



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am allgemeinen Arbeitsmarkt stärken

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 4 - 0002198

4. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Ausgangslage: Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am allgemeinen Arbeitsmarkt im Fokus	9
1.1	Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben	9
1.2	Finanzielle Bedeutung	12
1.3	Kritik an der unzureichenden Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt in Deutschland	13
1.4	Aktionsplan des BMAS für Übergänge aus den WfbM auf einen inklusiven Arbeitsmarkt	15
2	Ziel dieses Berichts	16
3	Ansätze zum Abbau von Übergangshemmnissen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt reichen noch nicht aus	17
3.1	Planungen für ein Zweites Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes	17
3.2	Würdigung und Empfehlungen	18
4	Bundesagentur muss sich aktiver am Integrationsprozess beteiligen	19
4.1	Integrationsperspektive nach Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich fokussiert auf Arbeitsbereich	19
4.2	Würdigung und Empfehlungen	21
5	Verbindliche bundeseinheitliche Bildungsnachweise einführen	21
5.1	Berufsbildungsbereich endet ohne gesetzlich festgelegten Bildungsnachweis	21
5.2	Würdigung und Empfehlungen	22
6	Vergleichbare Qualitätsstandards für die Anerkennung und Zulassung festlegen	23
6.1	Keine einheitlichen Maßstäbe vorhanden	23

6.2	Würdigung und Empfehlungen	25
7	Steuerungsrelevante Daten verbessern	26
7.1	Daten zum Integrationserfolg lückenhaft	26
7.2	Würdigung und Empfehlungen	27
8	Teilhabemöglichkeiten für Menschen in der Tagesförderung weiterentwickeln	27
8.1	Inhalte und zeitliche Perspektive bleiben offen	27
8.2	Würdigung und Empfehlungen	28
9	Festlegung der Kostensätze im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich vereinheitlichen	29
9.1	Kostensätze unübersichtlich und intransparent	29
9.2	Würdigung und Empfehlungen	30
10	Stellungnahme des BMAS	31
11	Fazit	33

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*

Aktionsplan *Aktionsplan für Übergänge aus den WfbM auf einen inklusiven Arbeitsmarkt*

AZAV *Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung*

B

BAGüS *Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und Eingliederungshilfe*

BAR *Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BTHG *Bundesteilhabegesetz*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

D

DIA-AM *Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit*

E

Ebd. *Ebenda*

F

f. *folgende*

ff. *folgende*

G

Gz. *Geschäftszeichen*

H

Hrsg. *Herausgeber*

J

jurisPK *juris PraxisKommentar*

L

LTA *Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben*

M

Mio. *Millionen*

N

NRW *Nordrhein-Westfalen*

R

Reha *Rehabilitation*

RN. *Randnummer*

S

s. *siehe*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB IX *Neuntes Buch Sozialgesetzbuch*

T

Tz. *Textziffer*

U

UN *Vereinte Nationen*

UN-Fachausschuss *UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*

W

WfbM *Werkstatt für behinderte Menschen*

WVO *Werkstättenverordnung*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Menschen mit Behinderungen oder von Behinderungen bedrohte Menschen (Menschen mit Behinderungen) erhalten Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Dazu zählen auch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA). Bereits seit längerem kritisieren dabei die Vereinten Nationen und nationale Akteure die unzureichende Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt in Deutschland. Sie halten neue Anstrengungen, Impulse und Instrumente für erforderlich. Im Jahr 2024 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Aktionsplan vorgelegt, mit dem die Situation verbessert werden soll (Textziffer (Tz.) 1). Hierzu gibt der Bundesrechnungshof dem BMAS auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse mit dem vorliegenden beratenden Bericht Hinweise und Empfehlungen. Der Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Die Stellungnahme des BMAS vom 19. August 2024 ist dabei berücksichtigt.
- 0.2 Das BMAS beabsichtigt, die Integration von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt im ersten Schritt zu fördern, indem es das Budget für Arbeit als Alternative zur Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) stärken will. Dazu plant es, die rentenrechtlichen Sonderregelungen anzugleichen und die „Unterstützte Beschäftigung“ auszuweiten. Der Bundesrechnungshof unterstützt die Zielsetzung des BMAS ausdrücklich. Er hält die geplanten Maßnahmen jedoch für unzureichend, um die Arbeitsmarktintegration wirksam zu fördern. (Tz. 3)
- 0.3 Einer Tätigkeit in WfbM ist ein Berufsbildungsbereich vorgeschaltet. Hier sollen Menschen mit Behinderungen auf eine spätere Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder alternativ in einer WfbM vorbereitet werden. Wird im Berufsbildungsbereich die Weiche einmal in Richtung WfbM gestellt, bleiben die Menschen meist auch dauerhaft in der WfbM. Das BMAS sollte zügig darauf hinwirken, dass sich die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) aktiver am individuellen Integrationsprozess in den Arbeitsmarkt beteiligt und sich nicht allein auf die WfbM verlässt. (Tz. 4)
- 0.4 Der Berufsbildungsbereich endet derzeit ohne gesetzlich definierten Bildungsnachweis. Trotz angeglicherer Rahmenpläne der Bildungsinhalte gibt es keine bundesweit vergleichbaren Bildungsnachweise. Das BMAS will sich erst zu einem späteren Zeitpunkt mit dieser Frage befassen. Die Bescheinigung der erworbenen Qualifikationen könnte jedoch Übergänge aus dem Berufsbildungsbereich in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern: Bewerberinnen und Bewerber könnten damit ihre erworbenen Qualifikationen nachweisen und Arbeitgeber könnten sich einfacher darüber informieren. Das BMAS sollte daher zügig auf eine flächendeckende Einführung vergleichbarer Bildungsnachweise hinwirken. (Tz. 5)
- 0.5 WfbM bedürfen einer Anerkennung und andere Leistungsanbieter einer Zulassung. Die Qualitätsanforderungen sind unterschiedlich. Da das BMAS die

