nicht und das Verständnis, sich welche erlauben zu können.“

<sup>56</sup> „Dass es die Lösung ist, dass das der Königsweg ist [...] glaube ich nicht. Es ist ein guter Weg, wie wir ihn hier bestreiten mit Außenarbeitsplätzen, muss man aber immer sehen. Wenn ich jetzt hier eine gute Rente bekommen und 'n guten Lohn und jetzt in den Außenarbeitsplatz gehe, dann bin ich automatisch nicht mehr EU-Rentenbezieher [Anm. ISG: Dies gilt nur für Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung].“



Unterstützung von wechselbereiten weiblichen Beschäftigten. Zahlenmäßig fallen faktische Arbeitsmarktübergänge kaum ins Gewicht, wie auch diese Befragungen bestätigen. Demzufolge haben Frauenbeauftragte und Werkstatträte im letzten Jahr durchschnittlich 3 bis 6 vollzogene Wechsel von ihrer jeweiligen Werkstatt auf den Arbeitsmarkt mitbekommen oder begleitet.

## 4.7 Vergleichende Auswertung zu Beschäftigungsalternativen

Für eine ganze Reihe von Themenaspekten wurden in den vier Befragungen der Werkstattbeschäftigten, der Ehemaligen, der Werkstatträte und der Frauenbeauftragten (inhaltlich und formulierungstechnisch) identische Fragen gestellt. Nachfolgend werden die wichtigsten Themenaspekte befragungsübergreifend miteinander verglichen und zusammenfassend bilanziert.

### 4.7.1 Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt: Vorbereitung und Motivation

Mit Blick auf den Wechselwunsch von der WfbM auf den Arbeitsmarkt werden in den vier Befragungen die wichtigsten Motivationsfaktoren dafür punktuell unterschiedlich eingeschätzt. So bildet bei WfbM-Beschäftigten die erwartet höhere Anerkennung für die eigene Arbeit den am häufigsten angeführten Motivationsgrund, um einen Wechsel auf den Arbeitsmarkt zu probieren, wohingegen dieser Faktor bei den anderen Befragungsgruppen eine vergleichsweise geringe Rolle spielt. Für die Ehemaligen und die Werkstatträte ist hingegen das höhere Entgelt der wichtigste Grund für einen möglichen Wechsel; aber auch die Frauenbeauftragten bestätigen dem Aspekt „mehr Geld verdienen“ hohe Relevanz. Aus Sicht der Frauenbeauftragten ist zugleich die Erweiterung der eigenen Fähigkeiten durch die Möglichkeit, etwas Neues zu lernen und eine interessantere Tätigkeit auszuüben, entscheidend. Diese Aspekte werden aber auch von den Werkstatträten in hohem Maße angeführt. In der Gesamtschau geht es also weder ausschließlich nur um mehr Geld oder ausschließlich nur um eine qualitativ bessere und höher wertgeschätzte Arbeit, sondern um beides.

**Tabelle 49: Motivationsfaktoren für Wechsel – Vergleich über Befragungsgruppen**

	Beschäftigte	Ehemalige	Werkstatträte	Frauen-beauftragte
Mehr Geld als in der Werkstatt verdienen	82,0	91,1	92,4	86,3
Etwas Neues lernen	79,4	77,8	90,2	95,8
Eine interessantere, abwechslungsreichere Arbeit	80,1	81,1	86,6	91,9
Das Geld für den Lebensunterhalt allein und ohne Unterstützung verdienen	82,0	82,2	83,6	82,1
Mehr Anerkennung für die Arbeit erhalten	90,9	73,3	74,0	75,5
Eine berufliche Perspektive entwickeln	-	85,6	81,8	85,4
Gleichberechtigt mit Menschen ohne Behinderung zusammenarbeiten	54,2	70,0	82,8	84,8

Quelle: infas. Angaben in Prozent, n= 1.294 Befragte aus Beschäftigtenbefragung, n=90 Befragte aus Ehemaligenbefragung, nur Alltagssprache), n=396 Befragte aus Werkstatträtebefragung und n=335 Befragte aus Frauenbeauftragtenbefragung; Summe Eher wichtig/Sehr wichtig. **Fragen:** *Beschäftigtenbefragung:* Wenn Sie in einem Betrieb arbeiten könnten, der keine Werkstatt ist: Wie wichtig wäre Ihnen dabei ...? *Ehemaligenbefragung:* Wie wichtig waren Ihnen die folgenden Gründe beim Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt? *Werkstatträte- und Frauenbeauftragtenbefragung:* Was meinen Sie: Wie wichtig sind die folgenden Gründe für Beschäftigte in der Werkstatt, um zu einem Betrieb auf dem Arbeitsmarkt wechseln zu wollen?

Wichtig für einen möglichen Wechsel von der Werkstatt auf den Arbeitsmarkt sind nicht nur unterstützende Personen und Instanzen, sondern auch unterstützende Rahmenbedingungen und konkrete Hilfe, um die Arbeitsmarktaktivität in der Praxis ausüben zu können. Als besonders wichtig erachten dabei alle vier Befragungsgruppen übereinstimmend eine gute, umfassende Beratung und Information im Vorfeld des Übergangs. Auch Hilfeleistungen zum Kennenlernen von Betrieben und zu Bewerbungsprozessen und -unterlagen sind aus Sicht der Befragten von hoher Wichtigkeit, damit ein Übergangsprozess aussichtsreich gestaltet wird.

**Tabelle 50: Unterstützende Maßnahmen für Wechsel – Vergleich über Befragungsgruppen**

	Beschäftigte	Ehemalige	Werkstatt- räte	Frauen- beauftragte
Wenn die Beschäftigten zum Wechsel beraten werden und mehr Infos erhalten.	26,2	71,2*	98,0	96,4
Eine Arbeit auf einem ausgelagerten Arbeitsplatz der WfbM	16,0	54,1	78,3	75,2
Hilfe, um Betriebe kennenzulernen	23,7	74,7	97,7	96,7
Hilfe bei der Bewerbung	24,7**	71,9	96,4	95,2
Wenn die Beschäftigten ihren Arbeitsweg alleine schaffen.	17,3	-	76,0	75,2
Wenn die Beschäftigten eine eigene Wohnung haben.	14,3	-	19,4	27,3
Wenn die Beschäftigten auf der neuen Arbeit Unterstützung bekommen.	22,4	67,8*	95,2	93,4
Wenn der neue Betrieb barrierefrei ist.	8,6	-	90,3	90,7

Quelle: infas. Angaben in Prozent, n= 3.773 Befragte aus Beschäftigtenbefragung, n=146 Befragte aus Ehemaligenbefragung, n=392 Befragte aus Befragung der Werkstatträte und n=334 Befragte aus Befragung der Frauenbeauftragten. Beschäftigtenbefragung: Anteil genannt bei Mehrfachnennung; Ehemaligenbefragung: Anteil genannt bei Mehrfachnennung; Werkstatträte- und Frauenbeauftragtenbefragung: Summe Eher wichtig/Sehr wichtig. **Fragen:** *Beschäftigtenbefragung:* Was würde Ihnen helfen, in einen Betrieb zu wechseln, der keine Werkstatt ist? *Ehemaligenbefragung:* Welche Formen an Unterstützung wären für wechselwillige Werkstatt-Beschäftigte besonders wichtig, um sie auf den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten? *Werkstatträte- und Frauenbeauftragtenbefragung:* Was ist aus Ihrer Erfahrung als Werkstattrat/Frauenbeauftragte wichtig, damit ein Wechsel von der Werkstatt zu einem Betrieb auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich ist? \*Item leicht anders formuliert; \*\*Item nur in Alltagssprache-Version beinhaltet

#### 4.7.2 Beschäftigungsalternative Arbeitsmarkt: Unterstützende und hemmende Faktoren

Gefragt wurde auch danach, welche Instanzen beim Übergang geholfen haben und wie wichtig die Unterstützer jeweils für den Übergangsprozess sind. Als häufigste Unterstützergruppe benennen Ehemalige, Werkstatträte und Frauenbeauftragte dabei die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der WfbM, gefolgt vom zukünftigen Arbeitgeber und Familienangehörigen.

**Tabelle 51: Unterstützungsinstanzen – Vergleich über Befragungsgruppen (Auswahl)**

	Ehemaligen	Werkstatträte	Frauen- beauftragte
Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Werkstatt (Leitung, begleitende Dienste, hauptamtliche Mitarbeiter/innen)	56,2	97,8	93,2
Die Agentur für Arbeit	31,5*	49,5	63,0
Das Jobcenter	-	36,3	49,3
Träger der Eingliederungshilfe	24,7	55,0	63,0
Integrationsfachdienst (IFD)	23,6*	69,2	67,1
Integrationsamt	-	45,1	50,7
Eine Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (EUTB)	3,4	46,1	50,7
Andere Beratungsstellen oder Einrichtungen	13,5	37,4	49,3
Die Partnerin, der Partner	16,9	61,5	57,5
Familienangehörige	41,6	71,4	68,5
Freunde/Freundinnen	25,8	60,4	61,6
Kolleginnen/Kollegen aus der Werkstatt	13,5	56,0	60,3
Werkstattrat	4,5	57,1	56,2
Frauenbeauftragte	-	46,2	53,4
Der zukünftige Arbeitgeber	39,3	72,5	68,5

Quelle: ifas. Angaben in Prozent, n=89 Befragte aus Ehemaligenbefragung, n=91 Befragte aus Werkstatträtebefragung und n=73 Befragte aus Befragung der Frauenbeauftragten; Anteil Ja-Angaben. **Frage:** Wer hat Ihnen geholfen, von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln? Hinweis: Frage in Beschäftigtenbefragung nicht gestellt. Frage war jeweils nur in den Alltagssprache-Varianten der Fragebögen enthalten. \*In der Ehemaligenbefragung waren die Items Agentur für Arbeit/Jobcenter und Integrationsfachdienst (IFD)/Integrationsamt zusammengefasst.

Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in der Wichtigkeitseinschätzung der Unterstützungsinstanzen wider. So beurteilten fast alle Befragten aus den vier Teilerhebungen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WfbM als Unterstützungsinstanz angeführt hatten, diese auch als wichtig (Summe eher wichtig/sehr wichtig, 87 bis 92%), ebenso den zukünftigen Arbeitgeber (74 bis 97%). Außerdem wurde befragungsübergreifend die Wichtigkeit von Familienangehörigen als Unterstützungsinstanz herausgehoben (70 bis 89%).

**Tabelle 52: Unterstützungsinstanzen – Vergleich über Befragungsgruppen (Wichtigkeit)**

	Ehemalige	Werkstatt- räte	Frauen- beauftragte
Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Werkstatt (Leitung, begleitende Dienste, hauptamtliche Mitarbeiter/innen)	89,6	92,1	86,8
Die Agentur für Arbeit	61,5*	62,2	54,4
Das Jobcenter	-	60,6	52,8
Träger der Eingliederungshilfe	71,4	76,0	69,6
Integrationsfachdienst (IFD)	81,0*	76,2	67,4
Integrationsamt	-	65,9	46,0
Eine Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (EUTB)	66,7	64,3	64,9
Andere Beratungsstellen oder Einrichtungen	83,3	55,9	55,6
Die Partnerin, der Partner	80,0	78,6	64,3
Familienangehörige	88,9	81,5	70,0
Freunde/Freundinnen	87,0	72,7	55,6
Kolleginnen/Kollegen aus der Werkstatt	75,0	56,9	59,1
Werkstattrat	75,0	63,5	65,9
Frauenbeauftragte	-	57,1	74,4
Der zukünftige Arbeitgeber	97,1	87,9	74,0

Quelle: infas. Angaben in Prozent, jeweils die Befragten, die die Unterstützungsinstanz mit „Ja“ ausgewählt hatten (pro Item und Befragungsgruppe unterschiedlich viele); Anteil Eher wichtig/Sehr wichtig. **Frage:** Bitte geben Sie auch an, wie wichtig Sie die einzelnen Unterstützer finden. Hinweis: Frage in Beschäftigtenbefragung nicht gestellt. Frage war jeweils nur in den Alltagssprache-Varianten der Fragebögen enthalten. \*In der Ehemaligenbefragung waren die Items Agentur für Arbeit/Jobcenter und Integrationsfachdienst (IFD)/Integrationsamt zusammengefasst.

Die Rolle der Werkstatt beim Wechsel von Beschäftigten auf den Arbeitsmarkt wird von den verschiedenen Befragungsgruppen unterschiedlich eingeschätzt. So findet etwas mehr als die Hälfte der befragten Beschäftigten, dass die Werkstatt gut auf die Arbeit in einem Betrieb vorbereite (56%), unter den befragten Ehemaligen bejahen dies sogar nur ein Drittel (34%). Mehr als die Hälfte der befragten Ehemaligen meint dagegen, dass die Arbeit in der WfbM sie selbst gut bis sehr gut vorbereitet habe (59%). Der Mehrheit der Werkstatträte und Frauenbeauftragte zufolge unterstütze die Werkstatt beim Übergang eher viel bis sehr viel (70% und 77%).

Von besonderem Interesse war in diesem Kontext auch die Einschätzung der Frauenbeauftragten, ob es Hilfen oder Unterstützungsangebote geben würde, die gerade Frauen dabei unterstützen würden, erfolgreich zu einem Betrieb auf dem Arbeitsmarkt zu wechseln. Besonders häufig wurden hier die individuelle Beratung und Unterstützung zum und beim Übergang genannt. Eine Vertrauens- oder Bezugsperson, die den Übergangsprozess begleite und auch emotionale Unterstützung leiste, wurde als weitere sehr wichtige Hilfe genannt. Auch wurde angemerkt, dass eine Frau in dieser Position hier vermutlich noch konkreter und spezifischer auf die Bedürfnisse, Interessen und Schwierigkeiten der Frauen eingehen könnte. Des Weiteren wurden (frauenspezifische) Bewerbungstrainings und der soziale Dienst als Ansprechstelle herausgestellt. Viele Frauenbeauftragten meldeten auch zurück, dass ein wichtiger Prozess beim Übergang auch das „Mut machen“ für den Wechsel an sich sei, der gerade für die weiblichen WfbM-Beschäftigten besonders wichtig sei, um den ersten Schritt beim Wechsel zu gehen.

**Tabelle 53: Hinderungsgründe – Vergleich über Befragungsgruppen**

	Beschäftigte	Ehemalige*	Werkstatt- räte	Frauen- beauftragte
Viele Werkstattbeschäftigte fühlen sich in der Werkstatt wohl und wollen nicht auf den Arbeitsmarkt wechseln.	70,6**	67,4	90,8	90,5
Die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt sind für viele Werkstattbeschäftigte zu hoch.		75,3	84,5	84,0
Die Werkstätten tun nicht genug dafür, Übergänge zu unterstützen.	24,0	43,8	23,8	18,7
Die Werkstätten versuchen, ihre leistungstärkeren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglichst in der Werkstatt zu halten.		43,8	53,5	47,8
Viele Werkstattbeschäftigte fürchten, durch einen Wechsel später weniger Rente zu bekommen.	29,4**	49,4	50,5	43,0
Arbeitgeber haben Vorurteile gegenüber Werkstattbeschäftigten.		74,2	55,3	49,0
Arbeitgeber kennen die Unterstützungsmöglichkeiten nicht gut genug.	67,3**	74,2	79,5	71,8
Viele Werkstattbeschäftigte trauen sich die Arbeit außerhalb von Werkstätten nicht zu.	52,1	73,0	84,0	78,6
Viele Werkstattbeschäftigte fürchten, durch einen Wechsel weniger Geld zu verdienen.	21,6	24,7	24,5	30,3
Viele Werkstattbeschäftigte fürchten, nicht mehr in die Werkstatt zurückkehren zu können.	44,8	47,2	48,3	41,3
Viele Werkstattbeschäftigte fürchten, am neuen Arbeitsplatz von der Kollegenschaft nicht ernstgenommen zu werden.	51,0	71,9	80,5	73,9
Es fehlt eine Rentenberatung für Werkstattbeschäftigte.	-	-	47,3	40,7

Quelle: infas. Angaben in Prozent, n= 1.335 Befragte aus Beschäftigtenbefragung, nur Alltagssprache; n=89 Befragte aus Ehemaligenbefragung, nur Alltagssprache; n=400 Befragte aus Werkstattträtebefragung und n=337 Befragte aus Frauenbeauftragtenbefragung; Beschäftigtenbefragung: Anteil Ja-Angaben Ehemaligenbefragung, Werkstattträte- und Frauenbeauftragtenbefragung: Summe Skala-Angaben 3 und 4. **Fragen:** *Beschäftigtenbefragung:* Es gibt auch Gründe, die einen davon abhalten können, in einen Betrieb zu wechseln, der keine Werkstatt ist. Wie ist das bei Ihnen? *Befragungen Ehemalige, Werkstattträte- und Frauenbeauftragte:* Was sind aus Ihrer Sicht die Gründe dafür, dass nicht mehr Beschäftigte aus dem Arbeitsbereich der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln? \*Items nur in Alltagssprache gestellt \*\*Item leicht anders formuliert.

Neben den förderlichen Faktoren wurde auch nach Hemmnissen oder Hinderungsgründen für (Planung oder Realisierung von) Arbeitsmarktübergängen gefragt. Diese Fragenbatterie wurde wiederum in allen Teilbefragungen (Beschäftigtenbefragung, Ehemaligenbefragung, Werkstattträte-

und Frauenbeauftragtenbefragung) eingesetzt. Die verschiedenen Befragungsgruppen benennen im Wesentlichen dieselben Haupthinderungsgründe. Zuvorderst ist dabei die Einschätzung anzuführen, wonach sich viele Werkstattbeschäftigte in der WfbM wohl fühlen und deswegen nicht wechseln wollen. Relative Übereinstimmung besteht zudem darüber, dass die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt für viele Werkstattbeschäftigte zu hoch seien und sich diese die Arbeit daher nicht zutrauten. Aber auch arbeitgeberseitige Hinderungsgründe werden ziemlich häufig als stichhaltig bestätigt. Zum einen gehen Befragte von Vorurteilen gegenüber WfbM-Beschäftigten aus, zum anderen seien Arbeitgebern die Unterstützungsmöglichkeiten für WfbM-Beschäftigte nicht hinreichend bekannt.

Aus Perspektive der befragten Frauenbeauftragten sei überdies gerade bei Frauen häufiger die Befürchtung vorhanden, den Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt nicht gerecht werden zu können. Dieser Grund halte speziell Frauen davon ab, zu einem Betrieb auf dem Arbeitsmarkt wechseln zu wollen. Ein Wechsel auf den Arbeitsmarkt könnte auch mit dem Risiko verbunden sein, nicht ernst genommen zu werden, auch die konkrete Angst vor Mobbing oder Diskriminierung aufgrund der eigenen Behinderung gilt als Hinderungsgrund für einen Übergang auf den Arbeitsmarkt: Im Gegensatz zur unsicheren Zukunft auf dem Arbeitsmarkt stehe die Sicherheit der WfbM. Viele Frauen fühlten sich in der WfbM wohl; die Werkstatt garantiere ein festes soziales und freundschaftliches Umfeld.

#### 4.8 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Mit Blick auf die Alternativen zur Werkstattbeschäftigung standen bei den Befragungen vor allem der *Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt* im Zentrum. Eine Frage lautete, aus welchen Motiven solch ein Übergang gesucht wurde oder angestrebt wird. Diesbezüglich ist zunächst festzuhalten, dass ein Drittel der Werkstattbeschäftigten aus dem Arbeitsbereich einen Wechsel zumindest überlegenswert findet, zwei Drittel hingegen gar keinen Wechselwunsch haben – weil sie sich in der Werkstatt sowohl von der Tätigkeit als auch hinsichtlich der sozialen Einbindung gut aufgehoben fühlen. Mit Blick auf die Motivationen für einen Wechsel(versuch) auf den Arbeitsmarkt betonen die verschiedenen Befragungen dabei jeweils unterschiedliche Gründe. Für Werkstattbeschäftigte ist die erwartete höhere Anerkennung für die eigene Arbeit besonders wichtig, für ehemalige Werkstattbeschäftigte dagegen vor allem das höhere Entgelt. Frauenbeauftragte betonen wiederum insbesondere die mögliche Erweiterung des Tätigkeitsprofils und Lerneffekte. Insgesamt geht es also um Möglichkeiten, einer Arbeit mit besserer Arbeitsqualität und höherer Wertschätzung nachzugehen und dabei zugleich mehr Geld zu verdienen.

Um einen Übergang von der Werkstatt auf den Arbeitsmarkt erfolgreich gestalten zu können, bedarf es allerdings unterstützender Rahmenbedingungen und auch konkreter Hilfen durch unterstützende Personen und Instanzen. Eine gute, umfassende Beratung und Information im Vorfeld des Übergangs sowie Hilfen zum Kennenlernen von Betrieben und zu Bewerbungsprozessen bilden aus Perspektive der vier Befragungen übereinstimmend besonders wichtige Elemente für gelingende Übergangsprozesse. Mit Bezug auf unterstützende Instanzen und Personen betonen ehemalige Werkstattbeschäftigte, Werkstatträte und Frauenbeauftragte vor allem die Rolle von WfbM-Mitarbeitenden, des zukünftigen Arbeitgebers und von Familienangehörigen sowie von Freunden und Freundinnen als häufige beziehungsweise wichtige Unterstützungsinstanzen für den Übergangsprozess.

Hauptgrund für wenig Übergänge auf den Arbeitsmarkt bildet zum einen eine hohe Unsicherheit, einen Wechsel anzustreben, viele wollen in der Werkstattbeschäftigung bleiben (s.o.).

Haupthemmnisse für Übergangsprozesse sind sodann die im Vergleich meist höheren Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, weswegen sich viele Werkstattbeschäftigte diese Arbeit nicht zutrauen. Auch andere Befürchtungen, etwa vor dem Verlust des vertrauten sozialen Umfeldes oder Diskriminierung im neuen Kollegenkreis, mindern die Übergangsmotivation. Bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern werden durch die Befragten häufiger Vorurteile gegenüber WfbM-Beschäftigten sowie fehlende Kenntnisse zu den Unterstützungsmöglichkeiten für Wechslerinnen und Wechsler aus der WfbM vermutet.

Aus zusammenfassender Betrachtung der förderlichen und hemmenden Faktoren für die Initiierung und Gestaltung von Übergangsprozessen kommt es demzufolge vor allem auf breit angelegte Information und Kommunikation für alle Beteiligten an. Dafür bedarf es zunächst aktiver Protagonisten (Werkstattbeschäftigte selbst oder Unterstützungspersonen, die den Prozess federführend in die Hand nehmen). Sodann ginge es um gezielten Abbau von Befürchtungen und Vorbehalten einerseits, starker Erweiterung konkreter Informationen und Kenntnisse sowohl bei WfbM-Beschäftigten als auch auf betrieblicher Seite. Vermutlich werden die Potenziale dazu noch nicht systematisch genug ausgeschöpft, auch wenn ein aktives Übergangsmanagement von Werkstätten und Betrieben hier und dort auch heute schon praktiziert wird.

## 5. Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Analyse

### 5.1 Einleitung

In dieser Expertise<sup>57</sup> sollen im Rahmen eines Unterauftrags für das vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und dem Institut für angewandte Sozialwissenschaften (infas) für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführte Forschungsprojekt die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem in deutschen Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) mit Blick auf ihre Teilhabe am Arbeitsleben untersucht werden.

Dazu ist es erforderlich, übergeordnetes und grundsätzliches Recht aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), hier insbesondere das Recht auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK, aus dem EU-Recht, hier insbesondere die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (RL 2000/78/ EG), und aus dem Verfassungsrecht, hier insbesondere das Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG), zu untersuchen. Da diese insbesondere Verbote enthalten, Menschen wegen ihrer Behinderung zu benachteiligen, ist – ausgehend vom geltenden Recht und ggf. von bekannten Gestaltungsvorschlägen – zu prüfen, welche Gestaltungen des Entgeltsystems verboten und welche ggf. geboten sind, um die Möglichkeiten und Schranken für das Entgeltsystem aufzuzeigen.

Zugleich können damit Grundzüge der rechtlichen Regelung eines zukünftigen Entgeltsystems erkennbar werden. Ein solches ist jedoch nicht allein aus den rechtlichen Rahmenbedingungen zu entwickeln, sondern muss mit den ökonomischen und sozialen Bedingungen in Übereinstimmung gebracht werden, die die empirische Untersuchung erhoben und dargestellt hat. Die Rechtsexpertise beinhaltet keine Entscheidung für ein bestimmtes Entgeltsystem, sondern soll helfen, einen Rahmen abzustecken.

### 5.2 Völkerrecht: UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention<sup>58</sup> konkretisiert und erweitert die schon bestehenden Menschenrechte aus der sog. „Universal Bill of Rights“<sup>59</sup> aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen und stellt heute die Hauptbezugsquelle dar, wenn es um die Rechte von Menschen mit Behinderungen geht.<sup>60</sup> Sie wurde 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen und ist in Deutschland am 26.03.2009 in Kraft getreten<sup>61</sup>. Seitdem wird ihre Bedeutung für die Ausgestaltung des Menschen mit Behinderungen betreffenden Rechts in Deutschland dem Grunde nach anerkannt und vom Gesetzgeber in Bezug genommen. Reichweite und Inhalt der sich daraus ergebenden Rahmenbedingungen für die deutsche Gesetzgebung und Rechtsanwendung sind im Einzelnen Gegenstand umfangreicher und kontroverser Diskussionen.

<sup>57</sup> Die Verfasser\*innen, Clarissa von Drygalski, M.L.E. und Prof. Dr. Felix Welti, danken Julius Treffurth, LL.M., für Unterstützung.

<sup>58</sup> UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 26.03.2009, BGBl. 2008 II, 1419, im Folgenden abgekürzt mit: UN-BRK, Übereinkommen oder die Konvention.

<sup>59</sup> Aus dem Zivilpakt (IPbpr) und dem Sozialpakt (IPwskr) v. 16.12.1966 sowie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte v. 10.12.1948.

<sup>60</sup> Demke, Die UN-Behindertenrechtskonvention, 2014, 23; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 73.

<sup>61</sup> Gemäß Art. 45 Abs. 1 UN-BRK tritt das Übereinkommen 30 Tage nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft. Deutschland hinterlegte diese am 24.02.2009 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen, BGBl. II 2009, 812.



### 5.2.1 Art. 27 UN-BRK – Recht auf Arbeit

In Art. 27 Abs. 1 S. 1 UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit. Dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen<sup>62</sup> und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt und angenommen wird.<sup>63</sup> Art. 27 Abs. 1 S. 2 UN-BRK benennt zahlreiche geeignete Schritte der Vertragsstaaten zu diesem Ziel, darunter das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. a), das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b), die gleichberechtigte Ausübung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. c) und die Förderung von Programmen für die berufliche Rehabilitation (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k).<sup>64</sup>

Den Auslegungen des Rechts auf Arbeit nach Art. 6 IPwskR folgend besteht Einigkeit darüber, dass aus Art. 27 UN-BRK kein Anspruch des Menschen mit Behinderung gegenüber dem Vertragsstaat auf einen konkreten Arbeitsplatz erwachsen soll.<sup>65</sup>

Geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten für behinderte Menschen werden in Art. 27 UN-BRK nicht erwähnt. Es ist daher durch Auslegung zu ermitteln, welche Aussagen Art. 27 UN-BRK zu ihrer grundsätzlichen Vereinbarkeit mit der Konvention trifft und welche Vorgaben er zu ihrer Ausgestaltung enthält.

#### 5.2.1.1 Völkerrechtliche Anforderungen an die Auslegung von Art. 27 UN-BRK

Die Auslegung der Vorschriften der UN-BRK hat unter Anwendung der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)<sup>66</sup> zu erfolgen. Maßgeblich für die Auslegung völkerrechtlicher Regelungen sind gem. Art. 31 Abs. 1 WVK Wortlaut, systematischer Zusammenhang sowie Sinn und Zweck der Konvention.<sup>67</sup> Einzubeziehen in die Sinndeutung sind die allgemeinen Grundsätze, die die Konvention in Art. 3 UN-BRK bestimmt.<sup>68</sup> Zudem kommt den Äußerungen des jeweils zuständigen UN-Fachausschusses (hier der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen) besondere Bedeutung zu (s. Kapitel 5.2.3). Für die Auslegung entscheidend sind nur die authentischen Sprachfassungen, nicht jedoch die amtliche deutsche Übersetzung.<sup>69</sup>

#### 5.2.1.2 Arbeit und Beschäftigung

Die Begriffe Arbeit und Beschäftigung („*work and employment*“), die Art. 27 UN-BRK in der Überschrift benennt, werden in der Vorschrift nicht definiert oder erläutert. Ihnen können jedoch

<sup>62</sup> Offizielle Übersetzung, im englischen Text „inclusive“, in der mittlerweile in der Republik Österreich verkündeten Übersetzung ins Deutsche „inklusive“.

<sup>63</sup> Es handelt sich hierbei um eine Konkretisierung des Rechts auf Arbeit aus Art. 6 IPwskR für Menschen mit Behinderungen.

<sup>64</sup> In Art. 27 Abs. 2 UN-BRK wird das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft geregelt. Dies ist für die Fragestellung des Gutachtens nicht relevant und wird daher im Gutachten nicht thematisiert.

<sup>65</sup> Eichenhofer (2018b), 33; Rothfritz, 403; Trenk-Hinterberger (2015a), 106; Ventegodt Liisberg in: Della Fina/Cera/Palmisano), Art. 27 Rn. 2.

<sup>66</sup> Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, BGBl II 1987, 757. BGBl. II 1985, 926.

<sup>67</sup> Art. 31. WVK. Nach Art. 32 WVK können als ergänzende Auslegungsmittel die historische Auslegung sowie logische Schlüsse (z.B. Umkehrschluss) hinzugezogen werden, sollte nach Art. 31 WVK die Bedeutung unklar bleiben oder zu offensichtlich unvernünftigen Ergebnissen führen, vgl. Trenk-Hinterberger, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Einführung Rn. 51.

<sup>68</sup> Aichele, APuZ 2010, 15.

<sup>69</sup> Nach Art. 50 UN-BRK sind dies der arabische, der chinesische, der englische, der französische, der russische und der spanische Wortlaut der UN-BRK gleichermaßen. Vgl. auch Kotzur / Richter, in: Welke, UN-BRK, Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit im deutschen Recht, Rn. 14.

Anhaltspunkte entnommen werden, die dafür sprechen, dass unter Arbeit primär die Erwerbsarbeit zu verstehen ist und nicht solche Formen der Arbeit, die unentgeltlich als u.a. Eigenarbeit oder Familienarbeit ausgeführt werden.<sup>70</sup> Unter dem in der verbindlichen englischen Fassung verwendeten Begriff „employment“ wird die entlohnte Erwerbstätigkeit verstanden.<sup>71</sup> Darüber hinaus ist „Beschäftigung“ der sozialrechtliche Begriff für eine nichtselbstständige Erwerbstätigkeit (§ 7 SGB IV).<sup>72</sup> Für eine auf entlohnte Erwerbstätigkeit beschränkte Auffassung spricht auch Art. 27 Abs. 1 S. 1 HS 2 UN-BRK, nach dem das Recht auf Arbeit die Möglichkeit beinhaltet, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. Im Wege einer systematischen Auslegung kann darunter im Blick auf den nachfolgenden Art. 28 UN-BRK ein Lebensunterhalt verstanden werden, der einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, möglichst ohne auf staatliche Mindestsicherungsleistungen angewiesen zu sein.<sup>73</sup> Der Wortlaut der Vorschrift hilft bei der Frage, ob geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten ebenfalls unter Arbeit nach Art. 27 UN-BRK fallen, nur eingeschränkt weiter. Das Begriffspaar „Arbeit und Beschäftigung“ spricht zumindest für ein weites Verständnis der Erwerbsarbeit, ebenso die Erwähnung von „Beschäftigungsverhältnisse *gleich welcher Art.*“ in Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit a) UN-BRK.<sup>74</sup> Im Rahmen der systematischen Auslegung und nach Sinn und Zweck der Konvention ist von einem erweiterten Arbeitsbegriff auszugehen, der auch die Arbeit in geschützten Beschäftigungsverhältnissen umfassen kann. Nach dem in der Literatur vertretenen Stufenmodell ist dem Konventionszweck (Art. 1 und Art. 3 UN-BRK) entsprechend das primäre Ziel des Art. 27 UN-BRK, Menschen mit Behinderungen die Erwerbsarbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.<sup>75</sup> Sollte dies jedoch aufgrund der Art und Schwere der Behinderung nicht möglich oder vom Betroffenen nicht gewollt sein, so soll diesen Menschen die Möglichkeit offenstehen, in einem geschützten Rahmen zu arbeiten, dessen Ausgestaltung sich jedoch so weit wie möglich am ersten Arbeitsmarkt ausrichten und durchlässig zu diesem sein soll.<sup>76</sup> Für dieses weite Verständnis spricht der weite persönliche Anwendungsbereich der Vorschrift, der alle Menschen unabhängig vom Grad der Behinderung oder von voller oder dauerhafter Erwerbsminderung im Sinne des deutschen Sozialrechts (§ 43 Abs. 2 S. 2 und 3 SGB VI; § 41 SGB XII) erfasst.<sup>77</sup> Darüber hinaus ist in den Grundsätzen der UN-BRK in Art. 3 lit a) UN-BRK die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, verankert. Dies kann in diesem Zusammenhang so verstanden werden, dass die Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben nicht nur auf den ersten Arbeitsmarkt beschränkt werden darf, sondern auch geschützte Arbeitsräume für die Menschen zur Verfügung stehen sollen, die diese aufgrund von Art und Schwere ihrer Behinderung benötigen oder wollen.<sup>78</sup> Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k) UN-BRK sieht zur Verwirklichung des Rechts auf Arbeit die Förderung von Programmen für die berufliche Rehabilitation ausdrücklich vor, unter die bestimmte Formen der geschützten Beschäftigung, u.a. in Werkstätten subsumiert werden können. Sowohl die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen (Art. 3 lit. a UN-BRK) als auch das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt mit Arbeit zu verdienen, die frei gewählt oder angenommen ist (Art. 27 Abs. 1 S. 1 HS 2 UN-BRK), bedeutet auf der anderen Seite, dass für Menschen mit schwereren Behinderungen die geschützte Beschäftigung nicht die einzige Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben sein darf.<sup>79</sup> So fordert Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. j) UN-BRK die Vertragsstaaten auf, das

<sup>70</sup> Welti/Nachtschatt, 69.

<sup>71</sup> „employment“ umfasst sowohl die abhängige als auch die selbstständige Tätigkeit, so dass auch diese unter Arbeit im Sinne von Art. 27 UN-BRK zu verstehen ist, vgl. auch Trenk-Hinterberger in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Art. 27, Rn. 3

<sup>72</sup> Auch wenn der deutsche Wortlaut für die Auslegung nicht maßgeblich ist (s. 5.2.1.1) spricht doch die gewählte Übersetzung dafür, dass die Bundesregierung hier auch von entlohnter Erwerbsarbeit ausgeht.

<sup>73</sup> Trenk-Hinterberger (2016), 108.

<sup>74</sup> Bantekas/Pennilas/Trömel, in: Bantekas/Stein/Anastasiou Art. 27 UN-BRK, 769; Degener/Begg in: Della Fina/Cera/Palmisano, 34.

<sup>75</sup> Masuch (2016), 18; Brose (2016b), 140; Trenk-Hinterberger spricht in diesem Zusammenhang nicht von Stufenmodell, sondern von drei Leitideen, die aber inhaltlich mit dem Stufenmodell übereinstimmen dürften, Trenk-Hinterberger (2016), 106; Schmitt, NZS 2018, 251; Fasciglione (2015), 148.

<sup>76</sup> Masuch (2016), 20; Trenk-Hinterberger (2016), 106, 110; Brose (2016b), 143; Schmitt, NZS 2018, 252.

<sup>77</sup> Masuch (2016), 18.

<sup>78</sup> Trenk-Hinterberger (2016), 110; Brose (2016b), 141.

<sup>79</sup> Rothfritz, 404.

Sammeln von Arbeitserfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Menschen mit Behinderungen sowie Beschäftigungsmöglichkeiten und Unterstützung beim Einstieg auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen (Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. e) UN-BRK) zu fördern.<sup>80</sup> Werkstätten müssen daher in sich differenziert sein und dürfen nicht die einzige Beschäftigungsmöglichkeit für Menschen mit Behinderung darstellen.<sup>81</sup> Je nach Wunsch und Fähigkeiten der Betroffenen soll eine freie Entscheidung gewährleistet sein.

Bestätigt wird diese Sichtweise durch die historische Auslegung. Während der Verhandlungen über den Text der UN-BRK stand ein Verbot von geschützter Beschäftigung nicht im Raum. Es war jedoch zunächst umstritten, ob geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten gesondert erwähnt werden sollten, um dort ebenfalls den Schutz der Arbeitnehmerrechte zu sichern.<sup>82</sup> Da geschützte Beschäftigungsverhältnisse durch ihren potentiell segregierenden Charakter nicht im Einklang mit den grundsätzlichen Zielen der UN-BRK stehen,<sup>83</sup> entschied man sich letztlich auf dem seinerzeitigen Stand des Wissens und der Diskussion gegen deren ausdrückliche Erwähnung.<sup>84</sup> Um sicherzustellen, dass in ihnen, so lange sie noch existieren, dieselben Arbeitnehmerrechte greifen wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, wurden in Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK „Beschäftigungsverhältnisse *gleich welcher Art*“ in den Vertragstext aufgenommen.<sup>85</sup>

Problematisch im Hinblick auf die vorherigen Ausführungen sind die geringen Übergangsquoten aus der WfbM in andere Beschäftigungsverhältnisse, die ein Indiz dafür sein könnten, dass ein Wechsel aus der Werkstatt faktisch nur sehr schwer möglich ist. Weiterhin ist das Kriterium der so genannten „Werkstattfähigkeit“, das nur denjenigen die Beteiligung am Arbeitsbereich der WfbM ermöglicht, die in der Lage sind, ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen (§ 219 Abs. 2 SGB IX), kritisch im Hinblick auf Art. 27 UN-BRK zu bewerten. Durch dieses Tatbestandsmerkmal wird Personen mit einem hohen Hilfebedarf der Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben verwehrt. Diese Probleme sprechen jedoch nicht dagegen, WfbM als von Art. 27 UN-BRK erfasste Arbeitsstätten anzusehen, sondern müssen innerhalb der dadurch ermöglichten Prüfung bewertet werden.

### 5.2.1.3 Arbeitsmarkt

Art. 27 Abs. 1 S.1 HS 2 UN-BRK fordert einen offenen, integrativen (in der verbindlichen englischen und französischen Fassung ist hier von „inclusive“/ „l'inclusion“ die Rede, weshalb bei der Wortauslegung von einem inklusiven Arbeitsmarkt auszugehen ist) und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt. Die Auslegung, was unter einem solchen Arbeitsmarkt zu verstehen ist und ob Werkstätten ein Teil dessen sein können, wird zunächst durch die politisch-ökonomische Sichtweise auf den Arbeitsmarkt geprägt.<sup>86</sup> Versteht man den Arbeitsmarkt als soziales Gebilde, das auch über wirtschaftliche Marktgesetze hinaus u.a. durch staatliche Regulierungen und

<sup>80</sup> Hierauf zielen u.a. Außenarbeitsplätze oder Praktika ab, bei denen die Beschäftigten Beschäftigte der WfbM bleiben. Der Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis soll durch das Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) gefördert werden, dessen Inanspruchnahme bislang aber bei unter 1 % der Werkstattbeschäftigten liegt; vgl. hinsichtlich der Zahlen zur Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit, Mattern, D5-2020, 3-5.

<sup>81</sup> So auch das UN-Hochkommissariat in seiner Thematische Studie zu Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen v. 17.12.2012, A/HRC/22/25 v. 17.12.2012, Ziff. 18

<sup>82</sup> Vgl. Bantekas/ Pennilas/Trömel in: Bantekas/Stein/Anastasiou, Art. 27 UN-BRK, 769 mit weiteren Nachweisen.

<sup>83</sup> Report of the Ad Hoc Committee on its sixth session v. 17.08.2005, A/60/266, Annex II, Nr. 96. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6reporte.htm>

<sup>84</sup> Vgl. Bantekas/ Pennilas/Trömel in: Bantekas/Stein/Anastasiou, Art. 27 UN-BRK, 769; vgl. Degener/Begg in: Della Fina/Cera/Palmisano, 34.

<sup>85</sup> Vgl. Daily summary of discussions at the seventh Session v. 26.01.2006, Beitrag des IDC (International Disability Caucus). <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum26jan.htm>; vgl. Degener/Begg in: Della Fina/Cera/Palmisano, 34.

<sup>86</sup> Welte/Nachtschatt, 70.

gesellschaftliche Zielsetzungen geprägt wird, so können auch geschützte Beschäftigungsverhältnisse als Teil des Arbeitsmarktes verstanden werden.<sup>87</sup> Für ein solches Verständnis spricht der systematische Zusammenhang: Indem nach Art. 27 UN-BRK das Recht auf Arbeit die Möglichkeit beinhaltet, den Lebensunterhalt zu verdienen, wird damit nicht das Gewicht auf die ökonomischen Marktgesetze gelegt, sondern die Reproduktionskosten der Arbeitskraft werden in den Vordergrund gestellt.<sup>88</sup>

Ebenso wie beim erweiterten Arbeitsbegriff geht die Literatur hier von einem weiten bzw. gestuften Verständnis des Arbeitsmarktes aus. Primäres Ziel ist es, den Zugang für behinderte Menschen zum allgemeinen Arbeitsmarkt durch eine konventionskonforme Umgestaltung (offen, inklusiv und zugänglich) zu gewährleisten.<sup>89</sup> Ist die Beschäftigung dort jedoch aufgrund der gegenwärtigen Anforderungen des Arbeitsmarktes sowie behinderungsspezifischer oder persönlicher Gründe nicht möglich oder gewollt, so können auch geschützte Beschäftigungsformen in einem inklusiven Arbeitsmarkt im Einklang mit Art. 27 UN-BRK stehen.<sup>90</sup> Dafür spricht eine an dem Konventionszweck ausgerichtete Auslegung, der auf die volle gesellschaftliche Teilhabe und, in Art. 27 UN-BRK konkretisiert, auf die Teilhabe am Arbeitsleben abzielt und der die Heterogenität von Behinderung berücksichtigt. Unter den gegenwärtigen allgemeinen Bedingungen des Arbeitsmarktes wird es für einen Teil der Menschen mit schwerwiegenden Behinderungen nicht möglich sein, dort ohne dauerhafte Unterstützung Fuß zu fassen. Es widerspräche dem Teilhabeziel der UN-BRK, wenn diese Menschen aufgrund einer ersatzlosen Abschaffung von geschützten Beschäftigungsverhältnissen mit dem Ziel einer Totalinklusion stattdessen in die Totalexklusion geraten würden, da sie gar keine Möglichkeiten der Teilhabe am Arbeitsleben mehr hätten.<sup>91</sup>

#### 5.2.1.4 Diskriminierungsverbot

Das Prinzip der Gleichheit und Nichtdiskriminierung ist einer der tragenden Grundsätze der UN-BRK (Art. 3 lit. b) UN-BRK) und in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK als allgemeines Diskriminierungsverbot selbstständig niedergelegt. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung kann bereits dem Wortlaut entnommen werden und beinhaltet, dass die Vertragsstaaten anerkennen, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, vom Gesetz gleich zu behandeln sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz haben (Art. 5 Abs. 1 UN-BRK). Als Diskriminierung erfasst wird auch die Versagung angemessener Vorkehrungen (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 2 UA 3 S. 2 UN-BRK).<sup>92</sup> In Art. 27 Abs. 1 S. 1 HS 1 UN-BRK findet sich das Prinzip in Form des Gleichheitskonzepts wieder („Die Vertragsstaaten anerkennen das *gleiche Recht* von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit“) und macht damit deutlich, dass das Recht auf Arbeit Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung aufgrund einer Behinderung zusteht.<sup>93</sup> Konkretisiert wird das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK i.V.m. Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK, der das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung umfassend in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art enthält. Dazu zählen Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen und somit auch die Vergütung. Aber auch weitere in Absatz 2 aufgezählte Vertragspflichten zielen bereits dem Wortlaut nach auf die Herbeiführung eines diskriminierungsfreien Zustands ab. So soll das Recht auf Arbeit durch das

<sup>87</sup> Welti/Nachtschatt, 70, 71, danach könnte der Grund, Werkstätten als außerhalb des Arbeitsmarktes liegend zu betrachten, in einem rein ökonomischen Verständnis vom Markt, auf dem allein Angebot und Nachfrage über die Vermarktung von Arbeitskräften entscheiden, begründet liegen.

<sup>88</sup> Vgl. Welti/Nachtschatt, 71.

<sup>89</sup> Brose (2016b), 142.

<sup>90</sup> Brose, ebd.; Masuch (2016), 18; Trenk-Hinterberger (2016), 109 f.; Weinreich (2016), 148.

<sup>91</sup> Vgl. Ritz, 9.

<sup>92</sup> Vgl. hierzu Welti/Frankenstein/Hlava, 18 ff.

<sup>93</sup> Vgl. auch Degener 2015, S. 60; Trenk-Hinterberger in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Art. 27 Rn. 4; Kalina, 47.

gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b) gesichert und gefördert werden. Hier wird ausdrücklich auf das Prinzip „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ Bezug genommen. Ferner wird die gleichberechtigte Ausübung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten gefordert (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. c).

Diese Vorgaben sind insbesondere bei der Ausgestaltung von geschützten Beschäftigungsverhältnissen zu beachten, die nach den Vorgaben der UN-BRK so weit wie möglich am ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden sollen (vgl. 5.2.1.2). Die in der aktuellen Praxis fehlende volle Geltung des Arbeitsrechts sowie die besondere sozialversicherungsrechtliche Stellung der Beschäftigten in der WfbM (die Beschäftigten sind nicht in die Arbeitslosenversicherung einbezogen (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III) und befinden sich faktisch überwiegend in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis, für welches zwar arbeitsrechtliche Schutzvorschriften gelten, jedoch keine Geltung des Mindestlohngesetzes angenommen wird (§§ 1, 22 MiLoG))<sup>94</sup>, könnten eine Diskriminierung darstellen, was im Weiteren jedoch noch näher zu prüfen ist.

### 5.2.2 Art. 26 UN-BRK – Teilhabe durch Habilitation und Rehabilitation

Nach Art. 26 Abs. 1 UN-BRK trifft die Vertragsstaaten die Pflicht, geeignete und wirksame Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende, körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. Zur Verwirklichung dieses Zwecks haben sie umfassende Habilitations- und Rehabilitationsdienste und -programme zu organisieren, zu stärken und zu erweitern. Art. 26 UN-BRK ist nicht als subjektives Recht ausformuliert, sondern ist primär eine soziale Staatenpflicht, die die Rechte aus der Konvention ergänzt.<sup>95</sup> Diese sollen auch mit den Mitteln der Rehabilitation gesichert und gefördert werden. Besonders betont wird die Bedeutung der Rehabilitation für Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und Sozialdienste. Für Arbeit und Beschäftigung spiegelt sich dies in Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k) UN-BRK wider, der Art. 26 Abs. 1 UN-BRK insofern konkretisiert. Staatlich geförderte Rehabilitationsprogramme und damit auch die geschützte Beschäftigung in Werkstätten werden hier als ein geeigneter Schritt zur Sicherung und Förderung der Verwirklichung des Rechts auf Arbeit benannt. Nach dem Wortlaut (Art. 26 Abs. 1 – „full inclusion and participation in all aspects of life“) sowie dem Sinn und Zweck der Konvention, die auf die volle Inklusion und Teilhabe abzielt (vgl. Art. 1, 3 und 4 Abs. 1 UN-BRK), sind auch Rehabilitationsmaßnahmen primär als inklusive Programme durchzuführen. Auch die Systematik, insbesondere der Bezug auf die Schwerpunktbereiche Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und Sozialdienste, die jeder für sich genommen den Vorrang der Inklusion vor der Herstellung von Sondersystemen sehen, verdeutlichen dies. Insofern kann hier auf die Ausführungen zu Art. 27 UN-BRK Bezug genommen werden. Auch hier gilt, dass Rehabilitation nur dann in Sonderstrukturen wie der geschützten Beschäftigung in Werkstätten vorgenommen werden soll, wenn aufgrund der Art und Schwere der Behinderung, der Beschaffenheit des Arbeitsmarktes oder des Wunsches des Betroffenen keine inklusive Maßnahme möglich ist. Ob aus Art. 26 UN-BRK i.V.m. Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k) UN-BRK gefolgert werden kann, dass alle geschützten Beschäftigungsverhältnisse auch rehabilitative Komponenten anbieten müssen, ist noch nicht abschließend geklärt worden.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Zu der Frage des Mindestlohnes in diesem Zusammenhang siehe Bantekas/ Pennilas/Trömel in: Bantekas/Stein/Anastasiou, Art. 27 UN-BRK, 778.

<sup>95</sup> Welti in: Welke UN-BRK, Art. 25 und 26, Rn. 32; Nebe SRa 2014, 2.

<sup>96</sup> Vgl. Ferraina, 33.

### 5.2.3 Geschützte Beschäftigung und ihre Entgeltsysteme in der Spruchpraxis des UN-Fachausschusses

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>97</sup> hat die Aufgabe, die Umsetzung und Einhaltung der UN-BRK zu überwachen (Art. 34 UN-BRK). Zu diesem Zweck überprüft der Fachausschuss die in regelmäßigen Abständen von den Vertragsstaaten einzureichenden Staatenberichte und veröffentlicht das Ergebnis der Prüfung als Abschließende Bemerkungen (*Concluding Observations*). Darüber hinaus entscheidet der Fachausschuss über Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll und gibt Allgemeine Bemerkungen (*General Comments*) heraus, in denen er einzelne Artikel der Konvention auslegt und präzisiert. Seine Auffassungen dienen als Interpretationshilfe, konkretisieren die oft abstrakt-generell formulierten Konventionsbestimmungen und zielen auf eine Vereinheitlichung der Auslegung ab.<sup>98</sup>

#### 5.2.3.1 Kerninhalte ausgewählter Staatenberichtsverfahren

Im Rahmen der Staatenberichtsverfahren<sup>99</sup> äußerte sich der Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen mehrmals unter Art. 27 UN-BRK<sup>100</sup> konkret zu geschützten Beschäftigungssystemen und übte daran deutliche Kritik.<sup>101</sup> So zeigt er sich besorgt über die Förderung von Behindertenwerkstätten in Polen und die Segregation von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten in Luxemburg, Deutschland und Slowenien sowie die zu hohen Beschäftigungszahlen von Menschen mit Behinderung außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes in Tschechien und Österreich. Er kritisiert, dass die Ausübung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Portugal am häufigsten zur Beschäftigung in geschützten Beschäftigungen führt bzw. die Berufswahl in Italien aufgrund der Behinderung auf die Ausübung bestimmter Berufe eingeschränkt werden könne. Maßnahmen für die Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt würden in der Slowakei nicht genügend gefördert. Es mangle in Deutschland und Bulgarien an Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt, deren Folge niedrige Übergangszahlen seien, die durch finanzielle Fehlanreize gefördert würden. Der Fachausschuss zeigte sich besorgt über die Arbeitsbedingungen von Menschen mit Behinderungen in geschützten Beschäftigungen in Portugal und den dort gezahlten geringen Verdienst, z.B. in Österreich und Portugal.

Der Fachausschuss empfiehlt in dem Großteil der untersuchten Abschließenden Bemerkungen an EU-Staaten, die Beschäftigung von Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch entsprechende Maßnahmen und die Bereitstellung finanzieller Mittel zu fördern und betont, dass der allgemeine Arbeitsmarkt in *allen* Bereichen und für *alle* Menschen mit Behinderungen offen, inklusiv und zugänglich sein soll. Immer wieder macht der Fachausschuss auf den Zusammenhang von Art. 27 UN-BRK mit dem Ziel 8.5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) aufmerksam und fordert die Vertragsstaaten zur Umsetzung auf. Nach diesem Ziel soll bis 2030 volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer,

<sup>97</sup> Im Folgenden abgekürzt mit: Fachausschuss.

<sup>98</sup> Vgl. Welti/ Frankenstein/ Hlava, 23, allgemein: Riedel, 160 ff.

<sup>99</sup> Untersucht wurden die Staatenberichtsverfahren aller EU-Länder sowie der EU selbst (Stand 30.12.20).

<sup>100</sup> Ausnahme bildet das Staatenberichtsverfahren der EU, in dem er sich unter Art. 32 UN-BRK zu geschützten Beschäftigungsverhältnissen äußert.

<sup>101</sup> Deutschland, CRPD/C/DEU/CO/1 v. 17.04.2015, Ziff. 49, 50; Polen, CRPD/C/POL/CO/1 v. 24.09.2018, Ziff. 47, 48; Bulgarien, CRPD/C/BGR/CO/1 v. 24.09.2018, Ziff. 57,58; Slowenien, CRPD/C/SVN/CO/1 v. 05.03.2018, Ziff. 45, 46; Luxemburg, CRPD/C/LUX/CO/1 v. 10.10.2017, Ziff. 46,47; Portugal, CRPD/C/PRT/CO/1 v. 21.04.2016 (sog. Berufszentren - „Occupational Activity Centres“), Ziff. 51, 52;; Slowakei, CRPD/C/SVK/CO/1 v. 21.04.2016, Ziff. 73,74; Litauen, CRPD/C/LTU/CO/1 v. 21.04.2016, Ziff. 51,52; Tschechien, CRPD/C/CZE/CO/1 v. 17.04.2015, Ziff. 51,52; Österreich, CRPD/C/AUT/CO/1 v. 30.09.2013, Ziff. 44,47; Italien, CRPD/C/ITA/CO/1 v. 05.09.2016, Ziff. 69,70; EU CRPD/C/EU/CO/1 v. 04.09.2015, Ziff. 74,75.

eingeschlossen junge Menschen und Menschen mit Behinderungen erreicht werden. Zudem soll gleicher Lohn für gleiche Arbeit gezahlt werden.<sup>102</sup>

Auf geschützte Beschäftigungsverhältnisse wird in den Empfehlungen des Fachausschusses darüber hinaus auch konkret Bezug genommen. In einigen Abschließenden Bemerkungen fordert der Fachausschuss die (z. T. schrittweise) Abschaffung geschützter Beschäftigungsverhältnisse unter Einhaltung eines Zeitplans<sup>103</sup> sowie einen Plan für den Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt für diejenigen, die gegenwärtig in Behindertenwerkstätten arbeiten (Luxemburg). Mit dem Wechsel aus der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt solle keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung verbunden sein (Deutschland). Die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt solle gefördert werden mit dem Ziel, den Übergang von Beschäftigten aus Behindertenwerkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern (Bulgarien, Portugal). Zudem sollten die geschützte Beschäftigung betreffenden gesetzlichen Regelungen aus menschenrechtlicher Sicht überprüft werden, um sie in Übereinstimmung zur UN-BRK zu bringen (Portugal).

Diese Haltung bestätigt sich auch in den Abschließenden Bemerkungen gegenüber der Europäischen Union. Dort äußert der Fachausschuss unter Art. 32 UN-BRK (Internationale Zusammenarbeit) Besorgnis darüber, dass die internationale Entwicklungsförderung der EU – entgegen den Grundsätzen und Bestimmungen der UN-BRK – genutzt wird, um u.a. Behindertenwerkstätten zu erhalten und auszubauen.<sup>104</sup> Er empfiehlt der EU, alle internationalen Entwicklungsförderungen, die genutzt werden, um die Segregation von Menschen mit Behinderungen zu festigen, abzubrechen. Stattdessen sollten diese Gelder in Projekte investiert werden, die auf die Erfüllung der UN-BRK hinzielen.<sup>105</sup>

### 5.2.3.2 Kerninhalte ausgewählter Individualbeschwerdeverfahren

In dem bislang einzigen Individualbeschwerdeverfahren gegen Deutschland („Gröninger“)<sup>106</sup> befasste sich der Fachausschuss u.a. mit dem System der Eingliederungszuschüsse nach dem SGB III (§§ 88 bis 92 SGB III). Er machte dabei deutlich, dass sich Diskriminierungen auf ganz unterschiedliche Weise manifestieren können. Zwar sah der Ausschuss, dass die Eingliederungszuschüsse dafür gedacht sind, private Arbeitgeber zur Einstellung von Menschen mit Behinderung zu motivieren. Im vorliegenden Fall habe das System jedoch u.a. wegen des zusätzlichen Antragsverfahrens, das Arbeitgeber betreiben müssten und dessen Dauer und Ausgang ungewiss sei, eine eher abschreckende als ermutigende Wirkung gehabt.<sup>107</sup> Die Vertragsstaaten seien nach Art. 27 UN-BRK auch im privaten Sektor zur Schaffung einer befähigenden und förderlichen Arbeitsumgebung verpflichtet. Die bürokratischen Hürden, mit denen sich potentielle Arbeitgeber auseinandersetzen müssen, wenn sie Eingliederungszuschüsse für die Beschäftigung eines Menschen mit Behinderung beantragen,

<sup>102</sup> Vgl. 8.5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung. <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/sustainable-development-goals.html>

<sup>103</sup> Deutschland Ziff. 50, Luxemburg, Portugal, Litauen, Litauen (hier ist etwas gemäßiger von einer „Umstellung“ von Behindertenwerkstätten hin zu einem offenen Arbeitsmarkt die Rede)

<sup>104</sup> Europäische Union, s. Fn. 51; entsprechend kritisierte der Fachausschuss auch, wenn Fördergelder der EU in den einzelnen Vertragsstaaten in singulärer Ausrichtung für segregierende Beschäftigungsverhältnisse genutzt werden (Litauen, s. Fn. 51.).

<sup>105</sup> Europäische Union, s. Fn. 51.

<sup>106</sup> CRPD/C/D/2/2010 v. 07.07.2014

<sup>107</sup> Ebd., Rn.6.2

beeinträchtigen die Wirksamkeit des Systems. Dies versetze den sich bewerbenden Menschen mit Behinderung in eine nachteilige Lage und diskriminiere ihn indirekt.<sup>108</sup>

Bei der Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, insbesondere bei dem Übergang aus geschützten Beschäftigungsverhältnissen, haben die Vertragsstaaten dies bei der Gestaltung des Antragsverfahrens zu beachten, um einen Verstoß gegen Art. 27 UN-BRK zu vermeiden.<sup>109</sup> Um die vom Fachausschuss kritisierte mangelnde Durchlässigkeit der WfbM zu verbessern, wurde durch das BTHG u. a. das Budget für Arbeit eingeführt (§ 61 SGB IX), das sich an den vom Fachausschuss aufgestellten Maßstäben messen lassen muss.

### 5.2.3.3 Allgemeine Bemerkungen

Der Fachausschuss hat sich im General Comment Nr. 6 zu Gleichheit und Diskriminierung (Art. 5 UN-BRK)<sup>110</sup> auch zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung nach Art. 27 UN-BRK geäußert. Um angemessene Vorkehrungen sicherzustellen (vgl. Art. 5 Abs. 3 UN-BRK) und um die tatsächliche Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderung zu beschleunigen oder herbeizuführen (vgl. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK), empfiehlt der Fachausschuss, dass die Vertragsstaaten den Wandel weg von segregierenden Arbeitsumgebungen für Menschen mit Behinderungen fördern und ihre Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützen sollen. In der Zwischenzeit müssen diese besonderen Arbeitsumgebungen aber im Einklang mit den Zielen und Vorschriften der Konvention stehen und dürfen nicht zu der Aufrechterhaltung von Isolierung, Segregation oder anderen Formen der Diskriminierung führen.<sup>111</sup> Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass in getrennten Arbeitsumgebungen mit sofortiger Wirkung die Arbeitnehmerrechte anwendbar sind.<sup>112</sup> Das Recht, die Beschäftigung frei zu wählen, soll gewährleistet sein.<sup>113</sup> Ebenso sollen Menschen mit Behinderungen nicht geringer als mit dem Mindestlohn entlohnt werden und sie sollen ihre Ansprüche auf Sozialleistungen nicht durch die Aufnahme von Arbeit verlieren.<sup>114</sup> Der Fachausschuss fordert die Vertragsstaaten auch dazu auf, dafür zu sorgen, dass sowohl Eintritt in als auch Ausscheiden aus einem Beschäftigungsverhältnis von Menschen mit Behinderungen ordnungsgemäß und ohne Diskriminierungen ablaufen. Der Zugang zu Sozialleistungen bzw. -ansprüchen, wie Rentenzahlungen oder Leistungen bei Arbeitslosigkeit, soll gleichberechtigt und wirksam sichergestellt werden.<sup>115</sup> Am 09.09.2022 veröffentlichte der UN-Fachausschuss die Allgemeine Bemerkung („General Comment“) Nr. 8 zur Präzisierung und Auslegung des Art. 27 UN-BRK.<sup>116</sup> Darin stellt der Fachausschuss klar, dass geschützte Beschäftigungsverhältnisse mit segregierendem Charakter wie WfbM nicht etwa eine Form fortschrittlicher Umsetzung des Rechts auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen sind.<sup>117</sup> Im Gegenteil werden diese als unvereinbar mit den Ansprüchen aus Art. 27 Abs. 1 UN-BRK angesehen, insbesondere wenn die dortige Beschäftigung nicht auf einer freien Wahlmöglichkeit beruht.<sup>118</sup> Der Fachausschuss nimmt vollständig Bezug auf die

<sup>108</sup> Ebd., das angewandte System der Eingliederungszuschüsse stehe daher nicht im Einklang mit Art. 27 Abs. 1 lit. h) i.V.m. Art. 3 lit. a), b), c), e), Art. 4 Abs. 1 lit. a) und Art. 5 Abs. 1 UN-BRK; ausführlich Nebe/Giese RP Reha 1/2015, 55 ff.

<sup>109</sup> Hierzu gehört nach Welti/Frankensteiner/Hlava auch, den materiell-rechtlichen Kern einer Vorschrift in Einklang zu bringen mit etwaigen Verwaltungsvorschriften, die dessen Durchsetzung erschweren, S.24.

<sup>110</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018.

<sup>111</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 29.

<sup>112</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. a).

<sup>113</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. b).

<sup>114</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. c).

<sup>115</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. e), danach dürften auch Ansprüche auf Sozialleistungen nicht durch die Exklusion von Beschäftigung verletzt werden und somit die exkludierende Situation weiter verschärfen.

<sup>116</sup> CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022.

<sup>117</sup> Vgl. von Drygalski/Welti in Schachler/Schlummer/Weber, S. 97.

<sup>118</sup> CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 12.



bereits oben dargestellten Empfehlungen an die Vertragsstaaten in General Comment Nr. 6.<sup>119</sup> Er betont, die Zahlung von Löhnen unter dem Mindestlohn könne unter Berücksichtigung des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen nicht aufgrund einer Behinderung gerechtfertigt werden.<sup>120</sup> Menschen mit Behinderungen sollten nicht nur ein gleiches Entgelt erhalten, wenn sie die gleichen oder ähnliche Tätigkeiten wie Arbeitnehmer ohne Behinderungen ausführen, sondern darüber hinaus solle das Entgelt auch dann gleich sein, wenn die zu verrichtende Arbeit gänzlich unterschiedlich sei, jedoch gemessen an objektiven Kriterien den gleichen Wert besitze. Dies gelte insbesondere für die Arbeit in geschützten Beschäftigungsverhältnissen in segregierenden Werkstätten.<sup>121</sup> Die Vertragsstaaten sollen segregierende Beschäftigungsverhältnisse, wie die WfbM, schnell abbauen und zu diesem Zwecke Aktionspläne mit Angaben zu Ressourcen, Zeitrahmen und Überwachungsmechanismen erstellen, die den Übergang von segregierender Beschäftigung zum offenen Arbeitsmarkt gewährleisten. Der Umbauprozess erfordere eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen geschützter Beschäftigung sowie eine Einbeziehung von und Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderung und deren Interessenverbänden.<sup>122</sup>

#### 5.2.3.4 Ergebnis

Die Äußerungen des Fachausschusses offenbaren eine durchweg kritische Sicht auf geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten. Zwar ist festzustellen, dass es keine einheitliche Definition von Werkstätten gibt und diese tatsächlich in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können.<sup>123</sup> Gemeinsam ist ihnen jedoch in der Beurteilung des Fachausschusses, dass sie die Segregation von Menschen mit Behinderung zur Folge haben oder diese fördern, und sie daher grundsätzlich im Konflikt mit den Zielen der UN-BRK sind. Aus diesem Grunde empfiehlt der Fachausschuss in einigen Abschließenden Bemerkungen zu den Länderberichten die Abschaffung der Werkstätten, teilweise unter Erstellung von Zeitplänen, Aktionsplänen oder wie gegenüber Deutschland durch sofort umsetzbare Ausstiegsstrategien. Er spricht diese Empfehlung jedoch nie isoliert aus, sondern stellt sie in den Zusammenhang der gleichzeitigen Förderung eines für alle Menschen mit Behinderungen inklusiven, offenen und zugänglichen Arbeitsmarktes. Zu beachten ist zudem, dass der Fachausschuss nicht allen Ländern, in denen geschützte Beschäftigungsverhältnisse existieren, deren Abschaffung empfiehlt, teilweise diese sogar gar nicht thematisiert.<sup>124</sup> Ein Zusammenhang mit der Ausgestaltung der geschützten Beschäftigung in den jeweiligen Ländern ist nicht unmittelbar ersichtlich.

Daraus ergibt sich, dass nicht eine Ad hoc-Auflösung von geschützter Beschäftigung gefordert wird, die abgekoppelt von den tatsächlich vorherrschenden Verhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt herbeigeführt würde.<sup>125</sup> Es ist nicht gewollt, durch sofortige Schließung der Werkstätten am Ende eine stärkere Ausgliederung von Menschen mit Behinderung vom Arbeitsmarkt zu haben, statt mehr Inklusion. Bei den Behindertenwerkstätten soll es sich vielmehr um eine Übergangserscheinung handeln, bis der allgemeine Arbeitsmarkt durch entsprechende Förderung so inklusiv, offen und

<sup>119</sup> Ziff. 63 mit Verweis auf CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67.

<sup>120</sup> CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 25.

<sup>121</sup> CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 27.

<sup>122</sup> CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 81, lit. i).

<sup>123</sup> Vgl. Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) „Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments“ (2015), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL\\_STU%282015%29536295\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU%282015%29536295_EN.pdf), 22.

<sup>124</sup> Keine Thematisierung erfolgt z.B. in den Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten von Spanien, Belgien, Ungarn, obwohl diese Länder Sonderarbeitsstätten betreiben, vgl. BT-WD, Werkstätten für behinderte Menschen in ausgewählten EU-Staaten. USA und Kanada, WD 6-3000-040/16.

<sup>125</sup> Die in diesem Zusammenhang verwendeten Formulierungen wie „timetable“ / „timeline“ (Zeitplan, Zeitschiene), vgl. Deutschland, Slowakei, „process“ (Prozess), „transition“ (Umstellung, Übergang), vgl. Deutschland, Slowakei sowie das Wort „phase out“ (schrittweise abbauen, auslaufen lassen), vgl. Luxemburg, s. für Az. Rn. 40, unterstreichen die Auslegung, dass der Ausschuss von einem Umbauprozess und nicht von einer sofortigen Beendigung geschützter Beschäftigungen in Werkstätten ausgeht.

zugänglich gestaltet ist, dass er allen Menschen mit Behinderungen offen steht.<sup>126</sup> Der Fachausschuss macht aber ebenso deutlich, dass bereits jetzt aktiv ein Umbauprozess in Gang gesetzt werden und gefördert werden soll und dass in der Zwischenzeit die Bedingungen in den Werkstätten so gestaltet werden müssen, dass sie mit Art. 27 UN-BRK im Einklang stehen.<sup>127</sup>

Aus den Äußerungen können Rückschlüsse darauf gezogen werden, welche Anforderungen an die Systeme geschützter Beschäftigung gestellt werden. Je segregierender und undurchlässiger die geschützte Arbeitsumgebung ist, je weniger Wahlmöglichkeiten dem Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen, desto weniger wird sie den Anforderungen der Konvention gerecht. Dabei sind insbesondere die Arbeitsbedingungen, der Status der Beschäftigten sowie ihre sozialversicherungsrechtliche Stellung zu beachten. Es soll sichergestellt werden, dass die Beschäftigten bei Eintritt in den Arbeitsmarkt keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung erfahren. Zudem spricht sich der Fachausschuss für die Geltung des Mindestlohnes aus.

## 5.2.4 Rechtsschutzmöglichkeiten

### 5.2.4.1 Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll

Auf Grundlage des Art. 1 Abs. 1 des Fakultativprotokolls zur UN-Behindertenrechtskonvention kann eine Beschwerde von Einzelpersonen oder Personengruppen beim Fachausschuss in eigenem oder in fremdem Namen<sup>128</sup> eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein.<sup>129</sup> Voraussetzung für die Zulässigkeit der Beschwerde ist nach Art. 2 lit. d) UN-BRK-Fakultativprotokoll, dass der nationale Instanzenzug innerhalb der jeweils zuständigen Gerichtsbarkeit erschöpft ist.<sup>130</sup> Ausnahmen bestehen dort, wo das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt. Zudem dürfen die der Beschwerde zu Grunde liegenden Tatsachen nicht vor Inkrafttreten des Fakultativprotokolls eingetreten sein, es sei denn, dass sie auch nach diesem Zeitpunkt fortbestehen (Art. 2 lit. e) UN-BRK-Fakultativprotokoll).<sup>131</sup> Unzulässig ist die Beschwerde ferner dann, wenn sie bereits vom Ausschuss oder in einem anderen Untersuchungs- oder Vergleichsverfahren geprüft wurde oder wird (Art. 2 lit. c) UN-BRK-Fakultativprotokoll). Würde zu einem Sachverhalt daher bereits der EGMR angerufen werden, hätte der Fachausschuss die Beschwerde für unzulässig zu erklären, sofern keine neuen Tatsachen vorliegen würden. Dennoch hat der Fachausschuss kürzlich eine Individualbeschwerde gegen Spanien für zulässig erklärt,<sup>132</sup> obgleich der Sachverhalt bereits dem EGMR unterbreitet worden war.<sup>133</sup> Dem Fachausschuss obliegt nicht das Recht, Entscheidungen nationaler Gerichte und Behörden aufzuheben.<sup>134</sup> Nach Art. 5 UN-BRK-

<sup>126</sup> Dies entspricht auch der Auffassung des UN-Hochkommissariats in seiner Thematischen Studie zu Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen v. 17.12.2012A/HRC/22/25 v. 17.12.2012, Ziff. 16.

<sup>127</sup> Ebd. Ziff 22 Satz1 und 2, Ziff. 22 lit a).

<sup>128</sup> „time-bound schedule“ (Luxemburg, s. Fn. 51), „action plan“ (Slowakei, s. Fn. 51); Auch das immer wieder betonte Ziel 8.5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung, das bis 2030 umgesetzt werden soll unterstreicht die Dringlichkeit, die der Ausschuss sieht.

<sup>129</sup> Zum Individualbeschwerdeverfahren vgl. Groskreutz, Beitrag D7-2013; sowie zu den Voraussetzungen zur Einreichung unter fremden Namen, Rothfritz, 140.

<sup>130</sup> Welti/Frankenstein/Hlava, 28; die Anrufung des BVerfG ist daher keine Zulässigkeitsvoraussetzung.

<sup>131</sup> Vgl. Individualbeschwerdeverfahren A.F. gegen Italien, CRPD/C/13/D/9/2012 v. 19.05.2015, Rn. 7.5.

<sup>132</sup> CRPD/C/23/D/41/2017 v. 30.09.2020.

<sup>133</sup> Der EGMR hatte die vorgebrachte Beschwerde als unzulässig abgelehnt. Der Fachausschuss erklärte seine Entscheidung damit, dass nicht sicher festgestellt werden konnte, ob die Beschwerde in der Sache geprüft worden war, siehe dazu ausführlich Welti, RP Reha 4/2020, 53 (54); für Beschwerden im Bereich des Art. 27 UN-BRK dürfte diese Entscheidung des Fachausschusses jedoch dadurch relativiert werden, dass die EMRK in Bezug auf Arbeit und Beschäftigung keine Rechte und Freiheiten enthält (mit Ausnahme des Art. 4 EMRK, der das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit regelt) und daher keine diesbezügliche Beschwerde vor dem EGMR inhaltlich verhandelt werden kann.

<sup>134</sup> Vgl. Welti, RP Reha 4/2020, 53 (54).

Fakultativprotokoll kann er dem betreffenden Vertragsstaat Vorschläge und Empfehlungen aussprechen, welche jedoch rechtlich unverbindlich sind.

#### 5.2.4.2 Ergebnis

Der Fachausschuss könnte demnach nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges mit einer Beschwerde zum Werkstattentgelt oder anderen Aspekten des Werkstattrechts befasst werden und diese Beschwerde am Maßstab der UN-BRK prüfen. Seine Empfehlungen sind rechtlich nicht bindend. Die Vertragsstaaten haben sich jedoch mit der Unterzeichnung verpflichtet, die UN-BRK einzuhalten und umzusetzen. Seine Auffassungen sind auf nationaler Ebene entsprechend ernsthaft zu würdigen und müssen in den Diskussionsprozess einfließen.<sup>135</sup> Nach dem BVerfG haben die Äußerungen des Fachausschusses erhebliches Gewicht, und nationale Gerichte sollen sich im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts mit seiner Auffassung auseinandersetzen, müssen sie jedoch nicht übernehmen.<sup>136</sup> Die Äußerungen des Fachausschusses, als Nicht-Gericht, sind daher nach der Auffassung des BVerfG weniger verbindlich als die des EGMR.<sup>137</sup> Nicht zu unterschätzen ist die erhebliche politische Wirkung, die den Auffassungen des Fachausschusses zukommt und die maßgeblich die innerstaatliche Ausrichtung und Entscheidungsfindung beeinflussen kann.<sup>138</sup> Diese bestätigt sich mit Blick auf das BTHG, ausweislich dessen Gesetzesbegründung ein zentrales Ziel des BTHG darin bestand, die Empfehlungen des UN-Fachausschusses im Rahmen der deutschen Staatenberichtsprüfung in das deutsche Recht zu implementieren.<sup>139</sup>

### 5.3 EU-Recht

#### 5.3.1 Stellung und Wirkung der UN-BRK im EU-Recht

Die UN-BRK ist von der Europäische Union<sup>140</sup> als erster Organisation der regionalen Integration i.S.v. Art. 44 UN-BRK (ohne das dazugehörige Fakultativprotokoll) ratifiziert worden (vgl. Art. 42 UN-BRK)<sup>141</sup> und in der EU am 22.01.2011 in Kraft getreten.<sup>142</sup>

##### 5.3.1.1 Rang der UN-BRK im Normengefüge

Im Normengefüge des EU-Rechts steht die UN-BRK unter dem Primärrecht,<sup>143</sup> und geht nach ständiger Rechtsprechung des EuGH mit Bezugnahme auf Art. 216 Abs. 2 AEUV dem Sekundärrecht (wie Richtlinien und Verordnungen) vor.<sup>144</sup> Dennoch überprüft der EuGH das Sekundärrecht nicht auf seine Konformität mit der Konvention. Dafür ist nach der Rechtsprechung des EuGHs erforderlich, dass die Bestimmungen der UN-BRK inhaltlich unbedingt und hinreichend genau wären. Der EuGH verneint dies mit Verweis auf den programmatischen Charakter der Konvention (siehe auch 5.3.1.3).

<sup>135</sup> Birkenkötter, ApuZ 2016, 7; Brose (2016a), 2.

<sup>136</sup> BVerfG, 26.07.2016, 1 BvL 8/15, Rn. 90; BVerfG, 24.7.2018, 2 BvR 309/15 u.a., Rn. 91, BVerfG, 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 65.

<sup>137</sup> Welti (2020a), 30.

<sup>138</sup> Brose (2016b), 137; Groskreutz, 3.

<sup>139</sup> Vgl. BT-Drs. 18/9522, 05.09.2016, 188, 191.

<sup>140</sup> Bzw. von der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsvorgängerin der EU (vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV)

<sup>141</sup> Beschluss 2010/48/EG des Rates v. 26.11.2009, ABl.2010, L23, 35; Die Ratifikation erfolgte unter Vorbehalt im Rahmen des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK, bezogen auf die Möglichkeit der Mitgliedstaaten das Diskriminierungsverbot wegen einer Behinderung für die Beschäftigung bei Streitkräften nicht umzusetzen (vgl. Art. 3 IV der RL 2000/78/EG).

<sup>142</sup> 30 Tage nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bei den Vereinten Nationen (Art. 45 Abs. 1 UN-BRK) am 23.12.2010, vgl. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_11\\_4](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_11_4)

<sup>143</sup> Vgl. Dörschner, 205, Schmalenbach in: Calliess/Ruffert, Art. 216 AEUV, Rn. 50; Mögele in: Streinz, Art. 216, Rn. 59.

<sup>144</sup> Vgl. z.B. EuGH v. 03.06.2008 – C 308/06, Slg 2008, I-4057, Rn. 42 (Intertanko); Dörschner, UN-BRK, 205; Schmalenbach in: Calliess/Ruffert, Art. 216 AEUV, Rn. 50.

Die Auslegung des Sekundärrechts hat jedoch nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zu erfolgen (siehe dazu näher 5.3.1.4).<sup>145</sup>

### 5.3.1.2 Umsetzungsverpflichtung

Durch die Ratifizierung des Übereinkommens durch die EU sind die Organe der EU wie auch ihre Mitgliedstaaten an die Konvention gebunden (Art. 216 Abs. 2 AEUV). Diese ist unter Anwendung der Rechtsprechung des EuGH integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden,<sup>146</sup> ohne dass es einen gesonderten Umsetzungsakt erfordert hätte.<sup>147</sup> Zu beachten ist jedoch, dass dies nur für die Teile der Konvention gilt, die in den sachlichen Kompetenzbereich der EU fallen.<sup>148</sup> Die Teile, die in den *Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten* fallen, werden dagegen kein *verbindliches Unionsrecht*.<sup>149</sup> Die EU ist daher im Rahmen ihres sachlichen Kompetenzbereiches zur Umsetzung der UN-BRK verpflichtet.

