



Abschließende Mitteilung

an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

Kostensätze in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und bei anderen Leistungsanbietern

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 4 - 0001718

15. August 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	7
1	Ausgangslage	10
1.1	Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben	10
1.2	Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich	10
1.3	Kostensätze in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern	12
1.4	Verfahren für Preisverhandlungen	12
1.5	Höhe der Kostensätze	13
1.6	Inhalt und Ablauf der Prüfung	15
1.7	Finanzdaten und statistische Daten	16
2	Verfahren zur Preisverhandlung nicht beachtet	16
2.1	Sachverhalt und Feststellungen	16
2.2	Würdigung und Empfehlung	16
2.3	Stellungnahme der Bundesagentur	17
2.4	Abschließende Würdigung	17
3	Grundlagen der Kostensätze werden nur anlassbezogen überprüft	18
3.1	Sachverhalt und Feststellungen	18
3.2	Würdigung und Empfehlung	19
3.3	Stellungnahme der Bundesagentur	19
3.4	Abschließende Würdigung	19
4	Maßnahmebezogene Preise vorteilhafter als Jahrespreise	20
4.1	Sachverhalt und Feststellungen	20
4.2	Würdigung und Empfehlung	21

4.3	Stellungnahme der Bundesagentur	21
4.4	Abschließende Würdigung	21
5	Besondere Kostensätze in WfbM nicht nachvollziehbar	22
5.1	Sachverhalt und Feststellungen	22
5.2	Würdigung und Empfehlung	23
5.3	Stellungnahme der Bundesagentur	24
5.4	Abschließende Würdigung	24
6	Unterschiedliche Kostensätze bei Teilzeit in WfbM	24
6.1	Sachverhalt und Feststellungen	24
6.2	Würdigung und Empfehlung	25
6.3	Stellungnahme der Bundesagentur	25
6.4	Abschließende Würdigung	25
7	Fahrkosten in WfbM	26
7.1	Fahrkostenregelungen bundesweit uneinheitlich	26
7.1.1	Sachverhalt und Feststellungen	26
7.1.2	Würdigung und Empfehlung	27
7.2	Erforderlichkeit der Fahrkosten wird nicht geprüft	27
7.2.1	Sachverhalt und Feststellungen	27
7.2.2	Würdigung und Empfehlung	28
7.3	Stellungnahme der Bundesagentur	28
7.4	Abschließende Würdigung	29
8	Fehlende Unterlagen zum NRW-Weg	29
8.1	Sachverhalt und Feststellungen	29
8.2	Würdigung und Empfehlung	30

8.3	Stellungnahme der Bundesagentur und des BMAS	30
8.4	Abschließende Würdigung	30
9	Überbelegung von WfbM und Auswirkung auf die Preisverhandlungen	31
9.1	Sachverhalt und Feststellungen	31
9.2	Würdigung und Empfehlung	31
9.3	Stellungnahme der Bundesagentur	32
9.4	Abschließende Würdigung	32

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*
Az *Aktenzeichen*

B

BfdH *Beauftragter für den Haushalt*
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

C

COSACH *Computerunterstützte Sachbearbeitung*

F

Fachbereich *Fachbereich Reha der RD*

I

i. S. d. *im Sinne des*

L

LAG *Landesarbeitsgemeinschaften*
LTA *Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben*

M

MAGS NRW *Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*

N

NRW *Nordrhein-Westfalen*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*
OS *Operativer Service*

R

RD *Regionaldirektion*
Reha *Rehabilitation*
REZ *Regionale Einkaufszentren*
RN *Randnummer*

S

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*
SGB IX *Neuntes Buch Sozialgesetzbuch*

T

TVöD *Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst*
Tz. *Textziffer*

V

VDI *Virtuelle Desktop Infrastruktur*
Vereinbarung *Vereinbarung zur Teilhabe an Arbeit von Menschen mit sehr hohen und/oder sehr besonderen Unterstützungsbedarfen in nordrhein-westfälischen Werkstätten für behinderte Menschen und/oder bei anderen Leistungsanbietern*

W

WfbM *Werkstatt für behinderte Menschen*

WVO *Werkstättenverordnung*

Z

Zentrale *Zentrale der Bundesagentur*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat Kostensätze in Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) und bei anderen Leistungsanbietern bei der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) geprüft. Die Bundesagentur zahlt monatliche Entgelte (Kostensätze) an WfbM und andere Leistungsanbieter für Maßnahmen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich. Die Leistungen werden erbracht, um die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit der Menschen zu erhalten, zu entwickeln, zu verbessern oder wiederherzustellen, die Persönlichkeit weiterzuentwickeln sowie ihnen eine Beschäftigung zu ermöglichen oder zu sichern. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Bundesagentur und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) mit folgenden Ergebnissen ab:

- 0.1 Die Zentrale der Bundesagentur (Zentrale) legte ein Verfahren bei der Überschreitung von Preisvorgaben fest. Ein Regionales Einkaufszentrum (REZ) hielt sich nicht an dieses Verfahren. Wenn die Zentrale Vorgaben für die Preisverhandlungen macht, muss sie auch deren Einhaltung durchsetzen. Die Bundesagentur beabsichtigt, die Prozessbeschreibung zu optimieren und hat bezüglich deren Einhaltung auf die dezentrale Verantwortung verwiesen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass die REZ zukünftig über den Rahmenvorgaben liegende Preisvereinbarungen nur mit Zustimmung aller Beteiligten treffen. (Tz. 2)
- 0.2 Die REZ kannten die Zusammensetzung der Kostensätze in WfbM nur, wenn sie diese in jüngerer Vergangenheit anlassbezogen geprüft hatten. Der Bundesrechnungshof hat den REZ dringend empfohlen, in angemessenen Abständen begründende Unterlagen für die zu vereinbarenden Kostensätze anzufordern. Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass regelmäßige Überprüfungen der Zusammensetzung der Kostensätze derzeit nicht stattfänden. Die Bundesagentur hat angekündigt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und zukünftig regelmäßige Überprüfungen durchzuführen. Sie werde jedoch die aktuellen politischen und fachlich-inhaltlichen Entwicklungen in diesem Bereich abwarten. Der Bundesrechnungshof hält es nicht für zielführend, abzuwarten. (Tz. 3)
- 0.3 Die Bundesagentur stellt es den REZ frei, ob sie Jahrespreise oder maßnahmebezogene Preise mit den WfbM und anderen Leistungsanbietern verhandeln. Maßnahmebezogene Preise sind für die Bundesagentur über die Laufzeit gesehen kostengünstiger als Jahrespreise und verursachen weniger Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, einen bundesweiten Umstieg von Jahres- auf maßnahmebezogene Preise zu prüfen. Die Bundesagentur hat erklärt, sie könne die vertraglichen Vereinbarungen nur einvernehmlich mit dem Vertragspartner ändern. Dieses Einvernehmen habe sie in einigen Regionen noch nicht erreichen können. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Bundesagentur zügig ein einheitliches Verfahren herbeiführt. Auch sollte sie ihre Möglichkeiten nutzen, Alternativangebote (z. B. andere Leistungsanbieter) zu forcieren, um die Abhängigkeit von einzelnen Vertragspartnern zu reduzieren. (Tz. 4)

- 0.4 In einzelnen Ländern vereinbarten die REZ mit den WfbM besondere Kostensätze für bestimmte Behinderungen. Diese besonderen Kostensätze sind im Vergleich zu den sonstigen verhandelten Kostensätzen stark erhöht. In anderen Ländern wird nur ein Kostensatz unabhängig von der Art und Schwere der Behinderung vereinbart. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Grundlagen für diese besonderen Kostensätze zu überprüfen. Die Bundesagentur hat zugesagt, seiner Empfehlung zu folgen und die Grundlagen für die existierenden besonderen Kostensätze zu analysieren und zu bewerten. (Tz. 5)
- 0.5 Einzelnen Menschen mit Behinderungen sind kürzere Beschäftigungszeiten zu ermöglichen, wenn es wegen Art oder Schwere der Behinderungen oder zur Erfüllung des Erziehungsauftrages notwendig erscheint. Über die Auswirkungen auf den Kostensatz entscheiden die zuständigen REZ. Es gibt bundesweit unterschiedliche Vorgehensweisen. Die Bundesagentur sollte bundesweit eine Vereinheitlichung herbeiführen oder zumindest die REZ anhalten, ihre Teilzeitregelungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Die Bundesagentur hat mitgeteilt, keinen Anlass für einheitliche Teilzeitregelungen zu sehen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. (Tz. 6)
- 0.6 Neben den Maßnahmekosten zahlt die Bundesagentur weitere ergänzende Kosten, so auch Fahrkosten. Zur Berechnung dieser Fahrkosten gibt es bundesweit unterschiedliche Vorgehensweisen. Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Bundesagentur die Gewährung der Fahrkosten bundesweit vereinheitlicht. Fahrkosten können nur dann übernommen werden, wenn sie erforderlich sind. Die Erforderlichkeit der Fahrdienste und die Höhe der damit zusammenhängenden monatlichen Pauschalen haben die REZ seit Übernahme der Preisverhandlungen im Jahr 2006 nicht geprüft. Der Bundesrechnungshof hat Vorkehrungen der Bundesagentur gefordert, die es den Agenturen für Arbeit (Agenturen) ermöglichen, die Erforderlichkeit der Fahrkosten zu prüfen. Die Bundesagentur hat sich seiner Auffassung angeschlossen. In künftigen Preisverhandlungen sei darauf hinzuwirken, die Fahrkosten von den Kostensätzen getrennt zu vereinbaren und über sie außerdem einzelfallbezogen zu entscheiden. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, das Thema Fahrkosten in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern erneut aufzugreifen. (Tz. 7)
- 0.7 In Nordrhein-Westfalen gibt es einen Sonderweg. Dieser existiert bereits seit den 80er Jahren. Er wurde jedoch im Jahr 2019 erweitert. Hierdurch fallen zusätzliche Ausgaben für die Bundesagentur an. Unterlagen über diese Erweiterung sind bei der Bundesagentur nicht mehr vorhanden. Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung geäußert, dass eine solche, für die Bundesagentur kostenträchtige Entscheidung zu begründen und umfassend zu dokumentieren ist. Die Bundesagentur hat die zuständige Regionaldirektion gebeten, maßgebliche Grundlagen für die aktuelle Vereinbarung zu recherchieren und das aktuelle Ergebnis zu beschreiben. (Tz. 8)
- 0.8 Eines der REZ erhob zu Beginn der Preisverhandlungen im Jahr 2022 die Belegung der Eingangsverfahren und der Berufsbildungsbereiche in WfbM. Die erhobenen Zahlen überstiegen die bei Anerkennung der WfbM maßgebliche Belegung bei Weitem. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die bei Anerkennung maßgeblichen Vorausset-