Weiterentwicklung von Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich derzeit zurückgestellt hat, sollte es umgehend einheitliche Standards für die Zulassung und Anerkennung im vorhandenen System einführen und dazu die Werkstättenverordnung (WVO) entsprechend anpassen. Es bedarf zudem eines einheitlichen Fachkonzepts der Bundesagentur. (Tz. 6)

- 0.6 Der Aktionsplan zielt auf mehr Übergänge von Menschen mit Behinderungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Es fehlt allerdings eine aussagekräftige Datenbasis, auf deren Grundlage das BMAS die weiteren Entwicklungen bewerten und faktenbasiert weitere Entscheidungen treffen kann. Das BMAS muss dafür sorgen, dass sich diese Datenbasis verbessert. Dies umfasst sowohl die Auswertungen der Bundesagentur als auch trägerübergreifende Informationen. (Tz. 7)
- 0.7 Das BMAS sieht in seinem Aktionsplan vor, die Teilhabemöglichkeiten für Menschen weiterzuentwickeln, die in den Tagesförderstätten betreut werden. Einen genaueren Zeitplan hat es dafür nicht vorgelegt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Zeitplanung kurzfristig zu konkretisieren. Bei der weiteren Planung sollte das BMAS klarstellen, ob und in welchem Umfang den Betroffenen Maßnahmen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich angeboten werden können. Gleichzeitig sollte es die Finanzierung klären. (Tz. 8)
- 0.8 Obwohl allein die Bundesagentur jährlich mehr als 600 Mio. Euro für Maßnahmen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich ausgibt, herrscht wenig Klarheit über die Kostensätze. Diese sind unübersichtlich und intransparent. Das BMAS sollte auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirken. Es sollte prüfen, ob es die WVO in diesem Punkt ergänzen muss oder ob es genügt, seine Rechtsauffassung gegenüber der Bundesagentur und den anderen Reha-Trägern klarzustellen. (Tz. 9)
- 0.9 In seiner Stellungnahme (Tz. 10) hat das BMAS erläutert, bei der Umsetzung des Aktionsplans konzentriere es sich derzeit auf Maßnahmen, die bis zum Ende der Legislaturperiode noch gesetzlich geregelt werden können. Dies seien die Stärkung der Alternativen zur WfbM sowie eine Erhöhung der Werkstattentgelte. Zu den Empfehlungen, Mängel im bestehenden System der LTA möglichst rasch abzustellen, hat es angeführt, die Bundesagentur habe begonnen, ihre Fachkonzepte zu überarbeiten. Die Anforderungen an WfbM und andere Leistungsanbieter im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich sollen dabei harmonisiert und dabei auch Fragen der Bildungsnachweise und der Beteiligung an der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen geklärt werden. Ergebe sich in diesem Prozess, dass gesetzliche Vorschriften, insbesondere in der WVO, nicht mehr zeitgemäß seien, werde das BMAS dem ggf. auch kurzfristig Rechnung tragen. Zur Empfehlung, einen konkreten Zeitplan für die weitere Entwicklung der Tagesförderung vorzusehen, hat sich das BMAS in seiner Stellungnahme nicht geäußert.

Auf die Problematik fehlender trägerübergreifender Daten und die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, für die Umsetzung des Aktionsplans eine Evaluation vorzusehen, ist das BMAS nicht eingegangen. Um mehr Transparenz über die Kostensätze im

Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich herzustellen, kläre die Bundesagentur derzeit die Grundlagen. Unter Beteiligung eines externen Sachverständigen soll ein Prüfschema festgelegt werden, um ein einheitliches Vorgehen bei der Überprüfung der Kostensätze sicherzustellen.

- 0.10 Der Bundesrechnungshof erkennt das in dem Aktionsplan des BMAS zum Ausdruck kommende Bemühen an, Menschen mit Behinderungen besser in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Die bisher in Aussicht gestellten Maßnahmen werden jedoch nicht reichen, um das selbst gesetzte Ziel zügig und nachhaltig zu erreichen. Zuverlässige und differenzierte Daten sind eine wesentliche Grundlage, um die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit des Aktionsplans bewerten und steuern zu können. Das BMAS muss sicherstellen, dass die erforderlichen Daten trägerübergreifend erhoben und ausgewertet werden.

Weil die Konkretisierung und Umsetzung des Aktionsplans deutlich länger dauern wird, sollte das BMAS die Mängel im bestehenden System der LTA möglichst rasch abstellen. Dazu gehört auch eine Überarbeitung der WVO, die seit mehr als 40 Jahren unverändert gilt und der Weiterentwicklung des Rechts und der Praxis nicht mehr gerecht wird. Das BMAS sollte sich nicht allein darauf verlassen, dass die Bundesagentur als ausführende Behörde auf Anpassungsbedarfe hinweist. Als Verordnungsgeber und Rechtsaufsichtsbehörde sollte es die WVO auch selbst kritisch überprüfen.