Artt. 26 und 27 UN-BRK sind in großen Teilen der Sozialpolitik zuzuordnen.<sup>150</sup> Für diesen Bereich gilt gem. Art. 4 Abs. 2 lit. b) AEUV eine geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten.<sup>151</sup> Die Zuständigkeit der EU erwächst gem. Art. 5 Abs. 3 EUV nach dem Subsidiaritätsprinzip immer nur insoweit, als die Ziele einer beabsichtigten Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und dies durch das Tätigwerden der EU besser gelingt. Über Art. 153 Abs. 1 AEUV<sup>152</sup> wird ein Großteil der Bestimmungen der Artt. 26 und 27 UN-BRK dem sachlichen Kompetenzbereich zuzuordnen sein, wobei dies im Einzelfall unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten genau geprüft werden muss.<sup>153</sup> Für das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK wird der sachliche Kompetenzbereich zudem über den Art. 19 AEUV, der eine Rechtsgrundlage zum Erlass von Sekundärrecht zur Bekämpfung von Diskriminierungen darstellt, verstärkt.<sup>154</sup> Die EU hat daher beim Tätigwerden (z.B. durch Rechtssetzung oder Ausgestaltung von Förderprogrammen) die Artt. 26 und 27 UN-BRK zu beachten und umzusetzen.<sup>155</sup>

Die EU besitzt zur Förderung der in Art. 151 Abs. 1 AEUV niedergelegten sozialpolitischen Ziele (wie Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, angemessenen sozialen Schutz und Bekämpfung von Ausgrenzung) gem. Art. 153 Abs. 2 lit. b) AEUV Rechtssetzungskompetenz u.a. auf den Gebieten Arbeitsbedingungen, Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages sowie

<sup>145</sup> Z.B. EuGH, 11.04.13 – C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 32.

<sup>146</sup> EuGH, 11.04.13 – C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 30.

<sup>147</sup> Mögele in: Streinz, Art. 216, Rn. 49; Schmalenbach in: Calliess/Ruffert, Art. 216 AEUV, Rn. 28.

<sup>148</sup> Vöneky/Beylage-Haarmann in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 216 AEUV, Rn. 33.

<sup>149</sup> Beylage-Haarmann in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 216 AEUV, Rn. 33.

<sup>150</sup> In bestimmten Bereichen könnten Inhalte der Art. 26 und 27 UN-BRK auch der Beschäftigungspolitik der Union zuzuordnen sein (Art. 145 ff. AEUV), in der weitaus weniger Regelungskompetenzen als in der Sozialpolitik der EU zugeordnet sind. Dies könnte laut Waldenburger, 67, z.B. auf Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. h) UN-BRK zutreffen, sofern das Ziel dieser Vorschrift auch dem Entgegenwirken von Arbeitslosigkeit gilt und nicht nur dem gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt.

<sup>151</sup> So verweist auch die EU in Ihrem ersten Staatenbericht im Rahmen des UN-BRK-Staatenprüfverfahrens auf die geteilte Kompetenzverteilung bei der Umsetzung des Rechts auf Arbeit, CRPD/C/EU/1 v. 05.06.2014, Ziff. 143; vgl. auch den Verhaltenscodex zwischen EU-Kommission, Rat der und den Mitgliedstaaten, Code of Conduct v. 15.12.2010, (2010/C 340/08), Ziff. 2-5, der die Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten beschreibt.

<sup>152</sup> Danach hat die EU Rechtssetzungskompetenz u.a. auf den Gebieten Arbeitsbedingungen (Art. 153 Abs. 1 lit. b) AEUV), Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV), Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages (Art. 153 Abs. 1 lit. d) AEUV) sowie berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (Art. 153 Abs. 1 lit. h) AEUV).

<sup>153</sup> Vgl. Waldenburger, 67, die darauf verweist, dass sich keinen pauschalen Aussagen zu der direkten Geltung der Art. 26 und 27 UN-BRK treffen lassen.

<sup>154</sup> Vgl. Waldenburger, 67; zur Herleitung in Bezug auf Art. 24 i.V.m. Art. 5 UN-BRK; Dörschner, 216.

<sup>155</sup> Vgl. Schär/Angermann, 352.

berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.<sup>156</sup> Auf die *Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten* ist die EU gem. Art. 153 Abs. 2 lit. a) AEUV begrenzt in den Bereichen der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (Art. 153 Abs. 1 lit. j) AEUV), dem auch die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung zugeordnet werden kann,<sup>157</sup> und der Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 153 Abs. 1 lit. k) AEUV). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang zudem Art. 153 Abs. 4 AEUV, nach dem die von der EU erlassenen Bestimmungen, die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, nicht berühren und sie das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen dürfen. Zudem stellt Art. 153 Abs. 5 AEUV klar, dass Art. 153 AEUV u.a. nicht für das Arbeitsentgelt gilt. Dieser Ausnahmetatbestand ist allerdings nach der Struktur der Vorschrift eng auszulegen und soll nur für Maßnahmen mit unmittelbarer Auswirkung auf die Höhe des Arbeitsentgeltes gelten.<sup>158</sup> Ein Großteil der Regelungen der Art. 26 und 27 UN-BRK wird daher Art. 153 Abs. 1 AEUV und damit dem sachlichen Kompetenzbereich der EU zugeordnet werden können, wobei dies im Einzelfall unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten genau geprüft werden muss.<sup>159</sup> Sie sind folglich in diesem Umfang integrierter Bestandteil des Unionsrechts geworden. Für das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK wird dies zudem über den Art. 19 AEUV, der eine Rechtsgrundlage zum Erlass von Sekundärrecht zur Bekämpfung von Diskriminierungen darstellt, verstärkt.<sup>160</sup> Die EU hat daher beim Tätigwerden (z.B. durch Rechtssetzung oder Ausgestaltung von Förderprogrammen) die Artt. 26 und 27 UN-BRK zu beachten und umzusetzen.<sup>161</sup>

### 5.3.1.3 Unmittelbare Anwendung

Fraglich ist, ob die integrierten Bestandteile der UN-BRK<sup>162</sup> in der Unionsrechtsordnung unmittelbar anwendbar sein können und der Einzelne subjektive Rechte aus den Vorschriften geltend machen kann. Grundsätzlich prüft der EuGH die unmittelbare Wirkung von internationalen Abkommen in zwei Schritten. Zunächst ist allgemein zu prüfen, ob das Abkommen selbst regelt, welche Wirkungen seine Bestimmungen in der internen Rechtsordnung der Vertragsparteien haben sollen. Im zweiten Schritt ist die jeweilige Vorschrift darauf zu untersuchen, ob sie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau ist, so dass sie eine konkrete Verpflichtung enthält, ohne dass es weiterer Umsetzungsakte bedarf.<sup>163</sup> In Bezug auf die UN-BRK hat der EuGH, unter Aussparung der Prüfung des ersten Schrittes, in verschiedenen Urteilen entschieden, dass die Konvention programmatischen Charakter habe und die Erfüllung und Wirkung der Bestimmungen vom Erlass eines weiteren Rechtsakts durch die Vertragsstaaten abhängen. Daher seien ihre Bestimmungen nicht inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, so dass ihnen unionsrechtlich keine unmittelbare Wirkung zukomme.<sup>164</sup>

<sup>156</sup> Art. 153 Abs. 1 lit. b), c), d) und h) AEUV.

<sup>157</sup> Benecke in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 153 AEUV, Rn. 98.

<sup>158</sup> So verstößt der RL-Entwurf über angemessene Mindestlöhne in der EU laut Entwurf nicht gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV, da dort u.a. nicht die Höhe der Mindestlöhne vereinheitlicht werden soll, Vorschlag der Kommission v. 28.10.2020, COM (2020) 682 final, 7, 21 Ziff.16.

<sup>159</sup> Vgl. Waldenburger, 67, die darauf verweist, dass sich keinen pauschalen Aussagen zu der direkten Geltung der Art. 26 und 27 UN-BRK treffen lassen.

<sup>160</sup> Vgl. Waldenburger, 67; zur Herleitung in Bezug auf Art. 24 i.V.m. Art. 5 UN-BRK; Dörschner, 216.

<sup>161</sup> Vgl. Schär/Angermann, 352;

<sup>162</sup> Die Teile der Konvention, die in den *Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten* fallen, können nur über deren jeweilige Rechtsordnung unmittelbare Anwendbarkeit erreichen.

<sup>163</sup> Vgl. EuGH, 21. 12. 2011, C-366/10 - Air Transport Association of America u.a., Rn.54; EuGH, 18.03.2014, C-363/12 – „Z“ („Bestellmutter“), Rn.89, 90.

<sup>164</sup> EuGH, 18.03.2014, C-363/12 – „Z“ („Bestellmutter“), Rn.89, 90; EuGH vom 22.05.2014 C-356/12 - Glatzel, Rn. 68,69.

#### 5.3.1.4 Auswirkungen auf die Rechtsauslegung

Die EU hat die UN-BRK in ihr Recht implementiert, und diese ist daher bei der Auslegung der im EU-Recht enthaltenen Vorschriften zum Schutz von Menschen mit Behinderungen zu beachten.<sup>165</sup> Nach ständiger Rechtsprechung hat die Konvention gegenüber den Rechtsakten der Union Vorrang (vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV und Ausführungen unter 5.3.1.1).<sup>166</sup> Daher hat die Auslegung des Sekundärrechts nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zu erfolgen.<sup>167</sup> Von besonderer Bedeutung für die Teilhabe am Arbeitsleben ist die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (RL 2000/78/EG). In diesem Zusammenhang hat der EuGH bereits in zahlreichen Entscheidungen dem Vorrang der UN-BRK Rechnung getragen und die Richtlinie stets im Lichte der UN-BRK ausgelegt.<sup>168</sup> Beim Primärrecht ist die Auswirkung der UN-BRK noch nicht abschließend geklärt.<sup>169</sup> Es lässt sich jedoch erkennen, dass der EuGH insbesondere Vorschriften mit behinderungsspezifischem Bezug wie Artt. 21 und 26 Grundrechtecharta der EU (GRC) im Lichte der UN-BRK auslegt.<sup>170</sup>

Somit können Artt. 26 und 27 UN-BRK (insbesondere das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK) direkt auf die EU-Rechtsebene einwirken.

#### 5.3.1.5 Auswirkungen auf das nationale Recht

Die UN-BRK ist durch die Ratifizierung durch die EU im Rahmen ihres Kompetenzbereichs integrierter Bestandteil des EU-Rechts geworden. Dadurch erlangt sie Geltung in allen EU-Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob diese selbst die UN-BRK bereits ratifiziert haben.<sup>171</sup> Die integrierten Regelungen der Konvention gehen damit im unionsrechtlichen Anwendungsbereich aufgrund des *Anwendungsvorrangs von EU-Recht dem nationalen Recht vor*.<sup>172</sup> In Deutschland führt dies im Anwendungsbereich des Unionsrechts zu einer Rangerhöhung der UN-BRK und verstärkt damit ihre Wirkung.<sup>173</sup> Gilt diese nach Ratifizierung durch Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes, so steht sie als integrierter Bestandteil der Unionsrechtsordnung über dem Verfassungsrecht.<sup>174</sup>

Diese Grundsätze lassen sich nach den Feststellungen in 5.3.1.2 auf einen nicht unwesentlichen Teil der Artt. 26 und 27 UN-BRK (insbesondere das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK) übertragen, so dass diesen über das EU-Recht in dessen Anwendungsbereich ein Rang über dem Verfassungsrecht zuteilwerden kann. Der Anwendungsbereich ist dabei weit auszulegen und es reicht aus, wenn eine teilweise Betroffenheit gegeben ist.<sup>175</sup>

<sup>165</sup> Eichenhofer (2018a), 31. Welti, ZESAR 2017, 505, 512.

<sup>166</sup> EuGH, 21.12.2011, C-366/10 - Air Transport Association of America u.a, Rn.50; EuGH, 11.04.13 – C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 28 ff.

<sup>167</sup> Z.B. EuGH, 11.04.13 – C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 32; EuGH, 18.03.2014 C-363/12 – „Z“ („Bestellmutter“), Rn. 71.

<sup>168</sup> Vgl. in Bezug auf den Behindertenbegriff EUGH, 1.12.2016-C395/15, Rn. 44 – Daouidi, EuGH, 11.04.13 – C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 33.

<sup>169</sup> Vgl. Denecke in: Franzen/Gallner/Oetker, Beschluss 2010/48/EG, Präambel Rn. 20; für eine Auslegung im Lichte der UN-BRK, vgl. Heuschmid/Lörcher in: Boecken u.a., vor GRC, Rn. 33f. Welti/Frankenstein/Hlava, 34.

<sup>170</sup> EuGH vom 22.05.2014 C-356/12 – Glatzel, Rn. 45 ff.; Rabe-Rosendahl, 122; Denecke in: Franzen/Gallner/Oetker, Beschluss 2010/48/EG, Präambel Rn. 20.

<sup>171</sup> Kalina, 66, Degener, Bericht aus Genf, Nr. 4/2013, 1.

<sup>172</sup> Mögele in: Streinz, Art. 216 AEUV, Rn. 60, zum Anwendungsvorrang vgl. grundlegend EuGH 6/64, Slg. 1964, 1251, 1269 – Costa/ENEL; EuGH 106/77, Slg. 1978, 629 Rn. 17,18 – Simmenthal II.

<sup>173</sup> Nebe in: Gagel, SGB III, vor §§ 112-129 Rn. 1 I.

<sup>174</sup> EuGH, 17.12.1970, C 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft, Rn. 3; Dörschner, 207 ff.

<sup>175</sup> vgl. EuGH, 26.02.2013, C – 617/10 - Åkerberg Fransson, Rn. 24 ff.

### 5.3.2 Diskriminierungsverbote

Das EU-Recht enthält sowohl auf primär- als auch auf sekundärrechtlicher Ebene eigene Regelungen, die das Verbot von Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen zum Gegenstand haben und die für geschützte Beschäftigung in Werkstätten und ihre Entgeltsysteme relevant sein können. In Art. 3 Abs. 3 UA 2 EUV sowie in Art. 10 AEUV findet sich das Ziel der Union, bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und Maßnahmen, Diskriminierungen aus Gründen unter anderem einer Behinderung zu bekämpfen. In Art. 19 Abs. 1 AEUV wird die EU ermächtigt geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus Gründen unter anderem einer Behinderung zu bekämpfen.<sup>176</sup>

#### 5.3.2.1 Grundrechtecharta - Art. 21 und Art. 26 GRC<sup>177</sup>

Art. 21 GRC enthält als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes in Art. 20 GRC ein Diskriminierungsverbot insbesondere wegen Behinderung und verpflichtet alle Organe und Einrichtungen der Union sowie im gemeinschaftsrechtlichen Anwendungsbereich auch die Mitgliedstaaten.<sup>178</sup> Das als subjektives Recht ausgestaltete Diskriminierungsverbot vermittelt Schutz sowohl bei unmittelbaren als auch bei mittelbaren Benachteiligungen wegen einer Behinderung gegenüber dem Staat.<sup>179</sup> Auch kann Art. 21 GRC unter Auslegung im Lichte der UN-BRK (vgl. Art. 5 und Art. 2 UA 3 S. 2 UN-BRK) eine Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen entnommen werden.<sup>180</sup> Als Primärrecht geht Art. 21 GRC dem Sekundärrecht sowie dem nationalen Recht vor. Nationales Recht darf daher bei Durchführung von Unionsrecht aufgrund dessen Anwendungsvorrangs (vgl. Art. 51 Abs. 1 GRC) nicht angewendet werden, sofern es gegen Art. 21 GRC verstößt.<sup>181</sup> Umstritten ist, ob Art. 21 GRC auch unmittelbare Rechte gegenüber Privaten verleiht (unmittelbare Drittwirkung).<sup>182</sup> Der EuGH hat dies zumindest in Konstellationen, in denen die Drittwirkung zur Nichtanwendung der gegen Art. 21 GRC verstoßenden nationalen Norm führt, bejaht.<sup>183</sup> Ob sich aus Art. 21 GRC auch positive Verpflichtungen zwischen Privatpersonen (natürlichen wie juristischen Personen) herleiten lassen, ist noch nicht abschließend geklärt,<sup>184</sup> jedoch hat der EuGH Pflichten bereits aus Art. 31 Abs. 2 GRC hergeleitet.<sup>185</sup> Das Diskriminierungsverbot wird durch Art. 26 GRC ergänzt, nach dem die Union

<sup>176</sup> Der Rat wird dazu im Rahmen der durch die Verträge auf die Union übertragenen Zuständigkeiten ermächtigt, Vorkehrungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig zu treffen, Art. 19 Abs. 1 AEUV. Auch nach Art. 19 Abs. 2 AEUV können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Grundprinzipien für Fördermaßnahmen der Union unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Maßnahmen festlegen, die die Mitgliedstaaten treffen, um dazu beizutragen, Diskriminierungen aus u.a. Gründen einer Behinderung zu bekämpfen.

<sup>177</sup> Art. 31 GRC, der nach dem Wortlaut das Recht auf u.a. würdige Arbeitsbedingungen gebietet, ist im zu untersuchenden Kontext nicht von maßgeblicher Bedeutung. „Würdige Arbeitsbedingungen“ sollen sich nicht auf gerechte Arbeitsbedingungen, wie z.B. das Arbeitsentgelt beziehen, sondern sind als Verbot sexueller Belästigungen, Feindseligkeiten und Beleidigungen am Arbeitsplatz zu verstehen, vgl. Jarass, Art. 31 GRC, Rn. 8.

<sup>178</sup> Es reicht dabei aus, wenn der gemeinschaftsrechtliche Anwendungsbereich teilweise betroffen ist (EuGH v. 26.02.2013 – Åkerberg Fransson, C-617/10, Rn. 24 ff.), wobei ein hinreichender Zusammenhang von einem gewissen Grad erforderlich ist, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann (EuGH, 6.3.2014, C-206/13 – Siragusa, Rn.24; EuGH, C-198/13 v. 10.7.2014 – Hernandez, Rn.34; EuGH, C-177/17 – Sas, 7.9.2017 Rn. 19; EuGH. 22.1.2020 C-177/18 – Almudena, Rn.58, Jarass, Art. 51 GRC, Rn. 23.

<sup>179</sup> Lemke in: von der Groeben/Schwarze, GRC Art. 21, Rn. 6.

<sup>180</sup> Welts/Frankensteiner/Hlava, 35, danach spricht für eine Auslegung unter Heranziehung der UN-BRK auch Art. 52 Abs. 3 GRC. Danach haben Grundrechte der GRC, die den Rechten in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) entsprechen, mindestens die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Art. 21 GRC ist an Art. 14 EMRK angelehnt, der nach der Rechtsprechung des EGMR unter Heranziehung der UN-BRK eine Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen enthält (vgl. EGMR, 23.02.2016, 51500/08 – Cam./Türkei, Rn. 67).

<sup>181</sup> Der gemeinschaftsrechtliche Anwendungsbereich ist insbesondere im Einwirkungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG betroffen. Grundsätzlich reicht es aus, wenn Gemeinschaftsrecht teilweise betroffen ist, vgl. EuGH, 26.02.2013, C – 617/10 – Åkerberg Fransson, Rn. 24 ff.

<sup>182</sup> Für eine nur mittelbare Grundrechtsbindung mit ausführlicher Darstellung zum Meinungsstreit, Schubert in: Franzen/Gallner/Oetker, Art. 51 GRC Rn. 34 ff.; eine unmittelbare Bindung bejahend, Jarass, Art. 51 GRC, Rn. 41.

<sup>183</sup> EuGH, 14.7.2018, C-414/16 – Egenberger, Rn.77; EuGH, 11.9.2018, C-68/17 – IR, Rn. 69.

<sup>184</sup> Verneinend Schubert in: Franzen/Gallner/Oetker, Art. 51 GRC, Rn. 37.

<sup>185</sup> EuGH, 6.11.2018, C-684/16 – Max-Planck-Gesellschaft, Rn.78 ff.

den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft anerkennt und achtet. Im Gegensatz zu Art. 21 GRC ist diese Regelung kein subjektives Recht, sondern lediglich ein Grundsatz.<sup>186</sup> Die Union und die Mitgliedstaaten haben gem. Art. 51 Abs. 1 GRC die Grundsätze zu wahren und diese zu fördern. Diese können durch Akte der Gesetzgebung und der Ausführung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch Akte der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Rechts der Union in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten umgesetzt werden (Art. 52 Abs. 5 GRC). Durch die Auslegung im Lichte der UN-BRK wird die Wirkung dieser Grundrechte noch verstärkt.

Insbesondere die rechtliche Ausgestaltung des Zugangs zur WfbM, das Nichtanerkennen der Werkstattbeschäftigten als Arbeitnehmer und der damit zusammenhängende angenommene Ausschluss von der Geltung des Mindestlohnanspruchs und von der Arbeitslosenversicherung könnten als Diskriminierung identifiziert werden, was im Weiteren jedoch noch näher zu prüfen ist.

### 5.3.2.2 Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG

Die RL 2000/78/EG hat das Ziel, die Gleichbehandlung im Arbeitsleben zu erreichen. Sowohl unmittelbare wie auch mittelbare Diskriminierungen insbesondere wegen Behinderungen sind daher gem. Art. 2 RL 2000/78/EG verboten. Nach Art. 5 RL 2000/78/EG hat der Arbeitgeber, um die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu gewährleisten, angemessene Vorkehrungen zu treffen.<sup>187</sup> Die Richtlinie gilt für alle Personen in öffentlichen und privaten Arbeitsverhältnissen. Der sachliche Anwendungsbereich bezieht sich u.a. auf den Zugang zur Beschäftigung, Berufsausbildung, beruflicher Weiterbildung und Umschulung, auf Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich des Arbeitsentgelts, sowie Mitgliedschaft in Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation (Art. 3 Abs. 1 lit. a) – lit. d) RL 2000/78/EG). Sie gilt hingegen nicht für Leistungen der staatlichen Systeme einschließlich der Sozialversicherungs- und Sozialschutzsysteme (Art. 3 Abs. 3 RL 2000/78/EG). Darunter fallen nach Erwägungsgrund 13 RL 2000/78/EG Vergütungen jeder Art seitens des Staates, die auf den Zugang zu oder auf die Aufrechterhaltung einer Beschäftigung abzielen. Nicht betroffen vom Ausnahmetatbestand sind Leistungen, die einem Arbeitsentgelt i.S.v. Art. 157 AEUV gleichgestellt werden.<sup>188</sup> Die Auslegung der Richtlinie hat im Lichte der UN-BRK zu erfolgen, da sie in der Normenhierarchie unter der UN-BRK steht.<sup>189</sup>

In Deutschland ist die Richtlinie überwiegend durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) umgesetzt worden. Folglich ist das AGG, wie auch andere nationale Vorschriften, im Anwendungsbereich der Richtlinie im Einklang mit dieser auszulegen, um einen Widerspruch zwischen Unionsrecht und nationalem Recht zu vermeiden. Richtlinien können trotz Umsetzung in nationales Recht gegenüber dem Staat auch eine unmittelbare Wirkung entfalten (vertikale Wirkung), wenn die Umsetzung unzutreffend erfolgt ist und die konkrete Regelung hinreichend bestimmt ist.<sup>190</sup> Dagegen ist eine horizontale unmittelbare Wirkung zwischen Privaten bei Richtlinien grundsätzlich nicht möglich.<sup>191</sup> Zu beachten ist jedoch, dass der EuGH die Richtlinie 2000/78/EG als

<sup>186</sup> Lemke in: von der Groeben/Schwarze, Art. 26 GRC, Rn. 5.

<sup>187</sup> Ohne jedoch das Prinzip der angemessenen Vorkehrungen mit in das Gesetz aufzunehmen.

<sup>188</sup> EuGH, 1.4.2008, C-267/06 – Maruko, Rn. 40, NZA 2008, 459; EuGH, 10.5.2011, C-147/08 – Römer, Rn. 32, NJW 2011, 2187; EuGH, 6.12.2012, C-124/11 – Dittrich ua, Rn. 31, NVwZ 2013, 132.

<sup>189</sup> Vgl. in Bezug auf den Behindertenbegriff EUGH, 1.12.2016, C-395/15 – Daouidi, Rn. 44, EuGH, 11.04.13, C-335/11 und C-337/11 – Ring und Skouboe Werge, Rn. 32.

<sup>190</sup> Ruffert in: Calliess/Ruffert, Art. 288 AEUV, Rn. 52,53; EuGH, Rs.152/84 – Marshall, Slg.1986, 723, Rn. 46; EuGH, Rs.126/82 – Smit, Slg.1983, 73, Rn. 10.

<sup>191</sup> EuGH, 19.01.2010, C-555/07 – Küçükdeveci, Rn. 46; EuGH, 26.02.1986, 152/84 – Marshall, Slg. 1986, 723, Rn. 48, EuGH, 14. 07.1994, C-91/92 – Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325, Rn. 20.



Konkretisierung eines allgemeinen Grundsatzes des Unionsrechts, der auch in Art. 21 GRC als allgemeines Diskriminierungsverbot niedergelegt ist, versteht.<sup>192</sup> Der Schutzzumfang wird dadurch dergestalt erweitert, dass das Diskriminierungsverbot der Richtlinie auch unter Privaten anzuwenden ist und daher eine nationale Vorschrift, sofern sie der RL 2000/78/EG und damit auch dem Diskriminierungsverbot aus Art. 21 GRC widerspricht, unangewendet bleiben muss.<sup>193</sup> Die Auslegung der RL 2000/78/EG hat darüber hinaus in Übereinstimmung mit der UN-BRK zu erfolgen, so dass insbesondere das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK die Richtlinie weiter schärfen.

Beschäftigte in Werkstätten sind vom persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie umfasst. Das Diskriminierungsverbot ist hinreichend bestimmt, um unmittelbar anwendbar zu sein. Die Ausgestaltungen des Zugangs zu den WfbM und der Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten könnten eine (mittelbare) Diskriminierung wegen Behinderung nach der Richtlinie in ihrer vom EuGH vorgenommenen Auslegung darstellen. Dies gilt insbesondere für das Entgeltsystem in Werkstätten, sofern der sachliche Anwendungsbereich eröffnet ist, was lediglich beim Arbeitsförderungsgeld (§ 59 SGB IX) fraglich sein könnte.<sup>194</sup>

### 5.3.3 Die WfbM und ihre Entgeltsysteme

Diskriminierung zu bekämpfen, gehört zu den allgemeinen Grundsätzen der EU, die auf primär- wie sekundärrechtlicher Ebene festgeschrieben sind. Mit Art. 19 AEUV besitzt die EU eine spezielle Rechtsetzungskompetenz in diesem Bereich und prägt daher das Antidiskriminierungsrecht maßgeblich mit. Ihre Aussagen können daher Einblicke in das europäische Verständnis von geschützten Beschäftigungsverhältnissen in Werkstätten und ihrer Entgeltsysteme geben und wichtige Impulse für die Ausgestaltung dieser Systeme geben.

#### 5.3.3.1 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)

Der EuGH hat sich bereits damit befasst, ob Menschen in geschützten Beschäftigungsverhältnissen Arbeitnehmer sind. Die Prüfung dieser Frage erfolgt anhand in der Rechtsprechung im Kontext der Arbeitnehmerfreizügigkeit entwickelter objektiver Kriterien und unter Gesamtwürdigung aller Sachverhaltsumstände.<sup>195</sup> Der unionsrechtliche Arbeitnehmerbegriff ist unabhängig von nationalen Arbeitnehmerdefinitionen und wird grundsätzlich weit ausgelegt.<sup>196</sup> Zu den wesentlichen Merkmalen des unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriffs gehört das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses. Dieses ist gegeben, wenn jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.<sup>197</sup> Dagegen sind nicht entscheidend die Produktivität des Beschäftigten, welches Rechtsverhältnis nach nationalem Recht besteht, woher die Mittel für den Arbeitslohn stammen und wie hoch diese sind.<sup>198</sup> Maßgeblich ist als

<sup>192</sup> EuGH, 17.4.2018, C-414/16 – Egenberger, Rn. 47; EuGH, 22.11.2005, C-144/04 – Mangold, Rn. 75 f.

<sup>193</sup> Faktisch führt dies zu einer Ausnahme vom Verbot der horizontalen Wirkung, vgl. *Krebbber*, EuZA 2016, 3, 12; grundlegend in EuGH, 17.4.2018, C-414/16 – Egenberger, Rn. 79, jedoch habe das Gericht bei einem Rechtsstreit unter Privaten die Grundrechte beider Parteien zu berücksichtigen und entsprechend abzuwägen, Rn.80.

<sup>194</sup> Nach der Rspr. des EUGH sind die Entgeltbestandteile separat auf ihre Konformität mit gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverboten zu prüfen, vgl. EuGH 17.5.1990 – C-262/88 Rn. 34 – Barber, NZA 1990, 775; 26.6.2001 – C-381/99 Rn. 35 – Brunnhofer, NZA 2001, 883; a.A. Mohr in Franzen/Gallner/Oetker, RL 2000/78/EG Art. 2 Rn. 25, der sich für einen Gesamtvergleich ausspricht.

<sup>195</sup> EuGH, 14.10.2010, C 428/09 - Union syndicale Solidaires Isère, Rn. 29; allgemein zum europäischen Arbeitnehmerbegriff vgl. Risak/Dullinger, DRdA, 3/2018, 206 ff.

<sup>196</sup> Vgl. EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 16, 17.

<sup>197</sup> Vgl. EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 17.

<sup>198</sup> EuGH, 31.05.1989, 344/87 – Bettray, Rn. 15; EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 20.

weitere Voraussetzung, dass es sich um die Ausübung einer tatsächlichen und echten Tätigkeit handelt.<sup>199</sup>

In der Rechtssache „Betray“<sup>200</sup> verneinte der EuGH die Arbeitnehmereigenschaft<sup>201</sup> für einen Beschäftigten in einer Therapieeinrichtung für Drogenabhängige. Die Tätigkeit fand im Rahmen einer nationalen Regelung über die Arbeitsbeschaffung zur Erhaltung, Wiederherstellung oder Förderung der Arbeitsfähigkeit von Personen, die für längere Zeit nicht in der Lage sind, eine Tätigkeit unter normalen Umständen auszuüben, statt. Der EuGH urteilte, die Beschäftigten würden nicht nach ihrer Befähigung zur Ausübung einer bestimmten Tätigkeit ausgesucht, sondern die Tätigkeiten würden auf die Fähigkeiten der Betroffenen zugeschnitten. Sie seien nicht in der Lage, einer Beschäftigung unter normalen Bedingungen nachzugehen. Eine solche Beschäftigung sei keine echte und tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit, da die Beschäftigung nur ein Mittel der Rehabilitation und der Wiedereingliederung der Arbeitnehmer in das Arbeitsleben darstelle.<sup>202</sup>

In der Rechtssache Trojani<sup>203</sup> hatte der EuGH über die Arbeitnehmereigenschaft<sup>204</sup> eines Beschäftigten in einem Heim der Heilsarmee zu entscheiden. Die Beschäftigung erfolgte im Rahmen eines Eingliederungsprojekts, das in erster Linie der Rehabilitation und Wiedereingliederung diene.<sup>205</sup> Fraglich erschien, ob es sich um eine echte und tatsächliche Tätigkeit handelte. Der EuGH verwies das vorlegende Gericht darauf zu prüfen, ob die erbrachten Leistungen des Beschäftigten als solche angesehen werden könnten, die auf dem Beschäftigungsmarkt üblich sind. Dafür könne der Inhalt des Projektes sowie die Art der Leistung und ihre Erbringung berücksichtigt werden.<sup>206</sup>

In der Rechtssache Fenoll<sup>207</sup> war der EuGH mit einem geschützten Beschäftigungsverhältnis in einer französischen Werkstatt für behinderte Menschen (CAT)<sup>208</sup> und der Auslegung des Arbeitnehmerbegriffs im Rahmen der Arbeitszeitrichtlinie (RL 2003/88/EG) befasst. Nach französischem Recht hatte der Beschäftigte keinen Arbeitnehmerstatus, mit der Folge, dass bestimmte Arbeitnehmerschutzvorschriften nicht zur Anwendung kamen. Der EuGH erklärte in diesem Zusammenhang ebenfalls den unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff für anwendbar und entschied, dass Beschäftigte im CAT Arbeitnehmer im Sinne der RL 2003/88/EG sowie Art. 31 Abs. 2 GRC sein können.<sup>209</sup> Der Gerichtshof betonte erneut, dass es bei der Beurteilung der Arbeitnehmereigenschaft nicht auf die Höhe der Vergütung oder die Produktivität des Betroffenen ankomme.<sup>210</sup> Für entscheidend hielt der EuGH dagegen, im Einklang mit seiner ständigen Rechtsprechung, das Kriterium der tatsächlichen und echten Tätigkeit. Diese liege nicht vor, wenn die Tätigkeit als völlig untergeordnet und unwesentlich einzustufen wäre.<sup>211</sup> Im Gegensatz zur Rechtssache Betray sei die ausgeübte Tätigkeit im CAT nicht nur deshalb eingerichtet worden, um

<sup>199</sup> Vgl. EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 21.

<sup>200</sup> EuGH, 31.05.1989, 344/87 – Betray.

<sup>201</sup> im Sinne des Art. 45 AEUV (damals noch 48 EWGV – Arbeitnehmerfreizügigkeit).

<sup>202</sup> EuGH, 31.05.1989, 344/87 – Betray, Rn. 17 ff.

<sup>203</sup> EuGH, 07.09.2004, C 456/02 – Trojani.

<sup>204</sup> im Sinne der Artikel 39 EGV (heute 45 AEUV), 43 EGV (heute Art. 49 AEUV) oder 49 EGV (heute Art. 56 AEUV).

<sup>205</sup> Für eine 30-Stunden-Woche erhielt der Beschäftigte freie Unterkunft und ein Taschengeld.

<sup>206</sup> EuGH, 07.09.2004, C 456/02 – Trojani, Rn. 23, 24.

<sup>207</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll.

<sup>208</sup> Centre d'aide par le travail (CAT) - Zentrum für Hilfe durch Arbeit; Die früheren CAT wurden seit 2002 durch Établissements et services d'aide par le travail (ESAT) (Einrichtungen und Dienste für „Hilfe durch Arbeit“) ersetzt. Aufnahmevoraussetzung ist eine reduzierte Erwerbsfähigkeit von nicht mehr als 1/3 einer vollqualifizierenden Person oder eine Erwerbsfähigkeit, die mindestens 1/3 beträgt, aber die Notwendigkeit für medizinische, pädagogische, soziale oder psychologische Unterstützung besteht, vgl. <https://www.service-public.fr/pArt.iculiers/vosdroits/F1654>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>209</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 41.

<sup>210</sup> Die Vergütung konnte im vorgelegten Fall deutlich unter dem Mindestlohn in Frankreich liegen, EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 33, 34.

<sup>211</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 27, 35.

die betroffene Person zu beschäftigen, sondern sei von gewissen wirtschaftlichem Nutzen. Dies gelte umso mehr, als es diese Tätigkeit ermögliche, auch eine sehr geringe Produktivität von schwerbehinderten Menschen zu steigern und zugleich den sozialen Schutz zu bieten, der diesen zusteht.<sup>212</sup> Entsprechend dem Fall Trojani wies der EuGH das nationale Gericht an, zu prüfen, ob die erbrachten Leistungen des Beschäftigten als auf dem Beschäftigungsmarkt üblich anzusehen seien. Bei dieser Beurteilung seien die Zielsetzung zur sozialen Unterstützung sowie die Art der Leistung und Art und Weise ihrer Erbringung zu berücksichtigen. Das vorlegende Kassationsgericht in Frankreich stimmte im darauffolgenden Urteil mit dem EuGH überein, dass der Beschäftigte unionsrechtlich Arbeitnehmer sei, wies jedoch die Klage ab, da die Richtlinie keine horizontale Wirkung zwischen zwei Privaten entfalte. Die damals geltenden nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften seien für den Betroffenen nicht anwendbar, da dieser keinen Arbeitsvertrag habe, sondern lediglich „Nutzer“ des CAT sei. Daher könne er sich nicht auf die richtlinienkonforme Auslegung dieser Vorschriften berufen.<sup>213</sup> Die GRC war in zeitlicher Hinsicht nicht anwendbar, so dass daraus kein Anspruch geltend gemacht werden konnte.<sup>214</sup> Die Entscheidung führte zu keiner Änderung des Beschäftigtenstatus im französischen CAT/ESAT.<sup>215</sup>

Die Frage, ob eine Tätigkeit „tatsächlich“ und „echt“ ist, wurde im Fall Betray verneint, da die Beschäftigten gerade keiner Tätigkeit unter den üblichen Bedingungen am Arbeitsmarkt nachgehen konnten. Dieses Argument führt in der 26 Jahre später ergangenen Fenoll-Entscheidung von 2015 nicht mehr zur Ablehnung der Arbeitnehmereigenschaft. Zwar begründet der EuGH die Abweichung zum Fall Betray einzig damit, dass die zugrundeliegenden Sachverhalte unterschiedlich seien.<sup>216</sup> Es zeigt sich jedoch durchaus ein Abrücken von der strengen Beurteilung der Kriterien „tatsächlich“ und „echt“. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass hier nicht der Arbeitnehmerfreizügigkeitskontext betroffen ist, in dessen Rahmen das Kriterium entwickelt wurde, sondern der Kontext des Arbeitnehmerschutzes.<sup>217</sup> Verschiedene Stimmen in der Literatur sprechen sich dafür aus, die Kriterien „tatsächlich“ und „echt“ in sozial geprägten Kontexten als weniger bedeutsam anzusehen.<sup>218</sup> Der EuGH berücksichtigt, dass die Tätigkeit zumindest einen gewissen wirtschaftlichen Nutzen generiert. In seine Bewertung lässt er die Zielsetzung der Beschäftigung einfließen und die Möglichkeit, durch diese Tätigkeit die Leistung von Menschen mit Behinderung zu steigern und gleichzeitig für ihre soziale Sicherheit zu sorgen.<sup>219</sup> Auch wenn der EuGH hier nicht auf die UN-BRK Bezug nimmt, so lässt sich in dieser Argumentation eine Prägung durch den Teilhabegedanken der Konvention erkennen.

Ob und wie substanziell der EuGH bei einer deutsche WfbM betreffenden Entscheidung auf Differenzen zwischen den nationalen Systemen und Einrichtungen abstellen würde, ist schwer vorherzusagen. Nach den Grundsätzen des Fenoll-Urteils spricht aber viel dafür, dass der EuGH im Rahmen der gebotenen Beurteilung des Einzelfalls auch den Großteil der Beschäftigten in deutschen WfbM unionsrechtlich als Arbeitnehmer einstufen würde, sofern es den Arbeitnehmerschutz

<sup>212</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 40.

<sup>213</sup> Vgl. [https://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/chambre\\_sociale\\_576/2243\\_16\\_33246.html](https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_sociale_576/2243_16_33246.html), zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>214</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 45.

<sup>215</sup> Vgl. auch die Aussage der französischen Nationalversammlung v. 19.11.2019, die keinen Widerspruch darin sieht, dass Werkstattbeschäftigte zwar unionsrechtlich Arbeitnehmer sind, diesen Status aber auf nationaler Ebene nicht innehaben. Eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen sei nicht geplant, vgl. <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-17115QE.htm>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>216</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 38.

<sup>217</sup> In den Schlussanträgen des Generalanwalts Mengozzi, 12.06.2014, C316/13 – Fenoll, Rn. 38, 44 führt dieser aus, die Bedingung einer echten und tatsächlichen Tätigkeit seien in einem sozial geprägten Kontext weniger entscheidend als im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und daher nicht strikt einzuhalten.

<sup>218</sup> Vgl. Seifert, EuZA 2015, 500, 504; Rebhan, EuZA 2012, 3, 13; Kalina, 89.

<sup>219</sup> Ähnlich wie EuGH, 07.09.2004, C 456/02 – Trojani, Rn. 23, 24, jedoch noch ein Stück weitergehend in der Berücksichtigung sozialer Aspekte.

betrifft.<sup>220</sup> Dies wäre bei Fragen der Ausgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen und ihren Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgeltes der Fall (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2000/78/EG). Welche konkreten Auswirkungen dies auf ein Entgeltsystem hat, wird im Weiteren zu untersuchen sein.

### 5.3.3.2 Kerninhalte ausgewählter Dokumente der EU-Kommission

Die EU-Kommission prägt als Exekutivorgan auf vielfältige Weise die Behindertenpolitik der Union.<sup>221</sup> Da sie als einziges Organ das Initiativrecht im europäischen Gesetzgebungsverfahren hat, kann sie großen Einfluss auf die Behindertenpolitik insgesamt und im Besonderen auch auf den rechtlichen bzw. politischen Umgang mit Werkstätten für behinderte Menschen ausüben. Das maßgebliche Instrument zur Umsetzung der UN-BRK stellte die von der Kommission erlassene Behindertenstrategie (2010-2020) dar.<sup>222</sup> Diese greift das Thema der Durchlässigkeit von geschützten Beschäftigungsverhältnissen auf den ersten Arbeitsmarkt auf, das sie durch „Informationsaustausch und gegenseitiges Lernen“ fördern will,<sup>223</sup> und formuliert das Ziel, „viel mehr“ Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu schaffen, ihren Lebensunterhalt auf dem offenen Arbeitsmarkt verdienen zu können.<sup>224</sup> Dieses Ziel wird in der neuen Behindertenstrategie 2021-2030 wiederholt, und es wird betont, dass in geschützten Beschäftigungsverhältnissen angemessene Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzrechte gewährleistet sowie hochwertige Arbeitsplätze erschlossen werden sollen.<sup>225</sup> Die Kommission will zudem für die konsequente Anwendung der RL 2000/78/EG Sorge tragen.<sup>226</sup> 2017 wurde die Europäische Säule sozialer Rechte veröffentlicht, deren Ziel u.a. die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und deren Teilhabe am Arbeitsleben, wie auch gerechte Löhne beschreibt.<sup>227</sup>

Auswirkungen auf die Entgelte in Werkstätten könnte zudem die neue Richtlinie der EU-Kommission (RL 2022/2041 v. 19.10.2022) über angemessene Mindestlöhne in der EU haben.<sup>228</sup> Nach Art. 1 Abs. 1 RL 2022/2041 ist Gegenstand der Richtlinie, zur Angemessenheit von Mindestlöhnen beizutragen und sicherzustellen, dass Arbeitnehmer effektiven Zugang zu entsprechenden, bereits bestehenden nationalen Systemen haben. Gem. Art. 1 Abs. 2 RL 2022/2041 wird hingegen nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Einführung eines Mindestlohnsystems oder zur Festlegung der Höhe der Mindestlöhne berührt. Im Erwägungsgrund Nr. 15 der Richtlinie wird auf Art. 27 UN-BRK verwiesen

<sup>220</sup> Vgl. Wendt, B14-2015, die die EuGH-Rspr. auf deutsche WfbM übertragbar sieht und daher von einem unionsrechtlichen Arbeitnehmerverhältnis der WfbM-Beschäftigten ausgeht.

<sup>221</sup> Vgl. neben Gesetzgebung bemüht sich die Kommission um Sensibilisierung für die Situation von Menschen mit Behinderung und unterstützt durch jährliche Zuschüsse die Beteiligung von europäischen Behindertenorganisationen (u.a. European Disability Forum) an politischen und rechtlichen Maßnahmen. Zudem stellt sie über den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds Mittel für Maßnahmen zur Unterstützung bereit, vgl. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1137&langId=de>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>222</sup> Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Erneutes Engagement für ein barrierefreies Europa, 15.11.2010, KOM (2010) 636 endgültig.

<sup>223</sup> Die Kommission führt zum Zwecke des Austausches zwischen ihr, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft (vgl. Art. 33 UN-BRK) eine Expertengruppe zum Thema Behinderung (High Level Group on Disability), die in ihrem 8. Bericht (09/2016) Art. 27 UN-BRK thematisiert und Informationen der einzelnen Mitgliedstaaten zu Werkstätten für behinderte Menschen enthält, vgl. Eight Disability High Level Group Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 09/2016, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16331&langId=en>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>224</sup> Ebd., 8; siehe auch Evaluierung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020, 20.11.2020, SWD (2020) 291 final, wonach die Strategie zu einer besseren Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im EU-Recht und in der EU-Politik geführt habe, die UN-BRK jedoch nicht immer ausreichend berücksichtigt wurde (S. 4). Zudem wurde das Fehlen von umfassenden Indikatoren, regelmäßigen Überwachungsmechanismen und eine unzureichende Datenlage identifiziert, weshalb die Umsetzung und Zielerreichung nicht ausreichend messbar war (S. 2).

<sup>225</sup> COM (2021) 101 final, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>226</sup> COM (2021) 101 final, 13.

<sup>227</sup> Vgl. Grundsätze 1- 4, 6 und 17, [https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_de](https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de) zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>228</sup> Abl. (EU) L 275/33; Gem. Art. 18 RL 2022/2041 ist die Richtlinie am zwanzigsten Tag nach der Veröffentlichung in Kraft getreten.

und gleichzeitig hervorgehoben, dass der Grundsatz „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ auch hinsichtlich des Mindestlohnschutzes von Arbeitnehmern mit Behinderungen in geschützten Beschäftigungsverhältnissen relevant ist. Dies wird bestätigt im zweiten und dritten Bericht der EU an den Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 4.5.2023.<sup>229</sup> Zwar werden geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten nicht noch einmal im Normtext ausdrücklich in den persönlichen Anwendungsbereich des Art. 2 RL 2022/2041 einbezogen, jedoch umfasst dieser unter Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung unionsrechtlich als Arbeitnehmer angesehene Personen.<sup>230</sup> Die Fenoll-Rechtsprechung des EuGH lässt möglich erscheinen, dass Werkstatt-Beschäftigte darunter fallen. Wie der EuGH entscheidet, würde relevant werden, wenn ein deutsches Arbeitsgericht diese Frage dem EuGH vorlegt. Nach unserer Ansicht sind die tragenden Überlegungen der Fenoll-Entscheidung auf die Mindestlohn-RL übertragbar, da es sich jeweils um Richtlinien handelt, die den Beschäftigtenschutz zum Inhalt haben. Zudem orientiert sich der EuGH in seiner Rechtsprechung zunehmend an der UN-BRK. Wenn der EuGH die Fenoll-Rechtsprechung übertragen würde, hätten die Mitgliedstaaten die Pflicht, einen nationalen Anspruch auf die Geltung des Mindestlohns auch in Werkstätten zu implementieren.

### 5.3.3.3 Kerninhalte ausgewählter Dokumente des EU-Parlaments

Das EU-Parlament hat sich in den letzten Jahren mehrmals konkret mit Werkstätten für behinderte Menschen befasst. Es zeigte sich im Laufe der Jahre eine deutliche Veränderung in der Beurteilung dieser geschützten Beschäftigungsverhältnisse, was sicherlich mit der Ratifizierung der UN-BRK durch die EU und der damit einhergehenden Sensibilisierung für das Thema zusammenhängt. War das Parlament 2011 noch der Auffassung, dass Werkstätten eine „wertvolle Lösung“ – wenn auch nicht mit der Teilnahme am ersten Arbeitsmarkt gleichsetzbar – für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen seien, wozu auch angemessene Vorkehrungen beim Übergang in einen offenen Arbeitsmarkt zählten,<sup>231</sup> ist es 2017 darüber besorgt, dass Beschäftigte in Werkstätten in manchen Mitgliedstaaten nicht formell per Gesetz als Arbeitnehmer gelten und weniger als den Mindestlohn und nicht dieselben sozialen Vergünstigungen wie gewöhnliche Arbeitnehmer erhalten.<sup>232</sup> Die Entschließung des EU-Parlaments über die Durchsetzung der Richtlinie 2000/78/EG von 2021 hebt hervor, dass die Beschäftigung in segregierenden Werkstätten ohne Arbeitnehmerstatus, Arbeitnehmerrechte und Mindestlohnanspruch einen Verstoß gegen die UN-BRK darstelle.<sup>233</sup> Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, einen rechtlichen Rahmen für den Anspruch auf soziale Sicherheit, Mindestlohn und Nichtdiskriminierung zu schaffen und zugleich Bestimmungen, die nicht im Einklang mit Art. 27 UN-BRK stehen, schrittweise abzuschaffen.<sup>234</sup> Diese Auffassung im Hinblick auf Mindestlohn, Arbeitnehmerstatus und Arbeitnehmerrechte wird ebenfalls vom EU-Parlament in einer aktuellen Entschließung zu der Verringerung der Ungleichheiten mit besonderem Augenmerk auf der Erwerbstätigenarmut vertreten.<sup>235</sup> Auch in seiner Entschließung zu der Europäischen

<sup>229</sup> CRPD/C/EU/2-3, S. 28.

<sup>230</sup> Artikel 2 „Diese Richtlinie gilt für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union, die nach den Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten in dem jeweiligen Mitgliedstaat einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen, wobei die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen ist.“

<sup>231</sup> Entschließung des EU-Parlaments v. 25.10.2011 zu der Mobilität und Integration von Menschen mit Behinderungen und der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020, P7\_TA(2011)0453, Ziff. 50, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52011IP0453>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>232</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. November 2017 zur Umsetzung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen (2017/2127(INI)), P8\_TA(2017)0474, Ziff. 46, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0474\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0474_DE.html), zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>233</sup> Entschließung des EU-Parlaments v. 10.03.2021 zu der Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unter Berücksichtigung der UN-BRK (2020/2086(INI)), P9\_TA-PROV(2021)0075, lit. N und Ziff. 13, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0075\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0075_DE.html), zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>234</sup> P9\_TA-PROV(2021)0075, Ziff. 13.

<sup>235</sup> (2019/2188(INI)), v. 21.02.2021, P9\_TA-PROV(2021)0044, lit AW, Ziff. 61-63, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044_DE.html) zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen für die Zeit nach 2020<sup>236</sup> fordert das Parlament, die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung im Einklang mit der UN-BRK weiterzuentwickeln<sup>237</sup> und besser umzusetzen sowie die Beschäftigten in Werkstätten als Arbeitnehmer anzuerkennen und sicherzustellen, dass sie denselben sozialen Schutz genießen wie andere Arbeitnehmer.<sup>238</sup> Das Parlament hat sich in einer ausführlichen Studie mit Werkstätten für behinderte Menschen und angemessenen Vorkehrungen beschäftigt.<sup>239</sup> Aus dieser geht hervor, dass es keine einheitliche Definition von Werkstätten für behinderte Menschen in Europa gibt und signifikante Unterschiede in der Struktur, den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse bestehen.<sup>240</sup>

#### 5.3.3.4 European Disability Forum

Das European Disability Forum (EDF) ist die Dachorganisation der europäischen Behindertenverbände und hat die Möglichkeit, eigene Standpunkte auf EU-Ebene einzubringen, indem es bei der Ausgestaltung von EU-Maßnahmen beteiligt werden kann.<sup>241</sup> In den Äußerungen des EDF wird eine kritische Sicht auf geschützte Beschäftigungen in Werkstätten erkennbar.<sup>242</sup> So hat es 2017 zur Abkehr von geschützten Beschäftigungen aufgerufen<sup>243</sup> und diese Auffassung 2020 in dem Positionspapier zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte wiederholt.<sup>244</sup> Es teilt die Auffassung des UN-Fachausschusses, dass die UN-BRK die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Diskriminierung verpflichtet, einen Wandel weg von segregierenden Arbeitsumgebungen für Menschen mit Behinderungen zu fördern, und dass Menschen mit Behinderung nicht geringer als mit dem Mindestlohn entlohnt werden sollen und ihre Ansprüche auf Sozialleistungen nicht durch die Aufnahme von Arbeit verlieren sollen.<sup>245</sup> In seiner Stellungnahme zu einem Richtlinien-Entwurf für Mindestlöhne von 2021 fordert das EDF, Beschäftigte in Werkstätten als Arbeitnehmer im Sinne der Richtlinie anzuerkennen und ihnen mindestens den Mindestlohn zu zahlen.<sup>246</sup>

<sup>236</sup> v. 18.06. 2020, P9\_TA (2020)0156, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0156\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0156_DE.html), zuletzt abgerufen am 13.03.2021; vgl. näher Tietz, RP Reha,3/2020, 59-64.

<sup>237</sup> P9\_TA (2020) 0156, Ziff. 20, vgl. u.a. lit. m), Nr. 14, Nr. 16 und 19.

<sup>238</sup> P9\_TA (2020) 0156, Ziff. 20.

<sup>239</sup> Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) „Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments“ (2015); die Studie wurde im Rahmen der Behindertenstrategie 2010-2020 erstellt („Informationsaustausch und gegenseitiges Lernen“) und sollte einen Überblick über die Kosten und Renditen der Werkstätten insgesamt geben, was aber aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Systeme (so wird laut Studie z.B. in Belgien der Mindestlohn gezahlt, wogegen in vielen anderen Mitgliedstaaten die Vergütung weit darunter liegt. In Griechenland, Irland, Italien und Portugal gelten Werkstattbeschäftigte als Arbeitnehmer, in vielen anderen Mitgliedstaaten fallen sie dagegen nicht in den Anwendungsbereich des Arbeitnehmerschutzes) nicht möglich war. Insgesamt wurden zwei Werkstatttypen identifiziert, die als traditionelles- bzw. als Übergangsmodell (das darauf abzielt die Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen) beschrieben werden, wobei das traditionelle Modell aus rein finanzieller Sicht keine positive Rendite abwerfe, wogegen das Übergangsmodell kostengünstiger sein könnte, abhängig davon wie erfolgreich Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt gestaltet würden, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL\\_STU%282015%29536295\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU%282015%29536295_EN.pdf) zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>240</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch die Studie des ANED „Mainstreaming disability rights in the European Pillar of Social Rights – a compendium“, 02/2018, 187 ff., <https://www.disability-europe.net/search?searchword=mainstreaming%20disability%20rights&searchphrase=all>

<sup>241</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1137&langId=de>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021; so wurde das EDF z.B. auch im Rahmen des Berichtsentwurfes zur Durchsetzung der RL 2000/78/EG (s. Rn. 169) beteiligt und auf seine Berichte und Empfehlungen wird Bezug genommen, 14. Es ist Mitglied der von der Kommission geführten Expertengruppe (High Level Group on Disability), vgl. Rn. 164.

<sup>242</sup> Auf die Berichte und Empfehlungen vom EDF wird auch im Berichtsentwurf des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des EU-Parlaments über die Durchsetzung der Richtlinie 2000/78/EG hingewiesen, v. 24.09.20, 2020/2086(INI), 14.

<sup>243</sup> Vgl. Lachwitz (2018), 345 m.w.N.

<sup>244</sup> A Strong Social Europe for Just Transitions: Implementing the EU Pillar of Social Rights, Position Paper, 04/2020, 12.

<sup>245</sup> European Human Rights Report, Issue 3, 2019, Ensuring the rights of persons with disabilities to equality and non-discrimination in the European Union, 21, 26 mit Bezug auf General Comment Nr. 6, CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, vgl. <https://www.edf-feph.org/publications/european-human-rights-report-2/>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>246</sup> Ensuring adequate wages and workers' rights for persons with disabilities, Position Paper, 01/2021, 3.f.

## 5.3.4 Rechtsschutzmöglichkeiten

### 5.3.4.1 Vorlageverfahren

Um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten und um zur Rechtspflege in den Mitgliedstaaten beizutragen, kann ein nationales Gericht den Rechtsstreit<sup>247</sup> aussetzen und dem EuGH eine Frage zur Auslegung vorlegen (Art. 267 Abs. 2 AEUV). Dieser entscheidet gem. Art. 267 Abs. 1 lit. a) AEUV über die Auslegung der Verträge und gem. Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV über die Gültigkeit<sup>248</sup> und Auslegung der Handlungen u.a. der Organe. Zu diesen gehören das gesamte Sekundärrecht (vgl. Art. 188 AEUV)<sup>249</sup> sowie als integrierter Bestandteil des Unionsrechts auch völkerrechtliche Verträge<sup>250</sup> und damit die integrierten Regelungen der UN-BRK. Voraussetzung für die Zulässigkeit des Verfahrens ist, dass das vorlegende Gericht Zweifel an der Auslegung von Unionsrecht hat und es die Klärung dieser Zweifel für entscheidungsrelevant hält.<sup>251</sup> Rein hypothetische Rechtsfragen sind daher nicht zulässig.<sup>252</sup> Vorlageberechtigt sind gem. Art. 267 AEUV die Gerichte der Mitgliedstaaten, nicht jedoch die Parteien des Ausgangsrechtsstreits<sup>253</sup> oder nationale Behörden.<sup>254</sup> Das nationale Gericht ist gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV zur Vorlage verpflichtet, wenn seine Entscheidung nicht mehr durch Rechtsmittel angefochten werden kann (relevant insbesondere für oberste Bundesgerichte). Der EuGH entscheidet bei der Vorlage nur über die Auslegung des Unionsrechts und kann feststellen, dass eine nationale Norm mit diesem unvereinbar ist. Er urteilt jedoch nicht über das nationale Recht selbst, was dem vorlegenden Gericht obliegt.

### 5.3.4.2 Ergebnis

In einem innerstaatlichen Verfahren über das Werkstattentgelt könnte sich ein Werkstattbeschäftigter auf Unionsrecht (insbesondere RL 2000/78/EG und/oder Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK) berufen. Das nationale Gericht könnte dann bei Zweifeln den EuGH im Rahmen eines Vorlageverfahrens zur Auslegung der entscheidungserheblichen Norm anrufen. Oberste Bundesgerichte – hier das BAG oder das BSG – wären als letztinstanzliche Gerichte zur Vorlage verpflichtet. An das vom EuGH gefällte Urteil und die darin vorgenommene Auslegung sind sowohl das vorlegende Gericht als auch alle mit dem Ausgangsverfahren befassten innerstaatlichen Gerichte, einschließlich der Instanzgerichte, gebunden.<sup>255</sup> Sie können den EuGH in der Rechtssache jedoch erneut anrufen, wenn neue Tatsachen ersichtlich werden, die eine abweichende Beurteilung des EuGH vermuten lassen oder wenn das nationale Gericht Schwierigkeiten mit dem Verständnis oder der Anwendung des Urteils hat.<sup>256</sup> Noch nicht abschließend geklärt ist die Bindungswirkung für über das Ausgangsverfahren hinausgehende Verfahren.<sup>257</sup> Einigkeit besteht darin, dass letztinstanzliche Gerichte an die Auslegung des EuGH gebunden sind.<sup>258</sup> Zutreffend ist auch für die

<sup>247</sup> Auch im einstweiligen Rechtsschutz ist eine Vorlage möglich, EuGH, 24.05.1977, 107/76, Slg. 1977, 957 Rn.4 – Hoffmann-La Roche/Centrafarm; diese würde jedoch in den meisten Fällen aufgrund der Dringlichkeit ausscheiden, Ehrlicke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 39, Wegener in: Calliess/Ruffert, Art. 267 AEUV, Rn. 23.

<sup>248</sup> Da Fragen zur Gültigkeit des Unionsrechts für die Fragestellung des Gutachtens von untergeordneter Bedeutung sind, wird im Folgenden nur auf Fragen zur Auslegung des Unionsrechts eingegangen.

<sup>249</sup> Vgl. EuGH, 16.01.1974, 166/73 – Rheinmühlen II, Slg. 1974, 33, Rn. 2.

<sup>250</sup> EuGH, 30.04.1974, 181/73, Haegemann, Slg. 1974, 449 Rn. 2, 6; Frenz, 454, Rn. 1433; Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 20.

<sup>251</sup> Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 25.

<sup>252</sup> EuGH, 22.11.2005, C-144/04 – Mangold, Slg. 2005, I-9981 Rn. 36.

<sup>253</sup> EuGH, 14.12.1996, 31 u. 33/62, Slg. 1962, 1027 (1042) – Milchwerke Wührmann und Sohn KG/Alfons Lütticke GmbH; Ehrlicke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 28.

<sup>254</sup> Vgl. EuGH, 30.03.1993, C-24/92, Slg. 1993, I-1277 Rn. 16, Ehrlicke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 28.

<sup>255</sup> EuGH, 07.06.1966, 29/68 – Milch-, Fett- und Eierkontor/Hauptzollamt Saarbrücken, Slg. 1969, 165 Rn. 3; Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 102.

<sup>256</sup> Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 103.

<sup>257</sup> Diesbezüglich hat sich der EuGH noch nicht ausdrücklich erklärt.

<sup>258</sup> EuGH, 06.10.1982, 283/81 – C.I.L.F.I.T./Ministero della Sanità, Slg. 1982, 3415 Rn. 21, dies folgt aus der Feststellung, dass es die Frage erneut dem EuGH vorlegen muss, wenn es von der bestehenden Auslegung des EuGH abweichen möchte.

unterinstanzlichen Gerichte mindestens von einer tatsächlichen Bindungswirkung auszugehen.<sup>259</sup> Im Falle der Unvereinbarkeit des Unionsrechts mit der nationalen Vorschrift haben die innerstaatlichen Organe dafür zu sorgen, dass das Recht so schnell wie möglich in Einklang mit dem Unionsrecht gebracht wird, damit die Bürger ihre aus dem EU-Recht erwachsenden Rechte wirksam wahrnehmen können.<sup>260</sup>

## 5.4 Deutsches Recht

### 5.4.1 Stellung und Wirkung der UN-BRK im deutschen Recht

#### 5.4.1.1 Geltung und Rang

Die UN-BRK und ihr Fakultativprotokoll sind als völkerrechtliche Verträge nach der herrschenden Vollzugslehre durch das Zustimmungsgesetz v. 21.12.2008<sup>261</sup> in das deutsche Recht implementiert worden, ohne ihren völkerrechtlichen Charakter zu verlieren.<sup>262</sup> Seit der Ratifikation und dem Inkrafttreten am 26.03.2009 genießen beide – wie das Zustimmungsgesetz – den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.<sup>263</sup> In der Folge ergibt sich ein Rechtsanwendungsbefehl, sodass alle Normen der UN-BRK unabhängig von ihrer jeweiligen Reichweite zumindest innerstaatlich Geltung erlangt haben.<sup>264</sup>

#### 5.4.1.2 Umsetzungsverpflichtung

Die Konvention gibt in Art. 4 Abs. 1 UN-BRK einen umfassenden Maßnahmenkatalog vor, um die volle Verwirklichung der enthaltenen Rechte in den Vertragsstaaten zu gewährleisten und zu fördern. Die Vertragsstaaten sind u.a. verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte aus der UN-BRK umzusetzen (Art. 4 Abs. 1 lit. a) UN-BRK) und alle diskriminierenden Regelungen gesetzlicher oder tatsächlicher Natur aufzuheben (Art. 4 Abs. 1 lit. b) UN-BRK). Dies gilt nach Art. 4 Abs. 5 UN-BRK für alle Teile eines Bundesstaates, auf Deutschland bezogen also für Bund und Länder.<sup>265</sup> In Art. 4 Abs. 2 UN-BRK ist ein Progressionsvorbehalt hinsichtlich der Maßnahmen zur Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aufgenommen, den Art. 26 und 27 UN-BRK zuzuordnen sind. Unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel des Vertragsstaates sind diese mithin nur „nach und nach“ umzusetzen. Zu beachten ist jedoch, dass der Progressionsvorbehalt das unmittelbar anwendbare Diskriminierungsverbot aus Art. 5 UN-BRK (vgl. Kapitel 5.3.1.3) als bürgerliches Menschenrecht

<sup>259</sup> Würde ein Gericht von der durch den EuGH vorgenommenen Auslegung abweichen, so würde dies einen Rechtsmittelgrund für die gegnerische Partei darstellen. Das letztinstanzliche Gericht wäre dann wieder bei beabsichtigten Abweichungen zur EUGH-Rspr. zur Vorlage verpflichtet (s. Rn. 193), vgl. Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 105; Ehricke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 69 ff. mit Darstellung des Meinungsstreits.

<sup>260</sup> EuGH, 21.06.2007, C-231/06 bis C-233/06 – Jonkman u.a., Slg. 2007, I-5149 Rn. 38, 41; Die EuGH-Entscheidung verpflichtet die nationalen Behörden, für ein Verwaltungshandeln Sorge zu tragen, das im Einklang mit dem Unionsrecht steht, noch bevor entsprechende Gesetze geändert oder erlassen wurden, vgl. Ehricke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 73; Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 106, der anderenfalls auf das Risiko einer Staatshaftungsklage hinweist.

<sup>261</sup> BGBl. II 2008, 1419 ff.; BT-Drs. 16/10808; BT-Drs. 16/11234.

<sup>262</sup> Vgl. Trenk-Hinterberger in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Einführung Rn. 4; Banafsche, in: Deinert et al., SWKBR, Behindertenrechtskonvention Rn. 11 m.w.N.; Kotzur/Richter, in: Welke (Hrsg.), UN-BRK, S. 81.

<sup>263</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004 - 2 BvR 1481/04, Juris, Rn. 31 – Görgülü; BVerfG, Urt. v. 26.02.2010 - 1 BvR 1541/09, 1 BvR 2685/09, Juris, Rn. 43; Banafsche, in: Deinert et al., SWKBR, Behindertenrechtskonvention Rn. 10; Gem. Art. 45 Abs. 2 UN-BRK tritt das Übereinkommen 30 Tage nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft. Deutschland hinterlegte diese am 24.02.2009 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen, BGBl. II 2009, 812.

<sup>264</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004 - 2 BvR 1481/04, Juris, Rn. 31 – Görgülü; BVerfG, Urt. v. 15.12.2015 - 2 BvL 1/12, Juris, Rn. 46; Aichele, APuZ 23/2010, 13 (16).

<sup>265</sup> Seit der Ratifizierung haben zahlreiche Projekte auf Landesebene versucht, Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren, vgl. Nebe/Waldenburger, Budget für Arbeit, 95-108; Auf Bundesebene ist durch das 2016 erlassene Gesetz zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG) v. 23.12.2016, BGBl. I, 3234 ein wichtiger Schritt unternommen worden, um die Vorgaben der UN-BRK umzusetzen, vgl. BT-Drucks. 18/9522, S. 1.



unberührt lässt (Art. 4 Abs. 2 letzter HS UN-BRK), sodass, unabhängig vom Niveau der Umsetzung, keine Benachteiligungen aufgrund von Behinderung zulässig sind.<sup>266</sup>

#### 5.4.1.3 Unmittelbare Anwendung und subjektives Recht

Aus der innerstaatlichen Geltung der UN-BRK folgt noch nicht die unmittelbare Anwendbarkeit ihrer Bestimmungen. Die Bestimmungen der Konvention bewegen sich auf hohem Abstraktionsniveau und bedürfen in der Regel eines gesetzgeberischen Normsetzungsakts im nationalen Recht, um Leistungsansprüche des Einzelnen zu begründen.<sup>267</sup> Unmittelbar anwendbar<sup>268</sup> sind sie nur dann, wenn sie nach Inhalt, Zweck und Wortlaut geeignet und hinreichend bestimmt sind, sodass sie ohne weitere inhaltliche Ausfüllung wie eine nationale Regelung Wirkung entfalten können.<sup>269</sup> Dies ist in jedem Einzelfall zu prüfen, trifft aber jedenfalls auf das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK sowie die speziellen Diskriminierungsverbote der Konvention, wie Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK zu, welchen gleichzeitig auch ein subjektives Recht zu entnehmen ist.<sup>270</sup> Ob darüber hinaus angenommen werden kann, dass Artt. 26 und 27 Abs. 1 UN-BRK unmittelbar anzuwenden sind, wird in der Literatur diskutiert<sup>271</sup>, jedoch in der Rechtsprechung auf Grund nicht hinreichender Bestimmtheit der Normen abgelehnt.<sup>272</sup>

#### 5.4.1.4 Auswirkung der UN-BRK auf die Rechtsauslegung

Artt. 26 und 27 UN-BRK können jedoch mittelbar durch an ihnen ausgerichtete Rechtsanwendung und Rechtsauslegung auf das deutsche Recht und individuelle Leistungsansprüche Einfluss nehmen. Verwaltung und Gerichte sind verpflichtet, die UN-BRK als Auslegungshilfe heranzuziehen, um zu einer Entscheidung im Einklang mit dem Abkommen zu gelangen.<sup>273</sup> Insbesondere bei Ermessensspielräumen oder der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe kommt daher der UN-BRK eine nicht unbedeutende Rolle zu.<sup>274</sup> Wie bei der richtlinienkonformen Auslegung im Anwendungsbereich des EU-Rechts gilt auch bei der völkerrechtskonformen Auslegung als Grenze der Wortlaut der nationalen Norm.<sup>275</sup> Auch das Grundgesetz ist völkerrechtskonform auszulegen.<sup>276</sup>

Das BVerfG hat für das Benachteiligungsverbot wegen Behinderung nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG klargestellt, dass die UN-BRK im Rahmen methodisch vertretbarer Spielräume zu seiner Auslegung heranzuziehen ist<sup>277</sup> und folgt damit seiner zur Wirkungsweise völkerrechtlicher Regelungen

<sup>266</sup> Trenk-Hinterberger, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Die UN-BRK, Einführung Rn. 30 ff.; Aichele; APuZ 23/2010, 13 (16); Dies betrifft dann gem. Art. 2 UA 3 UN-BRK auch die Versagung angemessener Vorkehrungen, vgl. Welti/Frankenstein/Hlava, 27.

<sup>267</sup> Röhl, jM, 2016, 461 (462); Vgl. grundlegend BVerfG, 9.12.1970, 1 BvL 7/66, Rn. 42, Beck RS 1970, 104634.

<sup>268</sup> Englisch: „Self-executing“.

<sup>269</sup> Vgl. z.B. BVerfG, 19.09.2006, 2 BvR 2115/01 u.a., NJW 2007, 499; BSG, 06.03.2012, B 1 KR 10/11 R, Beck RS 2012, 69643; Trenk-Hinterberger in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Einführung, Rn. 33; Masuch, D5-2012, 3.

<sup>270</sup> Vgl. Trenk-Hinterberger in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Einführung, Rn. 32, 35; Lachwitz, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Die UN-BRK, Art. 5 Rn. 12; Kotzur/Richter, in: Welke (Hrsg.), UN-BRK, S. 81 (84); Waldenburger, 50; Hlava, 94 ff.; Unmittelbare Anwendbarkeit v. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK: BSG, 06.03.2012, B 1 KR 10/11 R, Beck RS 2012, 69643, Rn. 24, 29; BSG, Urt. v. 11.07.2017 - B 1 KR 30/16 R, Juris, Rn. 20; Unmittelbare Anwendbarkeit v. Art. 25 S. 3 lit. f) UN-BRK: BSG, Beschl. 10.05.2012 - B 1 KR 78/11 B, Juris, Rn. 9.

<sup>271</sup> Nebe, in: Gagel, SGB III, vor §§ 112-129 Rn. 1 I; Kalina, 63 u. 64; Ablehnend für Art. 26 UN-BRK, Rothfritz, 334 ff.

<sup>272</sup> Das BSG hat sich hierzu noch nicht geäußert, jedoch oberste Gerichte auf Landesebene: LSG Bayern, 23.5.2012, L 10 AL 8/11, Juris, Rn. 33; LSG Bayern, 23.5.2012, L 10 AL 207/10, Juris, Rn. 33; LSG Niedersachsen, 23.09.14, L 7 AL 56/12, Juris, Rn. 31 ff.; LSG Berlin-Brandenburg v. 17.12.2012, L 29 AL 337/09, Juris, Rn. 123 ff.

<sup>273</sup> Vgl. Welti (2015), 635, 643 f.; Eikötter, 36, Althoff, 384; Zur Rezeption in der Rspr., vgl. Welti (2020a), 39 m.w.N.; Röhl, jM 2016, 461, 464; Vgl. BSG, 6.8.2014, B 11 AL 5/14 R, BeckRS 2014, 72763, Rn 21.

<sup>274</sup> Trenk-Hinterberger, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Die UN-BRK, Einführung Rn. 40 ff.; Kotzur/Richter, in: Welke (Hrsg.), UN-BRK, S. 81 (83); Vgl. BSG, Urt. v. 24.05.2012 - B 9 V 2/11 R, Juris, Rn. 36.

<sup>275</sup> Vgl. Welti (2015), 635, 643 f.; Trenk-Hinterberger, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Die UN-BRK, Einführung Rn. 42

<sup>276</sup> Denecke, in: Franzen/Gallner/Oetker, Beschluss 2010/48/EG, Präambel, Rn. 28.

<sup>277</sup> Zuletzt BVerfG, 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Juris, Rn. 63.

entwickelten Rechtsprechung.<sup>278</sup> Es fasst die UN-BRK dabei zwar als Auslegungshilfe bezüglich des Inhalts und der Reichweite von Grundrechten auf, hält sie jedoch für keinen eigenständigen Prüfmaßstab, auch nicht mittelbar über die Gesetzesbindung nach Art. 20 Abs. 3 GG.<sup>279</sup> In Bezug auf die Frage, wie der Inhalt der UN-BRK selbst auszulegen ist, hält das BVerfG die Äußerungen des Fachausschusses, als Nicht-Gericht, für weniger verbindlich als die des EGMR.<sup>280</sup> Trotzdem haben die Äußerungen zumindest politisch ein erhebliches Gewicht, und auch nationale Gerichte sollten sich im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts mit der Auffassung des Ausschusses auseinandersetzen, müssen sie jedoch nicht übernehmen.<sup>281</sup>

Auch das BSG sieht sich verpflichtet, die UN-BRK im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden. Es hat bereits die unmittelbare Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK bejaht und festgestellt, dass dies im Wesentlichen denselben Regelungsinhalt wie Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG habe, welcher wiederum im Lichte der UN-BRK ausgelegt werden müsse.<sup>282</sup> Dieser Auffassung folgend ergeben sich aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK keine weiter reichenden Ansprüche als aus einer konventionskonformen Auslegung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.<sup>283</sup>

#### 5.4.2 Stellung und Wirkung des EU-Rechts im deutschen Recht

Das Unionsrecht genießt nach der Rechtsprechung des EuGH einen Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht sowie gegenüber nationalem Verfassungsrecht.<sup>284</sup> Nationales Recht, das nicht unionsrechtskonform ausgelegt werden kann, hat im konkreten Fall unangewendet zu bleiben.<sup>285</sup> Durch diesen europarechtlichen Anwendungsvorrang gehen die integrierten Bestandteile der UN-BRK *im Anwendungsbereich des Unionsrechts* dem Verfassungsrecht vor und *haben damit* einen höheren Rang als durch die direkte vertragliche Bindung Deutschlands an die Konvention.<sup>286</sup>

Das BVerfG akzeptiert den Anwendungsvorrang gegenüber einfachem Recht, schränkt ihn jedoch in Bezug auf das Verfassungsrecht ein. Demnach gelte der Vorrang des EU-Rechts nur, solange der Wesensgehalt der Grundrechte gewahrt bleibe, was auf der Unionsebene zureichend gewährleistet sei.<sup>287</sup>

#### 5.4.3 Verfassungsrechtliche Vorgaben durch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG

Nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG darf niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG konkretisiert das allgemeine Gleichheitsrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG anhand des Merkmals der Behinderung und ist daher vorrangig, wenn Benachteiligungen wegen einer Behinderung

<sup>278</sup> In Bezug zur EMRK, BVerfG, 14.10.2004, 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307, 317 ff. (Görgülü).

<sup>279</sup> BVerfG, 1.2.2018, 1 BvR 1379/14, Juris, Rn. 14; Vgl. Welti (2020a), 27, 30.

<sup>280</sup> Welti (2020a), 27, 30.

<sup>281</sup> BVerfG, 26.07.2016, 1 BvL 8/15, Juris, Rn. 90; BVerfG, 24.7.2018, 2 BvR 309/15 u.a., Juris, Rn. 91, BVerfG, 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Juris, Rn. 65; Die Wichtigkeit der Äußerungen des Fachausschusses betonend, vgl. Groskreutz, D7-2013, 3; Kocher, 10; Kalina, 60.

<sup>282</sup> BSG, 06.03.2012, B 1 KR 10/11 R, Beck RS 2012, 69643, Rn. 31.

<sup>283</sup> So auch die BReg, vgl. BT-Drs. 16/10808, 48; Zustimmend Ennuschat, A8-2021, 8.

<sup>284</sup> EuGH, 17.12.1970, 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft, Slg 16, 1125, Rn. 3; EuGH, 15.07.1964, 6/64 – Costa / E.N.E.L., Slg. 1964, 1251, 1270; EuGH, 09.03.1978, 106/77 – Simmenthal, Slg 1978, 629, Rn. 24.

<sup>285</sup> EuGH, 15.07.1964, 6/64 – Costa / E.N.E.L., Slg. 1964, 1251, 1269 ff.

<sup>286</sup> Vgl. Engels; Matta; Schütz; Eibelhäuser; Pracht; Welti & von Drygalski 2021, S. 30; Mögele, in: Streinz, Art. 216 AEUV, Rn. 60; Zum Anwendungsvorrang, vgl. grundlegend EuGH, 15.07.1964, 6/64, Slg. 1964, 1251, 1269 – Costa/ENEL; EuGH, 09.03.1978, 106/77 – Simmenthal II, Slg. 1978, 629 Rn. 17, 18; EuGH, 17.12.1970, C 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft, Rn. 3; Vgl. auch Dörschner, 207 ff.; Waldenburger, S. 64.