zungen regelmäßig zu prüfen und jährlich die tatsächlichen Belegungszahlen anzufordern. Die Bundesagentur hat seine Auffassung geteilt, dass sich eine Überbelegung auf die Gegebenheiten der WfbM auswirken kann. Sie hat außerdem zugesagt, die Prüfprozesse für die Anerkennung zu optimieren. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung und erwartet, dass die Bundesagentur die von ihr zugesagte Optimierung unverzüglich angeht. (Tz. 9)

1 Ausgangslage

1.1 Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

Menschen mit Behinderungen oder von Behinderungen bedrohte Menschen (Menschen mit Behinderungen) i. S. d. § 2 Absatz 1 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) erhalten Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft.¹ Dies sind auch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA).² Hierfür ist neben anderen Rehabilitationsträgern (Rehabilitation folgend Reha) die Bundesagentur zuständig.³ Mit LTA soll erreicht werden, Menschen mit Behinderungen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Für Menschen mit Behinderungen i. S. d. § 19 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) i. V. m. § 2 SGB IX kann die Bundesagentur allgemeine sowie besondere LTA erbringen.⁴ Als besondere LTA erbringt die Bundesagentur u. a. Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich einer anerkannten WfbM⁵ oder bei einem anderen Leistungsanbieter.⁶ Andere Leistungsanbieter gemäß § 60 SGB IX stellen für Menschen mit Behinderungen eine Alternative zur beruflichen Bildung und zur Beschäftigung in einer WfbM dar.⁷ Sie bieten, wie die WfbM, Leistungen im Eingangsverfahren und/oder im Berufsbildungsbereich an.⁸

1.2 Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich

Eine WfbM besteht aus einem Eingangsverfahren, einem Berufsbildungsbereich und einem Arbeitsbereich.⁹ Diese bauen in einem Stufenverhältnis aufeinander auf. Daher müssen Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich erfolgreich abgeschlossen werden, um in den Arbeitsbereich übergehen zu können.¹⁰

Ein Eingangsverfahren dauert maximal drei Monate.¹¹ In diesem wird festgestellt, ob eine Maßnahme in einer WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter als LTA geeignet ist oder ob alternative Leistungen in Frage kommen.

¹ Vgl. § 1 SGB IX i. V. m. dem jeweiligen Leistungsgesetz.

² Vgl. § 5 Satz 1 Nummer 2 SGB IX.

³ Vgl. §§ 112 ff. SGB III i. V. m. § 6 Absatz 1 Nummer 2 SGB IX.

⁴ Vgl. §§ 112 bis 118 SGB III.

⁵ I. S. d. § 219 WVO.

⁶ Vgl. § 117 Absatz 2 SGB III i. V. m. §§ 57, 60, 63 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 3 SGB IX.

⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 18/9522, Seite 254.

⁸ Vgl. § 60 Absatz 1 i. V. m. §§ 57, 58 SGB IX.

⁹ Die Bundesagentur ist nicht Reha-Träger für den Arbeitsbereich. Vgl. § 63 SGB IX.

¹⁰ Vgl. Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPKSGB IX, 4. Auflage 2023, Stand 1. Oktober 2023, § 57 SGB IX, RN. 20 bis 22 und 52 bis 55.

¹¹ Vgl. § 57 Absatz 2 SGB IX, § 3 Absatz 2 WVO.

Der Berufsbildungsbereich ist in einen aufeinander aufbauenden Grund- und Aufbaukurs unterteilt.¹² Er dauert insgesamt längstens zwei Jahre.¹³ Maßnahmen im Berufsbildungsbereich sind berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. Sie sollen die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit des Einzelnen verbessern oder wiederherstellen. Zudem soll das Selbstwertgefühl der Menschen mit Behinderungen sowie ihr Sozial- und Arbeitsverhalten gefördert werden.¹⁴ Die Maßnahmen sollen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten, alternativ auf eine Tätigkeit im Arbeitsbereich der WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter.¹⁵ Das Angebot soll hierbei möglichst breit sein, um den verschiedenen Behinderungen und Leistungsfähigkeiten dieser Menschen gerecht zu werden.¹⁶

Ein anderer Leistungsanbieter hat die Möglichkeit, Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich getrennt voneinander anzubieten. Bietet er beide Möglichkeiten an, gelten die gesetzlichen Regelungen entsprechend.

In NRW werden Menschen mit Behinderungen, die in anderen Ländern üblicherweise in Tagesförderstätten¹⁷ betreut werden, in WfbM betreut (NRW-Weg). Dies sind Menschen mit sehr hohen und/oder sehr besonderen Unterstützungsbedarfen. Das heißt schwerst- und/oder mehrfachbehinderte Menschen, die einen hohen Pflege- und Betreuungsaufwand benötigen. Der NRW-Weg existiert bereits seit den 80er Jahren. Damals wurde zusammen mit den zuständigen Trägern der Eingliederungshilfe festgelegt, dass das Eingangsverfahren auch für diese Menschen offenstehen soll, um herauszufinden, ob eine Integration im Arbeitsbereich der Werkstatt möglich sei. Das frühere Landesarbeitsamt (heute RD) NRW bekräftigte dieses Vorgehen mit Schreiben aus dem Jahr 2002.

¹² Vgl. Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPKSGB IX, 4. Auflage 2023, Stand 1. Oktober 2023, § 57 SGB IX, RN. 20 bis 22 und 52 bis 55.

¹³ Vgl. § 57 Absatz 3 SGB IX.

¹⁴ Vgl. Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPKSGB IX, 4. Auflage 2023, Stand 1. Oktober 2023, § 57 SGB IX, RN. 20 bis 22 und 52 bis 55.

¹⁵ Vgl. Prognos AG im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen, Teilhabe – Beeinträchtigungen – Behinderung, 2021, 4.3.1 Formen der beruflichen Ausbildung, Seiten 155 bis 157.

¹⁶ Vgl. § 4 Absatz 2 WVO.

¹⁷ „Tagesförderstätten sind [...] keine Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Zielgruppen dieser Einrichtungen sind Menschen mit Behinderungen, die nicht „werkstattfähig“ sind, die also nicht in der Lage sind, wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen. Angebote an diese Zielgruppe wie „arbeitsweltorientierte Tätigkeiten“ oder „Heranführung an Arbeit“ sind keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Auch wenn hier die Begriffe „Tätigkeit“ und „Arbeitswelt“ verwendet werden, so sind diese Leistungen zur Sozialen Teilhabe (§ 81 SGB IX).“ BMAS, unter: <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/bthg-kompass/bk-soziale-teilhabe/weitere-leistungen-zur-sozialen-teilhabe/leistungen-zum-erwerb-und-erhalt-praktischer-kenntnisse-und-faehigkeiten/fd6-1008/>, zuletzt abgerufen am 10. Januar 2024, um 9:12 Uhr.

1.3 Kostensätze in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern

Die Bundesagentur zahlt den WfbM und den anderen Leistungsanbietern pro Teilnehmenden im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich ein monatliches Entgelt (Kostensatz).¹⁸ Für den Arbeitsbereich in einer WfbM sind die Träger der Eingliederungshilfe in den Ländern zuständig. Sie zahlen eigene Kostensätze.

Die Kostensätze verhandelt die Bundesagentur in der Regel mit den Landesarbeitsgemeinschaften (LAG)¹⁹ der WfbM für die jeweiligen Länder. Mit den anderen Leistungsanbietern verhandelt sie einzeln. Seit 2006 führen die REZ (derzeit bundesweit fünf) für die Bundesagentur die Preisverhandlungen. Alle Kostensätze in WfbM sind „historisch gewachsen“. Die REZ haben Kostensätze übernommen, die zuvor entweder die Träger der Eingliederungshilfe oder die RD verhandelt hatten.

Je nach Land gelten jährliche Kostensätze (Jahrespreise) oder Kostensätze für die Dauer der jeweiligen Maßnahme, teilweise für mehrere Jahre (maßnahmebezogene Preise). Die Kostensätze sollen die Sach- und Personalkosten der WfbM abdecken. Der Anteil der Personalkosten soll 70 %, der Anteil der Sachkosten 30 % betragen. Eine Aufteilung von 80 % Personalkosten zu 20 % Sachkosten ist mit entsprechender Begründung ebenfalls möglich.