Bevor BMAS und Bundesagentur externen Sachverstand in die Überprüfung der Kostensätze für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich einbeziehen, müsste nach § 7 BHO die Wirtschaftlichkeit einer solchen Beratung geprüft werden. Die Bundesagentur hat eine eigene Einkaufsorganisation. Sie ist mit dem Thema vertraut und dürfte daher besser und schneller als ein externer Sachverständiger in der Lage sein, einheitliche Parameter und ein Prüfschema für die Kostensätze zu erarbeiten. (Tz. 10)

1 Ausgangslage: Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am allgemeinen Arbeitsmarkt im Fokus

1.1 Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

Menschen mit Behinderungen oder von Behinderungen bedrohte Menschen (Menschen mit Behinderungen)¹ erhalten Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft.² Hierzu zählen auch LTA.³ Hierfür sind verschiedene Rehabilitationsträger (Rehabilitation folgend Reha) zuständig.⁴ Dazu gehören die Bundesagentur, die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, die Träger der Sozialen Entschädigung, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Träger der Eingliederungshilfe. Sie finanzieren LTA in WfbM oder bei anderen Leistungsanbietern.⁵

WfbM bestehen grundsätzlich aus einem Eingangsverfahren, dem Berufsbildungsbereich und dem Arbeitsbereich. Diese drei Bereiche bauen in einem Stufenverhältnis aufeinander auf. Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich müssen erfolgreich abgeschlossen werden, um in den Arbeitsbereich übergehen zu können.⁶

- Im Eingangsverfahren soll das Leistungspotenzial der Menschen festgestellt und geklärt werden, ob eine Maßnahme in einer WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter als LTA geeignet ist oder ob alternative Leistungen in Frage kommen.
- Maßnahmen im Berufsbildungsbereich sind berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. Sie sollen die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit der Menschen verbessern oder sogar wiederherstellen. Zudem soll das Selbstwertgefühl der Menschen sowie ihr Sozial- und Arbeitsverhalten gefördert werden. Die Maßnahmen sollen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten oder alternativ auf eine Tätigkeit im Arbeitsbereich der WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter.

¹ I. S. d. § 2 Absatz 1 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX).

² Vgl. § 1 SGB IX i. V. m. dem jeweiligen Leistungsgesetz.

³ Vgl. § 5 Nummer 2 SGB IX.

⁴ Vgl. § 6 Absatz 1 i. V. m § 5 Nummer 2 und 3 SGB IX.

⁵ Vgl. § 63 SGB IX.

⁶ Vgl. Luik, in: Schlegel/Voelzke, juris PraxisKommentar (jurisPK)-SGB IX, 4. Auflage 2023, Stand: Oktober 2023, § 57 SGB IX, RN. 52 bis 64 sowie Schubert/Schaumberg, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III), 3. Auflage 2023, Stand: Januar 2023, § 117 SGB III, RN. 98 bis 120.

- Nach dem Berufsbildungsbereich folgt in der Regel eine Anstellung im Arbeitsbereich der WfbM, wenn eine Vermittlung in einen Betrieb auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht möglich ist. Die Beschäftigten mit Behinderungen erhalten einen Werkstattvertrag und ein monatliches Entgelt und sind kranken-, pflege-, unfall- und rentenversichert. Ein Wechsel auf einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz außerhalb der WfbM ist jederzeit möglich.

U. a. die Bundesagentur ist für Maßnahmen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich zuständig.⁷ Sie erbringt diese Leistungen als besondere LTA.⁸ Der Arbeitsbereich liegt vor allem im Zuständigkeitsbereich der Träger der Eingliederungshilfe.⁹ Andere Leistungsanbieter sollen im Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich sowie Arbeitsbereich eine Alternative zu WfbM sein, so dass Menschen mit Behinderungen eine Wahlmöglichkeit zwischen den Leistungen haben. Allerdings gibt es sie aktuell nicht flächendeckend und sie bieten in der Regel nur wenige Maßnahmeplätze an.¹⁰

WfbM und andere Leistungsanbieter schaffen einen besonderen, geschützten Arbeitsmarkt außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes. Die Möglichkeit, im Arbeitsbereich einer WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter ein Arbeitsentgelt zu erzielen, stellt das Mindestziel von LTA dar.¹¹ Gleichwohl sollte optimalerweise ein nahtloser Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgen.¹² Hierfür sind im Vor- oder Nachhinein zum Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich weitere Leistungen durch die Reha-Träger zu prüfen¹³ und in einem Teilhabeplan festzuhalten. Bei der Teilhabeplanung geht es darum, Leistungsbedarfe zu ermitteln und festzustellen, die in Frage kommenden Leistungen und Reha-Träger zu koordinieren und den gesamten Reha-Prozess zu dokumentieren, zu steuern und zu begleiten.¹⁴

⁷ Daneben sind die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sowie die Träger der Sozialen Entschädigung verantwortlich.

⁸ Vgl. § 117 Absatz 2 SGB III i. V. m. §§ 57, 60, 63 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 3 SGB IX.

⁹ Für besondere Leistungen zur selbstbestimmten Lebensführung für Menschen mit Behinderungen (Eingliederungshilferecht; Teil 2 SGB IX) sind die Länder verantwortlich. Sie bestimmen die Träger der Eingliederungshilfe, vgl. § 94 SGB IX. Daneben sind die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, die Träger der Sozialen Entschädigung sowie die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verantwortlich.

¹⁰ Maaß, S., Zentel, P. Poppe, F. und Blach, K.: Teilhabe am Arbeitsleben durch Andere Leistungsanbieter, In Schachler, V. u. a. (Hrsg.): Zukunft der Werkstätten. Perspektiven für und von Menschen mit Behinderung zwischen Teilhabe-Auftrag und Mindestlohn. Bad Heilbrunn 2023, Seite 270.

¹¹ Vgl. Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB IX, 4. Auflage, Stand: Oktober 2023, § 56 SGB IX, RN. 5 und 22.

¹² Vgl. Bundesagentur: Fachliche Weisung, § 57 SGB IX Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich, Stand: Dezember 2019.