<sup>287</sup> BVerfG, 22.10.1986, 2 BvR 197/83 (Solange II), BVerfGE 73, 339, Rn. 61, 127; BVerfG 30.06.2009, 2 BvE 2, 5/08 u.a. (Lissabon-Vertrag), BVerfGE 123, 267.

gegeben sein könnten.<sup>288</sup> Das BVerfG wendet bei der Prüfung einer Benachteiligung wegen einer Behinderung oder eines anderen personenbezogenen Merkmals des Art. 3 Abs. 3 GG und der damit einhergehenden Unbeeinflussbarkeit des Merkmals durch die betroffene Person einen strengeren Maßstab als beim allgemeinen Gleichheitsrecht an.<sup>289</sup> Umstritten ist, ob für die Feststellung einer Diskriminierung als Vergleichsgruppe immer Menschen ohne Behinderungen heranzuziehen sind, und ob dann Ungleichbehandlungen zwischen Menschen mit Behinderungen wieder am allgemeinen Gleichheitssatz zu messen sind.<sup>290</sup> In Anbetracht der Vielfalt von Behinderungen sowie nach Wortlaut und Sinn und Zweck des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist dessen Anwendung als *lex specialis* zu befürworten.<sup>291</sup> Aber selbst bei einer Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes wäre aufgrund der personenbezogenen Ungleichbehandlung ein besonders strenger Maßstab anzulegen.<sup>292</sup> Dies gilt umso mehr, als sich eine behinderungsbedingte Ungleichbehandlung gleichzeitig sowohl nachteilig auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten als auch auf die in der UN-BRK verbrieften Menschenrechte auswirken kann.<sup>293</sup>

Dem speziellen Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist ein sozialstaatlicher Förder- und Schutzauftrag gegenüber Menschen mit Behinderung zu entnehmen, der auf die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung in der Gesellschaft abzielt.<sup>294</sup> Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung haben dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen nicht unberechtigt benachteiligt werden. Diese Verpflichtung reicht bis in den privaten Bereich hinein, in welchem der Staat die Gleichbehandlung durch entsprechende Gesetzgebung fördern kann.<sup>295</sup> Folglich ergibt sich aus dem Förder- und Schutzauftrag, dass Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG auf die Auslegung einfachen Rechts ausstrahlt und in die Beziehungen zwischen Privaten, bspw. über zivilrechtliche Generalklauseln, mittelbar hineinreicht.<sup>296</sup> Aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ist sowohl bei der Auslegung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG als auch bei seiner einfachgesetzlichen Umsetzung die UN-BRK zu berücksichtigen.<sup>297</sup>

Im Hinblick auf das Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderungen könnte im Lichte der UN-BRK einerseits die Ungleichbehandlung mit nicht behinderten Arbeitnehmern auf dem ersten Arbeitsmarkt diskutiert werden. Andererseits erscheint eine Benachteiligung gegenüber behinderten Menschen, die im Rahmen des Budgets für Arbeit oder Inklusionsbetrieben arbeiten, den Arbeitnehmerstatus besitzen und somit Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben, möglich (siehe Kapitel 5.4.5.2.1).

#### 5.4.4 Die WfbM-Beschäftigung nach § 221 Abs. 1 SGB IX, ihr Entgeltsystem nach § 221 Abs. 2 SGB IX und das MiLoG

##### 5.4.4.1 Die WfbM-Beschäftigung - Das Rechtsverhältnis nach § 221 Abs. 1 SGB IX

Das Rechtsverhältnis zwischen den Menschen mit Behinderungen im Arbeitsbereich der Werkstätten (WfbM-Beschäftigten) und der WfbM beschreibt als Teil des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses

<sup>288</sup> Langenfeld, in: Maunz/Dürig, Art. 3 Abs. 3 GG, Rn. 106; Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 3 Rn. 162.

<sup>289</sup> BVerfG, 26.01.1993 - 1 BvL 38/92 u. a., NJW 1993, 1517.

<sup>290</sup> Für die Anwendung des Art. 3 Abs. 1 GG in diesen Konstellationen, vgl. Langenfeld, in: Maunz/Dürig, Art. 3 Abs. 3 GG, Rn. 123; BSG, 26.04.2001, B 3 P 11/00 R, Juris, Rn. 25; A.A. Welti, D36-2016, 5.

<sup>291</sup> Vgl. Welti/Frankensteiner/Hlava, 42.

<sup>292</sup> Welti, D36-2016, 5.

<sup>293</sup> Vgl. BVerfG, 26.01.1993 - 1 BvL 38/92 u. a., NJW 1993, 1517.

<sup>294</sup> Eichenhofer (2018a), 42; BT-Drs. 12/8165, 29; BT-Drs. 14/5074, 92.

<sup>295</sup> Vgl. Welti/Frankensteiner/Hlava, 42; Eichenhofer (2018a), 42.

<sup>296</sup> Langenfeld, in: Maunz/Dürig, Art. 3 Abs. 3 GG, Rn. 127; Eichenhofer (2018a), 42; BT-Drs. 16/10808, 48; Vgl. BVerfG, 28.03.2000 -1 BvR 1460/99, Rn. 20, zur Ausstrahlung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG im Mietrecht und den darauf erlassenen § 554 a BGB.

<sup>297</sup> BVerfG, 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Juris, Rn. 62, Waldenburger, 92.

das Erfüllungsverhältnis und ist in § 221 Abs. 1 SGB IX normiert.<sup>298</sup> Demnach stehen die WfbM-Beschäftigten gem. § 221 Abs. 1 SGB IX, wenn sie nicht Arbeitnehmer sind, zu den Werkstätten in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis, soweit sich aus dem zugrundeliegenden Sozialleistungsverhältnis nichts anderes ergibt. Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis wird in entsprechenden Gerichtsentscheidungen und von der rechtswissenschaftlichen Literatur als ein Rechtsverhältnis eigener Art (sui generis)<sup>299</sup> erkannt, bei dem die wechselseitige Erbringung bestimmter Dienste im Vordergrund steht.<sup>300</sup>

#### 5.4.4.1.1 Historie

Erstmals wurde dieses Rechtsverhältnis gesetzlich im Rahmen der Sozialhilferechtsreform 1996 in § 54b Abs. 1 SchwbG<sup>301</sup> normiert. Mit der Norm erkannte der Gesetzgeber an, dass WfbM-Beschäftigte Arbeitnehmer nach allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätzen sein können. Bis zu diesem Zeitpunkt reichten die Meinungen von einer weitgehenden Anerkennung der Arbeitnehmereigenschaft bis hin zu differenzierten, auf die jeweiligen Umstände des Einzelfalls abstellenden, die Arbeitnehmereigenschaft jedoch eher restriktiv auslegenden bis ablehnenden Auffassungen.<sup>302</sup> Bei Ablehnung eines Arbeitsverhältnisses wurden verschiedene Vorschläge gemacht, wie das Rechtsverhältnis dogmatisch einzuordnen sei. In Ermangelung materiell-rechtlich passender Rechtsfiguren wurde angenommen, dass es sich um ein Rechtsverhältnis eigener Art (sui generis) handele.<sup>303</sup> Als Lösung für das lange umstrittene Kriterium der Geschäftsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen, wurde die Lehre vom faktischen bzw. fehlerhaften Arbeitsverhältnis vorgeschlagen.<sup>304</sup> Eine weitere Konstruktion war die Qualifizierung des Rechtsverhältnisses als gemischter Vertrag i.S. der Kombinationstheorie, der sich sowohl aus arbeits- als auch rehabilitationsrechtlichen Elementen zusammensetzt.<sup>305</sup> Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, das Rechtsverhältnis anhand der Rechtsfigur der „arbeitnehmerähnlichen Person“ zu qualifizieren.<sup>306</sup> Diese Diskussionen wurden dann zur Einordnung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses aus § 221 Abs. 1 SGB IX fortgesetzt.

#### 5.4.4.1.2 Unterscheidung der Rechtsfiguren

Die Unterscheidung bzw. das Verhältnis zwischen den beiden nebeneinanderstehenden Rechtsfiguren wurde von der Rechtsprechung bisher in einigen wenigen Entscheidungen

<sup>298</sup> Vgl. Hänlein, § 1 Rn. 5 mit Abbildung; Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK SGB IX, § 56 Rn. 73; Becker et al., VSSR 5/2011, 323 (334 ff.); Ritz/Palsherm, in: Deinert et al., SWKBR, WfbM Rn. 58 f.

<sup>299</sup> LAG Baden-Württemberg, Urt. v. 26.01.2009 - 9 Sa 60/08, Juris, Rn. 54 ff.; Rühle, DB 25/2001, 1364 (1365); Jacobs, ZFSH/SGB 4/1998, 203 (206).

<sup>300</sup> Der WfbM-Beschäftigte erbringt im Rahmen der Arbeitsaufgaben der WfbM und seiner Möglichkeiten Arbeitsleistungen für die WfbM und die WfbM wird verpflichtet, zugunsten des WfbM-Beschäftigten Leistungen i.S.d. § 219 Abs. 1 SGB IX zu erbringen, vgl. LAG Baden-Württemberg, Urt. v. 26.01.2009 - 9 Sa 60/08, Juris, Rn. 54.

<sup>301</sup> Eingeführt durch Art. 5 Nr. 5 des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts v. 23.07.1996, BGBl. I, 1088; Im Jahr 2001 wurde § 54b SchwbG inhaltsgleich in § 138 SGB IX a.F. übertragen, BT-Drs. 14/5074, 43 u. 115 und anschließend mit dem Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG), v. 23.12.2016, BGBl. I, 3234 in § 221 Abs. 1 SGB IX verschoben; Vgl. Schramm, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK SGB IX, § 221 Rn. 1 ff. Zuvor war eine vergleichbare Regelung in § 13 Werkstättenverordnung (WVO) vom 13.08.1980 enthalten, BGBl. 1980, 1365.

<sup>302</sup> Bejahend: BSG, Urt. v. 01.06.1978 - 12 RK 23/77, Juris, Ls. u. Rn. 12 ff.; ArbG Berlin, Beschl. v. 21.12.1978 - 35 BV 3/78, Juris, Ls. 1; Ihlefeld, AuR 1978, 348 (351 f.); Baltzer/Jürgens, SGB 1981, 241 (248); Kritischer bis verneinend: LAG Niedersachsen, Urt. v. 22.09.1976 - 8 (6) Ss 728/76, Juris, Ls.; LAG Berlin, Beschl. v. 12.03.1990 - 9 TaBV 1/90, Juris, Ls. 2; Leisten, 154 ff; Pünnel, AuR 1978, 44 (44 ff.); Pünnel/Vater, AuR 1981, 230 (231 f.); Neumann, RdA 3/1981, 143 (146 f.); v. Maydell/Eylert, RdA 3/1981, 148 (156); Dierks, 62 f.; Aretz, 55; Vgl. Pahlen, in: Neumann et al., SGB IX, § 221 Rn. 5 m.w.N.; Reinhardt, 573 f. m.w.N.

<sup>303</sup> BSG, Urt. v. 01.06.1978 - 12 RK 23/77, Juris, Rn. 22; Pünnel, AuR 1978, 44 (48); Pünnel, AuR 1987, 104 (108); Vgl. Reinhardt, 578, m.w.N.

<sup>304</sup> Ihlefeld, AuR 1978, 346 (352); Leisten, S. 90

A.A. Pünnel, AuR 1978, 44 (44 f.); Pünnel, AuR 1987, 104 (106); Vgl. Reinhardt, 574, 578, m.w.N.

<sup>305</sup> Baltzer/Jürgens, SGB 1981, 241 ff.; Jürgens, RdA 1986, 349 ff.; Dierks, 63 ff.; Vgl. Reinhardt, 579.

<sup>306</sup> Pünnel/Vater, AuR 1981, 230 (236); Pünnel, AuR 1987, 104 (108); Pünnel, in: FS Gnade, 323 (333).

uneinheitlich beurteilt. So finden sich Entscheidungen, die das Vorliegen der Arbeitnehmereigenschaft von WfbM-Beschäftigten bejahen.<sup>307</sup> In jüngeren Gerichtsentscheidungen und entsprechender Literatur wird nunmehr die Auffassung vertreten, dass aufgrund des Wortlautes sowie des Sinns und Zwecks des § 221 Abs. 1 SGB IX die WfbM-Beschäftigten im Regelfall in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis beschäftigt werden und nur in Ausnahmefällen die Arbeitnehmereigenschaft vorliege. Das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses ergebe sich danach aus einem Nebensatz, sei mithin die Ausnahmeregelung und ihr Vorliegen von dem WfbM-Beschäftigten zu beweisen.<sup>308</sup> Jedoch finden sich in der Literatur auch Stimmen, die eine zweifelsfreie Unterscheidung der beiden Rechtsfiguren anhand des Wortlautes der Vorschrift ablehnen.<sup>309</sup> Einigkeit herrscht darüber, dass zur Abgrenzung die allgemeinen arbeitsrechtlichen Kriterien der Arbeitnehmereigenschaft, die sich inzident aus den Vorschriften zum Arbeitsvertrag aus § 611a BGB ergeben, heranzuziehen sind.<sup>310</sup> Demnach ist Arbeitnehmer, wer aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages in den Diensten eines anderen zur Leistung weisungsgebundener, fremdbestimmter Arbeit in persönlicher Abhängigkeit verpflichtet ist. Das LAG Baden-Württemberg geht davon aus, dass ein Arbeitsverhältnis vorliege, wenn WfbM-Beschäftigte auch in quantitativer Hinsicht wie Arbeitnehmer wirtschaftlich verwertbare Leistungen erbringen, also der Hauptzweck der Beschäftigung das Erbringen wirtschaftlich verwertbarer Leistungen ist und nicht die Ermöglichung einer angemessenen Beschäftigung i.S.d. § 219 Abs. 1 SGB IX im Vordergrund des Aufenthaltes in der WfbM stehe.<sup>311</sup> Nach dem BSG ist § 136 Abs. 1 Satz 3 SGB IX a.F. (i.d.F. des BTHG unverändert § 219 Abs. 1 Satz 3 SGB IX) nur dann einschlägig, wenn es sich um arbeitnehmerähnliche Werkstattbeschäftigte handele, bei denen nicht die Erbringung der Arbeitsleistung im Vordergrund stehe, sondern die Betreuung und Förderung des Menschen mit Behinderung (siehe Kapitel 5.4.5.1.5).<sup>312</sup>

Dem BSG ist darin zuzustimmen, dass es für die Annahme eines arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses spricht, wenn die rehabilitativen Ziele und arbeitsbegleitenden Maßnahmen der §§ 58 Abs. 2 Nr. 2, 219 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX maßgeblich im Vordergrund des Beschäftigungsverhältnisses stehen. Zur Unterscheidung der Rechtsfiguren eignet es sich hingegen nicht, eine mögliche geminderte Produktivität im Vergleich zu der „Normalleistung“ eines Arbeitnehmers heranzuziehen. Abgesehen von der grundsätzlichen Schwierigkeit, eine „Normalleistung“ festzulegen, hat nach arbeitsrechtlichen Grundsätzen die Produktivität keinen Einfluss auf die Feststellung eines Arbeitsverhältnisses nach § 611 a BGB.<sup>313</sup>

Bei der Frage des Verhältnisses der beiden Rechtsfiguren zueinander ist Art. 27 UN-BRK zur Auslegung heranzuziehen. Art. 27 UN-BRK liegt ein weites Verständnis von Arbeit zu Grunde, das grundsätzlich eine Vermutung für ein Arbeitsverhältnis beinhaltet.<sup>314</sup> Dieses Verständnis spiegelt sich auch im Fenoll-Urteil des EuGH.<sup>315</sup> Der EuGH entschied, dass Beschäftigte in einer französischen

<sup>307</sup> Insb. ArbG Koblenz, Urt. v. 09.08.2002 – 2 Ca 447/02, Juris, Rn. 16 f., wonach der lange Zeitablauf der Beschäftigung in der Werkstatt dagegen spreche, dass diese vorwiegend der Rehabilitation diene, sondern vielmehr um dem Kläger einen Arbeitsplatz zur Ausübung einer angemessenen Tätigkeit anzubieten; vgl. auch Wendt, D-11/2013, 2 m.w.N.; Kritisch: Ritz/Palsherm, in: Deinert et al., SWKBR, WfbM Rn. 31.

<sup>308</sup> Vgl. LAG Baden-Württemberg, 26.01.2009, 9 Sa 60/08, Juris, Rn. 54; LAG Schleswig-Holstein, 11.02.2016, 1 Sa 224/15 (ArbG Kiel, 19.06.2015, 2 Ca 165 a/15), NZA-RR 2016, 291, 292, Rn. 27; Jacobs, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, § 221, Rn. 12; Ritz/Palsherm, in: Deinert et al., SWKBR, WfbM Rn. 5.

<sup>309</sup> Fechner, in: Däubler et al., MiLoG, § 22 Rn. 6; Scheibner, br 6/2015, 158 (159); Reinhardt, 582.

<sup>310</sup> LAG Baden-Württemberg, 26.01.2009 - 9 Sa 60/08, Juris Rn. 47; Statt vieler: Jacobs, in: Dau et al., LPK-SGB IX, § 221 Rn. 15; Schorn, SozSich 2003, 19 (20).

<sup>311</sup> Dies ist im Einzelfall zu prüfen, wobei die Beweislast beim Beschäftigten gesehen worden ist, LAG Baden-Württemberg, 26.01.2009, 9 Sa 60/08, Juris, Rn. 49; LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.01.2016 - 1 Sa 224/15, Juris, Rn. 38; Jacobs, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, § 221 Rn. 12; A.A. Reinhardt, 807 u. Scheibner, br 6/2015, 158 (160).

<sup>312</sup> BSG, 10.05.2007 - B 7a AL 30/06 R, Juris, Rn 21.

<sup>313</sup> Vgl. Mrozynski, ZFSH SGB 2016, 304; Scheibner, br 2015, 161; Vgl. auch EuGH, 31.05.1989, 344/87 – Bettray, Rn. 15; EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 20.

<sup>314</sup> Ausführlich, vgl. Engels; Matta; Schütz; Eibelshäuser; Pracht; Welti & von Drygalski 2021, S. 18 f

<sup>315</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 Fenoll.

WfbM Arbeitnehmer sein können und legte die Voraussetzungen für diesen Status sehr niederschwellig an. Er betonte, dass es für die Beurteilung nicht auf die Höhe der Vergütung oder die Produktivität des Beschäftigten ankomme. Der EuGH ließ es ausreichen, wenn die Tätigkeit unter Berücksichtigung der Zielsetzung der WfbM zumindest einen gewissen wirtschaftlichen Nutzen generiere.<sup>316</sup> Vor diesem Hintergrund kann die Fähigkeit zur Erbringung eines Mindestmaßes an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung als Aufnahmevoraussetzung in den Arbeitsbereich der WfbM als weiteres Indiz für das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses gedeutet werden.<sup>317</sup>

#### 5.4.4.1.3 (Nicht-)Anwendung von Arbeitsrecht

Im Falle des Vorliegens der Arbeitnehmereigenschaft gehen die meisten Stimmen in der rechtswissenschaftlichen Literatur von der uneingeschränkten Anwendung arbeitsrechtlicher (Schutz-)Normen und somit auch von der Anwendung des MiLoG aus.<sup>318</sup> Beim arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis besteht zwar Einigkeit im Hinblick auf die Anwendung der sozialrechtlichen Grundlagen, die größtenteils dem SGB IX zu entnehmen sind. Die Frage, inwieweit auf dieses Rechtsverhältnis Arbeitsrecht anzuwenden ist, ist jedoch umstritten.

##### 5.4.4.1.3.1 *Historie und Teleologie*

Erste Hinweise zur Lösung dieser Streitfrage bietet die Historie der Norm. Der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers des damaligen § 54b SchwbG war, dass Arbeitsrecht entsprechend auf das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis angewendet werden solle. In der Gesetzesbegründung benannte die Bundesregierung explizit die arbeitsrechtlichen Vorschriften und Grundsätze über Arbeitszeit, Urlaub, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und an Feiertagen, Erziehungsurlaub, Mutterschutz, Persönlichkeitsschutz und Haftungsbeschränkung.<sup>319</sup> Entsprechend verordnete das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Jahr 2001, dass der Werkstattrat gem. § 4 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) WMVO verpflichtet ist, über die Einhaltung dieser auf das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis anzuwendenden arbeitsrechtlichen Vorschriften und Grundsätze zu wachen. In beiden Fällen wurden offene Formulierungen gewählt („zum Beispiel“<sup>320</sup> und „insbesondere“)<sup>321</sup>, die darauf hindeuten, die Aufzählungen nicht als abschließend wahrzunehmen. Der Sinn und Zweck des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses aus § 221 Abs. 1 SGB IX kann es folglich nicht sein, Menschen mit Behinderungen von dem Geltungsbereich der Arbeitsschutzgesetzgebung auszuschließen. Vielmehr ist es als Gleichstellungsrecht derjenigen Menschen mit Behinderungen zu erkennen, die aufgrund fehlender Arbeitnehmereigenschaft von diesem Geltungsbereich ausgeschlossen werden.<sup>322</sup> Die zentrale Fragestellung in der Anwendung von Arbeitsrecht ist daher nicht das „ob“, sondern das „wie“.

<sup>316</sup> Ausführlich, vgl. Engels; Matta; Schütz; Eibelshäuser; Pracht; Welti & von Drygalski 2021, S. 34 f.

<sup>317</sup> Vgl. ähnlich Reinhardt, 812 u. 816, der von dem konzeptuellen Aufbau der WfbM auf das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses als Regelfall schließt; A.A. LAG Baden-Württemberg - 9 Sa 60/08, Juris, Rn. 49.

<sup>318</sup> Jacobs, ZFSH/SGB 4/1998, 203 (203); Schorn, SozSich 1/2003, 19 (20); Jacobs, in: Dau et al., LPK-SGB IX, § 221 Rn. 8 f.; Rühle, DB 25/2001, 1346 (1365); So in Bezug auf die Anwendbarkeit des MiLoG, Greenlee, 201; Luik, SRa Sonderheft 2018, 28; A.A. Reinhardt, 802 u. 805 ff., mit dem Hinweis, dass es sich aufgrund der rehabilitativen Komponenten der Beschäftigung nicht um ein typisches Arbeitsverhältnis handeln könne und somit auch die arbeitsrechtlichen Rechtsfolgen im Lichte des Rehabilitationszieles zu modifizieren sind; Ähnlich bereits, Ihlefeld, AuR 1978, 346 (352). Vgl. 6.1.2 u. 6.1.3.

<sup>319</sup> BT-Drs. 13/3904, 48 f.; Siehe auch BT-Drs. 13/8880, 7, wonach in einem ersten Referentenentwurf die Normierung des anzuwendenden Arbeitsrechts vorgesehen war; Ebenso darauf hinweisend, Jacobs, ZFSH/SGB 4/1998, 203 (203).

<sup>320</sup> BT-Drs. 13/3904, 48 f.

<sup>321</sup> § 4 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) WMVO.

<sup>322</sup> Ritz/Palsherm, in: Deinert et al., SWKBR, WfbM Rn. 36; Ähnlich: Scheibner, br 7/2015, 188 (190 u. 194)

#### 5.4.4.1.3.2 Werkstattverträge nach § 221 Abs. 3 SGB IX

Zunächst sind die Werkstattverträge nach § 221 Abs. 3 SGB IX zu berücksichtigen. Demnach wird der Inhalt des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses unter Berücksichtigung des Sozialleistungsverhältnisses durch Werkstattverträge zwischen den behinderten Menschen und dem Träger der Werkstatt näher geregelt. Der Vertragsabschluss vor Beginn der Beschäftigung ist unter den Voraussetzungen des § 13 WVO verbindliche Pflicht.<sup>323</sup> Jede Werkstatt kann eigene Vertragsmuster entwickeln, wobei die Vereinbarungen über § 307 i.V.m. § 310 Abs. 4 S. 2 BGB der Inhaltskontrolle des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen unterliegen.<sup>324</sup> Zudem ist, der Rechtsprechung des BAG folgend, hervorzuheben, dass zwingende gesetzliche Regelungen für Arbeitsverhältnisse nicht dadurch umgangen werden können, dass die Vertragsparteien dem zugrundeliegenden Rechtsverhältnis eine andere Bezeichnung geben.<sup>325</sup>

#### 5.4.4.1.3.3 Heranziehung von § 52 SGB IX

Weiterhin können aus § 52 SGB IX Erkenntnisse gezogen werden. In dessen S. 3 werden arbeitsrechtliche Vorschriften benannt, die gem. § 221 Abs. 4 SGB IX für die Teilnehmer des Eingangsverfahrens und Berufsbildungsbereichs entsprechend gelten. Somit kann zumindest davon ausgegangen werden, dass arbeitnehmerähnlich Beschäftigte im Arbeitsbereich der WfbM nicht schlechter gestellt sein sollen und folglich die in § 52 S. 3 SGB IX benannten arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften auch auf diese Personengruppe Anwendung finden.<sup>326</sup> Die zugrundeliegende Systematik, nach der ausschließlich die Teilnehmer des EV und BBB in den Anwendungsbereich des § 52 SGB IX verwiesen werden, deutet jedoch darauf hin, dass die Aufzählung für die arbeitnehmerähnlich Beschäftigten nicht als abschließend wahrgenommen werden kann. Zudem regelt bereits § 4 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) WMVO darüber hinaus gehende arbeitsrechtliche Grundsätze wie u.a. Beschäftigungszeit, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und Mutterschutz.<sup>327</sup>

#### 5.4.4.1.3.4 Anwendung von Arbeitsrecht kraft Gesetzes

Ein weiterer Vorschlag besteht darin, die arbeitsrechtlichen Normen anzuwenden, die kraft Gesetzes auf die dem Arbeitsrecht bekannte Rechtsfigur der arbeitnehmerähnlichen Person<sup>328</sup> anzuwenden sind.<sup>329</sup> Es bestehen jedoch Zweifel, ob trotz des ähnlichen Wortlautes diese beiden Rechtsfiguren gleichzusetzen sind. So beschreibt die Rechtsfigur der „arbeitnehmerähnlichen Person“ seit sehr langer Zeit eine Untergruppierung von Selbstständigen.<sup>330</sup> Im Gegensatz zu „normalen Selbstständigen“ ergibt sich ihre „Arbeitnehmerähnlichkeit“ aus einer der Rechtsfigur des Arbeitnehmers ähnlichen wirtschaftlichen Abhängigkeit von ausschließlich einem Arbeitgeber bzw.-Auftraggeber. Dieser besonderen sozialen Schutzbedürftigkeit entsprechend, wird dieser Personenkreis in die Geltungsbereiche von einzelnen Arbeitnehmerschutzgesetzen explizit

<sup>323</sup> Ritz/Palsherm, in: Deinert et al., SWKBR, WfbM Rn. 31; Pahlen, in: Neumann et al., SGB IX, § 221 Rn. 20

<sup>324</sup> Mit Übersicht zu dem regelmäßigen Inhalt eines Werkstattvertrages, Ritz/Palsherm, in: Deinert et al., SWKBR, WfbM Rn. 32; Jobs, ZTR 11/2002, 515 (523); Pahlen, in: Neumann et al., SGB IX, § 221 Rn. 14.

<sup>325</sup> BAG, Urt. v. 25.09.2013 - 10 AZR 282/12, Juris, Rn. 16; BAG, Urt. v. 09.04.2014 - 10 AZR 590/13, Juris, Rn. 16; BAG, Urt. v. 01.12.2020 - 9 AZR 102/20, Juris, Rn. 39; Vgl. Reinhardt, 583, der die Werkstattverträge lediglich als verfahrensrechtliche Verpflichtung begreift.

<sup>326</sup> Jacobs, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, § 221, Rn. 7; Vgl. auch Gesetzesbegründung zum AGG (08.06.2006), BT-Drs. 16/1780, 34; Reinhardt, 802.

<sup>327</sup> Jacobs, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, § 221, Rn. 7; Cramer, WfbM, § 138 SGB IX Rn. 14.

<sup>328</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 S. 2 ArbGG, § 2 Abs. 2 Nr. 3 ArbSchG, § 2 S. 2 BurlG, § 12a Abs. 1 Nr. 1 TVG; § 6 Abs. 1 Nr. 3 AGG u. § 17 Abs. 1 S. 2 BetrAVG.

<sup>329</sup> Pünnel, AuR 12/1996, 483 (483 f.); Rühle, DB 25/2001, 1364 (1365); Jobs, ZTR 11/2002, 515 (516 f.); Schorn, SozSich 1/2003, 19 (20); Pahlen, in: Neumann et al., SGB IX, § 221 Rn. 11 f.; Schramm, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK SGB IX, § 221 Rn. 17 f.; LAG Baden-Württemberg, Urt. v. 26.01.2009 - 9 Sa 60/08, Juris, Rn. 54.

<sup>330</sup> Benennt den Ursprung im Jahr 1869, Reinhardt, 723 f.; Von dem „1926er-Typus“ der arbeitnehmerähnlichen Person i.S. des ArbGG sprechend, Scheibner, br 7/2015, 188 (191).

eingeschlossen.<sup>331</sup> Zwar sind auch die WfbM-Beschäftigten im arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis sozial schutzbedürftig, jedoch ergibt sich der Begriff der „Arbeitnehmerähnlichkeit“ im Kontext des § 221 Abs. 1 SGB IX aus der Nähe zum Arbeitsverhältnis in Bezug auf die Weisungsgebundenheit, Fremdbestimmtheit und den Grad der persönlichen Abhängigkeit.<sup>332</sup> Darüber hinaus deuten die Systematiken zugrundeliegender Gesetze darauf hin, dass auch der Gesetzgeber bewusst zwischen den beiden Rechtsfiguren unterscheidet. So werden bspw. übereinstimmende Rechtsfolgen angenommen, diese jedoch parallel normiert.<sup>333</sup> Zudem übertrifft der Katalog der auf das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis aus § 221 Abs. 1 SGB IX anzuwendenden arbeitsrechtlichen Vorschriften und Grundsätze aus § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WMVO deutlich die spezifischen Einschlussregelungen der arbeitnehmerähnlichen Personen.<sup>334</sup> Dabei deuten die offenen gewählten Formulierungen des Gesetzgebers darauf hin, dass, entgegengesetzt zur arbeitnehmerähnlichen Person, die Nichtanwendbarkeit einzelner arbeitsrechtlicher Normen der Begründung bedarf.<sup>335</sup> Während bei arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen die Anwendung des Arbeitsrechts die Ausnahme ist, ist sie im arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis in WfbM die Regel.

#### 5.4.4.1.3.5 *Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis als gemischter Vertrag - teleologische Gesamtbetrachtung*

Eine weitere Herangehensweise zur rechtlichen Erfassung und inhaltlichen Gestaltung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses aus § 221 Abs. 1 SGB IX bieten die von der Rechtswissenschaft entwickelten Lehren des gemischten Vertrages.<sup>336</sup> Dieser Dogmatik folgend stehen innerhalb des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses die Arbeitsleistung des Menschen mit Behinderung und die Rehabilitationsleistung der WfbM in einem ambivalenten Verhältnis. Sie lassen sich nicht voneinander trennen, sodass weder ein reines Arbeits- noch ein reines Rehabilitations-/Betreuungsverhältnis angenommen werden können. Stattdessen ergänzen sich beide Vertragsbestandsbestandteile und ihr Zusammenspiel ergebe die Besonderheit des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses.<sup>337</sup> Dieser Einordnung folgen verschiedene Konzepte, aus denen sich Rückschlüsse hinsichtlich der Anwendung arbeitsrechtlicher Normen ziehen lassen. Hervorzuheben sind die Absorptions-<sup>338</sup> und die Kombinationsmethode.<sup>339</sup> Um jedoch dem Umfang gemischter Verträge gerecht zu werden, sind Rechtsanwendungsproblematiken im Rahmen einer teleologischen Gesamtbetrachtung des in Frage stehenden Vertrages zu lösen.<sup>340</sup> Diese Konzeption auf das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis übertragend, ergibt sich aus dessen Sinn und Zweck

<sup>331</sup> Reinhardt, 728 f.; Scheibner, br 7/2015, 188 (191 f.); Vgl. auch Spinner, in: MünchKomm-BGB, § 611a BGB Rn. 130 f.; BT-Drs. 13/10920, 32.

<sup>332</sup> Mit anschaulicher Skizze, Reinhardt, 725 f.; Mrozynski, ZFSH SGB 6/2016, 299 (301); Ähnlich auch, LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.01.2016 - 1 Sa 224/15, Juris, Rn. 36.

<sup>333</sup> Rechtswegeröffnung: § 5 Abs. S. 2 ArbGG u. § 2 Abs. 1 Nr. 10 ArbGG; Einbezug in das Arbeitsschutzrecht: § 2 Abs. 2 Nr. 3 ArbSchG bzw. § 2 Abs. 2 Nr. 5 ArbSchG; Vgl. Reinhardt, 792.

<sup>334</sup> Vgl. Fn. 74.

<sup>335</sup> Vgl. Kapitel 4.4.1.3.1; Reinhardt, 728 f.; Scheibner, br 7/2015, 188 (193).

<sup>336</sup> Vgl. allg. Gehrlein, in: Hau/Poseck, BeckOK BGB, § 311 BGB Rn. 21; Emmerich, in: MünchKommBGB, § 311 BGB Rn. 29.; Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis hinsichtlich seiner Vertragsbestandteile als gemischten Vertrag erkennend, vgl. Hänlein, § 9 Rn. 464; Reinhardt, 796; So bereits vor 1996: vgl. Rn. 45.

<sup>337</sup> Wendt, RsDE 36/1997, 43 (49), die ein faktisches Zusammentreffen zweier Rechtsverhältnisse sieht; Reinhardt, 796 ff., betonend, dass nur die Gesamtheit beider Elemente ein sinnvolles Ganzes ergibt.

<sup>338</sup> Mangels eindeutigen Überwiegens eines der Vertragsbestandteile die Absorptionsmethode ablehnend, Reinhardt, 797 f.; Ähnlich bereits Dierks, 65 f.; A.A. v. Maydell/Eylert, RdA 3/1981, 148 (155), der die Arbeitsleistung der Menschen mit Behinderung noch als „Simulation“ wahrnahm.

<sup>339</sup> Baltzer/Jürgens, SGB 1981, 241 (247); Ähnlich, Jürgens, RdA 1986, 349 (355), mit dem Vorschlag, die Arbeitsleistung nach dem Arbeitsrecht zu beurteilen und die Rehabilitationsleistung der WfbM mit dem Pflegesatz abzugelten; Dies ablehnend, Reinhardt; 798, unter dem Hinweis auf die diametralen Zielsetzungen der arbeitsrechtlichen und therapeutischen Komponenten der Beschäftigung; vgl. auch Emmerich, in: MünchKomm-BGB, § 311 BGB Rn. 25 u. 29; Gehrlein, in: Hau/Poseck, BeckOK BGB, § 311 BGB Rn. 21.

<sup>340</sup> BGH, Urt. v. 02.10.2019 - XII ZR 8/19, Juris, Rn. 12; BGH, Urt. v. 13.09.2007 - I ZR 207/04, Juris, Rn. 19; BGH, Urt. v. 19.12.2001 - XII ZR 233/99, Juris; Lapp, in: Herberger et al., jurisPK BGB, § 311 BGB Rn. 37; Emmerich, in: MünchKomm-BGB, § 311 BGB Rn. 29; Gehrlein, in: Hau/Poseck, BeckOK BGB, § 311 BGB Rn. 21; Reinhardt, 799.



als Gleichstellungsrecht zunächst die grundsätzliche Geltung des gesamten Arbeitsrechts. Der rehabilitativen Komponente der Beschäftigung wird von der Literatur eine Art modifizierende Rolle zugesprochen, aus der sich Einschränkungen des Grundsatzes der Anwendbarkeit von Arbeitsrecht ergeben können. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass das anzuwendende Arbeitsrecht stets unter dem Vorbehalt des spezielleren Werkstättenrechts steht.<sup>341</sup> Zum anderen sind alle arbeitsrechtlichen Vorschriften auszuschließen, die dem rehabilitativen bzw. therapeutischen Zweck der Beschäftigung in der WfbM entgegenstehen.<sup>342</sup> Die Anwendung von Arbeitsrecht ist mithin stets im Hinblick auf die rehabilitative Komponente der Beschäftigung zu beurteilen, sodass die angemessene Beschäftigung i.S.v. § 219 Abs.1 Nr. 1 SGB IX und der Schutz des Menschen mit Behinderung im Mittelpunkt stehen.

#### 5.4.4.1.4 Sozialversicherungsrechtliche Situation

Für Arbeitnehmer gilt die volle Versicherungspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung entsprechend der gesetzlichen Vorschriften, die auch Ausnahmen vorsehen können, so für Personen, die wegen einer Minderung der Leistungsfähigkeit dauernd nicht mehr verfügbar sind, von dem Zeitpunkt an, an dem die Agentur für Arbeit diese Minderung der Leistungsfähigkeit und der Träger der Rentenversicherung volle Erwerbsminderung festgestellt haben (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III). WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen werden über § 2 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX in die Sozialversicherung einbezogen<sup>343</sup>, mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung unter den o.g. Voraussetzungen (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III).<sup>344</sup> Rentenrechtlich werden sie so gestellt, als verdienten sie 80 % der Bezugsgröße (§§ 162 Nr. 2, 168 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI). Nach 20 Jahren Wartezeit haben die WfbM-Beschäftigten, sofern sie bereits vor Erfüllung der allgemeinen Wartezeit voll erwerbsgemindert waren und seitdem ununterbrochen voll erwerbsgemindert sind, Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente (§ 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1, Abs. 6 SGB VI).

#### 5.4.4.2 Das Entgeltsystem nach § 221 Abs. 2 SGB IX

Gem. § 221 Abs. 2 S. 1 SGB IX zahlt die WfbM aus ihrem Arbeitsergebnis (vgl. § 12 Abs. 4, Abs. 5 1 Nr. 1 WVO) an die im Arbeitsbereich Beschäftigten ein Arbeitsentgelt, das sich aus einem Grundbetrag in Höhe des zuletzt von der Bundesagentur für Arbeit im Berufsbildungsbereich gezahlten Ausbildungsgeldes und einem leistungsangemessenen Steigerungsbetrag zusammensetzt. Weiterhin bekommen Beschäftigte ein Arbeitsförderungsgeld von der WfbM ausgezahlt, das diese gem. § 59 SGB IX von dem zuständigen Rehabilitationsträger erhalten (siehe Kapitel 5.4.5.2.5).<sup>345</sup> Von diesen drei Bestandteilen sind Grundbetrag und Arbeitsförderungsgeld gesetzlich der Höhe nach festgeschrieben, wobei sich das Arbeitsförderungsgeld gem. § 59 Abs. 1 S. 2 und 3 SGB IX ab einer bestimmten Höhe des Arbeitsentgelts reduziert und mit weiter steigendem Arbeitsentgelt ganz wegfallen kann. Die Bemessung des Steigerungsbetrages obliegt der jeweiligen Werkstatt und ist im individuellen Werkstattvertrag festzuhalten (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 WMVO). Folglich ist lediglich ein Mindestentgelt gesetzlich festgelegt. Die darüber hinaus gehenden Entgelte variieren nicht

<sup>341</sup> „Lex specialis derogat legi generali“; vgl. Reinhardt, 804 Fn. 341, der davon ausgeht, dass auf dieser Grundlage viele der allgemeinen arbeitsrechtlichen Regelungen nicht zur Anwendung kommen, so gehen hinsichtlich der Beendigung der WfbM-Beschäftigung gehen die speziellen Regelungen der § 219 Abs. 1, § 220 SGB IX den allg. Regelungen des Arbeitsrechts vor; Vgl. LAG Baden-Württemberg, 26.1.2009, 9 Sa 60/08, Rn. 60; LAG Nordrhein-Westfalen, 11.11.2013, 9 Sa 469/13, wonach eine Kündigung nur möglich ist, wenn die Werkstattfähigkeit nicht mehr vorliegt und/oder der Sozialleistungsträger den Leistungsbescheid aufhebt.

<sup>342</sup> So bereits: Jürgens, RdA 1986, 449 (455); Jacobs, ZFSH/SGB 4/1998, 203 (205 f.); Reinhardt, 804; Ähnlich: Ritz/Palsherm, in: Deinert et al., SWKBR, WfbM Rn. 36.

<sup>343</sup> Vgl. auch: § 5 Abs. 1 Nr. 7 SGB V, § 1 S. 1 Nr. 2a SGB VI, § 2 Abs. 1 Nr. 4 SGB VII u. § 20 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 SGB XI.

<sup>344</sup> Dies gilt ebenso für diejenigen Beschäftigten, die als Rehabilitanden gelten. Diese fallen dann auch nicht unter den § 221 IX, sondern unter den § 52 SGB IX, vgl. Jabben, in: Rolfs/Kreikebohm et al., SGB IX, § 221, Rn. 7.

<sup>345</sup> Jabben, in: Neumann/Pahlen et al., SGB IX, § 59 Rn. 2; Jacobs, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, § 221 Rn. 26.

unerheblich (vgl. Kapitel 3.1.1 und 3.2), abhängig vom Bemessungssystem und dem erwirtschafteten Arbeitsergebnis der jeweiligen WfbM sowie der individuellen Leistungsfähigkeit des Beschäftigten.<sup>346</sup>

#### 5.4.4.3 Das Mindestlohngesetz (MiLoG)

Seit dem 01.01.2015 hat gem. § 1 Abs. 1 MiLoG jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer in Deutschland einen Anspruch auf Zahlung eines Arbeitsentgeltes i.H. des aktuellen Mindestlohns.<sup>347</sup> In § 22 MiLoG werden einige Personengruppen und Rechtsverhältnisse ausdrücklich von seinem Geltungsbereich ausgenommen (§ 22 MiLoG). Es werden hier jedoch weder arbeitnehmerähnliche Personen noch WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen explizit ausgeschlossen. Auch den Gesetzgebungsmaterialien zum MiLoG ist hierzu nichts zu entnehmen.<sup>348</sup> Ebenso wurde die Regelung zum Entgelt in § 221 Abs. 2 SGB IX in der Gesetzgebung zum Bundesteilhabegesetz ohne Auseinandersetzung mit dem MiLoG fortgeschrieben.<sup>349</sup> Das MiLoG wird auf die WfbM-Beschäftigung bislang, soweit ersichtlich, nicht angewandt.<sup>350</sup> Eine tiefgehende Auseinandersetzung mit seiner möglichen Geltung ist in Praxis, Rechtsprechung und Literatur bislang nicht erfolgt.<sup>351</sup> Es wird wohl davon ausgegangen, dass § 221 Abs. 2 SGB IX insoweit als spezielleres Recht (lex specialis) und/oder späteres Recht (lex posterior) vorrangig ist, sodass eine breite Diskussion über einen Einschluss von Werkstattbeschäftigten und des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses in den Geltungsbereich des MiLoG bislang unterblieben ist. Eine Ausnahme bildet nur eine Entscheidung des LAG Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2016, in der die Geltung des MiLoG für einen WfbM-Beschäftigten mit arbeitnehmerähnlichem Rechtsverhältnis abgelehnt wurde, ohne sich jedoch näher mit der Frage zu beschäftigen, ob „arbeitnehmerähnlich“ eine entsprechende Anwendung des MiLoG zulasse oder verlange.<sup>352</sup> Die Prüfung der (Nicht-) Anwendbarkeit des MiLoG auf das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis erfolgt unter Kapitel 5.4.5.2.2.

#### 5.4.5 Vereinbarkeit von § 221 SGB IX und des Entgeltsystems in WfbM mit höherrangigem Recht

Zu prüfen ist also im Folgenden, ob und unter welchen Bedingungen das aktuelle Entgeltsystem der deutschen WfbM mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Dies umfasst die Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung und mit der zu seiner Auslegung heranzuziehenden UN-BRK und dem EU-Recht.

Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob das MiLoG bereits nach geltendem Recht (de lege lata) auf die WfbM-Beschäftigung anzuwenden ist. Soweit dies nicht der Fall ist, ist zu prüfen, ob § 221 SGB IX gegen das Grundgesetz, die UN-BRK und das EU-Recht verstößt.

<sup>346</sup> Jacobs, in: Dau et al., LPK-SGB IX, § 221 Rn. 28; Pahlen, in: Neumann et al., SGB IX, § 221 Rn. 28.

<sup>347</sup> Bei Inkrafttreten des MiLoG betrug der Mindestlohn, in Orientierung an der Pfändungsfreigrenze des § 850c ZPO 8,50 Euro brutto pro Zeitstunde, BT-Drs. 18/1558, S. 28; Ab dem 1. Oktober 2022 beträgt die Höhe des Mindestlohns gem. § 1 Abs. 2 S. 1 MiLoG 12 Euro brutto je Zeitstunde, vgl. SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/FDP, Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 61; kritisch in Bezug auf das Verfahren, Sittard, in: HWK, Arbeitsrecht, Vorbemerkungen vor § 1 MiLoG Rn. 1.

<sup>348</sup> BT-Drs. 18/1558, 42.

<sup>349</sup> BT-Drs. 18/9522, 311.

<sup>350</sup> Dobmann, in: Düwell/Schubert, MiLoG, § 22 Rn. 5.

<sup>351</sup> Überlegungen zum Mindestlohn in WfbM in der Literatur erfolgten durch Sackarendt/Scheibner, 90 ff. u. Scheibner, br 6/2015, 158 ff.

<sup>352</sup> LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.1.2016, 1 Sa 224/15 (ArbG Kiel, 19.6.2015, 2 Ca 165 a/15); dazu näher unten, 4.5.1.5.1.

### 5.4.5.1 Auffassungen und Meinungen beteiligter Akteure

#### 5.4.5.1.1 Veröffentlichungen des UN-Fachausschusses

In der ersten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-BRK im Jahr 2015 übte der UN-Fachausschuss in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ („Concluding Observations“) deutliche Kritik am Werkstattssystem in Deutschland.<sup>353</sup> Der Fachausschuss zeigte sich besorgt über die Segregation auf dem deutschen Arbeitsmarkt sowie finanzielle Fehlanreize, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hinderten. Zudem kritisierte er die fehlende Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt, da in WfbM weder entsprechende Vorbereitungen stattfänden noch Übergänge ausreichend gefördert würden. Als Empfehlung sprach der Fachausschuss die Schaffung zugänglicher Arbeitsplätze aus. Zudem sollten die WfbM schrittweise abgeschafft werden und gleichzeitig sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien, verbunden mit wirksamen Anreizen für Arbeitgeber, Menschen auch mit schweren Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu beschäftigen, geschaffen werden. Darüber hinaus empfahl der Fachausschuss sicherzustellen, dass mit dem Wechsel aus der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung verbunden ist.<sup>354</sup>

In dem aktuellen General Comment zu Art. 27 UN-BRK vom 09.09.2022 empfiehlt der Fachausschuss erneut den Umbau segregierender Beschäftigungsverhältnisse hin zum offenen Arbeitsmarkt und weist darauf hin, dass die Vergütung der Arbeitsleistung in geschützten Beschäftigungsverhältnissen oftmals dem gleichen Recht auf Arbeit nicht gerecht werde.<sup>355</sup> Das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen für Menschen mit Behinderungen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b) UN-BRK) beinhalte eine Vergütung nicht unterhalb des Mindestlohnes. Das Recht auf gleiches Entgelt (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b) UN-BRK) gelte insbesondere für die Arbeit in geschützten Beschäftigungsverhältnissen in Werkstätten<sup>356</sup> (vgl. Kapitel 5.2.3.3).

#### 5.4.5.1.2 Rechtsprechung des EuGH und EU-Dokumente

In der Rechtssache Fenoll hat der EuGH festgestellt, dass auch Beschäftigte in geschützten Werkstätten Arbeitnehmer im unionsrechtlichen Sinne sein können. Der gleichzeitig rehabilitative Charakter des Beschäftigungsverhältnisses und eine niedrige Produktivität des Beschäftigten stehen nach Auffassung des EuGH der Arbeitnehmereigenschaft nicht entgegen (vgl. Kapitel 5.3.3.1). Die diskriminierungsfreie Ausgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen in WfbM, insbesondere die Gestaltung des Entgeltsystems, ist dem Anwendungsbereich der RL 2000/78/EG (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2000/78/EG) zuzuordnen. Vor dem Hintergrund, dass es sich wie in der Rechtssache Fenoll um einen Kontext des Arbeitnehmerschutzes handelt, hier den Mindestlohn, halten wir es für plausibel und wahrscheinlich, dass der EuGH die Werkstattbeschäftigten in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezüge (vgl. Kapitel 5.3.3.1). In der Folge könnte ein Verstoß gegen Unionsrecht vom EuGH gesehen werden, wenn das Mindestlohngesetz nicht gilt bzw. keine hinreichende Rechtfertigung erkennbar wäre.<sup>357</sup> Diese Annahme wird dadurch verstärkt, dass die RL 2000/78/EG nicht nur eine Konkretisierung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes aus Art. 21 GRC darstellt,<sup>358</sup> sondern von dem EuGH bereits im Lichte der UN-BRK ausgelegt wurde.<sup>359</sup> Dabei betont die

<sup>353</sup> CRPD/C/DEU/CO/1, Ziff. 49 u. 50; Zur WfbM in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands, vgl. von Drygalski, D11-2020.

<sup>354</sup> CRPD/C/DEU/CO/1, Ziff. 49, 50.

<sup>355</sup> CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022.

<sup>356</sup> CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 25, 27.

<sup>357</sup> Bzgl. einer möglichen „Angleichung nach oben“ im Rahmen der Entgeltdiskriminierung, vgl. EuGH, Urt. v. 07.02.1991 - C-184-89, Juris, Rn. 18 – Nimz; Mohr, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbK, RL 2000/78//EG Rn. 25.

<sup>358</sup> EuGH, 17.4.2018, C-414/16 – Egenberger, Juris, Rn. 47; EuGH, 22.11.2005, C-144/04 – Mangold, Juris, Rn. 75 f.

<sup>359</sup> Vgl. Engels; Matta; Schütz; Eibelshäuser; Pracht; Welti & von Drygalski 2021, S. 31 ff; vgl. EuGH, 1.12.2016, C-395/15 – Daouidi, Juris, Rn. 44, EuGH, 11.04.13, C-335/11 u. C-337/11 – Ring u. Skouboe Werge, Juris, Rn. 32.

Konvention gerade die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben, unabhängig vom Schweregrad der Behinderung und der damit zusammenhängenden möglicherweise niedrigeren Produktivität eines Beschäftigten und seiner aufgrund der Behinderung erforderlichen besonderen Bedürfnisse (z.B. therapeutische Einheiten, Arbeitsassistenz).

Diese Auffassung wird klar durch das EU-Parlament und vom European Disability Forum unterstützt (vgl. Kapitel 5.3.3.3 und 5.3.3.4). Etwas zurückhaltender positioniert sich die Kommission zu den Themenkomplexen Arbeitnehmereigenschaft und Mindestlohn in WfbM. Sie hat jedoch die besondere Wichtigkeit einer gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben anerkannt und will sich für angemessene Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerschutz in geschützten Beschäftigungsverhältnissen einsetzen (vgl. Kapitel 5.3.3.2). Ein Schritt in diese Richtung ist der Erlass der Mindestlohn-Richtlinie (RL 2022/2041 v. 19.10.2022).<sup>360</sup> Dort wird in den Erwägungsgründen unter Bezugnahme auf die UN-BRK darauf verwiesen, dass Arbeitnehmer mit Behinderungen, auch solche in geschützten Beschäftigungsverhältnissen, für gleichwertige Arbeit ein gleiches Entgelt erhalten.<sup>361</sup> Der Bezug der Richtlinie auf Art. 27 UN-BRK wird auch im zweiten und dritten Bericht der EU an den Ausschuss der Vereinten Nationen herausgestellt.<sup>362</sup> Die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit soll danach durch das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen einschließlich gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit geschützt und gefördert werden. Nach der UN-BRK gilt dieses Recht für alle Beschäftigten mit Behinderung, unabhängig von der Schwere der Behinderung oder der Art des Arbeitsortes bzw. Einrichtung.<sup>363</sup> Der UN-Fachausschuss betont, dass eine Bezahlung unterhalb des Mindestlohns aufgrund einer Behinderung unter keinen Umständen gerechtfertigt sei.<sup>364</sup> Mit dem Bezug auf die Gleichwertigkeit ist daher nicht gemeint, dass die Produktivität mit anderen nach dem Mindestlohn bezahlten Arbeitsverhältnissen verglichen werden müsste. Für die Zahlung des Mindestlohnes reicht es nach unserem Verständnis aus, dass es sich überhaupt um ein produktives Arbeitsverhältnis handelt, das an einem anderen Ort als in der geschützten Beschäftigung dem Mindestlohn unterläge. Der Geltungsbereich der Richtlinie setzt in Art. 2 RL 2022/2041 voraus, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu berücksichtigen ist. Sollten WfbM-Beschäftigte als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im unionsrechtlichen Sinne erkannt werden, worauf die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung hindeutet, könnten diese nach Ablauf des Umsetzungszeitraums am 15.11.2024<sup>365</sup> ggf. auf horizontaler Ebene unmittelbar Rechte aus der RL geltend machen.<sup>366</sup> Zwar sind gem. Art. 6 Abs. 1 RL 2022/2041 Abweichungen und Abzüge vom gesetzlichen Mindestlohn durchaus möglich, jedoch unterliegen diese stets den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit.

#### 5.4.5.1.3 Umsetzung auf Bundes- und Länderebene

Den durch den UN-Fachausschuss im Rahmen der ersten Staatenprüfung Deutschlands bescheinigten Defiziten bei der Umsetzung der UN-BRK sollte mit der Verabschiedung des BTHG begegnet werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung war es ein zentrales Ziel des BTHG, die Empfehlungen des Fachausschusses in das deutsche Recht zu implementieren.<sup>367</sup> Die Länder sind in die Umsetzung des BTHG eingebunden, da viele Bestimmungen des BTHG durch Landesgesetze und Landesrahmenverträge konkretisiert werden müssen. Zudem treiben die Länder durch eigene

<sup>360</sup> ABl. (EU) L 275/33; Gem. Art. 18 RL 2022/2041 ist die Richtlinie am zwanzigsten Tag nach der Veröffentlichung in Kraft getreten.

<sup>361</sup> Erwägungsgrund Nr. 15 RL 2022/2041.

<sup>362</sup> CRPD/C/EU/2-3, 4.5.2023, S. 28.

<sup>363</sup> CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 26.

<sup>364</sup> CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 26.

<sup>365</sup> Die Mitgliedstaaten haben gem. Art. 17 RL 2022/2042 bis zum 15.11.2024 Zeit, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Richtlinie nachzukommen.

<sup>366</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 19.11.1991 - C-60/90 Juris – Frankovich; EuGH, Urt. v. 24.01.2012 – C-282/10, Juris – Dominguez.

<sup>367</sup> Vgl. BT-Drs. 18/9522, 188 u.191.

Modellprojekte<sup>368</sup> und Aktionspläne<sup>369</sup> die Umsetzung der UN-BRK voran.<sup>370</sup> Mit der Einführung des Budgets für Arbeit (§ 61 SGB IX) sollte für Menschen mit Behinderungen eine Alternative zur Beschäftigung in der WfbM geschaffen und der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert werden. Mit dem dabei geleisteten Lohnzuschuss nebst Anleitung und Begleitung des Menschen mit Behinderung wird zudem die Empfehlung des UN-Fachausschusses umgesetzt, Anreize für Arbeitgeber zur Einstellung der betroffenen Personengruppe zu schaffen.<sup>371</sup> Dasselbe Ziel wird mit dem Budget für Ausbildung (§ 61a SGB IX) verfolgt, das als Alternative zum Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich einer WfbM eingeführt wurde.<sup>372</sup> Zudem wurden „Andere Leistungsanbieter“ (§ 60 SGB IX) als Alternative zu anerkannten WfbM zugelassen, um so das Wunsch- und Wahlrecht der Menschen mit Behinderungen zu stärken.<sup>373</sup> In Bezug auf das Arbeitsentgelt wurden unter Beibehaltung des bisherigen Vergütungssystems das Ausbildungsgeld im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich und der daran gekoppelte Grundbetrag im Arbeitsbereich der WfbM sowie das Arbeitsförderungsgeld leicht erhöht.<sup>374</sup>

An der grundsätzlichen Ausgestaltung der WfbM wurden jedoch keine Änderungen vorgenommen. Auch bleibt die Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit durch unter 1 % der Beschäftigten hinter den Erwartungen zurück und konnte daher bislang die Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt nur unwesentlich verbessern.<sup>375</sup> Es erscheinen daher weitere Maßnahmen notwendig, um den Forderungen des Art. 27 UN-BRK zu genügen.

#### 5.4.5.1.4 Auffassung der Bundesregierung

Nach Ratifizierung der UN-BRK war die Bundesregierung zunächst noch der Auffassung, dass das deutsche Recht bereits im Einklang mit der Konvention stehe und nicht geändert werden müsse.<sup>376</sup> Mit dem ersten Nationalen Aktionsplan (NAP) wurde der Reformbedarf des deutschen Rechts zur Umsetzung der Konvention jedoch anerkannt.<sup>377</sup> Insbesondere veranlasst durch die Kritik des UN-Fachausschusses im ersten Staatenprüfverfahren, wurden mit dem BTHG Regelungen im Teilhaberecht implementiert, die insbesondere die Durchlässigkeit der WfbM zum Arbeitsmarkt und das Wunsch- und Wahlrecht der Menschen mit Behinderungen stärken sollen. Die Struktur der WfbM wurde nicht verändert. Bereits im ersten Staatenprüfverfahren hatte die damalige Bundesregierung ihren Standpunkt deutlich gemacht, dass die WfbM einen wichtigen Baustein der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben darstellen.<sup>378</sup> Diese Auffassung hat die Bundesregierung in der 18. und 19. Wahlperiode trotz der Empfehlung des Fachausschusses, die geschützten Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten schrittweise abzuschaffen, beibehalten. So

<sup>368</sup> Vgl. z.B. in Nordrhein-Westfalen die Erprobung des Budgets für Arbeit, s. Nebe/Waldenburger.

<sup>369</sup> Vgl. Übersicht der Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-BRK, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/bund-und-laender-im-vergleich>, zuletzt abgerufen am 20.02.2023.

<sup>370</sup> Ein Gesamtüberblick zur Umsetzung des BTHG in den einzelnen Ländern ist verfügbar unter <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/gesetz/umsetzung-laender/>, zuletzt abgerufen am 20.02.2023.

<sup>371</sup> Vgl. von Drygalski, D11-2020, 6; Hinsichtlich der Zahlen zur Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit, Mattern, D5-2020, 3-5.

<sup>372</sup> Das nach dem Vorbild des Budgets für Arbeit gestaltete Förderinstrument erhöht die Wahlfreiheit im Bereich der Ausbildung und schließt die Lücke, die bei der Einführung des Budgets für Arbeit im Bereich der Ausbildung bestehen geblieben war. Ein solches wurde schon im Zuge der Einführung des Budgets für Arbeit zur Reduzierung der Zugangszahlen zur WfbM diskutiert, vgl. Nebe/Schimank, D47-2016, 6 f.; Ausführlich zum Budget für Ausbildung Gast-Schimank, RP-Reha 4/2019, 5-10.

<sup>373</sup> Vgl. BT-Drs. 18/9522, 253 f.

<sup>374</sup> Vgl. Gesetz zur Anpassung der Berufsausbildungsbeihilfe und des Ausbildungsgeldes v. 08.07.2019, BGBl. I, 2015.

<sup>375</sup> Vgl. hinsichtlich der Zahlen zur Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit, Mattern, D5-2020, 3-5.

<sup>376</sup> Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen BT-Drs. 16/10808, 45 ff.

<sup>377</sup> Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK, 09/2011.

<sup>378</sup> Replies of Germany to the list of issues, CRPD/C/DEU/Q/1/Add.1, v. 15.01.2015, Ziff. 117.

hat sie sich in der Gesetzesbegründung zum BTHG klar für einen Erhalt der WfbM positioniert.<sup>379</sup> Dies bekräftigte sie im NAP 2.0<sup>380</sup> sowie im Rahmen von Anfragen im Bundestag, bei deren Beantwortung sie auf die Vereinbarkeit der WfbM mit Art. 27 UN-BRK hinwies.<sup>381</sup> Die damalige Bundesregierung hielt demnach an der aktuellen Ausgestaltung der WfbM fest. Gleichzeitig betonte sie aber auch, dass die Übergänge aus der WfbM in den Arbeitsmarkt weiter gefördert werden müssten und die WfbM auch ihre Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb der Werkstatt ausbauen sollten.<sup>382</sup> Im NAP 2.0 ging die damalige Bundesregierung auch auf ein an die WfbM-Beschäftigten zu zahlendes leistungsangemessenes Arbeitsentgelt ein und befand das aktuelle Entgeltsystem für angemessen.<sup>383</sup> Hinsichtlich der vom Fachausschuss kritisierten Fehlanreize, die WfbM-Beschäftigte am Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hindern, sah die damalige Bundesregierung insoweit keinen Handlungsbedarf.<sup>384</sup> Stärker akzentuiert ist das Ziel im Koalitionsvertrag der die Regierung in der aktuellen 20. Wahlperiode tragenden Parteien, die Angebote in WfbM stärker auf die Integration sowie die Begleitung von Beschäftigungsverhältnissen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt auszurichten.<sup>385</sup>

#### 5.4.5.1.5 Auffassungen in der Rechtsprechung

In der veröffentlichten Rechtsprechung finden sich einige wenige Entscheidungen, die sich mit den Zugangserfordernissen zur WfbM, deren Entgeltsystem sowie den Rechtsstellungen ihrer Beschäftigten im Hinblick auf die UN-BRK auseinandersetzen.<sup>386</sup>

##### 5.4.5.1.5.1 *Gerichtsentscheidungen*

Das ArbG Koblenz hatte 2002 im Rahmen eines Kündigungsschutzverfahrens darüber zu entscheiden, ob für die Kündigung eines Werkstattbeschäftigten die Zustimmung des Integrationsamtes hätte eingeholt werden müssen.<sup>387</sup> Das ArbG Koblenz sah den Werkstattbeschäftigten als schwerbehinderten Arbeitnehmer an. Es begründete dies damit, dass nach § 138 Abs. 1 SGB IX a.F. (i.d.F. des BTHG unverändert § 221 Abs. 1 SGB IX) behinderte Menschen in Werkstätten (nur) soweit sie nicht Arbeitnehmer sind zu den WfbM in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis stehen. Der Kläger des Verfahrens war zum Zeitpunkt der angefochtenen Kündigung bereits 15 Jahre in der WfbM beschäftigt. Die lange Dauer der WfbM-Beschäftigung sprach nach Auffassung des Gerichts dagegen, dass die Beschäftigung des Klägers zur Heilung, Wiedereingewöhnung oder Erziehung im Sinne von § 73 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX a.F. (i.d.F. des BTHG unverändert § 156 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX) erfolgte, so dass die Beschäftigung des Klägers als Arbeitsplatz im Sinne des Schwerbehindertenrechts angesehen wurde. Die Vermittlung des Klägers auf den allgemeinen

<sup>379</sup> Die Bundesregierung positionierte sich bereits für den Erhalt des Werkstattwesens in der Beantwortung der Fragen aus der „List of Issues“ im Zusammenhang mit der ersten deutschen Staatenprüfung 2014, 20; ebenso in der Begründung des Gesetzentwurfs zum BTHG der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9522, 253.

<sup>380</sup> Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK, v. 28.06.2016, 37; So auch Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes, BT-Drs. 19/6929, 39.

<sup>381</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Corinna Rüffer, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 18/12466, BT-Drs. 18/12680, 10 f.; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sören Pellmann, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drs. 19/3877, BT-Drs. 19/4157, 24.

<sup>382</sup> Schon in: Replies of Germany to the list of issues, CRPD/C/DEU/Q/1/Add.1, v. 15.01.2015, Ziff. 117; Darüber hinaus in: Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes, BT-Drs. 19/6929, 39.

<sup>383</sup> Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK, v. 28.06.2016, 37.

<sup>384</sup> Ebd.

<sup>385</sup> Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021 - 2025, 79.

<sup>386</sup> Nicht berücksichtigt wurden bei der Auswertung Rechtsstreitigkeiten zwischen den Trägern der WfbM und den Rehabilitationsträgern, da diese zwar die Finanzierung des Entgeltsystems, jedoch nicht die Vorgaben der UN-BRK an die Ausgestaltung des Entgeltsystems betreffen könnten

<sup>387</sup> ArbG Koblenz, 09.08.2002 - 2 Ca 447/02, NZA-RR 2003, 188.

Arbeitsmarkt sei nicht vordringlichstes Ziel gewesen. Vielmehr sei die Beschäftigung des Klägers erfolgt, um dem Kläger einen Arbeitsplatz zur Ausübung einer angemessenen Tätigkeit anzubieten.<sup>388</sup> Als weitere Indizien dafür, dass der Werkstattvertrag des Klägers ein Arbeitsvertrag sei, wertete das ArbG Koblenz die Weisungsabhängigkeit des Klägers, die Festlegung einer festen Arbeitszeit von 34 Stunden wöchentlich, die Pflicht zur Vorlage einer AU-Bescheinigung ab dem dritten Fehltag und einen Urlaubsanspruch.<sup>389</sup>

Das BSG hatte 2007 zu entscheiden, ob die Weigerung, sich auf einen Arbeitsplatz in einer WfbM vermitteln zu lassen, der Verfügbarkeit und damit dem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe entgegenstehe.<sup>390</sup> Der Klägerin war ein Arbeitsplatz in einer WfbM angeboten worden, den sie abgelehnt hatte. Die Bundesanstalt für Arbeit hatte daraufhin die Bewilligung der Arbeitslosenhilfe aufgehoben. Das LSG Baden-Württemberg<sup>391</sup> hatte der Klage stattgegeben und ausgeführt, die Klägerin habe der angebotenen Maßnahme in der WfbM nicht zur Verfügung stehen müssen, weil diese Tätigkeit nicht zum allgemeinen Arbeitsmarkt zähle. Das BSG hob diese Entscheidung auf, da sie in dieser Allgemeinheit nicht zutrefte und verwies zur weiteren Aufklärung zurück an das LSG. Die Norm des § 136 Abs. 1 Satz 3 SGB IX a.F. (i.d.F. des BTHG unverändert § 219 Abs. 1 Satz 3 SGB IX) sei nur einschlägig, wenn es sich um arbeitnehmerähnliche Werkstattbeschäftigte handle, bei denen nicht die Erbringung der Arbeitsleistung im Vordergrund stehe, sondern die Betreuung und Förderung des Menschen mit Behinderung.<sup>392</sup> Tätigkeiten im Arbeitsbereich einer WfbM könnten der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung unterliegen, wenn nach den Umständen des Einzelfalles (Arbeitsvertrag, Weisungsunterworfenheit, Eingliederung in den Betrieb, leistungsgerechte Entlohnung etc.) eine abhängige Beschäftigung vorliege.<sup>393</sup>

Das LSG Bayern verneinte 2012 mangels hinreichender Bestimmtheit einen Anspruch aus Artt. 26 und 27 UN-BRK auf Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich, wenn die Voraussetzung der Erbringung eines Mindestmaßes an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung (§§ 58 Abs. 1, 219 Abs. 2 SGB IX) nicht gegeben ist.<sup>394</sup> Auch eine Auslegung der relevanten Bestimmungen des SGB III, SGB IX und der WVO im Lichte der UN-BRK ergebe keinen Anspruch auf die Leistungen. Aus denselben Gründen lehnte das LSG Niedersachsen 2014 einen Anspruch aus Artt. 26 und 27 UN-BRK auf eine Kommunikationsassistentin im Eingangs- und Berufsbildungsbereich zur Erreichung der Werkstattfähigkeit ab.<sup>395</sup> Obwohl zumindest Diskussionspotenzial bestanden hätte, setzten sich die Gerichte in beiden Entscheidungen nicht mit dem unmittelbar anwendbaren Diskriminierungsverbot nach Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK auseinander.<sup>396</sup>

Demgegenüber entschied das LSG Sachsen-Anhalt 2014, dass der Anspruch auf eine Arbeitsassistentin im Eingangs- und Berufsbildungsbereich der WfbM gerechtfertigt sei, sofern nicht von vornherein prognostisch ausgeschlossen werden könne, dass der Mensch mit Behinderung ein ausreichendes Leistungsvermögen für den Arbeitsbereich erlangte.<sup>397</sup> Mit Blick auf die grundgesetzliche Relevanz in Bezug auf die Menschenwürde, das Sozialstaatsgebot und das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs.

<sup>388</sup> ArbG Koblenz, 09.08.2002 - 2 Ca 447/02, Juris, Rn. 16.

<sup>389</sup> ArbG Koblenz, 09.08.2002 - 2 Ca 447/02, Juris, Rn. 18, 19.

<sup>390</sup> BSG, 10.05.2007, B 7a AL 30/06 R, SozR 4-4300 § 125 Nr. 2.

<sup>391</sup> LSG Baden-Württemberg, 17.03.2006 - L 8 AL 2001/05, Juris.

<sup>392</sup> BSG, 10.05.2007 - B 7a AL 30/06 R, Juris, Rn 21.

<sup>393</sup> BSG, 10.05.2007 - B 7a AL 30/06 R, Juris, Rn 22.

<sup>394</sup> LSG Bayern 23.05.2012 - L 10 AL 207/10, Juris, Rn. 33.

<sup>395</sup> LSG Niedersachsen, 23.09.2014 - L 7 AL 56/12, Juris, Rn. 35.

<sup>396</sup> Vgl. Nebe/Waldenburger, 25.

<sup>397</sup> LSG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 27.11.2014 - L 2 AL 41/14 B ER Juris, Rn. 30.

3 Satz 2 GG sowie Art. 27 UN-BRK müsse im konkreten Fall im Berufsbildungsbereich ausgetestet werden können, ob der Mensch mit Behinderung einen Arbeitsplatz in einer WfbM erreichen kann.

Zur Vereinbarkeit einer Nichtanwendung des MiLoG auf das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis aus § 221 Abs. 1 SGB IX eines WfbM-Beschäftigten mit den Artt. 3 und 5 UN-BRK sowie der RL 2000/78/EG äußerte sich das LAG Schleswig-Holstein im Jahr 2016.<sup>398</sup> Das Gericht kam zu dem Ergebnis, dass diese Diskriminierungsverbote der Nichtanwendung des MiLoG nicht entgegenstünden. Die Ungleichbehandlung des Klägers gegenüber vollbeschäftigten Arbeitnehmern erfolge nicht wegen der Behinderung, sondern auf Grund der Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern und arbeitnehmerähnlich beschäftigten Berufsgruppen und sei daher gerechtfertigt.<sup>399</sup> Die These, das Beschäftigungsverhältnis in WfbM sei vor dem Hintergrund der Diskriminierungsverbote als Arbeitsverhältnis einzuordnen, könne nur rechtspolitisch motiviert sein, entspreche aber nicht der aktuellen Rechtslage.<sup>400</sup> Mit der Frage, ob der Begriff „arbeitnehmerähnlich“ eine entsprechende Anwendung des MiLoG zulasse oder verlange, setzte sich das LAG Schleswig-Holstein nicht auseinander. Eine knappe inhaltliche Begründung ist nur in der vorinstanzlichen Entscheidung des ArbG Kiel zu finden. Demnach müsse, da für ein Werkstattverhältnis die soziale Betreuung und Anleitung von entscheidender Bedeutung sei, diese bei der Findung einer angemessenen Vergütung berücksichtigt werden. Die Regeln für eine zweipolige Bewertung (Arbeit gegen Vergütung) seien hingegen nicht geeignet.<sup>401</sup>

#### 5.4.5.1.5.2 Einordnung

Die Gerichte kommen teilweise zu einer differenzierten Rechtsprechung, in der nicht jede Beschäftigung im Arbeitsbereich der WfbM als arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis eingestuft wird, sondern nach den Umständen des Einzelfalls auch ein Arbeitsverhältnis angenommen werden kann. Hingegen ist bislang keine vertiefte Befassung mit der Frage nach dem Inhalt eines arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses aus § 221 Abs. 1 SGB IX und der Geltung des MiLoG zu finden. Insgesamt ist festzuhalten, dass sich mit Fragen des Werkstattentgelts bislang nur wenige Arbeitsgerichte und Sozialgerichte befasst haben – jedenfalls soweit die Rechtsprechung veröffentlicht ist – und die verfassungs- und EU-rechtlichen Fragen nicht durch das BVerfG oder den EuGH entschieden worden sind.

Es wird deutlich, dass die Gerichte in neueren Fällen die UN-BRK in ihre Entscheidungen einbeziehen und sie als Auslegungshilfe heranziehen. Jedoch erfolgt in den Entscheidungen keine intensivere Beschäftigung mit dem Benachteiligungsverbot des Grundgesetzes, den EU-rechtlichen Vorgaben und dem Inhalt des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK. Die unmittelbare Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbotes aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK wird nicht immer ausreichend berücksichtigt. Auch wird der mögliche Anwendungsvorrang der UN-BRK im unionsrechtlichen Anwendungsbereich nicht thematisiert. Eine stärkere inhaltliche Würdigung des Art. 27 UN-BRK wäre erforderlich, um die Verpflichtung und das Potential des Rechts auf Arbeit aus der UN-BRK auszuschöpfen. Dabei wäre denkbar, die UN-BRK, zumindest im Bereich des EU-rechtlichen Anwendungsvorrangs, als eigenständigen Prüfmaßstab heranzuziehen. Aber auch wenn dies abgelehnt würde, wäre zumindest im Rahmen der Auslegung des Benachteiligungsverbots aus

<sup>398</sup> LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.1.2016 - 1 Sa 224/15 (ArbG Kiel, 19.6.2015, 2 Ca 165 a/15), Juris

<sup>399</sup> LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.1.2016 - 1 Sa 224/15 (ArbG Kiel, 19.6.2015, 2 Ca 165 a/15), Juris, Rn. 47.

<sup>400</sup> LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.1.2016 - 1 Sa 224/15 (ArbG Kiel, 19.6.2015, 2 Ca 165 a/15), Juris, Rn. 49 mit Bezugnahme auf Dobmann, in: Düwell/Schubert, MiLoG, § 22 Rn. 11.

<sup>401</sup> ArbG Kiel, 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris, Rn 33.



Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG eine entsprechende inhaltliche Auseinandersetzung unerlässlich, die auch die Beschäftigung mit den Äußerungen des UN-Fachausschusses umfassen würde.<sup>402</sup>

#### 5.4.5.1.6 Auffassung der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention<sup>403</sup> hält die WfbM in ihrer aktuellen Struktur für nicht vereinbar mit Art. 27 UN-BRK. Schon im ersten Staatenberichtsverfahren 2015 führte sie aus, dass es im Hinblick auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben problematisch sei, dass die geschützte Beschäftigung in der WfbM nicht die gleiche Möglichkeit zum Verdienst des Lebensunterhaltes wie der allgemeine Arbeitsmarkt biete.<sup>404</sup> Die Monitoring-Stelle betont, dass sowohl die häufig fehlende Alternative zur Beschäftigung in einer WfbM als auch der begrenzte Zugang zur WfbM (vgl. Kapitel 5.2.1.2) nicht konventionskonform seien.<sup>405</sup> Sie sieht die WfbM in einer Brückenfunktion, hin zu einem vollständig inklusiven Arbeitsmarkt, als temporär zulässig an, sofern die rechtlichen Rahmenbedingungen geändert würden und der Segregation durch mehr Verschränkung mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt entgegen getreten würde.<sup>406</sup> Erforderlich seien die Geltung des gesetzlichen Mindestlohns sowie die Arbeitnehmerstellung der WfbM-Beschäftigten.<sup>407</sup> Bei der Umgestaltung des Werkstattwesens sei darauf zu achten, dass die WfbM-Beschäftigten keine Schlechterstellung erführen.<sup>408</sup>

#### 5.4.5.1.7 Auffassungen in der Literatur

Bereits in den ersten Jahren nach Ratifizierung der UN-BRK in Deutschland wurden in der Literatur Zweifel über die Vereinbarkeit der WfbM in ihrer Ausgestaltung als Sonderarbeitsmarkt mit Art. 27 Abs. 1 UN-BRK geäußert und diskutiert, ob nur mit ihrer vollständigen Auflösung oder Transformation eine konventionskonforme Teilhabe am Arbeitsleben zu erreichen sei.<sup>409</sup> Neu befeuert wurde die Diskussion durch die Kritik des UN-Fachausschusses an dem System der deutschen WfbM im Jahr 2015 und seine Aufforderung, diese abzuschaffen oder zu transformieren (vgl. Kapitel 5.4.5.1.1). Ein Großteil der rechtswissenschaftlichen Literatur argumentiert, die Konvention verbinde Teilhabe am Arbeitsleben nicht ausschließlich mit dem sogenannten ersten Arbeitsmarkt. In Bezug auf Art. 27 Abs. 1 UN-BRK wird ein erweiterter Arbeitsbegriff vertreten, der auch geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten umfassen kann und in einem Stufenmodell zur Anwendung kommt (vgl. Kapitel 5.2.1.2)<sup>410</sup> Diskutiert wird, wie das Beschäftigungsverhältnis in den WfbM konventionskonform auszugestaltet ist. Ein Teil der Literatur ist der Auffassung, dass dieses so weit wie möglich an ein reguläres Beschäftigungsverhältnis anzupassen ist. Dazu gehöre die Abkehr vom nur arbeitnehmerähnlichen Status der Beschäftigten hin

<sup>402</sup> Die Urteile ergingen vor dem General Comment Nr. 6 zu Gleichheit und Diskriminierung (Art. 5 UN-BRK), CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, in dem der UN-Fachausschuss ausdrücklich die Forderung nach Arbeitnehmerrechten und Mindestlohn in geschützten Beschäftigungsverhältnissen aus der UN-BRK ableitete. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Rechtsprechung zukünftig mehr mit den Äußerungen des Fachausschusses auseinandersetzen wird.