Zu den Sachkosten gehören auch die Energiekosten. Im Dezember des Jahres 2022 beschloss der Bundestag wegen stark erhöhter Energiekosten das Gesetz zur Einführung einer Preisbremse für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme und zur Änderung anderer Vorschriften²⁰. Hierin enthalten war eine Änderung des SGB IX. Es wurde ein neuer § 36 a ergänzt. Nach dieser Vorschrift erhielten Rehabilitationsdienste und -einrichtungen auf Antrag einen einmaligen Zuschuss zu den Kosten für Gas und Wärme für das Jahr 2022 (Härtefallfonds für soziale Dienstleister). Anspruchsberechtigt waren auch WfbM oder andere Leistungsanbieter. Durch das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023²¹ wurde § 36 a SGB IX gestrichen. Mittel aus diesem Fonds konnten Berechtigte nur noch bis Ende des Jahres 2023 beantragen.

1.4 Verfahren für Preisverhandlungen

Unabhängig davon ob Jahres- oder maßnahmebezogene Preise gelten, tritt das REZ jährlich in Preisverhandlungen mit den LAG oder den anderen Leistungsanbietern. Bei Jahrespreisen wird dann für jeden einzelnen Teilnehmenden der Maßnahme der Kostensatz jährlich angepasst. Bei maßnahmebezogenen Preisen gilt der neue Preis nur für die Neueintritte in die jeweilige WfbM oder bei anderen Leistungsanbietern.

¹⁸ Bei Teilmonaten werden die Kostensätze tagegenau mit jeweils $\frac{1}{30}$ abgerechnet.

¹⁹ Die WfbM sind in LAG organisiert. Sind WfbM kein Mitglied einer LAG, verhandeln sie einzeln.

²⁰ Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 54, S. 2589.

²¹ Vgl. BGBl. Nr. 406 vom 22. Dezember 2023, Seite 2.

Eine interne Prozessbeschreibung der Zentrale reglementiert alle Preisverhandlungen (Rahmenvorgaben). Grundlage für die Preisverhandlungen sind immer die geltenden Kostensätze. Die REZ verhandeln dann den Prozentwert, um den der gültige Kostensatz erhöht wird (Erhöhungssatz).

In diesen Rahmenvorgaben beschreibt die Zentrale zunächst die Rahmenbedingungen für die Preisverhandlungen. Sie legt dar, welche Steigerungsraten sie für die Personalkosten und auch für die Sachkosten in den kommenden Jahren erwartet. Dabei legt sie den Tarifabschluss aus den Tarifverhandlungen des TVöD soweit bekannt, mögliche Tarifierhöhungen für die kommenden Jahre (Prognose) und den zu diesem Zeitpunkt gültigen Verbraucherindex zu Grunde. Anschließend gibt sie für jede einzelne Einrichtungsart (z. B. WfbM, andere Leistungsanbieter, Berufsbildungswerk) die maximalen Preiserhöhungen als Prozentwert vor. Außerdem unterscheidet sie zwischen maßnahmebezogenen Preisen und Jahrespreisen.

Diese Rahmenvorgaben dürfen grundsätzlich nicht überschritten werden. Bei Überschreitung der Rahmenvorgaben muss zunächst der Fachbereich Reha der RD (Fachbereich) zustimmen. Anschließend muss das REZ den Beauftragten für den Haushalt (BfH) der zuständigen RD einschalten. Dieser muss die Überschreitung rechnerisch und finanziell freigeben. Beide Vorgänge sind zu dokumentieren.

Zu Beginn der Verhandlungen fragt das zuständige REZ seine Verhandlungspartner nach deren Forderungen zu möglichen Erhöhungssätzen. Begründende Unterlagen dazu fordert das REZ nicht an, auch nicht, wenn die Forderungen die Rahmenvorgaben weit überschreiten. Verhandeln die LAG und einigen sich mit dem zuständigen REZ, entscheiden die einzelnen WfbM, ob sie dem Verhandlungsergebnis zustimmen. Sind sie mit dem Verhandlungsergebnis der LAG nicht einverstanden, können sie mit dem REZ Einzelverhandlungen führen. Im Jahr 2023 waren die Ansprüche nach § 36 a SGB IX Bestandteil der Preisverhandlungen. Die REZ nutzten sie als Argument gegen weitergehende Forderungen der WfbM und der anderen Leistungsanbieter nach erhöhten Sachkosten wegen gestiegener Energiepreise.

1.5 Höhe der Kostensätze

Die Kostensätze sind bundesweit unterschiedlich hoch und weichen auch innerhalb eines Landes voneinander ab, je nachdem

- wer in der Vergangenheit die Verhandlungspartner waren (LAG oder einzelne WfbM/andere Leistungsanbieter),
- welche zusätzlichen Bestandteile über Personal- und Sachkosten hinaus in den Kostensätzen enthalten sind (z. B. Fahrkosten, zusätzliche Betreuungskosten),
- ob maßnahmebezogene Preise oder Jahrespreise verhandelt wurden²²,

²² Bei maßnahmebezogenen Preisen gibt die Zentrale bereits höhere Erhöhungssätze vor, als bei Jahrespreisen, da die maßnahmebezogenen Preise über mehrere Jahre gelten, während Jahrespreise jährlich für jeden Teilnehmenden angepasst werden.

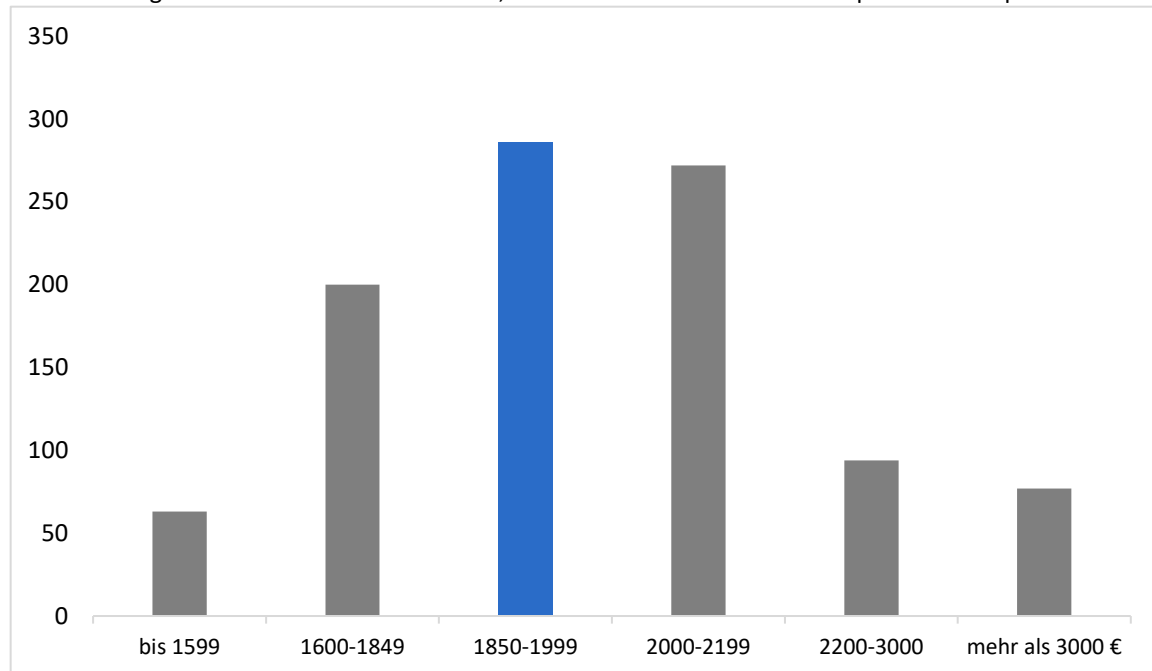
- ob es Sonderregelungen wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen (vgl. Tz. 1.2) gibt.

Die Spanne aller Kostensätze in WfbM reicht bundesweit von rund 1 276 Euro bis zu 4 185 Euro monatlich pro Teilnehmenden im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich. Der Median der Kostensätze liegt bei 1 967,40 Euro.

Abbildung 1

Spanne der bundesweiten Kostensätze in WfbM

Die Abbildung stellt die Anzahl der WfbM dar, die einen Kostensatz in der entsprechenden Spanne haben.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Eigene Ermittlungen.

Die Spanne der Kostensätze bei anderen Leistungsanbietern reicht von rund 1 298 Euro bis zu 2 603 Euro. Der Median beträgt hier 1 920,30 Euro.

1.6 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben Kostensätze der WfbM und anderen Leistungsanbietern geprüft.²³ Ziel der Prüfung war es festzustellen, wie die Höhe der Kostensätze ermittelt wird und welche Berechnungsgrundlagen hierfür herangezogen werden.

Hierzu übermittelten wir zunächst allen REZ Fragebögen. Diese enthielten u. a. Fragen zur Höhe und den Bestandteilen der Kostensätze, zu darüber hinausgehenden Mehrbedarfen sowie zu Teilzeitregelungen und zur Überprüfung der Berechnungsgrundlagen. Zudem übersandte uns die Bundesagentur eine Übersicht über bundesweit alle Kostensätze der WfbM und der anderen Leistungsanbieter. Ebenfalls erhielten wir Unterlagen über die Preisverhandlungen für die Jahre 2023 und 2024.

Nach Auswertung der Unterlagen erhoben wir in zwei REZ und zwei RD vor Ort und führten darüber hinaus Gespräche mit der Zentrale. Ergänzend dazu erhoben wir im zweiten Halbjahr 2023 per VDI-Zugriff²⁴ vom Bundesrechnungshof aus Daten aus dem IT-Verfahren COSACH. Diese werteten wir zusammen mit den Fragebögen und der Übersicht der Kostensätze aus.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gab es bundesweit 992 Kostensätze für WfbM. Im Vergleich dazu gab es lediglich 84 Kostensätze für andere Leistungsanbieter. Dies ist darin begründet, dass andere Leistungsanbieter²⁵ erst seit dem Jahr 2018 Maßnahmen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich anbieten können. Zudem waren diese in zwei Ländern nicht tätig. Aufgrund der im Vergleich zu den WfbM geringen Anzahl und der Tatsache, dass sie noch nicht in jedem Land tätig waren, prüften wir vorrangig die Kostensätze in WfbM. Darüber hinaus verhandeln alle anderen Leistungsanbieter einzeln, so dass die Grundlagen der Kostensätze den REZ bekannt sind. Sofern unsere Feststellungen auch auf andere Leistungsanbieter zutreffen, gelten die Empfehlungen entsprechend für sie.