¹³ Vgl. Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB IX, 4. Auflage 2023, Stand: Oktober 2023, § 57 SGB IX, RN. 21 sowie 34 bis 37.

¹⁴ Vgl. § 19 ff. SGB IX. Zu weiteren Einzelheiten siehe: Rehadat Lexikon: <https://www.rehadat.de/lexikon/Lex-Teilhabeplan/>, zuletzt abgerufen am 20. August 2024.

Als weitere Leistungen kommen z. B. eine Unterstützte Beschäftigung, das Budget für Ausbildung und das Budget für Arbeit in Frage:

- Unterstützte Beschäftigung ist eine Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen, die einen besonderen Unterstützungsbedarf aufweisen. Ziel ist es, Teilnehmenden durch individuelle Qualifizierung und Begleitung direkt in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes berufliche Perspektiven zu bieten. Dies soll ihnen auch ohne formale Abschlüsse eine angemessene, geeignete und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entsprechend ihren Fähigkeiten und Wünschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglichen. Ziel ist ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis.¹⁵
- Als Förderalternative zu Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich gibt es das Budget für Ausbildung. Hat ein Mensch mit Behinderungen Anspruch auf Leistungen im Eingangsverfahren oder Berufsbildungsbereich und schließt mit einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Ausbildungsverhältnis, hat er Anspruch auf ein Budget für Ausbildung. Das Budget umfasst die Erstattung der Ausbildungsvergütung nebst Sozialversicherungsausgaben, die mit der Behinderung verbundenen Aufwendungen für die Anleitung und die Begleitung am Ausbildungsplatz und in der Berufsschule, Aufwendungen für Einrichtungen der beruflichen Reha, wenn der Besuch einer Berufsschule wegen Art und Schwere der Behinderung nicht möglich ist, sowie Fahrkosten und etwaiges Ausbildungsgeld. Bei einem Abbruch ist eine Rückkehr in die WfbM oder zu einem anderen Leistungsanbieter stets möglich.¹⁶
- Die Träger der Eingliederungshilfe können ein Budget für Arbeit gewähren. Es umfasst einen Lohnkostenzuschuss an den Betrieb, der einen Menschen mit Behinderungen beschäftigt, sowie Leistungen zur Begleitung und Anleitung. Voraussetzung ist, dass die Antragstellenden Anspruch auf Leistungen im Arbeitsbereich von WfbM haben und ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis bei einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber aufnehmen.¹⁷

Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt während und nach dem Berufsbildungsbereich sowie aus dem Arbeitsbereich einer WfbM finden nur sehr selten statt. Eine breit angelegte Studie¹⁸, die im Auftrag des BMAS Anforderungen an ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem skizzieren sollte und in der Folge auch weitere Aspekte der beruflichen Förderung von Menschen mit Behinderungen einbezog (im Folgenden: BMAS-Studie), bestätigte dies. Die Untersuchung ergab, dass von allen Teilnehmenden im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich 0,6 % auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

¹⁵ § 55 SGB IX.

¹⁶ § 61 a SGB IX.

¹⁷ Der Lohnkostenzuschuss beträgt bis zu 75 % des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts. Dauer und Umfang der Leistungen bestimmen sich nach den Umständen des Einzelfalles. Vgl. § 61 SGB IX.

¹⁸ 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. September 2023. Der Bundestag hatte das BMAS im Jahr 2019 aufgefordert, zu prüfen, wie ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem in WfbM entwickelt werden kann. In der Folge beauftragte das BMAS das Forschungsvorhaben, das auch weitere Aspekte umfassen sollte.

wechselten, aus dem Arbeitsbereich lag die Quote im Jahr 2015 bei 0,26% und im Jahr 2019 bei 0,35 %. 14 % der gewechselten Personen kehrten aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt in die WfbM zurück.¹⁹

Die Inanspruchnahme der Alternativen zur WfbM ist dementsprechend eher gering: Im Jahr 2022 waren 272 780 Frauen und Männer mit Behinderung im Arbeitsbereich einer WfbM beschäftigt. 2 950 Personen nahmen zu diesem Stichtag ein Budget für Arbeit in Anspruch, davon erhielten 408 Personen das Budget im Jahr 2022 erstmals.²⁰

Die Bundesagentur ist der zahlenmäßig bedeutsamste Träger für Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich.²¹ Im Jahr 2022 erhielten im Durchschnitt pro Monat 21 777 Personen diese Leistungen. Davon wechselten 16 Personen in ein Budget für Ausbildung. Insgesamt erhielten 37 Menschen ein Budget für Ausbildung. Unterstützte Beschäftigung nahmen 7 527 Personen in Anspruch.

1.2 Finanzielle Bedeutung

Nach Angaben im Dritten Teilhabebericht gaben alle Reha-Träger für das Jahr 2018 zusammen für Leistungen in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern, einschließlich Budget für Ausbildung und Budget für Arbeit, 5 100 Mio. Euro aus. Vergleichbare aktuellere Angaben über die Gesamtausgaben aller Reha-Träger liegen bislang nicht vor. Allerdings stiegen in den Jahren nach dem Teilhabebericht die Ausgaben für LTA insgesamt an.²² Im Jahr 2022 gaben alleine die Träger der Eingliederungshilfe so viel für Leistungen in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern und das Budget für Arbeit aus wie im Jahr 2018 noch alle Reha-Träger zusammen (5 165 Mio. Euro).²³

Die Bundesagentur hat für Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich im Jahr 2024 608 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt sieht die Bundesagentur rund zwei Milliarden Euro für besondere LTA vor (siehe Tabelle 1). Über die Ausgaben für Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich hinaus sind hier auch Ausgaben für die Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit (DIA-AM) und Ausgaben für Unterstützte Beschäftigung (zusammen rund

¹⁹ Vgl. BMAS-Studie, Abschlussbericht September 2023, Seite 117.