<sup>403</sup> Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention wurde 2009 gem. Art. 33 Abs. 2 der UN-BRK als unabhängige Monitoring-Stelle am Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet. Seitdem fördert sie die Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und überwacht die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland.

<sup>404</sup> Monitoringstelle (2015), 28; Monitoringstelle (2018), 2.

<sup>405</sup> Monitoringstelle (2016), 4.

<sup>406</sup> Monitoringstelle (2019), 43; Monitoringstelle (2015), 28.

<sup>407</sup> Monitoringstelle (2019), 43; Monitoring-Stelle, Pre-List of Issues on Germany, 09/2018, 19.

<sup>408</sup> Monitoringstelle (2019), 43; Monitoringstelle (2016), 4.

<sup>409</sup> Vgl. zweifelnd Graumann, 74; Frevert, 9, der Sondereinrichtungen für grundsätzlich menschenunwürdig hält, mit dem Vorschlag einer Laufzeitbegrenzung der WfbM; Trenk-Hinterberger, der so wenig Sonderarbeitswelten wie möglich als Leitidee des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK identifiziert, D 10/2012, 1, 2.

<sup>410</sup> Brose (2016a), 140; Schmitt, NZS 2018, 251; Ritz, 18; Fasciglione (2015), 148; Vgl. die Leitideen von Trenk-Hinterberger, die inhaltlich mit dem Stufenmodell übereinstimmen dürften, Trenk-Hinterberger (2016), 106 ff.

zu einer Gleichstellung mit Arbeitnehmern.<sup>411</sup> Diese Stimmen fordern zugleich eine Angleichung der sozialversicherungsrechtlichen Stellung der WfbM-Beschäftigten an ein reguläres Arbeitsverhältnis wie auch die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns.<sup>412</sup> Der Ausschluss vom Anwendungsbereich des Mindestlohns wirke diskriminierend und stehe daher im deutlichen Widerspruch zum Teilhabegedanken des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK.<sup>413</sup> Andere halten aufgrund der großen Unterschiede im Leistungsvermögen die Einführung des Arbeitnehmerstatus für alle WfbM-Beschäftigten für zu weitgehend<sup>414</sup> oder lehnen diese ab, da mit dieser Einführung das Schutzniveau der Beschäftigten verringert würde.<sup>415</sup> Jedoch sprechen sich auch diese Stimmen teilweise für die Erhöhung des Einkommens aus.<sup>416</sup>

Die durch das BTHG im Werkstättenrecht neu eingeführten Instrumente wie das Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) und die anderen Leistungsanbieter (§ 60 SGB IX) wurden in der Literatur zwar als positiv für mehr Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt und zur Effektivierung des Wunsch- und Wahlrechts bewertet, jedoch wurde auch auf zahlreiche Problematiken in der Ausgestaltung hingewiesen.<sup>417</sup> So wird kritisiert, dass die BTHG-Reform nicht weit genug ging, um die Ziele des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK zu erreichen. Insbesondere wird angemerkt, dass nicht alle aufgezeigten Kritikpunkte mit dem BTHG behoben, sondern das Werkstättenystem in seiner bestehenden Struktur bestätigt wurde.<sup>418</sup> Neben der Abschaffung diskriminierender Elemente sei eine Transformation der WfbM zu einem sozialräumlich organisierten Dienstleister, der auch nicht behinderte Menschen beschäftigen könnte und eng mit dem ersten Arbeitsmarkt verflochten ist, erforderlich. Unabhängig von der sozialrechtlichen Feststellung der Erwerbsminderung sollte ein Wechsel zwischen WfbM und anderen Arbeitgebern in beide Richtungen problemlos möglich sein.<sup>419</sup>

Darüber hinaus wurden weitere Mechanismen in dem Normumfeld der WfbM identifiziert, die den segregierenden Charakter der WfbM weiter fördern und daher als problematisch im Sinne der UN-BRK zu bewerten sind. Dazu zählt u.a., dass die rentenrechtliche Sonderregelung für die Beschäftigung in der WfbM (§ 162 Nr. 2 SGB VI) bei Eintritt der Beschäftigten in ein anderes Arbeitsverhältnis wegfällt, so dass ein Anreiz für Beschäftigte und Angehörige besteht, nicht aus der WfbM zu wechseln. Kritisiert werden auch die vergaberechtliche Bevorzugung von WfbM (vgl. § 224 Abs. 1 S. 1 SGB IX, § 118 Abs. 1 GWB) und die Anrechnungsmöglichkeiten von Unternehmen auf die Ausgleichsabgabe bei Beauftragung von WfbM (§ 223 Abs. 1 SGB IX), die dazu führen könnten, dass weniger Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt entstehen.<sup>420</sup>

#### 5.4.5.1.8 Auffassungen von Behindertenverbänden

Es gibt eine Vielzahl von Verbänden und Organisationen, darunter auch die Sozialverbände sowie die Verbände der freien Wohlfahrtspflege, die Interessen von Menschen mit Behinderungen vertreten

<sup>411</sup> Trenk-Hinterberger (2016), 115; Welts/Nachtschatt, 83; Brose (2016a), 4; Für eine Arbeitnehmerstellung mit Bezug auf Unionsrecht, Mrozynski, ZFSH SGB 2016, 304, 306; Vgl. Wendt, br 2014, 64, die vorbringt, erst bei tarifvertraglicher Ausgestaltung sei eine wirkliche Inklusion erreicht; Dobmann, in: Düwell/ Schubert, MiLoG, § 22 Rn. 11; Differenzierend nach konkreter Tätigkeit ohne Bezug auf UN-BRK, Scheibner, br 2015, 160 ff.

<sup>412</sup> Trenk-Hinterberger (2016), 115; Scheibner, br 2015, 194; So auch, Schmitt, NZS 2018, 252, in Bezug auf den Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung beim Budget für Arbeit.

<sup>413</sup> Scheibner, br 2015, 194; Weinreich, 152.

<sup>414</sup> Ritz, 60.

<sup>415</sup> Schumacher (2018), 2.

<sup>416</sup> Vgl. Ritz, 60, der eine Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes vorschlägt, um ein auskömmliches Einkommen zu gewährleisten.

<sup>417</sup> Schaumberg, A 8-2018; Kempe, A 13-2018, 9 ff., Mattern, D7-2020, 5; Theben, A3-2018, 5; Wendt, D36-2018.

<sup>418</sup> Schmitt, NZS 2018, 252; Schreiner, D49-2017, 5; von Drygalski, D11-2020, 8; Walter/Kaufmann, 107 ff.

<sup>419</sup> Weinreich, 148; Welts/Nachtschatt, 83; Trenk-Hinterberger (2016), 111 ff.; Brose (2016b), 143.

<sup>420</sup> Vgl. Becker, 61 f.; Welts/Nachtschatt, 84.

und dabei je nach Interessengruppe unterschiedliche Schwerpunkte setzen. In Bezug auf die Forderungen im Zusammenhang mit der UN-BRK lässt sich den zivilgesellschaftlichen Eingaben im Rahmen der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-BRK ein guter Überblick über das Meinungsbild entnehmen. Hier sieht das zivilgesellschaftliche Verbändebündnis<sup>421</sup> Entwicklungsbedarf bei der Höhe des Arbeitsentgelts der WfbM-Beschäftigten.<sup>422</sup> Daneben kritisiert das Bündnis, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf weiterhin von der Teilhabe am Arbeitsleben ausgeschlossen bleiben<sup>423</sup> und keine Ausstiegsstrategien aus dem Werkstattssystem vorhanden sind.<sup>424</sup> Die Forderung nach dem Arbeitnehmerstatus für WfbM-Beschäftigte oder zumindest einer größeren Arbeitnehmerähnlichkeit wird dagegen nicht erwähnt.

Hinsichtlich der Weiterentwicklung des Werkstattentgelts werden von den Akteuren unterschiedliche Vorgehensweisen gefordert. So sprechen sich z.B. der Paritätische, der SoVD sowie Vertreter der Aktivistenszene für die Geltung des Mindestlohngesetzes in WfbM aus.<sup>425</sup> Die Lebenshilfe erkennt den Reformbedarf des aktuellen WfbM-Entgeltes und hält ein Niveau in der Höhe des Mindestlohns, bei einer entsprechenden Subventionierung durch Lohnkostenzuschüsse bis zur Höhe von 100 %, für möglich.<sup>426</sup> Die Diakonie Deutschland und der evangelische Fachverband für Teilhabe verweisen auf den Mindestlohn als untere Entgeltsgrenze, um auch in WfbM Bedarfsgerechtigkeit verwirklichen zu können.<sup>427</sup> Gegen den gesetzlichen Mindestlohn in WfbM spricht sich die Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V. aus. Sie sieht durch eine Einführung des Mindestlohnanspruches in WfbM den Rehabilitationszweck der Beschäftigung gefährdet, hält jedoch eine Verbesserung der Entgeltsituation für notwendig.<sup>428</sup> Werkstattträte Deutschland, als Interessenvertreter der WfbM-Beschäftigten, positionieren sich für ein sog. Basisgeld i.H.v. 70 % des Durchschnittsverdienstes aller Rentenversicherten, das alle dauerhaft voll erwerbsgeminderten Menschen bekommen sollen. WfbM-Beschäftigte sollen dies zusätzlich zu dem Werkstattentgelt erhalten<sup>429</sup> (vgl. die Darstellung dieses Vorschlags und weiterer Alternativvorschläge zum Entgeltsystem in Kapitel 6).

#### 5.4.5.2 Überprüfung der Elemente des Entgeltsystems nach § 221 Abs. 2 SGB IX

Fraglich ist, welche Anforderungen Art. 27 Abs. 1 UN-BRK hinsichtlich des Entgeltsystems der WfbM zu entnehmen sind. Insbesondere ist zu prüfen, ob sich die in Teilen der Literatur und Politik geltend gemachten Forderungen nach der Geltung des Mindestlohngesetzes in WfbM aus der UN-BRK

<sup>421</sup> Bestehend aus: Deutscher Behindertenrat (DBR), Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung, LIGA-Selbstvertretung.

<sup>422</sup> Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis, Vorschläge für Fragen des Fachausschusses zur UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen der 2. Staatenprüfung Deutschlands (Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis), 2018, 9.

<sup>423</sup> Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis 2018, 9; Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis, Update, 2018, 11; so auch schon die BRK-Allianz (bestehend aus 78 Organisationen, die im Wesentlichen das Spektrum der behindertenpolitisch arbeitenden Verbände in Deutschland repräsentieren) in der ersten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-BRK, 64.

<sup>424</sup> Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis 2018, 9; Zivilgesellschaftliches Verbändebündnis, Update, 2018, 2, 11.

<sup>425</sup> Der Paritätische 2014; SoVD 2020, 2; Vgl. Raul Krauthausen, Sozialhelden e.V., <https://www.xing.com/news/insiders/articles/werkstatten-fur-behinderte-menschen-ein-streitgesprach-uber-inklusion-3219969>, 22.02.2023; Zur Petition von Lukas Krämer, <https://kabinet-nachrichten.org/2021/04/05/lukas-kraemer-petition-fuer-mindestlohn-in-werkstaetten-fuer-behinderte-menschen/>, zuletzt abgerufen am 22.02.2023.

<sup>426</sup> Bundesvereinigung der Lebenshilfe, Auf dem Weg zu inklusiver Arbeit und gerechter Entlohnung für Menschen mit geistiger Behinderung, Positionspapier v. 16.09.2022, 25, zuletzt abgerufen am 08.03.2023.

<sup>427</sup> Gerecht! Das Werkstattentgelt der Zukunft, Diskussionspapier, Diakonie Deutschland und Evangelische Fachverband für Teilhabe (BeB), November 2022, mit weiteren Anforderungen an ein zukünftiges Entgeltsystem auf der Grundlage verschiedener Gerechtigkeitsgesichtspunkte.

<sup>428</sup> Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V., Arbeitsentgelte in Werkstätten für behinderte Menschen, 2021, sowie Gerechte Vergütung für Mitarbeitende der Werkstatt für Menschen mit Behinderung und Sicherung der Teilhabe auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, Positionspapier zur Reform der Entgeltsystematik der Werkstätten für Menschen mit Behinderung, 26.11.2020.

<sup>429</sup> Basisgeld zur Gleichstellung dauerhaft voll erwerbsgemindelter Menschen (Basisgeld), Eine Positionierung von Werkstattträte Deutschland e.V., 06/2019, <https://www.werkstatttraete-deutschland.de/neuigkeiten/2019-08/basisgeld> mit Link zum Positionspapier, zuletzt abgerufen am 03.03.2023.

herleiten lassen. Aufgrund des engen systematischen Zusammenhangs der Entgeltregelung des § 221 Abs. 2 SGB IX mit dem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis (§ 221 Abs. 1 SGB IX) eines Teils der WfbM-Beschäftigten, ist dieses in der Prüfung einer möglichen verbotenen Benachteiligung ebenfalls zu untersuchen.

#### 5.4.5.2.1 Anforderungen des bereichsspezifischen Diskriminierungsverbotes aus Art. 27 Abs. 1 lit. a) i.V.m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK

Art. 27 Abs. 1 lit. a) i.V.m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK verbietet Diskriminierungen aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art, einschließlich Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen. Sowohl die arbeitsrechtliche Stellung der WfbM-Beschäftigten als auch das Arbeitsentgelt sind inhaltlich unter den Begriff der Beschäftigungsbedingungen zu subsumieren, sodass der Anwendungsbereich der Norm eröffnet ist (vgl. auch Kapitel 5.2.1.4). Mithin könnten die Entgeltregelung nach § 221 Abs. 2 SGB IX und das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis aus § 221 Abs. 1 SGB IX, soweit mit den Normen ein Ausschluss von dem Geltungsbereich des MiLoG verbunden wird, gegen Art. 27 Abs. 1 lit. a) i.V.m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK verstoßen.

Das bereichsspezifische Diskriminierungsverbot ist unmittelbar anwendbar, sodass eine Prüfung direkt an der Konvention vorgenommen werden kann.

##### 5.4.5.2.1.1 *Diskriminierung i.S.v. Art. 2 UA 3 UN-BRK*

Die Konvention versteht unter einer Diskriminierung gem. Art. 2 UA 3 UN-BRK jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben der Menschenrechte und Grundfreiheiten beeinträchtigt oder vereitelt wird. Der Diskriminierungsbegriff umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen.<sup>430</sup> Die Regelungen in § 221 SGB IX knüpfen an die WfbM-Beschäftigung an, die grundsätzlich nur Menschen mit Behinderungen zugänglich ist.

##### 5.4.5.2.1.1.1 *Unterscheidung aufgrund von Behinderung*

Zunächst setzt eine Diskriminierung i.S.v. Art. 2 UA 3 UN-BRK eine Ungleichbehandlung aufgrund von Behinderung voraus und verlangt somit nach einer Vergleichsgruppe. Die Vergleichsgruppe müsste ebenso wie die WfbM-Beschäftigten während einer bestimmten Zeit für einen anderen unter Einbeziehung in eine fremde Arbeitsorganisation Leistungen erbringen, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält.<sup>431</sup> Hierzu kommen verschiedene Vergleichsgruppen in Betracht.

Für einen Vergleich mit WfbM-Beschäftigten in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen kommen sowohl Menschen mit Behinderungen in Betracht, die im Rahmen des Budgets für Arbeit (§ 61 SGB

<sup>430</sup> Welti, in: FS Kothe, 635 (647 ff.); Aichele/Althoff, in: Welke (Hrsg.), UN-BRK, 104 (106); Rothfritz, 208; Hlava, 79; CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Ziff. 18.

<sup>431</sup> Vgl. Kriterien des EuGH zum Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses als Kriterium für den unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff, EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Juris, Rn. 17; Vgl. auch BSG zu dem Vorliegen von Beschäftigungsverhältnissen, z.B. BSG, 25.04.2012 - B 12 KR 24/10, Juris.

IX) auf dem ersten Arbeitsmarkt angestellt sind, WfbM-Beschäftigte, die den Arbeitnehmerstatus innehaben (§ 221 Abs. 1 SGB IX) sowie Arbeitnehmer in regulären Arbeitsverhältnissen.<sup>432</sup>

Bei den WfbM-Beschäftigten in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen handelt es sich wie bei den Budgetnehmern nach § 61 SGB IX um Menschen mit Behinderungen, die wegen Art und Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten können (§§ 58, 61 SGB IX) und deren Teilhabe am Arbeitsleben durch die Beschäftigung in einer WfbM oder im Rahmen des Budgets für Arbeit gesichert wird. Das Modell der Beschäftigung hängt allein von der eigenen Entscheidung der Personengruppen bzw. dem Angebot an Budgetplätzen ab. Auf den von der WfbM ausgelagerten Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt wird sich die Tätigkeit der dort eingesetzten WfbM-Beschäftigten im Hinblick auf Art und Ort der Tätigkeit oft nicht gegenüber einem Budgetnehmer unterscheiden lassen.

Fraglich ist, ob auch ein Vergleich mit Arbeitnehmern in regulären Arbeitsverhältnissen (behindert und nicht behindert) vorgenommen werden kann,<sup>433</sup> oder ob die Ausformung der WfbM-Beschäftigung einer Vergleichbarkeit mit einem regulären Arbeitsverhältnis entgegensteht. Die WfbM-Beschäftigung zeichnet sich u.a. durch Reha-Angebote zur Erreichung der Ziele in § 219 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB IX aus, die begleitend zur Tätigkeit angeboten werden und je nach individuellen Bedürfnissen des einzelnen Beschäftigten einen mehr oder weniger großen Anteil der Beschäftigungszeit einnehmen. Wie stark diese rehabilitativen Komponenten das Werkstattverhältnis prägen, ist jedoch sehr unterschiedlich und kann somit nur im Einzelfall bestimmt werden. Zudem sind auch in den regulären Arbeitsverhältnissen bei Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes teils dauerhaft rehabilitative Leistungen für die Beschäftigten vorgesehen. So sieht das Schwerbehindertenrecht im SGB IX Teil 3 eine große Bandbreite an begleitenden Hilfen im Arbeitsleben und z.B. eine notwendige Arbeitsassistenz vor (§ 185 SGB IX) und ist eine dauerhafte Bezuschussung regulärer Arbeitsverhältnisse mit dem Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) möglich. Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis aus § 221 Abs. 1 SGB IX ist daher einem Vergleich mit Arbeitsverhältnissen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zugänglich. Auch eine möglicherweise in Teilen und im Schnitt erheblich niedrigere Produktivität der WfbM-Beschäftigten steht einem Vergleich nicht im Wege, da auch die Arbeitnehmer des ersten Arbeitsmarktes unterschiedlich produktive Leistungen erbringen.<sup>434</sup> Zudem knüpft die Regelung des § 221 SGB IX nicht an der Produktivität des Menschen mit Behinderung an, sondern lässt gerade durch den leistungsabhängigen Steigerungsbetrag erkennen, dass diese im Anwendungsbereich der Vorschrift unterschiedlich sein kann. Die Anforderung eines Mindestmaßes an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit zeigt zudem, dass das Rechtsverhältnis in den WfbM nicht grundsätzlich von der Produktivität losgelöst ist.

Grundsätzlich haben alle vorgestellten Vergleichsgruppen gem. §§ 1, 22 (MiLoG) einen Anspruch auf Zahlung eines Entgeltes mindestens i.H. des gesetzlichen Mindestlohns. Da ein Teil der WfbM-Beschäftigten jedoch nach § 221 Abs. 1 SGB IX in einem arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnis steht, werden sie nach bisher vorherrschender Auslegung des Anwendungsbereiches des MiLoG nicht erfasst und erhalten lediglich ein Arbeitsentgelt nach § 221 Abs. 2 SGB IX, das diesen unterschreiten kann und zumeist unterschreitet.<sup>435</sup> Diese

<sup>432</sup> Die WfbM-Beschäftigten mit Arbeitnehmerstatus nach § 221 Abs. 1 SGB IX bleiben im Folgenden aufgrund geringer praktischer Relevanz unberücksichtigt. Zur Unterscheidung der Rechtsfiguren des § 221 Abs. 1 SGB IX vgl. 4.4.1.2. Hingegen liegt im Rahmen des Budgets für Arbeit dem Willen des Gesetzgebers folgend von Beginn an ein Arbeitsverhältnis vor, ohne dass dies im Einzelfall bewiesen werden muss. Ein Vergleich mit dieser Gruppe erscheint daher zielführender.

<sup>433</sup> Zu denen auch das Fachpersonal in WfbM gehört (§ 9 WVO).

<sup>434</sup> So gibt es im Arbeitsrecht immer wieder Auseinandersetzungen wegen der Minderleistung von Arbeitnehmern (sog. „Low-Performer“), vgl. z.B. BAG, 17.01.2008, 2 AZR 536/06, Juris.

<sup>435</sup> Vgl. LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.01.2016 - 1 Sa 225/15, Juris (ArbG Kiel, Urt. v. 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris).

Ungleichbehandlung kann auch am Differenzierungsmerkmal Behinderung festgemacht werden. Zwar knüpft die Argumentation zum Ausschluss von WfbM-Beschäftigten vom Anwendungsbereich des MiLoG an die fehlende Arbeitnehmereigenschaft, die spezielle Entgeltregelung in WfbM sowie an das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis aus § 221 Abs. 1 SGB IX an. Das Diskriminierungsverbot nach Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK erfasst gem. Art. 2 UA 3 UN-BRK jedoch auch mittelbare Diskriminierungen. Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn sich bspw. die Anwendung von neutral erscheinenden Gesetzen faktisch negativ auf Menschen mit Behinderungen auswirkt.<sup>436</sup> Der herrschenden Meinung zur Unterscheidung der beiden nebeneinanderstehenden Rechtsfiguren des § 221 Abs. 1 SGB IX folgend (vgl. Kapitel 5.4.4.1.2), trifft das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis nur Menschen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder wegen Art und Schwere von Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können (§ 219 Abs. 1 S. 2 SGB IX). Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis existiert somit nur zwischen Menschen mit Behinderungen und WfbM, so dass ausschließlich Menschen mit Behinderungen in WfbM vom Geltungsbereich des MiLoG ausgeschlossen werden. Ursprünglich war das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis als ein Gleichstellungsrecht gedacht, so dass entsprechend das Arbeitsrecht, modifiziert durch die rehabilitative Komponente der Beschäftigung, Anwendung findet (vgl. Kapitel 5.4.4.1.3.4). Es kann somit so lange als neutral aufgefasst werden, als sich daraus keine negativen Wirkungen für Menschen mit Behinderungen ergeben. Durch den Ausschluss vom Geltungsbereich des MiLoG wird das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis aus § 221 Abs. 1 SGB IX jedoch zur mittelbaren Diskriminierung aufgrund von Behinderung.

Darüber hinaus sind auch nur Menschen mit Behinderungen Adressaten der Entgeltregelung nach § 221 Abs. 2 SGB IX. Entsprechend formuliert § 221 Abs. 2 SGB IX, dass an die im Arbeitsbereich *behinderten* Menschen ein entsprechendes Entgelt zu zahlen ist. Nicht behinderte Mitarbeiter werden somit von der Regelung nicht erfasst.

#### 5.4.5.2.1.1.2 Möglichkeit der Rechtfertigung

Fraglich ist, ob diese Ungleichbehandlung der faktisch meisten WfbM-Beschäftigten gerechtfertigt und damit zulässig ist. Zwar führen weder Art. 27 UN-BRK noch Artt. 2 und 5 UN-BRK die Möglichkeit einer Rechtfertigung auf. Es ist jedoch für menschenrechtliche Diskriminierungsverbote allgemein anerkannt, dass auch eine Ungleichbehandlung ausnahmsweise gerechtfertigt sein kann.<sup>437</sup> Voraussetzung dafür ist, dass die Ziele, die mit der Ungleichbehandlung, hier also mit dem Ausschluss vom MiLoG, einhergehen, rechtmäßig und mit den Grundsätzen der UN-BRK vereinbar sind und die Ungleichbehandlung verhältnismäßig ist.<sup>438</sup>

In der politischen Diskussion wird zur Begründung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses und der fehlenden Geltung des MiLoG darauf verwiesen, die WfbM-Beschäftigung diene nicht vorrangig dem Erwerb, sondern der Rehabilitation. Eine Unterscheidung sei daher gerechtfertigt.<sup>439</sup> Diese Argumentation erscheint im Ergebnis nicht tragfähig. Die Wirtschaftlichkeit spielt auch für die WfbM eine nicht zu unterschätzende Rolle. WfbM-Beschäftigte erfüllen die Aufnahmevoraussetzungen für den Arbeitsbereich nur, wenn sie gem. § 219 Abs. 2 S. 1 SGB IX wenigstens ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen können. Zudem

<sup>436</sup> Aichele/Althoff, in: Welke (Hrsg.), UN-BRK, 104 (106); Rothfritz, 208; Hlava, 79; Welti, in: FS Kothe, S. 635 (647 ff.); CRPD/C/GC/8 v. 09.09.2022, Nr. 18.

<sup>437</sup> Aichele/Althoff, in: Welke (Hrsg.), UN-BRK, 104 (105) m.w.N.; Trenk-Hinterberger, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Die UN-BRK, Einführung Rn. 46 f.; Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, E/C.12/GC/20 v. 02.07.2009, Rn. 13.

<sup>438</sup> Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, E/C.12/GC/20 v. 02.07.2009, Rn. 13.

<sup>439</sup> Vgl. Scheibner, br 2015, 158 f. m.w.N.

muss die WfbM nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen organisiert sein (12 Abs. 1 WVO) und wirtschaftliche Arbeitsergebnisse anstreben, um ein angemessenes Arbeitsentgelt i.S.d. § 219 Abs. 1 S. 2 § 221 Abs. 2 SGB IX und § 12 Abs. 3 WVO zahlen zu können. Die WfbM bieten zudem in großen Teilen dieselben Produkte und Dienstleistungen wie Betriebe des ersten Arbeitsmarktes an und sind entsprechend in die Prozesse der Erwerbswirtschaft eingebunden. Das Beschäftigungsverhältnis geht somit deutlich über ein Rehabilitationsverhältnis i.S.d. §§ 51, 52 SGB IX hinaus. Rehabilitative Leistungen sind zudem auch in Arbeitsverhältnissen des ersten Arbeitsmarktes vorgesehen. So können auch die Bezieher des Budgets für Arbeit wie auch Arbeitnehmer in regulären Arbeitsverhältnissen begleitende Hilfen am Arbeitsleben in Anspruch nehmen (§ 185 SGB IX). Ein höherer Umfang der notwendigen rehabilitativen Komponenten, z.B. täglich notwendige Arbeitsassistenten, hat hier keine Auswirkungen auf das bestehende Arbeitnehmerverhältnis und den dadurch begründeten Mindestlohnanspruch.

Eine möglicherweise geminderte Leistungsfähigkeit oder eine volle Erwerbsminderung im sozialrechtlichen Sinne (§ 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 SGB VI) haben schon aus arbeitsrechtlicher Sicht keinen Einfluss auf die (Nicht-)Annahme eines Arbeitsverhältnisses<sup>440</sup> und können daher weder für ein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis noch für den Ausschluss vom MiLoG als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden.

Weitere Gründe, die im Rahmen der gesetzlichen Einführung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses 1996 (vgl. damals § 54 b SchwbG) als Begründung gegen ein Arbeitnehmerverhältnis vorgebracht wurden, vermögen ebenfalls nicht zu überzeugen. So wurde die fehlende Geschäftsfähigkeit aufgeführt, die bei WfbM-Beschäftigten meist nicht vorhanden sei, die aber für einen Arbeitsvertrag erforderlich wäre.<sup>441</sup> Zum einen sind keine Studien bekannt, die das Fehlen der Geschäftsfähigkeit eines überwiegenden Anteils der WfbM-Beschäftigten bestätigen. Zum anderen stünde eine mögliche Geschäftsunfähigkeit grundsätzlich jedem wirksamen Vertragsabschluss, also auch dem eines Werkstattvertrags, entgegen und ist daher nicht als Differenzierungsmerkmal geeignet.<sup>442</sup> Das Argument war auch bereits 1996 durch das Betreuungsrecht überholt, in dessen Rahmen grundsätzlich von der rechtlichen Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen ausgegangen wird. Diese Sichtweise wird durch Art. 12 UN-BRK bekräftigt. Ebenso wenig greift das Argument, ein Arbeitsverhältnis könne schon daher nicht angenommen werden, da die WfbM weiterreichende Pflichten gegenüber den WfbM-Beschäftigten hätte (arbeitsbegleitende Maßnahmen, begleitende Dienste, etc.) als ein Arbeitgeber auf dem ersten Arbeitsmarkt. Diese Verpflichtungen erwachsen der WfbM bereits aus dem zugrundeliegenden Leistungserbringungsverhältnis mit dem zuständigen Rehabilitationsträger (§ 219 Abs. 1 S. 4 i.V.m. §§ 5 Abs. 3, 10 WVO), der diese Leistungen entsprechend § 58 Abs. 3 SGB IX vergütet. Sie stehen daher einem Arbeitsvertrag nicht im Wege, in den sie auch als Nebenpflichten mitaufgenommen werden könnten.<sup>443</sup> Letztlich kann auch der Hinweis auf die Kosten der öffentlichen Hand, die durch eine Lohnsubventionierung bis Erreichung des Mindestlohniveau verursacht würden, die Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen<sup>444</sup> (vgl. zu den finanziellen Auswirkungen der Alternativvorschläge Kapitel 6.4). Auch im Rahmen des Budgets für Arbeit werden bis zu 40 % der

<sup>440</sup> Vgl. Mrozynski, ZFSH SGB 2016, 304; Scheibner, br 2015, 161; Vgl. auch EuGH, 31.05.1989, 344/87 – Bettray, Rn. 15; EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 20.

<sup>441</sup> Wendt, br 2014, 59, 60 m.w.N.

<sup>442</sup> Zudem könnte in diesem Rahmen auch ein faktisches Arbeitsverhältnis ohne Arbeitsvertrag diskutiert werden. So bereits vor 1996: Ihlefeld, AuR 1978, 346 (352); Leisten, 90; A.A. Pünnel, AuR 1978, 44 (44 f.); Pünnel, AuR 1987, 104 (106); Später: vgl. Wendt, br 2014, 59 u. 60; Reinhardt, 795 f. u. 801 ff.; Erst durch das OLG-Vertretungsänderungsgesetz – OLGVertrÄndG v. 23.7.2002 wurde mit Wirkung zum 1.8.2002 der § 138 Abs. 5 SGB IX a.F. eingeführt (§ 221 Abs. 5 SGB IX n.F.), der bei Geschäftsunfähigkeit die Wirksamkeit des Werkstattvertrages herbeiführt, wenn Leistung und Gegenleistung bereits bewirkt sind.

<sup>443</sup> Vgl. Wendt, br 2014, 60.

<sup>444</sup> Vgl. Scheibner, br 2015, 159.

monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV als Lohnsubvention ausgezahlt, wobei von den Ländern nach oben abgewichen werden kann (§ 61 Abs. 2 S. 2, S. 4 SGB IX)<sup>445</sup>. Nach dem Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts soll die Begrenzung des Lohnkostenzuschusses in § 61 Abs. 2 SGB IV zukünftig sogar entfallen.<sup>446</sup> Ein Einkommen i.H. des Mindestlohns kann von den Budgetnehmern in der Regel erreicht werden.

Folglich sind schon aus Sicht der deutschen Rechtsordnung nach unserer Auffassung keine zwingenden Gründe ersichtlich, die den Ausschluss von dem Geltungsbereich des MiLoG für WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen rechtfertigen können.

Die vorgebrachten Begründungen zur Unterscheidung stehen zudem im Widerspruch zu den allgemeinen Grundsätzen der UN-BRK auf uneingeschränkte Teilhabe, die durch das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK konkretisiert werden.<sup>447</sup> Unterstützt wird dies durch Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. b) UN-BRK, der das gleiche Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen sowie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit fordert. Zudem steht die Ungleichbehandlung im Widerspruch zu Art. 27 Abs. 1 S. 1 HS 2 UN-BRK wie auch zu Art. 28 UN-BRK, nach denen Menschen mit Behinderungen das gleiche Recht auf die Möglichkeit haben sollen, einen Lebensunterhalt zu verdienen, der einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, möglichst ohne auf staatliche Mindestsicherungsleistungen angewiesen zu sein (vgl. Kapitel 5.2.1.2).

#### 5.4.5.2.1.2 *Zwischenergebnis*

Die Entgeltregelung in WfbM nach § 221 Abs. 2 SGB IX, wenn sie als genereller Ausschluss von der Geltung des gesetzlichen Mindestlohns verstanden wird, kann nach unserer Auffassung mit guten Gründen als eine verbotene mittelbare Diskriminierung der WfbM-Beschäftigten aufgrund von Behinderung nach Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK angesehen werden. Sie wäre dann nach unserer Auffassung auch nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, der wiederum im Lichte der UN-BRK auszulegen ist, eine nicht gerechtfertigte und damit unzulässige Benachteiligung. Die deutschen Arbeitsgerichte sind bislang mit dieser Frage kaum befasst worden und haben sich mit ihr kaum unter verfassungsrechtlichen und gar nicht unter konventionsrechtlichen Gesichtspunkten befasst. Wir erwarten, dass dies zumindest von einem Teil der Gerichte angesichts der zunehmenden Aufmerksamkeit für die UN-BRK so gesehen werden könnte. Das Ergebnis könnte – soweit es entsprechende Klageverfahren gibt – eine längere Phase der Rechtsunsicherheit sein. Politische Reformprozesse würden dann stark vom Verlauf gerichtlicher Verfahren abhängen. Eine Klärung durch das BVerfG und den EuGH hat es bislang nicht gegeben. Wie die Gerichte die Frage beurteilen, kann nicht sicher vorhergesehen werden. Da beide Gerichte in den letzten Jahren die UN-BRK intensiv in ihre Auslegung einbezogen haben, können frühere Entscheidungen nicht als Gewähr gesehen werden, dass sie die Rechtslage in den deutschen WfbM als unproblematisch ansehen werden.

Würde ein Gleichheitsverstoß angenommen und festgestellt, würde dies voraussichtlich verschiedene Optionen zur Neuregelung offenlassen. Entsprechend den Vorgaben der UN-BRK und des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG wäre eine möglichst weitgehende Gleichstellung der WfbM-Beschäftigten mit Arbeitnehmern, einschließlich des Anspruchs auf ein Entgelt mindestens in Höhe des gesetzlichen

<sup>445</sup> So ist z.B. nach bayerischem Landesrecht ein Lohnkostenzuschuss bis 48 % der monatlichen Bezugsgröße möglich, Art. 66 lit. b) Abs. 2 AGSG.

<sup>446</sup> Gesetzesentwurf zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts v. 15.12.2022, S.5, 21.

<sup>447</sup> Aus diesem Grund erscheint auch die laut Gesetzesbegründung angenommene Versicherungsfreiheit in der Arbeitslosenversicherung gem. § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III der mit dem Budget für Arbeit angestellten Arbeitnehmer (vgl. BT-Drs. 18/9522, 256) nicht zwingend erforderlich und daher im Widerspruch zur UN-BRK stehend.



Mindestlohns, geboten. Ein zwingender Grund für eine generelle Nichtgeltung des Mindestlohngesetzes konnte nicht gefunden werden. Damit ist nicht gesagt, dass es solche Gründe für einzelne Werkstattbeschäftigte oder bei bestimmten Ausgestaltungen des Werkstattverhältnisses nicht geben könnte. An den Beschäftigungsort allein – zumal, wenn er durch die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen definiert ist – kann aber voraussichtlich nicht angeknüpft werden. Der Gesetzgeber einer Neuregelung sollte sich intensiv mit den konventions-, unions- und verfassungsrechtlichen Argumenten befassen und dies im Gesetzgebungsverfahren auch dokumentieren.

Diese Auffassung steht im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH, wonach auch Beschäftigte in Werkstätten unionsrechtlich in bestimmten Konstellationen als Arbeitnehmer behandelt werden müssen.<sup>448</sup> Sie bildet die Grundlage für die weitere Prüfung der einzelnen Entgeltbestandteile.

#### 5.4.5.2.2 (Nicht-) Anwendung des Mindestlohngesetzes

Seit dem 01.01.2015 hat gem. § 1 Abs. 1 MiLoG jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer Anspruch auf Zahlung eines Entgelts (mindestens) i.H. des aktuellen Mindestlohns durch den Arbeitgeber. Nunmehr ist fraglich, ob das MiLoG auch auf WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen anzuwenden ist und diese deshalb bereits de lege lata einen Anspruch auf den Mindestlohn aus dem MiLoG haben, auch, wenn sie nicht als Arbeitnehmer gelten. Bisher wurden die deutschen Arbeitsgerichte mit dieser Fragestellung kaum befasst. Es findet sich lediglich eine Rechtssache die zunächst von dem ArbG Kiel<sup>449</sup>, und auch in dem anschließenden Antrag zur Bewilligung von Prozesskostenhilfe für das Berufungsverfahren von dem LAG Schleswig-Holstein<sup>450</sup> ablehnend entschieden wurde. Offen bleibt die Ursache für das geringe Klageaufkommen.

##### 5.4.5.2.2.1 Gleichheitsrechtlicher Anwendungsgrundsatz

Zunächst ist festzuhalten, dass die Gesetzesbegründung zum MiLoG zu keiner Klarstellung führt. WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen werden hier nicht erwähnt.<sup>451</sup> Ebenso wenig wurde das MiLoG im Rahmen des BTHG diskutiert. Die Regelung zum Werkstattentgelt in § 221 Abs. 2 SGB IX wurde unverändert zur Vorgängerregelung des § 138 SGB IX übernommen – bei deren Erlass es noch keinen Mindestlohn gab –<sup>452</sup> und darüber hinaus hat der Gesetzgeber keine Stellung zur Anwendbarkeit des MiLoG genommen.

Als Gleichstellungsrecht von Menschen mit Behinderungen wahrgenommen, impliziert das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis aus § 221 Abs. 1 SGB IX grundsätzlich die Anwendung aller Arbeitnehmerschutzgesetze, es sei denn die Anwendung widerspricht dem Rehabilitationszweck der Beschäftigung (Vgl. 4.4.1.3.4). Zudem sprechen für eine so weit wie möglich gewollte Gleichstellung der WfbM-Beschäftigung zugrundeliegender Rechtsstellungen nach § 221 SGB IX, die Zuständigkeit der Arbeitsgerichte, auch für WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 ArbGG),<sup>453</sup> sowie das Recht aller Werkstattbeschäftigten, unabhängig vom Rechtsstatus, auf Zugang zur Sozialversicherung.<sup>454</sup> Diese Rechtslage ist Ausdruck des Grundsatzes der einheitlichen Werkstatt, wie er auch in § 1 WVO niedergelegt ist, und dem uneinheitliche Rechtsansprüche der

<sup>448</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll.

<sup>449</sup> ArbG Kiel, 19.6.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris

<sup>450</sup> LAG Schleswig-Holstein, 11.1.2016 - 1 Sa 224/15, Juris

<sup>451</sup> BT-Drs. 18/1558, 42.

<sup>452</sup> BT-Drs. 18/9522, 311.

<sup>453</sup> Mit Änderung des ArbGG zum 01.08.1996.

<sup>454</sup> Allerdings mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung; hier knüpft der Ausschluss in § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III jedoch nicht an einem arbeitsrechtlichen Status, sondern an der arbeitsförderungsrechtlichen Verfügbarkeit und der rentenrechtlichen Erwerbsfähigkeit an.

WfbM-Beschäftigten aus dem Beschäftigungsverhältnis widersprechen würden.<sup>455</sup> Das besondere Schutzbedürfnis der WfbM-Beschäftigten bleibt durch diese *so weit wie mögliche* Gleichbehandlung ausreichend berücksichtigt und kann daher nur in einem engen Rahmen als tragfähiges Gegenargument gelten. Es werden insbesondere die Arbeitnehmerrechte und Schutzrechte für anwendbar gehalten, um eine Schlechterstellung der WfbM-Beschäftigten in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen gegenüber den Arbeitnehmern zu verhindern. Dies gilt umso mehr im Hinblick auf Art. 27 UN-BRK, nach dem die „Arbeitnehmerähnlichkeit“ im Rahmen des § 221 Abs. 1 SGB IX als *so arbeitnehmerähnlich wie möglich* verstanden werden kann. Eine Auslegung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses in WfbM im Lichte der UN-BRK würde bedeuten, dass eine Anwendbarkeit von arbeitsrechtlichen Normen der Regelfall sein muss und jede Nichtgeltung eine Ausnahme ist, die einer zwingenden Begründung bedarf.

Dieser Auffassung folgend bedarf nicht die Anwendung des MiLoG, sondern der Ausschluss vom Geltungsbereich des MiLoG der besonderen und zwingenden Begründung. In der Literatur gelten Beschäftigte im arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis in WfbM bislang als nicht von dem persönlichen Anwendungsbereich erfasst<sup>456</sup> und sind bisher auch in der Geltendmachung eines Anspruchs nach dem MiLoG erfolglos gewesen.<sup>457</sup> Hierbei wurden Argumente vorgebracht, die es zu überprüfen gilt.

#### 5.4.5.2.2 Der Wortlaut des Rechtsverhältnisses als Trugschluss

Der Wortlaut der §§ 1, 22 MiLoG beinhaltet zunächst kein eindeutiges Ergebnis. Zwar deutet der Wortlaut der Anspruchsgrundlage des § 1 Abs. 1 S. 1 („jeder Arbeitnehmer“) auf eine weite Auslegung des Anwendungsbereiches hin. Aber WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen werden nicht ausdrücklich erwähnt.

In den bisher ergangenen Entscheidungen argumentieren die Gerichte, dass das MiLoG gem. § 22 Abs. 1 S. 1 MiLoG nur auf Arbeitnehmer anzuwenden sei und WfbM-Beschäftigte als arbeitnehmerähnliche Personen keinen Mindestlohn beanspruchen könnten.<sup>458</sup> Ein großer Teil der rechtswissenschaftlichen Literatur übernimmt diese Auffassung und sieht auf dieser Grundlage die WfbM-Beschäftigten in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen vom Anwendungsbereich des MiLoG ausgeschlossen.<sup>459</sup> Es ist zwar korrekt, dass arbeitnehmerähnliche Personen als Untergruppierung der Selbstständigen keinen Anspruch auf den Mindestlohn haben.<sup>460</sup> Jedoch erscheint der Ausschluss von WfbM-Beschäftigten in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen unter Berufung auf die arbeitsrechtlichen Grundsätze zu arbeitnehmerähnlichen Personen wenig überzeugend, da beide Rechtsfiguren strikt voneinander zu trennen sind, unterschiedliche Zwecke haben (vgl. Kapitel 5.4.4.1.3.4) und die Annahme übereinstimmender Rechtsfolgen mithin als ein Trugschluss wahrgenommen werden kann.<sup>461</sup>

<sup>455</sup> Vgl. Scheibner, br 2015, 160, 193.

<sup>456</sup> Dobmann, in: Düwell/Schubert, MiLoG, § 22 Rn. 5.

<sup>457</sup> LAG Schleswig-Holstein, 11.1.2016 - 1 Sa 224/15, Juris, Rn. 35 (ArbG Kiel, 19.6.2015 - 2 Ca 165 a/15), Rn. 45.

<sup>458</sup> ArbG Kiel, Urt. v. 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris, Rn. 30; LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.01.2016 - 1 Sa 224/25, Juris, Rn. 46.

<sup>459</sup> Schramm, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK SGB IX, § 221 Rn. 17 f; Müller-Glöge, MünchKommBGB, §1 MiLoG Rn. 8; Lembke, NZA 2016, 1 (2 f.); Franzen, in: ErfK, § 22 MiLoG Rn. 1; Greenlee, 102.

<sup>460</sup> Vgl. Müller-Glöge, in: MünchKomm-BGB, § 1 MiLoG Rn. 8; Schubert/Jerchel, in: Düwell/Schubert, HK-MiLoG, § 22 Rn. 5; Franzen, in: ErfK, § 22 MiLoG Rn. 1; Greenlee, 101; Kritisch dazu, Däubler, NJW 2014, 1924 (1926).

<sup>461</sup> A.A. ArbG Kiel, Urt. v. 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris, Rn. 30; LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.01.2016 - 1 Sa 224/25, Juris, Rn. 46; Ebenso a.A. vgl. Schramm, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK SGB IX, § 221 Rn. 17 f; Müller-Glöge, MünchKommBGB, §1 MiLoG Rn. 8; Lembke, NZA 2016, 1 (2 f.); Franzen, in: ErfK, § 22 MiLoG Rn. 1; Greenlee, 102.

#### 5.4.5.2.2.3 Systematik des § 22 MiLoG

Fraglich ist, ob die Systematik des § 22 MiLoG auf einen Ausschluss WfbM-Beschäftigter in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen hindeutet. Das LAG Schleswig-Holstein entschied, dass gegen ein weites Verständnis des Arbeitnehmerbegriffes des MiLoG bereits der § 22 Abs. 1 S. 2 MiLoG spreche, wonach Praktikanten, die unter Zugrundelegung des allgemeinen Arbeitnehmerbegriffes fallweise als Arbeitnehmer anzusehen sind, eine eigene ausdrückliche Regelung erfahren.<sup>462</sup> Dieser Einschluss von Praktikanten hatte zum Ziel, den Missbrauch des sinnvollen Instruments des Praktikums einzuschränken und wurde gleichermaßen mit verschiedenen Ausnahmetatbeständen (§ 22 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-4) versehen.<sup>463</sup> Weitere Ausnahmen in § 22 Abs. 2 und 4 MiLoG betreffen eng definierte Beschäftigtengruppen, bei denen arbeitsmarktpolitische Gründe für die Ausnahme angeführt wurden, so Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung (§ 22 Abs. 4 Satz 1 MiLoG). Auch diese geschriebenen Ausnahmen können systematisch als Argument gegen eine ungeschriebene Ausnahme der WfbM-Beschäftigten verstanden werden. Auch die Befristung der Ausnahme für Langzeitarbeitslose in § 22 Abs. 4 Satz 1 MiLoG spricht nicht dafür, Ausnahmen mit einem Rehabilitationszweck unbefristet gelten zu lassen. Unserem Verständnis nach deutet die Systematik des § 22 MiLoG somit auf ein „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ hin. Demnach werden grundsätzlich alle Arbeitnehmer gem. § 22 Abs. 1 S. 1 MiLoG von dem Anwendungsbereich umfasst, es sei denn, das MiLoG findet auf das in Frage stehende Rechtsverhältnis nach § 22 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-4 u. Abs. 2-4 MiLoG keine Anwendung.<sup>464</sup> Im Gegensatz zu anderen Personengruppen werden WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen nicht explizit von dem Anwendungsbereich ausgeschlossen, obwohl es sich um eine große Gruppe von Personen handelt.<sup>465</sup> Diese Auffassung der Systematik des § 22 MiLoG wird unserer Einschätzung nach durch den Wortlaut der Anspruchsgrundlage aus § 1 Abs. 1 MiLoG („Jeder Arbeitnehmer“) in Verbindung mit einer differenzierten Wahrnehmung von „Arbeitnehmerähnlichkeit“ im Kontext der WfbM-Beschäftigung (vgl. 5.4.4.1.3.4) getragen.

#### 5.4.5.2.2.4 Teleologische Gesamtbetrachtung

Ferner können aus einer teleologischen Gesamtbetrachtung zugrundeliegender Rechtsgrundlagen Hinweise auf die Geltung des MiLoG gezogen werden.

##### 5.4.5.2.2.4.1 Das MiLoG als Arbeitnehmerschutzgesetz

Zunächst sind dem Sinn und Zweck des MiLoG Hinweise für seinen Geltungsbereich zu entnehmen. Grundsätzlich zielt das MiLoG primär als Arbeitnehmerschutzgesetz darauf ab, die strukturelle Ungleichheit der Arbeitnehmer in der Verhandlung von Arbeitsentgelt zumindest teilweise auszugleichen und so im materiellen Sinne die Arbeitsvertragsfreiheit zu sichern.<sup>466</sup> Der Mindestlohn soll verhindern, dass Arbeitnehmer zu unangemessenen Arbeitsentgelten beschäftigt werden, die den in Art. 2 Abs. 1 GG („Privatautonomie“) und Art. 20 Abs. 1 GG („Sozialstaatsprinzip“) zum

<sup>462</sup> ArbG Kiel, Urt. v. 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris, Rn. 31; Mit Verweis auf vorstehendes Urteil, LAG Schleswig-Holstein, Beschl. 11.01.2016 - 1 Sa 224/15, Juris, Rn. 46.

<sup>463</sup> BT-Drs. 18/1558, S. 42

<sup>464</sup> Vgl. Müller-Glöge, in: MünchKomm-BGB, § 1 MiLoG Rn. 7; Schubert/Jerchel, in: Düwell/Schubert, HK-MiLoG, § 22 Rn. 5; A.A. ArbG Kiel, Urt. v. 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris, Rn. 31; Kritisch zu dieser systematischen Erweiterung, Forst, in: Boecken et al., Gesamtes ArbR, § 22 Rn. 2; Ähnlich für Arbeitnehmer i.S.v. § 221 Abs. 1 SGB IX, Scheibner, 6/2015, 158 (159 f.).

<sup>465</sup> Ein „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ erkennend, vgl. Müller-Glöge, in: MünchKomm-BGB, § 1 MiLoG Rn. 7; Schubert/Jerchel, in: Düwell/Schubert, HK-MiLoG, § 22 Rn. 5; A.A. ArbG Kiel, Urt. v. 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris, Rn. 31; Ähnlich für Arbeitnehmer i.S.v. § 221 Abs. 1 SGB IX, Scheibner, 6/2015, 158 (159 f.).

<sup>466</sup> BT-Drs. 18/1558, 28; Riechert/Nimmerjahn, MiLoG Kommentar, Einführung Rn. 66 ff., 73, 84 ff.; Franzen, in: ErfK, § 1 MiLoG Rn. 1; Kritisch zum Begriff des „Arbeitnehmerschutzes“, jedoch eine „freiheitsschützende Funktion“ zuerkennend, Forst, in: Boecken et al., Gesamtes ArbR, MiLoG Einleitung Rn. 11.

Ausdruck kommenden elementaren Gerechtigkeitsanforderungen nicht genügen und definiert so ein unterstes Maß an Austauschgerechtigkeit.<sup>467</sup> Mithin normiert das MiLoG ein angemessenes Verhältnis von Arbeitsleistung und Arbeitsentgelt und soll in der Folge ebenso zur Existenzsicherung durch Arbeitseinkommen als Ausdruck der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG beitragen.<sup>468</sup> Parallel sollen die sozialen Sicherungssysteme entlastet und positive Effekte für die Alterssicherung der Arbeitnehmer geschaffen werden.<sup>469</sup> Auf sekundärer Ebene wird dem MiLoG eine wettbewerbsordnende Funktion zugeschrieben.<sup>470</sup> Der Charakter des MiLoG als Arbeitnehmerschutzgesetz widerspricht nach unserer Auffassung nicht der Anwendung des MiLoG auf arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnisse i.S.v. § 221 Abs. 1 SGB IX, sondern unterstützt diese. Auch die Existenz von Sozialleistungsansprüchen nach SGB XII oder SGB VI zur Existenzsicherung der Werkstattbeschäftigten erscheint nicht als zwingendes Argument gegen die Geltung des Mindestlohns, denn dies würde für alle anderen Beschäftigten in Bezug auf das SGB II auch angeführt werden können. Zudem ist anzunehmen, dass Menschen mit Behinderungen in der Aushandlung von Verträgen und Aufstellung von Entgeltgrundsätzen (§ 5 Abs. Nr. 3 WMVO), ggf. mindestens so schutzbedürftig sind wie andere Beschäftigte auch.<sup>471</sup> Zum anderen legt die Systematik der bislang für anwendbar gehaltenen Rechtsnormen des Arbeitnehmerschutzes nahe, auch das MiLoG in den anwendbaren Kreis mitaufzunehmen (vgl. Kapitel 5.4.5.2.2.1).

#### 5.4.5.2.4.2 Mehrpolige Betrachtung der Beschäftigung

Fraglich ist, ob die Anwendung des MiLoG das Vorliegen eines regulären Austauschverhältnisses zwischen Arbeitsleistung und Entgelt voraussetzt. Der vereinzelt Rechtsprechung folgend, sei im Rahmen des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses die soziale Betreuung und Anleitung von entscheidender Bedeutung, sodass dieser Aspekt bei der Findung der angemessenen Vergütung berücksichtigt werden müsse und hierfür die Regeln für eine zweipolige Bewertung („Arbeit gegen Vergütung“) nicht geeignet seien.<sup>472</sup> Diese Auffassung kann unter Heranziehung der dogmatischen Ausführungen zu den Lehren des gemischten Vertrages (vgl. Kapitel 5.4.4.1.3.5) kritisch betrachtet werden. So ist das Nebeneinander verschiedener Vertragsbestandteile innerhalb eines Rechtsverhältnisses möglich und führt nicht zwangsläufig zu dem Ausschluss der rechtlichen Grundlagen eines dieser Vertragsbestandteile. Somit müsse eine mehrpolige Betrachtung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses gleichermaßen die Arbeitsleistung des Menschen mit Behinderung als auch rehabilitative Komponenten der Beschäftigung würdigen. Ansonsten würde verkannt, dass das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis zu großen Teilen auch von der Arbeitsleistung der Menschen mit Behinderungen geprägt wird. Innerhalb dieser Prägung würde es der von der Rechtsprechung geforderten „zweipoligen Bewertung“ gerecht. Diese Dogmatik ist unser Auffassung nach so zu verstehen, dass die bloße Existenz einer rehabilitativen Komponente in der WfbM-Beschäftigung den Normzweck des MiLoG nicht insoweit stören kann, als dass es ohne weitere gesetzliche Anordnung die Unanwendbarkeit des MiLoG zur Folge hätte.

<sup>467</sup> BT-Drs. 18/1558, 28; Riechert/Nimmerjahn, MiLoG Kommentar, Einführung Rn. 74.

<sup>468</sup> BT-Drs. 18/1558, 28; Vgl. auch: BAG, Urt. v. 25.05.2016 - 5 AZR 135/16, Juris, Rn. 30.

<sup>469</sup> BT-Drs. 15/1558, 28; Vgl. auch: BAG, Urt. v. 20.06.2018 - 5 AZR 377/17, Juris, Rn. 30; Riechert/Nimmerjahn, MiLoG Kommentar, Einführung Rn. 90; Müller-Glöge, in: MünchKomm-BGB, § 1 MiLoG Rn. 1.

<sup>470</sup> BT-Drs. 15/1558, 26; Picker, RdA 2014, 25 (30); Riechert/Nimmerjahn, MiLoG Kommentar, Einführung Rn. 81, 84 ff.; Forst, in: Boecken et al., Gesamtes ArbR, § 1 MiLoG Rn. 13.

<sup>471</sup> Zur Vermutung der besonderen Schutzbedürftigkeit v. Menschen mit Behinderung, vgl. BSG, Urt. v. 02.03.2000 - B 7 AL 46/99 R, Juris, Rn. 20; Ähnlich bereits: Ihlefeld, AuR 1978, 346 (352); Tiefergehende Auseinandersetzung bei Scheibner, br 7/2015, 188 (192 ff.); Mrozynski, ZFSH SGB 6/2016, 299 (301); A.A. Pahlen, in: Neumann et al., SGB IX, § 221 Rn. 12.

<sup>472</sup> So: ArbG Kiel, Urt. v. 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris, Rn. 33; mit Verweis auf vorstehendes Urteil, LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.01.2016 - 1 Sa 224/15, Juris, Rn. 46; Die Auffassung übernehmend, Greenlee, 103 ff.; Moll/Päßler/Reich, MDR 2016, 624 (624 f.).

#### 5.4.5.2.2.4.3 Berücksichtigung des Rehabilitationszwecks der Beschäftigung

Weiterhin könnte sich aus den Lehren des gemischten Vertrages die Nichtanwendbarkeit des MiLoG auf das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis ergeben. So wäre die Anwendung des MiLoG abzulehnen, wenn eine Anwendung im Widerspruch zu dem Rehabilitationszweck der Beschäftigung in der WfbM stünde. Dies wäre der Fall, wenn mit einer Anwendung nicht erfüllbare Leistungspflichten oder negative Konsequenzen aus eventuellen Minder- oder Schlechtleistungen verbunden wären.

Grundsätzlich entsteht der Mindestlohnanspruch gem. § 1 Abs. 2 MiLoG mit jeder tatsächlich geleisteten Arbeitsstunde. Die Rechtsprechung betont, dass der Mindestlohnanspruch nicht an den mit einer Arbeitsleistung verbundenen Erfolg anknüpft, sondern vollkommen leistungsunabhängig ist.<sup>473</sup> So lasse sich dem MiLoG nicht entnehmen, dass der Mindestlohn für eine objektivierbare „Normal- oder Durchschnittsleistung“ zu zahlen sei. Insb. der Begriff der „Normalleistung“ hat keinen Eingang in den Wortlaut des MiLoG gefunden.<sup>474</sup> Eventuelle Minder- oder Schlechtleistungen werden ebenso von dem Mindestlohnanspruch umfasst, sodass eine Minderung der Arbeitsvergütung in diesen Fällen grundsätzlich nicht in Betracht kommt.<sup>475</sup> In diesen Fällen könnten sich jedoch kündigungsrechtliche Konsequenzen ergeben.<sup>476</sup> Fraglich ist daher zum einen, ob diese auf das arbeitnehmerähnliche Beschäftigungsverhältnis übertragbar sind und eine Minder- oder Schlechtleistung zur Kündigung führen könnte, zum anderen, ob eventuelle Kündigungsmöglichkeiten auf eine Geltung des MiLoG zurückzuführen wären. Grundsätzlich haben WfbM-Beschäftigte durch den in § 220 Abs. 1 SGB IX i.V.m. § 219 Abs. 2 SGB IX verankerten Aufnahmeanspruch eine sehr hohe allgemeine Arbeitsplatzsicherheit. Die Systematik des § 221 SGB IX, insbesondere seine Abs. 6 und 7 sprechen jedoch grundsätzlich dafür, dass die Kündigung des konkreten Beschäftigungsverhältnisses – wenn auch eingeschränkt – möglich sein könnte. Für diese Annahme spricht unser Auffassung nach zudem die konventionskonforme Auslegung des Beschäftigungsverhältnisses unter Heranziehung des weiten Arbeitsbegriffes des Art. 27 UN-BRK, nach der das arbeitnehmerähnliche Verhältnis *so arbeitnehmerähnlich wie möglich* verstanden werden muss.<sup>477</sup> Grundsätzlich schuldet der Arbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis stets die Leistung, die er unter angemessener Ausschöpfung seiner geistigen und körperlichen Leistungsfähigkeit ohne Gefährdung seiner Gesundheit zu leisten im Stande ist.<sup>478</sup> Im WfbM-Beschäftigungsverhältnis ist in diesem Zusammenhang wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen (§ 219 Abs. 2 S. 1 SGB IX), wobei ein dauerhaftes Unterschreiten dieses Kriteriums zum Wegfall der „Werkstattfähigkeit“ im Arbeitsbereich führen würde.

Dem widerspricht auch nicht grundsätzlich, dass die Werkstattverhältnisse einen starken Bestandsschutz haben. Eine personenbedingte Kündigung wegen behinderungsbedingt geringer Leistungsfähigkeit ist nach Sinn und Zweck und aufgrund der spezielleren Vorschriften der § 219 ff. SGB IX nur dann in der Regel rechtswidrig, sofern noch „Werkstattfähigkeit“ i.S.d. § 219 SGB IX

<sup>473</sup> BAG, Urt. v. 06.09.2017 - 5 AZR 317/16, Juris, Rn. 13; BAG, Urt. v. 25.05.2016 - 5 AZR 135/16, Juris, Rn. 30; LAG Hamm, Urt. v. 22.04.2016 - 16 Sa 1627/15, Juris, Rn. 51; Riechert/Nimmerjahn, MiLoG Kommentar, § 1 Rn. 20.

<sup>474</sup> BAG, Urt. v. 06.09.2017 - 5 AZR 317/16, Juris, Rn. 13; BAG, Urt. v. 21.12.2016 - 5 AZR 374/16, Juris, Rn. 21; LAG Hamm, Urt. v. 22.04.2016 - 16 Sa 1627/15, Juris, Rn. 51.

<sup>475</sup> BAG, Beschl. 18.07.2007 - 5 AZN 610/07, Juris, Rn. 3; Riechert/Nimmerjahn, MiLoG Kommentar, § 1 Rn. 20; Preis, in: ErfK, § 611a BGB Rn. 683; Ähnlich, Scheibner, br 6/2015, 153 (161 f.).

<sup>476</sup> BAG, Urt. v. 17.01.2008 - 2 AZR 536/06, Juris, Rn. 15, 22; BAG, Urt. v. 17.01.2008 - 2 AZR 752/06, Juris, Rn. 15; BAG, Urt. v. 11.12.2003 - 2 AZR 667/02, Juris, Rn. 88 ff.

<sup>477</sup> Daher ist grundsätzlich unter den maßgeblichen Voraussetzungen auch eine betriebsbedingte Kündigung nicht ausgeschlossen, vgl. auch Mittag, 149; a.A. Dierks, 77.

<sup>478</sup> LAG Hamm, Urt. v. 22.04.2016 - 16 Sa 1627/15, Juris, Rn. 51 f.; BAG, Urt. v. 17.01.2008 - 2 AZR 536/06, Juris, Rn. 16; BAG, Urt. v. 11.12.2003 - 2 AZR 667/02, Juris.

vorliegt. Denn die WfbM verfolgt gerade das Ziel, Personen trotz Einschränkungen in ihrer Leistungsfähigkeit einen Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. Auch eine verhaltensbedingte Kündigung ist in engen Grenzen denkbar, wenn die verhaltensbedingte Leistungsminderung, z.B. Arbeitsverweigerung oder eine Gefährdung anderer, nicht behinderungsbedingt ist und trotz intensiver begleitender Maßnahmen nicht aufgefangen werden kann. Da eine Kündigung des Dauerschuldverhältnisses prinzipiell möglich ist, sind auch die Kündigungsschutzbestimmungen anwendbar. Dies ergibt sich zudem aus der Annahme, dass auf arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnisse grundsätzlich bestehende Arbeitnehmerschutzrechte Anwendung finden. Somit ist von der Geltung des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) auszugehen.<sup>479</sup> Zudem gilt auch der besondere Kündigungsschutz nach § 168 ff. SGB IX. Ein Ausschluss nach § 156 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX ist in der Regel nicht ersichtlich. Die Annahme, das Beschäftigungsverhältnis diene nicht in erster Linie dem Erwerb, sondern erfolge vorwiegend zur Heilung, Wiedereingewöhnung und Erziehung, wird nur im Ausnahmefall gegeben sein.<sup>480</sup> Folglich besitzen die WfbM-Beschäftigten einen ausgeprägten Kündigungsschutz, mit dem möglichen Kündigungen in der Regel begegnet werden kann, so dass der Rehabilitationszweck des Beschäftigungsverhältnisses im Grundsatz nicht gefährdet wird. Die Möglichkeit der Kündigung ergibt sich zudem aus dem Werkstättenrecht selbst sowie aus Art. 27 UN-BRK und hängt nicht von der (Nicht-) Geltung des MiLoG ab. Die Anwendung des MiLoG würde also nicht, wie manchmal befürchtet, zu einem grundsätzlichen Abbau des Bestandschutzes führen.

Unserer Auffassung nach steht die Anwendung des MiLoG folglich insbesondere aufgrund der Orientierung am individuellen Leistungsvermögen und der damit einhergehenden objektiven Leistungsunabhängigkeit nicht im Widerspruch zu einem Rehabilitationszweck der Beschäftigung in der WfbM.

#### 5.4.5.2.2.5 *Ökonomischer Ansatz*

In Teilen werden in der Literatur ökonomisch begründete Bedenken hinsichtlich der Anwendung des MiLoG im Rahmen der WfbM-Beschäftigung geäußert. So könnte die entsprechende finanzielle Mehrbelastung die Werkstätten in ihrer Wirtschaftlichkeit und Überlebensfähigkeit in Frage stellen.<sup>481</sup> Zu berücksichtigen ist jedoch, dass ein solcher Ansatz der Argumentation zumindest methodisch-juristisch auf enge Grenzen trifft und die Rechtsunsicherheit nicht allein zu lösen vermag. Die Geltung von Arbeitsrecht hängt grundsätzlich nicht von der ökonomischen Situation der Vertragspartner im Einzelfall ab, allenfalls beeinflusst diese seine Auslegung.

#### 5.4.5.2.2.6 *Vorrang des § 221 Abs. 2 SGB IX?*

Fraglich ist jedoch, ob das MiLoG tatsächlich zur Anwendung kommen kann, da in § 221 Abs. 2 SGB IX eine werkstattspezifische Vergütungsregelung enthalten ist, die mit dem Mindestlohnanspruch in Konkurrenz steht bzw. kollidiert. Für solche Fälle der Konkurrenz hat die Rechtswissenschaft verschiedene Konzepte entwickelt.

Zum einen könnte § 221 Abs. 2 SGB IX als *lex specialis* dem Mindestlohnanspruch vorgehen. So führen Gerichte aus, dass entscheidend gegen eine Erstreckung des Anwendungsbereiches des MiLoG auf das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis die eigenständige Vergütungsregelung für die

<sup>479</sup> Dies ist umstritten, dafür: Dierks, 78 f.; Mittag, 148; Leisten, 186; ablehnend: Ritz/Palsherm, in: Deinert et al., SWKBR, WfbM Rn. 36; Jacobs, ZFSH/SGB 1998, 205; Rühle, DB 2001, 1366; Reinhardt, 727; vgl. auch LAG Hamm, Urt. v. 07.02.2013 - 15 Sa 994/12, Juris, Rn. 52; LAG Baden-Württemberg, Urt. v. 26.01.2009 - 9 Sa 60/08, Juris, Rn. 56; LAG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 16.01.2008 - 8 SA 506/07, Juris, Rn. 24., wonach der Bestandsschutz des § 220 Abs. 2 SGB IX die Kündigungsmöglichkeit nach § 626 BGB einschränkt.

<sup>480</sup> Vgl. auch BAG 4.2.1993 2 AZR 416/92.

<sup>481</sup> Greenlee, 105 f.

WfbM aus § 221 Abs. 2 SGB IX spreche. Die Regelung wäre ohne Anwendungsbereich, wenn Werkstattverhältnisse unter § 22 Abs. 1 S. 1 MiLoG fielen, da sich ein Stundenlohn auch nur in Nähe des Mindestlohns unter Zugrundelegung der Systematik des § 221 Abs. 2 SGB IX nicht ergebe. Die Norm beinhalte insoweit eine speziellere Regelung.<sup>482</sup> Grundsätzlich wird in der Literatur anerkannt, dass das werkstattspezifische Arbeitsrecht aus den §§ 219 ff. SGB IX spezielle Normen für WfbM-Beschäftigte stellt, die den entsprechenden allgemeinen Normen des Arbeitsrechts vorgehen.<sup>483</sup> Nicht zu unterschätzen ist in diesem Rahmen jedoch die Auffassung, nach der das MiLoG eine eigenständige Anspruchsgrundlage enthalte, die als Rechtsfolge an das bestehende Schuldverhältnis anknüpft.<sup>484</sup> Zum anderen wurde § 221 Abs. 2 SGB IX im Jahr 2016 durch das BTHG – wenn auch ohne inhaltliche Änderung – neu erlassen und hat somit als jüngere Vorschrift (lex posterior) gegenüber dem älteren MiLoG von 2014 Vorrang.<sup>485</sup> Ob die fehlende – zumindest nicht dokumentierte – Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit der Thematik innerhalb des entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens zum BTHG zudem als Indiz dafür gedeutet werden kann, dass eine Anwendung des MiLoG vom Gesetzgeber nicht gewollt war, bleibt offen.

#### 5.4.5.2.2.7 *Zwischenergebnis*

Im Ergebnis ist festzustellen, dass das MiLoG unserer Auffassung nach, die einem gleichheitsrechtlichen Anwendungsgrundsatz folgt, auch für WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen bereits nach heutiger Rechtslage Geltung hat. Der tatsächlichen Anwendung könnte ausschließlich die werkstattspezifische Vergütungsregelung des § 221 Abs. 2 SGB IX als lex specialis und lex posterior entgegenstehen. Es sei jedoch auf die vorherigen Ausführungen (insbesondere Kapitel 5.4.5.2.1.1.2) hingewiesen, in denen keine rechtfertigenden Gründe für eine generelle Ungleichbehandlung von WfbM-Beschäftigten in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen ausgemacht werden konnten, weder in Bezug auf den Anspruch auf Mindestlohn noch auf die Anwendbarkeit des MiLoG.

#### 5.4.5.2.3 *Der Grundbetrag des WfbM-Entgeltes*

Der Grundbetrag ist gem. § 221 Abs. 2 S. 1 1. und 2. TS SGB IX i.V.m. § 125 SGB III einer von drei Bestandteilen des Entgelts in WfbM. Er ist in der Höhe des zuletzt von der Bundesagentur für Arbeit im Berufsbildungsbereich gezahlten Ausbildungsgeldes festgeschrieben. Die Zahlung des Grundbetrages, genauso wie die des Steigerungsbetrages, erfolgt aus dem Arbeitsergebnis der WfbM (vgl. § 221 Abs. 2 S. 1 1 TS SGB IX, § 12 Abs. 4, Abs. 5 1 Nr. 1, § 13 Abs. 2 WVO).<sup>486</sup> Die vom Gesetz- und Verordnungsgeber vorgenommene Anknüpfung des Entgelts an das Arbeitsergebnis ist aus arbeitsrechtlicher Sicht ungewöhnlich. Die Risikoverlagerung des wirtschaftlichen Erfolges auf die Beschäftigten ist, gerade auch vor dem Hintergrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit, auf der Grundlage sozialetischer Grundsätze im Arbeitsrecht kritikwürdig.<sup>487</sup>

<sup>482</sup> ArbG Kiel, Urt. v. 19.06.2015 - 2 Ca 165 a/15, Juris, Rn. 32; mit Verweis auf vorstehendes Urteil, LAG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 11.01.2016 - 1 Sa 224/15, Juris, Rn. 46

<sup>483</sup> Vgl. 4.4.1.3.4.

<sup>484</sup> BAG, Urt. v. 25.05.2016 - 5 AZR 135/16, Juris, Rn. 22 f.; BAG, Urt. v. 21.12.2016 - 5 AZR 374/16, Juris, Rn. 16; Riechert/Nimmerjahn, MiLoG Kommentar, § 1 Rn. 3; Forst, in: Boecken et al., Gesamtes ArbR, MiLoG, Einleitung Rn. 16 ff.

<sup>485</sup> „Lex posterior derogat legi priori“.

<sup>486</sup> Nach § 12 Abs. 5 Ziff. 2 WVO wird das Arbeitsergebnis in der Regel im Umfang von mindestens 70 % für die Entgelte verwendet.

<sup>487</sup> Naendrup, S. 218 f.; Aretz, S. 88,

Im Jahr 2021 betrug der Grundbetrag mindestens 99,- Euro monatlich. Nach stufenweiser Anhebung beträgt er ab Januar 2023 mindestens 126,- Euro monatlich.<sup>488</sup> Alle Beschäftigten der WfbM erhalten in der Regel den gleichen Grundbetrag. Eine Unterschreitung des Grundbetrages aufgrund verminderter Leistungsfähigkeit oder schlechten Arbeitsergebnisses der WfbM ist unzulässig.<sup>489</sup> Im Rahmen einer Teilzeitbeschäftigung ist eine Kürzung des Grundbetrags jedenfalls dann nicht möglich, wenn diese aufgrund der Art oder Schwere der Behinderung (Art. 6 Abs. 2 WVO) notwendig ist.<sup>490</sup>

Die Ausgestaltung des Grundbetrages steht für sich genommen in keinem ersichtlichen Widerspruch zu Art. 27 Abs. 1 UN-BRK, vorausgesetzt, dass dieser, summiert mit dem festgeschriebenen Arbeitsförderungsgeld und dem Steigerungsbetrag, einen Verdienst in Höhe des Mindestlohnes ergibt. Der Steigerungsbetrag ist derzeit die einzig variable Entgeltkomponente, mittels derer das Niveau des aktuellen Mindestlohns erreicht oder überschritten werden könnte. Bei einer Berechnung muss jedoch berücksichtigt werden, dass das Arbeitsförderungsgeld ab einem Arbeitsentgelt von mehr als 299,- EURO nur noch anteilig bis zum Betrag von 351,- EURO gezahlt wird und ab einem Arbeitsentgelt von 351,- EURO ganz entfällt (§ 59 Abs. 1 S. 2 und 3 SGB IX). In der Regel ist der Steigerungsbetrag heute bei einer Vollzeittätigkeit nicht so hoch bemessen, dass Beschäftigte mit ihm das Mindestlohniveau erreichen könnten (vgl. Kapitel 3.1 und 3.2). Das Arbeitsförderungsgeld beträgt aktuell 52,- EUR, zusammen mit dem Grundbetrag ergibt sich ein Arbeitsentgelt i.H.v. 178,- EURO. Gemäß § 6 Abs. 1 WVO kann die Wochenstundenzahl in WfbM wenigsten 35 und höchstens 40 Stunden betragen. Rechnet man auf dieser Grundlage den Mindestlohn von derzeit 12 EURO dagegen (480,- EURO pro 40-Stunden-Woche), wird deutlich, dass dieser mit Grundbetrag und Arbeitsförderungsgeld nicht ansatzweise erreicht wird. Möglich wäre jedoch auch eine kürzere wöchentliche Arbeitszeit, die sich, zumindest, wenn sie behinderungsbedingt erforderlich ist, nicht negativ auf das Mindestentgelt i.H.v. 178,- EURO auswirken würde. Stellt man diese Summe in das Verhältnis zum Mindestlohn, dann ergäbe sich, ohne Berücksichtigung des Steigerungsbetrages, ein Arbeitsentgelt auf Mindestlohniveau bei 3,7 Wochenstunden ( $178 : 4 = 37,75 : 12 = 3,7$ ). Diese Arbeitszeiten entsprechen jedoch nicht den tatsächlichen Verhältnissen in der WfbM (vgl. Kapitel 3.2.3).

#### 5.4.5.2.4 Steigerungsbetrag des WfbM-Entgeltes

Der Steigerungsbetrag wird gem. § 221 Abs. 2 S. 1 3. TS. SGB IX neben dem Grundbetrag ebenfalls aus dem Arbeitsergebnis der WfbM gezahlt. Er bemisst sich unter Berücksichtigung von Arbeitsmenge und Arbeitsgüte nach der individuellen Arbeitsleistung des Beschäftigten (§ 221 Abs. 2 S. 2 SGB IX). Die Ausgestaltung des Steigerungsbetrages bzw. die Berechnungsmethode ist nicht gesetzlich vorgeschrieben, sondern wird von jeder WfbM eigenständig in einer Entgeltordnung festgelegt. Entsprechend große Unterschiede gibt es in der Ausgestaltung dieser Bemessungssysteme.<sup>491</sup> In der Literatur wird auf die Schwierigkeiten hingewiesen, einfache, transparente und gerechte Entgeltordnungen zu erstellen, und es werden die Kriterien, nach denen

<sup>488</sup> § 241 Abs. 9 SGB IX, wonach der Grundbetrag bis 31.12.2022 vom Ausbildungsgeld entkoppelt ist und seit 01.08.2019 stufenweise um jeweils 10,- EUR erhöht wird. Das Ausbildungsgeld war bereits zum 01.08.2019 auf 117,- EUR und zum 01.08.2020 auf 119,- EUR erhöht worden. Zu dieser Entkopplung kam es aufgrund der Einwände der BAG WfbM sowie weiterer Interessenvertreter der WfbM im Gesetzgebungsverfahren (Gesetze zur Anpassung der Berufsausbildungsbeihilfe und des Ausbildungsgeldes). Sie brachten vor, dass eine ad hoc Erhöhung des Grundbetrags analog der Erhöhung des Ausbildungsgeldes von den WfbM wirtschaftlich nicht zu leisten sei, da das Arbeitsergebnis dies nicht hergäbe. Im Gegensatz zum Ausbildungsgeld, das nach § 122 SGB III von der Bundesagentur für Arbeit gezahlt wird, muss der Grundbetrag von der WfbM erwirtschaftet werden, Ausschuss-Drs. 19 (11) 338, 4 ff.

<sup>489</sup> BAG, 3.3.1999 - 5 AZR 162/98, Juris, Rn. 20.

<sup>490</sup> Vgl. Pahlen, in: Neumann/Pahlen u.a., SGB IX, § 221, Rn. 25; Cramer § 138, Rn. 38 hält eine Kürzung auch dann für rechtswidrig, wenn die verkürzte Arbeitszeit nicht aufgrund der Behinderung notwendig ist, sondern aus anderen Gründen erfolgt.