Durch Mitteilung vom 7. März 2024 übermittelten wir der Bundesagentur unsere Prüfungsergebnisse. Das BMAS informierten wir ebenfalls. Die Bundesagentur hat am 2. Mai 2024 schriftlich Stellung genommen, das BMAS am 6. Mai 2024 zur Tz. 8. Wir haben die Stellungnahmen berücksichtigt und stellen das Ergebnis der Prüfung hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO fest.

²³ Die Erhebungen fanden bei der Bundesagentur statt. Bei WfbM und anderen Leistungsanbietern haben wir nicht erhoben.

²⁴ Der Virtuelle Desktop Infrastruktur (VDI) ermöglicht einen externen Zugriff auf IT-Anwendungen der Bundesagentur.

²⁵ Nach § 60 SGB IX.

1.7 Finanzdaten und statistische Daten

Bei der Kalkulation ihrer Haushaltsansätze ging die Bundesagentur für das Jahr 2024 von 22 500 Teilnehmenden in Maßnahmen in WfbM aus. Dabei kalkulierte sie durchschnittliche monatliche Kosten für Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich von 2 252 Euro pro Teilnehmenden.²⁶ Insgesamt veranschlagte sie für Leistungen in WfbM 608 Mio. Euro. Andere Leistungsanbieter wies sie nicht gesondert aus. Zusätzlich veranschlagte die Bundesagentur für die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen 165 Mio. Euro bei WfbM und 3,2 Mio. Euro bei anderen Leistungsanbietern.²⁷

Im Haushaltsjahr 2023 verausgabte die Bundesagentur insgesamt 555,8 Mio. Euro für Leistungen in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern 7,2 Mio. Euro. Zusätzlich erstattete die Bundesagentur Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 159,3 Mio. Euro für Leistungen in WfbM und 2,1 Mio. Euro bei anderen Leistungsanbietern.

2 Verfahren zur Preisverhandlung nicht beachtet

2.1 Sachverhalt und Feststellungen

Mit der internen Prozessbeschreibung hat die Zentrale auch ein Verfahren für Überschreitungen der Rahmenvorgaben festgelegt. (Tz. 1.4)

In mehreren REZ kam es zu solchen Überschreitungen. Bei einem dieser REZ stimmte der Fachbereich der zuständigen RD der Überschreitung nicht zu. Er befand, dass ihm die fachliche Bewertung nicht möglich sei. Dabei bemängelte er die fehlende Transparenz der Preisbildung. Bezüglich erhöhter Sachkosten verwies er auf den Härtefallfonds für soziale Dienstleister (Tz. 1.3, 1.4). Der BfdH der RD stimmte der Überschreitung zu. Trotz fehlender fachlicher Zustimmung schloss das REZ die Preisvereinbarungen ab und überschritt die Rahmenvorgaben.

2.2 Würdigung und Empfehlung

Aus der internen Prozessbeschreibung der Zentrale geht hervor, dass der Fachbereich der RD einer Überschreitung der Rahmenvorgaben zustimmen muss. Eine fehlende fachliche Bewertung ist keine Zustimmung. Über die Rahmenvorgaben hinausgehende Preisvereinbarungen hätte das REZ nicht abschließen dürfen.

²⁶ Vgl. Haushaltsplan 2024 der Bundesagentur, Leistung Nr. 3-68101-00-4830.

²⁷ Vgl. Haushaltsplan 2024 der Bundesagentur, Leistung Nr. 3-68101-00-4840.

Wenn die Zentrale Vorgaben für die Preisverhandlungen macht, muss sie auch deren Einhaltung durchsetzen. Wir haben die Erwartung geäußert, dass die REZ zukünftig über den Rahmenvorgaben liegende Preisvereinbarungen nur mit Zustimmung aller Beteiligten abschließen.

2.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat uns zugestimmt, dass der Prozess bei Überschreitung der Rahmenvorgaben im geprüften Einzelfall formal nicht eingehalten worden sei. Allerdings sei eine Zustimmung der RD mangels Betroffenheit nicht erforderlich gewesen. Die Zustimmung der RD sei nur dann erforderlich, wenn die Preisüberschreitung in einem fachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehe. Dies sei hier nicht der Fall gewesen, da die Preisüberschreitung aufgrund erhöhter Tarifprognosen und erhöhter Sachkosten entstanden sei. Die Prozessbeschreibung werde mit den am Prozess beteiligten Organisationseinheiten bewertet und die Formulierung präzisiert. Mit der Prozessbeschreibung sei die Zentrale ihrem Auftrag nachgekommen, ein bundesweit einheitliches Verfahren festzulegen. Für die Einhaltung der Rahmenvorgaben und die prozesskonforme Umsetzung sei sie nicht zuständig. Dies obliege der dezentralen Verantwortung. Außerdem erfolge laut Prozessbeschreibung ein Monitoring.

2.4 Abschließende Würdigung

Wir können nicht nachvollziehen, warum in dem genannten Einzelfall die Zustimmung des Fachbereiches der RD nicht erforderlich gewesen sein soll.

Die Argumentation der Bundesagentur läuft darauf hinaus, dass allein das Vorbringen des Arguments Personal- und Sachkostenüberschreitung die Zustimmung des Fachbereichs entbehrlich machen würde. Somit wäre in fast keinem Überschreitungsfall der Fachbereich der RD fachlich betroffen. Dies kann nicht der Sinn der getroffenen Regelung sein.

Der Fachbereich war auch fachlich-inhaltlich tätig geworden. Er gab in seiner Stellungnahme Hinweise und nannte verschiedene fachlich-inhaltliche Aspekte, die er dem REZ für die weiteren Verhandlungen und die **finale** Entscheidung zur Verfügung stellen wolle. Der Fachbereich legte nach diesem Wortlaut die Prozessbeschreibung dahingehend aus, dass das REZ den Vertrag nicht zu überhöhten Preisen abschließt, sondern erneut in Verhandlungen eintritt.

Wir halten die derzeitige Prozessbeschreibung für alle am Prozess beteiligten Partner klar verständlich, nachvollziehbar und eine Präzisierung für nicht erforderlich. Sollte die Prozessbeschreibung präzisiert werden, muss die Bundesagentur sicherstellen, dass auch zukünftig Preisüberschreitungen fachlich bewertet werden. Allein die fiskalische Bewertung reicht hier aus unserer Sicht nicht aus.

Das von der Bundesagentur genannte Monitoring beschreibt, dass alle Preisabschlüsse und Überschreitungen in einem Preistool abgebildet werden sollen, um kurzfristige Auswertungen möglich zu machen. Welche Erkenntnisse und Konsequenzen aus diesem Monitoring gezogen werden, bleibt offen.

Wir bleiben bei unserer Empfehlung, dass die REZ zukünftig über den Rahmenvorgaben liegende Preisvereinbarungen nur mit Zustimmung aller Beteiligten treffen. Wir behalten uns vor, die Frage der Umsetzung dieser Empfehlung erneut aufzugreifen. Mit diesem Hinweis schließen wir diese Tz. ab.

3 Grundlagen der Kostensätze werden nur anlassbezogen überprüft

3.1 Sachverhalt und Feststellungen

Die Grundannahmen und einzelnen Bestandteile der historisch gewachsenen und seitdem fortgeschriebenen Kostensätze der WfbM kennen die REZ nicht. Die Kostensätze bestehen für WfbM mindestens seit dem Jahr 2006²⁸. Seitdem die REZ für die Preisverhandlungen zuständig sind, haben sie die einzelnen Bestandteile der Kostensätze nicht generell überprüft. Ein REZ bestätigte dies. Überprüfungen fanden nur anlassbezogen statt. Anlässe waren dabei z. B. die Zusammenlegung von WfbM, Wechsel der Räumlichkeiten oder auch Einzelverhandlungen²⁹.

Andere Leistungsanbieter bestehen erst seit dem Jahr 2018 oder später. Die Grundlagen der von den REZ verhandelten Kostensätze sind deshalb vergleichsweise aktuell.

Die LAG WfbM im Bereich eines REZ hatte den von ihr vertretenen WfbM Einzelverhandlungen empfohlen, da sie die vom REZ angebotene Erhöhung des Kostensatzes für zu niedrig hielt. Einzelne WfbM verlangten daraufhin Einzelverhandlungen mit dem REZ. Das REZ forderte begründende Unterlagen zu Personal- und Sachkosten an. Die WfbM reichten daraufhin lediglich Kostenaufstellungen ein. Nach Auffassung des REZ belegten diese die Auskömmlichkeit der gegenüber der LAG angebotenen Kostensätze. Weitere Unterlagen mussten die WfbM nicht einreichen. Letztlich nahmen alle an Einzelverhandlungen beteiligten Werkstätten das ursprüngliche Angebot des REZ an die LAG an.

²⁸ Vgl. Tz. 1.3. Im Jahr 2006 übernahmen die REZ von den RD die Preisverhandlungen.

²⁹ In den beiden besuchten REZ wurde grundsätzlich mit den LAG und nicht mit den einzelnen Werkstätten verhandelt.

3.2 Würdigung und Empfehlung

Die REZ kannten die Zusammensetzung der Kostensätze in WfbM nur, wenn sie diese in jüngerer Vergangenheit anlassbezogen überprüft hatten. War dies nicht der Fall, war die Höhe und Zusammensetzung des Kostensatzes für die REZ nicht nachvollziehbar.