²⁰ Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS): BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2024 Berichtsjahr 2022. Fassung vom 22. Februar 2024.

²¹ Vgl. Prognos AG im Auftrag des BMAS: Dritter Teilhabebericht, 2021, 5.5.2 Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Seite 298.

²² Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR): Trägerübergreifende Ausgabenstatistik der BAR, Ausgaben für Reha und Teilhabe steigen wieder stärker, unter: [²³ Träger der Eingliederungshilfe, Ausgaben der Eingliederungshilfe für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, unter: <https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/wfbm/eingliederungshilfe/>, zuletzt abgerufen am 20. August 2024.](https://www.bar-frankfurt.de/service/reha-info-und-newsletter/reha-info-2023/reha-info-012023/traegeruebergreifende-ausgabenstatistik-2023.html#:~:text=Ausgaben%20f%C3%BCr%20Reha%20und%20Teilhabe%20steigen%20wie%20st%C3%A4rker&text=Nachdem%20die%20Steigerung%20der%20Gesamtausgaben,auf%20unmehr%203%2C9%20%25, zuletzt abgerufen am 20. August 2024.</p></div><div data-bbox=)

55 Mio. Euro) enthalten.²⁴ Für das Budget für Ausbildung hat sie rund 2 Mio. Euro veranschlagt.²⁵ Zusätzlich entrichtet die Bundesagentur für Teilnehmende in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern Sozialversicherungsbeiträge.²⁶

Tabelle 1

Ausgaben der Bundesagentur für Besondere LTA (Soll)

Jahr	Gesamt	Darunter Maßnahmen im Eingangsverfahren und BB	Zusätzlich SV-Beiträge
<i>in Mio. Euro</i>			
2022	1 822,5	548,2	171,4
2023	1 905,2	545,0	165,0
2024	1 976,9	608,0	168,2

Quelle: Haushaltspläne der Bundesagentur 2022, 2023 und 2024.

1.3 Kritik an der unzureichenden Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt in Deutschland

Nach der UN-Behindertenrechtskonvention haben Menschen mit Behinderungen das Recht auf Arbeit. Dies „beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.“²⁷

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss) prüfte in den Jahren 2014 und 2015, wie Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention umgesetzt hat. Er bemängelte in seinem Bericht Fehlanreize, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hindern und kritisierte, WfbM würden den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt weder ausreichend vorbereiten noch fördern. Der UN-Ausschuss empfahl die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten an barrierefreien Arbeitsplätzen, insbesondere für Frauen mit Behinderungen. Zudem forderte er die schrittweise Abschaffung von WfbM durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien mit Anreizen zur Schaffung von Beschäftigungen bei öffentlichen und privaten

²⁴ Vgl. Haushaltspläne der Bundesagentur für die Jahre 2023 und 2024, Leistung Nummer 3-68101-00-4830.

²⁵ Vgl. Haushaltspläne der Bundesagentur für die Jahre 2023 und 2024, Leistung Nummer 3-68101-00-4880.

²⁶ Vgl. Haushaltspläne der Bundesagentur für die Jahre 2023 und 2024, Leistung Nummer 3-68101-00-4840.

²⁷ Artikel 27 UN-Behindertenrechtskonvention - Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Amtliche, gemeinsame Übersetzung von Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein vom 3. Mai 2008. Veröffentlicht im Internet unter der Adresse <https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/AS/rechtliches/un-brk/un-brk-node.html>, zuletzt abgerufen am 20. August 2024. Die Bundesrepublik Deutschland hat die UN-Behindertenrechtskonvention und deren Zusatzprotokoll ratifiziert und sich damit zur Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen verpflichtet.

Arbeitgebern. Gleichwohl solle sichergestellt werden, dass Menschen mit Behinderungen keine Minderung ihres sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung erfahren, die gegenwärtig an die WfbM geknüpft sind. Er empfahl außerdem, Daten über die Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu sammeln.²⁸ Außerdem äußerte sich der Ausschuss besorgt darüber, dass der Großteil der Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen im deutschen Bildungssystem segregierte Förderschulen besucht.²⁹

Im Dritten Teilhabebericht aus dem Jahr 2021 teilte die Bundesregierung „die Auffassung, dass Erwerbstätigkeit der Schlüssel zu einem angemessenen Einkommen und zu einer auskömmlichen Alterssicherung ist.“ In diese Erwerbstätigkeit bezieht sie ausdrücklich auch die Beschäftigung in einer WfbM ein. Viele Menschen mit Behinderungen sähen sich in einer WfbM „am richtigen Platz“. Auf der anderen Seite gebe es „auch Menschen, die lieber einen anderen Weg einschlagen möchten“. Deswegen habe man mit dem Budget für Ausbildung und den anderen Leistungsanbietern Alternativen zur WfbM geschaffen. Gleichzeitig seien die Anstrengungen verstärkt worden, die Arbeitgeber für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren, „damit mehr Arbeits- und Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen (Initiativen „Inklusion gelingt“ und „Wirtschaft Inklusiv“).“ Zusätzlich habe man auch die staatlichen Fördermöglichkeiten verbessert, etwa mit dem Bundesprogramm „AlleImBetrieb“ mit einem Volumen von 150 Mio. Euro aus dem Ausgleichsfonds zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen in Inklusionsbetrieben.³⁰

Im Juli 2023 berichtete die Monitoring-Stelle für die UN-Behindertenrechtskonvention an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum Staatenprüfverfahren Deutschlands³¹. Sie blieb bei ihren Feststellungen und bei ihrer Kritik an den geringen Übergangsquoten von weniger als 1 % aus den WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie an der geringen Inanspruchnahme der neuen Instrumente wie des Budgets für Ausbildung. Die Monitoring-Stelle hielt außerdem fest, dass Sonderformen der Berufsausbildung, die nicht zu allgemein anerkannten Berufsabschlüssen führen, für Menschen mit Behinderungen nach wie vor Standard sind. „Bedenklich“ sei „die unveränderte, auch in den letzten Jahren wiederholt geäußerte grundsätzliche Positionierung der Bundesregierung, wonach WfbM Teil eines inklusiven Arbeitsmarktes im Sinne von Artikel 27 UN-BRK seien.“³²

²⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Concluding observations on the initial report of Germany (CRPD/C/DEU/CO/1), 13. Mai 2015, Nummer 49 f..