<sup>491</sup> Vgl. Bendel/Richter (2015), 51 ff.; Bendel/Richter, D8-2018, 3; Zu den unterschiedlichen Bemessungskriterien, vgl. Bendel/Richter (2021), 8 ff.



die einzelnen WfbM die Leistung der Beschäftigten bemessen, kritisch diskutiert.<sup>492</sup> Der Werkstattträt hat gem. § 5 Abs. 2 Ziff. 3 WMVO ein Mitbestimmungsrecht hinsichtlich der Arbeitsentgelte, insbesondere der Aufstellung und Änderung von Entlohnungsgrundsätzen sowie der Festsetzung der Steigerungsbeträge.<sup>493</sup> Art. 27 Abs. 1 UN-BRK verbietet grundsätzlich nicht die unterschiedliche Entlohnung aufgrund der individuellen Tätigkeit, sieht jedoch das Verbot diskriminierender Beschäftigungsbedingungen aufgrund von Behinderung (Art. 27 Abs. 1 lit. a) UN-BRK) sowie die gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit vor (Art. 27 Abs. 1 lit. b) UN-BRK). Vor diesem Hintergrund könnten einige der in WfbM-Entgeltordnungen verwendeten Bemessungskriterien des persönlichen Verhaltens, das behinderungsbedingt beeinflusst sein kann (z.B. Engagement, Teamfähigkeit), problematisch sein. Dasselbe gilt für einen Leistungsmaßstab, der sich an der „Normalleistung“ eines Menschen ohne Behinderung orientiert, und daher für einen Teil der WfbM-Beschäftigten von vornherein nicht zu 100% zu erreichen ist.<sup>494</sup>

Darüber hinaus muss bei der rechtlichen Beurteilung des Steigerungsbetrages die festgestellte Geltung des MiLoG für WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen berücksichtigt werden. Der Steigerungsbetrag müsste – bei unverändertem Entgeltsystem – so hoch sein, dass mindestens der Mindestlohn bei Addition der Entgeltbestandteile, unter Berücksichtigung einer eventuellen Kürzung bzw. eines eventuellen Wegfalls des Arbeitsförderungsgeldes nach § 59 Abs. 1 S. 2 und 3 SGB IX, erreicht wird. Gegen die Geltung des MiLoG könnte hier sprechen, dass § 221 Abs. 2 SGB IX insoweit *lex specialis* ist. Eine entsprechende Mehrbelastung wäre für einen Großteil der Werkstätten wohl wirtschaftlich nicht tragbar und würde letztlich zur Einstellung des Betriebs führen müssen.<sup>495</sup> Der Regelungsgehalt des § 221 Abs. 2 SGB IX widerspricht damit jedoch sowohl der Systematik der für arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnisse geltenden Arbeitnehmer- und Arbeitsschutzrechte als auch dem Grundsatz der einheitlichen Werkstatt. Vor allem aber steht § 221 Abs. 2 SGB IX damit im Konflikt mit den Vorgaben des Art. 27 UN-BRK und kann als ungerechtfertigte Benachteiligung der WfbM-Beschäftigten in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG verstanden werden (vgl. Kapitel 5.4.5.2.1.2). Würde dies so gesehen, wäre die Norm verfassungswidrig, wenn sie nicht einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist. Eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift käme nur ausnahmsweise in Betracht, wenn das erwirtschaftete Arbeitsergebnis der WfbM die Auszahlung eines entsprechend hohen Steigerungsbetrags an die Beschäftigten zulassen würde. Dabei müsste der Steigerungsbetrag dann auch, wenn er zusammen mit dem Grundbetrag die Höhe von 299,- EURO überschreitet, das sich nach § 59 Abs. 1 S. 2 und 3 SGB IX verringernde oder wegfallende Arbeitsförderungsgeld ausgleichen. Dies ist jedoch nach der vorgelegten empirischen Untersuchung in der WfbM aktuell nicht der Fall.<sup>496</sup> Weitere Möglichkeiten der verfassungskonformen Auslegung wären nicht ersichtlich, da die beiden weiteren Entgeltbestandteile (Grundbetrag und Arbeitsförderungsgeld) gesetzlich festgeschrieben sind und damit nicht im Wege der Auslegung erhöht werden können.

#### 5.4.5.2.5 Das Arbeitsförderungsgeld

Neben dem Arbeitsentgelt aus § 221 Abs. 2 SGB IX bekommen Beschäftigte ein Arbeitsförderungsgeld von der WfbM ausgezahlt, welches letztere gem. § 59 SGB IX von dem zuständigen Rehabilitationsträger erhalten. Das Arbeitsförderungsgeld stellt eine pauschale

<sup>492</sup> Vgl. Bendel/Richter, D8-2018, 3; s.a. BAG WfbM, Mitteilung v. 10.03.2021, [https://www.bagwfbm.de/page/entgelte\\_und\\_einkommen](https://www.bagwfbm.de/page/entgelte_und_einkommen), die ebenfalls eine Reform des Finanzierungssystems der WfbM-Entgelte fordert, zuletzt abgerufen am 24.02.2023.

<sup>493</sup> Pahlen, in: Neumann/Pahlen et al., SGB IX, § 221, Rn. 27 u. 28.

<sup>494</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Bemessungskriterien, Bendel/Richter (2021), 8 ff.

<sup>495</sup> Vgl. Greenlee, 105 f.

<sup>496</sup> Engels; Matta; Schütz; Eibelschäuser; Pracht; Welti & von Drygalski 2021, S. 47 ff.

Lohnsubvention dar und wird unabhängig von der Arbeitsleistung gezahlt. Es ist Teil des Arbeitseinkommens und gilt als sozialversicherungspflichtiges Entgelt i.S.v. § 14 Abs. 1 S.1 SGB IV.<sup>497</sup> Monatlich beträgt es 52,- EURO für jeden Beschäftigten im Arbeitsbereich, dessen Arbeitsentgelt zusammen mit dem Arbeitsförderungsgeld den Betrag von 351,- EURO nicht übersteigt (§ 59 Abs. 1 S. 2 SGB IX).<sup>498</sup> Ist das Arbeitsentgelt höher als 299,-EURO, beträgt das Arbeitsförderungsgeld monatlich den Unterschiedsbetrag zwischen dem Arbeitsentgelt und 351,- EURO (§ 59 Abs. 1 S. 3 SGB IX). Eine Kürzung bei Teilzeitarbeit ist jedenfalls dann unzulässig, wenn diese aufgrund der Art oder Schwere der Behinderung (Art. 6 Abs. 2 WVO) notwendig ist.<sup>499</sup>

Aus Sicht der UN-BRK, insbesondere des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK, ist die Subventionierung des Entgeltes durch öffentliche Träger nicht zu beanstanden, sondern kann im Gegenteil erforderlich sein, um behinderungsbedingte Nachteile auszugleichen und das gleiche Recht auf Arbeit zu gewährleisten.<sup>500</sup> Sie wäre jedoch nach der dargelegten Ansicht als Entgeltbestandteil nur dann im Einklang mit der Konvention und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, wenn sie zusammen mit dem Grundbetrag und dem Steigerungsbetrag jedenfalls das Niveau des aktuellen Mindestlohns erreichen würde. Dies ist bei einer Vollzeitbeschäftigung jedoch in aller Regel nicht der Fall. Hinderlich ist neben der geringen Höhe des Arbeitsförderungsgeldes die gesetzlich vorgesehene Deckelung des darauf gerichteten Anspruchs, die den Anspruch bei einem Arbeitsentgelt von mehr als 299,- EUR anteilig und ab einer Höhe von 351,- EUR ganz entfallen lässt. Die Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes mit einer gleichzeitigen Anhebung der in § 59 Abs. 1 SGB IX verankerten Deckelung wäre die wohl einfachste Möglichkeit, das aktuelle Entgeltsystem mit der Geltung des MiLoG vereinbar zu machen, würde jedoch die bisherige Aufteilung von Kosten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erheblich verändern.

#### 5.4.5.2.6 Einbeziehung in die Sozialversicherung

WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen sind in der gesetzlichen Renten-, der gesetzlichen Kranken- sowie der sozialen Pflegeversicherung versicherungspflichtig. Sie sind jedoch nach gängiger Rechtspraxis nicht in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung einbezogen, soweit sie wegen einer Minderung ihrer Leistungsfähigkeit dauernd nicht für den Arbeitsmarkt verfügbar sind und volle Erwerbsminderung festgestellt ist (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III).<sup>501</sup> Dies ist im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK i.V.m. Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK kritisch zu sehen. Im Hinblick auf die hier dargelegte Auffassung, die die Geltung des Mindestlohnes für WfbM-Beschäftigte in arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen nach Art. 27 Abs. 1 UN-BRK sowie nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG für erforderlich hält, würde zudem die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung dieser WfbM-Beschäftigten mit anderen Arbeitnehmern für erforderlich gehalten werden. Dies hätte dann auch den Einschluss in die Arbeitslosenversicherung zur Folge. Dagegen könnte auch nicht zwingend eingewandt werden, dass Werkstattbeschäftigte kein oder nur ein sehr geringes Risiko der Arbeitslosigkeit haben. Wenn nämlich die WfbM das Ziel haben, den Beschäftigten zu ermöglichen, ihre Leistungs- und Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen (§ 219 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB IX), dann führt die Zielerreichung

<sup>497</sup> Jabben, in: Neumann/Pahlen et al., SGB IX, § 59, Rn. 2; Jacobs, in: Dau/Düwell/Joussen, SGB IX, § 221, Rn. 26.

<sup>498</sup> Das Arbeitsförderungsgeld betrug bis zum 31.06.2016 26,- EUR und wurde im Rahmen der BTHG-Reform auf den aktuellen Betrag erhöht, vgl. Art. 2 Abs. 1a lit. a) BTHG.

<sup>499</sup> Vgl. Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK SGB IX, § 59, Rn. 24; Knittel, SGB IX, § 43, Rn. 13; a.A. Jacobs, in: Dau /Düwell/Joussen, SGB IX, § 59, Rn.10, der eine Kürzung auch dann für rechtswidrig hält, wenn die verkürzte Arbeitszeit nicht aufgrund der Behinderung notwendig ist, sondern aus anderen Gründen erfolgt; Ebenso Cramer§ 138, Rn. 38, zum Grundbetrag.

<sup>500</sup> Bei der Ausgestaltung der Lohnsubventionen sind jedoch die EU-wettbewerbsrechtlichen Regelungen zu beachten, insbesondere wenn die Beschäftigten den Arbeitnehmerstatus erhalten, vgl. dazu Ritz, 20 f.

<sup>501</sup> Vgl. Kapitel 5.4.1.4; Dies gilt ebenso für diejenigen Beschäftigten, die als Rehabilitanden gelten. Diese fallen dann auch nicht unter den § 221 IX, sondern unter den § 52 SGB IX, vgl. Jabben, in: Rolfs/Kreikebohm et al., SGB IX, § 221, Rn. 7, für Arbeitnehmer gilt die volle Versicherungspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung entsprechend der gesetzlichen Vorschriften.

dazu, dass die Werkstattbeschäftigten entweder innerhalb der WfbM in ein Arbeitsverhältnis übergehen oder die WfbM verlassen können. Dann jedoch sind sie für den Arbeitsmarkt verfügbar, es besteht auch das Risiko der Arbeitslosigkeit, und der Anspruch auf Aufnahme in eine WfbM nach § 219 Abs. 2 SGB IX könnte entfallen. Selbst wenn der Anspruch auf Aufnahme in eine WfbM fortbesteht, kann zudem nicht unterstellt werden, dass auch eine Pflicht besteht, einen Arbeitsplatz gerade dort anzunehmen. Zwar könnte die Nichtaufnahme einer WfbM-Beschäftigung dann Konsequenzen in der Arbeitslosenversicherung haben, etwa eine Sperrzeit. Dies ist jedoch kein Argument gegen eine Versicherungspflicht dem Grunde nach. Zudem richtet sich die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung auch sonst nicht nach dem konkreten Arbeitsmarktrisiko und schließt z.B. Beschäftigte mit gesetzlichem oder tariflichem Sonderkündigungsschutz ein.

Eine sozialversicherungsrechtliche Gleichstellung beim Zugang zur Arbeitslosenversicherung würde nicht notwendigerweise bedeuten, dass die rentenrechtlichen Regelungen für Werkstattbeschäftigte zwingend aufzuheben wären. Sie könnten als besondere Maßnahme zur Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung (Art. 5 Abs. 4 UN-BRK) beim Zugang zur Alterssicherung und zu einem bedürftigkeitsunabhängigen Schutz bei Erwerbsminderung zulässig sein. Voraussetzung wäre allerdings, dass sie tatbestandlich nicht mit der geschützten Beschäftigung verbunden wären, sondern mit dem (ggf. behinderungsbedingten) Unterschreiten eines bestimmten Entgeltniveaus, so dass sie nicht mehr als Barriere für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wirkten. Ein solcher Nachteilsausgleich in Zugang und Leistungshöhe für Personen mit niedrigem Einkommen und verringerten Möglichkeiten der Einkommenserzielung ist in der Sozialversicherung auch nicht versicherungsfremd, sondern wird vielfach praktiziert.

#### 5.4.5.3 Ergebnis

Die Prüfung des Entgeltsystems für geschützte Beschäftigungsverhältnisse in WfbM am Maßstab der UN-BRK ergibt, dass dieses noch nicht die Anforderungen des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK auf gleichberechtigte, inklusive Teilhabe am Arbeitsleben erfüllt. Insbesondere die generelle Nichtanwendung des MiLoG ist nach unserer Auffassung als diskriminierend nach Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK zu bewerten, wobei bei einer Neuregelung verschiedene Möglichkeiten durch Angleichung oder Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen denkbar sind.

Einem gesetzlichen Änderungsbedarf können nicht allein der Progressionsvorbehalt der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der UN-BRK oder eine fehlende unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK entgegengehalten werden. Zum einen bezieht sich der Progressionsvorbehalt nicht auf das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK, zum anderen ist dieses auch unmittelbar anwendbar.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die UN-BRK durch die Verschränkungen mit dem EU-Recht, insbesondere der RL 2000/78/EG, in der Wirkung verstärkt wird, weil sie im Bereich der Richtlinie am Anwendungsvorrang des EU-Rechts teilhat. Vor diesem Hintergrund erscheint aus unserer Sicht bereits aus völker- wie auch EU-rechtlicher Perspektive eine Gesetzesanpassung erforderlich.

Handlungsbedarf ergibt sich darüber hinaus nach deutschem Verfassungsrecht. Es wurde festgestellt, dass § 221 Abs. 2 SGB IX in der heutigen Fassung und Praxis im Regelfall als eine nicht gerechtfertigte Benachteiligung der arbeitnehmerähnlichen Beschäftigten in WfbM in Bezug auf die Nichtanwendung des MiLoG nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG gesehen werden kann.

## 5.4.6 Rechtsschutzmöglichkeiten

### 5.4.6.1 Verfassungsbeschwerde/konkrete Normenkontrolle

Gem. § 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG entscheidet das BVerfG über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt zu sein. Voraussetzung ist jedoch, dass der fachgerichtliche Rechtsweg erschöpft ist<sup>502</sup>, sodass die Verfassungsbeschwerde konkret gegen eine letztinstanzliche Gerichtsentscheidung in Betracht kommt.<sup>503</sup> Die Frist zur Einlegung beträgt einen Monat (§ 93 Abs. 1 BVerfGG). Das BVerfG prüft die Entscheidung dabei nur auf verfassungsrechtliche Verstöße, nicht jedoch auf die Verletzung einfachen Rechts.<sup>504</sup> Wird ein Verfassungsverstoß festgestellt, hebt das Bundesverfassungsgericht das Urteil insoweit auf und weist, wenn möglich, die Sache unter Vorgabe einer verfassungskonformen Auslegung zur abschließenden Entscheidung an ein zuständiges Gericht zurück (vgl. § 95 Abs. 2 BVerfGG).<sup>505</sup> Beruht die für verfassungswidrig erklärte fachgerichtliche Entscheidung auf einer grundrechtswidrigen Norm, erklärt das BVerfG diese für nichtig (§ 31 Abs. 2 BVerfGG) oder, insbesondere wenn verschiedene Möglichkeiten zur Beseitigung des Verfassungsverstößes durch den Gesetzgeber gegeben sind, für unvereinbar mit dem GG.<sup>506</sup>

Auch jedes deutsche Gericht kann im Laufe eines Verfahrens, wenn es eine entscheidungserhebliche Norm für verfassungswidrig hält, das BVerfG anrufen. Dafür hat es das Verfahren auszusetzen und die Norm gem. Art 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG dem BVerfG zur konkreten Normenkontrolle vorzulegen.<sup>507</sup> Ist die Vorlage begründet, so erklärt das BVerfG die Norm für nichtig oder für mit dem Grundgesetz unvereinbar. Im letzteren Falle, der insbesondere bei Gleichheitsverstößen gewählt wird, wird dem Gesetzgeber oft eine Frist zur Neuregelung aufgegeben, weil für diese verschiedene Möglichkeiten denkbar sind<sup>508</sup>.

### 5.4.6.2 Ergebnis

Das BVerfG könnte somit nach Ausschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs, insbesondere nach einem Urteil des BAG oder des BSG, im Wege einer Verfassungsbeschwerde oder auf eine konkrete Normenkontrolle jedes Arbeitsgerichts hin mit dem Werkstattentgelt befasst werden. Es würde die vorgelegte Beschwerde/Kontrolle am Maßstab des Grundgesetzes, insbesondere des Benachteiligungsverbots aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, prüfen. Dabei hat es die UN-BRK nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen methodisch vertretbarer Spielräume heranzuziehen und wird dies voraussichtlich auch tun. Nach Auffassung des BVerfG ist die UN-BRK Auslegungshilfe, jedoch kein eigenständiger Prüfmaßstab.<sup>509</sup> Den Äußerungen des UN-Fachausschusses misst das BVerfG bei der Auslegung der UN-BRK zwar erhebliches Gewicht bei, jedoch werden diese nicht für verbindlich

<sup>502</sup> § 90 Abs. 2 BVerfGG sieht zudem vor, dass die Subsidiarität des BVerfG durchbrochen werden kann, wenn nach dem Ermessen des Gerichts, die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner, fallübergreifender Bedeutung ist, dazu: Kment, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 93 Rn. 43; Vgl. auch, BVerfG, Beschl. v. 20.02.1998 - 1 BvR 661/94, Juris, Rn. 51.

<sup>503</sup> Eine Verfassungsbeschwerde kann sich zwar auch direkt gegen ein Gesetz richten. Dies ist jedoch gem. § 93 Abs. 3 BVerfGG nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes möglich.

<sup>504</sup> Vgl. z.B. BVerfG, 24.09.2003, 2 BvR 1436/02, NJW, 2003, 3111; Sachs, 180, Rn. 7.

<sup>505</sup> Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu, BVerfGG, § 31 Rn. 272.

<sup>506</sup> Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu, BVerfGG, § 31 Rn. 247 ff.; Vgl. auch BVerfG zur Wirkung der Entscheidungen auf seiner Homepage, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Wirkung-der-Entscheidung/wirkung-der-entscheidung\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Wirkung-der-Entscheidung/wirkung-der-entscheidung_node.html), zuletzt abgerufen am 24.02.2023.

<sup>507</sup> Neben der konkreten Normenkontrolle sind Bundesregierung, jede Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder im Bundestag auch berechtigt eine Norm dem Bundesverfassungsgericht zur abstrakten Normenkontrolle vorzulegen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG).

<sup>508</sup> BVerfG, 20.06.2023, 2 BvR 166/16, 2 BvR 1683/17 (Gefangenenvergütung II), Rn. 235.

<sup>509</sup> BVerfG, 01.02.2018, 1 BvR 1379/14, Rn. 14, vgl. Welti (2020a), 30.

gehalten.<sup>510</sup> Die Entscheidung des BVerfG, sei es die Erkenntnis einer möglichen verfassungskonformen Auslegung, eine Unvereinbarerklärung der beanstandeten Norm mit dem GG oder die Nichtigerklärung, erwüchse gem. § 31 Abs. 2 S. 1 und 2 BVerfGG in Gesetzeskraft.

## 5.5 Reformmöglichkeiten der WfbM-Entgelte aus rechtswissenschaftlicher Perspektive

### 5.5.1 Ausgangssituation

Als Ausgangssituation werden die rechtliche Dimension des aktuellen Werkstattsystems, die daraus erwachsenden Schwierigkeiten und der entstehende Reformbedarf anhand einiger Kernpunkte zusammengefasst.

#### 5.5.1.1 Status Quo WfbM

Werkstätten befinden sich mit ihrem gesetzlich zugeschriebenen Auftrag im Spannungsfeld verschiedener Mandate. Zu Rechtsunsicherheiten führt insbesondere der Doppelcharakter der Werkstatt als Einrichtung der beruflichen Rehabilitation (§ 219 Abs. 1 SGB IX) und als Wirtschaftsunternehmen (§ 219 Abs. 2 S. 1 SGB IX, § 12 WVO). Die Arbeit in der WfbM ist zugleich Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben (§ 56 SGB IX) wie auch Beschäftigung mit einem Mindestmaß an wirtschaftlicher Verwertbarkeit (§ 221 Abs. 1 und 3 SGB IX). Aus dieser Doppelfunktion resultiert die besondere Stellung der Werkstattbeschäftigten. Sie stehen zur WfbM, wenn sie nicht Arbeitnehmer sind, in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis (§ 221 Abs. 1 und 3 SGB IX). Die gegenwärtige Rechtslage schließt nicht aus, dass einzelne Werkstattbeschäftigte bereits heute Arbeitnehmer sind (§ 221 Abs. 1 SGB IX). Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis hat zur Folge, dass ein Arbeitsentgelt gem. § 221 Abs. 2 SGB IX gezahlt wird. Dieses besteht aus den Komponenten Grundbetrag und Steigerungsbetrag (§ 221 Abs. 2 SGB IX), sowie zusätzlich dem Arbeitsförderungsgeld (§ 59 SGB IX). Daneben erhalten die Beschäftigten zur Deckung des Lebensunterhaltes typischerweise ergänzend Grundsicherung wegen dauerhafter Erwerbsminderung (§ 41 SGB XII) und/oder Rente wegen voller Erwerbsminderung (§ 43 SGB VI). Das Werkstattverhältnis vermittelt den Schutz der Krankenversicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 7 SGB V), Pflegeversicherung (§ 20 Abs. 1 Nr. 7 SGB XI), Rentenversicherung (§ 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VI) und Unfallversicherung (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 SGB VI). Ein Schutz durch die Arbeitslosenversicherung besteht wegen der Annahme der vollen Erwerbsminderung regelmäßig nicht (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III).

#### 5.5.1.2 Arbeitnehmer oder arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis

Die aktuelle Rechtslage führt insbesondere auf zwei Ebenen zu Unsicherheiten. Dies betrifft zum einen den rechtlichen Status der Beschäftigten, zum anderen die daraus resultierenden Rechtsfolgen.

Nach dem derzeitigen Stand kann eine rechtssichere Beurteilung, ob der Beschäftigte im Arbeitsbereich der WfbM Arbeitnehmer ist oder in einem lediglich arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis steht, nur durch Überprüfung im Einzelfall erzielt werden. Dabei hat die Beurteilung, ob ein Arbeitsverhältnis vorliegt, nach den vom BAG aufgestellten und in § 611a BGB enthaltenen Grundsätzen zu erfolgen. Anhaltspunkte für ein Arbeitsverhältnis nach § 611a BGB liegen vor, wenn eine weisungsgebundene, fremdbestimmte Arbeit in persönlicher Abhängigkeit im Dienste eines anderen zu leisten ist und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers vorliegt.

<sup>510</sup> BVerfG, 26.07.2016, 1 BvL 8/15, Rn. 90; BVerfG, 24.7.2018, 2 BvR 309/15 u.a., Rn. 91, BVerfG, 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 65.

Die Feststellung eines Arbeitsverhältnisses hat schließlich unter einer Gesamtbetrachtung aller Umstände des Einzelfalls zu erfolgen. Auf die Bezeichnung im Vertrag kommt es hingegen nicht an. Ein Arbeitsverhältnis könnte in der Gesamtabwägung dann zu verneinen sein, wenn das Beschäftigungsverhältnis ganz überwiegend durch die rehabilitativen Ziele und begleitende Dienste geprägt ist.<sup>511</sup> Liegt ein Arbeitsverhältnis vor, ist ebenfalls ein Beschäftigungsverhältnis nach § 7 SGB IV gegeben. Bei der Beurteilung ist in konventionskonformer Auslegung nach Art. 27 UN-BRK ein weiter Arbeitsbegriff anzulegen, der grundsätzlich eine Vermutung für ein Arbeitsverhältnis beinhaltet. Folglich könnte bereits heute ein erheblicher Teil der Werkstattbeschäftigten als Arbeitnehmer im Sinne von § 611a BGB und Beschäftigte im Sinne von § 7 SGB IV anzusehen sein.

Darüber hinaus ist nicht abschließend geklärt, welche Rechtsfolgen sich aus der jeweiligen Rechtsstellung der Beschäftigten ergeben. Beim Vorliegen der Arbeitnehmerstellung der Beschäftigten im Arbeitsbereich stellt sich die Frage, ob die allgemeinen arbeitsrechtlichen Regelungen allein oder modifiziert durch das spezielle Werkstättenrecht zur Anwendung kommen. Das Werkstättenrecht der §§ 219 ff. SGB IX ist grundsätzlich *lex specialis* zu den allgemeinen Vorschriften des Arbeitsrechtes, was für seine Vorrangigkeit spricht. Es ist jedoch nach unserer Auffassung von einer teleologischen Reduktion auszugehen, die dazu führt, dass das Werkstättenrecht nicht zur Anwendung kommt. Es enthält Elemente, wie das Entgeltsystem oder die Beschäftigungspflicht, die sich nicht in die Strukturprinzipien des Arbeitsrechts einordnen lassen. Es kann daher argumentiert werden, dass der Gesetzgeber diese Elemente nur für die arbeitnehmerähnlichen Beschäftigten regeln wollte. Auch Art. 27 UN-BRK spricht grundsätzlich für eine Anwendung des allgemeinen Arbeitsrechts. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Geltung des Mindestlohngesetzes anzunehmen. Seine Grenze könnte die Anwendung von Arbeitsrecht jedoch bei der Gefährdung des Rehabilitationszweckes des Beschäftigungsverhältnisses finden. Trotz Arbeitnehmerstellung wird weiterhin im Sinne des § 219 Abs. 1 SGB IX aufgrund der Art oder Schwere ihrer Behinderung vermutet werden, dass die Beschäftigten der WfbM noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden könnten. Nach § 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 i.V.m. § 1 S. 1 Nr. 2 lit. a SGB VI gelten sie zudem, solange sie in der WfbM tätig sind, rentenrechtlich als voll erwerbsgemindert. Darüber hinaus wird ihre dauerhafte volle Erwerbsminderung im SGB XII während der Beschäftigung in der Werkstatt gem. §§ 41 Abs. 3 a Nr. 1, 45 S. 3 Nr. 3 SGB XII fingiert. Daraus folgt ein besonderes Schutzbedürfnis, das unter Umständen nicht immer vom allgemeinen Arbeitsrecht und dem anzuwendenden Schwerbehindertenschutz (Besondere Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen, § 151 ff. SGB IX) erfasst werden kann. Art. 26 UN-BRK fordert dazu auf, diesem Schutzbedürfnis Rechnung zu tragen, indem diese Beschäftigungsverhältnisse durch entsprechende rechtliche Ausgestaltung gesichert und gefördert werden. Die besondere Konstellation der voll erwerbsgeminderten Arbeitnehmer im Arbeitsbereich der WfbM ist jedenfalls im Rahmen des Schwerbehindertenarbeitsrechtes zu berücksichtigen.

Die arbeitnehmerähnlichen Beschäftigten im Arbeitsbereich der WfbM sind keine Rehabilitanden i.S.v. § 52 SGB IX, die von der Geltung des Arbeitsrechtes ausgeschlossen sind. Die Untersuchung hat gezeigt, dass das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis im Sinne von § 221 Abs. 3 SGB IX nach Systematik sowie Sinn und Zweck so auszulegen ist, dass Arbeitsrecht gilt, soweit es dem Rehabilitationszweck nicht entgegensteht. Entsprechendes gilt für die Anwendung von sozialversicherungsrechtlichen Normen für Beschäftigungsverhältnisse nach § 7 SGB IV. Dieses Ergebnis wird im Rahmen einer konventionskonformen Auslegung nach Art. 27 UN-BRK untermauert,

<sup>511</sup> In Anerkennung des Rechts auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK für alle Menschen mit Behinderung, könnte sich die WfbM zukünftig auch für diejenigen Menschen mit Behinderung öffnen, die einen hohen Hilfebedarf haben, nach aktueller Rechtslage die Voraussetzungen für eine Beschäftigung in der WfbM nicht erfüllen (§ 219 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 und 2 SGB IX) und in angegliederten Bereichen betreut und gefördert werden. Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis könnte dann für die Beschäftigung dieser Personengruppe in der Regel eine geeignete Rechtsbeziehung sein.

ebenso wie nach einer unionskonformen (Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2000/78/EG) und verfassungskonformen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) Auslegung. Demnach ist die Nichtanwendung von Arbeits- und Sozialversicherungsrecht rechtfertigungsbedürftig.

Die aktuell praktizierte Rechtslage, nach der der Großteil der Werkstattbeschäftigten als arbeitnehmerähnlich angesehen wird und dies die Geltung von Schutzgesetzen wie dem Mindestlohngesetz und von Rechten der Betriebsverfassung ausschließt, ist verfassungsrechtlich und nach dem Maßstab des EU-Rechts und der UN-BRK auch deshalb sehr problematisch, weil sie im Ergebnis u.a. trotz vollzeitiger Beschäftigung dazu führt, dass die Beschäftigten von ihrer Arbeit nicht leben können und oft auf ergänzende Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII angewiesen sind. Außerhalb der WfbM und vergleichbarer Betriebe (wie anderer Leistungsanbieter) ist dies aufgrund der Geltung des Mindestlohngesetzes in der Regel nicht der Fall. Die gleiche Problematik ergibt sich im Hinblick auf den Ausschluss der Beschäftigten aus der Arbeitslosenversicherung. Dieser knüpft zwar formell an die Erwerbsminderung und nicht an die WfbM als Arbeitsort an. Deren Vorliegen wird jedoch praktisch auf Grund des Arbeitsorts vermutet.

Die Ausnahme vom Arbeitnehmerstatus und damit von der Geltung des Mindestlohngesetzes sowie die fehlende Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung, soweit sie allein mit der Behinderung der Beschäftigten begründet ist oder sich faktisch aus ihr ergibt, kann als Verstoß gegen deutsches Verfassungsrecht (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG), gegen das EU-Recht (Art. 1, Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2000/78/EG) sowie gegen Völkerrecht gesehen werden (Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK). Würde diese Auffassung von den gesetzgebenden Körperschaften, vom BVerfG oder vom EuGH geteilt, hätte sie weitreichende Folgen für die Neugestaltung des Rechts. Jedenfalls werden sich die gesetzgebenden Körperschaften, die ausführenden Sozialleistungsträger und die Gerichte – auch die Arbeitsgerichte und Sozialgerichte – intensiv mit den entsprechenden Argumenten auseinandersetzen müssen, wenn sie mit den entsprechenden Vorschriften befasst sind.

<sup>512</sup>Mindestlohngesetz

In der Rechtspraxis wird davon ausgegangen, dass das Mindestlohngesetz zwar für Arbeitnehmer, nicht jedoch für arbeitnehmerähnliche Beschäftigte im Arbeitsbereich der WfbM gilt. Die Auslegung des Mindestlohngesetzes nach Sinn und Zweck, Systematik sowie verfassungs-, unions- und völkerrechtskonformer Auslegung spricht jedoch dafür, dass es schon jetzt dem Grunde nach auch für arbeitnehmerähnliche Beschäftigte Geltung haben müsste. So ist für diese zum einen der Anwendungsbereich des Gesetzes eröffnet, zum anderen steht das Gesetz auch nicht einem Rehabilitationszweck der Beschäftigung entgegen. Die tatsächliche Anwendung auf arbeitnehmerähnliche Beschäftigungsverhältnisse hängt davon ab, ob die spezielle Entgeltregelung des § 221 Abs. 2 SGB IX als *lex specialis* und/oder als *lex posterior* zu verstehen ist, und daher der Geltung des Mindestlohngesetzes vorgeht. Dann wäre in jedem Einzelfall zu prüfen, ob § 221 Abs. 2 SGB IX im Einklang mit dem Mindestlohngesetz ausgelegt werden kann. Dies wird dann der Fall sein, wenn das wirtschaftliche Ergebnis der WfbM einen hohen Steigerungsbetrag zulässt, der auch das ggf. nach § 59 Abs. 1 S. 2 und 3 SGB IX wegfallende Arbeitsförderungsgeld kompensieren kann. Die empirischen Ergebnisse zeigen jedoch, dass dies in der Regel nicht möglich erscheint und die arbeitnehmerähnlichen Beschäftigten von der Anwendung des Mindestlohngesetzes ausgeschlossen

<sup>512</sup> Vgl. zum Verhältnis von Zweck und Mittel bei Abweichungen vom allgemeinen Arbeits- und Sozialrecht BVerfG, 20.06.2023, 2 BvR 166/16 (Gefangenenvergütung II): Danach ist zur Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen die Berücksichtigung völkerrechtlicher Vorgaben notwendig (Rn. 166), der Zweck von Arbeit (hier zur Resozialisierung) in einem gemischten Konzept muss gesetzlich geregelt werden (Rn. 168). Der Zweck der Arbeit sowie ihr Stellenwert im Konzept müssen bei der Vergütung (von Strafgefangenen) Berücksichtigung finden (Rn. 167) und die geleistete Arbeit muss angemessene Anerkennung finden (Rn. 169 ff.). Die Ausgestaltung und Höhe der Vergütung müssen so bemessen sein, dass der festgelegte Zweck der Arbeit tatsächlich erreicht werden kann. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, sein Gesamtkonzept auf Tragfähigkeit und Zielerreichung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen (Rn. 202). Die Übertragbarkeit dieser Grundsätze auf die WfbM wird bei der weiteren Reformdiskussion zu prüfen sein.

sind (vgl. Abschnitt 3.1). Würde dies allein mit der Behinderung der Beschäftigten begründet und nicht mit zwingenden Gründen gerechtfertigt, verstieße § 221 Abs. 2 SGB IX gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG und gegen Art. 1, Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2000/78/EG sowie Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b) in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 UN-BRK.

### 5.5.1.3 Rechtsunsicherheit - mögliche Rechtsfortbildung durch Gerichte

Die aktuelle Rechtslage offenbart erhebliche Unsicherheiten im Hinblick auf den Rechtsstatus der Beschäftigten, das anzuwendende Recht sowie die Rechtmäßigkeit der bestehenden Regelungen. Zum einen könnte das Mindestlohngesetz bereits in WfbM gelten, weil ein erheblicher Teil der Werkstattbeschäftigten Arbeitnehmer sein könnte. Zum anderen könnte nach einer Rechtsauffassung das Mindestlohngesetz bereits jetzt auch auf das arbeitnehmerähnliche Beschäftigungsverhältnis Anwendung finden. Im Hinblick auf die hier vertretene Auffassung, die die Geltung des Mindestlohnes für WfbM-Beschäftigte nach Art. 27 Abs. 1 UN-BRK sowie nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG dem Grunde nach für erforderlich hält, wäre zudem die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung der WfbM-Beschäftigten mit anderen Arbeitnehmern erforderlich. Dies hätte dann auch den Einschluss in die Arbeitslosenversicherung zur Folge. Für die Überprüfung des Anspruches der Beschäftigten gegenüber den Trägern der WfbM auf den Mindestlohn (§§ 1 Abs. 1, 22 Abs. 1 S. 1 MiLoG) sind die Arbeitsgerichte zuständig (§ 2 Abs. 1 Nr. 3a u. Nr. 10 ArbGG). Es ist möglich, dass sie in Einzelfällen das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses feststellen werden und folglich dem Anspruch auf Mindestlohn stattgeben würden. Dies gilt umso mehr, als dass nach Maßgabe der UN-BRK die Vermutung für ein Arbeitsverhältnis spricht und diese Grundsätze zunehmend mehr Berücksichtigung in der Rechtsprechung finden. Dies führt zu Rechtsunsicherheit, die nur im Einzelfall durch gerichtliche Überprüfung zu beheben ist.

Würde das Mindestlohngesetz nach der anderen Rechtsauffassung im arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnis aufgrund § 221 Abs. 2 SGB IX nicht zur Anwendung kommen, so könnte jedes Arbeitsgericht die Entgeltregelung des § 221 Abs. 2 SGB IX dem Bundesverfassungsgericht im Wege der konkreten Normenkontrolle zur Prüfung vorlegen. Jedes Arbeitsgericht könnte diese Norm auch dem EuGH zur Vorabentscheidung über die Vereinbarkeit mit Unionsrecht vorlegen. Gleiches gilt, wenn der Ausschluss von sozialrechtlichen Normen vor dem Sozialgericht angegriffen werden würde. Darüber hinaus könnte auch ein Werkstattbeschäftigter nach Ausschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs die Verletzung seiner Grundrechte, insbesondere des Benachteiligungsverbots aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG geltend machen. In allen Fällen besteht aufgrund des ungewissen Ausgangs erhebliche Rechtsunsicherheit.

### 5.5.2 Reformkonzepte

Die vorherigen Ausführungen zeigen, dass eine mögliche Reform das Entgeltsystem nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern die weitere Struktur des Werkstättenrechts mit einbeziehen muss. Eine Reform sollte neben der Verbesserung des Entgeltsystems auch die Beseitigung von rechtlichen Unklarheiten zum Ziel haben und zu einer Gesetzeslage führen, die im Einklang mit Verfassungs-, EU- und Völkerrecht steht.

Für ein Reformkonzept bedarf es aus Gründen der Rechtsklarheit der Grundentscheidung, ob bzw. wann und wie weit die Beschäftigung in WfbM als Arbeitsverhältnis oder als Rehabilitationsverhältnis anzusehen ist. In beiden Fällen wären Änderungen in der rechtlichen Ausgestaltung des Werkstattverhältnisses notwendig. Verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung können mehr



oder weniger stark in die vorhandenen rechtlichen und organisatorischen Strukturen eingreifen. Aufgrund der Ergebnisse der Vertiefungsstudie werden zunächst einige Aspekte einer möglichen Reform der beruflichen Bildung im Berufsbildungsbereich der WfbM aufgegriffen.

#### 5.5.2.1 Duale Ausbildung im Berufsbildungsbereich

Die Ergebnisse der Vertiefungsstudie belegen eine kritische Sicht der Beteiligten auf die jetzige Form der Ausbildung im Berufsbildungsbereich (BBB). Als Kernprobleme werden eine fehlende Gleichwertigkeit mit den Ausbildungen des allgemeinen Arbeitsmarktes auch im Hinblick auf die fehlende Anerkennung der Abschlüsse sowie fehlende Professionalisierung des BBB genannt. Nach einer gleichheitsrechtlichen, am Maßstab der UN-BRK ausgerichteten, Betrachtung erscheint diese Kritik gerechtfertigt. In Art. 24 Abs. 1 Sätze 1 und 2 UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderung auf Bildung, welches diese ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit in einem inklusiven Bildungssystem auf allen Ebenen verwirklichen können. Die Vertragsstaaten stellen gem. Art. 24 Abs. 5 UN-BRK sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit Anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck sollen für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen (vgl. Art. 2 UA 4 UN-BRK) getroffen werden. Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit d) UN-BRK fordert die Vertragsstaaten konkret auf, durch geeignete Maßnahmen Menschen mit Behinderung wirksamen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen. Dadurch sichern und fördern die Vertragsstaaten die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit gem. Art 27 Abs. 1 Satz 2 UN-BRK.<sup>513</sup> Die Berufsausbildung ist zudem von dem weiten Verständnis des Begriff Arbeit i.S.d. Art. 27 UN-BRK umfasst.<sup>514</sup> Daher besteht gem. Art. 27 Abs. 1 UN-BRK ein Recht auf eine Berufsausbildung in einem offenen, inklusiven und zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld, die die Voraussetzung für die Möglichkeit schafft, mit einer späteren Erwerbsarbeit, den Lebensunterhalt zu verdienen. Das in der Literatur zu Art. 27 UN-BRK vertretene Stufenmodell (vgl. Kapitel 5.2.1) lässt sich daher gut auf die Berufsausbildung übertragen. Vorrangig ist eine regelhafte Berufsausbildung, wenn notwendig unter Bereitstellung angemessener Vorkehrungen, zu ermöglichen. Wenn dies jedoch behinderungsbedingt nicht durchführbar oder nicht gewünscht ist, ist eine „Sonderausbildungswelt“ nur dann zu rechtfertigen, wenn sie sich so weit wie möglich an den üblichen Bedingungen der regelhaften beruflichen Ausbildung orientiert.<sup>515</sup> Verfassungs- und EU-Recht stützen diese Auffassung (Abs. 3 S. 2 GG, Art. 1, Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2000/78/EG).<sup>516</sup> Eine Ungleichbehandlung ist in jedem Fall rechtfertigungsbedürftig.

Vor diesem Hintergrund ist mit dem Budget für Ausbildung (§ 61 a SGB IX) ein wichtiger Schritt zur Umsetzung der Art. 24 und 27 UN-BRK gegangen worden.<sup>517</sup> Ebenso sind die Fachpraktiker-Ausbildungen nach den §§ 66 BBiG, 42m HwO positiv zu bewerten, bei denen behinderten Menschen durch angemessene Vorkehrungen i. S. v. Art. 24 Abs. 5, Art. 2 Abs. 4 BRK der gleichberechtigte Zugang zur Berufsausbildung ermöglicht wird.<sup>518</sup> Die Ausbildung im BBB der WfbM erfolgt jedoch nicht nach dem BBiG und unterscheidet sich nach wie vor stark von einer Ausbildung des allgemeinen Systems der beruflichen Bildung. Dies betrifft zum einen die zeitlich auf zwei Jahre begrenzte berufliche Qualifizierung (§ 57 Abs. 3, § 4 Abs. 3 WVO) gegenüber der regelhaften dreijährigen Berufsausbildung, zum anderen auch die inhaltliche Ausrichtung an anerkannten Ausbildungsberufen

<sup>513</sup> Vgl. Robinson, RdJB 2015, 17.

<sup>514</sup> Diese schafft in der Regel die Voraussetzung für eine spätere Erwerbsarbeit, vgl. Trenk-Hinterberger in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Art. 27, Rn. 3.

<sup>515</sup> Vgl. Kalina, S. 52.

<sup>516</sup> Zum Anwendungsbereich der RL 2000/78/EG auf Berufsausbildung, vgl. 4.3.2.2

<sup>517</sup> Vgl. Bestandsaufnahme zum Budget für Ausbildung, Mattern, Rambauser-Haß, D9-2022.

<sup>518</sup> Vgl. Kalina, 8, B4-2020.

sowie die (gesetzliche) Anerkennung der beruflichen Bildung. Im Rahmen der Reform könnte daher, auch um eine stärkere Professionalisierung zu erreichen, über eine Auslagerung des BBB nachgedacht werden. Dieser könnte dann als z.B. rechtlich eigenständiger Bereich mit einem eigenem, im BBiG verankerten, Bildungsauftrag konzipiert werden und auch von dem WfbM-Träger betrieben werden. Dies würde auch den Forderungen nach einer Orientierung an der Berufsausbildung im dualen System, die den Besuch einer Berufsschule mitumfasst, gerecht werden.<sup>519</sup> Bisher ist ein Berufsschulbesuch im Rahmen der Ausbildung im BBB nur in einigen Bundesländern vorgesehen (z.B. Niedersachsen, § 67 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 NSchG). Eine diesbezügliche Reform hätte zu beachten, dass das Recht auf den Besuch der Berufsschule in den landesrechtlichen Schulgesetzen zu verankern ist und eine Anpassung der einschlägigen Vorschriften auf Länderebene erforderlich werden könnte.

### 5.5.2.2 Ausgestaltung der Beschäftigung als Rehabilitationsverhältnis

Sollen Werkstattverhältnisse zukünftig in der Regel gesetzlich als Rehabilitationsverhältnis ausgestaltet sein, wären überprüfbare Änderungen und Präzisierungen im gesetzlichen Auftrag nach § 56 ff. und § 219 ff. SGB IX erforderlich.<sup>520</sup> Die Doppelfunktion der WfbM (Wirtschaftsunternehmen und gleichzeitig Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben) wäre in Richtung Rehabilitation aufzulösen. Dies wäre im Gesetzestext deutlich herauszustellen. Die Voraussetzung des Erbringens wenigstens eines Mindestmaßes an wirtschaftlich vertretbarer Arbeitsleistung (§§ 56 Abs. 1, 219 Abs. 2 SGB IX) steht im Widerspruch zum Rehabilitationsgedanken und müsste dann konsequenterweise entfallen.

#### 5.5.2.2.1 Inhalt und Dauer der Rehabilitationsleistung

Ein Rehabilitationsverhältnis sollte so ausgestaltet werden, dass es sowohl rechtlich als auch in der praktischen Durchführung klar von einem Arbeitsverhältnis zu unterscheiden ist. Dafür müsste der Rehabilitationsauftrag der Werkstätten, die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit der Menschen mit Behinderungen zu erhalten, zu entwickeln, zu verbessern oder wiederherzustellen sowie die Persönlichkeit dieser Menschen weiterzuentwickeln und ihre Beschäftigung zu ermöglichen oder zu sichern (§ 56 SGB IX), deutlich im Vordergrund stehen. Die individuellen Bedarfe sollten im Gesamtplan-/Teilhabeplanverfahren ermittelt werden. Je nach Förderungsbedarf des Einzelnen wäre eine Ausweitung der Förderanteile und eine Verringerung des Arbeitsanteils in der WfbM zu erwägen. Bislang kennt das Rehabilitationsrecht nur zeitlich befristete Rehabilitationsverhältnisse z.B. im Recht der stufenweisen Wiedereingliederung (§ 44 SGB IX) oder in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation (§ 51 SGB IX). Es wäre daher auch bei den Leistungen in Werkstätten eine regelhafte zeitliche Befristung zu erwägen. Anderenfalls müsste entschieden werden, ob es in Zukunft eine unbefristete Rehabilitationsleistung zur Teilhabe am Arbeitsleben geben soll, und die rechtlichen Möglichkeiten einer solchen Ausgestaltung müssten geprüft werden.

Auch als reine Rehabilitationsleistung hat die WfbM die Erfüllung ihres Inklusionsauftrags der UN-BRK weiter voran zu treiben. Nach Art. 26 Abs. 1 („full inclusion and participation in all aspects of life“) sowie dem Sinn und Zweck der Konvention (volle Inklusion und Teilhabe, vgl. Art. 1, 3 und 4 Abs. 1 UN-BRK) sollten auch bei Rehabilitationsmaßnahmen Sonderstrukturen vermieden werden und sie sollten als inklusive Programme durchgeführt werden. Nur sofern aufgrund der Art und Schwere der Behinderung, der Beschaffenheit des Arbeitsmarktes oder des Wunsches des

<sup>519</sup> Vgl. Kranert/Stein/Riedl, S. 21,128, 189.

<sup>520</sup> Siehe hierzu BVerfG, 20.06.2023, 2 BvR 166/16 (Gefangenenvergütung II), wonach der Zweck von Arbeit in einem gemischten Konzept gesetzlich festgeschrieben werden muss und bei der Vergütung Berücksichtigung finden muss (Rn. 167, 168). Wir halten diese Überlegung für übertragbar auf die Regelung der Entgelte in WfbM.

Betroffenen keine inklusive Maßnahme möglich ist, ist ein segregatives Setting – wo immer möglichst befristet – zu rechtfertigen.

#### 5.5.2.2.2 Rechtliche Stellung

Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis (§ 221 Abs. 1 SGB IX) sowie die Eingliederung in den Betrieb würde bei einer Ausgestaltung als Rehabilitationsverhältnis entfallen. Die rechtliche Stellung der Teilnehmer sowie die daraus folgende Einbeziehung in die Sozialversicherung würde sich wie bei anderen überwiegenden Rehabilitationsverhältnissen aus § 52 SGB IX ergeben. Dies ist bislang nur für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich vorgesehen (§ 221 Abs. 4 SGB IX).

#### 5.5.2.2.3 Entgelt – ersetzt durch Sozialleistung

Der Systematik eines Rehabilitationsverhältnisses folgend würde das Entgelt durch eine Sozialleistung ersetzt werden. Im Lichte des Art. 28 UN-BRK sowie nach dem Sinn und Zweck der Konvention (volle Inklusion und Teilhabe, vgl. Art. 1, 3 und 4 Abs. 1 UN-BRK) sollte die Höhe dieser Leistung einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen und oberhalb des Grundsicherungsniveaus liegen. Dies würde zum einen die Tätigkeit in der Werkstatt anerkennen und zum anderen die Teilnehmenden unabhängig von ergänzenden Leistungen der Grundsicherung werden lassen.<sup>521</sup> Die Höhe der Sozialleistung könnte sich an § 21 Abs. 4 SGB II orientieren. Danach wird bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ein behinderungsbedingter Mehrbedarf i.H.v. 35% anerkannt, wenn ihnen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erbracht werden.

Sollte im individuellen Fall die Sozialleistung unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen, würde ein Anspruch auf ergänzende Grundsicherungsleistungen bestehen.

#### 5.5.2.3 Ausgestaltung der Beschäftigung als Arbeitsverhältnis

Für eine Ausgestaltung der Beschäftigung in Werkstätten als Arbeitsverhältnis spricht, dass die Beschäftigung die Merkmale aus § 611a BGB schon heute oft erfüllen wird. Zudem ergibt sich aus Art. 27 UN-BRK, dass sich geschützte Beschäftigungsverhältnisse so weit wie möglich am ersten Arbeitsmarkt ausrichten sollen.<sup>522</sup> Eine regelhafte Ausgestaltung als Arbeitsverhältnis würde daher dem Leitbild des Art. 27 UN-BRK am nächsten kommen und wäre daher gegenüber der Ausgestaltung als Rehabilitationsverhältnis zu bevorzugen.

#### 5.5.2.3.1 Trennung von Arbeitsverhältnis und Rehabilitationsverhältnis

Nach der jetzigen Rechtslage kommt es aufgrund der Doppelfunktion der Werkstatt zu Rechtsunsicherheiten in Bezug auf den Rechtsstatus der Beschäftigten. Diese werden in der Praxis regelhaft in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis beschäftigt. Diese regelhafte Einstufung ergibt sich weder zwingend aus § 221 Abs. 1 SGB IX, noch aus den Umständen der tatsächlichen Tätigkeit vieler Werkstattbeschäftigter. Jedoch könnte die rehabilitative Prägung des Beschäftigungsverhältnisses, gerade in den Fällen mit starker Ausprägung, in der Gesamtabwägung des § 611a BGB einem Arbeitsverhältnis u.U. entgegengehalten werden. Die Ausprägung der rehabilitativen Komponente sowie die praktische Ausgestaltung des jeweiligen

<sup>521</sup> Vgl. BVerfG, 20.06.2023, 2 BvR 166/16 (Gefangenenvergütung II), in dem die Berücksichtigung völkerrechtlicher Vorgaben zur Erfüllung grundrechtlicher Anforderungen betont wird (Rn. 166) und geleistete Arbeit auch in einem gemischten Konzept durch angemessene Vergütung Anerkennung finden muss (Rn. 169 ff, 183 ff.).

<sup>522</sup> Engels; Matta; Schütz; Eibelshäuser; Pracht; Welti & von Drygalski 2021, S. 18 ff.

Beschäftigungsverhältnisses können sich jedoch im Laufe der Zeit ändern, so dass der Rechtsstatus der arbeitnehmerähnlichen Beschäftigten regelmäßig im Hinblick auf ein Arbeitsverhältnis überprüft werden müsste. Eine Möglichkeit, diesen Konflikt aufzulösen, wäre, das Beschäftigungsverhältnis vom Rehabilitationsverhältnis rechtlich zu trennen. Dies würde zudem den Forderungen der UN-BRK nach einer personenzentrierten Leistungserbringung weiter entgegenkommen. Diese Trennung entspricht in ihrer Logik dem mit dem BTHG eingeschlagenen Weg der Trennung von Fachleistung und Lebensunterhalt, um mehr Wahlfreiheit zu ermöglichen und die Alternativlosigkeit von Sondereinrichtungen abzulösen. Das Beschäftigungsverhältnis könnte regelhaft als Arbeitsverhältnis ausgestaltet werden. Die WfbM würden sich dann und insoweit an Inklusionsbetriebe (§ 215 SGB IX) annähern. Im Rehabilitationsverhältnis würde die WfbM als Einrichtung der beruflichen Rehabilitation (oder ein von ihr getrennter Dienst) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erbringen. Den Vorgaben der UN-BRK und dem BTHG folgend, Leistungen personenzentriert auszurichten, sollte der Bedarf der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben individualisiert im Gesamtplan-/Teilhabeplanverfahren (§ 117 ff., § 19 ff. SGB IX) ermittelt werden und intern durch die WfbM an den Wünschen und Bedürfnissen des Beschäftigten ausgestaltet werden. Da es sich um zwei eigenständige Rechtsverhältnisse handelt, könnten diese organisatorisch und wirtschaftlich getrennt voneinander ausgestaltet werden.

#### 5.5.2.3.2 Rechtliche Stellung und Entgelt

Die regelhafte Ausgestaltung als Arbeitsverhältnis hätte zur Folge, dass die Beschäftigten i.d.R. Arbeitnehmer sind. Ausnahmeregelungen vom Arbeitsverhältnis/Arbeitnehmerstatus wären möglich, wenn sie sachlichen Gründen folgen und keine (mittelbare) Diskriminierung beinhalten.

#### 5.5.2.3.3 Entgelt - Geltung des Mindestlohngesetzes

Je nach möglicher Auffassung zur geltenden Rechtslage müsste das Mindestlohngesetz entweder bereits de lege lata angewandt werden oder es wäre auf Grund von Art. 27 und 5 UN-BRK, der RL 2000/78/EG und von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG de lege ferenda auf Werkstattverhältnisse anzuwenden. Die Anwendung des Mindestlohngesetzes entspricht dem Gedanken des Art. 28 UN-BRK sowie dem Sinn und Zweck der Konvention nach Art. 1, 3 und 4 Abs. 1 UN-BRK. Um gesetzliche Klarheit zu schaffen, könnte daher die Geltung des Mindestlohngesetzes für den Arbeitsbereich der WfbM gesetzlich verankert werden. Ausnahmen und Besonderheiten, die sich aus der Beschäftigung in WfbM oder aus einem Rehabilitationsstatus ergeben, wären transparent an dieser Stelle zu regeln.<sup>523</sup>

#### 5.5.2.3.4 Systemgerechte Reform - Arbeitsverhältnis innerhalb der Struktur der WfbM

Eine mögliche Weiterentwicklung des Entgelts im bestehenden Werkstättensystem könnte nach Anpassung der zuvor dargestellten Bereiche durch Erhöhung des Entgelts auf Mindestlohniveau erfolgen. Dies würde nicht ausschließen, dass auch höhere Entgelte als der jeweilige Mindestlohn gezahlt werden könnten.

<sup>523</sup> Vgl. hierzu BVerfG, 20.06.2023, 2 BvR 166/16 (Gefangenenvergütung II), danach müssen die Anforderungen des Völkerrechts bei der Gesetzgebung berücksichtigt werden, um Verfassungskonformität zu erreichen (Rn. 166). Die Ausgestaltung und Höhe der Vergütung müssen so bemessen sein, dass die Arbeit angemessen anerkannt wird und ihr im Konzept festgelegter Zweck tatsächlich und überprüfbar erreicht werden kann. (Rn. 167 ff.).

#### 5.5.2.3.4.1 *Mindestlohn als untere Entgeltschwelle*

Möglichkeiten, dies zu erreichen, wären die Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes (§ 59 SGB IX) und/oder des Grundbetrags (§ 125 SGB III i.V.m. § 221 Abs. 2 SGB IX). Diese beiden Komponenten sollten zusammen das Mindestlohniveau erreichen. Eine Ausgestaltung mit zusätzlichem Erwerbsanreiz könnte durch die Zahlung eines differenzierten Steigerungsbetrages erfolgen. In diesen Fällen wäre ein Entgelt oberhalb des Mindestlohns zu erreichen.

#### 5.5.2.3.4.2 *Berücksichtigung der Arbeitszeit*

Die Arbeitszeit ergäbe sich aus der im Arbeitsvertrag vereinbarten Stundenzahl. Der Mindestlohn ist ein Stundenlohn, so dass je nach Arbeitszeit der Höhe nach unterschiedliche Monatsentgelte gezahlt werden würden. Die nur für Rehabilitationszwecke aufgebrauchten Stunden der Beschäftigten zählten nicht zur Arbeitszeit und würden nicht vergütet. Für Teilzeitbeschäftigte könnte dies, ebenso wie für Teilzeitbeschäftigte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, zur Folge haben, dass sie weiterhin auf ergänzende Grundsicherungsleistungen angewiesen wären. Diese Beurteilung entspricht der Systematik eines Arbeitsverhältnisses mit zusätzlichem Rehabilitationsverhältnis und verhindert gleichsam das Erzeugen einer Barrierewirkung zum allgemeinen Arbeitsmarkt (vgl. Kapitel 6.3.3)

#### 5.5.2.3.5 Weiterführende Reform - Ausgestaltung des Werkstattverhältnisses nach den Regeln des Budgets für Arbeit

Eine weiterführende Reform in Richtung des allgemeinen Arbeitsmarktes bedürfte einer systematischen Neuregelung. Es wäre denkbar, das Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) für Arbeitsverhältnisse mit WfbM zu nutzen. Die Werkstätten würden zu Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes transformiert, die die Beschäftigung nach den Regeln des Budgets für Arbeit finanzieren. Für das Budget für Arbeit ist gem. § 61 SGB IX notwendig, dass eine tarifvertragliche oder ortsübliche Entlohnung durch den Arbeitgeber angeboten wird. In diesem Zuge könnte die Reform zur Bestimmung eines angemessenen Arbeitsentgelts und zur Schaffung tariflicher Regelungen für die WfbM beitragen, in welchen die Entgelte differenziert und transparent geregelt werden könnten. Für die Umsetzung könnte eine Anpassung der Entgeltfinanzierung erforderlich sein. Eine Möglichkeit dafür wäre, den Lohnkostenzuschuss im Budget für Arbeit (§ 61 Abs. 2 SGB IX) zu erhöhen.

Dieser Weg sollte in konsequenter Fortführung der Forderungen des Art. 27 UN-BRK in einem weiteren Schritt in der Öffnung der WfbM auch für nicht behinderte Beschäftigte, die nicht oder in anderer Weise durch Sozialleistungen gefördert werden münden, flankiert durch der Höhe nach noch zu bestimmende Beschäftigungsquoten für behinderte Beschäftigte. So würde sich der Arbeitsort WfbM nicht nur im Hinblick auf die Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses, sondern auch auf die Zusammensetzung der Beschäftigten dem allgemeinen Arbeitsmarkt schrittweise annähern und in diesem aufgehen. Dieser Prozess wäre in Bezug zur Rechtsform als Inklusionsbetrieb (§ 215 SGB IX) zu setzen.

#### 5.5.2.4 Sozialversicherungsrechtliche Aspekte

Das Reformkonzept sollte zudem auch die zukünftige sozialversicherungsrechtliche Stellung der WfbM-Beschäftigten klarer herausarbeiten und notwendige Veränderungen vornehmen.

#### 5.5.2.4.1 Vollständige Einbeziehung in den Schutzbereich der Sozialversicherung

Bislang werden die WfbM-Beschäftigten regelmäßig nicht in den Schutzbereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) einbezogen, was schon heute verfassungsrechtlich sowie nach dem Maßstab des EU-Rechts und der UN-BRK sehr problematisch ist. Werden die WfbM-Beschäftigten zukünftig regelhaft in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt, erscheint ihre wirksame Einbeziehung umso mehr geboten. Gem. § 25 SGB III liegt für Beschäftigte nach § 7 SGB IV Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung vor. Bislang wird die Versicherungsfreiheit der WfbM-Beschäftigten mit § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III begründet. Dieser knüpft nicht an den Status als Arbeitnehmer an, sondern an der arbeitsförderungsrechtlichen Verfügbarkeit und der rentenrechtlichen Erwerbsfähigkeit. Da eine Aufnahme in die WfbM nur erfolgt, wenn eine Beschäftigung wegen Art oder Schwere der Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht möglich ist (§ 58 Abs. 1 Nr. 1, 219 Abs. 1 S. 2 SGB IX), wird gem. § 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 SGB VI eine volle Erwerbsminderung vermutet. Daraus wird geschlossen, dass die WfbM-Beschäftigten gem. § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III dem Arbeitsmarkt dauernd nicht mehr zur Verfügung stehen würden. Der Begriff der Verfügbarkeit steht jedoch im Zusammenhang mit § 138 Abs. 5 SGB III. Danach steht den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung, wer eine mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des für sie oder ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarktes ausüben kann.<sup>524</sup> Der Arbeitsmarktbezug wird hier konkret und individuell bestimmt. Damit kann auch die Arbeit in einer WfbM eine Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des für den Menschen mit Behinderungen in Betracht kommenden Arbeitsmarktes sein.<sup>525</sup> Eine angenommene volle Erwerbsminderung würde somit die Verfügbarkeit nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III nicht ausschließen, sofern das Leistungsvermögen grundsätzlich eine Arbeit in der WfbM von mindestens 15 Stunden wöchentlich zulassen würde (vgl. auch § 139 Abs. 4 SGB III). Ebenfalls stützt der in § 139 Abs. 1 SGB III geregelte Sonderfall die Annahme der Verfügbarkeit von WfbM-Beschäftigten im Sinne des SGB III. In § 139 Abs. 1 SGB III ist geregelt, dass die Teilnahme an einer Maßnahme der Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III oder an einer Berufsfindung oder Arbeitserprobung i.S.d. Rechts der beruflichen Rehabilitation (§ 112 Abs. 2 S. 2 SGB III) die Verfügbarkeit nicht ausschließt. Denn auch die Beschäftigung in WfbM ist eine Leistung zur Teilhabe am und Eingliederung in das Arbeitsleben. Aber selbst, wenn man der Annahme folgen würde, dass sich die Verfügbarkeit auf einen gedachten „ersten Arbeitsmarkt“ beziehen muss, zeigen § 138 Abs. 5 sowie § 139 Abs. 4 SGB III, dass eine angenommene Minderung der Leistungsfähigkeit sowie benötigte Schon- und Pausenzeiten der Beschäftigten, die einer Vollzeitbeschäftigung auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ eventuell entgegenstehen, nicht als grundsätzliches Argument gegen die Verfügbarkeit vorgebracht werden können. Denn die Verfügbarkeit wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass Bereitschaft und/oder Leistungsvermögen nur eine Teilzeittätigkeit zulassen, sofern diese mindestens 15 Std. umfasst

Es sprechen daher gute Gründe für die Annahme, dass keine Versicherungsfreiheit nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III gegeben ist. Im Sinne der Rechtssicherheit wäre eine klarstellende Regelung wünschenswert.

Fraglich ist, ob sich daraus auch ergäbe, dass für Beschäftigte in WfbM generell angenommen werden könnte, dass sie nicht erwerbsgemindert sind und daher auch keinen Rechtsanspruch auf eine Erwerbsminderungsrente hätten. Ein solcher systematischer Zusammenhang besteht jedoch nicht. Während die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt im Sinne des SGB III konkret und individuell zu bestimmen ist, handelt es sich bei der Erwerbsminderung im Sinne des SGB VI um ein Risiko,

<sup>524</sup> ähnlich formuliert in § 139 Abs. 4 SGB III.

<sup>525</sup> BSG, Urt. v. 10. 5. 2007 – B 7a AL 30/06 R, Juris, Rn 23; Nebe/Waldenburger, Budget für Arbeit, 150; Schmidt, Sgb 03.21, 154, 157.

dessen Eintritt grundsätzlich abstrakt zu bestimmen ist. Entsprechend können Erwerbsgeminderte Zuverdienst erzielen (§ 96a SGB VI) und Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI).

#### 5.5.2.4.2 Rentenrechtliche Sonderstellung

WfbM-Beschäftigte sind nach geltendem Recht in die Rentenversicherung einbezogen und nehmen dort eine Sonderstellung ein. Die Beiträge zur Rentenversicherung werden auf der Basis eines fingierten Einkommens i.H.v. 80% der Bezugsgröße entrichtet (§ 162 Nr. 2 SGB VI). Nach 20 Jahren Wartezeit haben die WfbM-Beschäftigten Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente (§ 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1, 2, Abs. 6 i.V.m. § 1 Nr. 2 lit. a SGB VI). Die Reform des Werkstättenrechts sollte sich mit einer möglichen Weiterentwicklung dieser Sonderregelungen befassen. Die begünstigende Beitragsregelung nach § 162 Nr. 2 SGB VI gilt nur bei Beschäftigung in der WfbM oder bei einer Beschäftigung bei einem anderen Leistungsanbieter, nicht jedoch bei Beschäftigung mit dem Budget für Arbeit in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarkts.<sup>526</sup> Dieser Anknüpfungspunkt führt zu Barrieren für den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. zu Anreizen für den Eintritt in die WfbM, wenn außerhalb der WfbM nur deutlich geringere Anwartschaften erworben werden können, und schwächt insofern die Möglichkeiten des Budgets für Arbeit (§ 61 SGB IX). Bei einem Wechsel in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis oder einer erstmaligen Entscheidung für sie werden die Beiträge am tatsächlichen Arbeitsentgelt bemessen und fallen dadurch häufig niedriger aus, wodurch geringere Renten als bei Eintritt in die oder Verbleib in der WfbM erreicht werden. Dies gilt genauso, wenn der Wechsel mit Hilfe des Budgets für Arbeit vorgenommen wird. Zukünftige Lösungen sollten weiterhin behinderungsbedingte Nachteile in der Alters- und Erwerbsminderungssicherung ausgleichen, ohne am Beschäftigungsort anzuknüpfen.

Die Entrichtung eines Beitrags auf der Basis von 80% der Bezugsgröße und der damit verbundene Aufbau entsprechender Anwartschaften auf Alters- und Erwerbsminderungsrenten könnte zukünftig nicht mehr am Arbeitsort WfbM/anderer Leistungsanbieter (und, in Übergangskonstellationen, Inklusionsbetrieb) anknüpfen, sondern an eine entsprechende individuelle Bedarfsfeststellung, die auf einer behinderungsbedingt herabgesetzten Fähigkeit beruht, Erwerbseinkommen zu erzielen. Eine solche herabgesetzte Fähigkeit besteht jedenfalls dann, wenn ein Lohnkostenzuschuss beansprucht werden kann. Ob andere Leistungsminderungen (etwa bei festgestellter voller oder teilweiser Erwerbsminderung) einbezogen werden sollten, wäre zu diskutieren. Die Erstattung der Rentenversicherungsbeiträge an die WfbM, den Inklusionsbetrieb oder jeden anderen Arbeitgeber beim Budget für Arbeit, ggf. auch bei anderen Lohnkostenzuschüssen, könnte sich z.B. an der bezuschussten Höhe des Einkommens und darüber hinaus der Differenz zu 80% orientieren. Bei Teilzeitbeschäftigungen könnte auch die Differenz des individuellen Arbeitsvermögens zur Vollzeitbeschäftigung als Ausgangspunkt genommen werden. Die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und Beitragszuschüssen ist im Rehabilitationsrecht als ergänzende Leistung (§ 64 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX) allgemein verankert. Sie müsste insoweit auf den Träger des Budgets für Arbeit und ggf. weiterer Lohnkostenzuschüsse erweitert werden. Ob und wieweit dies mit Mehrkosten für den Bund verbunden wäre, müsste ermittelt werden.

Der Grundrentenzuschlag (§ 76g SGB VI) beinhaltet ebenfalls den Gedanken eines aus Steuermitteln getragenen und von der Rentenversicherung durchgeführten Ausgleichs niedriger Anwartschaften zur Sicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Dieser Ausgleich wird allerdings in der Leistungshöhe durch einen Zuschlag herbeigeführt. Orientierungspunkt ist hierbei grundsätzlich auch

<sup>526</sup> Eine Ausnahme stellt die Beschäftigung im Inklusionsbetrieb dar, bei der die Einkommensfiktion im Anschluss an eine Beschäftigung in einer WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter gem. § 162 Nr. 2 a SGB VI beibehalten wird.

ein Rentenniveau von 80% des auf der Basis eines Durchschnittseinkommens erzielbaren Rentenniveaus. Durch die aktuelle Ausgestaltung des Grundrentenzuschlags wird dieses Niveau allerdings durch ihn im allgemeinen nicht erreicht und in unterschiedlichem Maße angenähert. Dies liegt an der Beschränkung auf 35 Jahre mit Grundrentenzeiten und an dem dämpfenden Faktor 0,875 in § 76g Abs. 4 Satz 6 SGB VI. Aktuell profitieren langjährig in WfbM beschäftigte Versicherte bei der Altersrente nicht vom Grundrentenzuschlag, weil sie bereits durch die erhöhten Beiträge eine höhere Rente erzielen als für den Zuschlag vorgesehen. Für Versicherte, die nach WfbM-Beschäftigung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln, kann der Grundrentenzuschlag in seiner aktuellen Ausgestaltung im Einzelfall die Nachteile vermindern, die durch den Wechsel rentenrechtlich entstehen. In den meisten Fällen dürfte es jedoch an den nötigen 33 Jahren Grundrentenzeiten (35 Jahre Grundrentenzeiten für den vollen Grundrentenzuschlag) scheitern, die bis zum Renteneintritt zurückgelegt sein müssten. Die Integration des rentenrechtlichen Nachteilsausgleichs für Menschen mit Behinderungen in den Grundrentenzuschlag würde also eine umfangreiche Reform und einen Einsatz von Bundesmitteln voraussetzen.

#### 5.5.2.4.3 Auswirkung auf Erwerbsminderungsrente

Es bedarf zudem einer Prüfung, wie sich die möglichen Reformmodelle auf den Leistungsanspruch der Erwerbsminderungsrente auswirken sollten. Nach aktueller Rechtslage nimmt das WfbM-Entgelt eine Sonderstellung beim Hinzuverdienst nach § 96a SGB VI ein. In regulären Arbeitsverhältnissen sowie in Inklusionsbetrieben und beim Budget für Arbeit wird die Erwerbsminderungsrente gem. § 96a Abs. 1 SGB VI nur dann in voller Höhe geleistet, wenn die Hinzuverdienstgrenze nach § 96a Abs. 1 lit. c SGB VI nicht überschritten wird. Hingegen gilt das Arbeitsentgelt in der WfbM gem. § 96a Abs. 2 S. 3 Nr. 2 SGB VI nicht als Hinzuverdienst und hat daher keinen Einfluss auf die Leistungshöhe der Erwerbsminderungsrente. Die Regelung ist ähnlich wie die Beitragsregelung nach § 162 Nr. 2 SGB VI an den Beschäftigungsort WfbM gekoppelt und kann daher als weitere Barriere zum allgemeinen Arbeitsmarkt wirken. Es sollte daher geprüft werden, ob zukünftig der gleichzeitige Bezug einer Erwerbsminderungsrente im Rahmen der allgemeinen Regelungen zur Hinzuverdienstgrenze beurteilt werden sollte (§ 96a SGB VI) oder eine Verrechnung entweder in voller Höhe oder mit einem Freibetrag erfolgen sollte.

#### 5.5.2.5 Grundsicherungsrechtliche Aspekte

Gleichheits- und antidiskriminierungsrechtliche Probleme werden durch die starre Unterteilung zwischen Erwerbsfähigkeit (§ 8 SGB II) und Erwerbsminderung (§ 43 SGB VI) hervorgerufen. Behinderte Menschen in Werkstätten gelten ab dem Eingangsverfahren rentenrechtlich als voll erwerbsgemindert (§ 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 i.V.m. § 1 S. 1 Nr. 2 lit. a SGB VI). Dies wirkt zwar bei isolierter rentenrechtlicher Betrachtung im Rahmen des SGB VI vorteilhaft, hat jedoch neben den oben aufgezeigten Punkten (Abschnitt 5.5.2.3.2) weitere ernst zu nehmende Nachteile. Aufgrund der angenommenen vollen Erwerbsminderung werden sie nicht vom Anwendungsbereich des SGB II erfasst und fallen wegen der angenommenen dauerhaften vollen Erwerbsminderung für die Grundsicherung in den Anwendungsbereich des SGB XII (§§ 41 Abs. 3 a Nr. 1, 45 S. 3 Nr. 3 SGB XII). Dort haben sie zum Teil ungünstigere Regelungen, wie bei der Berücksichtigung von Vermögen, als in dem durch das Bürgergeldgesetz reformierten SGB II. Sie werden zudem von den speziellen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§ 16 ff. SGB II) abgeschnitten und profitieren im Arbeitsbereich nicht von der Fachkompetenz der Bundesagentur für Arbeit als zuständigem Rehabilitationsträger für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben im SGB II (§ 6 Abs. 3 SGB IX). Die Aufgabenzuweisung an die Bundesagentur für Arbeit nach § 187 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB IX, Werkstattbeschäftigte auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln und Arbeitgeber diesbezüglich bei der Besetzung von Arbeitsplätzen mit schwerbehinderten Menschen zu beraten,



wird bislang zu wenig genutzt. Das gesetzlich verankerte Ziel der WfbM, den Übergang geeigneter Menschen mit Behinderung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen zu fördern (§ 58 Abs. 2 Nr. 3, § 219 Abs. 1 S. 3 SGB IX), wird dadurch erschwert. Die Zuweisung zum SGB XII führt zudem bei der Teilnahme an Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in der Regel zu einem niedrigeren behinderungsbedingten Mehrzuschlag als im SGB II. Zwar können behinderte Personen im SGB XII einen Mehrbedarf i.H.v. 17 % der maßgebenden Regelbedarfsstufe nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 SGB XII erhalten. Einen Mehrbedarf i.H.v. 35 % bei der Teilnahme an Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, wie ihn § 21 Abs. 4 SGB II für erwerbsfähige Leistungsberechtigte vorsieht, erhalten sie nicht. Ein solcher ist im SGB XII nur für Leistungen zur Teilhabe an Bildung nach § 112 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 SGB IX vorgesehen (§ 42 b Abs. 3 SGB XII). Dies erscheint vor dem Hintergrund, dass auch die WfbM eine Leistung zur Eingliederung in das Arbeitsleben ist, fragwürdig. Die auf der Erwerbsminderung beruhende Ungleichbehandlung ist umso problematischer, als die Erwerbsminderung im Recht als Fiktion verankert ist. Eine rentenrechtliche individuelle Prüfung findet daher in der Regel nicht statt. Die Fiktion knüpft an den nur Menschen mit Behinderung zugänglichen Arbeitsort WfbM an (§ 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 i.V.m. § 1 S. 1 Nr. 2 lit. a SGB VI, § 41 Abs. 3 a SGB XII i.V.m. § 45 S. 3 Nr. 3 SGB XII). Dies ist aus gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK i.V.m. Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK sehr problematisch. Eine ähnliche Problematik ergibt sich im Hinblick auf den Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 4 S. 4 SGB II, der an einen nur für Menschen mit Behinderung zugänglichen Wohnort anknüpft. Es spricht einiges dafür, die reformierten WfbM, in denen sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit Mindestlohnanspruch bestehen, als Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes in konventionskonformer Auslegung nach Art. 27 UN-BRK zu begreifen. Nach diesem Verständnis könnten die WfbM-Beschäftigten als erwerbsfähig i.S.d. SGB II gelten (wenn auch als faktisch erwerbsgemindert). Zumindest dürfte jedoch zukünftig in einem inklusiven Arbeitsmarkt im Sinne von Art. 27 UN-BRK an der starren Einteilung zwischen Erwerbsfähigkeit und Erwerbsminderung nicht weiter festgehalten werden, und es müsste eine differenziertere, an den jeweiligen Normzwecken orientierte Betrachtung in den einzelnen Büchern des SGB vorgenommen werden. Das mit dem Namen Bürgergeld verknüpfte inklusive Versprechen einer allgemeinen Grundsicherung dürfte nicht ohne zwingenden Grund durch die volle Erwerbsminderung begrenzt werden.

## 6. Alternative Entgeltsysteme

### 6.1 Positionen und Vorschläge für ein alternatives Entgeltsystem

Gegenüber der derzeitigen Entgeltsystematik gibt es eine Reihe von Alternativvorschlägen, die zum Teil im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Untersuchung diskutiert wurden (siehe Kapitel 5.5). Diese Beiträge werden im Folgenden kurz skizziert, um dann im folgenden Abschnitt die finanziellen Auswirkungen einiger zentraler Vorschläge zu untersuchen. Hier wird unterschieden zwischen grundlegenden Beiträgen, die zur Problembeschreibung herangezogen werden können, Fachstudien mit einer spezifischen Fragestellung und Positionspapieren von Verbänden.

#### 6.1.1 Fachbeiträge

Die grundlegende Kritik des UN-Fachausschusses richtet sich gegen eine ausgrenzende Wirkung der WfbM und ihre mangelnde Förderung eines Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Daraus wird die Forderung ihrer „schrittweisen Abschaffung“<sup>527</sup> abgeleitet. Ähnlich fundamental fällt das Urteil des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) aus: „Die Existenz der Werkstätten und vergleichbarer Leistungsanbieter ist ein Kennzeichen für die Exklusivität des Arbeitsmarktes.“<sup>528</sup> Vor diesem Hintergrund hat sich der Druck auf die WfbM erhöht, neben der Rehabilitations- und der Wirtschaftlichkeitsfunktion auch die Inklusionsfunktion stärker zu gewichten. Die WfbM erfüllen somit ein „Tripelmandat“ im Spannungsfeld von Rehabilitation, Inklusion und Wirtschaft.<sup>529</sup> Im Hinblick auf die Entgeltproblematik spannen die verschiedenen Zielsetzungen einen Bogen auf zwischen der Werkstattbeschäftigung primär als Arbeitsleistung, die auch entsprechend zu vergüten ist, bis hin zu Werkstattbeschäftigung primär als Rehabilitationsmaßnahme, die zunächst etwas kostet. Dieses Spannungsfeld wird auch in einigen Publikationen dargestellt, die einen Überblick zu Beschäftigungssituation und Entgeltsystematik in WfbM geben. Dazu gehören eine Broschüre der BAG WfbM<sup>530</sup> und eine thematische Sachstandsbeschreibung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags.<sup>531</sup>

#### 6.1.2 Fachstudien mit einer spezifischen Fragestellung

An neueren Studien zum Entgeltsystem in WfbM ist zum einen die Prognos-Studie (2017) zu den wirtschaftlichen Erfolgsfaktoren zu nennen. Unter anderem weist sie auf die stark unterschiedliche wirtschaftliche Situation der Werkstätten (hier: in Nordrhein-Westfalen) hin, was aktuell direkte Folgen für die Entgelte der Beschäftigten hat: Je höher das Arbeitsergebnis, desto höhere Entgelte können gezahlt werden. Während einige Werkstätten ihren Beschäftigten höhere Arbeitsentgelte zahlen und zugleich finanzielle Rücklagen bilden können, können andere Werkstätten nur niedrigere Arbeitsentgelte zahlen und müssen diese teilweise aus ihren Rücklagen finanzieren.<sup>532</sup>

<sup>527</sup> Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, dreizehnte Tagung, 25. März-17. April 2015.