Die Einzelverhandlungen eines REZ zeigten, dass es durchaus hilfreich sein konnte, Unterlagen anzufordern. Hieraus konnte es ersehen, dass die angebotenen Kostensätze auskömmlich waren und Forderungen der Verhandlungspartner nach höheren Sätzen besser einschätzen.

Wir haben den REZ empfohlen, in angemessenen Abständen begründende Unterlagen für die zu vereinbarenden Kostensätze anzufordern. Hierzu gehören mindestens Aufzeichnungen über die Belegung der Werkstätten, das eingesetzte Personal und die Höhe der Vergütung. Auch Unterlagen über die Höhe der Sachkosten (Miete, Strom, Heizkosten) können angefordert werden. Eine Aufteilung zwischen Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich auf der einen Seite und dem Arbeitsbereich auf der anderen Seite ist dabei zwingend erforderlich. Auch bei den anderen Leistungsanbietern muss von Zeit zu Zeit entsprechend verfahren werden.

Die Bundesagentur sollte Zeiträume und anzufordernde Unterlagen einheitlich festlegen.

3.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat erklärt, dass die REZ durch laufenden Kontakt mit den Leistungserbringern ein gutes Bild über die Auskömmlichkeit und Wirtschaftlichkeit der Preisgestaltung hätten. Sie stimme dem Bundesrechnungshof jedoch zu, dass regelmäßige Überprüfungen derzeit nicht stattfänden. Die Bundesagentur hat zugesagt, zukünftig die Kostensätze in angemessenen Abständen zu prüfen und einheitliche Vorgaben hierfür zu entwickeln. Aus Sicht der Bundesagentur sei es jedoch zielführend, die aktuellen politischen und fachlich-inhaltlichen Entwicklungen³⁰ zur Weiterentwicklung der WfbM abzuwarten.

3.4 Abschließende Würdigung

Wir halten den Ansatz der Bundesagentur, weitere politische und fachlich-inhaltliche Entwicklungen abzuwarten, nicht für zielführend. Das BMAS hat zwar im Jahr 2024 einen Aktionsplan für Übergänge aus den WfbM auf einen inklusiven Arbeitsmarkt entwickelt. Fragen zur Gestaltung von Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich sollen jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt bearbeitet werden. Wir halten es daher weiterhin für dringend

³⁰ Aktionsplan des BMAS für Übergänge aus den Werkstätten für behinderte Menschen auf einen inklusiven Arbeitsmarkt.

erforderlich, die Zusammensetzung der Kostensätze rasch zu überprüfen. Ziel muss eine einheitliche Rechtsanwendung sein. Das BMAS haben wir in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO gebeten, zu prüfen, ob es hierfür die WVO ergänzen muss oder ob es genügt, seine Rechtsauffassung klarzustellen.³¹ Mit diesem Hinweis schließen wir diese Tz. ab.

4 Maßnahmebezogene Preise vorteilhafter als Jahrespreise

4.1 Sachverhalt und Feststellungen

Die Bundesagentur stellt es den REZ frei, ob sie Jahrespreise oder maßnahmebezogene Preise mit den WfbM³² und anderen Leistungsanbietern verhandeln. Verhandeln sie Jahrespreise, gilt das Ergebnis für alle Teilnehmenden (Bestand und Neueintritte). Der Kostensatz wird also für jeden Teilnehmenden in der Maßnahme erhöht, auch wenn dieser bereits länger in der Maßnahme ist. Maßnahmebezogene Preise gelten für die Dauer der gesamten Maßnahme. Bei maßnahmebezogenen Preisen gilt ein neuverhandelter Kostensatz nur für Neueintritte. Ein REZ verhandelte ausschließlich maßnahmebezogene Preise. Ein weiteres REZ verhandelte zwar maßnahmebezogene Preise, in einem Land allerdings Jahrespreise. Die drei weiteren REZ verhandelten ausschließlich Jahrespreise.

Die LAG WfbM bevorzugten es, Jahrespreise zu verhandeln. Als Argument gegen maßnahmebezogene Preise brachten sie u. a. die lange Preisbindung und jährlich steigende Personal- und Sachkosten an. Bei einer Erhöhung der maßnahmebezogenen Preise fänden die höheren Sätze nur bei Neueintritten Berücksichtigung. Um trotz der Bedenken einen Wechsel von Jahres- zu maßnahmebezogenen Preisen zu verhandeln, gewährte ein REZ zu den ausgehandelten Erhöhungssätzen eine einmalige Erhöhung von 2,25 %.

Die Operativen Services (OS) setzen die Preisanpassungen um. Dafür ändern sie manuell die im IT-Verfahren COSACH hinterlegten Kostensätze. Im Fall von Jahrespreisen müssen die OS den Kostensatz für alle laufenden Teilnahmen jährlich anpassen. Bei den maßnahmebezogenen Preisen sind keine Anpassungen erforderlich.

In einer Beispielrechnung haben wir die finanziellen Auswirkungen von maßnahmebezogenen Preisen und Jahrespreisen verglichen. Dabei betrachteten wir einen Zeitraum von fünf Jahren.³³ Als Grundlage unserer Berechnung wählten wir den aktuellen durchschnittlichen Jahrespreis aus. Diesen dynamisierten wir jeweils mit den tatsächlichen Preissteigerungen

³¹ Gz.: VI 4 - 0002198.

³² Über Einzelverhandlungen oder die LAG.

³³ Wir gingen von einem Maßnahmebeginn zum jeweiligen September aus. Der Einstieg im Monat September ist der Tatsache geschuldet, dass der größte Teil der Eintritte im Anschluss an das Ende des vorangegangenen Schuljahres stattfinden.

beider Preisvarianten der letzten Jahre³⁴. Das Ergebnis dieser Beispielrechnung lässt erwarten, dass der maßnahmebezogene Preis für die Bundesagentur vorteilhaft ist.

4.2 Würdigung und Empfehlung

Unter den Annahmen der Beispielrechnung sind maßnahmebezogene Preise für die Bundesagentur vorteilhafter als Jahrespreise. Neben dem monetären Vorteil entfällt bei der maßnahmebezogenen Preisvariante der Verwaltungsaufwand, der entsteht, wenn alle laufenden Teilnahmen auf neue Jahrespreise umzustellen sind.

Wir haben der Bundesagentur empfohlen, einen bundesweiten Umstieg von Jahres- auf maßnahmebezogene Preise zu prüfen.

4.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung geteilt. Vertragliche Vereinbarungen zur Preisbindung der Monatskostensätze könne sie nur einvernehmlich mit dem Vertragspartner ändern. Bei den Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich handele es sich zudem um Pflichtleistungen, die zu erbringen seien. Nicht in jeder Region gebe es Alternativangebote zur WfbM, so dass ein mögliches Scheitern der Verhandlungen keine Alternative sei. Dennoch wolle sie weiter darauf hinwirken, maßnahmebezogene Preisbindungen zu vereinbaren.

4.4 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass die Bundesagentur nur in Zusammenarbeit mit dem Vertragspartner eine Veränderung vornehmen kann. Wir halten es dennoch für erforderlich, dass die Bundesagentur zügig ein einheitliches Verfahren herbeiführt.

Gleichzeitig sollte sie ihre Möglichkeiten nutzen, Alternativangebote (z. B. andere Leistungsanbieter) zu forcieren, um die Abhängigkeit von einzelnen Vertragspartnern gerade in Preisverhandlungen zu reduzieren. Die Bundesagentur kann so auch eine bessere Verhandlungsbasis schaffen. Wir schließen die Tz. mit diesen Empfehlungen ab.

³⁴ Preissteigerungen der Jahre 2022 bis 2024, für das Jahr 2025 schrieben wir die Preissteigerung für das Jahr 2024 fort.

5 Besondere Kostensätze in WfbM nicht nachvollziehbar

5.1 Sachverhalt und Feststellungen

Generell soll eine WfbM allen Menschen mit Behinderungen unabhängig von deren Art oder Schwere offenstehen³⁵. Dabei gibt die WVO für die zielgerichtete Unterstützung je nach Bereich der WfbM einen Betreuungsschlüssel³⁶ vor. Im Berufsbildungsbereich beträgt dieser eine betreuende Fachkraft für sechs Teilnehmende (1:6).³⁷ Der festgelegte Betreuungsschlüssel gibt immer nur einen durchschnittlichen Wert an. Einige Menschen mit Behinderungen benötigen mehr, andere weniger Betreuung, als der Schlüssel vorsieht.³⁸ Im Eingangsverfahren kann durchaus eine höhere Betreuung erforderlich sein, um z. B. die Eingewöhnung zu gewährleisten. Ist jedoch mit dem üblichen Betreuungsschlüssel die Betreuung eines Menschen mit Behinderung in der Einrichtung nicht zu erreichen, ist eine Aufnahme des Menschen ausgeschlossen.³⁹

Eine höhere Vergütung aufgrund einer intensiveren Betreuung ist ausgeschlossen, weil die Vergütung auf dem durchschnittlichen Wert (Betreuungsschlüssel 1:6) beruht. Abweichungen nach oben und unten sind damit systembedingt.⁴⁰

In einzelnen Ländern vereinbarten die REZ besondere Kostensätze für bestimmte Behinderungen, z. B. Gehörlosigkeit, Mehrfachbehinderungen oder auch psychische Behinderungen. Diese besonderen Kostensätze sind im Vergleich zu den sonstigen verhandelten Kostensätzen stark erhöht. Die Differenz betrug monatlich

in Land D:

- a) für einen Teilnehmenden mit psychischer Erkrankung 317,10 Euro,
- b) für einen Teilnehmenden, der gehörlos ist 1 023,60 Euro und
- c) für einen Teilnehmenden mit Mehrfachbehinderungen 1 300,80 Euro,

in Land B:

- a) für einen Teilnehmenden mit psychischer Erkrankung 319,80 Euro.