²⁹ Ebd., Nummer 45.

³⁰ Prognos AG im Auftrag des BMAS: Dritter Teilhabebericht, 2021, 5. Erwerbsfähigkeit und materielle Lebenssituation, Seite 220.

³¹ Deutsches Institut für Menschenrechte: Parallelbericht an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum 2./3. Staatenprüfverfahren Deutschlands. Berlin, Juli 2023.

Artikel 33 Absatz 2 der UN-Behindertenrechtskonvention fordert die unterzeichnenden Staaten auf, eine unabhängige Stelle einzurichten, die die Umsetzung der Konvention im eigenen Land kritisch begleitet. In Deutschland wurde hierzu am Deutschen Institut für Menschenrechte die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention eingerichtet. (Weitere Informationen im Internet unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention>, zuletzt abgerufen am 26. August 2024). Das DIMR wird aus dem Bundeshaushalt institutionell gefördert, Einzelplan 02 Kapitel 0212 Titel 685 02-011.

³² Ebd., Seite 43.

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen veröffentlichte seinen Staatenbericht für Deutschland im August 2023 und griff dabei diese Vorarbeiten auf.³³ Er kritisierte die hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen in Deutschland, die große Zahl von Menschen mit Behinderungen in WfbM und die geringen Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Darüber hinaus zeigte er sich besorgt über fehlende inklusive Wahlmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen bei der Ausbildung.³⁴ Er empfahl Deutschland, in Abstimmung mit den Betroffenenorganisationen einen Aktionsplan zu entwickeln, um die Übergänge von Menschen aus WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Dabei sollten ausreichende Mittel und ein Zeitplan vorgesehen werden. Außerdem hat er geraten, das Ausbildungssystem umzustrukturieren, um die Zugänglichkeit und Inklusion für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.³⁵

Auch auf nationaler Ebene in Deutschland ist das System der WfbM seit mehreren Jahren Gegenstand kontroverser Diskussionen.³⁶ Bei aller Verschiedenheit der Positionen besteht grundsätzlich Einigkeit, dass die Zahl der Übergänge aus WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu gering sind und es neuer Anstrengungen, Impulse und Instrumente für die Erreichung eines inklusiven Arbeitsmarktes bedarf.³⁷ Die BMAS-Studie im Auftrag des BMAS hob hervor, dass sich Menschen mit Behinderungen, die Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich einer WfbM erhalten, oft eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt wünschen, diesen Wunsch aber häufig nicht realisieren können.³⁸

1.4 Aktionsplan des BMAS für Übergänge aus den WfbM auf einen inklusiven Arbeitsmarkt

Die Regierungsparteien vereinbarten im Jahr 2021 in ihrem Koalitionsvertrag, einen Schwerpunkt auf die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen zu setzen und die Angebote von WfbM „stärker auf die Integration sowie die Begleitung von Beschäftigungsverhältnissen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ auszurichten.³⁹ Einen ersten Schritt ging der Bund im Jahr 2022 mit dem Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts.⁴⁰ Mit

³³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany (CRPD/C/DEU/CO/2-3), 3. August 2023.

³⁴ Ebd., Nummer 61.

³⁵ Ebd., Nummer 62.

³⁶ Einen Überblick über die aktuellen Diskussionslinien gibt folgender Sammelband: Schachler, V. u. a. (Hrsg.): Zukunft der Werkstätten. Perspektiven für und von Menschen mit Behinderung zwischen Teilhabe-Auftrag und Mindestlohn. Bad Heilbrunn 2023.

³⁷ Siehe hierzu auch Beauftragte des Bundes und der Länder für Menschen mit Behinderungen: Erfurter Erklärung für einen inklusiven Arbeitsmarkt 2030 vom 4. November 2022.

³⁸ Vgl. BMAS-Studie, Abschlussbericht September 2023.

³⁹ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und der Freien Demokratischen Partei, Seite 78 f.

⁴⁰ Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts, BGBl. 2023 I Nummer 146 vom 13. Juni 2023.

diesem verschärfte er u. a. die Regelungen zur Ausgleichsabgabe.⁴¹ Er ging davon aus, dass dies zu mehr Einstellungen führen wird. Darüber hinaus stärkte er das Budget für Arbeit.

Ab dem Jahr 2023 erarbeitete das BMAS einen Aktionsplan für Übergänge aus den WfbM auf einen inklusiven Arbeitsmarkt (Aktionsplan)⁴². Ziele sind „mehr Durchlässigkeit von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, Verbesserung der individuellen Förderung“ sowie mehr Transparenz und eine Erhöhung der Entlohnung in den WfbM.⁴³

Grundlage waren unter anderem die Ergebnisse der BMAS-Studie. Die Inhalte des Aktionsplans wurden außerdem in einem Dialogprozess des BMAS mit den vom Aktionsplan betroffenen Akteuren erörtert. Dazu gehörten Werkstattträger, Kostenträger, Länder, Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen und Werkstattbeschäftigten sowie die Bundesagentur, Verbände und Sozialpartner.⁴⁴

Der Aktionsplan umfasst Maßnahmen in vier Aktionsfeldern:

- Aktionsfeld 1 soll die Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern,
- Aktionsfeld 2 soll die Qualität der beruflichen Bildung von Menschen mit Behinderungen verbessern,
- Aktionsfeld 3 soll die Werkstattentlohnung reformieren und
- Aktionsfeld 4 zielt darauf, die Teilhabemöglichkeiten für Menschen in der Tagesförderung weiterzuentwickeln.