<sup>528</sup> Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen - Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden. Position des DIMR Nr. 15, Berlin, S. 2.

<sup>529</sup> Bendel, A.; Richter, C.; Richter, F. (2015): Entgelt und Entgeltordnungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Etablierung eines wirtschafts- und sozialpolitischen Diskurses, in: WiSo-Diskurs Juli 2015, S. 9.

<sup>530</sup> BAG WfbM (2018): Die Entgelt- und Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten, [www.bag-wfbm.de](http://www.bag-wfbm.de).

<sup>531</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019): Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Einzelfragen zu Finanzierung und Lohnstruktur. WD 6 - 3000 - 118/19, Berlin.

<sup>532</sup> Prognos AG (2017): Wirkfaktoren auf die wirtschaftliche Situation einer Werkstatt für behinderte Menschen. Abschlussbericht im Auftrag des Landschaftsverbands Rheinland (LVR).

Eine weitere Studie wurde von Kaltenborn im Auftrag der BAG WfbM erstellt. In diesem Bericht wird erstens die Diskussion um eine Reform des Entgeltsystems dargestellt, zweitens werden rechtliche Regelungen zusammengestellt und sog. „Insellösungen“ mit Regelungen aufgezeigt, die speziell auf Beschäftigte in WfbM zugeschnitten sind.<sup>533</sup> Drittens werden die Finanzströme auf der Makroebene nachgezeichnet und die darüber verfügbaren statistischen Quellen kritisch bewertet. Viertens werden die daraus resultierenden verfügbaren Einkommen auf der Mikroebene im Zusammenwirken mit Komponenten der Sozialversicherung bzw. der sozialen Existenzsicherung untersucht. In einer noch unveröffentlichten Folgestudie hat Kaltenborn die Auswirkungen der von der BAG WfbM 2022 vorgeschlagenen Entgeltvarianten berechnet.<sup>534</sup>

Im Rahmen einer neueren Studie haben Bendel und Richter eine Reihe von Experteninterviews zur Entgeltordnung in WfbM und zu den Bemessungskriterien des leistungsbezogenen Steigerungsbetrags geführt.<sup>535</sup> Die Fragestellungen orientierten sich an sechs Dimensionen, in denen „Entgeltgerechtigkeit“ definiert werden kann:

- Anforderungsgerechtigkeit: berücksichtigt wird der Schwierigkeitsgrad der jeweiligen Arbeitsplätze, entlohnt werden Anforderungen an die Arbeitskraft, nicht das Arbeitsergebnis
- Leistungsgerechtigkeit: berücksichtigt wird das konkrete Arbeitsergebnis, entlohnt wird die individuelle Arbeitsleistung
- Verhaltensgerechtigkeit: berücksichtigt wird das Maß an Anstrengung, entlohnt wird die Mühe, die sich eine Person gegeben hat
- Sozialgerechtigkeit: berücksichtigt wird der Bedarf zum Lebensunterhalt, entlohnt werden bestimmte soziale Kriterien (z.B. Alter oder Kinderzahl)
- Marktgerechtigkeit: berücksichtigt werden Angebot und Nachfrage des Arbeitsmarktes, die Löhne entsprechen den durchschnittlichen Marktlöhnen
- Qualifikationsgerechtigkeit: berücksichtigt wird die Befähigung der Arbeitskraft, entlohnt wird das Potential der Arbeitskraft.<sup>536</sup>

In der Auswertung der geführten Interviews werden verschiedene Aspekte der Entgelt-differenzierung kritisch diskutiert.<sup>537</sup> Die in § 221 Abs. 2 Satz 2 SGB IX genannten Kriterien „individuelle Arbeitsleistung“, „Arbeitsmenge“ und „Arbeitsgüte“ seien schwer objektivierbar. Alternativen wie „Verhaltenskriterien“ seien zu subjektiv und arbeitsmarktfremd. Besser wird eine Abstimmung des Entgelts auf das Anforderungsniveau und die Qualifikationsbedarfe in einzelnen Tätigkeitsbereichen bewertet.

### 6.1.3 Positionspapiere

Eine grundlegend kritische Bewertung von „geschützten Werkstätten“ kommt in dem Bericht über die Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie zum Ausdruck,<sup>538</sup> in dem gefordert wird, „dass diese von Rechtsrahmen erfasst und geschützt werden, die soziale Sicherheit, Arbeitsbedingungen,

<sup>533</sup> Kaltenborn, B. (2020): Einkommenssituation von Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen. Bericht für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen e.V., Frankfurt am Main, S. 18.

<sup>534</sup> Kaltenborn 2022 (unveröff.)

<sup>535</sup> Bendel, A.; Richter, C. (2021): Entgelte und Entgeltordnungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Reformbedarfe und Handlungsempfehlungen, in: Universität Duisburg-Essen (Hg.), IAQ-Report 2021-02, Duisburg.

<sup>536</sup> Darstellung von Bendel; Richter 2021, a.a.O. S. 8, in Anlehnung an Reichmann 2004.

<sup>537</sup> Bendel; Richter 2021, a.a.O. Kapitel 4.

<sup>538</sup> Europäisches Parlament (2021): Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unter Berücksichtigung der VN-BRK (2020/2086(INI)), Bericht an den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Dokument A9-0014/2021. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014_DE.html). – Eine ausführliche Erörterung der Diskussion auf europäischer Ebene findet sich in Kapitel 3 des vorliegenden Zwischenberichts.

Mindestlöhne und das Diskriminierungsverbot umfassen“ und „dass geschützte Werkstätten für Menschen mit Behinderungen lediglich eine Option für einen befristeten Zeitraum in ihrem Arbeitsleben darstellen sollten“.<sup>539</sup>

Ebenfalls eine grundlegende Kritik der WfbM einschließlich des hier praktizierten Entgeltsystems enthält der von H. Greving und U. Scheibner herausgegebene Sammelband „Werkstätten für behinderte Menschen. Sonderwelt und Subkultur behindern Inklusion.“<sup>540</sup> Dort werden im Wesentlichen alle in der Diskussion genannten Gesichtspunkte aufgegriffen: Der Aspekt einer unzureichenden Höhe des Entgelts (S. 129; S. 183), der Intransparenz der Komponenten im Kontrast zum gesetzlichen Mindestlohn (S. 106; S. 129), der Ergebnisabhängigkeit der Vergütung, des arbeitnehmerähnlichen Status ohne volle Einbindung in die Sozialversicherung (S. 133; S. 290) sowie der exkludierenden bzw. separierenden Funktion statt einer Förderung der Inklusion auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (S. 107; S. 113; S. 197).<sup>541</sup>

Ein gemeinsames Diskussionspapier von Diakonie Deutschland und Der evangelische Fachverband für Teilhabe (BeB) mit dem Titel „Gerecht! Das Werkstattentgelt der Zukunft“ vom November 2022 knüpft an die von Bendel/ Richter (2021) unterschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen an.<sup>542</sup> Sie greifen Teilhabegerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit ebenso wie Anforderungsgerechtigkeit, Qualifikationsgerechtigkeit und Marktgerechtigkeit zustimmend auf, sprechen sich aber gegen Leistungsgerechtigkeit und Verhaltensgerechtigkeit aus. Die bisher praktizierte Bemessung des individuellen Steigerungsbetrags anhand einer Leistungsdifferenzierung sei zugunsten einer auf die Anforderungen der Tätigkeit bezogene Unterscheidung zu relativieren. Erst recht solle auf subjektive Bewertungskategorien nach Verhaltensmerkmalen verzichtet werden. Verhaltensbezogene Schwierigkeiten seien ein Thema für den psychologischen Dienst, nicht aber ein geeignetes Kriterium zur Bemessung des zustehenden Entgelts.

In der Reformdiskussion in Deutschland lassen sich einzelne Ansätze danach unterscheiden, ob sie primär auf eine Gleichbehandlung oder primär auf die Stärkung einer leistungsbezogenen Vergütung ausgerichtet sind. Eine Reform des Entgeltsystems kann darauf abzielen, die Grund- und Förderleistungen zu erhöhen, wenn sie dem Prinzip einer Grundabsicherung bzw. Versorgungsgerechtigkeit folgt. In diese Richtung geht der Vorschlag der Werkstattträte Deutschland e.V., ein garantiertes „Basisgeld“ zu zahlen.<sup>543</sup> Dieses soll sich an dem im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ermittelten Durchschnittsentgelt pro Arbeitnehmer orientieren. Das Basisgeld soll 70% davon betragen, dies entspricht im Jahr 2019 1.446 Euro pro Monat. Dieses Geld soll unabhängig von einer Erwerbstätigkeit allen dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen gezahlt werden. Mit einer Erwerbsminderungsrente soll es verrechnet werden; das im Rahmen einer Werkstattbeschäftigung erworbene Einkommen – mit Ausnahme des Arbeitsförderungsgeldes – soll dagegen zusätzlich gezahlt werden. Ebenfalls unverändert bleiben soll die Regelung, dass für Werkstattbeschäftigte unabhängig vom Einkommen

<sup>539</sup> Europäisches Parlament 2021, a.a.O. S. 24; vgl. dazu auch VDW (2021): Stellungnahme des Europaparlaments: das „Werkstätten“-System umfassend reformieren, VDW-Informationen 03/2021 vom 16.03.2021

<sup>540</sup> Greving, H.; Scheibner, U. (Hrsg.; 2021): Werkstätten für behinderte Menschen Sonderwelt und Subkultur behindern Inklusion, Stuttgart. Bezugnahme im folgenden Abschnitt nur mit Angabe der Seitenzahl.

<sup>541</sup> Darüber hinaus wird die Kritik an den WfbM kultur- und kapitalismuskritisch erweitert, wenn die Rede ist von verschärfter „Ausbeutung“ (S. 97), Ähnlichkeit mit „modernen Sklavenhaltern“ (S. 100 f), Verkehrung der „Ideale der Aufklärung“ in ihr Gegenteil (S. 102), Verfestigung von Armut und Unfreiheit (S. 200 ff) bis hin zu „Verletzung der Menschenwürde“ und Ausübung „verschiedener Gewaltformen“ (S. 127; S. 79 ff). Im Fazit der Autoren basieren die WfbM auf einem „Rechtssystem ...“, das sich benachteiligend, herabsetzend und Ungleichheit festschreibend auswirkt“, statt „Gemeinwohl“ und „Gemeinnützigkeit“ zu fördern (S. 173), daher gelte: „Keine ‚Werkstatt‘ ist das Beste“ (S. 291 ff).

<sup>542</sup> Diakonie Deutschland und Der evangelische Fachverband für Teilhabe (BeB) 2022.

<sup>543</sup> Werkstattträte Deutschland e.V. (2019): Basisgeld zur Gleichstellung dauerhaft voll erwerbsgeminderter Menschen (Basisgeld); Positionspapier unter [www.werkstatttraete-deutschland.de](http://www.werkstatttraete-deutschland.de).

Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf der Grundlage von 80 % der Bezugsgröße abgeführt werden.<sup>544</sup>

In eine ähnliche Richtung geht einer der Vorschläge, die die BAG WfbM im September 2022 unter dem Titel „Vorschläge für ein zukunftsfähiges Entgeltsystem“ veröffentlicht hat.<sup>545</sup> Auch hier wird ein Grundeinkommen skizziert, das so angelegt ist, dass ein existenzsicherndes Entgeltniveau garantiert ist.

Wenn dagegen vorrangig eine Stärkung des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit erfolgen soll, müsste beim leistungsbezogenen Steigerungsbetrag angesetzt werden. Für diesen gilt die Rahmenbedingung, dass mindestens 70% des Arbeitsergebnisses der WfbM für Grund- und Steigerungsbetrag einzusetzen sind (§ 12 Abs. 5 WVO), wobei die Bemessung der verteilungsrelevanten „individuellen Arbeitsleistung“ der Beschäftigten von jeder WfbM nach eigenen Kriterien vorgenommen wird.

Ein Vorschlag in der Reformdiskussion, der die Werkstattbeschäftigung nicht primär als Rehabilitationsleistung, sondern vergleichbar zu anderen Beschäftigungsformen (auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt) sieht, bringt eine Orientierung am Mindestlohn ins Spiel.<sup>546</sup> Für die Beschäftigten, die einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen, sei vermutlich nur schwer verständlich, weshalb diese Tätigkeit nicht entsprechend der geltenden Mindestlohnregelung vergütet werde. „Ein Mindestlohn ist grundsätzlich auch Menschen mit Behinderung, die sich in einem Arbeitsverhältnis befinden, zu zahlen. Indem Menschen mit Behinderung ein eigenes Einkommen erzielen und damit ihren Lebensunterhalt bestreiten können, gewinnen sie Selbstvertrauen, und ihr Selbstwertgefühl steigt.“<sup>547</sup> Auch diese Position beruft sich auf die UN-BRK, indem sie die vergütungsrelevante erbrachte Leistung von den erforderlichen Diensten und Rahmenbedingungen unterscheidet, deren Schaffung und Bereitstellung sich aus Artikel 26 UN-BRK ergibt, und zwar als rechtliche Verpflichtung und unabhängig vom wirtschaftlichen Ertrag der Arbeitsleistung. Gleichzeitig wird betont, dass die rehabilitativen Leistungen der WfbM wie „fachliche Anleitung sowie pädagogische, medizinische und pflegerische Unterstützungsleistungen“ wie bisher zusätzlich zur Entlohnung fortbestehen sollen.<sup>548</sup>

Eine Variante der Vergütung nach dem Mindestlohn ist die Zahlung eines bestimmten Prozentsatzes des gesetzlichen Mindestlohns. Andere Vorschläge sehen hingegen den gesetzlichen Mindestlohn als eine Untergrenze, die durch leistungsbezogene Entgeltzuschläge überschritten werden könne.<sup>549</sup>

Ein weiterer Vorschlag setzt an der Diskussion um die Erhöhung des Grundbetrages in Anlehnung an die Erhöhung des Ausbildungsgeldes an. Das Ausbildungsgeld, das die Bundesagentur für Arbeit Menschen mit Behinderungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich der WfbM zahlt, wurde in den vergangenen Jahren schrittweise angehoben. Der Grundbetrag ist an das Ausbildungsgeld gekoppelt (§ 221 Abs. 2 SGB IX) und hätte in gleichem Maße und zeitgleich erhöht werden müssen. Im Rahmen der Beratungen zum Entwurf des entsprechenden Gesetzes<sup>550</sup> haben WfbM-Träger allerdings eingewandt, dass sie durch eine solch schnelle Erhöhung des Grundbetrags

<sup>544</sup> Werkstattträte Deutschland 2019, S. 3.

<sup>545</sup> BAG WfbM 2022.

<sup>546</sup> Der Paritätische Gesamtverband (2014): Diskussionspapier zu Fragen des Mindestlohns in Werkstätten für behinderte Menschen, Integrationsprojekten und Zuverdienstprojekten, Berlin. – Vgl. hierzu auch den zweiten Vorschlag der BAG WfbM 2022, das gemeinsame Positionspapier der Virtuellen Denkwerkstatt (VDW) und der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL) 2022 sowie weitere Stellungnahmen.

<sup>547</sup> Der Paritätische Gesamtverband 2014, a.a.O. S. 1.

<sup>548</sup> Der Paritätische Gesamtverband 2014, a.a.O. S. 2.

<sup>549</sup> So auch die Position von: Virtuelle Denkwerkstatt (VDW) und Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL) 2022.

<sup>550</sup> Gesetz zur Anpassung der Berufsausbildungsbeihilfe und des Ausbildungsgeldes.

finanziell überfordert seien. Der Deutsche Bundestag beschloss daraufhin, die Erhöhung des Grundbetrages auf mehrere Jahre zu strecken. Zum Januar 2023 erfolgte eine weitere Erhöhung auf 126 Euro.

Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag schlägt vor, dass der aus dem Arbeitsergebnis zu zahlende Grundbetrag auf dem in den Jahren 2016 bis 2019 geltenden Niveau von 80 Euro belassen werden solle. Stattdessen solle das Arbeitsförderungsgeld, das im Januar 2017 von 26 Euro auf 52 Euro erhöht wurde, an das Ausbildungsgeld gekoppelt werden.<sup>551</sup> Dies hätte zur Konsequenz, dass ein geringerer Anteil des Arbeitsergebnisses für die Zahlung des Grundbetrags aufzuwenden wäre und entsprechend mehr Gelder für die Zahlung des leistungsabhängigen Steigerungsbetrags und ggf. zur Bildung von Rücklagen zur Verfügung stünden. Die Anhebung des Arbeitsförderungsgelds wäre aus Steuermitteln zu tragen.

Weniger das Entgeltsystem als vielmehr den Übergang von WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt adressiert die „Erfurter Erklärung für einen inklusiven Arbeitsmarkt 2030“ der Beauftragten des Bundes und der Länder für Menschen mit Behinderungen vom November 2022. Perspektivisch sehen sie Werkstätten als „Trainings-, Vorbereitungs- und Dienstleistungszentren für die im Anschluss auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt stattfindende berufliche Ausbildung und Beschäftigung“.<sup>552</sup> In die gleiche Richtung geht der Vorschlag der Lebenshilfe in ihrem Positionspapier „Auf dem Weg zu inklusiver Arbeit und gerechter Entlohnung für Menschen mit geistiger Behinderung“ vom September 2022, die WfbM als „Kompetenzzentren“ sehen, die Unterstützung bei der Arbeit, beruflicher Rehabilitation, Bildung und sozialer Teilhabe leisten.<sup>553</sup>

Im Folgenden werden die Auswirkungen einiger der hier dargestellten Reformvorschläge einerseits auf die Einkommenssituation der Beschäftigten und andererseits auf die öffentlichen Haushalte berechnet.

## 6.2 Entgeltreformen aus unterschiedlichen Perspektiven

### 6.2.1 Entgeltreformen: Die Sicht der Werkstattdleitungen

Prinzipiell halten es 84% der befragten Werkstattdleitungen für sinnvoll, die gesetzliche Entgeltgestaltung zu verändern bzw. neu zu gestalten (vgl. Abschnitt 3.2.5). Änderungsvorschläge seitens der WfbM zur Entgeltsituation sehen vor allem die Entkopplung des Grundbetrages, die Finanzierung des Grundbetrags durch die Kostenträger sowie eine grundsätzliche Erhöhung der Entgelte vor.

- „1. Das Entgelt sollte aus einem Sockelbetrag und einem individuellen Betrag bestehen. Der individuelle Betrag wird wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf Grundlage von Tätigkeitsmerkmalen ermittelt.
2. Das sich hieraus ergebende Tabellenentgelt und der Sockelbetrag werden regelmäßig wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angepasst.
3. Die Entgelttabelle und die regelmäßigen Anhebungen werden in einem Werkstatttarifvertrag zwischen den Interessenvertretungen der Werkstattbeschäftigten und Werkstattträger möglichst bundesweit im Rahmen eines Flächentarifvertrages einheitlich ausgehandelt.

<sup>551</sup> CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2020): Werkstatt 2020 – Gut aufgestellt auch in Zukunft. Position Nr. 1: Werkstattbeschäftigte gerecht entlohnen – Mitbestimmung auf Bundesebene sichern, Berlin, S. 3 f.

<sup>552</sup> Beauftragten des Bundes und der Länder für Menschen mit Behinderungen 2022, S. 3.

<sup>553</sup> Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. 2022.

4. Die Finanzierung des Sockelbetrages erfolgt aus Steuermitteln, die des Tabellenentgeltes aus der Werkstattleistung.“ (ISG-Befragung der Werkstattleitungen 2021)

Grundsätzlich solle der Status von WfbM-Beschäftigten als Hilfeempfangende überdacht werden, da sie Arbeit verrichten und dafür auch gerecht entlohnt werden sollten. Die Bezahlung soll auf Mindestlohniveau erfolgen bzw. auf einem Niveau, das ergänzende Grundsicherungsleistungen überflüssig macht:

„Auszahlung eines staatlich geförderten Mindestlohns durch die WfbM. Kompensation der staatlichen Förderung durch Wegfall bzw. Anrechnung der Grundsicherung und Gegenrechnung einer möglichen EM-Rente.“ (ISG-Befragung der Werkstattleitungen 2021)

Neben einer Anrechnung von Grundsicherung und EM-Rente soll auch eine erhöhte Ausgleichsabgabe die erforderlichen Mittel beisteuern:

„Die Ausgleichsabgabe deutlich erhöhen und diese Gelder anteilig mit in das Entlohnungssystem einfließen lassen.“ (ISG-Befragung der Werkstattleitungen 2021)

Weiterhin werden auch eine Vereinheitlichung der Entgeltregelung (bundesweite Vorgehensweise) wie auch ein einheitliches Lohnbewertungssystem gefordert. Ein weiterer Vorschlag zielt vor allem darauf ab, die Komplexität der Sozialleistungen aus unterschiedlichen Kostenstellen zu verringern, indem alle Transferleistungen über den Lohn ausgezahlt werden könnten oder die Auszahlung aller Leistungen aus einer Hand – bestenfalls durch die WfbM selbst – erfolge. Dies wird auch als ein erster Schritt gesehen, um den Beschäftigten einen Arbeitnehmerstatus zuzugestehen und das Konzept separierter WfbM grundsätzlich zu überdenken:

„Die Frage wäre, ob Menschen mit Behinderungen in WfbM tatsächlich über Grundsicherung Geld bekommen müssen oder ob das Geld aus der Grundsicherung in eine Art realen Lohn über die WfbM fließt, ähnlich wie im Budget für Arbeit. Für leistungsstärkere Beschäftigte wäre so auch ein Verdienst über Mindestlohn möglich. Vielleicht kommt man so vom arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis auch in WfbM zu realen Arbeitsverträgen. Der Begriff WfbM sollte überholt werden.“ (ISG-Befragung der Werkstattleitungen 2021)

Kritisch wird gesehen, dass derzeit der wirtschaftliche Erfolg oder Misserfolg der WfbM sich unmittelbar auf die Entgelthöhe auswirkt:

„Es soll ein angemessenes (am gesetzlichen Mindestlohn orientiertes) Arbeitsentgelt gezahlt werden, das nicht nur (!) und ausschließlich durch Umsatzerlöse aufgrund von Produktions- und/oder Dienstleistungsaufträgen erwirtschaftet werden muss. Durch die damit verbundene Reduzierung von Sozialleistungen (Grundsicherung SGB XII etc.) kann im Gegenzug das Arbeitsförderungsgeld als Dauerförderung aufgestockt werden, um die Zahlung von Mindestlöhnen durch die Werkstätten sicherzustellen. Zurzeit ist das betriebswirtschaftliche Risiko (Schwankung der Umsatzerlöse, z.B. wie bei den Betretungsverboten in 2020) nur durch die (Lohn-)Rücklage nach WVO abgesichert. Die Menschen mit Behinderung tragen daher das wirtschaftliche Risiko bei reduzierten Erlösen durch einseitige Lohnkürzungen, was in ‚Normalbetrieben‘ so kaum denkbar wäre.“ (ISG-Befragung der Werkstattleitungen 2021)

Mit dem Ziel einer „Normalisierung“ werden auch weitere Regelungen im Zusammenhang mit der Werkstattbeschäftigung infrage gestellt:

„Lebenslanges Kindergeld ist nicht mehr zeitgemäß. EM-Rente nach 20 Jahren Werkstattzugehörigkeit ist nicht mehr zeitgemäß.“ (ISG-Befragung der Werkstattleitungen 2021)

Im Rahmen der Vertiefungsstudie zeichnete sich zur Entgeltdebatte und zu geeigneten Alternativen zum bestehenden Entgeltsystem in WfbM kein einheitliches Bild ab. Den ausgewählten WfbM wurden die bisherigen Vorschläge zu Mindestlohn und Basisgeld zur Diskussion vorgelegt. Das Modell des Basisgeldes wurde mehrheitlich abgelehnt, allerdings wurden hierzu unterschiedliche Gründe genannt: Zum einen würde es WfbM nicht angemessen würdigen, die wirtschaftlich erfolgreich sind. Zum anderen würde es die leistungsstarken Beschäftigten in einer WfbM benachteiligen und innerhalb der WfbM eine Ungerechtigkeit erzeugen, wenn alle das gleiche Entgelt erhalten. Dies würde sich eher hemmend auf die Motivation auswirken, Leistung zu bringen bzw. überhaupt am Arbeitsleben teilhaben zu wollen. Dies gilt vor allem deshalb, weil das Basisgeld-Modell die Auszahlung an alle erwerbsgeminderten Menschen in Deutschland vorsieht, unabhängig von einer Beschäftigung in einer WfbM.

„[...] für die, die gut bezahlen, [...] ist das ja nochmal ein Nachteil. Weil die strengen sich ja jetzt schon an, damit gut bezahlt wird. Wenn hinterher alle gleich viel bekommen, warum sollen wir uns dann noch anstrengen? Wie soll der Herr X. seine Abteilungsleitung motivieren, dass die immer genug Arbeit für die Gruppen ranschaffen, weil, egal wieviel die arbeiten, jeder kriegt das gleiche Geld, auch die in ,ner anderen Werkstatt, wo eben überhaupt nicht gearbeitet wird, wo den ganzen Tag gepuzzelt wird. Ist dann Werkstatt wirklich noch Werkstatt, oder entwickeln wir uns dann doch Richtung Förderstätte oder so was? Also deswegen, ich seh' das sehr, sehr kritisch.“

Auch finanzielle Aspekte wurden diesbezüglich genannt, z.B. welche Instanz die deutlichen Mehrkosten bei der Umstellung auf ein alternatives Entgeltsystem tragen würde.

Eine Einführung des Mindestlohns in WfbM, der für Leistungsstärkere auch eine Überschreitung des Mindestniveaus vorsieht, wurde hingegen von den interviewten WfbM-Leitungen eher präferiert, wenngleich auch hier Bedenken bezüglich der Rahmenbedingungen und der Finanzierung geäußert wurden. Vor allem müsse der arbeitnehmerähnliche Status von WfbM-Beschäftigten aufrechterhalten werden, um weiterhin auch rechtlichen Anspruch auf Leistungsminderungsausgleich geltend machen zu können. Dies betreffe vor allem den Anspruch auf Erwerbsminderungsrente (§ 43 Abs. 6 SGB VI). Zudem würde damit der Fakt der Erwerbsminderung ausgehebelt, wenngleich eine Behinderung und eine Erwerbsminderung ja weiterbeständen, auch wenn das Arbeitsverhältnis nun auf dem ersten Arbeitsmarkt fortgeführt würde. Bei beiden Modellen wurde die Benachteiligung von Erwerbstätigen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angemahnt. Es könne der Gesellschaft nicht kommuniziert werden, warum WfbM-Beschäftigte oder Menschen mit Beeinträchtigungen mehr oder gleich viel verdienen könnten als Erwerbstätige auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit Mindestlohn.

Seitens der interviewten WfbM-Leitungen wurden zwei ähnliche Vorschläge unterbreitet, die auch in der Expertengruppe zu Alternativen Entgeltsystemen diskutiert wurden. Unter Beibehaltung des arbeitnehmerähnlichen Status und der Debatte um Mindestlohn könnte man folgende Überlegung aufstellen: Nach § 43 Abs. 2 SGB VI gelten Menschen als voll erwerbsgemindert, „wenn sie wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“. Dieser Arbeitsumfang könnte auf Höhe des Mindestlohns entlohnt werden. Dieser Vorschlag geht nicht davon aus, dass das Kriterium, tatsächlich drei Stunden unter Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes arbeiten zu können, in allen Fällen erfüllt sein muss, sondern ist eher als der Versuch



einer Kompromisslösung zu verstehen, eine Anwendung des Mindestlohns unter Bedingungen der Minderleistung zu ermöglichen, die auf ein gesetzlich verankertes Kriterium referiert.

Ein ähnlicher Vorschlag lehnt sich eher an das Modell des Budgets für Arbeit an:

„Das Budget für Arbeit umfasst einen Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten und die Aufwendungen für die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz. Der Lohnkostenzuschuss beträgt bis zu 75 Prozent des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts, höchstens jedoch 40 Prozent der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches“ (§ 61 Abs. 2 SGB IX).

In dem von einer interviewten WfbM-Leitung unterbreiteten Vorschlag würde eine Alternative zum bestehenden Entgeltsystem das Budget für Arbeit auf alle WfbM-Beschäftigten anwenden – hier würden also dem Vorschlag nach den WfbM-Beschäftigten 100% des Mindestlohnes für die Nettoarbeitszeit bzw. den in § 43 Abs. 2 SGB VI genannten Beschäftigungsumfang ausbezahlt, von dem die Arbeitgeber 25% und die Träger der Eingliederungshilfe 75% Lohnkostenzuschuss übernehmen würden. Diese Vorschläge werden in Kapitel 6.3 nochmal gesondert aufgeführt und erläutert.

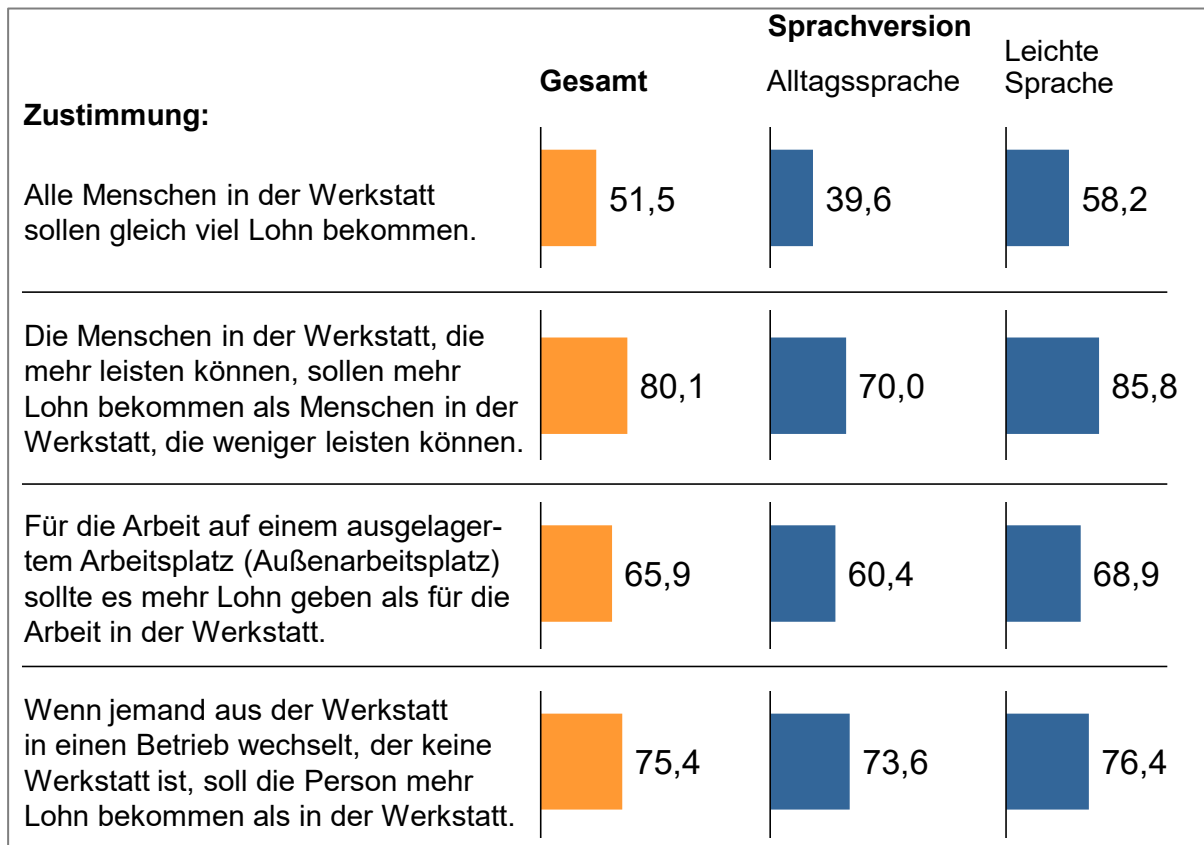
### 6.2.2 Entgeltreformen: Die Sicht der WfbM-Beschäftigten

In der Befragung der Werkstattbeschäftigten wurden auch alternative Thesen für eine mögliche Ausgestaltung des WfbM-Entgeltsystems zur Diskussion gestellt, ohne direkt Bezug auf die in der politischen Diskussion bisher bekannten und debattierten Reformoptionen zu nehmen. Hierzu wurden vier unterschiedliche Aussagen zur Zustimmung oder Ablehnung vorgelegt (siehe Abbildung 38).

Die höchste Zustimmung findet bei knapp vier Fünfteln (80%) aller Befragten die Variante, nach individueller Leistungsstärke und -fähigkeit das Entgelt zu differenzieren. Hier orientieren sich die Antwortenden offenbar an einem normativen Leitprinzip der Leistungsgerechtigkeit. Einige der offenen Antworten (siehe unten) lassen vermuten, dass zumindest ein Teil der Werkstattbeschäftigten dieses Leitprinzip in der Praxis der Werkstätten so nicht oder nur unzureichend realisiert sieht.

Eine fast ebenso hohe Zustimmung findet der Vorschlag, dass Werkstattbeschäftigte nach einem Wechsel auf den Arbeitsmarkt in jedem Fall mehr verdienen sollten als in der Werkstatt (75%). Dem liegt sicherlich die Annahme zugrunde, dass bei einer Arbeit in Betrieben des Arbeitsmarktes mit insgesamt erhöhten tätigkeitsbezogenen Herausforderungen und Anforderungen als bei der Werkstattbeschäftigung zu rechnen ist. Dies wird auch durch vorliegende Arbeitsmarkterfahrungen praktisch gestützt: So geben 37% aller Befragten an, schon einmal bei einem Betrieb auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gearbeitet zu haben.

Abbildung 38: Aussagen zur Ausgestaltung des Entgeltsystems



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten, nur gültige Fälle n=3.820, die die Frage ohne Unterstützung beantwortet haben. Ausschluss fehlender Werte, nur ja-Anteil dargestellt

**Frage:** Denken Sie nun an das Geld, das Sie und Ihre Kolleginnen und Kollegen von der Werkstatt bekommen. Was sagen Sie zu den folgenden Aussagen zum Lohn der Werkstatt?

Im Vergleich zu den zwei zuvor benannten Aussagen gibt es mit 66% etwas weniger Zustimmung zu der Aussage, dass auch die Tätigkeit auf einem ausgelagerten Arbeitsplatz (Außenarbeitsplatz der Werkstatt) eine höhere Entlohnung rechtfertigen könnte als die Tätigkeit in der Werkstatt. Der insgesamt hohe Zustimmungswert bei den Befragten zu dieser Aussage korrespondiert im Kern mit der oben schon referierten hohen Zustimmung für leistungsdifferenzierte Bezahlung. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass bei den Befragten insgesamt nur sehr wenige aktuelle Erfahrungswerte mit Einzel- oder Gruppenaußenarbeitsplätzen vorliegen (11% der im Arbeitsbereich Tätigen, ca. 472 Personen). Insofern bleibt diese Aussage für viele Befragte vermutlich außerhalb des lebensweltlichen Erfahrungshorizonts, ob nun auf Basis eigener Praxis oder durch Berichte anderer, also durch Hörensagen.

Die These „Gleicher Lohn für alle in der Werkstatt“ findet in dieser Form am wenigsten Zustimmung (52% der Befragten). Dieses Ergebnis bildet gewissermaßen das Gegenstück zu der hohen Zustimmung für leistungsdifferenzierte Bezahlung. Der Befund lässt sich gleichwohl weiter differenzieren. Nur 14% aller Befragten stimmen ausschließlich der Forderung gleicher Bezahlung für alle zu, verneinen aber eine Zustimmung zu mehr leistungsorientierter Bezahlung. Umgekehrt bejahen 42% die Aussicht auf mehr leistungsorientierte Bezahlung, verneinen hingegen die

Forderung nach gleicher Bezahlung für alle.<sup>554</sup> Und etwa 35%, also fast zwei Fünftel der Befragten, stimmen sowohl der Aussage gleicher Bezahlung für alle als auch der Aussage für mehr leistungsdifferenzierte Bezahlung zu. Wie die offenen Antworten (siehe unten) weiter belegen, muss letzteres nicht unbedingt ein verbleibender Widerspruch sein. So sprechen sich einzelne Befragte ausdrücklich dafür aus, zunächst einmal für alle Werkstattbeschäftigten das Entgelt gleichermaßen anzuheben, um auf dieser höheren Basis dann noch eine leistungsorientierte Komponente aufzusetzen.

Die Werkstattbeschäftigten konnten auch im Rahmen offener Antworten eigene Vorschläge zur Verbesserung des Entgeltsystems machen. Die Werkstattbeschäftigten nutzen diese Gelegenheit zunächst dafür, ihre entschiedene Unzufriedenheit mit dem aktuellen Entgeltsystem zum Ausdruck zu bringen. Die Basis der Entlohnung wird von vielen als zu niedrig und ungerecht wahrgenommen, und deshalb eine grundsätzliche Anhebung des Werkstattentgelts – und diese für alle – gefordert und als notwendig erachtet. Deutlich geht es den Werkstattbeschäftigten um bessere Anerkennung ihrer Arbeit und Arbeitsleistung. Da die derzeitige Entlohnungs- und Einkommenssituation praktisch als inakzeptabel bewertet wird, ist aus dieser Sicht der unmittelbar Betroffenen die Entgeltreform überfällig.

Auch die in den qualitativen Interviews befragten Werkstatträte äußern sich dezidiert zum bestehenden Entgeltsystem. Deren Sichtweisen korrespondieren stark mit denen der anderen WfbM-Beschäftigten. Bezüglich des bestehenden Entgeltsystems wird von den interviewten Werkstatträten die derzeit praktizierte Entlohnung als unzureichend und der Niveauunterschied zwischen allgemeinem Arbeitsmarkt und WfbM als ungerecht empfunden. Zum einen könne nicht nachvollzogen werden, warum man für die gleiche Arbeitszeit in einer WfbM und auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unterschiedlich verdiene: Gerade, weil man jeden Tag arbeite, kann von vielen nicht ganz nachvollzogen werden, warum viele WfbM-Beschäftigte trotz Arbeit in Vollzeitbeschäftigung auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen seien. Ziel sollte nach einhelliger Meinung sein, „dass die Abhängigkeit von der Grundsicherung wekommt“, denn gerade das sei diskriminierend.<sup>555</sup>

Neben dem Aspekt der unzulänglichen Entlohnung „trotz“ Arbeit wird von Werkstatträten überdies die interne Ungleichverteilung des Steigerungsbetrages angesprochen, gerade auch wenn Grundsicherungsbedarf vorliegt. Ungerecht sei vor allem der unterschiedliche Umgang mit Sonderzahlungen. So dürfen WfbM-Beschäftigte, die keine Grundsicherung beziehen (z.B. weil sie zusätzlich eine Erwerbsminderungsrente erhalten), die Sonderzahlungen in Gänze behalten, während denjenigen, die auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, bis zu einer bestimmten Grenze die Sonderzahlungen angerechnet werden.<sup>556</sup>

<sup>554</sup> Nach Behinderungsart betrachtet sind die Antwortanteile hinsichtlich der Präferenz von gleicher oder leistungsorientierter Bezahlung jeweils ähnlich groß. Von den Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung bevorzugten 48% gleiches und 44% stärker leistungsorientiertes Entgelt, bei Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen sind 37 bzw. 40%.

<sup>555</sup> „Grundsicherung kriegen die Leute, die nicht arbeiten. Aus welchem Grund jetzt auch [...] aber wir arbeiten den ganzen Tag. [...] Und ihnen ein Entgelt zu geben, was sehr wenig ist, wo ein Mensch auf dem Arbeitsmarkt sagen würde, ‚für sowas mach ich doch keinen Finger krumm‘. Aber die sind froh, dass sie einen geregelten Tagesablauf haben und eine andere Möglichkeit geht nicht.“

<sup>556</sup> „Viele Menschen, die freuen sich dann, wenn es die Löhne gibt und dann finden sie es sehr traurig, dass dann diese Sonderzahlungen vom Kostenträger abgezogen werden. Das ist ganz schwierig. Die Leute sind auch sehr enttäuscht, wenn das einbehalten wird. Rentner dürfen es behalten. Es gibt ein 2-Klassen-System. Die Jungrentner dürfen das behalten. Und die anderen Beschäftigten bekommen [Anm. ISG: einen Teil der] Sonderzahlungen abgezogen.“

Aus der Befragung der Werkstattbeschäftigten lassen sich die als offene Antworten gegebenen Vorschläge und Überlegungen, um die Bezahlung in der Werkstatt zu verbessern, in Kürze mit den folgenden Hauptüberschriften zusammenfassen:

- „mehr Geld!“
- „Mindestlohn!“
- Leistungsgerecht differenzieren und entlohnen: für unterschiedliche Arbeit unterschiedliche Löhne,
- Leistungsgerecht differenzieren, aber unter Berücksichtigung der individuellen Problemlagen,
- Freibeträge erhöhen bzw. Anrechnungsbeiträge mindern,
- Das WfbM-Entgelt am besten so anheben, dass keine anderen Sozialleistungen mehr erforderlich sind.

Bei detaillierterer Betrachtung und unter Einbeziehung illustrierender Beispiele ergibt sich folgendes Bild:

Zahlreiche Werkstattbeschäftigte und Teilnehmende des EV/BBB wünschen oder fordern für sich oder ganz allgemein für alle Werkstattbeschäftigte den allgemeinen Mindestlohn. Das geltende Entgelt sei ein „Hungerlohn“ und die Arbeitsleistung „im Verhältnis gesehen nicht weniger als Arbeitnehmer auf dem 1. Arbeitsmarkt“ [166]. „Wir erhalten zu wenig für das, was wir leisten“ [1850], deswegen sei die Orientierung am Mindestlohn richtig. Der Mindestlohn würde die Arbeitsmotivation erhöhen [268], darum „Anpassung auf Mindestlohn 12 Euro wäre cool“ [3153]. Einzelne Befragte sprechen an, dass mit einer möglichen Anpassung an den Mindestlohn auch eine arbeitsrechtliche Angleichung der Werkstattarbeit an ein Arbeitnehmerverhältnis einhergehen sollte [3759], und neben dem Mindestlohn evtl. auch Zulagen oder Prämien gezahlt werden sollten.

Einzelne Stimmen räumen Verständnis dafür ein, dass der volle Mindestlohn nicht gezahlt werde, das Entgelt sollte jedoch deutlich höher ausfallen als bisher.<sup>557</sup> Ein Befragter aus dem Arbeitsbereich schlägt vor, den Grundbetrag als einen festen Prozentsatz des Mindestlohns festzulegen, so dass sich der Grundlohn immer „automatisch“ anpasse [4655]. Eine andere Stimme meint, der Mindestlohn solle eingeführt werden, aber „der Lohn sollte [...] geringfügig unter dem entsprechenden Lohn im freien Erwerbsleben liegen, da in den WfbM ein geschützter Rahmen geboten wird“ [11696]. Einige Stimmen fordern auch, den Mindestlohn für „Leistungsträger“ [17330] oder diejenigen, „die Leistung erbringen in der Werkstatt“ [18347], vorzubehalten.

Es gibt auch diverse Stimmen, die mit dem Mindestlohn die Hoffnung oder die Forderung verbinden, genug eigenes Geld zum Lebensunterhalt zu verdienen und dadurch auch eine Abkopplung von der Grundsicherung erreichen zu können. Außerdem wird auch mehrfach der Mindestlohn als Basis für alle, und zusätzlich leistungsorientierte Komponenten (Zulagen, Prämien, etc.) als Forderung vorgetragen.

---

<sup>557</sup> Von vielen einige Beispiele: „Ich arbeite inhaltlich teilweise wie Festangestellte. Ich bekomme aber nur 3,18 pro Stunde. Ich weiß, dass ich nicht den gleichen Lohn beziehen kann, aber der Mindestlohn in Deutschland beträgt gerade 9,60 Euro“. Oder: „es ist natürlich klar, dass wir nicht einfach so 12 Euro Mindestlohn bekommen können... woher soll das Geld auch kommen aber etwas mehr wäre schon wirklich gut, damit wir mehr finanzielle Freiheit haben um am Alltag teilzunehmen“ [549]. Oder: „es würde schon helfen, wenn wir einen einigermaßen vernünftigen Lohn (z.B. 450 - 500 Euro) bekommen würden, damit wir auf eigenen Beinen stehen können (ohne Hartz 4, ohne Geld von Verwandten oder andere externe Gelder)“ [196]. Oder: „Ich habe gehört, dass [...] Mindestlohn gefordert wird. Das ist utopisch, aber es sollte schon mehr als jetzt sein. Von dem Entgelt kann man nicht leben!“ [4534]. Oder: „Da wir kein normaler Betrieb sind, bekommen wir keinen Mindestlohn. Wir Beschäftigte wären schon mit der Hälfte vom Mindestlohn zufrieden. Wir leisten auch gute Arbeit und arbeiten auch genau und ordentlich. So wie draußen auch in Firmen“ [10762].

Zahlreiche Befragte plädieren in ihren Aussagen allgemein für eine leistungsorientierte Bezahlung. Dem liegt vielfach die Überlegung zugrunde, dass sich besonderer Fleiß und Einsatz bei der Arbeit auch auszahlen soll. Zugleich sollte dabei möglichst auch niemand benachteiligt werden und sollten nur noch ausschließlich Leistungskriterien gelten, da sich das Leistungsvermögen zwischen den Werkstattbeschäftigten auch unterscheidet.<sup>558</sup> Die geltenden Entgeltregeln würden aber Leistungsunterschiede nicht hinreichend berücksichtigen,<sup>559</sup> weshalb auch „Bezahlung nach Leistung je nach Grad der Behinderung“ [10023] gefordert wird. Welche Kriterien in die Leistungsbewertung einfließen sollten, wird ebenfalls von einzelnen Befragten aufgegriffen. So werden auch soziale Aspekte als Leistungsfaktor vorgeschlagen,<sup>560</sup> andere betonen die Arbeitsleistung an sich.<sup>561</sup>

Viele Befragte bringen auch ihren Unmut und Unzufriedenheit darüber zum Ausdruck, dass das Werkstattentgelt viel zu niedrig ist, um eigenständig den Lebensunterhalt bestreiten zu können, und somit ergänzende Sozialleistungen wie Grundsicherung bei Erwerbsminderung erforderlich sind. Zugleich wird das Werkstattentgelt oberhalb der geltenden Freibeträge auf die Grundsicherung angerechnet. Damit entfielen die Anreize für motiviertes und leistungsorientiertes Arbeiten.<sup>562</sup> Die Lösungsvorschläge lauten entsprechend, höhere Freibeträge bzw. keine Anrechnung des Werkstattentgelts auf Grundsicherungsleistungen<sup>563</sup> sowie der oben schon angeführte Vorschlag, die

<sup>558</sup> Zum Beispiel: „eine Abstufung je nach Leistung befürworte ich, um einen Anreiz zu schaffen, sich auch Mühe zu geben bei der Arbeit, da es sonst ungerecht wäre, wenn jemand wie ich, der fleißig ist, genau so viel bekommt wie jemand, der einfach nur faul ist, obwohl er mehr leisten könnte, es ist natürlich etwas anderes, wenn jemand nicht in der Lage ist, mehr zu leisten“ [549]. Oder: „Die Gruppenleitung muss mehr durchgreifen, damit manche nicht so faul sind und keine Lust zum Arbeiten haben. Sonst müssen die fleißigen dauernd mehr arbeiten“ [12139]. Oder: „Die Menschen sollten nach ihrer tatsächlichen Leistung vergütet werden. Die Gruppenleiter können dies entsprechend einschätzen und den entsprechenden Vorgesetzten vorschlagen. Diese wiederum können alles dafür Notwendige in die Wege leiten. Zudem sollte man auch unterscheiden, ob jemand den Bereich wie z.B. Floristik oder Gartenbau früher gelernt hat. Wenn ja, sollte die Person auch entsprechend besser vergütet werden, als eine umgelernte Kraft“ [919]. Oder: „Je nach Leistung mehr bezahlen und nach Verantwortung“ [4915]. Ähnlich: „Nach Verantwortung zahlen, nach Leistung einstufen, Einsatz und Wille“ [15810]. Oder: „Meiner Meinung nach der sowohl der Grundbetrag als auch das Arbeitsförderungsgeld leistungsabhängig sein, um einen Anreiz für bessere Leistung zu setzen. Jedoch nicht vollständig, sondern nur ein bestimmter Teil davon, um auch leistungsschwächere Mitarbeiter nicht ganz zu benachteiligen“ [1459].

<sup>559</sup> „[M]an sollte nach Leistung bezahlt werden und nicht das[s] Starke die Arbeit der Schwachen ausgleicht. Der Unterschied zwischen Leistungsstarken und Schwachen ist bei der Bezahlung zu gering“ [1737]. Oder: „Gehalt bekommen, das der Leistung des Arbeiters entspricht, (allerdings) auch abhängig von der Körperlichen und geistigen (psychischen) Verfassung, natürlich sollten Arbeiter die ... wesentlich mehr machen/schaffen, auch mehr Gehalt bekommen. (Soll nicht Unfair sein) es muß, „sollte“ aber doch eine gewisse Balance geben“ [4560]. Oder: „Wenn es machbar ist, leistungsbezogene Bezüge mit Bewertung der Behinderung“ [16062]. Oder: „Jeder sollte nach der Leistung bezahlt werden, die aber auch durch die richtigen technischen Möglichkeiten entfaltet werden kann, um sich dem Markt entgegen kommen zu können. Es muss aber auch die Disziplin regelmäßig zu erscheinen und nach Benachteiligungen oder schwerbehinderten Grad mehr Geld für gleiche Arbeit geben“ [18501].

<sup>560</sup> „Es sollte jeder nach seiner Leistung Zuverlässigkeit, Sorgfältigkeit, Pünktlichkeit und Zusammenarbeit mit anderen, Sozialverhalten bezahlt werden“ [11566]. Oder: „Prämien-/Punkte-System, angepasst an: -Arbeitsleistung -Anwesenheit -Pünktlichkeit im besten Falle Anhebung bis auf den gesetzlich garantierten Mindestlohn“ [12244]. Oder auch: „Leistungsabhängig bezahlen, Dauer der Betriebszugehörigkeit beachten, Flexibilität der Arbeit berücksichtigen“ [15010].

<sup>561</sup> „Die Lohnbewertung sollte mehr auf erbrachte Arbeitsleistung fokussiert sein und weniger auf soziale Aspekte“ [12397].

<sup>562</sup> „Das wirkliche Problem ist, dass ein Großteil auf die Gelder, die man als Grundsicherungsempfänger bekommt, auf dieses angerechnet wird. Für 119 Euro mehr im Monat arbeiten, lohnt im Grunde überhaupt nicht. Sobald man übernommen wurde (nach den 2 Jahren), darf man auch die Kosten für das Essen in der Werkstatt selbst tragen, genauso wie die Kosten für andere Beförderungsmittel, außer den kleinen Bussen für die Werkstatt, in denen man dann zeitweise, eingequetscht sitzt...“ [lfd. 3512]. Oder: „Die aktuelle Situation mit Grundsicherung u. 70 Euro Lohn außer 62 Euro Essensgeld von der Werkstatt [ist] nicht besonders als Anerkennung zu verstehen. Der Kampf mit Sozialämtern für mein Geld ein ziemlicher Aufwand. Eine unglaublich zusätzlich relevante Situation. Ich gehe jeden Tag arbeiten“ [[3757].

<sup>563</sup> Beispiele: „Dass wir nicht so viel Abzüge in der Werkstatt gibt, das Weihnachtsgeld, was wir da bekommen, dass wir das behalten dürfen, dass die nicht uns von der Grundsicherung abziehen“ [10335]. Oder: „Ich würde ein Lohn von 500 Euro bis 700 Euro anrechnungsfrei zur bestehenden Grundsicherung wünschenswert finden. Ich würde keine Tarifbezahlung gut finden, da ich den Werkstattplatz mit der Sicherheit, dass es einen auch mal nicht so gut geht und es dann auch ... nicht missen möchte. Ich hätte aber schon gerne mehr Geld für meine Arbeit, die das Pensum eines Arbeitnehmers des 1. Allg. Arbeitsmarkt hat“ [[14360]. Oder: „Von meinem Lohn gehen 50 Euro an das Grundsicherungsamt ab. Das finde ich nicht richtig!“ [11763]. Oder: „Wir kriegen in der Werkstatt zu wenig Geld, bitte keine Grundsicherung dafür gerechte Löhne für Menschen mit Behinderung z.B. 1.300 Euro als Erste Staffel und bei Staffel 10 z.B. 3.000 Brutto, dann brauchen wir keine Grundsicherung und Weihnachtsgeld“ [11949]. Oder: „Man könnte mindestens 450,- Euro bezahlen, die dann aber bei der Grundsicherung nicht angerechnet werden sollen, weil ich keine andere Möglichkeit habe auf Geld verdienen, so wie die Leute bei Hartz 4, die könnten noch Arbeit suchen. Wir nicht!“ [12370]. Oder: „Es müsste unterschiedliche Lohnstufen geben: Jemand, der viel „wegarbeitet“ und aufwendigere Arbeiten erledigt, sollte die Möglichkeit

Höhe des Werkstattentgelts so anzuheben, dass keine ergänzenden Sozialleistungen mehr zwingend erforderlich sind. Einige Stimmen machen auch darauf aufmerksam, dass ohne Veränderung oder Aufhebung der Anrechnungsregeln jede Entgelterhöhung – ob nun unterhalb oder oberhalb des Mindestlohniveaus – sich praktisch aufhebe und damit sinnlos wäre.<sup>564</sup> Im Gegensatz zu diesen sehr kritischen Perspektiven gibt es auch moderatere Einzelstimmen, die argumentieren, dass das WfbM-Entgelt zwar niedrig, es aber einigermaßen akzeptabel sei, weil andere Sozialleistungen das Einkommen insgesamt anheben.

Neben den beschriebenen häufig genannten Vorschlägen zu möglichen Änderungen des Entgeltsystems gibt es auch Überlegungen und Vorschläge, die nur von wenigen oder auch nur von Einzelpersonen vertreten werden. Einige Vorschläge setzen bei den Auftraggebern und den Aufträgen der WfbM an: So meinen mindestens zwei Befragte, die Auftraggeber der WfbM sollten sich auch (direkt) an den Lohnkosten beteiligen, da die Werkstattbeschäftigten unter Zeit- und Auftragsdruck gute Arbeit leisteten. Andere meinen, die WfbM sollten mehr und lukrativere Aufträge akquirieren, die Auftraggeber „bessere“ Aufträge vergeben und den WfbM dafür mehr zahlen. Eine Erhöhung der Ausgleichsabgabe zugunsten der WfbM wird von drei Stimmen gefordert. Einzelne Stimmen nennen auch explizit den Vorschlag der Werkstattträte Deutschland zur Einführung eines Basisgeldes.

Angesichts der häufigen Forderungen nach mehr Leistungsdifferenzierung bei der Vergütung der Werkstattbeschäftigten stellen überdies einzelne Befragte auch Überlegungen zur praktischen Ausgestaltung der Leistungsbewertung an. Gefordert werden etwa eine regelmäßig stattfindende Leistungsbewertung undlohneinstufung in der Werkstatt. Verwendete Punktsysteme zur Eingruppierung folgten Einzelstimmen zufolge dem „Gießkannenprinzip“ und werden kritisiert, weil sie mit Lücken behaftet seien und weil „ein Großteil der Menschen sich [darin] nicht wiederfindet“ [737]. Andere Stimmen befürworten die Beibehaltung eines Punktesystems im Arbeitsbereich zur Eingruppierung, wenn zugleich eine Entgeltanhebung erfolgt „so dass es passt“ [1325].

### 6.2.3 Entgeltreformen: Die Sicht der ehemaligen Werkstattbeschäftigten

Bei der Bewertung verschiedener Reformtendenzen findet eine große Mehrheit der befragten ehemaligen Werkstattbeschäftigten, dass es für die Arbeit auf dem Arbeitsmarkt mehr Geld geben solle als in der WfbM (78%). Auch die Arbeit auf einem Außenarbeitsplatz sollte für die meisten Befragten höher entlohnt werden als in der WfbM (63%). Dem Vorschlag, dass alle WfbM-Beschäftigten gleich viel Entgelt erhalten sollen, stimmten etwas mehr als die Hälfte der Befragten zu. Diese Zustimmungswerte entsprechen in etwa dem Niveau der Beschäftigtenbefragung. Nur bei

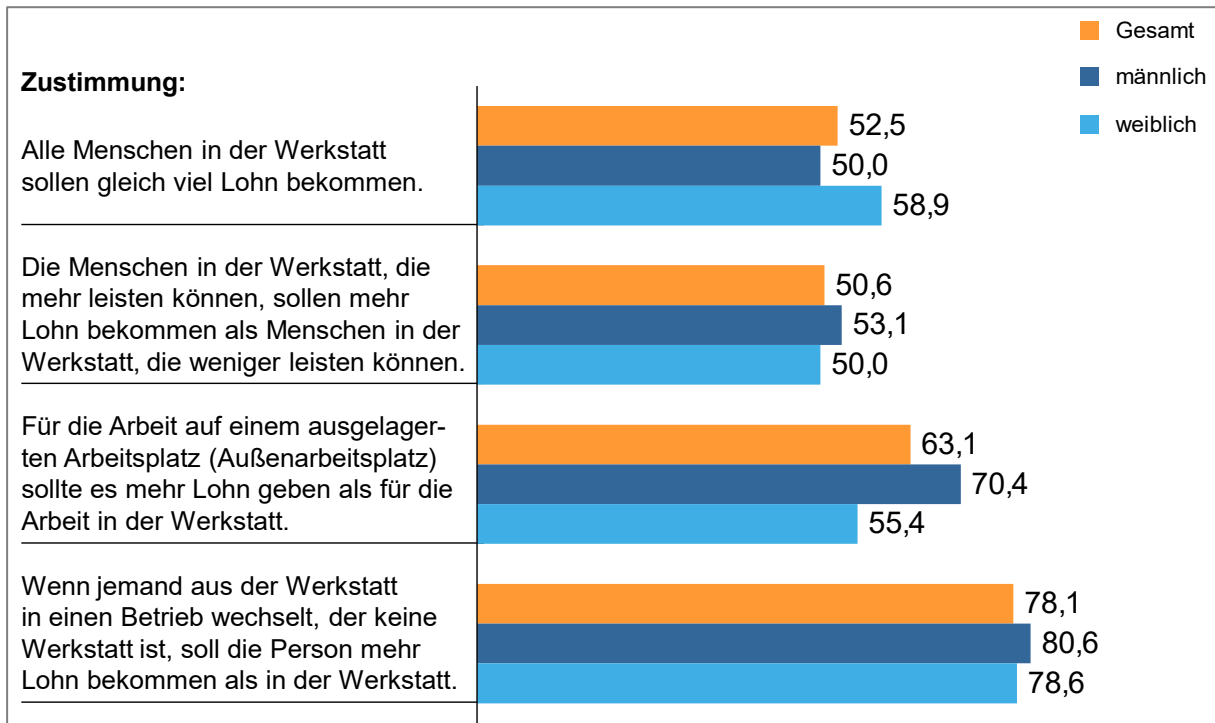
---

haben, OHNE Anrechnung auf Grundsicherung und Rente, 450 Euro Lohn im Monat zu verdienen. Jemand, der viel „wegarbeitet“, aber nur einfache Arbeiten erledigt, sollte OHNE Anrechnung 300-350 Euro bekommen. Und jemand, der kaum arbeitet, sollte nur einen Grundlohn erhalten. Es kann nicht sein, dass ich trotz Arbeit auf dem finanziellen Niveau eines Hartz-IV-Empfängers bin“ [13116]. Oder: „Wenn man mehr verdient, dass das Amt das nicht gleich wieder abzieht von der Grundsicherung“ [16324]. Oder: „Ich bin dafür, dass das, was ich in der Werkstatt erwirtschaftete, auch an mich ausbezahlt wird und nicht, dass ich mit 1,50 Euro abgespeist werde! Gerechte Bezahlung für geleistete Arbeit! Obwohl ich Rente bekomme, kann ich von dem Lohn der Werkstatt nicht leben und muss mit Grundsicherung aufstocken! Die Werkstatt bezahlt nur Taschengeld. Mindestlohn für diejenigen, die Leistung erbringen in der Werkstatt!“ [18347]. Oder: „Da die 6,5 Stunden, die ich täglich arbeite, mit Schlaganfallschäden genauso anstrengend für mich sind wie für andere 8 Stunden auf dem 1. Arbeitsmarkt, möchte ich dementsprechend auch so bezahlt werden. Heißt, ich möchte also nach drei Jahren Übergangsgeld nicht wieder in Hartz 4 oder Sozialhilfe abrutschen, weil ich mit dem Minilohn meinen Lebensunterhalt nicht ohne staatliche Stütze stemmen kann. Ich möchte mir wie jeder andere von meinem Lohn auch Sachen leisten können, die ich dringend benötige [20229].

<sup>564</sup> „Wenn in der Werkstatt mehr Lohn ausgezahlt wird, dann werden dafür die Sozialleistungen vermindert und am Ende kommt wieder derselbe Betrag heraus. Außerdem ist es in der Werkstatt wichtig, den Rentenbeitrag einzuzahlen um bei schwerwiegender Einschränkung jederzeit in Rente gehen zu können“ [19423]. Oder: „Wenn man mehr verdient, dass das Amt das nicht gleich wieder abzieht von der Grundsicherung“ [16324]. Oder: „Die Anrechnungsgrenze muss wegfallen. Wenn man Lohn verdient, sollte man den auch komplett behalten dürfen“ [13357].

dem Vorschlag, dass mehr Leistung mit mehr Entgelt vergütet werden solle, stimmten in der Ehemaligenbefragung deutlich weniger Befragte zu als in der Beschäftigtenbefragung (51 vs. 80%).

**Abbildung 39: Aussagen zur Ausgestaltung des Entgeltsystems**



Quelle: infas. Angaben in Prozent, Basis: Alle Befragten n=160.

Frage: Was sagen Sie zu den folgenden Aussagen zum Lohn der Werkstatt?

Wie bei der Beschäftigtenbefragung hatten auch die ehemaligen Werkstattbeschäftigten die Möglichkeit, in offenen Antworten eigene Reformvorschläge oder -präferenzen zu äußern. Der Vorschlag, generell ein höheres Entgelt in WfbM zu zahlen und der Vorschlag, dass die Bezahlung in der WfbM (stärker) leistungsabhängig angepasst werden sollte, wurde besonders häufig genannt (jeweils n=13). Weitere sieben Befragte nannten die Einführung des Mindestlohns in WfbM als Reformwunsch. Die zwei letztgenannten Reformwünsche wurden insbesondere von Befragten mit seelischer oder psychischer Behinderung zum Ausdruck gebracht. Einzelne Stimmen fordern die Abschaffung der Werkstätten, oder sehen die Werkstätten sehr kritisch als „ein einziges Arbeitsbeschäftigungsprogramm, das seinen Zweck verfehlt“ und in dem zu wenig Leistungsorientierung herrsche. Einige Befragte sprechen sich für mehr und bessere Förderung aus, unter anderem für kleinere Werkstätten, um besser regionale Produkte produzieren und anbieten zu können. Eine Person schlägt „Ausgleichszahlungen“ im Sinne einer Art Prämie für die vor, „die es auf dem 1. Arbeitsmarkt geschafft haben. Damit die Werkstätten auch „loslassen“ können.“ Eine Stimme meint, Außenarbeitsplätze müssten besser beworben oder vermittelt werden.

#### 6.2.4 Entgeltreformen: Die Sicht von Angehörigen, Betreuungs- und Vertrauenspersonen

Auch die Personengruppe der Angehörigen, gesetzlichen Betreuungspersonen und Vertrauenspersonen wurden nach ihren Einschätzungen zu alternativen Vorschlägen zur Regelung der WfbM-Entgelte befragt. Die aktuell bestehende Situation eines Mischeinkommens aus WfbM-Entgelt und ggf. aufstockender Grundsicherung bzw. Rente wegen voller Erwerbsminderung finden

rund 88% der Befragten in Ordnung (davon 74% voll und ganz, 14% in Ordnung). 83% der Befragten stimmen zu, dass nach einem Wechsel eine Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt höher entlohnt werden sollte als eine Werkstatttätigkeit – dieses Ergebnis ist damit ähnlich dem Befragungsergebnis der Werkstattbeschäftigten. Ebenso viele (82%) erachten eine stabile Entlohnungsstruktur als vorteilhaft, ohne dass (monatliche) Schwankungen auftreten. Jeweils 14 und 15% der Befragten stehen diesen Vorschlägen eher ablehnend gegenüber. Für die Umsetzung einer leistungsorientierten Differenzierung der WfbM-Entgelte sprechen sich über zwei Drittel (68%) der befragten Angehörigen, Vertrauten und Betreuungsverantwortlichen aus – bei den Werkstattbeschäftigten selbst fiel die Zustimmung hierzu deutlich höher aus (s.o.). Ein höheres Entgelt für Arbeit auf einem Außenarbeitsplatz befürworten etwa 65% der Angehörigen, Vertrauten und Betreuungsverantwortlichen, also etwa ebenso viele wie bei den Werkstattbeschäftigten selbst (66%). Die Zustimmung zu dem Vorschlag gleicher Entgelthöhen für alle Werkstattbeschäftigten liegt bei den Angehörigen, Vertrauten und Betreuungsverantwortlichen insgesamt bei 43%, das sind gut 9 Prozentpunkte weniger als der Zustimmungswert unter den Werkstattbeschäftigten zu dieser Frage.

**Tabelle 54: Optionen zum Entgeltsystem aus Sicht von Angehörigen, Betreuenden und Vertrauten der WfbM-Beschäftigten**

	Keine Zustimmung	Zustimmung	Keine Angabe
Alle Menschen in der Werkstatt sollen gleich viel Entgelt bekommen.	53,5	42,7	3,8
Die Menschen in der Werkstatt, die mehr leisten können, sollen mehr Entgelt bekommen als Menschen in der Werkstatt, die weniger leisten können.	29,0	67,8	3,2
Für die Arbeit auf einem ausgelagerten Arbeitsplatz der Werkstatt (Außenarbeitsplatz) sollte es mehr Entgelt geben als für die Arbeit in der Werkstatt.	31,4	64,6	4,0
Wenn jemand aus der Werkstatt in einen Betrieb wechselt, soll die Person mehr Entgelt bekommen als in der Werkstatt.	13,6	82,6	3,8
Es ist in Ordnung, wenn einige Menschen mit Behinderung in der Werkstatt neben ihrem Entgelt noch Grundsicherung erhalten.	8,8	88,0	3,3
Der Lohn für die Arbeit in der Werkstatt sollte von Monat zu Monat gleich bleiben, also wenig schwanken.	14,5	81,6	3,9

Quelle: infas. Angaben in Prozent, n=2.510 Befragte. Keine Zustimmung: Summe Stimme gar nicht zu/ Stimme eher nicht zu. Zustimmung: Summe Stimme voll und ganz zu/ Stimme eher zu.

### 6.2.5 Entgeltreformen: Die Sicht von Werkstattträten und Frauenbeauftragten

Wie bei den Befragungen der aktiven und ehemaligen WfbM-Beschäftigten wurden auch die Werkstattträte und Frauenbeauftragte in einer offenen Abfrage<sup>565</sup> zur Formulierung eigener Verbesserungsvorschläge zum aktuellen WfbM-Entgeltsystem aufgefordert. Hierzu wird von den Werkstattträten mit großem Abstand am häufigsten die Einführung des Basisgelds genannt. Auch Frauenbeauftragte nennen dieses teilweise als Verbesserungsvorschlag. Zwei häufig formulierte

<sup>565</sup> Standardisierte Aussagen zur Ausgestaltung des Entgeltsystems sind für Werkstattträte und Frauenbeauftragte im Vergleich mit aktuellen und ehemaligen Werkstattbeschäftigten in Abschnitt 5.3 zusammengefasst.



Änderungswünsche beider Gremien bilden zum einen die Verbesserung der Qualität, Menge und Bezahlung der Aufträge aus der Wirtschaft und zum anderen die Forderung nach einem insgesamt erhöhten Entgelt für die Werkstattbeschäftigten, um davon ohne Grundsicherung leben zu können. Werkstattträte und Frauenbeauftragte finden zudem jeweils, dass das Entgelt nicht mehr auf die Grundsicherung angerechnet werden sollte. Darüber hinaus sprechen sich relativ viele Werkstattträte und Frauenbeauftragte auch für eine stärker leistungsabhängige Bezahlung aus.

In den qualitativen Interviews wurden von den Werkstattträten nur vereinzelt Vorschläge zur Verbesserung oder Neugestaltung des bestehenden Entgeltsystems gemacht. Jedoch waren sich alle interviewten Werkstattträte darüber einig, dass die Arbeitsleistung von WfbM-Beschäftigten einer deutlich höheren Entlohnung bedarf, auch um die gesellschaftliche Wertschätzung und Anerkennung der WfbM-Arbeit stärker zu betonen. Neugestaltungsideen zum Entgeltsystem sollten vor allem daran ansetzen, Werkstattverdienste nicht mehr mit der Grundsicherung zu verrechnen. Das Werkstattentgelt solle zu größeren Teilen anrechnungsfrei bleiben.<sup>566</sup> Zusammen mit einer Erwerbsminderungsrente sei das monatliche Auskommen von WfbM-Beschäftigten zwar einigermaßen ausreichend. Wenn Menschen einer Vollzeit-Beschäftigung in einer WfbM nachgingen, sollten diese nicht auf Sozialleistungen angewiesen sein. Dies sei auch von symbolischer Bedeutung, da sich auch die WfbM-Beschäftigten als Teil des Arbeitsmarktes bzw. als Teil der arbeitenden Gesellschaft verstehen.

Angesprochen auf die bestehenden Entgeltalternativen (z.B. Basisgeld, Mindestlohn etc.) zeigen sich die interviewten Werkstattträte uneinig. Einige präferieren das Basisgeld-Modell inklusive Steigerungsbetrag unter Beibehaltung der Schutzrechte bzw. des arbeitnehmerähnlichen Status, andere sprechen sich für den Mindestlohn aus und kritisieren in diesem Zusammenhang den arbeitnehmerähnlichen Status. In allen Fällen soll eine Verbesserung oder Neugestaltung der bestehenden Entgeltordnung dazu führen, dass WfbM-Beschäftigte von ihrem „Lohn“ unabhängig von Sozialleistungen leben und gesellschaftlich teilhaben können.

### 6.3 Alternative Vergütungsmodelle

Im Folgenden werden die Auswirkungen einiger der hier dargestellten Reformvorschläge einerseits auf die Einkommenssituation der Beschäftigten und andererseits auf die öffentlichen Haushalte berechnet.

Einige der genannten Vorschläge beinhalten nur leichte Veränderungen innerhalb des derzeitigen Entgeltsystems, während andere das Entgeltsystem grundsätzlich reformieren wollen. Allen gemeinsam ist, dass begleitende Rehabilitationsleistungen unverändert fortbestehen sollen, d.h. begleitende Dienste nach § 10 WVO sollen ebenso erhalten bleiben wie begleitende Maßnahmen nach § 5 Abs. 3 WVO, ausreichende Erholungspausen nach § 6 Abs. 1 WVO und individuelle Anpassungen der Arbeitszeit nach § 6 Abs. 2 WVO. Vielfach wird auch gefordert, die geltenden Regelungen zum Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente beizubehalten (vgl. dazu auch Abschnitt 5.5.2.4.2).

---

<sup>566</sup> „Aber wenn sich der Bund irgendwas überlegen möchte, wie man den Menschen was Gutes tun kann, dann müsste das irgendwie von der Grundsicherung ausgekoppelt werden. Weil, so wird der Staat immer kommen und sagen. Ihr kriegt mehr und ich behalte das ein.“

Aus den oben dargestellten Fachbeiträgen, Stellungnahmen und Einschätzungen, die in den quantitativen und qualitativen Befragungen geäußert wurden, lassen sich einige Reformziele herausarbeiten, über die weitgehend Konsens besteht:

- Die monatlichen Entgelte sollen gegenüber dem derzeitigen Niveau deutlich angehoben werden.
- Die monatliche Entgeltzahlung soll, wie bei regulären Beschäftigungsverhältnissen, vom Arbeitgeber und somit „aus einer Hand“ gezahlt werden.
- Insbesondere soll die Angewiesenheit auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung beseitigt werden, indem ein Entgelt auf existenzsicherndem Niveau gezahlt wird.
- Das Entgelt soll gleichbleibend und ohne Schwankungen gezahlt werden, d.h. es soll weder in Abhängigkeit von den Schwankungen der wirtschaftlichen Leistung der WfbM noch in Abhängigkeit von Anrechnungsregelungen auf Grundsicherung variieren.
- Unterschiedliche Leistungen der Beschäftigten sollen auch unterschiedlich vergütet werden, um Leistungsunterschiede ähnlich wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anzuerkennen. Die Kriterien zur leistungsbezogenen Bemessung unterschiedlicher Entgelte sollen offengelegt werden und möglichst einheitlich und nachvollziehbar sein.
- Durch die Erfüllung der bisher genannten Kriterien wird als weiteres Kriterium eine bessere Transparenz des Entgeltsystems erreicht.
- In einem Teil der Stellungnahmen wird eine Angleichung an die Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes auch insoweit angeregt, als eine Vergütung in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns gezahlt werden soll. Da die Werkstätten nach den vorliegenden Daten über ihre Wirtschaftsergebnisse zu einer solchen Lohnzahlung alleine nicht in der Lage sein dürften, wird diese Anregung mit der Forderung eines steuerfinanzierten Lohnkostenzuschusses verknüpft.
- Übergänge in eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sollen *individuell* gefördert werden, indem die an einem Übergang interessierten Beschäftigten in ihrer Motivation bestärkt, umfassend beraten und beim Übergang unterstützt werden.
- Diese Übergänge sollen auch *strukturell* unterstützt werden, indem in den Werkstätten ein Übergangsmanagement etabliert und für die Werkstätten Anreize in Form von Übergangsprämien gezahlt werden.
- Den besonderen Unterstützungsbedarfen der Beschäftigten soll durch Beibehaltung ihrer Schutzrechte und Fortführung rehabilitativer Maßnahmen Rechnung getragen werden, sowohl in der WfbM als auch flankierend bei einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Noch uneinheitlich wird beurteilt, ob im Falle einer Orientierung am Mindestlohn die erhöhten Rentenzahlungen fortgeführt werden sollten. Einige der befragten Werkstattdleitungen sind der Ansicht, dass eine konsequente Einführung des Mindestlohns mit einer Beibehaltung des sogenannten „Rentenprivilegs“ nicht vereinbar sei. Die Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen sehen darin einen notwendigen Nachteilsausgleich, der beibehalten werden müsse, um eine Situationsverschlechterung insbesondere in Form von Altersarmut zu vermeiden.

Die Diskussion dieser Frage betrifft zwei Funktionen dieses Nachteilsausgleichs, die bei der Umsetzung von Alternativen möglicherweise auf andere Weise erfüllt werden: zum einen die Absicherung gegen Armut während der Erwerbstätigkeit durch die Erwerbsminderungsrente nach 20 Jahren und zum anderen die Absicherung gegen Armut im Rentenalter, wenn die zuvor gezahlten Beiträge zu niedrig waren.

- Erforderlich wäre eine Reform des behinderungsbedingten Nachteilsausgleichs in der Rentenversicherung. Hier könnten entweder die erhöhten Beiträge als Leistung zur Teilhabe und Nachteilsausgleich statt an den Beschäftigungsort WfbM an den behinderungsbedingten Nachteil geknüpft werden, oder es könnte ein Ausgleich auf der Leistungsseite im Rahmen einer Reform des Grundrentenzuschlags erfolgen (vgl. Abschnitt 5.5.2.4.2).<sup>567</sup>

Somit können beide Funktionen, die derzeit in Form erhöhter vom Bund getragener Rentenbeiträge erfüllt werden, im Rahmen der alternativen Vergütungsmodelle auf andere Weise erfüllt werden, ohne dass die derzeitige arbeitsplatzbezogene Sonderregelung im Rahmen des Rentenrechts fortgeführt werden müsste. Im Hinblick auf die Motivation, auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln, würde damit eine der häufig genannten Hürden wegfallen.

Im Folgenden werden die beschriebenen Alternativvorschläge jeweils geprüft. Dabei werden sowohl die Auswirkungen für WfbM-Beschäftigte (anhand der bekannten Durchschnittsbeträge) als auch die finanziellen Gesamteffekte geschätzt. Im Hinblick auf die Einkommenssituation der Beschäftigten wird unterschieden, wie die veränderte Entgelthöhe mit dem Bezug von Grundsicherung oder einer Erwerbsminderungsrente interagiert. Beides wird für die Wohnsituation in Privathaushalten berechnet, weil die oben dargestellte Einkommensheranziehung in Einrichtungen mit dem BTHG seit dem Jahr 2020 abgeschafft wurde und daher für zukunftsorientierte Alternativen nicht mehr relevant ist.