³⁵ Vgl. § 219 Absatz 2 SGB IX.

³⁶ Zahlenverhältnis von Fachpersonal zu Menschen mit Behinderungen.

³⁷ Vgl. § 9 Absatz 3 WVO.

³⁸ Vgl. Siefert, in: Hauck/Noftz SGB III, Stand 6. Ergänzungslieferung 2023, RN. 33 sowie Pahlen, in: Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Westphal/Krohne SGB IX, Stand 15. Auflage 2024, § 9 WVO, RN. 8.

³⁹ Vgl. Urteil des LSG Niedersachsen-Bremen 7. Senat vom 23. September 2014, Az.: L 7 AL 56/12, RN. 25 und BSG-Urteil vom 29. Juni 1995, Az.: 11 Rar 57/94, RN. 27.

⁴⁰ Vgl. Siefert, in: Hauck/Noftz SGB III, Stand 6. Ergänzungslieferung 2023, RN. 33.

Dabei geben diese Zahlen den Median wieder. Es gab WfbM, in denen die Differenz niedriger, und solche, in denen sie höher war. Darüber hinaus gab es weitere Besonderheiten.

Die WfbM begründeten die höheren Kostensätze mit einem Betreuungsaufwand, den sie aufgrund der besonderen Behinderungsarten erbringen müssten.

In anderen Ländern wurde nur ein Kostensatz unabhängig von der Art und Schwere der Behinderung vereinbart. Dennoch kann es sein, dass sich WfbM oder einzelne Zweigstellen auf bestimmte Behinderungen spezialisiert haben. Ob dort die Art der Behinderungen in der Vergangenheit Einfluss auf die Höhe des Kostensatzes hatte, war aus den Unterlagen nicht ersichtlich. Ein REZ verwies darauf, dass die Kostensätze historisch gewachsen seien. Die Berechnung könne allerdings nicht mehr nachvollzogen werden (Tz. 1.3).

Nach unseren Berechnungen ergaben sich in Land D für Teilnehmende mit Mehrfachbehinderungen für das Jahr 2023 Ausgaben von 35,7 Mio. Euro.⁴¹ Dies bestätigte uns das REZ. Laut Planwerten des REZ betragen die Ausgaben dieses Landes für das Jahr 2024 voraussichtlich 41,8 Mio. Euro.

5.2 Würdigung und Empfehlung

Insbesondere der erhöhte Betreuungsaufwand für Menschen mit Mehrfachbehinderungen in Land D übersteigt im Berufsbildungsbereich dauerhaft die Vorgaben der WVO und den hier festgelegten Betreuungsschlüssel. Dies führt zu erheblichen Mehrausgaben.

In anderen Ländern gibt es keine gesonderten Kostensätze. Gleichwohl betreuen die WfbM dort Menschen mit psychischen Behinderungen, Gehörlosigkeit und Mehrfachbehinderungen mit dem gesetzlich vorgesehenen Betreuungsschlüssel. Dennoch zahlt die Bundesagentur in diesen Fällen nur einen Kostensatz - unabhängig von Art und Schwere der Behinderungen.

Besondere Kostensätze wegen Art und Schwere der Behinderungen sollte die Bundesagentur aus den genannten Gründen nicht oder zumindest nicht in diesem Umfang vereinbaren.

Wir haben empfohlen, die Grundlagen für die diversen besonderen Kostensätze zu überprüfen. Die WfbM sollten darlegen, wie sie den erhöhten Betreuungsaufwand errechnet haben und weshalb er nicht mit dem gesetzlich vorgesehenem Betreuungsschlüssel abgedeckt ist.

⁴¹ Das Ergebnis ist lediglich eine Orientierung. Grundlage unserer Berechnung waren die voraussichtlichen Belegungszahlen, welche von den WfbM an das zuständige REZ zur Vorbereitung der Preisverhandlungen 2024 gemeldet wurden. Die tatsächlichen Belegungszahlen können abweichen, wodurch sich die Ausgaben verändern. In den Belegungszahlen sind auch Teilnehmende anderer Reha-Träger enthalten.

5.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, unserer Empfehlung zu folgen. Sie werde als Basis für eine Entscheidung zum weiteren Vorgehen die Grundlagen für die existierenden besonderen Kostensätze analysieren und bewerten.

5.4 Abschließende Würdigung

Wir schließen diese Tz. ab. Wir bitten die Bundesagentur, uns zu gegebener Zeit das Ergebnis der Analyse mitzuteilen.

6 Unterschiedliche Kostensätze bei Teilzeit in WfbM

6.1 Sachverhalt und Feststellungen

WfbM und andere Leistungsanbieter haben sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen im Berufsbildungs- und Arbeitsbereich wenigstens 35 und höchstens 40 Stunden wöchentlich beschäftigt werden können. Dabei haben sie einzelnen Menschen mit Behinderungen eine kürzere Beschäftigungszeit zu ermöglichen, wenn es wegen Art oder Schwere der Behinderungen oder zur Erfüllung des Erziehungsauftrages notwendig erscheint.⁴²

Die Agenturen entscheiden, ob eine Verkürzung der Arbeitszeit möglich ist. Inwieweit dies Auswirkungen auf den zu zahlenden Kostensatz hat, regelt die WVO nicht. Über die Auswirkungen auf den Kostensatz entscheiden die zuständigen REZ. Es gibt bundesweit unterschiedliche Vorgehensweisen. Dabei haben zwei REZ sogar innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches unterschiedliche Regelungen in den Ländern. Eines dieser REZ regelte, dass bei einer wöchentlichen Teilnahme von unter 25 Stunden der Kostensatz um 17 % gekürzt wird. Bei einer Teilnahme von unter 20 Stunden wöchentlich soll dort die Werkstattfähigkeit geprüft werden. Das andere REZ bietet den Teilnehmenden die Möglichkeit, auch weniger als 17,5 Stunden wöchentlich die WfbM zu besuchen. Es kürzt den Kostensatz dann um 50 %. Ein weiteres REZ vereinbarte für alle Teilzeitplätze einen Kostensatz von 80 % des üblichen Kostensatzes. Auch in den verbleibenden beiden anderen REZ sind Teilnahmen in Teilzeit möglich. Auswirkungen auf den Kostensatz hat dies dort nicht. Die Bundesagentur bestätigte, dass die Auswirkungen von Teilzeit auf die Kostensätze bundesweit unterschiedlich gehandhabt werden. Die Teilzeit könne auch in der Stundenzahl schwanken. Die Bundesagentur erklärte, dass ihrer Ansicht nach Teilzeit keine Auswirkungen auf die Kostensätze haben dürfte.

⁴² Vgl. § 6 WVO.

WfbM müssten unabhängig von der Stundenzahl der einzelnen Teilnehmenden Räume und Personal vorhalten. Sie verwies auf die regionale Zuständigkeit. Eine Weisung, wie in solchen Fällen zu verfahren ist, gibt es nicht.

Andere Leistungsanbieter haben laut Nachfrage bei den beiden besuchten REZ derzeit keine Teilzeitregelungen vereinbart. Daher seien auch keine entsprechenden Kostensätze vorgesehen.

6.2 Würdigung und Empfehlung

Wir haben nicht nachvollziehen können, dass die REZ bundesweit unterschiedliche Teilzeitregelungen und somit unterschiedliche Auswirkungen auf ihre Kostensätze haben. Die Bundesagentur sollte bundesweit eine Vereinheitlichung herbeiführen oder zumindest die REZ anhalten, ihre Teilzeitregelungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

6.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat unsere Feststellung bestätigt, dass die Vorgehensweisen bei Teilzeitplätzen bundesweit unterschiedlich sind.

Die Bundesagentur hat jedoch keinen Anlass gesehen, Teilzeitregelungen zu vereinbaren. Durch sehr heterogene Gruppen seien die Leistungserbringer personell und sächlich auf eine Durchführung für Teilnehmende in Vollzeit ausgerichtet.

6.4 Abschließende Würdigung

Wir können die Ausführungen der Bundesagentur nachvollziehen. Dennoch verbleiben wir bei unserer Empfehlung, dass sie eine bundesweit einheitliche Regelung bezüglich der Kostensätze in Teilzeit treffen muss. Daneben sehen wir das BMAS in der Pflicht, hier tätig zu werden. Diesbezüglich verweisen wir auf unseren Bericht.⁴³ Wir schließen die Tz. hiermit ab.

⁴³ Gz.: VI 4 - 0002198.

7 Fahrkosten in WfbM

7.1 Fahrkostenregelungen bundesweit uneinheitlich

7.1.1 Sachverhalt und Feststellungen

Zu den LTA gehören neben den Maßnahmekosten⁴⁴ weitere ergänzende Kosten, so auch Fahrkosten.⁴⁵ Zur Berechnung dieser Fahrkosten gibt es bundesweit unterschiedliche Vorgehensweisen.