Einen konkreten Zeitplan umfasst der Aktionsplan nicht. Im ersten Schritt wollte das BMAS ein Gesetzesvorhaben für das Aktionsfeld 1 vorbereiten (s. Tz. 3). Die übrigen Aktionsfelder sollten im Anschluss daran forciert werden.

Der Aktionsplan enthält keine Informationen zu den für die Umsetzung erforderlichen Ausgaben.

2 Ziel dieses Berichts

Mit diesem Bericht beraten wir das BMAS zur Umsetzung seines Aktionsplanes. Der Fokus liegt dabei auf den Aktionsfeldern 1, 2 und 4. Mit dem Aktionsfeld 3 (Werkstattentgelte)

⁴¹ Private und öffentliche Arbeitgeber sind nach den §§ 154 ff. SGB IX gesetzlich verpflichtet, einen Beitrag zur Eingliederung schwerbehinderter Menschen zu leisten. Dafür haben sie eine vorgeschriebene Anzahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen. Kommen sie ihrer Beschäftigungspflicht nicht nach, müssen sie für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe entrichten. Die Höhe ist abhängig davon, wie stark der Arbeitgeber von der Beschäftigungspflicht abweicht.

⁴² Stand: 28. Februar 2024.

⁴³ Aktionsplan, Seite 2.

⁴⁴ Aktionsplan, Seite 2.

haben wir uns nicht beschäftigt, da hier Bundesmittel bislang nicht betroffen sind. Das Thema fällt hauptsächlich in die Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung der Länder.

Die Grundlage bilden unsere Prüfungserkenntnisse aus zwei Prüfungen zu den Leistungen der Bundesagentur im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich, die wir in den Jahren 2022 und 2023 durchgeführt haben.⁴⁵ Die aktuellen Entwicklungen haben wir in leitfadengestützten Gesprächen beim BMAS und mit einem Fragebogen bei der Bundesagentur erhoben. Darüber hinaus haben wir die Fachakten beim BMAS ausgewertet.

Zum Entwurf des Berichts hat das BMAS am 19. August 2024 Stellung genommen und dabei auch eine Stellungnahme der Bundesagentur berücksichtigt. Zuvor hatten wir Abschlussgespräche mit der Bundesagentur und dem BMAS geführt. Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis.

3 Ansätze zum Abbau von Übergangshemmnissen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt reichen noch nicht aus

3.1 Planungen für ein Zweites Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes

Das BMAS beabsichtigt, ein „Zweites Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes“ vorzulegen. Damit will es „zeitnah Maßnahmen (umsetzen), die Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt unmittelbar beeinflussen“ (Aktionsfeld 1).

Zu den (geplanten) Maßnahmen gehört insbesondere eine Stärkung des Budgets für Arbeit (s. Tz. 1.1). So sollen die bisher für Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich geltenden rentenrechtlichen Sonderregelungen als Nachteilsausgleich⁴⁶ auf das Budget für Arbeit ausgeweitet werden. Beim Budget für Arbeit soll in begründeten Fällen auf das Erfordernis verzichtet werden können, zuvor Leistungen zur beruflichen Bildung durchlaufen zu haben. Außerdem soll die „Unterstützte Beschäftigung“ ausgeweitet werden für Menschen, die im Anschluss voraussichtlich Anspruch auf ein Budget für Arbeit haben. Die

⁴⁵ „Leistungen der Bundesagentur in Werkstätten für behinderte Menschen und bei anderen Leistungsanbietern“ Gz.: VI 4 - 0001098, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 20. November 2023, „Kostensätze in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und bei anderen Leistungsanbietern“, Gz. VI 4 - 0001718, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024.

⁴⁶ Dafür liegt den Rentenversicherungsbeiträgen mindestens ein fiktives Entgelt in Höhe von 80 % der Bezugsgröße zugrunde. Im Jahr 2024 beträgt dies 2 828 Euro (2 772 Euro in den neuen Ländern). Vgl. § 1 Satz 1 Nummer 2 a SGB VI i. V. m. § 162 Satz 1 Nummer 2 SGB VI.

Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber⁴⁷ und externe Fachdienste sollen hierbei mehr Unterstützung leisten und die Zusammenarbeit zwischen Leistungsträgern und WfbM soll „ausgeschöpft“ werden, um „sämtliche Aktivitäten an dem Ziel der Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt auszurichten (...).“

Zusätzlich ist vorgesehen, Werkstattaufträge nicht mehr auf die Ausgleichsabgabe anzurechnen. Dies soll Arbeitgeber motivieren, ihre Beschäftigungspflicht selbst zu erfüllen statt indirekt über die Ausgleichsabgabe. Arbeitgeber sollen allerdings weiterhin die Ausgleichsabgabe steuerlich absetzen können.