Die Berechnungen werden zunächst auf Basis des Jahres 2019 vorgenommen, da für dieses Jahr gesicherte statistische Daten vorliegen und sich auch die Befragung der Werkstattleitungen auf dieses Jahr bezog. Anschließend werden sie für das Jahr 2023 geschätzt. Bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung haben sich an mehreren Stellen markante Veränderungen ergeben:

- Der Grundbetrag als eine Komponente des Werkstattentgelts wurde über mehrere Jahre sukzessive angehoben. Seit Januar 2023 liegt er bei 126 Euro pro Monat.
- Die Grundsicherung wurde ab Januar 2023 in das Bürgergeld überführt. Damit ging eine Erhöhung des Regelbedarfs um 12% einher. Der im Jahr 2023 geltende Betrag der Regelbedarfsstufe 1 liegt bei 502 Euro, dies sind 18% mehr als im Jahr 2019. Diese Entwicklung und die Entwicklung der zusätzlich geleisteten Wohnkosten beeinflussen die Möglichkeit, mit einem bestimmten Einkommen von Leistungen der Grundsicherung unabhängig zu werden.
- Der Mindestlohn wurde im Oktober 2022 auf 12 Euro pro Stunde angehoben, dies sind 31% mehr als der im Jahr 2019 geltende Betrag.
- Weitere Rechengrößen wie die Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV und das in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelte Durchschnittsentgelt haben sich ebenfalls verändert.
- Auch die Beitragssätze der Sozialversicherung haben sich leicht erhöht, der Beitragsanteil von kinderlosen Beschäftigten ist von 20,075% im Jahr 2019 um 2,5% auf 20,575% im 1. Halbjahr 2023 gestiegen.

---

<sup>567</sup> Eine solche Modifikation müsste insofern kostenneutral bleiben, als lediglich das jetzt schon gezahlte Niveau der Altersrenten garantiert würde.

Zur Entwicklung der Werkstattbeschäftigung und der Werkstattentgelte liegen noch keine Daten für die Jahre 2022 und 2023 vor, so dass hierzu in Fortschreibung der Entwicklung der vergangenen Jahre Annahmen gemacht werden müssen.

- Die Zahl der Werkstattbeschäftigten ist seit 2019 leicht zurückgegangen, was in den Jahren 2020 und 2021 auch durch die Corona-Pandemie bedingt sein kann. In den Jahren vor 2019 waren noch kontinuierliche Steigerungen zu beobachten. Mangels genauerer Daten gehen wir davon aus, dass der Durchschnitt des Jahres 2020 mit rd. 275.000 Beschäftigten fortgeschrieben werden kann.
- Daten zur aktuellen Höhe des Arbeitsentgelts liegen zwar noch nicht vor, aber die Entgeltentwicklung bis zum Jahr 2021 hat gezeigt, dass das monatliche Arbeitsentgelt trotz der Anhebung des Grundbetrages in den Jahren 2020 und 2021 etwa gleich geblieben ist, so dass davon auszugehen ist, dass der Steigerungsbetrag entsprechend niedriger ausgefallen ist. So hatten auch viele Werkstattleitungen in der ISG-Befragung bestätigt, dass die Anhebung des Grundbetrags zumindest teilweise durch Absenkung des Steigerungsbetrags kompensiert werde. Da die Entgelte in den Jahren 2019 bis 2021 nahezu konstant geblieben sind, gehen wir von einer nur geringfügigen Erhöhung von etwa 2% bis zum Jahr 2023 aus. Wenn dies Annahme zutrifft, beträgt das aktuelle Werkstattentgelt 229 Euro pro Monat.

**Tabelle 55: Durchschnittliche Werkstattentgelte in den Jahren 2019 und 2023**

Komponente	Berechnung 2019 Euro pro Monat	Schätzung 2023 Euro pro Monat
<b>Grundbetrag</b>	80	126
<b>Steigerungsbetrag</b>	97	55
<b>AFöG (Durchschnitt)</b>	48	48
<b>Summe</b>	225	229

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Schätzung und Berechnung des ISG

Zur Höhe des Bürgergeldes ist zwar der aktuelle Regelbedarf im Jahr 2023 bekannt, aber noch nicht der gesamte Bürgergeldanspruch einschließlich der Wohnkosten. Nach einer Fortschreibung, die das ISG fortlaufend vornimmt,<sup>568</sup> beträgt der Bedarf einer alleinlebenden Person an Bürgergeld im Jahr 2023 im Bundesdurchschnitt 936 Euro pro Monat, dies setzt sich zusammen aus dem Regelbedarf von 502 Euro, einer Bruttokaltmiete von 335 Euro und Heizkosten von 99 Euro pro Monat.

Auf dieser Grundlage lässt sich das durchschnittlich verfügbare Einkommen von WfbM-Beschäftigten im Jahr 2023 (Status quo) schätzen, mit dem die Ergebnisse der Alternativberechnungen verglichen werden können. Von einem angenommenen Werkstattentgelt in Höhe von 229 Euro pro Monat bleiben das AFöG in durchschnittlicher Höhe von 48 Euro und ein weiterer Freibetrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII in Höhe von 122 Euro anrechnungsfrei (Tabelle 56). Bringt man das verbleibende anzurechnende Einkommen vom angenommenen Grundsicherungsbedarf in Höhe von 936 Euro in Abzug, verbleibt ein Anspruch auf ergänzende Grundsicherungsleistung in Höhe von 877 Euro.

<sup>568</sup> Im Rahmen des Auftrags „Informationsbasis Sozialhilfe“ des BMAS werden Wohnkosten und Heizkosten anhand der entsprechenden Preisindizes fortgeschrieben, die das Statistische Bundesamt zeitnah veröffentlicht. Im Jahr 2019 war nach dieser Fortschreibung der Bedarf einer alleinlebenden Person im Bundesdurchschnitt auf 811 Euro beziffert worden, was dem statistisch ausgewiesenen Durchschnitt von 810 Euro recht gut entspricht.

Zuzüglich zum WfbM-Entgelt ergibt sich damit ein verfügbares Einkommen von 1.106 Euro pro Monat.

**Tabelle 56: Durchschnittlich verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug im Jahr 2023 (geschätzt)**

		Deutschland
WfbM-Entgelt		229
davon anrechnungsfrei	AFöG	48
	Freibetrag § 82 (3) SGB XII	122
Anrechnungsbetrag		59
Grundsicherungsbedarf (geschätzt)		936
abzüglich Anrechnungsbetrag		877
Verfügbares Einkommen		
WfbM-Entgelt		229
Grundsicherungsanspruch		877
<b>Summe verfügbares Einkommen</b>		<b>1.106</b>

Quelle: Durchschnittliche WfbM-Entgelte, Berechnung der Grundsicherung; Schätzungen des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

In einer überschlägigen Kalkulation lässt sich die Bruttoeinkommensschwelle ermitteln, oberhalb derer kein Anspruch auf Grundsicherung mehr besteht. Auf dem Niveau von 2019 lag diese Schwelle im Bundesdurchschnitt bei 1.421 Euro brutto, dies entsprach 35,6 Wochenstunden à 9,19 Euro pro Stunde, dem seinerzeit geltenden Mindestlohn. Da der Mindestlohn bis zum Jahr 2023 stärker gestiegen ist als der Bedarf an Grundsicherung, hat sich diese Schwelle verändert. Nun besteht oberhalb eines Bruttomonatsentgelts von 1.570 Euro kein Anspruch mehr auf Leistungen der Grundsicherung. Dieses Monatsentgelt entspricht 30,1 Stunden pro Woche à 12 Euro, dem derzeit geltenden Mindestlohn.<sup>569</sup>

Eine entsprechende Schätzung des Status-Quo-Einkommens im Jahr 2023 bei Bezug einer Erwerbsminderungsrente kann folgendermaßen vorgehen: Im Jahr 2019 betrug die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente nach einer Wartezeit von 20 Jahren 826,12 Euro netto pro Monat (Abschnitt 3.1.3). Zwei Jahre später, im Jahr 2021, war dieser Durchschnittsbetrag um 4,4% auf 862,49 Euro pro Monat gestiegen. Schreibt man diese Steigerung um 9,0% in zwei Jahren im weiteren Zwei-Jahres-Zeitraum bis 2023 fort, ergibt sich für dieses Bezugsjahr eine Erwerbsminderungsrente in Höhe von 900,46 Euro netto (bzw. 992,51 Euro brutto).<sup>570</sup> Wenn zum Werkstattentgelt von 229 Euro pro Monat eine Erwerbsminderungsrente in Höhe von 900 Euro pro Monat hinzukommt, besteht kein Anspruch mehr auf ergänzende Grundsicherung. Das verfügbare Einkommen beträgt in diesem geschätzten Falle im Durchschnitt 1.129 Euro pro Monat (Tabelle 57).

<sup>569</sup> Das Bruttoentgelt, das erforderlich ist, um die Grundsicherungsschwelle zu überschreiten, variiert im Durchschnitt der Bundesländer, wie die oben vorgenommene Modellberechnung für Hamburg und Sachsen gezeigt hat (vgl. Abschnitt 3.1.2).

<sup>570</sup> Zum 1. Juli 2022 wurde der aktuelle Rentenwert um 5,35 % und der aktuelle Rentenwert (Ost) um 6,12 % angehoben. Zum 1. Juli 2023 stieg der aktuelle Rentenwert um 4,39 % und der aktuelle Rentenwert (Ost) um 5,86 %. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die durchschnittlich gezahlte Erwerbsminderungsrente (netto) im Jahr 2023 vermutlich oberhalb der mit einem Zuwachs von 9,0% geschätzten 900 Euro liegt, so dass die hier vorgenommene Schlussfolgerung bezüglich des Grundsicherungsanspruchs auf einer vorsichtigen Annahme beruht.

**Tabelle 57: Durchschnittlich verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente im Jahr 2023 (geschätzt)**

	<b>Deutschland</b>
WfbM-Entgelt	229
Erwerbsminderungsrente (netto)	900
Grundsicherungsanspruch	0
<b>Verfügbares Einkommen</b>	<b>1.129</b>

Quelle: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistik der Rentenversicherung; Schätzungen des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Mit diesen Status-quo-Einkommen des Jahres 2023: 1.106 Euro einschließlich ergänzender Grundsicherung bzw. 1.129 Euro bei Bezug einer durchschnittlichen Erwerbsminderungsrente, werden im Folgenden die verfügbaren Einkommen verglichen, die sich aus den Alternativvorschlägen ergeben.

### 6.3.1 Anhebung des AFöG

Von der CDU/CSU-Fraktion wurde im Jahr 2020 der Vorschlag unterbreitet, die Anhebung des Grundbetrags von 80 Euro auf 119 Euro rückgängig zu machen.<sup>571</sup> Stattdessen solle das steuerfinanzierte AFöG, das derzeit bis zu 52 Euro beträgt, in der Form an das Ausbildungsgeld gekoppelt werden, dass die Erhöhung um 39 Euro – von 80 Euro auf 119 Euro – auf das Arbeitsförderungsgeld aufgeschlagen wird.<sup>572</sup> Dieses wäre folglich in Höhe von monatlich 91 Euro zu zahlen. Außerdem soll das neue AFöG gemäß diesem Vorschlag nicht mehr bei 351 Euro Monatseinkommen gekappt, sondern an alle WfbM-Beschäftigten voll ausgezahlt werden. Im Ergebnis würden WfbM-Beschäftigte je nach ihrer sonstigen Entgelthöhe unterschiedlich stark profitieren: Auch Beschäftigte mit einem monatlichen Entgelt von 299 Euro oder mehr würden das volle AFöG erhalten. Dieser Vorschlag würde eine Ausweitung der steuerlichen Finanzierung darstellen, um zu verhindern, dass WfbM mit geringem Arbeitsergebnis gezwungen werden, die Anhebung des Grundbetrags durch eine Kürzung des Steigerungsbetrags zu kompensieren.

In der folgenden Modellrechnung wird der Grundbetrag bei 80 Euro pro Person und Monat konstant gehalten. Der durchschnittliche Steigerungsbetrag wird in Höhe der Differenz zwischen dem durchschnittlich aus dem Arbeitsergebnis der WfbM finanzierten Anteil des Arbeitsentgelts von 177 Euro (2019) bzw. 181 Euro (2023) und dem Grundbetrag angesetzt, dies entspricht 97 Euro im Jahr 2019 bzw. 101 Euro im Jahr 2023 (Tabelle 58). Verändert wird auch das AFöG, das dem Vorschlag entsprechend im Jahr 2019 mit 91 Euro und im Jahr 2023 mit 98 Euro angesetzt wird. Dadurch würde sich das Werkstattentgelt im Jahr 2019 von 225 Euro auf 268 Euro pro Monat erhöhen, was für die Beschäftigten einen Einkommenszuwachs in Höhe von 43 Euro pro Monat bedeuten würde. Da auch das erhöhte AFöG bei der Prüfung eines Anspruchs auf Grundsicherung anrechnungsfrei wäre, bliebe bei dieser Reform ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung in Höhe von 748 Euro bestehen. Zusammen mit dem erhöhten Werkstattentgelt beträgt das verfügbare Einkommen 1.016 Euro, dies sind 43 Euro bzw. 4% mehr als das verfügbare Einkommen im Jahr 2019 zum Status quo.

<sup>571</sup> Im Januar 2023 wurde der Grundbetrag auf 126 Euro angehoben. Der hier diskutierte Vorschlag ging noch von einer Anhebung auf 119 Euro aus.

<sup>572</sup> CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2020): Werkstatt 2020 – Gut aufgestellt auch in Zukunft. Position Nr. 1: Werkstattbeschäftigte gerecht entlohnen – Mitbestimmung auf Bundesebene sichern, Berlin.

Im Jahr 2023 würde bei dieser Änderung ein Werkstattentgelt von 279 Euro erzielt, das um 877 Euro Grundsicherungsleistung auf 1.156 Euro aufgestockt würde, dies wären 50 Euro bzw. 5% mehr als beim Status quo des Jahres 2023, der in Tabelle 56 ausgewiesen wird.

**Tabelle 58: Alternative 1: Erhöhtes AFÖG mit ergänzender Grundsicherung**

<b>Werkstattentgelt</b>	<b>Jahr 2019 Euro pro Monat</b>	<b>Jahr 2023 Euro pro Monat</b>
<b>Grundbetrag</b>	80	80
<b>Steigerungsbetrag</b>	97	101
<b>AFÖG neu</b>	91	98
<b>Summe</b>	268	279
<b>Leistung der Grundsicherung</b>	748	877
<b>Verfügbares Einkommen</b>	1.016	1.156
<b>Mehreinkommen gegenüber Status quo</b>		
bei Bezug von Grundsicherung	43	50
Unterschied in %	4%	5%

Quelle: CDU/CSU-Fraktion (2020), Berechnung des ISG 2023

Wenn statt der ergänzenden Grundsicherungsleistung eine Erwerbsminderungsrente in durchschnittlicher Höhe von 826 Euro (2019) bzw. 900 Euro (2023) bezogen wird (Tabelle 59), steigt das verfügbare Einkommen auf 1.094 Euro (2019) bzw. 1.179 Euro (2023). Der Abstand gegenüber dem Status-quo-Einkommen bleibt gleich, aber in diesem Falle wäre keine ergänzende Grundsicherung mehr erforderlich.

**Tabelle 59: Alternative 1: Erhöhtes AFÖG bei Bezug einer Erwerbsminderungsrente**

<b>Werkstattentgelt</b>	<b>Jahr 2019 Euro pro Monat</b>	<b>Jahr 2023 Euro pro Monat</b>
<b>Grundbetrag</b>	80	80
<b>Steigerungsbetrag</b>	97	101
<b>AFÖG neu</b>	91	98
<b>Summe</b>	268	279
<b>Erwerbsminderungsrente</b>	826	900
<b>Verfügbares Einkommen</b>	1.094	1.179
<b>Mehreinkommen gegenüber Status quo</b>		
bei Bezug einer Erwerbsminderungsrente	43	78
Unterschied in %	4%	7%

Quelle: CDU/CSU-Fraktion (2020), Berechnung des ISG 2023

Das Ziel, eine Angewiesenheit auf Leistungen der Grundsicherung zu vermeiden, würde mit diesem Vorschlag nicht durchgängig erreicht. Nur beim Bezug einer Erwerbsminderungsrente wären ergänzende Leistungen der Grundsicherung entbehrlich. Auch eine spürbare Anhebung des Werkstattentgelts wird damit nicht erreicht, allerdings stünde ein größerer Betrag für die Zahlung des leistungsabhängigen Steigerungsbetrags zur Verfügung, was eine (auch von vielen befragten Beschäftigten gewünschte) stärkere Leistungsdifferenzierung der Entgelte ermöglichen würde. Die Zusammensetzung des Entgelts bleibt aber mit weiterhin drei Komponenten so wenig transparent

wie das derzeitige System. Auswirkungen auf den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt hätte diese Regelung nicht.

### 6.3.2 Grund- bzw. Basiseinkommen durch steuerfinanzierten Entgeltzuschuss

Die Werkstattträte Deutschland (WRD) haben im Juni 2019 die Einführung eines Basisgeldes für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen vorgeschlagen.<sup>573</sup> Dieses Basisgeld soll 70% des durchschnittlichen Nettoentgelts von Arbeitnehmer\*innen in Deutschland betragen, das in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ermittelt wird. Im Jahr 2019 lag dieses Durchschnittsentgelt bei 2.079 Euro pro Monat, 70% davon entsprechen einem Betrag in Höhe von 1.455 Euro pro Monat. Dieser Betrag soll steuerfrei und ohne Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen gezahlt werden. Das Werkstattentgelt soll in Höhe von 177 Euro (Grundbetrag und Steigerungsbetrag) zusätzlich zum Basisgeld gezahlt werden (Tabelle 60), wobei der Steigerungsbetrag einen Spielraum für leistungsbezogene Unterschiede belässt. Beide Entgeltkomponenten sollen durch die WfbM an die Beschäftigten ausgezahlt werden, um eine Entgeltzahlung „aus einer Hand“ zu gewährleisten. Für die WfbM-Beschäftigten ergibt sich daraus die folgende Einkommenssituation:

**Tabelle 60: Alternative 2: Einführung eines Basisgeldes**

Einkommensberechnung	Jahr 2019	Jahr 2023
	Euro pro Monat	Euro pro Monat
<b>Grundbetrag</b>	80	126
<b>Steigerungsbetrag</b>	97	55
<b>Basisgeld 70% vom Durchschnittsverdienst</b>	1.455	1.659
<b>Verfügbares Einkommen</b>	1.633	1.840
<b>Mehreinkommen gegenüber Status quo</b>		
bei Bezug von Grundsicherung	660	734
Unterschied in %	68%	66%
bei Bezug von Erwerbsminderungsrente	582	711
Unterschied in %	55%	63%

Quelle: WRD (2019), Berechnung des ISG 2023

Im Jahr 2019 hätte nach diesem Modell das verfügbare Monatseinkommen eines WfbM-Beschäftigten bei 1.633 Euro gelegen. Dieser Betrag liegt um 660 Euro über dem Status quo-Einkommen inklusive Grundsicherung des Jahres 2019.

Im Jahr 2023 entspricht dem ein Basisgeld in Höhe von 1.659 Euro. Rechnet man diesen Betrag zu dem von der Werkstatt übernommenen Anteil in Höhe von 181 Euro (Grundbetrag und geschätzter Steigerungsbetrag 2023) hinzu, so steigt das verfügbare Einkommen auf 1.840 Euro pro Monat, dies sind 734 Euro bzw. 66% mehr als das Status quo-Einkommen inklusive Grundsicherung des Jahres 2023.

Das verfügbare Einkommen bei Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente ist im Durchschnitt gleich hoch, da das Basisgeld im Durchschnitt höher ist als die Erwerbsminderungsrente und deshalb von den Beschäftigten gewählt würde. Im Vergleich zu dem Status quo-Einkommen mit Bezug einer

<sup>573</sup> Werkstattträte Deutschland e.V. 2019.



Erwerbsminderungsrente ergibt sich ein etwas niedrigeres Mehreinkommen, das aber mit 582 Euro (2019) bzw. 711 Euro (2023) immer noch deutlich höher ausfällt als das nach derzeitigem Entgeltsystem bezogene Einkommen einschließlich Erwerbsminderungsrente.

Sonderzahlungen kämen (dem Vorschlag zufolge) ggf. noch hinzu, und – wie bei den meisten der hier präsentierten Vorschläge – bleiben begleitende RehaMaßnahmen unverändert bestehen. Auch die erhöhte Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung auf Grundlage von 80% der Bezugsgröße soll diesem Vorschlag zufolge beibehalten werden. Dabei soll das Basisgeld mit Ansprüchen auf eine Erwerbsminderungsrente verrechnet werden, d.h. nur in den wenigen Fällen, in denen eine Erwerbsminderungsrente höher ist als das Basisgeld, käme ein Differenzbetrag aus der Rentenkasse hinzu. Eine Angewiesenheit auf Leistungen der Grundsicherung würde entfallen.

Da das Basisgeld unabhängig vom Umfang der Arbeitszeit gezahlt werden soll, erhalten Teilzeitbeschäftigte den gleichen Betrag wie Vollzeitbeschäftigte. Dies wird damit begründet, dass eine Teilzeitbeschäftigung in einer WfbM in der Regel nicht aus freier Entscheidung gewählt werde, sondern in den Fällen, in denen ein höherer Arbeitsumfang „wegen Art oder Schwere der Behinderung“ (§ 6 Abs. 2 WVO) nicht möglich sei. Zudem sollen nach dem Vorschlag auch voll erwerbsgeminderte Personen das Basisgeld erhalten, die nicht in einer WfbM tätig sind.

Einen ähnlichen Vorschlag hat die BAG WfbM im September 2022 unter der Bezeichnung eines „Grundeinkommens“ veröffentlicht.<sup>574</sup> Auch hier besteht das Einkommen aus zwei Teilen: Aus einem öffentlich finanzierten Grundeinkommen als steuerfinanzierter Sozialleistung und aus einem anrechnungsfreien Werkstattentgelt, das den Grundbetrag und einen individuellen Steigerungsbetrag umfasst und wie bisher durch die Werkstatt erwirtschaftet wird.<sup>575</sup> Beides soll insgesamt durch die Werkstatt und somit „aus einer Hand“ an die Beschäftigten ausgezahlt werden. Zur Höhe des Grundeinkommens enthält das Positionspapier keine konkreten Angaben. In einer Berechnung der Auswirkungen hat Kaltenborn (2022, unveröff.) hierfür vier Beträge angenommen, die zwischen 1.254 Euro und 1.552 Euro monatlich liegen. Vereinfachend lässt sich daraus ein Mittelwert bilden, der rd. 1.400 Euro beträgt. Da dieser Betrag nur geringfügig unter dem des Basisgeldes 2019 liegt, führt er zu einem vergleichbaren Ergebnis.

Für diesen Vorschlag spricht, dass das Einkommen der Beschäftigten deutlich steigen würde. Ein Bedarf an ergänzenden Leistungen der Grundsicherung könnte vermieden werden. Zudem wäre das Entgeltsystem transparenter als bisher, da es „aus einer Hand“ gezahlt würde. Das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis und damit einhergehende Nachteilsausgleiche bleiben bei diesem Vorschlag erhalten. Auch der Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente nach 20 Jahren Wartezeit soll erhalten bleiben, allerdings wird diese nicht zusätzlich gezahlt, sondern es soll ein Wahlrecht zwischen Grundeinkommen und Erwerbsminderungsrente bestehen, so dass die Beschäftigten den jeweils höheren Betrag erhalten.

Kritisch ist zu diesem Vorschlag anzumerken, dass die Entlohnung weitgehend vereinheitlichend erfolgen würde; Spielräume für leistungsbezogene Abstufungen blieben gering. Im Hinblick auf einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt würde der monetäre Anreiz entfallen, da Entgelte auf dem Mindestlohniveau eher niedriger ausfallen würden. Die höheren WfbM-Entgelte in Verbindung mit höheren Rentenanwartschaften und weiteren Vorteilen wie der Bereitstellung eines Fahrdienstes

---

<sup>574</sup> BAG WfbM 2022.

<sup>575</sup> Der individuelle Steigerungsbetrag soll „mittels einer transparenten und nachvollziehbaren Entgeltordnung“ ermittelt werden, die auf einer „bundesweiten Rahmenentgeltordnung“ basiert (BAG WfbM 2022, S. 4).

würden einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eher entgegenstehen. Für einen Übergang bliebe dann nur der Anreiz, aus Statusgründen in einen regulären Betrieb zu wechseln, bestehen.

### 6.3.3 Vorschläge zum Mindestlohn

Die Einführung des Mindestlohns auch für Werkstattbeschäftigte wird in mehreren Varianten vorgeschlagen (vgl. auch Abschnitt 0). Der gesetzliche Mindestlohn wurde durch das seit Januar 2015 geltende Mindestlohngesetz (MiLoG) eingeführt und seitdem immer wieder angepasst. Es handelt sich um einen Bruttostundenlohn, von dem Sozialabgaben und ggf. Steuern abzuziehen sind. Im Jahr 2019 betrug der Mindestlohn 9,19 Euro.<sup>576</sup> Im Oktober 2022 wurde er auf 12,00 Euro erhöht.<sup>577</sup> Die Auswirkungen einer Orientierung am Mindestlohn werden zum einen – wie im Ersten Zwischenbericht des Projektes – anhand des im Jahr 2019 geltenden Mindestlohns überprüft.<sup>578</sup> Zum anderen wird im Folgenden berechnet, wie sich der seit Oktober 2022 geltende Mindestlohn in Höhe von 12,00 Euro pro Stunde auswirken würde. Dabei ist auch von Interesse, in welchem Verhältnis ein Mindestlohn in dieser Höhe zu dem derzeit geltenden Grundsicherungsniveau des seit Januar 2023 geltenden Bürgergeldes (Tabelle 56) und dem aktuellen Niveau der Erwerbsminderungsrente steht (Tabelle 57).

Zunächst ist zu klären, auf welchen Arbeitszeitumfang der Mindestlohn Anwendung finden soll. Dazu sind folgende Sichtweisen denkbar:

- Die reguläre Wochenarbeitszeit beträgt in Deutschland bis zu acht Stunden täglich,<sup>579</sup> hinzu kommen mindestens 30 Minuten Pausenzeit pro Tag (§ 4 ArbZG), die nicht vergütet werden. Die Arbeitszeit in einer WfbM soll nach § 6 Abs. 1 WVO „wenigstens 35 und höchstens 40 Stunden wöchentlich“ betragen. In der ISG-Befragung der Werkstattleitungen wurde ermittelt, dass die durchschnittliche Bruttoarbeitszeit bei 37,2 Stunden pro Woche liegt. Bei diesem Stundenumfang wird im Folgenden von einer durchschnittlichen Vollzeitbeschäftigung ausgegangen.
- In der gleichen Befragung wurde auch ermittelt, wie hoch die durchschnittliche Netto-Arbeitszeit bei einer Vollzeitstelle im Arbeitsbereich war („Wir meinen die Stunden, die übrig bleiben, wenn von der Beschäftigungszeit die Pausenzeit und die durchschnittliche Zeit für arbeitsbegleitende Maßnahmen abgezogen wird“). Diese Zeit lag bei durchschnittlich 29,2 Stunden pro Woche und somit um 8 Stunden unter dem empirisch ermittelten Vollzeitumfang.
- Nicht alle Werkstattbeschäftigten arbeiten in Vollzeit, sondern nach § 6 Abs. 2 WVO kann „wegen Art oder Schwere der Behinderung“ im Einzelfall auch eine kürzere Arbeitszeit vereinbart werden. Ein weiteres Ergebnis der ISG-Befragung von Werkstattleitungen besagt, dass 19,2% der Beschäftigten in Teilzeit arbeiten. Diese Teilzeit liegt aber überwiegend zwischen 50% und 100% des regulären Beschäftigungsumfangs: 12% der Beschäftigten arbeiten zwischen 25 und 34 Stunden, 7% zwischen 15 und 24 Stunden und nur 0,1% weniger als 15 Stunden pro Woche. Schätzt man den durchschnittlichen Stundenumfang anhand der Mittelwerte dieser Kategorien, ergibt sich in Werkstätten ein durchschnittlicher Teilzeitumfang von 25,8 Stunden pro Woche.

<sup>576</sup> Zweite Mindestlohnanpassungsverordnung vom 13. November 2018 (BGBl. I S. 1876), abgerufen über <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/mindestlohngesetz.html>.

<sup>577</sup> Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 28. Juni 2022 (BGBl. I Nr. 22, S. 969).

<sup>578</sup> Engels; Matta; Schütz; Eibelshäuser; Pracht; Welti & von Drygalski 2021, S. 60 ff.

<sup>579</sup> § 3 Satz 1 ArbZG.

Diese unterschiedlich angesetzten Arbeitszeiten sind zu berücksichtigen, wenn ein auf Stundenbasis angesetzter Mindestlohn in Modellrechnungen betrachtet wird. Dazu werden im Folgenden mehrere Vorschläge dargestellt:

- (3.1) Berechnung auf Basis der empirisch ermittelten Vollzeit-Arbeitszeit von 37,2 Std./ Woche; der WfbM-Anteil kommt hinzu (Virtuelle Denkwerkstatt – VDW; Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland – ISL) oder WfbM-Anteil und Lohnkostenzuschuss ergänzen sich zu Mindestlohniveau (BAG WfbM; Kaltenborn 2022 ausgehend von 38 Std./ Woche)
- (3.2) Berechnung auf Basis einer Netto-Arbeitszeit von 29,2 Std./ Woche; der Lohnkostenzuschuss erfolgt auf dem Mindestlohniveau, der WfbM-Anteil kommt ergänzend hinzu (ISG-Erhebung 2022)
- (3.3) Mindestlohn auf Basis eines Leistungsumfangs von 15 Std. pro Woche bzw. 3 Std. pro Tag bei voller Erwerbsminderung gem. § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI.

Der Eigenanteil der WfbM soll an die Stelle des bisherigen Grund- und Steigerungsbetrags treten und wie diese aus dem Arbeitsergebnis erwirtschaftet werden. Soweit er zum steuerlich subventionierten Mindestlohn hinzukommt, kann er für leistungsbezogene Differenzierungen der Entgelte verwendet werden.

Da der Mindestlohn an die Entgeltsituation auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anknüpft, werden bei der Berechnung dieser Entgeltvarianten auch die üblichen Regelungen der Sozialversicherungsbeiträge angewandt. Dabei ist sozialpolitisch zu entscheiden, ob der Nachteilsausgleich durch die erhöhten Rentenversicherungsbeiträge auf dem Niveau von 80% der Bezugsgröße beibehalten wird oder nicht. Soll dieser beibehalten werden, ist die Erhöhung des Rentenversicherungsbeitrags zukünftig an die behinderungsbedingt herabgesetzte Leistungsfähigkeit zu knüpfen und unabhängig vom Arbeitsplatz WfbM zu leisten.

Die Freibeträge, die bei der Prüfung eines Grundsicherungsanspruchs zu beachten sind, werden ebenfalls unter Bezugnahme auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zugrunde gelegt, indem sie nach § 11b SGB II und nicht nach § 82 SGB XII berechnet werden. Dafür spricht, dass die Freibetragsregelung des SGB XII von geringfügigen Zuverdiensten ausgeht, während die Freibetragsregelung des SGB II von einer umfangreicheren Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich ausgeht, wie sie hier vorgeschlagen wird.

#### 6.3.3.1 Mindestlohn bei durchschnittlicher Vollzeit

Einen weitreichenden Vorschlag zur Mindestlohnvergütung haben die Virtuelle Denkwerkstatt (VDW) und die Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL) erarbeitet.<sup>580</sup> Die Entlohnung soll auf der Grundlage des Mindestlohns erfolgen, wobei sich der Lohnkostenzuschuss im Regelfall aus dem Entgelt bemisst, das sich bei einer Vollzeitstelle ergibt. Individuell vereinbarte Arbeitszeiten, die einen geringeren Umfang haben, werden entsprechend anteilig vergütet.

---

<sup>580</sup> VDW/ISL (2022): Vorschläge der virtuellen Denkwerkstatt (VDW) und der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL) zur Verbesserung der Entlohnung und Inklusion behinderter Menschen, die in Werkstätten für behinderte Menschen arbeiten.

Der Umfang einer Vollzeit­­tätigkeit wird in WfbM derzeit zwischen 35 und 40 Wochenstunden vereinbart (§ 6 Abs. 1 WVO). In der ISG-Befragung der Werkstattleitungen wurde ermittelt, dass die durchschnittliche Bruttoarbeitszeit bei 37,2 Stunden pro Woche liegt. In der folgenden Modellberechnung wird der Umfang einer Vollzeitbeschäftigung in dieser Höhe angesetzt. Der Mindestlohn von 9,19 Euro (2019) bzw. 12,00 Euro (2023) wird auf diese Stundenzahl bezogen und soll als steuerfinanzierter Lohnkostenzuschuss gezahlt werden. Ergänzt um den Eigenanteil der WfbM, der zur leistungsbezogenen Differenzierung genutzt werden kann, ergibt sich ein monatliches Bruttoentgelt in Höhe von 1.663 Euro im Jahr 2019 (Tabelle 61).<sup>581</sup>

Von diesem Bruttomonatsgehalt ist der Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsbeiträge abzuziehen, die im Jahr 2019 bei einer kinderlosen Person 20,075% des Bruttoeinkommens ausmachten, in diesem Falle entspricht das 334 Euro.<sup>582</sup> Weiterhin sind Steuern zu subtrahieren, die im Jahr 2019 bei Steuerklasse I ohne Kind einen Betrag von rd. 66 Euro ausmachten (Summe aus Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer).<sup>583</sup> Nach Abzug dieser Beträge ergibt sich ein verfügbares Einkommen von 1.263 Euro im Monat. Dies sind 290 Euro bzw. 30% mehr als das Status quo-Einkommen des Jahres 2019 einschließlich Grundsicherung. Eine Angewiesenheit auf ergänzende Grundsicherung entfällt. Im Verhältnis zum Einkommen 2019 mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente ist dieses Einkommen um 212 Euro bzw. 20% höher.

Die Berechnung für das Jahr 2023 ergibt für diese Variante ein Bruttoeinkommen in Höhe von 2.121 Euro, zu dem ein Lohnkostenzuschuss in Höhe von 1.940 Euro beiträgt.<sup>584</sup> Dieser errechnet sich aus 37,2 Wochenstunden multipliziert mit einem Mindestlohnbetrag von 12,00 Euro pro Stunde. Nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern in Höhe von 542 Euro liegt das verfügbare Einkommen bei 1.579 Euro, dies sind 473 Euro bzw. 43% mehr als das Werkstatteinkommen einschließlich Grundsicherung im Jahr 2023. Im Verhältnis zu dem Einkommen 2023 mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente ergibt sich ein Plus von 450 Euro bzw. 40%.

Mit dieser Entgeltvariante wäre somit für Werkstattbeschäftigte, die einer Vollzeit- oder einer vollzeitnahen Beschäftigung nachgehen, gewährleistet, dass das Erwerbseinkommen armutsfest ist und auch keiner zusätzlich gezahlten Erwerbsminderungsrente bedarf. Damit entfällt auch ein häufig genanntes Hemmnis, auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Der mit einem solchen Wechsel verbundene Statusgewinn würde nicht mehr durch die Sorge um möglicherweise verlorengelung Ansprüche auf eine Erwerbsminderungsrente konterkariert.

<sup>581</sup> Ähnlich ist der zweite Vorschlag der BAG WfbM (2022), der von einer Arbeitszeit von 38 Stunden pro Woche ausgeht. Allerdings entspricht dort das Bruttoentgelt insgesamt dem Mindestlohn-Niveau, das durch einen WfbM-Anteil und einen Lohnkostenzuschuss refinanziert wird. Die WfbM sollen hierzu einen Anteil beisteuern, der in der Höhe wie der bisherige Grund- und Steigerungsbetrag angesetzt werden kann. In einer vereinfachten Berechnung lässt sich dies so darstellen, dass im Jahr 2019 zu dem WfbM-Anteil von zusammen 177 Euro ein Lohnkostenzuschuss in Höhe von 1.308 Euro hinzukommen muss, um den Betrag von 1.485 Euro zu erreichen.

<sup>582</sup> Im Jahr 2019 waren Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung in Höhe von 9,3% Beitrag zur Rentenversicherung, 1,25% Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, 7,75% Beitrag zu Krankenversicherung und 1,775% Beitrag zur Pflegeversicherung zu zahlen (hier: für Kinderlose). Im Jahr 2023 lag der Beitrag zur RV in gleicher Höhe, die anderen Beiträge aber mit 1,3% AV, 8,1% KV und 1,875% PV etwas höher.

<sup>583</sup> Die Lohnsteuer wurde nach der allgemeinen Steuertabelle ([www.parmentier.de/steuer/index.php?site=lohnsteuertabellepdf2019](http://www.parmentier.de/steuer/index.php?site=lohnsteuertabellepdf2019)) ermittelt. Dabei wurde berücksichtigt, dass 40% des Arbeitnehmerbeitrags zur Rentenversicherung, 96% des Arbeitnehmerbeitrags zur Krankenversicherung und der gesamte Arbeitnehmerbeitrag zur Pflegeversicherung steuerfrei sind.

<sup>584</sup> An dieser Stelle werden die Entgeltkomponenten aus Perspektive der Beschäftigten dargestellt. Die in Abschnitt 6.4.2 berechneten Gesamtkosten umfassen den aus Steuermitteln zu finanzierenden Lohnkostenzuschuss einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

**Tabelle 61: Alternative 3.1: Mindestlohn für durchschnittliche Vollzeitstelle (37,2 Std. pro Woche)**

<b>Einkommensberechnung</b>	<b>Jahr 2019 Euro pro Monat</b>	<b>Jahr 2023 Euro pro Monat</b>
<b>Eigenanteil WfbM</b>	177	181
<b>Lohnkostenzuschuss</b>	1.485	1.940
<b>Einkommen brutto</b>	1.663	2.121
<b>Abzüge</b>		
<b>Sozialversicherungsanteil</b>	-334	-436
<b>Steuern</b>	-66	-105
<b>Verfügbares Einkommen</b>	1.263	1.579
<b>Mehreinkommen gegenüber Status quo</b>		
bei Bezug von Grundsicherung	290	473
Unterschied in %	30%	43%
bei Bezug von Erwerbsminderungsrente	212	450
Unterschied in %	20%	40%

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021, Berechnung des ISG 2023 (Summenabweichungen rundungsbedingt)

### 6.3.3.2 Mindestlohn bezogen auf die Netto-Arbeitszeit

In der Befragung der WfbM-Leitungen, die das ISG im 2. Halbjahr 2021 durchgeführt hat, wird als Bruttoarbeitszeit einschließlich erweiterter Pausenzeiten und begleitender Angebote ein Durchschnittswert von 37,2 Stunden pro Woche angegeben (s.o.). Dabei sollen für Beschäftigte mit Rehabilitationsbedarf verlängerte Pausenzeiten und Zeiten zur Durchführung begleitender Maßnahmen berücksichtigt werden. Der ISG-Befragung von Werkstattleitungen zufolge machen diese Zeiten durchschnittlich 8 Stunden pro Woche aus. Rechnet man diese Zeiten für erweiterte Pausen und Maßnahmen heraus, verbleibt der Befragung zufolge bei einer Vollzeitstelle eine durchschnittliche Nettoarbeitszeit von 29,2 Stunden pro Woche. Bezieht man die Entlohnung mit dem Mindestlohn auf diese Netto-Arbeitszeit von 29,2 Wochenstunden, so ergibt sich für 2019 ein Lohnkostenzuschuss (ohne Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) in Höhe von 1.166 Euro. Im Jahr 2023 steigt dieser Betrag bei Zugrundelegung der gleichen Stundenzahl wegen des höheren Mindestlohns von 12,00 Euro pro Stunde auf 1.523 Euro pro Monat (Tabelle 62). Geht man weiterhin davon aus, dass zu diesem Betrag ein Finanzierungsanteil der WfbM hinzukommt (wie in der zuvor berechneten Variante), so ergibt sich ein Bruttoentgelt von 1.343 Euro im Jahr 2019 und von 1.704 Euro im Jahr 2023.

Von diesem Bruttomonatsentgelt sind der Sozialversicherungsanteil und die Steuern abzuziehen. Im Jahr 2019 verbleibt dann ein Nettoentgelt von 1.058 Euro. Eine Prüfung des Grundsicherungsanspruchs ergibt, dass nach Abzug des dabei anrechnungsfreien Betrags ein Anspruch von 52 Euro ergänzender Grundsicherung besteht. Damit wird ein verfügbares Einkommen von 1.110 Euro im Monat erreicht. Im Vergleich mit dem Werkstatteinkommen 2019 mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente ist das Entgelt nach dieser Berechnungsvariante um lediglich 7 Euro bzw. 1% höher. Eine Abhängigkeit von Leistungen der Grundsicherung bleibt damit bestehen.

Dies ändert sich bei gleicher Stundenzahl im Jahr 2023. Aufgrund der Steigerung des Mindestlohns wird nun einschließlich des Finanzierungsanteils der WfbM ein Nettoeinkommen von 1.322 Euro

erreicht, das auch nach Abzug des Freibetrags noch über der Grundsicherungsschwelle liegt.<sup>585</sup> Somit steht ein Einkommen in Höhe von 1.322 Euro zur Verfügung, dies sind 217 Euro bzw. 20% mehr als das Status-quo-Einkommen des Jahres 2023 einschließlich Grundsicherung. Bezogen auf das derzeitige durchschnittliche Werkstattteinkommen mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente ist das Entgelt nach dieser Berechnungsvariante um 193 Euro bzw. 17% höher.

**Tabelle 62: Alternative 3.2: Mindestlohn für Netto-Arbeitszeit**

Einkommensberechnung	Jahr 2019 Euro pro Monat	Jahr 2023 Euro pro Monat
<b>Eigenanteil WfbM</b>	177	181
<b>Lohnkostenzuschuss</b>	1.166	1.523
<b>Einkommen brutto</b>	1.343	1.704
<b>Abzüge</b>		
<b>Sozialversicherungsanteil</b>	-270	-351
<b>Steuern</b>	-16	-31
<b>Nettoeinkommen</b>	1.058	1.322
<b>Freibetrag Grundsicherung</b>	300	300
<b>anzurechnendes Einkommen</b>	758	1.022
<b>Leistung der Grundsicherung</b>	52	-
<b>Verfügbares Einkommen</b>	1.110	1.322
<b>Mehreinkommen gegenüber Status quo</b>		
bei Bezug von Grundsicherung	137	217
Unterschied in %	14%	20%
bei Bezug von Erwerbsminderungsrente	7	193
Unterschied in %	1%	17%

Quelle: ISG-Befragung von Werkstattleitungen 2021, Berechnung des ISG 2023

### 6.3.3.3 Mindestlohn für eine vergütete Arbeitszeit von 15 Wochenstunden

Eine Überlegung aus dem Kreis der befragten Werkstattleitungen setzt bei dem Kriterium für volle Erwerbsminderung an (vgl. Abschnitt 6.2.1). Nach § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI ist eine volle Erwerbsminderung gegeben, wenn eine Person nicht in der Lage ist, „unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“. Dieser Arbeitsumfang könnte auf Höhe des Mindestlohns entlohnt werden. Dieser Vorschlag geht nicht davon aus, dass das Kriterium, drei Stunden unter Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes arbeiten zu können, tatsächlich erfüllt sein muss, sondern ist eher als der Versuch einer Kompromisslösung zu verstehen, eine Anwendung des Mindestlohns unter Bedingungen der Minderleistung zu ermöglichen, die auf ein gesetzlich verankertes Kriterium referiert.

Greift man dieses Kriterium trotz dieser Einschränkung auf und sieht in einem Arbeitsumfang von drei Stunden pro Tag bzw. 15 Stunden pro Woche einen Leistungsumfang, der mit dem Mindestlohn

<sup>585</sup> Die Unabhängigkeit von Grundsicherung entsteht in diesem Falle dadurch, dass zu den mit Mindestlohn vergüteten Arbeitsstunden noch der Eigenanteil der WfbM hinzukommt. Wäre dies nicht der Fall und man würde nur 29,2 Wochenstunden mit Mindestlohnvergütung zugrundelegen, würde die Bedarfsschwelle der Grundsicherung, die im Jahr 2023 bei 30,1 Stunden lag, unterschritten, und die Angewiesenheit auf Grundsicherung bliebe auch im Jahr 2023 bestehen. Wenn aber der Werkstattanteil hinzukommt, entspricht die Nettovergütung 32,7 Wochenstunden à 12 Euro. Die damit im Bundesdurchschnitt ermöglichte Überschreitung der Grundsicherungsschwelle stellt sich auf Länderebene unterschiedlich dar (vgl. Abschnitt 3.1.2).

zu vergütet ist, so ergibt sich ausgehend von einem Mindestlohn von 9,19 Euro (2019) bzw. 12,00 Euro pro Stunde (2023) die folgende Berechnung (Tabelle 63):

**Tabelle 63: Alternative 3.3: Mindestlohn für ein Arbeitszeitvolumen von 15 Wochenstunden**

<b>Einkommensberechnung</b>	<b>Jahr 2019 Euro pro Monat</b>	<b>Jahr 2023 Euro pro Monat</b>
<b>Eigenanteil WfbM</b>	177	181
<b>Mindestlohn für 15 Std./ Woche</b>	599	782
<b>Einkommen brutto</b>	776	963
<b>Abzüge</b>		
<b>Sozialversicherungsanteil</b>	-156	-198
<b>Steuern</b>	0	0
<b>Nettoeinkommen</b>	620	765
<b>Freibetrag Grundsicherung</b>	204	233
<b>anzurechnendes Einkommen</b>	416	532
<b>Leistung der Grundsicherung</b>	394	404
<b>Verfügbares Einkommen</b>	1.014	1.169
<b>Mehreinkommen gegenüber Status quo</b>		
bei Bezug von Grundsicherung	41	63
Unterschied in %	4%	6%
bei Bezug von Erwerbsminderungsrente	-37	40
Unterschied in %	-4%	4%

Quelle: Berechnung des ISG 2023

Die Bruttovergütung läge in diesem Falle bei 776 Euro (2019) bzw. 963 Euro pro Monat (2023), was nach Abzug des Sozialversicherungsbeitrags einem Nettoeinkommen von 620 Euro bzw. 765 Euro pro Monat entspricht. Steuern sind auf ein Einkommen in dieser Höhe nicht zu zahlen. Dieses Nettoeinkommen liegt in beiden Jahren, für die diese Berechnung durchgeführt wurde, unter dem durchschnittlichen Bedarf der Grundsicherung, so dass eine Prüfung des Anspruchs erfolgt. Abzüglich des Einkommensfreibetrags nach § 11b SGB II verbleibt in beiden Jahren ein anzurechnendes Einkommen, das unter dem Bedarf an Grundsicherung liegt. Rechnet man die zustehende Grundsicherungsleistung zum Nettoeinkommen hinzu, ergibt sich ein verfügbares Einkommen, das im Jahr 2019 bei 1.014 Euro und im Jahr 2023 bei 1.169 Euro pro Monat liegt. Dieser Betrag liegt um 63 Euro bzw. 6% über dem Status quo-Einkommen einschließlich Grundsicherung. Vergleicht man dieses Einkommen mit dem derzeitigen Einkommen einschließlich einer Erwerbsminderungsrente, so liegt es um 40 Euro bzw. 4% über dem geschätzten Einkommen 2023 einschließlich einer Erwerbsminderungsrente. Im Jahr 2019 wäre es sogar niedriger als das WfbM-Einkommen mit Erwerbsminderungsrente gewesen.

Das Ziel, eine Angewiesenheit auf Grundsicherung zu vermeiden, wird mit dieser Variante aber ebenso verfehlt wie das Ziel, die Entlohnung „aus einer Hand“ zu erhalten. Das Arbeitsentgelt wäre zwar höher als das derzeit gezahlte, aber das verfügbare Einkommen würde das derzeitige Niveau nur geringfügig übersteigen. Der Anreiz, auf eine besser vergütete Stelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln, wäre etwa so stark wie zurzeit.

### 6.3.3.4 Weitere Einflussfaktoren

#### 6.3.3.4.1 Budget für Arbeit

Mit dem BTHG wurde das Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX flächendeckend eingeführt mit dem Ziel, dem Personenkreis, der einen Rechtsanspruch auf eine Beschäftigung in einer WfbM hat, eine Alternative auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anzubieten (vgl. auch Abschnitt 5.5.2.3.5). Die Finanzierung des Budgets für Arbeit wird in § 61 Abs. 2 SGB IX geregelt. Demnach trägt der Arbeitgeber mindestens 25% der Lohnkosten zuzüglich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung, während vom Leistungsträger ein Lohnkostenzuschuss von bis zu 75% der Lohnkosten gezahlt wird.

Die Übernahme dieser Regelung würde die WfbM allerdings erheblich belasten, wie die folgende Überlegung zeigt: Bei einer Gesamtvergütung von 1.704 Euro pro Monat, die sich im Jahr 2023 bei Annahme einer Nettoarbeitszeit von 29,2 Wochenstunden ergibt (vgl. Abschnitt 6.3.3.2), müssten die WfbM einen 25%-Anteil in Höhe von 426 Euro zuzüglich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung in Höhe von 345 Euro und insgesamt somit 770 Euro pro Monat tragen, womit viele Betriebe überfordert wären. Bei der Vollzeitvariante mit 37,2 Wochenstunden und einem Entgelt von 2.121 Euro (vgl. Abschnitt 6.3.3.1) läge der 25%-Anteil des Arbeitgebers zuzüglich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung sogar bei 959 Euro. Wenn dies aber eine Überforderung darstellen würde und ein höherer Lohnkostenzuschuss erforderlich wäre, bedürfte dies einer Sonderregelung, die von den in § 61 SGB IX vorgesehenen Anteilen abweicht. Somit kommt die Nutzung des Budgets für Arbeit in der WfbM auf dem Niveau einer Vergütung nach dem Mindestlohn nur für wirtschaftlich starke WfbM in Betracht.

Das Budget für Arbeit wirkt aber weiterhin als Anreiz für Arbeitgeber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. So wird beispielsweise das Instrument der Unterstützten Beschäftigung nach § 55 SGB IX als Einstiegshilfe in eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt attraktiver, wenn nach dessen Ende eine dauerhafte Subventionierung in Form eines Budgets für Arbeit genutzt werden kann.

#### 6.3.3.4.2 Vergütung einer Teilzeitbeschäftigung

Nach § 6 Abs. 2 WVO kann „wegen Art oder Schwere der Behinderung“ im Einzelfall auch in WfbM eine Teilzeitbeschäftigung vereinbart werden. Die ISG-Befragung von Werkstattleitungen hat ergeben, dass 19,2% der Beschäftigten in Teilzeit arbeiten. Der durchschnittliche Stundenumfang dieser Teilzeitbeschäftigungen liegt laut ISG-Erhebung bei 25,8 Stunden pro Woche. In diesem Zusammenhang wurde das Argument, dass eine Teilzeitbeschäftigung in einer WfbM in der Regel nicht aus freier Entscheidung gewählt wird, sondern weil aus gesundheitlichen Gründen ein höherer Arbeitsumfang nicht möglich ist, bereits genannt. Das in Abschnitt 6.3.2 vorgestellte Basisgeld soll aus diesem Grund ohne Kürzung auch an Teilzeitbeschäftigte gezahlt werden.

Berücksichtigt man aber, dass die in Abschnitt 6.3.3 dargestellten Vorschläge zum Mindestlohn im Grundsatz von einer tendenziellen Angleichung des Entgeltsystems an die Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes ausgehen, so läge es in der Konsequenz dieser Annahme, dass die Vergütung entsprechend des Umfangs der Arbeitszeit variiert und somit Teilzeitbeschäftigten auch entsprechend geringer vergütet werden. Das Ziel, eine Angewiesenheit auf Grundsicherung zu vermeiden, würde damit in vielen Fällen verfehlt. Allerdings besteht bei Teilzeitbeschäftigten in diesem Umfang auch im unteren Lohnbereich auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt häufig ein Bedarf an ergänzender Grundsicherung. Somit gilt das Kriterium einer auskömmlichen Vergütung, die



ergänzende Leistungen der Grundsicherung erübrigt, für eine durchschnittliche Vollzeitbeschäftigung.

#### 6.3.3.4.3 Berücksichtigung eines Mehrbedarfs nach § 21 Abs. 4 SGB II

Wenn tendenziell eine vergleichbare Entgeltsystematik wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angestrebt wird, könnte auch die Meinung vertreten werden, dass bei der Prüfung des Anspruchs auf Grundsicherung ein Mehrbedarf für erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Behinderungen nach § 21 Abs. 4 SGB II in Höhe von 35% der aktuellen Regelbedarfsstufe 1 zu berücksichtigen sei. Dies würde aber nur an einer Stelle der oben vorgenommenen Berechnungen zu einer Veränderung des Ergebnisses führen. Die Berechnungen anhand der durchschnittlichen Vollzeit (Variante 3.1) führen bei Vergütung mit dem Mindestlohn sowohl im Jahr 2019 als auch im Jahr 2023 zu einem Nettoeinkommen ohne Grundsicherungsbedarf, und dies würde sich nicht ändern, wenn die Grundsicherungsschwelle um diesen Mehrbedarf erhöht würde. Die Variante 3.3 mit 15 nach dem Mindestlohn vergüteten Wochenstunden ist auch bereits ohne Berücksichtigung dieses Mehrbedarfs in beiden Jahren mit einer Angewiesenheit auf Grundsicherung verbunden. Bei Variante 3.2 mit Nettovollzeit, die nach dem Mindestlohn vergütet und um einen WfbM-Anteil aufgestockt werden kann, ergab sich für das Jahr 2019 noch eine Abhängigkeit von Grundsicherung, die mit dem erhöhten Mindestlohn des Jahres 2023 aber überwunden werden konnte. Wenn in diesem Falle die Grundsicherungsschwelle um den Mehrbedarf nach § 21 Abs. 4 SGB II erhöht würde, hätte das zur Folge, dass auch im Jahr 2023 ein Bedarf an ergänzender Grundsicherung bestehen bliebe. Da die derzeit praktizierte Prüfung von Leistungsansprüchen auf Grundsicherung für Werkstattbeschäftigte einen solchen Mehrbedarf nicht anerkennt, wird die Frage, ob ein alternatives Entgeltmodell die Angewiesenheit auf Grundsicherung vermeidet oder nicht, ohne Berücksichtigung dieses Mehrbedarfs beantwortet.

## 6.4 Finanzielle Auswirkungen der Alternativvorschläge auf dem Stand 2023

### 6.4.1 Auswirkungen auf die Beschäftigten

In der folgenden Tabelle werden die einzelnen Vorschläge im Überblick dargestellt, wobei das verfügbare Einkommen, die Veränderung gegenüber dem geschätzten Einkommen im Jahr 2023 („Status quo“ mit ergänzender Grundsicherung oder mit Erwerbsminderungsrente) und die Angewiesenheit auf Grundsicherung (ja/nein) ausgewiesen werden (Tabelle 64). Die verfügbaren Einkommen reichen von 1.156 Euro einschließlich Grundsicherung in der Alternative 1 bis zu 1.840 Euro in der Alternative 2. Die übrigen Vorschläge liegen dazwischen. Bei Variante 2 (Basisgeld) erhalten die Beschäftigten über 700 Euro pro Monat mehr, als sie derzeit mit Grundsicherung oder mit Erwerbsminderungsrente haben. Bei der Mindestlohn-Variante ausgehend von 37,2 Wochenstunden erhalten die Beschäftigten zwischen 450 und 500 Euro mehr als zurzeit.

Die beiden am Mindestlohn orientierten Vorschläge, die von der empirisch ermittelten durchschnittlichen Vollzeit brutto (3.1) und Vollzeit netto (3.2) ausgehen, machen ergänzende Leistungen der Grundsicherung entbehrlich.<sup>586</sup> Wenn nur 15 Wochenstunden nach dem Mindestlohn vergütet werden (Variante 3.3) oder eine Teilzeitbeschäftigung (nach ISG-Befragung mit durchschnittlich 25,8 Wochenstunden) nach dem Mindestlohn vergütet wird, werden ergänzende Leistungen der Grundsicherung erforderlich.

<sup>586</sup> Dies gilt für Variante 3.2 unter der Voraussetzung, dass kein Mehrbedarf nach § 21 Abs. 4 SGB II angesetzt wird.

Die hier berechneten Mindestlohn-Varianten 3.1 und 3.2 liegen so deutlich über dem derzeitigen Entgelt mit Erwerbsminderungsrente, dass deren Funktion der Absicherung gegen Armut entbehrlich wird. Somit könnte die Zahlung von Erwerbsminderungsrenten an Erwerbstätige zumindest teilweise entfallen, ohne dass für die Beschäftigten damit ein finanzieller Nachteil verbunden wäre. Darüber hinaus entfällt für sie auch die Sorge um die Aufrechterhaltung dieses Rentenanspruchs bei einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

**Tabelle 64: Einkommen der Beschäftigten 2023 und Alternativen, in Euro pro Monat**

Vorschlag	Verfügbares Einkommen	Veränderung zu Status quo		Bedarf an Grund-sicherung
		mit GruSi	mit EMR	
Werkstattentgelt 2023 mit Grundsicherung	1.106	-	-	ja
mit Erwerbsminderungsrente	1.129	-	-	nein
<b>1. AFÖG-Erhöhung (CDU) mit GruSi</b>	1.156	50		ja
mit Erwerbsminderungsrente	1.179		50	nein
<b>2 Basisgeld (WRD und ähnlich BAG WfbM 1)</b>	1.840	734	711	nein
<b>3.1 Vollzeit 37,2 Std./Woche, MiLo bei Vollzeit (ISG und ähnlich BAG WfbM 2)</b>	1.579	473	450	nein
<b>3.2 Vollzeit netto 29,2 Std./Woche mit MiLo (ISG-Erhebung)</b>	1.322	217	193	nein
<b>3.3 MiLo 15 Std./Woche</b>	1.169	63	40	ja

Quelle: Zitierte Veröffentlichungen; Berechnung des ISG 2023

Die Ansprüche auf Altersrenten können allerdings niedriger ausfallen als bei der derzeit geltenden Regelung der erhöhten Rentenbeiträge, wenn nur noch reguläre Rentenbeiträge auf Basis der Mindestlohnzahlungen geleistet werden. Die oben in Abschnitt 6.3.3 ermittelten monatlichen Entgeltzahlungen entsprechen 0,55 Entgeltpunkten (Variante 3.1), 0,46 Entgeltpunkten (Variante 3.2) bzw. 0,41 Entgeltpunkten (Variante 3.3). Der aktuelle Rentenwert beträgt im Jahr 2023 bundesweit 37,60 Euro pro Entgeltpunkt (Tabelle 65). Nach 45 Jahren, in denen reguläre (nicht erhöhte) Rentenbeiträge auf dieser Basis gezahlt wurden, belaufen sich die monatlichen Brutto-Rentenansprüche auf Beträge in Höhe von 926 Euro (Variante 3.1), 775 Euro (Variante 3.2) bzw. 685 Euro (Variante 3.3). Unter bestimmten Voraussetzungen kommt eine Aufstockung dieser Beträge durch den Grundrentenzuschlag nach § 76g SGB VI in Betracht. Zu berücksichtigen ist, dass von der Brutto-Rente im Regelfall noch Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie ggf. auch Steuern abzuführen sind.

**Tabelle 65: Höhe des Anspruchs auf Altersrenten bei Umsetzung der Mindestlohnvarianten, in Euro pro Monat**

	3.1 Vollzeit 37,2 Std.	3.2 VZ netto 29,2 Std.	3.3 MiLo für 15 Std.
Arbeitsentgelt	1.579	1.322	1.169
Entgeltpunkte pro Jahr	0,55	0,46	0,41
Wert Juli 2023 (1 Entgeltpunkt = 37,60 Euro)	20,57	17,23	15,23
Rente nach 45 Beitragsjahren	926	775	685

Quelle: Erläuterung der DRV zur Rentenberechnung ([www.driv.de](http://www.driv.de)); Berechnung des ISG 2023

Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung müssten (unserem Vorschlag zufolge) durch eine modifizierte Regelung des Beitragszuschusses auf ein Niveau von 80% der Durchschnittsrente angehoben werden. Daher wird empfohlen, den Nachteilsausgleich durch erhöhte Rentenbeiträge vom Arbeitsort WfbM zu entkoppeln. Möglich wäre zu diesem Ziel auch eine Reform des Grundrentenzuschlags, die allerdings als erheblich komplexer eingestuft wird.

#### 6.4.2 Gesellschaftliche Auswirkungen – Schätzung für das Jahr 2023

Die finanziellen Auswirkungen dieser Vorschläge lassen sich insgesamt und in Zuordnung zu den WfbM, dem Staat (Steuern) und der Sozialversicherung berechnen. Die Monatswerte werden mit 12 Monaten und der geschätzten Gesamtzahl von 275.000 WfbM-Beschäftigten multipliziert, um die jährlichen Kosten zu ermitteln.

Bei der Berechnung der Gesamtheit der derzeitigen Aufwendungen wird (den empirischen Ergebnissen entsprechend) angenommen, dass 50% der Beschäftigten eine Erwerbsminderungsrente beziehen und nicht auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Für diesen Personenkreis entfällt die Zahlung einer Erwerbsminderungsrente parallel zum Arbeitsentgelt, wenn dieses höher ist als der Rentenanspruch. Weitere 42% beziehen demnach Leistungen der Grundsicherung. Für diesen Personenkreis entfallen die Zahlungen der Grundsicherung, wenn das Arbeitsentgelt abzüglich des Freibetrags höher ist als die Bedarfsschwelle der Grundsicherung. Da 7% der Beschäftigten sowohl Erwerbsminderungsrente als auch Grundsicherung beziehen, verbleibt ein restlicher Personenkreis von etwa 15% der Beschäftigten, die derzeit weder Erwerbsminderungsrente noch Grundsicherung beziehen, vermutlich wegen Unterhaltsleistungen der Eltern oder in geringem Umfang auch wegen Vermögen (vgl. oben Tabelle 13).

Alle Alternativvorschläge gehen davon aus, dass die vorgeschlagenen Entgelte staatlich subventioniert werden. Daher wird in den Berechnungen der Anteil, den die WfbM aus ihrem Arbeitsergebnis aufbringen, im geschätzten Umfang von 181 Euro konstant gehalten. Der Umfang der erforderlichen Subventionen ist bei den verschiedenen Vorschlägen unterschiedlich hoch; in jedem Falle wird aber davon ausgegangen, dass diesen Subventionen die eingesparten Mittel der Grundsicherung gegengerechnet werden können.

Bei den Alternativvorschlägen vom Typ eines Grund- oder Basiseinkommens bleibt der Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente grundsätzlich bestehen. Eine Erwerbsminderungsrente wird aber nicht zusätzlich zum Basisgeld gezahlt, sondern die Beschäftigten können den jeweils höheren Betrag wählen. Im Folgenden werden die Grund- oder Basiseinkommen auf alle Beschäftigten bezogen, da das Basisgeld im Durchschnitt deutlich höher ist als die Erwerbsminderungsrente und deshalb für die Berechnung der Gesamtkosten durchweg von einer Entscheidung für das Basisgeld auszugehen ist.

Auch bei den Mindestlohnmodellen wird angenommen, dass zu den Entgelten keine zusätzlichen Erwerbsminderungsrenten hinzukommen, weil eine Angleichung an die Arbeitsbedingungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angenommen wird. Die für das Jahr 2023 geschätzten verfügbaren Einkommen sind zudem höher als das derzeitige Arbeitsentgelt zuzüglich Erwerbsminderungsrente,

so dass auch hier bei Annahme einer Wahlmöglichkeit eine Entscheidung gegen die (niedrigere) Erwerbsminderungsrente zu erwarten wäre.<sup>587</sup>

Somit wird bei den hier dargestellten Alternativberechnungen davon ausgegangen, dass während der Erwerbstätigkeit keine Erwerbsminderungsrenten hinzukommen. Ansprüche auf Grundsicherung entfallen ebenfalls bei einer durchschnittlichen Vollzeitbeschäftigung, können aber bei Teilzeitbeschäftigung zum Erreichen eines existenzsichernden Einkommensniveaus erforderlich werden.<sup>588</sup>

Rehabilitationsleistungen durch begleitende Dienste kommen in unverändertem Umfang hinzu, so dass diese Kosten für den Vergleich der Alternativen und die Differenz zum Status quo unberücksichtigt bleiben können.

In den folgenden Tabellen werden Aufwendungen (+) und Einnahmen (-) in hochgerechneter Form dargestellt. Im Einzelnen sind dies:

- In der Position „Arbeitsentgelt WfbM“ wird die hochgerechnete Summe aus Grundbetrag und Steigerungsbetrag (geschätzter Stand 2023) ohne das AFÖG ausgewiesen. Hier werden auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ausgewiesen, und zwar bei den Mindestlohnvarianten in gleicher Höhe wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt üblich. Bei der Berechnung des Status quo sowie der Varianten 1 und 2 wird von der Beibehaltung der erhöhten Rentenbeiträge ausgegangen, daher werden hier die Arbeitgeberbeiträge abzüglich des steuerlich erstatteten Betrags (Differenz zwischen erhöhten und regulären Rentenbeiträgen) ausgewiesen.
- In der Rubrik „Steuern“ werden die Aufwendungen für das AFÖG bzw. für andere Formen steuerlicher Lohnkostenzuschüsse aufgeführt. Darunter werden die Aufwendungen für die Grundsicherung genannt.
- In der nächsten Zeile werden beim Status quo und bei den Varianten 1 und 2 die Zahlungen des erhöhten Rentenbeitrags in der Höhe aufgelistet, wie sie über die „regulären“ Rentenbeiträge hinausgehen und daher aus Steuermitteln erstattet werden.<sup>589</sup> Von diesen Aufwendungen werden in der letzten Zeile unter „Steuern“ die Einnahmen abgezogen, die aus Steuerzahlungen der Beschäftigten resultieren.
- Die „Sozialversicherung“ hat Einnahmen aus den Beiträgen von Arbeitnehmern (AN) und Arbeitgebern (AG). Hier werden die Beitragssätze des 1. Halbjahres 2023 zugrunde gelegt. Bei der Berechnung der Arbeitgeberbeiträge wurde beim Status quo und bei den Varianten 1 und 2 der erhöhte Rentenbeitrag von 541 Euro angesetzt, von dem ein Anteil von 472 Euro aus Steuermitteln erstattet wird. Bei den Mindestlohnvarianten wird hier von den regulären Beitragssätzen zur Sozialversicherung ausgegangen.

<sup>587</sup> Wenn aber der Status der vollen Erwerbsminderung und die daran geknüpften Rentenansprüche beibehalten würden, müssten ggf. die Regelungen zur Anrechnung von Einkommen auf die Erwerbsminderungsrente berücksichtigt werden. Seit Januar 2023 gilt eine jährliche Hinzuverdienstgrenze von „drei Achteln der 14-fachen monatlichen Bezugsgröße“, dies entspricht im Jahr 2023 einer Hinzuverdienstgrenze von 17.824 Euro pro Jahr. Vgl. <https://www.deutsche-rentenversicherung.de>.

<sup>588</sup> Werkstattbeschäftigte, die in Teilzeit arbeiten und bereits eine EM-Rente erhalten, könnten sich im Einzelfall auch finanziell schlechter stellen, wenn sie nach dem Mindestlohn vergütet werden und die EM-Rente wegfällt.

<sup>589</sup> Bei den Mindestlohnvarianten wird hier zunächst von der Zahlung regulärer Rentenversicherungsbeiträge ausgegangen. Die daher voraussichtlich niedrigen Altersrenten könnten unter bestimmten Voraussetzungen durch einen Grundrentenzuschlag erhöht werden. Inwieweit darüber hinaus eine Höherversicherung zur Sicherung eines 80%-Niveaus der Altersrente beibehalten werden sollte, wird hier noch offengelassen.

- Im unteren Bereich der Tabelle werden die Gesamtkosten des jeweiligen Vorschlags und die Mehrkosten gegenüber den für das Jahr 2023 angenommenen WfbM-Kosten („Status quo“) ausgewiesen.

Dabei ist zu beachten, dass die Haushalte des Staates (steuerfinanziert) und der Sozialversicherung (beitragsfinanziert) grundsätzlich voneinander unabhängig sind und nicht ohne Weiteres miteinander verrechnet werden können. Allerdings gibt es mit den jährlichen Steuerzuschüssen an die Sozialversicherung im Allgemeinen und mit der steuerlichen Erstattung der erhöhten Rentenbeiträge für Werkstattbeschäftigte im Besonderen bestimmte Verschränkungen, mit denen die hier vorgenommene (vereinfachte) Saldierung von Be- und Entlastungen gerechtfertigt werden kann. Um die gesellschaftlichen Gesamtkosten alternativer Entgeltsysteme zumindest von der Größenordnung her abschätzen zu können, wird hier angenommen, dass Einsparungen der Rentenkassen über gekürzte Steuerzahlungen an diese letztlich zur Refinanzierung von Lohnkostenzuschüssen genutzt werden können.

#### 6.4.2.1 Aufwendungen für das derzeitige Entgeltsystem (Stand 2023)

Zunächst werden die geschätzten Gesamtausgaben im Jahr 2023 berechnet (Tabelle 66). Unter der Annahme, dass im Jahresdurchschnitt 275.000 Beschäftigte in den WfbM arbeiten, beträgt die Summe der von den WfbM erwirtschafteten Arbeitsentgelte (Grund- und Steigerungsbetrag, ohne AFÖG) 597 Mio. Euro. Die Aufwendungen für das aus Steuermitteln gezahlte AFÖG beläuft sich auf 157 Mio. Euro. Zusätzlich zahlen die WfbM bzw. die zuständigen Leistungsträger den Arbeitgeberanteil für Kranken- und Pflegeversicherung sowie den erhöhten Rentenbeitrag, wobei der auf die Erhöhung entfallende Anteil aus Steuermitteln erstattet wird. Abzüglich dieser Erstattung handelt es sich im Jahr 2023 um 230 Mio. Euro. Somit betragen die Kosten der Arbeitgeber einschließlich der von den Leistungsträgern gezahlten Sozialversicherungsbeiträge 828 Mio. Euro im Jahr 2023.<sup>590</sup>

Weiterhin werden aus Steuermitteln die Leistungen der Grundsicherung gezahlt. Wenn 42% der Beschäftigten den durchschnittlichen Leistungsbetrag von 877 Euro pro Monat beziehen, ergibt dies im Gesamtjahr einen Betrag von 1,22 Mrd. Euro. Schließlich wird der erhöhte Rentenbeitrag, der auf 80% der Bezugsgröße angelegt wird (monatlich 541 Euro pro Beschäftigtem im Jahr 2023) insoweit steuerlich erstattet, als er den regulären Rentenbeitrag übersteigt. Im Jahr 2023 macht diese Erstattung 1,56 Mrd. Euro aus. Steuereinnahmen fallen bei dieser Schätzung nicht an. Somit ergeben sich geschätzte Gesamtkosten aus Steuermitteln in Höhe von 2,93 Mrd. Euro.

Die Aufwendungen der Sozialversicherung bestehen zum einen aus der Erwerbsminderungsrente, die im Jahr 2021 in durchschnittlicher Höhe von 862 Euro pro Monat (netto) gezahlt wurde; dieser Betrag wird (anhand der Zweijahresentwicklung von 2019 bis 2021) für das Jahr 2023 auf 900 Euro fortgeschrieben. Hinzuzurechnen sind die Sozialversicherungsanteile für Rentenbezüge, dadurch steigt der Betrag der Bruttorente auf 992,50 Euro. Wenn 50% der Beschäftigten diese Rente beziehen, entspricht dies Aufwendungen von 1,64 Mrd. Euro pro Jahr. Die Sozialversicherung nimmt Arbeitgeberbeiträge (einschließlich erhöhter Rentenbeiträge) in Höhe von 1,79 Mrd. Euro ein. Daraus resultieren für die Sozialversicherung Einnahmen in Höhe von 149 Mio. Euro.

<sup>590</sup> Hier wurden die Beitragssätze zur Sozialversicherung im 1. Halbjahr 2023 zugrundegelegt.

**Tabelle 66: Gesamtbilanz in Mio. Euro pro Jahr: Werkstattkosten im Jahr 2023**

<b>Position</b>	<b>Mio. Euro/ Jahr</b>
Arbeitsentgelt WfbM (ohne AFÖG)	597
AG-Anteil Sozialversicherung (abzügl. Erstattung)	230
<b>Summe Arbeitgeber</b>	<b>828</b>
Steuern	
Aufwendungen AFÖG	157
Grundsicherung 42% der Beschäftigten	1.215
Erstattung erhöhter RV-Beiträge	1.556
Einnahmen	0
<b>Summe Staat</b>	<b>2.929</b>
Sozialversicherung	
Erwerbsminderungsrente 50% der Beschäftigten (brutto)	1.638
AN-Anteil	/
AG-Anteil*	-1.786
<b>Summe Sozialversicherung</b>	<b>-149</b>
<b>Gesamtkosten</b>	<b>3.607</b>

Quelle: Berechnung des ISG 2023

\* AG-Anteil mit erhöhtem Rentenbeitrag

Rechnet man diese Aufwendungen zusammen, so ergibt sich für das derzeitige Entgeltsystem im Jahr 2023 ein geschätzter Aufwendungsbetrag in Höhe von 3,6 Mrd. Euro. Darin sind die Kostensätze, die die Träger der Eingliederungshilfe für rehabilitative Maßnahmen zahlen, nicht enthalten, da davon ausgegangen wird, dass sich an diesen Beträgen durch eine Umstellung des Entgeltsystems nichts ändern wird.

#### 6.4.2.2 Aufwendungen für die Alternativvorschläge 1 und 2 (Stand 2023)

Die Alternative 1 einer Erhöhung des AFÖG weicht nur wenig von den für 2023 geschätzten Werkstattkosten ab. Die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung erreichen (abzüglich der steuerlichen Erstattung) 355 Mio. Euro, so dass der Aufwand der Arbeitgeber bei 952 Mio. Euro liegt (Tabelle 67). Die Aufwendungen für das AFÖG steigen auf 323 Mio. Euro, und die gesamten steuerlichen Aufwendungen betragen 3,0 Mrd. Euro. Die Mehreinnahmen der Sozialversicherung von 213 Mio. Euro werden diesen Kosten gegenübergestellt. Dieser Vorschlag ist mit Kosten in Höhe von 3,77 Mrd. Euro pro Jahr verbunden, dies sind 166 Mio. Euro bzw. 5% mehr als die für 2023 geschätzten Entgeltkosten.

**Tabelle 67: Gesamtbilanz Alternativvorschläge 1 und 2 in Mio. Euro pro Jahr (Jahr 2023)**

	<b>1. AFÖG erhöht</b>	<b>2. Basisgeld</b>
Arbeitsentgelt WfbM (ohne AFÖG)	597	597
AG-Anteil Sozialversicherung (abzügl. Erstattung)	355	230
<b>Summe Arbeitgeber</b>	<b>952</b>	<b>828</b>
<b>Steuern</b>		
Aufwendungen AFÖG / Lohnkostenzuschuss	323	5.474
Grundsicherung 42% der Beschäftigten	1.215	0
Erstattung erhöhter RV-Beitrag	1.496	1.556
Einnahmen	0	0
<b>Summe Staat</b>	<b>3.035</b>	<b>7.030</b>
<b>Sozialversicherung</b>		
Erwerbsminderungsrente für 50% der Beschäftigten (brutto)	1.638	
AN-Anteil	/	0
AG-Anteil*	-1.851	-1.786
<b>Summe Sozialversicherung</b>	<b>-213</b>	<b>-1.786</b>
<b>Gesamtkosten</b>	<b>3.774</b>	<b>6.071</b>
Mehrkosten ggü. Aufwendungen 2023	<b>166</b>	<b>2.464</b>
Mehrkosten im Verhältnis	<b>5%</b>	<b>68%</b>

Quelle: Zitierte Veröffentlichungen und Berechnung des ISG 2023

\* AG-Anteil mit erhöhtem Rentenbeitrag

Bei den beiden Vorschlägen zur Einführung eines Basisgeldes (WRD) oder eines Grundeinkommens (BAG WfbM 1) fallen – neben den als gleichbleibend angenommenen Anteilen der WfbM – hohe Lohnkostenzuschüsse an, die in der Alternative 2 einen Betrag von 5,47 Mrd. Euro ausmachen. Dieser Unterschied zieht sich bei sonst weitgehend gleichen Kosten für die Erstattung höherer Rentenbeiträge (Steuern) und Einnahmen der Sozialversicherung durch Arbeitgeberbeiträge durch. Das Basisgeld führt somit auf dem Stand 2023 zu Aufwendungen in Höhe von 6,07 Mrd. Euro, dies sind rd. 2,46 Mrd. Euro mehr als die für 2023 geschätzten Entgeltkosten. Zu berücksichtigen ist, dass Leistungen der Grundsicherung in Höhe von 1,22 Mrd. Euro und Erwerbsminderungsrenten in Höhe von 1,64 Mrd. Euro eingespart werden.

#### 6.4.2.3 Aufwendungen für Alternativvorschläge auf Basis des Mindestlohns (Stand 2023)

Bei den drei Varianten, die sich auf den gesetzlichen Mindestlohn beziehen, wird angenommen, dass die WfbM einen Anteil in der bisherigen Höhe beisteuern.