Zum einen entscheiden die Agenturen je nach Einzelfall, ob Kosten für eine ÖPNV-Fahrkarte, einen Fahrdienst oder auch für sonstige Verkehrsmittel (z. B. Kraftfahrzeug) erforderlich sind.⁴⁶ Berechnen die Agenturen die Fahrkosten im Einzelfall, zahlen sie diese direkt an die Teilnehmenden. Ist ein Fahrdienst notwendig, zahlen sie den Betrag dafür an die WfbM.⁴⁷

Zum anderen zahlen die Agenturen monatliche Pauschalen an die WfbM.⁴⁸ Die Pauschalen sind entweder bereits in den Maßnahmekosten enthalten⁴⁹ oder werden zusätzlich zu diesen an die WfbM gezahlt.⁵⁰ Die Agenturen zahlen die Pauschalen unabhängig davon, ob ein Fahrdienst erforderlich ist. Die Pauschalen sind historisch gewachsen. Die Grundlagen hierfür konnte uns weder eines der beiden besuchten REZ noch die Zentrale erläutern. Insgesamt reicht die Spanne der Fahrkostenpauschalen, die neben den Maßnahmekosten gezahlt werden, von monatlich 35,40 Euro bis zu 1 099,50 Euro. Der Median liegt bei 255,30 Euro.

Ein Beispiel aus dem Bereich einer RD verdeutlicht das uneinheitliche Vorgehen: Eine WfbM erhielt im Jahr 2022 auf Grundlage der mit dem zuständigen REZ getroffenen Vereinbarung monatliche Fahrkosten pro Teilnehmenden von 479,10 Euro. Eine weitere WfbM, die lediglich eine Straße weiter ansässig war und den gleichen Personenkreis und das gleiche Einzugsgebiet betreute, erhielt 276,90 Euro monatlich. Eine Agentur zeigte dies dem zuständigen REZ an. Das REZ wollte dies bei den folgenden Preisverhandlungen prüfen, hat es aber bisher nicht getan. Bereits im Jahr 2017 gab es hierzu eine Eingabe. Aus einem seitens des REZ gefertigten Aktenvermerks geht hervor, dass die Preise im Jahr 2008 von den RD übernommen wurden und die Grundlagen hierfür nicht mehr nachvollziehbar sind.

⁴⁴ Vgl. §§ 117 Absatz 2, 127 Absatz 1 SGB III i. V. m. §§ 49, 57 SGB IX.

⁴⁵ Vgl. §§ 64 Absatz 1 Nr.5 und 73 SGB IX.

⁴⁶ Vgl. § 73 SGB IX.

⁴⁷ Bei 655 Kostensätzen Entscheidung über Fahrkosten nach Einzelfall.

⁴⁸ Bei 337 Kostensätzen Fahrkosten als Pauschale.

⁴⁹ Bei 172 Kostensätzen sind die pauschalen Fahrkosten in den Maßnahmekosten enthalten. Davon ein Datensatz, wo lt. COSACH ein Fahrdienst nicht existiert. Ob Fahrkosten gezahlt werden, konnten wir nicht ermitteln.

⁵⁰ Bei 165 Kostensätzen werden die pauschalen Fahrkosten zusätzlich gezahlt. Für 16 dieser Kostensätze existierte offenbar kein Fahrdienst, da in COSACH keine Fahrkosten erfasst waren.

Anders geht ein weiteres REZ vor. Dort müssen die WfbM, die eine Pauschale erhalten, aufgrund der mit dem REZ getroffenen Vereinbarung eine jährliche Abrechnung über die erhaltenen Pauschalen bei der für sie zuständigen Agentur einreichen. Die Fahrkosten werden somit jährlich fallgenau abgerechnet.

Ursprünglich bezweckte der Gesetzgeber mit den Regelungen der Fahrkosten eine einheitliche Vorgehensweise. Hierdurch sollte einerseits Transparenz bei der Leistungsgewährung erreicht werden und andererseits eine gewisse Gleichbehandlung der Leistungsberechtigten.⁵¹

Bei anderen Leistungsanbietern gibt es keine unterschiedlichen Fahrkostenregelungen. Hier wird durch die jeweils zuständigen Agenturen eine Einzelfallentscheidung nach § 73 SGB IX getroffen. Die Fahrkosten sind nicht in den Maßnahmekosten enthalten.

7.1.2 Würdigung und Empfehlung

Die Grundlagen für die vereinbarten pauschalen Fahrkosten waren den REZ nicht bekannt. Die Höhe der Pauschalen wiesen eine große Spannbreite aus, ohne dass die Gründe hierfür ersichtlich waren. Daher konnte die Bundesagentur weder eine einheitliche Vorgehensweise noch Transparenz bei der Leistungsgewährung erreichen. Bei den Pauschalen konnte sie überdies nicht beurteilen, ob deren Höhe angemessen ist.

Wir haben die Erwartung geäußert, dass die Bundesagentur die Gewährung der Fahrkosten bundesweit vereinheitlicht und damit sowohl für ein vergleichbares Vorgehen als auch für die nötige Transparenz sorgt.

7.2 Erforderlichkeit der Fahrkosten wird nicht geprüft

7.2.1 Sachverhalt und Feststellungen

Fahrkosten können nur dann übernommen werden, wenn sie erforderlich sind.⁵² Das Einzugsgebiet von WfbM muss so bemessen sein, dass sie mit öffentlichen oder sonstigen Verkehrsmitteln in zumutbarer Zeit erreichbar sind.⁵³ Ebenso sollen WfbM einen Fahrdienst einrichten, soweit dies erforderlich ist.⁵⁴ Dabei kann ein Fahrdienst erforderlich sein wegen Art

⁵¹ Vgl. Schlette, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK SGB IX, 4. Auflage 2023, Stand 1. Oktober 2023, § 73 SGB IX, RN. 9 sowie Bundesagentur: Fachliche Weisung zu § 73 SGB IX Fahrkosten, Stand August 2019, RN. 73.0.3.

⁵² Vgl. § 73 Absatz 1 SGB IX.

⁵³ Vgl. § 8 Absatz 3 WVO.

⁵⁴ Vgl. § 8 Absatz 4 WVO.

und Schwere der Behinderungen, aber auch weil die WfbM nicht in angemessener Zeit erreichbar ist⁵⁵.

Die Erforderlichkeit der Fahrdienste und die Höhe der damit zusammenhängenden monatlichen Pauschalen haben die REZ seit Übernahme der Preisverhandlungen nicht mehr geprüft. Die Grundlagen für die Berechnung der Kosten der Fahrdienste sind ihnen nicht bekannt.

Werden Fahrkosten im Einzelfall gewährt, können die zuständigen Agenturen über die Erforderlichkeit entscheiden. Sieht die mit der WfbM geschlossene Vereinbarung eine jährliche Abrechnung vor, können sie ebenfalls die Erforderlichkeit prüfen. In allen anderen Fallgestaltungen (Tz. 7.1.1) ist diese Prüfung nicht möglich.

7.2.2 Würdigung und Empfehlung

Den Agenturen war es nicht immer möglich, die Erforderlichkeit der Fahrkosten (ÖPNV, Kraftfahrzeug, Fahrdienst) zu überprüfen, auch weil die Fahrkosten je nach der durch das REZ getroffenen Vereinbarung pauschal an die WfbM erstattet werden (vgl. Tz. 7.1.1).

Fahrkosten sind zudem immer ergänzende Kosten. Eine Gewährung von Maßnahmekosten, die Fahrkosten beinhalten, hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Wir haben Vorkehrungen der Bundesagentur gefordert, die es den Agenturen ermöglichen, die Erforderlichkeit der Fahrkosten zu prüfen. Dies ist nur dann möglich, wenn Fahrkosten nicht in Maßnahmekostensätzen enthalten sind.

Wir haben empfohlen, die erforderlichen Fahrkosten bundesweit im Einzelfall zu berechnen und diese zusätzlich zu dem vereinbarten Maßnahmekostensatz zu zahlen. Hier besteht dann die Möglichkeit, Kosten des ÖPNV, eines Kraftfahrzeuges, aber auch die eines Fahrdienstes der WfbM zu übernehmen.

7.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat sich unserer Auffassung und unseren Empfehlungen angeschlossen. In künftigen Preisverhandlungen sei darauf hinwirken, die Fahrkosten von den Kostensätzen getrennt zu vereinbaren. Zudem seien die erforderlichen Fahrkosten einzelfallbezogen zu entscheiden. Hinsichtlich der von den WfbM zu organisierenden Fahrdienste seien zuvor Chancen und Risiken zu bewerten und vorab eine Abstimmung mit den anderen Rehabilitationssträgern erforderlich, wenn der Prozess trägerübergreifend aufgesetzt sei.

⁵⁵ Bis zu einer Stunde Wegezeit für Hin- und Rückfahrt. Vgl. Pahlen, in: Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Westphal/Krohne SGB IX, Stand 15. Auflage 2024, § 9 WVO, RN. 8, Ziffer 2.

7.4 Abschließende Würdigung

Da sich die Bundesagentur unserer Auffassung anschließt, schließen wir diese Tz. ab. Wir behalten uns vor, zu einem späteren Zeitpunkt das Thema Fahrkosten in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern erneut aufzugreifen.

8 Fehlende Unterlagen zum NRW-Weg

8.1 Sachverhalt und Feststellungen

In Nordrhein-Westfalen gibt es einen Sonderweg für Menschen mit sehr hohen und/oder sehr besonderen Unterstützungsbedarfen (Tz. 1.2).

Über die bisherigen Regelungen hinaus hat die RD NRW mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW), der LAG WfbM NRW, der Deutschen Rentenversicherung Westfalen, Rheinland und Bund und den zuständigen Trägern der Eingliederungshilfe im Jahr 2019 eine neue Vereinbarung⁵⁶ geschlossen.

Zum Eingangsverfahren hinzu kam das sogenannte Basismodul. Dieses richtet sich an den gleichen Personenkreis (Tz. 1.2), der bisher nur im Eingangsverfahren der WfbM betreut wurde, um anschließend in den Arbeitsbereich oder eine andere Einrichtung zu wechseln. Auch diesen Personen soll die Möglichkeit gegeben werden, an den Unterstützungsangeboten im Berufsbildungsbereich einer WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter teilhaben zu können. Das Basismodul dauert drei Monate. Die Dauer im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich wurde für diesen Personenkreis somit auf sechs Monate ausgeweitet. Folglich finanziert die Bundesagentur Maßnahmen für einen Personenkreis, der in anderen Ländern in Tagesförderstätten betreut wird. Für die Tagesförderstätten und deren Finanzierung sind die Träger der Eingliederungshilfe zuständig. Für Menschen mit Behinderungen, die den NRW-Weg beschreiten, zahlt die Bundesagentur einen erhöhten Kostensatz für Menschen mit Mehrfachbehinderungen. (Tz. 5).

Der Zentrale war der NRW-Weg zwar bekannt. Nicht bekannt war jedoch, dass Menschen, die in anderen Ländern in Tagesförderstätten betreut werden, in NRW auch an Maßnahmen im Berufsbildungsbereich der WfbM oder bei anderen Leistungsanbietern teilnehmen können. Unterlagen warum die RD in Zusammenarbeit mit dem MAGS NRW diese Ausweitung vereinbart hat, liegen nicht mehr vor. Die RD hat uns dies ausdrücklich bestätigt.

⁵⁶ Vereinbarung zur Teilhabe an Arbeit von Menschen mit sehr hohen und/oder sehr besonderen Unterstützungsbedarfen in nordrhein-westfälischen Werkstätten für behinderte Menschen und/oder bei anderen Leistungsanbietern (Vereinbarung).

8.2 Würdigung und Empfehlung

Wir haben anerkannt, dass im Sinne der Inklusion von Menschen mit sehr hohen und/oder sehr besonderen Unterstützungsbedarfen und somit schweren geistigen und/oder körperlichen Behinderungen auch Maßnahmen im Berufsbildungsbereich angeboten werden. Ob die erforderlichen Mittel hierfür jedoch aus dem Haushalt der Bundesagentur bestritten werden müssen, halten wir für fraglich. Überdies war der Zentrale der Bundesagentur die erweiterte Förderung nicht bekannt. Die Bundesagentur sollte prüfen, ob eine weitere Förderung aus Beitragsmitteln gerechtfertigt ist.

Wir sind zudem der Auffassung, dass eine solche, für die Bundesagentur kostenträchtige Entscheidung zu begründen und umfassend zu dokumentieren ist. Wir haben dringend empfohlen, noch einmal gezielt der Existenz von Unterlagen nachzugehen, die diese Entscheidung auch fachaufsichtlich nachvollziehbar machen können.

8.3 Stellungnahme der Bundesagentur und des BMAS

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung geteilt. Sie werde die RD bitten, maßgebliche Grundlagen für die aktuelle Vereinbarung zu recherchieren und das aktuelle Ergebnis zu beschreiben. Zusätzliche Auswirkungen ergäben sich aus der aktuellen politischen Diskussion zum Werkstättenrecht. Demnach werde die „Weiterentwicklung der Teilhabemöglichkeiten für Menschen in der Tagesförderung“ als 4. Aktionsfeld im Aktionsplan des BMAS aufgegriffen. Die Bundesagentur werde sich daher zeitnah mit dem BMAS abstimmen.

Das BMAS hat auf seinen Aktionsplan verwiesen. Es bestehe noch weiterer Informationsbedarf zu dem betroffenen Personenkreis, bevor Handlungsansätze entwickelt, erprobt und umgesetzt werden können.

8.4 Abschließende Würdigung

Da die Bundesagentur unsere Empfehlung aufgegriffen hat, die Entscheidungen in NRW aufzuklären, schließen wir diese Tz. ab. Wir bitten darum, uns das Ergebnis der Recherchen mitzuteilen.

Wir bleiben darüber hinaus bei unserer Empfehlung, dass die Bundesagentur prüfen sollte, ob eine weitere Förderung aus Beitragsmitteln gerechtfertigt ist. Das BMAS haben wir in unserem Bericht gebeten, unsere Prüfungserkenntnisse bei der Weiterentwicklung von Aktionsfeld 4 zu beachten.⁵⁷

⁵⁷ Gz.: VI 4 - 0002198.

9 Überbelegung von WfbM und Auswirkung auf die Preisverhandlungen

9.1 Sachverhalt und Feststellungen

WfbM bedürfen einer Anerkennung durch die Bundesagentur, um für Preisverhandlungen mit den REZ zugelassen zu sein.⁵⁸ Die Bundesagentur entscheidet im Einvernehmen mit dem Träger der Eingliederungshilfe über die Anerkennung.⁵⁹ Zuständig sind die Teams AMDL⁶⁰ des OS am Sitz der jeweiligen RD⁶¹. Sie bescheiden die Anträge. Dabei legen sie die nutzbaren Räumlichkeiten und auch eine Höchstbelegung fest. Dieser Belegung entspricht auch das eingesetzte Personal und somit die daraus resultierenden Kosten.

Eines der REZ erhob zu Beginn der Preisverhandlungen im Jahr 2022 (für das Jahr 2023) die Belegung der Eingangsverfahren und der Berufsbildungsbereiche. Die Belegung sagt aus, wie viele Personen in die Maßnahmen in den WfbM aufgenommen wurden. Während der Preisverhandlungen forderte eine WfbM von dem REZ einen höheren Kostensatz als angeboten. Es forderte daraufhin begründende Unterlagen an. Bei der Prüfung fiel ihm auf, dass die aktuelle Belegungszahl nicht mehr der in der ursprünglichen Anerkennung entsprach. Sie überstieg diese bei Weitem. Auch für die Preisverhandlungen im Jahr 2023 (für das Jahr 2024) erhob das REZ die Belegungszahlen. Es wertete sie aus und stellte dabei fest, dass zum 30. September 2023 bereits 30 % der WfbM im Zuständigkeitsbereich des REZ überbelegt waren.

Die Bundesagentur geht davon aus, dass die WfbM Änderungen mitteilen oder aber den Agenturen diese im engen Kontakt mit den WfbM auffallen. Dies ist jedoch, wie die Belegungszahlen in diesem Beispiel zeigen, nicht immer der Fall. In unserer Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 20. November 2023⁶² hatten wir bereits empfohlen, regelmäßig die bei Anerkennung maßgeblichen Voraussetzungen zu überprüfen. Die Bundesagentur geht weiterhin davon aus, dass es Überbelegungen nur in Ausnahmefällen gibt. Aus Gesprächen mit WfbM sei ihr eher bekannt, dass die Belegungszahlen sinken.

9.2 Würdigung und Empfehlung

Die hier vorgefundene Überbelegung hat nicht nur Auswirkungen auf das Platzangebot in der WfbM, sie hat auch Auswirkungen in den Preisverhandlungen. Höhere Belegungszahlen führen zu höherem Personalbedarf und somit zu höheren Personalkosten in den WfbM. Es

⁵⁸ Vgl.: §§ 225 und 57 Absatz 1 Satz 1 SGB IX.

⁵⁹ Vgl.: § 225 SGB IX.

⁶⁰ Arbeitsmarktdienstleistungen.

⁶¹ Vgl.: FW, § 225 SGB IX Anerkennungsverfahren, Stand: 20. Dezember 2017.

⁶² Gz.: VI 4 - 0001098.

besteht die Gefahr, dass die WfbM in den Preisverhandlungen höhere Kostensätze fordern. Dies können die REZ jedoch nur erkennen, wenn sie

- bei den Preisverhandlungen die Belegungszahlen anfordern und
- die Grundlagen der Kostensätze regelmäßig prüfen (Tz. 3).

Wir haben daher empfohlen, die Voraussetzungen für die Anerkennung regelmäßig zu prüfen und jährlich die tatsächlichen Belegungszahlen getrennt nach Eingangsverfahren, Berufsbildungs- und Arbeitsbereich anzufordern. Mit diesen können die REZ in den Preisverhandlungen höhere Kostenanforderungen fundiert prüfen und bewerten und damit ihre Verhandlungsposition stärken.

9.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung geteilt, dass sich eine Überbelegung auf die Gegebenheiten der WfbM auswirken kann. Sie habe bereits in ihrer Stellungnahme vom 26. Juni 2023 zur Prüfung „Leistungen der Bundesagentur in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und bei anderen Leistungsanbietern“ zugesagt, die Prüfprozesse für die Anerkennung perspektivisch zu optimieren und zu harmonisieren. In diesem Zusammenhang werde auch das Thema Belegungszahlen betrachtet.

Auch aus Sicht der Bundesagentur führten höhere Teilnehmendenzahlen jedoch nicht zwingend zu einem höheren Monatskostensatz bzw. einer höheren Kostenforderung. Der Monatskostensatz werde belegungsunabhängig vergütet. Anlassbezogen würden die Zahlen für Preisverhandlungen angefragt.

9.4 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass die Bundesagentur bereit ist, die Prüfprozesse für die Anerkennung zu optimieren und weiterzuentwickeln. In ihrer Stellungnahme vom 26. Juni 2023 hat sie dies in Aussicht gestellt. Sie hat allerdings zu diesem Zeitpunkt auf die politischen Entwicklungen zur Novellierung des Werkstättenrechts verwiesen. Diese Novellierung ist jedoch derzeit nicht absehbar. Daher sollte die Bundesagentur unabhängig davon bereits jetzt Überbelegungen vermeiden. Auch für eine zukünftige Weiterentwicklung ist es unabdingbar, dass die Bundesagentur die jetzigen Gegebenheiten vor Ort kennt.

Wir bleiben bei unserer Empfehlung und erwarten, dass die Bundesagentur, die von ihr zugesagte Optimierung und Harmonisierung der Prüfprozesse unverzüglich angeht. Damit schließen wir diese Tz. ab.

Romers

Krings

Beglaubigt: Fatma Kumlu, TB'e

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.