Legt man der Berechnung den in der ISG-Befragung empirisch ermittelten Durchschnittswert von 37,2 Stunden pro Woche zugrunde (Alternative 3.1), so liegen die Gesamtkosten bei 5,21 Mrd. Euro und damit um 1,6 Mrd. Euro bzw. 44% über dem Status quo. Einsparungen der Grundsicherung und bei Erwerbsminderungsrenten wurden dabei in der Summe gegengerechnet.<sup>591</sup>

<sup>591</sup> Zur Saldierbarkeit der Steuer- und Rentenaufwendungen vgl. die einleitenden Ausführungen zu Abschnitt 6.4.2. Erhöhte Rentenbeiträge zur Sicherung eines 80%-Niveaus der Altersrente können hinzukommen.

Wenn die mit dem Mindestlohn zu vergütende Arbeitszeit auf den empirisch ermittelten Nettoumfang von 29,2 Stunden pro Woche beschränkt bleibt (Alternative 3.2; ergänzt um den gleichbleibenden durchschnittlichen Finanzierungsbeitrag der WfbM), betragen die gesamten Aufwendungen 4,36 Mrd. Euro und liegen damit um 756 Mio. Euro bzw. 21% höher als die für 2023 geschätzten Aufwendungen. Die Einsparungen der Grundsicherung und bei Erwerbsminderungsrenten sind dabei berücksichtigt.

**Tabelle 68: Gesamtbilanz Varianten des Mindestlohns in Mio. Euro pro Jahr (Jahr 2023)**

	3.1 VZ 37,2 Std.	3.2 VZ netto 29,2 Std.	3.3 MiLo für 15 Std. pro Woche
Arbeitsentgelt WfbM (ohne AFÖG)	597	597	597
AG-Anteil Sozialversicherung	1.415	1.137	643
<b>Summe Arbeitgeber</b>	<b>2.013</b>	<b>1.734</b>	<b>1.240</b>
Steuern			
Aufwendungen LKZ	6.401	5.024	2.581
Grundsicherung	0	0	1.333
Einnahmen	-348	-102	0
<b>Summe Staat</b>	<b>6.053</b>	<b>4.923</b>	<b>3.914</b>
Sozialversicherung			
AN-Anteil	-1.440	-1.157	-654
AG-Anteil	-1.415	-1.137	-643
<b>Summe Sozialversicherung</b>	<b>-2.855</b>	<b>-2.294</b>	<b>-1.297</b>
<b>Gesamtkosten (ohne EMR)</b>	<b>5.210</b>	<b>4.363</b>	<b>3.858</b>
Mehrkosten ggü. Aufwendungen 2023	<b>1.603</b>	<b>756</b>	<b>250</b>
Mehrkosten im Verhältnis	<b>44%</b>	<b>21%</b>	<b>7%</b>

Quelle: Zitierte Veröffentlichungen und Berechnung des ISG 2023

Zu Aufwendungen, die mit 3,86 Mrd. Euro nur um 250 Mio. Euro bzw. 7% höher sind als die für 2023 geschätzten Aufwendungen, führt der Vorschlag, 15 Stunden pro Woche nach dem Mindestlohn zu vergüten (Alternative 3.3). Grundsicherungsleistungen werden damit aber nicht vollständig eingespart, sondern fallen hier in Höhe von 1,3 Mrd. Euro an.

## 6.5 Fazit zu den Auswirkungen der Alternativvorschläge

Die hier untersuchten Vorschläge zur Reform des Entgeltsystems in WfbM lassen sich nach drei Typen unterscheiden: (1) Kleinere Veränderungen ohne strukturelle Reform, (2) Einführung eines Grund- oder Baseinkommens und (3) am Mindestlohn orientierte Ansätze. Diese Vorschläge werden im Folgenden zusammenfassend bewertet.

### 6.5.1 Kleinere Veränderungen ohne strukturelle Reform

Der Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion (2020), den Grundbetrag konstant zu halten und stattdessen das steuerfinanzierte AFÖG zu erhöhen, hat nur geringe Auswirkungen. Dieser Vorschlag führt zu gesamtgesellschaftlichen Mehrkosten in Höhe von 166 Mio. Euro bzw. 5%.

- Dieser Betrag kommt den Beschäftigten zugute und erweitert den Spielraum für eine leistungsbezogene Differenzierung der Entgelte. Die nur geringfügige



Einkommensverbesserung beseitigt aber nicht die Angewiesenheit auf Leistungen der Grundsicherung.

- Die WfbM haben aufgrund der Erhöhung des AFÖG statt des Grundbetrages größeren Spielraum zur Gestaltung des Steigerungsbetrages.
- Das Entgeltsystem bleibt so intransparent wie bisher, da es weiterhin drei Entgeltkomponenten umfasst, die durch Grundsicherung oder Erwerbsminderungsrente als vierte Komponente ergänzt werden.
- Der Unterschied zum allgemeinen Arbeitsmarkt bleibt unverändert bestehen, und auch die Anreize, auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln, ändern sich nicht.

Die grundlegenden Ziele, die mit einer Reform des Entgeltsystems verknüpft sind, werden auf diesem Weg nicht erreicht.

### 6.5.2 Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens

Die Konzepte, die die Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens vorsehen, sind mit den höchsten Kosten von rd. 6,1 Mrd. Euro im Jahr 2023 verbunden, dies sind 2,5 Mrd. Euro mehr als die Kosten des derzeitigen Entgeltsystems.

- Für die Beschäftigten führen diese Vorschläge zu den höchsten Einkommenszuwächsen, die im Jahr 2023 etwa 63% mehr Entgelt ausmachen als im derzeitigen System einschließlich Grundsicherung.
- Da diese Einkommen steuerfinanziert sein sollen, entstehen für die WfbM keine Mehrkosten. Sie können nach wie vor den erwirtschafteten Steigerungsbetrag für Differenzierungen der Entgelthöhe nutzen.
- Da das Grund- oder Basiseinkommen über die WfbM zusammen mit dem Entgelt ausgezahlt wird, entsteht ein vereinfachtes und damit auch transparenteres Vergütungssystem. Ergänzende Leistungen der Grundsicherung sind in der Regel nicht erforderlich, so dass die damit verbundene Unsicherheit über das Ergebnis von Einkommensprüfungen entfällt.
- Diese Vorschläge führen zwar zu deutlichen finanziellen Verbesserungen für die Beschäftigten und mehr Transparenz der Entgeltzahlungen, bleiben aber ohne Bezug zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Charakter einer „Sonderwelt“ wird damit nicht beseitigt, und Anreize zu einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt werden nicht verstärkt, sondern ein solcher Wechsel wird durch diese Vorteile eher erschwert.

### 6.5.3 Am Mindestlohn orientierte Ansätze

Die Kosten, die durch die am Mindestlohn orientierten Vorschläge entstehen, liegen zwischen 3,9 Mrd. Euro (Variante 3.3) und 5,2 Mrd. Euro (Variante 3.1) und fallen damit etwas niedriger aus als die, die mit der Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens verbunden sind.<sup>592</sup> Der entscheidende Faktor ist der Umfang der Arbeitszeit, die mit dem Mindestlohn vergütet werden soll. Hier wurden Varianten geprüft, die zwischen 29,2 Wochenstunden (empirisch ermittelte durchschnittliche Nettoarbeitszeit nach Abzug erweiterter Pausen- und Maßnahmenzeiten) und 37,2 Wochenstunden durchschnittlicher Bruttoarbeitszeit liegen, jeweils zuzüglich eines weiteren Vergütungsanteils der WfbM. Sehr weitgehende Reformvorschläge mit Orientierung an den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes setzen bei einer Brutto-Vollzeit von 39 Wochenstunden an. Allerdings sind die erweiterten Pausen- und Maßnahmenzeiten in WfbM nicht

---

<sup>592</sup> Erhöhte Rentenbeiträge zur Sicherung eines 80%-Niveaus der Altersrente können noch hinzukommen.

nur ein „etwas weniger“ an produktiver Arbeitszeit, sondern beruhen auf einem gesetzlichen Anspruch nach § 5 Abs. 3 und § 6 Abs. 1 Satz 2 WVO, der mit dem besonderen behinderungsbedingten Bedarf begründet ist. Da auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Pausenzeiten nicht vergütet werden, legt dies den Schluss nahe, dass diese Zeitanteile nicht der zu vergütenden Arbeitszeit, sondern der rehabilitativ genutzten Zeit zuzurechnen sind.

Eine Angewiesenheit auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung entstand im Jahr 2019 bei dem seinerzeit geltenden Mindestlohn von 9,19 Euro und dem durchschnittlichen Grundsicherungsanspruch von 810 Euro schon unterhalb von 37,2 Wochenstunden. Im Jahr 2023 wurde einerseits der Grundsicherungsanspruch durch Einführung des Bürgergeldes spürbar erhöht, der Bedarf (Regelbedarf sowie Wohn- und Heizkosten) ist auf durchschnittlich 936 Euro pro Monat gestiegen. Noch stärker ist aber der Mindestlohn mit der seit Oktober 2022 geltenden Höhe von 12 Euro pro Stunde gestiegen mit dem Effekt, dass im Jahr 2023 schon oberhalb von 30,1 vergüteten Wochenstunden kein Anspruch auf Grundsicherung mehr besteht.

Mit Bezug auf die Mindestlohnmodelle bleibt festzuhalten:

- Den Beschäftigten kann auf diesem Wege ein Erwerbseinkommen ermöglicht werden, das zwar noch im unteren Lohnbereich bleibt, aber existenzsichernd ist, soweit es sich nicht um eine Teilzeitbeschäftigung handelt. Für die Beschäftigten sind damit Einkommenszuwächse gegenüber ihrem derzeitigen, durch Grundsicherung ergänzten Einkommensniveau verbunden, die im Jahr 2023 zwischen 20% (Vollzeit netto) und 43% (Vollzeit brutto) liegen. Im Vergleich zum derzeitigen Einkommen mit Erwerbsminderungsrente lägen die Mindestlohnvarianten um 17% (Vollzeit netto) und 40% (Vollzeit brutto) höher.
- Die Eigenanteile der WfbM sollen eine Lohndifferenzierung nach Anforderungsniveau der Tätigkeit ermöglichen, wenn auch die Spielräume dafür begrenzt sind. Die Kriterien zur leistungsbezogenen Bemessung unterschiedlicher Entgelte sollen bundesweit einheitlich, transparent und nachvollziehbar sein.
- Die Entgelte werden nach diesem Modell wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vom Arbeitgeber und damit „aus einer Hand“ gezahlt, indem ein Entgelt vereinbart wird, das auf einem am Mindestlohn orientierten Lohnkostenzuschuss basiert und aus den Mitteln des Arbeitsergebnisses leistungsbezogen ergänzt wird. Diese Entgelte sind transparent, gut nachvollziehbar und schwanken, soweit ergänzende Grundsicherungsleistungen vermieden werden, nicht entsprechend der Anrechnungsverfahren der Grundsicherungsträger.
- Höhere WfbM-Entgelte vermindern den finanziellen Anreiz, in eine reguläre Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Andere Motive wie ein höherer Status bleiben aber unvermindert wirksam.
- Ein über der Grundsicherungsschwelle liegendes Entgelt könnte die Grundlage für eine Neuregelung im Rentenversicherungsrecht bilden. Sinnvoll wäre eine Regelung, die behinderungsbedingte Nachteile in der Alterssicherung ausgleicht und nicht mehr am Arbeitsort ansetzt.
- Für Teilzeitbeschäftigte kann (wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt) ein Anspruch auf ergänzende Grundsicherung bestehen bleiben.
- Vergütungen auf dem Mindestlohnniveau sind in der Regel nicht aus dem Arbeitsergebnis finanzierbar. Für die WfbM wurde daher in den Modellberechnungen ein konstanter Beitrag auf dem derzeitigen Niveau angenommen. Alle Mindestlohnmodelle sind auf Subventionen aus Steuermitteln angewiesen. Diese sind nicht als reine Zusatzkosten zu kalkulieren, sondern eingesparte Grundsicherungsleistungen und eingesparte Erwerbsminderungsrenten

sind (unter der Voraussetzung einer gewissen Verschränkung beider Haushalte) gegenzurechnen.

- Die am Mindestlohn orientierten Modelle legen die Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zugrunde. Eine Überwindung der Trennung zwischen dem allgemeinen Arbeitsmarkt und der „Sonderwelt“ WfbM wird dadurch sowohl objektiv aufgrund der Einheitlichkeit der geltenden Vergütungsmaßstäbe, als auch subjektiv aus Sicht der Beschäftigten erreicht, die ein Selbstverständnis der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt entwickeln können.

## 7. Handlungsempfehlungen

Die Studie zielt zusammenfassend darauf ab, die notwendigen Bedingungen für ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten analytisch zu entwickeln und Vorschläge für ein reformiertes Entgeltsystem vorzulegen, das auch den Anforderungen der internationalen Rechtsnormen (UN-Behindertenrechtskonvention und weitere) gerecht wird. Untersucht wurde, ob die Arbeit der Werkstattbeschäftigten angemessen vergütet wird, welche Änderungsbedarfe gesehen werden und wie ein verändertes und besser verständliches Entgeltsystem auf existenzsicherndem Niveau aussehen könnte. Darüber hinaus stellte sich die Frage, wie die Beschäftigungsmöglichkeiten und die Durchlässigkeit zum allgemeinen Arbeitsmarkt für Werkstattbeschäftigte, Schulabgänger\*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf sowie allgemein für behinderte Menschen mit Entwicklungsbedarfen der Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit gemäß § 56 SGB IX verbessert werden kann.

Nachfolgend werden mögliche Ansatzpunkte und Empfehlungen für die Reform des WfbM- (Entgelt)Systems und Entwicklungsoptionen für einen stärker inklusiven Arbeitsmarkt konkretisiert.

### 7.1 Übergänge und Schnittstellen zwischen Bildungs- und Werkstattssystem

#### 7.1.1 Eintritt und Übergänge in den Berufsbildungsbereich

Um dem Ziel eines stärker inklusiven Arbeitsmarkts zukünftig näher zu kommen, sollte auch daran gearbeitet werden, die Eintritte in das Werkstattssystem von vorneherein gering zu halten und stattdessen im Vorfeld Kontakt- und Eintrittsmöglichkeiten in das reguläre Ausbildungssystem beziehungsweise in den Arbeitsmarkt zu befördern. Daher wären insbesondere Maßnahmen zu stärken und auszubauen, die vor dem Übergang in das Eingangsverfahren oder den Berufsbildungsbereich einer WfbM oder bei anderen Leistungsanbietern angesiedelt sind. Gerade die Austritts- oder Übergangsphase nach Beendigung der Förderschule birgt für Menschen mit Behinderungen das Potenzial, frühzeitig Verbindungen mit Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt aufzubauen und bereits damit den Grundstein zu legen, dass entweder gar kein Eintritt in die WfbM erfolgen muss, oder aber der spätere Übergang aus der Werkstatt in Arbeitsmarktbeschäftigung leichter fällt. Frühzeitige und regelmäßige Kontakte zwischen Förderschulen und Unternehmen sind dafür sicher hilfreich. Geeignete Maßnahmen bilden in diesem Kontext erstens Betriebspraktika für Schüler\*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf sowie zweitens die Ausgestaltung passgenauer und bedarfsorientierter Ausbildungsangebote in Betrieben für Jugendliche mit Beeinträchtigungen.

#### 7.1.2 Anpassungen bei Berufsbildungsbereich und Bildungsabschlüssen

Um die Durchlässigkeit zwischen WfbM sowie dem Ausbildungssystem und Arbeitsmarkt weiter zu verbessern, sollte auch eine Umgestaltung des Berufsbildungsbereichs in Betracht gezogen werden. Hierzu wäre eine Ausgliederung des BBB aus den WfbM bzw. dessen rechtliche Eigenständigkeit zu prüfen. Denkbar wäre, den Berufsbildungsbereich als eigenen Auftrag bzw. als eigenes Angebot in der bestehenden sozialrechtlichen Kostenträgerschaft (überwiegend der BA) zu verstehen. Außerdem wäre es eine Möglichkeit, den Berufsbildungsbereich in Form von aus WfbM ausgelagerten, inklusiv angelegten Bildungszentren zu konzipieren, die auch für andere Auszubildende mit Beeinträchtigungen zugänglich sind.

Vor allem die fehlende Anerkennung der in WfbM möglichen Qualifizierungen stellt sich in der Praxis als ein Hindernis dar, eine Ausbildung bzw. ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden. Ein fehlendes Recht auf Berufsschule für Menschen im Berufsbildungsbereich in den einzelnen Landesschulgesetzen zementiert die Schwierigkeit, anerkannte Ausbildungsabschlüsse und Qualifikationen zu erwerben. Die Qualifikationen, die in WfbM bisher erworben werden können, sind immer noch oft mit einem Stigma behaftet und werden von Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt meist nicht als gleichwertig betrachtet. Hier sind speziell Unternehmen sowie Handwerks- und Handelskammern zum Umdenken und Umsteuern aufgefordert: Unflexible Ausbildungsgänge, die auf Menschen ohne Behinderungen ausgerichtet sind, benachteiligen Personengruppen mit Behinderungen.

Auf dem Weg in einen inklusiven Arbeitsmarkt ist es daher geboten, das bestehende Ausbildungssystem flexibler und passgenauer auf die Bedarfslagen unterschiedlicher Personengruppen abzustimmen. Dies bedeutet, dass nicht die Ausbildungsstruktur und -form, sondern die Ausbildungsinhalte im Zentrum stehen sollten. Dies kann über die Modularisierung von Ausbildungsgängen erfolgen, indem Möglichkeiten zu gestuften Qualifikationsbausteinen und Teilabschlüssen gegeben werden. Notwendig wäre auch, die Ausbildungsdauer zu flexibilisieren, zum einen indem Ausbildungsgänge auch in Teilzeit angeboten werden, zum anderen, indem die Ausbildungsdauer individuell verlängert wird. Eine Ausbildung, die in der Regel drei Jahre dauert und mit einem anerkannten Abschluss erfolgreich beendet wird, könnte für andere Personengruppen durchaus auf fünf bis sieben Jahre verlängert werden und innerhalb dieses Zeitraums stufenweise Teilabschlüsse bzw. Teil-Qualifikationen ermöglichen, die am Ende der Ausbildungszeit zusammengenommen einen anerkannten Ausbildungsabschluss ergeben.

Strukturell bedarf es hierfür sowohl dualer Ausbildungsmodelle in Kooperationen mit Unternehmen wie auch der Möglichkeit, die theoretischen Ausbildungsinhalte über Berufsschulunterricht erlernen zu können. Strukturell zu berücksichtigen sind dabei zum einen Mobilitätseinschränkungen, die bspw. über mobilen Berufsschulunterricht kompensiert werden können. Dies berührt zum anderen landesrechtliche Fragen wie bspw. das Recht von WfbM-Beschäftigten auf Berufsschulunterricht.

## 7.2 Zukunfts- und Leistungsfähigkeit von WfbM sichern

### 7.2.1 Zielsetzungen und strategische Ausrichtung der WfbM neu justieren

Die WfbM agieren in einer komplexen Gemengelage im Spannungsfeld zwischen Arbeit, Rehabilitation, Inklusion und Bildung. Dabei akzentuieren die bisherigen gesetzlichen Vorgaben in der Praxis die WfbM in ihrer Aufgabe als Arbeitsstätte. Die Aspekte der Inklusion und der Teilhabe an Bildung kommen dagegen manchmal zu kurz. Hier bedürfte es neuer Initiativen und Anstrengungen des Gesetzgebers, um die unterschiedlichen Ziele und Anforderungen an WfbM genauer zu rahmen, zu balancieren oder zu gewichten.

Aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive betrachtet agieren manche WfbM wenig strategisch und marktorientiert. Für die ökonomische Leistungsfähigkeit der WfbM könnten sich daher stärker als bisher ausformulierte Unternehmensstrategien als hilfreich erweisen, sofern diese als Handlungsorientierung in der Praxis fungieren und übersetzt („gelebt“) werden. Grundlage solcher strategischen Zielsetzungen bildet ein ausformuliertes Leitbild, das dann auch spürbar von allen Mitgliedern der WfbM mitgetragen wird. Der Erfolg der im Rahmen der Vertiefungsstudie näher untersuchten WfbM zeigt eine deutliche Tendenz zu partizipativen Führungsstilen und ausgeprägter Dezentralisierung. Das könnte eine Anregung für alle WfbM sein.

Nicht nur in der strategischen Ausrichtung und im Management, sondern auch in technischer Hinsicht können sich viele WfbM sicher noch verbessern. So benötigen WfbM etwa spezifische Softwarelösungen für die effiziente Abwicklung administrativer Aufgaben. Diese würden die Basis schaffen, um einer erforderlichen stärkeren Digitalisierung Vorschub zu leisten.

### 7.2.2 Arbeitsbereich

Die Breite des Tätigkeitsspektrums sollte bei manchen WfbM zugunsten der Tiefe verringert werden, um eine unwirtschaftliche Überdiversifizierung des Erzeugnisprogramms zu vermeiden. Dieses käme nicht zuletzt auch den rehabilitativ-arbeitspädagogischen Zielen zugute, indem innerhalb des gleichen Produktionsprozesses Tätigkeiten mit unterschiedlichen Anspruchsniveaus individuell zugeschnitten werden können. Lernerfolge und Arbeitserfahrung können dann den Wechsel zu einer anspruchsvolleren Tätigkeit innerhalb eines Produktionsvorgangs eher ermöglichen, als es unter der Voraussetzung gleichförmiger Arbeitsschritte möglich wäre.

Viele WfbM unterschätzen nach unserer Einschätzung auch die erforderliche Intensität im Bereich Marketing und Vertrieb. Um passende Aufträge akquirieren und Eigenprodukte vermarkten zu können, sollten hier vermehrt Ressourcen eingesetzt werden. In den Detailanalysen wurde das Engagement im Bereich Marketing im regionalen Umfeld deutlich herausgestellt. Manche WfbM zeigen starke Präsenz, z.B. auch in Kammern und regionalen Wirtschaftsforen. Diese Netzwerkarbeit eröffnet ein hohes Chancenpotenzial.

Ein gut entwickeltes internes Rechnungswesen, gekoppelt mit einem ausgereiften Controllingssystem, ermöglicht in hohem Maße eine gute betriebswirtschaftliche Steuerung der WfbM. Das heißt, hier können auf Datenbasis Vorgaben für die Kalkulation von Aufträgen sowie deren Ablehnung oder Annahme abgeleitet werden. Bei manchen WfbM zeigen sich hier noch Entwicklungsbedarfe.

Die Einbindung von sozialen Berufen (z.B. Pädagog\*innen, Sozialarbeiter\*innen, Soziolog\*innen und Psycholog\*innen) in die Struktur des Arbeitsbereichs hat sich in einigen WfbM bewährt. Dies könnte auch als Anregung für andere WfbM dienen. Stärker als in vielen anderen WfbM stehen hier die Passung zwischen Arbeit und Mensch sowie die fachliche Begleitung bei Außenarbeitsplätzen bzw. bei Integrationsmaßnahmen von Beschäftigten der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Fokus.

Fort- und Weiterbildung muss für die Mitarbeiter\*innen im Arbeitsbereich stärker akzentuiert werden. Dabei sollen die Bildungsinhalte weitgehend an der Praxis der Arbeit(saufgaben) in der WfbM orientiert sein. Zumindest bei Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung ist ein langfristig orientiertes Lernen nicht immer eine zielführende Strategie. Eine starke Orientierung der Lerninhalte am Alltagshandeln führt dazu, dass auch die Arbeitsinhalte in der WfbM in ihrer Komplexität sukzessive gesteigert werden können, entlang des Leitgedankens persönlichkeitsförderlicher Arbeitsgestaltung.

Zur Berufsbildung enthält das SGB IX keine spezifischen Regelungen für den Arbeitsbereich der WfbM, außer begleitenden Maßnahmen zur „Erhaltung und Verbesserung der im Berufsbildungsbereich erworbenen Leistungsfähigkeit“ (§ 58 Abs. 2 SGB IX). Hierzu bedarf es einer Ergänzung, die sich inhaltlich an die allgemeinen Pflichten der Arbeitgeber schwerbehinderter Menschen in § 164 SGB IX und an § 67 BBiG anschließt. Demnach sind bei Bedarf eine behinderungsgerechte berufliche Fort- und Weiterbildung sowie ggf. eine Umschulung in Betracht zu ziehen.

### 7.2.3 Ausgelagerte Arbeitsplätze als Übergang zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

Etwa 9% der Arbeitsplätze in WfbM sind ausgelagerte bzw. betriebsintegrierte Arbeitsplätze in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts. Die Wirksamkeit von solchen Arbeitsplätzen ist ambivalent zu bewerten: Zum einen ermöglichen sie ein wechselseitiges Kennenlernen von Unternehmen und WfbM-Beschäftigten und tragen damit dazu bei, Berührungspunkte zwischen Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen abzubauen. Dadurch können sie auch als „Sprungbrett“ in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fungieren. Zum anderen wird aber auch kritisiert, dass ausgelagerte Arbeitsplätze den Unternehmen lediglich als günstige „Leiharbeit“ dienen, was sich für diese vor allem finanziell lohne und dem Grundsatz gleicher Arbeit für gleichen Lohn widerspreche. Oft werde von deren Seite keine Übernahme in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angestrebt.

## 7.3 Förderung von Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Die Förderung von Übergängen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist ein zentraler Baustein in der Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Nach den Ergebnissen des Forschungsprojektes ist die Übergangsquote von 0,26% im Jahr 2015 lediglich auf 0,35% im Jahr 2019 gestiegen. Für diese geringfügigen Übergangszahlen gibt es mehrere zusammenwirkende Gründe: Zum ersten zeigen sich bei manchen WfbM-Beschäftigten Vorbehalte, in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu wechseln: Neben der Sorge um finanzielle Nachteile (z.B. Sorge um den Verlust der Erwerbsminderungsrente oder des Rentennachteilsausgleichs) tragen auch der damit verbundene Verlust der gewohnten Tagesstruktur und des sozialen Umfelds sowie Unsicherheit bezüglich des Anforderungsniveaus und der Akzeptanz durch Kolleg\*innen dazu bei, dass seitens der Beschäftigten ein Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oft eher mit Vorsicht gesehen wird. Zum zweiten stellen die bisherigen Strukturen des Arbeitsmarktes immer noch erhebliche Hürden und mangelnde Inklusionsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen dar. Ein Faktor sind dabei die Aspekte des barrierefreien Zugangs und der Ausstattung von Arbeitsplätzen wie auch die Mobilitätsanforderungen zum Erreichen der Betriebe, in denen die avisierte Beschäftigung stattfinden könnte (z.B. fehlender Führerschein, schlechte Erreichbarkeit des Betriebs mit dem ÖPNV).

Um den Weg auf einen inklusiven Arbeitsmarkt zu ebnen, schlagen wir daher mehrere Bausteine vor:

- Die Potentiale der Instrumente Unterstützte Beschäftigung und Budget für Arbeit sind mutmaßlich noch nicht hinreichend ausgeschöpft. Dabei könnte die Unterstützte Beschäftigung dadurch an Attraktivität gewinnen, dass nach ihrem Abschluss eine weitere Förderung im Rahmen des Budgets für Arbeit mit einem Lohnkostenzuschuss von bis zu 75% möglich ist. Um die Nutzung dieser Instrumente zu steigern, erscheint es unter anderem unerlässlich, ihre Bekanntheit bei den Menschen mit Behinderung und Unterstützungsakteuren weiter zu erhöhen.
- Weiterhin sollten die Beschäftigungsmöglichkeiten in Inklusionsbetrieben (als Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes) weiter ausgebaut werden, um ein inklusives Arbeiten von Menschen mit und ohne Behinderungen zu unterstützen.
- Im Bewusstsein der Ambivalenz ausgelagerter Arbeitsplätze wird dennoch empfohlen, deren Anteil an allen WfbM-Arbeitsplätzen zu erhöhen, da sie grundsätzlich die Möglichkeit zur Begegnung, zum kooperativen Austausch und zum erfolgreichen Wechsel auf ein

Beschäftigungsverhältnis im Arbeitsmarkt bieten. Um die Übergangsraten zu steigern, könnten öffentlich geförderte und/oder tariflich vereinbarte Übergangsregeln von ausgelagerten Arbeitsplätzen in andere Arbeitsverhältnisse konzipiert werden. Es könnte auch überlegt werden, ob eventuell eine zeitliche Maximaldauer der ausgelagerten Werkstatttätigkeit definiert werden sollte, verbunden mit einer verpflichtenden Überprüfung durch den betrieblichen Arbeitgeber und der WfbM, ob die Voraussetzungen für eine betriebliche Übernahme in ein reguläres Arbeitsverhältnis gegeben sind.

- Wenn die Förderung des Übergangs in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als eine zentrale Aufgabe von WfbM gesehen wird, so müssen die individuellen Anstrengungen der Werkstätten strukturell verankert und finanziell unterstützt werden. Die dauerhafte Einrichtung eines professionell angelegten Inklusions- und Übergangsmagements in WfbM zur Förderung und Unterstützung von Übergängen zu anderen Arbeitsstellen im allgemeinen Arbeitsmarkt bildet dafür eine zentrale Maßnahme.
- Ein Inklusions- und Übergangsmangement sollten auch die Unternehmen einführen, um den dauerhaften Austausch mit WfbM zu fördern und zu stärken. Denkbar wären hier z.B. Unternehmenspartnerschaften oder Tandem-Programme mit dem Ziel, zwischen WfbM und Unternehmen bestehende Hürden abzubauen. In den Unternehmen und Branchen kann dies durch Inklusionsvereinbarungen und tarifvertragliche Regelungen unterstützt werden, die sich mit den Aufnahmebedingungen und der Aufnahmebereitschaft beschäftigen.
- Für WfbM wie auch für Unternehmen, die Anstrengungen unternehmen, erfolgreiche Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu ermöglichen, sollten finanzielle Anreize, z.B. in Form von Prämien-Modellen (wie beim Hamburger Budget-Modell), vorgesehen werden.
- Grundsätzlich muss dieser Übergang als eine eigenständige Phase angesehen werden, die nicht mit dem Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung endet, sondern dort kontinuierlich begleitet werden muss und auch mehrere Jahre andauern kann. Auch hierfür müssen die Anstrengungen von WfbM und Unternehmen finanziell unterstützt und kompensiert werden.
- Um diesen Übergangsprozess gerade für Menschen zu erleichtern, für die der Verlust der gewohnten Alltagsstruktur und des sozialen Umfelds mit dem Risiko einer Destabilisierung des Gesundheitszustands und der Leistungsfähigkeit einhergehen kann, muss diese Übergangsphase an die jeweils individuellen Bedarfe angepasst werden. Durch Kooperationsmodelle zwischen WfbM und Unternehmen könnte die Möglichkeit geschaffen werden, einen stufenweisen Übergang aus dem Arbeitsbereich (bzw. einem ausgelagerten Arbeitsplatz) in das neue Beschäftigungsverhältnis zu schaffen, z.B. indem Beschäftigte für eine gewisse Zeit sowohl Arbeitstage in der WfbM und als auch im Unternehmen absolvieren. So könnte eine stufenweise Reduzierung der Arbeitstage in der WfbM und eine stufenweise Erhöhung der Arbeitstage im Unternehmen dazu beitragen, dass diese Übergangsphase nicht zu einer abrupten Umstellung der bisherigen Strukturen und Sicherheiten führt, sondern man sich allmählich in die neue Arbeitssituation – sowohl psychisch als auch strukturell – eingewöhnen kann.
- Einschränkungen der Mobilität können beim Wechsel in einen Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes eine wichtige Rahmenbedingung darstellen, wenn der Wohnort weiter entfernt ist: Je schlechter die Infrastruktur am Wohnort ausgebaut ist, desto mehr wird Mobilität zum Problem. Dies betrifft vor allem den ländlichen Raum. Ist die Möglichkeit zur eigenständigen Mobilität nicht gegeben, erschwert dies die Beschäftigungsalternative zur WfbM, da dort zumindest die Möglichkeit besteht, einen Fahr- und Transportdienst nutzen zu können. Um einen Wechsel in das neue Beschäftigungsverhältnis auch unter diesem Aspekt zu unterstützen, bieten sich auf individueller bzw. personeller Ebene finanzierte Fahrtrainings einschließlich Trainingsangeboten zur Nutzung des ÖPNV an. Auf struktureller



Ebene müssen insbesondere bei Übergängen in ein anderes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis und darüber hinaus die Mobilität garantiert sein. Das kann z.B. durch die Subventionierung von Fahrmöglichkeiten (Fahrdienste, Mitfahrgelegenheiten, Rufbusse etc.) erfolgen.

#### 7.4 Existenzsichernde Entgelte für WfbM-Beschäftigte

Die Ergebnisse dieser Studie belegen mittels einer breitgefächerten Datenbasis, dass das bestehende Entgeltsystem nur wenig transparent und nicht existenzsichernd ist. Knapp die Hälfte der WfbM-Beschäftigten ist – trotz der Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung – unter dem bestehenden Entgeltsystem auf Grundsicherungsleistungen angewiesen. Die andere Hälfte bezieht eine Erwerbsminderungsrente, wodurch in den meisten Fällen kein Anspruch mehr auf Grundsicherungsleistungen gegeben ist. Aus Sicht der WfbM-Beschäftigten ergibt sich daraus eine interne Differenzierung der Belegschaft, die vor allem beim Umgang mit Einmal- bzw. Sonderzahlungen hervortritt, wenn diese bei der Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen angerechnet werden. Dies kann nicht nur die Leistungsmotivation hemmen, sondern evoziert aus Sicht der Beschäftigten eine Art „Zwei-Klassen-Belegschaft“.

Für ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem ergeben sich aus den vorliegenden Ergebnissen folgende Ansatzpunkte und Handlungsempfehlungen:

- Das Entgeltsystem sollte zukünftig so ausgestaltet sein, dass eine Angewiesenheit auf Grundsicherungsleistungen bei einer Vollzeitbeschäftigung entfällt.
- Um die Transparenz eines zukünftigen Entgeltsystems zu erhöhen, sollte die Entgeltzusammensetzung und die Notwendigkeit von insgesamt drei Komponenten überprüft werden. Im Sinne transparenter Rahmenbedingungen wäre langfristig auch zu prüfen, inwiefern die obligatorische Offenlegung der Ermittlung und Verwendung des Arbeitsergebnisses von WfbM gegenüber den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe (§ 12 Abs. 6 WVO) ausreichend ist oder ob analog zur Bilanzierungspflicht von Kapitalgesellschaften und deren Veröffentlichungspflicht im Bundesanzeiger nach § 325 HGB hier nachzusteuern ist.
- Bisher ist die monatliche Entgelthöhe für WfbM-Beschäftigte in Bezug auf den Steigerungsbetrag abhängig vom erwirtschafteten Arbeitsergebnis und damit erheblichen Schwankungen durch die wirtschaftliche Lage der einzelnen WfbM ausgesetzt, was auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt so kaum vorzufinden ist. Ein alternatives Entgeltsystem soll demgegenüber durch einen am Mindestlohn orientierten Lohnkostenzuschuss für finanzielle Stetigkeit und die damit verbundene Einkommenssicherheit sorgen. Aus dem Arbeitsergebnis können darüber hinaus leistungsbezogene Abstufungen der Entgelte finanziert werden.
- Um einen Kompromiss zwischen dem Gleichheitsprinzip und dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit zu finden, sollte die Höhe des Entgelts grundsätzlich für alle Werkstattbeschäftigten auf ein auskömmliches Niveau angehoben werden. Dieses soll eine Grundlage bilden, von der aus leistungsgerecht differenziert und unter Berücksichtigung der individuellen und behinderungsbedingten Leistungsfähigkeit die Entgelthöhe variiert werden kann.
- Die in dieser Studie vorgestellten Entgelt-Alternativen implizieren jeweils unterschiedliche (finanzielle) Auswirkungen (z.B. Grundeinkommen-/ Basisgeldmodelle und Varianten des gesetzlichen Mindestlohns). Diese Implikationen gilt es zu überprüfen und für die finale Ausgestaltung eines reformierten Entgeltsystems abzuwägen. Das Ziel eines mindestens existenzsichernden Niveaus bei gleichzeitigem Spielraum für leistungsorientierte Differenzierung scheint durch ein steuersubventioniertes Mindestlohnmodell gut erreichbar

zu sein. Gut begründbar erscheint uns dabei eine Trennung zwischen einer nach dem Mindestlohn vergüteten Nettoarbeitszeit (im empirischen Durchschnitt 29,2 Stunden pro Woche) und Zeiten für Pausen und rehabilitative Maßnahmen. Ein Finanzierungsbeitrag der WfbM kommt in etwa der Höhe hinzu, in der er derzeit geleistet wird.

- Den gleichheitsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, des EU-Rechts und der UN-BRK entspricht es am stärksten, die Geltung des Mindestlohns als Regelfall vorzusehen. Ausnahmen für Fälle, in denen die Rehabilitation ganz im Vordergrund steht, sind denkbar.
- Das Risiko einer Armutslage während oder nach der Phase der Erwerbstätigkeit, das derzeit durch einen behinderungsbedingten Rentennachteilsausgleich (Erwerbsminderungsrente und Altersrente) abgesichert wird, muss durch eine existenzsichernde Vergütung und einen ergänzenden, nicht an den Arbeitsort WfbM geknüpften Anspruch auf Nachteilsausgleich durch erhöhte Rentenversicherungsbeiträge vermieden werden.
- Mit dem Ersatz des rentenrechtlich verankerten arbeitsplatzgebundenen Nachteilsausgleichs durch eine existenzsichernde Vergütung und einen arbeitsplatzunabhängigen, behinderungsbedingten Nachteilsausgleich entfällt auch eines der häufig genannten Hemmnisse eines Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.
- Damit verbundene und oft durch Informationsdefizite begründete Ängste (z.B. zu finanziellen Nachteilen bei einem Übergang) sollten durch unabhängige Rentenberatungen in einfacher und leichter Sprache und in Form externer Angebote kompensiert werden. Die Zuständigkeit für solche Rentenberatungen liegt in der Regel bei der Deutschen Rentenversicherung. Infrage kämen auch die Träger der Eingliederungshilfe sowie im Vorfeld von Antragsstellungen auch die Ergänzende Unabhängige Teilhabeberatung (EUTB®).
- Der Ausschluss der WfbM-Beschäftigten und der Beschäftigten mit dem Budget für Arbeit von der Arbeitslosenversicherung wegen der Annahme einer vollen Erwerbsminderung ist im Sinne der Gleichbehandlung und Öffnung für den allgemeinen Arbeitsmarkt zu überprüfen, damit ein gleichberechtigter Anspruch auf Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld entsteht.
- Bei einer Erhöhung des Werkstattentgelts auf ein auskömmliches Niveau wäre zu erwägen, im Einzelfall ergänzend benötigte Sozialleistungen nach den Regelungen des SGB II (Bürgergeld) zu leisten.
- Mittelfristig ist zu überprüfen, ob und wie das Recht der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben stärker oder ganz vom Beschäftigungsort gelöst werden kann, etwa durch ein verallgemeinertes Budget für Arbeit. Angepasste Beschäftigungsformen können gleichwohl beibehalten und möglicherweise weiterentwickelt werden.

## 7.5 Stärkung von Inklusion und Teilhabe

Inklusion wird durch Kontakt- und Austauschmöglichkeiten zwischen Unternehmen und WfbM ermöglicht und gefördert, ist also als reziproker Prozess zu verstehen. Denkbar wäre auch die Öffnung von WfbM zum Abbau von Vorurteilen und Berührungängsten. Bereits jetzt gibt es hierfür erfolgreiche Modelle (z.B. das Modell Schichtwechsel), wie solche Begegnungen intensiviert und ausgeweitet werden können. Ein wesentlicher Baustein auf dem Weg in einen inklusiven Arbeitsmarkt muss zudem sein, auch die Berührungängste bei den Unternehmensbelegschaften abzubauen, z.B. über Informationskampagnen, die Schaffung von Inklusionsbeauftragten in Unternehmen oder durch den Aufbau von Mentoring- und Buddy-Programmen.

Aus der Doppelfunktion von WfbM wurde die besondere Stellung der Werkstattbeschäftigten rechtlich begründet. Somit stehen WfbM-Beschäftigte – sofern sie nicht Arbeitnehmer sind – in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis (§ 221 Abs. 1 und 3 SGB IX) zur WfbM. Die gegenwärtige Rechtslage schließt jedoch nicht aus, dass einzelne Werkstattbeschäftigte bereits

heute Arbeitnehmer sind (§ 221 Abs. 1 SGB IX) bzw. deren Beschäftigung in einen Arbeitnehmer-Status überführt werden kann. Dies sollte häufiger ermöglicht werden.

Auf dem Weg in einen inklusiven Arbeitsmarkt ist es erforderlich, die Schnittstellen zwischen WfbM und Unternehmen nach und nach neu zu denken und zu transformieren. WfbM müssen als Unternehmen und damit als integraler und integrativer Bestandteil des allgemeinen Arbeitsmarktes verstanden werden. Wenn WfbM einen Teil des Arbeitsmarktes darstellen, stellt sich die Differenzierung in ein Arbeitnehmer- und ein arbeitnehmerähnliches Verhältnis als inklusionshinderlich heraus, wengleich behinderungs- bzw. beeinträchtigungsbedingte Schutzrechte berücksichtigt werden müssen. Zu klären ist daher die rechtliche Formulierung dieses Status, der im Rahmen des Schwerbehindertenrechts erfolgen kann. Ausnahmeregelungen wären z.B. aus Sachgründen möglich, oder, wenn sie keine (mittelbare) Diskriminierung beinhalten. Mit dem Arbeitnehmerstatus gehen sowohl sozialversicherungsrechtliche (z.B. Einbezug in die Arbeitslosenversicherung nach SGB III) als auch finanzielle Veränderungen einher (Geltung des Mindestlohngesetzes).

In der Diskussion um die Stärkung von Inklusion und Teilhabe müssen auch die ca. 39.000 Teilnehmenden an Maßnahmen der Tagesförderung künftig stärker miteinbezogen werden. In NRW existieren keine solche Tagesförderstätten. Hier werden Menschen mit Schwerst- und Mehrfachbehinderung als WfbM-Beschäftigte angesehen, denen somit ein Entgelt entrichtet wird. In der Vertiefungsstudie zeigte sich, dass auch einzelne WfbM in anderen Bundesländern ähnliche Modelle wie NRW verfolgen, um die Teilhabe von schwerst- und mehrfachbehinderten Menschen punktuell zu verbessern. Ob diese Richtung auch langfristig die Inklusionsfähigkeit und Teilhabe erhöhen kann oder ob es hierzu (bessere) Alternativen gibt, bedarf weiterer Forschung.

Ein am Mindestlohn orientiertes Entgeltsystem legt die Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zugrunde. Eine Überwindung der Trennung zwischen dem allgemeinen Arbeitsmarkt und der „Sonderwelt“ WfbM wird dadurch sowohl objektiv aufgrund der Einheitlichkeit der geltenden Vergütungsmaßstäbe, als auch subjektiv aus Sicht der Beschäftigten erreicht, die ein Selbstverständnis der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt entwickeln können.

## Literaturverzeichnis

- Academic Network of European Disability Experts (ANED) (2018): Mainstreaming disability rights in the European Pillar of Social Rights – a compendium 02/2018.
- Aichele, V. (2010): Behinderung und Menschenrechte - Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In: APuZ 23/2010, S. 13–19.
- Althoff, N. (2013): Die Verschränkung von nationalem, europäischem und internationalem Recht im arbeitsrechtlichen Mandat. In: AuR, S. 384–388.
- Aretz, Dirk U. (1985): Die Rechtsstellung der Behinderten in Werkstätten für Behinderte, Schriftenreihe: Sozialpolitik und Recht, Bd. 10, München.
- Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, dreizehnte Tagung, 25. März-17. April 2015.
- BAG WfbM (2018): Die Entgelt- und Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten, Berlin. [www.bag-wfbm.de](http://www.bag-wfbm.de).
- BAG WfbM (2022): Vorschläge für ein zukunftsfähiges Entgeltsystem, Berlin. <https://www.bagwfbm.de/article/6220>.
- Baltzer, J. & Jürgens, A. (1981): Die Rechtsstellung der Behinderten in Werkstätten für Behinderte. In: SGB 1981, S. 241–248.
- Bantekas, I.; Stein, M. A. & Anastasiou, D. (2018): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary (zit. Bearbeiter in Bantekas/Stein/Anastasiou).
- Becker, U.; Meeßen, I.; Neueder, M.; Schlegelmilch, M.; Schön, M. & Vilaclara, I. (2011): Strukturen und Prinzipien der Leistungserbringung im Sozialrecht (1. Teil), VSSR 5/2011, S. 323–359.
- Becker, U. (2016): Erster Arbeitsmarkt statt Werkstatt? Zur Diskussion um die Inklusion von Menschen mit Behinderung, ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 4/2016, S. 56–63.
- Bendel, A.; Richter, C. & Richter, F. (2015): Entgelt und Entgeltordnungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Etablierung eines wirtschafts- und sozialpolitischen Diskurses, in: WiSo-Diskurs Juli 2015. [Link](#).
- Bendel, A. & Richter, C. (2018): Persönlichkeitsförderung in WfbM durch qualifikationsgerechte Entlohnung? Beitrag D8-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).
- Bendel, A. & Richter, C. (2021): Entgelte und Entgeltordnungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung: Reformbedarfe und Handlungsempfehlungen – IAQ-Report 2021 /02, Universität Duisburg-Essen.
- Birkenkötter, H. (2016): Zwischen Quasi-Gericht und politischem Organ: Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen. In: APuZ 10-11/2016, S. 10–16.
- Boecken, W.; Düwell, F. J.; Diller, M.; Hanau, H.; Holthaus, M. & Ulrici, B. (Hrsg.) (2016): Gesamtes Arbeitsrecht 2016 (zit.: Bearbeiter in: Boecken et al.).
- Brose, W. (2016a): Das Recht behinderter Menschen auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK, RdLh 2016, S. 1–5.
- Brose, W. (2016b): Das Recht auf Arbeit behinderter Menschen nach Art. 27 UN-BRK. In: Bieback, K.-J.; Bögemann, C.; Igl. G. & Welti, F. (Hrsg.): Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des

- Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen, 2016, S. 135–144.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (2021): BAGÜS-Werkstattempfehlungen 2021. Empfehlungen zu den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Münster.
- Calliess, C. & Ruffert, M. (Hrsg.): EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar, 5. Aufl.
- con\_sens (2022). BAGÜS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2022 für das Berichtsjahr 2020, hrsg. von der BAGÜS, Münster. [https://www.lwl.org/spur-download/bag/Bericht\\_2022final.pdf](https://www.lwl.org/spur-download/bag/Bericht_2022final.pdf).
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2020): Werkstatt 2020 – Gut aufgestellt auch in Zukunft. Position Nr. 1: Werkstattbeschäftigte gerecht entlohnen – Mitbestimmung auf Bundesebene sichern, Berlin.
- Cramer, H. H. (2009): Werkstätten für behinderte Menschen, Kommentar, 5. Aufl.
- Dau, D. H.; Düwell, F. J.; Jousen, J. & Luik, S. (Hrsg.) (2021): Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. SGB IX, BTHG, SchwbVVO, BGG, 6. Aufl.
- Dau, D. H.; Düwell, F. J.; Jousen, J. & Luik, S. (Hrsg.) (2022): Sozialgesetzbuch IX, Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung, Lehr- und Praxiskommentar, 6. Aufl., Baden-Baden (zitiert: Bearbeiter in: Dau et al., LPK-SGB IX).
- Däubler, W. (2014): Der gesetzliche Mindestlohn – doch eine unendliche Geschichte? In: NJW 2014, S. 1924–1926.
- Däubler, W.; Hjort, J. P.; Schubert, M. & Wolmerath, M. (Hrsg.) (2017): Arbeitsrecht Handkommentar, 4. Aufl. (zit.: Bearbeiter, in: Däubler et al.).
- Degener, T. (2013): Bericht aus Genf Nr. 4/2013. <https://www.evh-bochum.de/persoенliche-homepage-prof-dr-degener.html>.
- Degener, T. (2015): Die UN-Behindertenrechtskonvention - ein neues Verständnis von Behinderung, in: Degener, T. & Diehl, E. (Hrsg.): Handbuch Behindertenrechtskonvention – Teilhabe als Menschenrecht - Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, S. 55–74.
- Deinert, O.; Welti, F.; Luik, S. & Brockmann, J. (Hrsg.) (2022): Stichwortkommentar Behindertenrecht, 3. Aufl., Baden-Baden (zitiert: Bearbeiter, in: Deinert et al., SWKBR)
- Della Fina, V.; Cera, R. & Palmisano, G. (2017): The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary (zit. Bearbeiter in Della Fina/Cera/Palmisano).
- Demke, F. (2014): Die UN-Behindertenrechtskonvention – Auswirkungen auf Sozialpolitik und Behindertenhilfe in Deutschland, 2014.
- Der Paritätische Gesamtverband (2014): Diskussionspapier zu Fragen des Mindestlohns in Werkstätten für behinderte Menschen, Integrationsprojekten und Zuverdienstprojekten, Berlin.
- Detmar, W.; Gehrmann, M.; König, F.; Momper, D.; Pieda, B. & Radatz, J. (2008): Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen, Oktober 2008.
- Deutsche Rentenversicherung (2020): Statistik der Deutschen Rentenversicherung. Rente 2019, Berlin. [https://statistik-rente.de/drv/extern/publikationen/statistikbaende/documents/Rente\\_2019.pdf](https://statistik-rente.de/drv/extern/publikationen/statistikbaende/documents/Rente_2019.pdf).

- Deutscher Bundestag (2020): Kleine Anfrage zum Barbetrag zur persönlichen Versorgung von Menschen mit Behinderungen. Drucksache 19/17918.  
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/179/1917918.pdf>.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2015): Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen – anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention 03/2015.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2016): Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen – Warum wir über die Zukunft der Werkstätten sprechen müssen 06/2016.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen – Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden 1/2018.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2019): Wer Inklusion will, sucht Wege – 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland 2019.
- Diakonie Deutschland und Evangelische Fachverband für Teilhabe (BeB) (2022): Gerecht! Das Werkstattentgelt der Zukunft, Diskussionspapier, November 2022.
- Dierks, K. (1986): Zwischen Arbeits- und Sozialrecht, Beschäftigungsverhältnisse in der Werkstatt für Behinderte, Recht der Arbeit und der sozialen Sicherheit, Bd. 2, Frankfurt am Main/Bern/New York.
- Doose, S. (2010): Inklusion und Teilhabe am Arbeitsleben, das Band 2/2010, S. 9–11.
- Dörschner, D. (2014): Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung.
- Düwell, F. J.; Schubert, J. M.; Clemens, F.; Dobmann, V.; Heilmann, M.; Jerchel, K.; Kloppenburg, T.; Rammig, B.; Reinfelder, W. & Trümner, M. (Hrsg.) (2017): Mindestlohngesetz – Handkommentar, 2. Aufl. (zit.: Bearbeiter in: Düwell/Schubert).
- Eichenhofer, E. (2018a): Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht – Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.
- Eichenhofer, E. (2018b): Die UN-BRK als Internationales Sozialrecht, in: Wansing, G.; Welti, F. & Schäfers, M. (Hrsg.): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven, S. 19–35.
- Eikötter, M. (2017): Inklusion und Arbeit – Zwischen Rechts- und Ermessensanspruch: Rechte und Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, 2017.
- Engels, D.; Schierenbeck, N.; Huppertz, L. & Wittemann, V. (2021): Die Corona-Pandemie in der Behindertenhilfe – Auswirkungen, Probleme, Lösungen, hrsg. von der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege, Hamburg.
- Engels, D.; Matta, V.; Schütz, H.; Eibelshäuser, S.; Pracht, A.; Welti, F. & von Drygalski, C. (2021): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Erster Zwischenbericht, BMAS-Forschungsbericht 586, Berlin.

- Engels, D.; Deremetz, A.; Schütz, H.: Eibelshäuser, S.; Pracht, A.; Welti, F. & von Drygalski, C. (2022): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Zweiter Zwischenbericht, BMAS-Forschungsbericht 607, Berlin.
- Ennuschat, J. (2021): Das Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) und seine Bedeutung für Nachteilsausgleiche in Prüfungen. Beitrag A8-2021. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) (zit.: Ennuschat, A8-2021).
- Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, hrsg. v. Müller-Glöge, R.; Preis, U. & Schmidt, I., 23. neu bearbeitete Aufl., München 2023 (zitiert: BearbeiterIn, in: ErfK).
- Europäisches Parlament (2021): Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unter Berücksichtigung der VN-BRK (2020/2086(INI)), Bericht an den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Dokument A9-0014/2021. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014_DE.html).
- Europäisches Parlament (2015): Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments.
- Fasciglione, Marco (2015): Article 27 of the CRPD and the Right of Inclusive Employment of People with Autism, in: Della Fina, Valentina/Cera, Rachele (Hrsg.), Protecting the rights of people with autism in the fields of education and employment – International, European and national perspectives, S. 145–170.
- Ferraina, S. (2012): Analysis of the legal meaning of Article 27 of the UN CRPD – Key challenges for adapted work settings.
- Franzen, M.; Gallner, I. & Oetker, H. (2020): Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 3. Aufl. (zit.: Bearbeiter in: Franzen/Gallner/Oetker).
- Frenz, W. (2016): Europarecht, 2. Aufl.
- Frevert, U. (2013): Laufzeitbegrenzung für die Behindertenhilfe, in: Der Paritätische (Hrsg.): Teilhabe am Arbeitsleben, S. 8–9.
- Gagel, A. (Hrsg.) (2020): Sozialgesetzbuch II, Sozialgesetzbuch III – Grundsicherung und Arbeitsförderung; Kommentar, 79. Aufl. (zit.: Bearbeiter in: Gagel).
- Gast-Schimank, C. (2019): Das Budget für Ausbildung im Angehörigen-Entlastungsgesetz, RP-Reha 4/2019, S. 5–10.
- Grabitz, E.; Hilf, M. & Nettesheim, M. (Hrsg.) (2015): Das Recht der Europäischen Union (zit.: Bearbeiter in: Grabitz/Hilf/Nettesheim).
- Graumann, S. (2011): Assistierte Freiheit – Von einer Behindertenpolitik der Wohltätigkeit zu einer Politik der Menschenrechte.
- Greenlee, S. (2019): Der personelle Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes, Studien zur Rechtswissenschaft, Bd. 430, Hamburg.
- Greving, H.; Scheibner, U. (Hrsg.) (2021): Werkstätten für behinderte Menschen Sonderwelt und Subkultur behindern Inklusion, Stuttgart.
- Groskreutz, H. (2013): Das Individualbeschwerdeverfahren zum Internationalen Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen; Forum D, Beitrag D7-2013. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 01.03.2013 (zit.: Groskreutz, Beitrag D7-2013).

- Hau, W./Poseck, R. (Hrsg.) (2022): BeckOK BGB, München, 63. Edition, Stand: 01.08.2022 (zitiert: Bearbeiter, in: Hau/Poseck, BeckOK BGB).
- Hänlein, A. (2018): Recht der Sozialen Dienste, München.
- Herberger, M.; Martinek, M.; Rüßmann, H.; Weth, S.; Würdinger, M. (Hrsg.) (2020): juris Praxiskommentar, BGB, Band 1, Allgemeiner Teil, Bandherausgeber Junker, M./Beckmann, M./Rüßmann, H., 9. Aufl., Saarbrücken (zitiert: Bearbeiter, in: Herberger et al., jurisPK BGB).
- Henssler, M.; Willemsen, H. J. & Kalb, H.-J. (Hrsg.) (2020): Arbeitsrechtskommentar, 9. neu-überarbeitete Aufl., Köln (zitiert: Bearbeiter, in: HWK, Arbeitsrecht).
- Hlava, D. (2018): Barrierefreie Gesundheitsversorgung – Rechtliche Gewährleistung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung, Baden-Baden.
- Hoff, E.-H. et al. (1985): Arbeitsbiographie und Persönlichkeitsentwicklung, Bern u.a.
- Ihlefeld, A. (1978): Anmerkung zu LAG Berlin, Urt. v. 07.06.1978 - 5 Ta BV 2/78. In: AuR 1978, S. 346–352.
- Jacobs, B. (1998): Das „arbeitnehmerähnliche“ Rechtsverhältnis in § 54b SchwbG, ZFSH/SGB 4/1998, S. 203–206.
- Jarass, H. D. (2021): Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Unter Einbeziehung der sonstigen Grundrechtsregelungen des Primärrechts und der EMRK: Kommentar, 4. Aufl.
- Jarass, H. D. & Pieroth, B. (2022): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 17. Aufl., München (zitiert: Bearbeiter, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar).
- Jobs, F. (2002): Das Werkstattverhältnis gemäß §§ 136 ff. SGB IX, ZTR 11/2002, S. 515–524.
- Jürgens, A. (1986): Das Rechtsverhältnis zwischen Behinderten und Behindertenwerkstatt. In: RdA, S. 349–355.
- Kalina, D. (2019): Betriebliche Realisierung beruflicher Ausbildung behinderter Menschen.
- Kalina, D. (2020): Inklusive Berufsausbildung im Berufsbildungsrecht – Teil II: Ausbildungen nach §§ 66 BBiG, 42m HwO; Beitrag B4-2020. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 01.07.2020 (zit.: Kalina B4-2020)
- Kaltenborn, B. (2020): Einkommenssituation von Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen. Bericht für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen e.V., Frankfurt am Main.
- Kempe, A. (2018): Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben – ein Überblick über die Neuerungen durch das BTHG, Beitrag A13-2018. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 24.07.2018 (zit.: Kempe, A13-2018).
- Knittel, B. (Hrsg.) (2018): SGB IX Kommentar, 12. Aufl.
- Kocher, E. (Hrsg.) (2014): Menschenrechtsbasierter Diskriminierungsschutz und Diversity - Neun Handreichungen für die anwaltliche Praxis, Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt.
- Kranert, H.-W.; Stein, R. A. & Riedl, A. (2021): Berufliche Bildung in Werkstätten für Menschen mit Behinderung – Evaluation der harmonisierten Bildungsrahmenpläne, Bielefeld.
- Krebber, S. (2016): Die Unionsrechts- und Kompetenzakzessorietät des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes im Bereich des Arbeitsrechts: Grundsatz und Ausnahmen, EuZA 2016, S. 3–21.
- Kreutz, M.; Lachwitz, K. & Trenk-Hinterberger, P. (Hrsg.) (2013): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis – Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete (zit.: Bearbeiter in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger).



- Lachwitz, K. (2018): Barrieren und Chancen für Menschen mit Behinderungen beim Wechsel von geschützten Beschäftigungsformen in einen offenen und inklusiven Arbeitsmarkt – Positionen von UN-Gremien und einigen globalen, regionalen und nationalen Behindertenorganisationen. In: Wansing, G.; Welti, F. & Schäfers, M. (Hrsg.): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven, S. 332–348.
- Lammers, K. (2020): Übergangsprozesse aus Werkstätten für Menschen mit Behinderungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, in: Sozialer Fortschritt 69, S. 731–747, Berlin.
- Leisten, L. (1989): Die rechtliche Stellung der Behinderten in der Werkstatt für Behinderte, Aachener Schriften zur Rechtswissenschaft, Bd. 2, Aachen.
- Lembke, M. (2016): Mindestlohngesetz - erste Rechtsprechung und praktische Erfahrungen. In: NZA, S. 1–9.
- Luik, S. (2018): Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben im Spiegel der Rechtsprechung der SGB. In: SRa Sonderheft 2018, S. 25–30.
- Masuch, P. (2012): „Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden!“ - Forum D, Beitrag D5-2012. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 20.03.2012 (zit.: Masuch, D5-2012).
- Masuch, P. (2016): Was hat die UN-BRK für eine bessere Teilhabe am Arbeitsleben gebracht? – Rede am Werkstättentag am 21.09.2016 in Chemnitz.
- Mattern, L. (2020a): Das Budget für Arbeit – Diskussionsstand und offene Fragen, Teil 1: Eckpunkte, Umsetzungsstand und leistungsberechtigter Personenkreis, Beitrag D5-2020. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 23.01.2020 (zit.: Mattern, D5-2020).
- Mattern, L. (2020b): Das Budget für Arbeit – Diskussionsstand und offene Fragen, Teil 3: Rolle der WfbM, Außenarbeitsplätze, Kooperation und Öffentlichkeitsarbeit, Beitrag D7-2020. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 23.01.2020 (zit.: Mattern, D7-2020).
- Mattern, L. & Rambauser-Haß, T. (2022): Zwei Jahre Budget für Ausbildung – Was wir wissen und was nicht; Beitrag D9-2022 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 10.05.2022 (zit.: Mattern, Rambauser-Haß, Beitrag D9-2022)
- Maunz, T. & Dürig, G. (Hrsg.) (2020): Grundgesetz, Kommentar, München 92. Ergänzungslieferung, August 2020 (zit.: Bearbeiter in: Maunz/Dürig).
- Maunz, T.; Schmidt-Bleibtreu, B.; Klein, F. & Bethge, H. (2020): Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 60. Ergänzungslieferung (zit.: Bearbeiter in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu).
- Maydell, B. v. & Eylert, M. (1981): Zum Wahlrecht der Behinderten nach dem Betriebsverfassungsgesetz in den Werkstätten für Behinderte. In: RdA 3/1981, S. 148–158.
- Mittag, R. (1985): Das Werkstattverhältnis als Arbeitsverhältnis – Grundlagen und rechtliche Einordnung, Bielefeld.
- Moll, W.; Päßler, V. & Reich, A. (2016): Ein Jahr Mindestlohngesetz – Praktische Erfahrungen und neue Perspektiven. In: MDR, S. 624–628.
- Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen - Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden. Position des DIMR Nr. 15, Berlin.
- Mrozynski, P. (2016): Überkommen und innovative Ansätze in der Teilhabe am Arbeitsleben behinderter Menschen. IN: ZFSH SGB 6/2016, S. 299–306.

- Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, hrsg. v. Säcker, F.; Rixecker, R.; Oetker, H. & Limperg, B., Bd. 3, Schuldrecht – Allgemeiner Teil II, §§ 311-432 BGB, 9. Aufl., München 2022 (Bearbeiter, in: MünchKommBGB).
- Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, hrsg. v. Säcker, F.; Rixecker, R.; Oetker, H. & Limperg, B., Bd. 5, Schuldrecht – Besonderer Teil II, §§ 535-630h BGB, BetrKV, HeizkostenV, WärmeLV, EFZG, TzBfG, KSchG, MiLoG, 8. Aufl., München 2020 (zitiert: Bearbeiter, in: MünchKomm-BGB).
- Naendrup, P.-H. (1981): Rechtsfragen der außerbetrieblichen beruflichen Rehabilitation, Grundprobleme eines Rechtsstellungsgesetzes für Behinderte, Bochum.
- Nebe, K. & Waldenburger, N. (2014): Budget für Arbeit. Forschungsprojekt im Auftrag des Integrationsamtes des Landschaftsverbandes Rheinland.
- Nebe, K. (2014): Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Zuständigkeit und Verantwortlichkeit, Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2014, S. 1–11.
- Nebe, K./Giese, M. (2015): Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben aus dem Blickwinkel der UN-Behindertenrechtskonvention. In: RP Reha, 1/2015, 55-61.
- Nebe, K. & Schimank, C. (2016): Das Budget für Arbeit im Bundesteilhabegesetz; Teil 1: Darstellung der Entwicklung und kritische Betrachtung bis zur Befassung im Bundesrat, Beitrag D47-2016. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 16.11.2016 (zit.: Nebe/Schimank, D47-2016).
- Neumann, D. (1981): Beschäftigung Behinderter in Werkstätten für Behinderte. In: RdA 3/1981, S. 143–148.
- Neumann, D.; Pahlen, R.; Greiner, S.; Winkler, J. & Jabben, J. (2020): Sozialgesetzbuch IX, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen: Kommentar, 14. Aufl. (Zit.: Bearbeiter in: Neumann/Pahlen u.a.).
- Nicklas-Faust, J. (2016): Zukunft der Werkstätten für behinderte Menschen, in: Rolfs, Christian (Hrsg.), 50 Jahre Deutscher Sozialrechtsverband – Inklusion behinderter Menschen als Querschnittsaufgabe: Dokumentation der Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 8./9. Oktober 2015 in Hamburg, S. 201–208.
- Picker, C. (2014): Niedriglohn und Mindestlohn. In: RdA 2014, S. 25-36 (zitiert: Picker, RdA 2014).
- Prognos AG (2017): Wirkfaktoren auf die wirtschaftliche Situation einer Werkstatt für behinderte Menschen. Abschlussbericht im Auftrag des Landschaftsverbands Rheinland (LVR).
- Pünnel, L. (1978): Das Rechtsverhältnis der Behinderten zur „Werkstatt für Behinderte“. In: AuR 1978, S. 44–48.
- Pünnel, L. (1987): Der Beschäftigte in der Werkstatt für Behinderte – Objekt oder Subjekt? In: AuR 1987, S. 104–108.
- Pünnel, L. (1992): Der behinderte Beschäftigte in der „Werkstatt für Behinderte“ (WfB), Wie sollte eine gesetzliche Regelung aussehen? In: Däubler, W./Bobke, M./Kehrmann, K. (Hrsg.), Arbeit und Recht, Festschrift für Albert Gnade, Köln, S. 323–348 (zitiert: Pünnel, in: FS Gnade).
- Pünnel, L. (1996): Der Beschäftigte in der Werkstatt für Behinderte (WfB) – eine arbeitnehmerähnliche Person gem. § 54b Abs. 1 SchwbG – Rechtsstellung und Auswirkungen, AuR 12/1996, S. 483–484.
- Pünnel, L. & Vater, A. (1981): Rechtsbeziehungen der Werkstatt für Behinderte nach der Werkstättenverordnung. In: AuR 1981, S. 230–238.

- Rabe-Rosendahl, C. (2017): Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen im Arbeitsrecht – Artikel 5 der Richtlinie 2000/78/EG und seine Umsetzung in Deutschland und Großbritannien.
- Rebhan, R. (2012): Die Arbeitnehmerbegriffe des Unionsrechts in der neuen Judikatur des EuGH. In: EuZA 2012, S. 3–35.
- Reichmann, L. (2004): Lohngerechtigkeit. In: Gaugler, E.; Oechsler, W. A. & Weber, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des Personalwesens. 3. Aufl., Stuttgart, S. 1114–1120.
- Reinhardt, C. (2013): Das Phänomen der Arbeitnehmerähnlichkeit, Teilband II, Schriftenreihe: Arbeitsrechtliche Forschungsergebnisse, Bd. 191.2, Hamburg.
- Richter, C. & Bendel, A. (2017): Das Tripelmandat von Werkstätten. Entgelte im Spannungsfeld Rehabilitation – Inklusion – Wirtschaftlichkeit. In: Werkstatt: Dialog 33 (5), S. 31–33.
- Riechert, C. & Nimmerjahn, L. (2017): Mindestlohngesetz, Kommentar, 2. Aufl., München (zitiert: Richert/Nimmerjahn, MiLoG Kommentar).
- Riedel, E. (2005): Allgemeine Bestimmungen des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die "General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen – Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, S. 160–173.
- Risak, M. & Dullinger, T. (2018): Der ArbeitnehmerInnen-Begriff im EU-Arbeitsrecht - Status quo und Veränderungspotenzial. In: DRdA 3/2018, S. 206–214.
- Ritz, H.-G. (2015): Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt – Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Robinson, K. (2015): Berufliche Bildung und Rehabilitation in Deutschland, RdJB, 1/2015, S. 17–33.
- Röhl, M. (2016): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Rechtsprechung des BSG. In: jM 2016, S. 461–466.
- Rolfs, C.; Giesen, R.; Kreikebohm, R.; Meßling, M. & Udsching, P. (Hrsg.) (2020): Beck'scher Online Kommentar Sozialrecht. 59. Edition (zit.: Bearbeiter in: Rolfs/Kreikebohm et al.).
- Rothfritz, L. P. (2010): Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen – Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene.
- Rühle, H. (2001): Kündigung der Werkstattverhältnisse von Schwerbehinderten. In: Der Betrieb 25/2001, S. 1364–1367.
- Sachs, M. (2017): Verfassungsrecht II, Grundrechte, 3. Aufl.
- Sackarendt, B. & Scheibner, U. (2014): Arbeitsentgelte in Werkstätten für behinderte Menschen - Grundüberlegungen und Thesen zum Mindestlohn in Werkstätten. In: Greving, H. & Scheibner, U. (Hrsg.), Die Werkstattkonzeption: jetzt umdenken und umgestalten – Rückblick, Bilanz und Vorschläge für grundlegende Reformen, S. 90–108.
- Schär, W. & Angermann, W. (2015): Die Europäische Union als Vertragspartei der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Degener, T. & Diehl, E. (Hrsg.): Handbuch Behindertenrechtskonvention – Teilhabe als Menschenrecht - Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, S. 352–364.
- Schaumburg, T. (2018): Das Budget für Arbeit - Erste Überlegungen zur Anwendung in der Praxis, Beitrag A8-2018. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 11.04.2018 (zit.: Schaumburg A8-2018).

- Scheibner, U. (2015): Das Recht der Beschäftigten im Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen auf den Mindestlohn, br 2015, Teil 1, 158-163; Teil 2, 188-195.
- Schlegel, R. & Voelzke, T. (Hrsg.) (2018): SGB IX - Juris Praxiskommentar, 3. Aufl. (zit.: Bearbeiter in: Schlegel/Voelzke).
- Schmitt, L. (2018): Das Bundesteilhabegesetz auf dem Prüfstand der UN-Behindertenrechtskonvention. In: NZS 2018, S. 247–255.
- Schorn, U. (2003): Werkstatt für behinderte Menschen, Rechtsstellung und Arbeitsentgelt der Mitarbeiter. In: SozSich 1/2003, S. 19–26.
- Schreiner, M. (2017): Sozialhistorischer Meilenstein oder soziale Isolation? – Werkstätten für behinderte Menschen im Zwielicht, Beitrag D49-2017. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 20.10.2017 (zit. Schreiner, D49-2017).
- Schumacher, N. (2018): Mindestlohngesetz ohne Folgen für die Beschäftigung behinderter Menschen in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern – (2014, Aktualisierung 2018), in: Bundesvereinigung Lebenshilfe (Hrsg.) (2020): Teilhabe durch Arbeit.
- Schumacher, N. (2019): Teilhabe am Arbeitsleben für alle - auch bei hohem Unterstützungsbedarf. In: Bundesvereinigung Lebenshilfe (Hrsg.) (2020): Teilhabe durch Arbeit.
- Seifert, A. (2015): Arbeitszeitrechtlicher Arbeitnehmerbegriff - Horizontalwirkung des Rechts auf bezahlten Urlaub (Art. 31 Abs. 2 GRCh). In: EuZA 2015, S. 500–508.
- Statistisches Bundesamt (2020): Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach Leistungsarten, Altersgruppen und Geschlecht, Wiesbaden (unveröff.).
- Statistisches Bundesamt (2022): Pressemitteilung Nr. 088 vom 7. März 2022. [Link](#).
- Streinz, R. & Michl, W. (Hrsg.) (2018): EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl. (zit.: Bearbeiter in Streinz).
- Theben, M. (2018): Das Budget für Arbeit oder (Irr)Wege aus der Werkstatt, Beitrag A3-2018. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 22.02.2018 (zit.: Theben A3-2018).
- Tietz, A. (2020): Rechte von Menschen mit Behinderungen im Europäischen Kontext, Die Entschließung des EU-Parlaments vom 18.06.2020 aus rechtlicher Perspektive. In: RP Reha 3/2020, S. 59–64.
- Trenk-Hinterberger, P. (2012), Die Bedeutung des Art. 27 BRK für das Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben, Forum D, Beitrag D10-2012, 01.06.2012, unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 01.06.2012 (zit.: Trenk-Hinterberger, D10-2012).
- Trenk-Hinterberger, P. (2015a): Arbeit, Beschäftigung und Ausbildung, in: Degener, T. & Diehl, E. (Hrsg.): Handbuch Behindertenrechtskonvention – Teilhabe als Menschenrecht - Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, S. 105–117.
- Trenk-Hinterberger, P. (2015b): Das Recht auf Arbeit im Kontext der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Devetzi, S.; Janda, C. & Eichenhofer, E. (Hrsg.): Freiheit - Gerechtigkeit - sozial(es) Recht – Festschrift für Eberhard Eichenhofer, S. 652–670.
- Trenk-Hinterberger, P. (2016): UN-BRK und Teilhabe am Arbeitsleben, in: Küstermann, B. & Eikötter, M. (Hrsg.): Rechtliche Aspekte inklusiver Bildung und Arbeit – Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Umsetzung im deutschen Recht, S. 105–131.

- VDW (2021): Stellungnahme des Europaparlaments: das „Werkstätten“-System umfassend reformieren, VDW-Informationen 03/2021 vom 16.03.2021.
- VDW/ISL (2022): Vorschläge der virtuellen Denkwerkstatt (VDW) und der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland (ISL) zur Verbesserung der Entlohnung und Inklusion behinderter Menschen, die in Werkstätten für behinderte Menschen arbeiten. [Link](#).
- von der Groeben, H.; Schwarze, J. & Hatje, A. (Hrsg.) (2015): Europäisches Unionsrecht, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Aufl. (zit.: Bearbeiter in: von der Groeben/Schwarze).
- von Drygalski, C. (2020): Die Werkstatt für behinderte Menschen in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Beitrag D11-2020. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 13.05.2020 (zit.: von Drygalski, D11-2020).
- von Drygalski, C. & Welti, F. (2023): Erkenntnisse aus der UN-BRK zur geschützten Beschäftigung in: Schachler, V.; Schlummer, W. & Weber, R. (2023): Zukunft der Werkstätten - Perspektiven für und von Menschen mit Behinderung zwischen Teilhabe-Auftrag und Mindestlohn, Berlin, S. 85-100.
- Wacker, E. & Ferschl, S. (2022): WoGe 2020 – Wohnen in Gesundheit. Die Coronapandemie in besonderen Wohnformen für Menschen mit Behinderung. Momentaufnahmen und Zukunftsplanung zu Gleichstellung und Teilhabe bei der Gesundheitsversorgung im Jahr 2020. BMAS, Berlin.
- Waldenburger, N. (2019): Unterstützte Beschäftigung nach § 55 SGB IX.
- Walter, J. & Kaufmann, M. (2019): Eingeschränkte Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in Deutschland – aktuelle Situation und Ausblick. In: BdW 3/2019, S. 105–111.
- Weber, M. (2022): Werkstätten für behinderte Menschen – Inklusionshemmnis oder Weg zur Teilhabe? Eine Auseinandersetzung von Michael Weber, Freiburg.
- Weinreich, B. (2016): Das Recht auf Arbeit: Realisierung und Defizite für Personen, die als nicht erwerbsfähig gelten, in: Bieback, K.-J.; Bögemann, C.; Igl, G. & Welti, F. (Hrsg.) (2016): Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen, S. 145–152.
- Welke, A. (Hrsg.) (2012): UN-Behindertenrechtskonvention – Kommentar mit rechtlichen Erläuterungen (K 2) (zit. Bearbeiter in Welke, UN-BRK).
- Welti, F. (2015): Potential und Grenzen der menschenrechtskonformen Auslegung des Sozialrechts am Beispiel der UN-BRK, in: Faber, Ulrich/Feldhoff, Kerstin u.a. (Hrsg.), Gesellschaftliche Bewegungen - Recht unter Beobachtung und in Aktion – Festschrift für Wolfhard Kohte, S. 635–658.
- Welti, F. (2016): Sonderregelung für pflegebedürftige behinderte Menschen in Behinderteneinrichtungen § 43a SGB XI verstößt gegen Grundgesetz und UN-BRK, Beitrag D36-2016. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 27.09.2016 (zit.: Welti, D36-2016).
- Welti, F. (2017): Rechtsprechung mit Anmerkung, ZESAR, S. 505–514.
- Welti, F. (2020a): Die UN-BRK und ihre Umsetzung in Deutschland, in: Ganner, M. & Rieder, E. u.a. (Hrsg.): Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, S. 27–56.

- Welti, F. (2020b): Inklusive Bildung als Menschenrecht und Staatenpflicht. In: RP Reha 4/2020, S. 53–57.
- Welti, F.; Frankenstein, A. & Hlava, D. (Hrsg.) (2018): Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht – Gutachten erstattet für die Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz.
- Welti, F. & Nachtschatt, E. (2018): Das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit nach Art. 27 UN-Behindertenrechtskonvention, in: Wansing, Gudrun/Welti, Felix/Schäfers, Markus (Hrsg.), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven.
- Wendt, S. (1997): Die Sozialhilferechtsreform 1996 und ihre Auswirkungen auf die Werkstätten für Behindert. In: RsDE 36/1997, S. 43–64.
- Wendt, S. (2014): Ist das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis für behinderte Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen noch zeitgemäß? br 2014, S. 59–65.
- Wendt, S. (2015): Behinderte Menschen in europäischen Behindertenwerkstätten sind unionsrechtlich Arbeitnehmer – Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 26.03.2015, C-316/13 (Rs. Fenoll), Forum B, Beitrag B14-2015. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 02.12.2015 (zit.: Wendt, B14-2015).
- Wendt, S. (2018): Andere Leistungsanbieter nach § 60 SGB IX – ein neues Angebot mit Fallstricken, Beitrag D36-2018. [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 10.10.2018 (zit.: Wendt, D36-2018).
- Werkstatträte Deutschland e.V. (2019): Basisgeld zur Gleichstellung dauerhaft voll erwerbsgeminderter Menschen (Basisgeld); Positionspapier. [www.werkstattraete-deutschland.de](http://www.werkstattraete-deutschland.de)
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019): Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Einzelfragen zu Finanzierung und Lohnstruktur. WD 6 - 3000 - 118/19, Berlin.
- Zink, K.J. & Pracht, A. (1987): Auswirkungen neuer Technologien auf Werkstätten für Behinderte in Rheinland-Pfalz, in: Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland -Pfalz (Hrsg.), Mainz.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.