Das BMAS verspricht sich von den gesetzlichen Maßnahmen in diesem Aktionsfeld, „mehr Durchlässigkeit von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen und die individuelle Förderung zu stärken.“

3.2 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof unterstützt ausdrücklich die Zielsetzung des BMAS, den Übergang von Menschen mit Behinderungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Maßnahmen, die das BMAS nunmehr zu Aktionsfeld 1 treffen will, können dazu beitragen, Übergangshemmnisse abzubauen. Dazu zählen insbesondere die Ausweitung des rentenrechtlichen Nachteilsausgleichs und die Ausweitung der Unterstützten Beschäftigung für Menschen, die Anspruch auf ein Budget für Arbeit haben. Auch der Ansatz, Menschen ein Budget für Arbeit zu ermöglichen, ohne dass sie zuvor Leistungen zur beruflichen Bildung durchlaufen haben, geht in die richtige Richtung. Allerdings bleibt offen, wie groß das Potenzial an Personen ist, die hierfür in Frage kommen und wie das BMAS Betroffene und Arbeitgeber erreichen will, um die Inanspruchnahme zu verstärken.

Offen bleibt auch, welche Wirkungen das Vorhaben mit sich bringt, Werkstattaufträge künftig nicht mehr auf die Ausgleichsabgabe anzurechnen. Es ist eher unwahrscheinlich, dass dies die Arbeitgeber über Einzelfälle hinaus unmittelbar zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen bewegen kann. Dies gilt umso mehr, da weiterhin die Möglichkeit besteht, die Ausgleichsabgaben steuerlich abzusetzen. Im ungünstigsten Fall stellen die Arbeitgeber nicht verstärkt Menschen mit Behinderungen ein und die wirtschaftliche Lage in den WfbM verschlechtert sich durch weniger Werkstattaufträge.

Die vorgesehenen Maßnahmen können somit nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einem inklusiven Arbeitsmarkt sein. Sie reichen nicht aus, um den „Quasi-Automatismus“ des Übergangs von Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich in den Arbeitsbereich zu unterbrechen. Insbesondere für junge Menschen mit Behinderungen, die aus dem (Förder-

⁴⁷ Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber informieren, beraten und unterstützen trägerunabhängig Arbeitgeber bei der Ausbildung, Einstellung und Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen. Die Integrationsämter beauftragen die Integrationsfachdienste oder andere geeignete Träger, als Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber tätig zu werden. Vgl. § 185 a SGB IX.

)Schulsystem kommen, dürften Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich weiterhin der zentrale Einstieg in eine Erwerbstätigkeit sein.

Wir halten es daher für dringend geboten, die geplanten Maßnahmen im Aktionsfeld 1 inhaltlich und zeitlich mit Verbesserungen im bestehenden System der LTA zu verknüpfen. Basierend auf seinen Prüfungserkenntnissen geben wir hierzu im Folgenden Empfehlungen.

4 Bundesagentur muss sich aktiver am Integrationsprozess beteiligen

4.1 Integrationsperspektive nach Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich fokussiert auf Arbeitsbereich

In der BMAS-Studie bejahten 51,3 % der Befragten im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich die Frage, ob sie gerne in einem Betrieb arbeiten würden, der keine WfbM ist.⁴⁸ Wechsel vom Berufsbildungsbereich in den allgemeinen Arbeitsmarkt sind allerdings sehr selten, aus dem Arbeitsbereich heraus sogar noch seltener (s. Tz. 1.1). Die Menschen verbleiben zumeist in WfbM oder bei anderen Leistungsanbietern. Gleichwohl haben sie ein Wunsch- und Wahlrecht, wonach berechtigten Wünschen bei Leistungen entsprochen wird.⁴⁹

Eine Kernaufgabe der Bundesagentur ist die Vermittlung von Arbeitsplätzen. Unsere Prüfung ergab allerdings, dass sich die Bundesagentur bei der Integration von Menschen mit Behinderungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt überwiegend auf die Eigenverantwortung der WfbM und der anderen Leistungsanbieter verlassen hat⁵⁰:

- Um über die Notwendigkeit von Leistungen in WfbM oder bei anderen Leistungsanbietern zu entscheiden, kauft die Bundesagentur Diagnosemaßnahmen zur Feststellung der Leistungspotenziale ein (DIA-AM)⁵¹. Sie werden jedoch nicht flächendeckend genutzt.

⁴⁸ Vgl. BMAS-Studie, Zweiter Zwischenbericht. September 2022. BMAS Forschungsbericht Nummer 607, Seite 96.

⁴⁹ Vgl. § 8 SGB IX.

⁵⁰ „Leistungen der Bundesagentur in Werkstätten für behinderte Menschen und bei anderen Leistungsanbietern“ Gz.: VI 4 - 0001098, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 20. November 2023.

⁵¹ Diagnostisches Verfahren, bei dem die Eignung und die Potenziale von Menschen mit Behinderungen abgeklärt werden. Es richtet sich an Menschen, deren Leistungsfähigkeit im Grenzbereich zwischen der WfbM und dem allgemeinen Arbeitsmarkt angesiedelt ist. Ziel der Maßnahme ist es herauszufinden, ob die WfbM wirklich die geeignete Einrichtung für den Menschen mit Behinderungen ist, oder ob nicht doch ein anderer Berufsweg (z. B. Unterstützte Beschäftigung) möglich ist. (<https://www.rehadat.de/lexikon/Lex-Diagnose-der-Arbeitsmarktaefahigkeit-DIA-AM/>, zuletzt abgerufen am 20. August 2024).

- Ein Eingangsverfahren dauert (maximal) drei Monate. Es kann auf bis zu vier Wochen verkürzt werden, wenn in dieser Zeit festgestellt wird, dass eine kürzere Leistungsdauer ausreichend ist. Der Berufsbildungsbereich dauert längstens zwei Jahre.⁵² „Durch die Beschränkung der Höchstdauer soll zum einen ein zu langer Aufenthalt in der WfbM zu Lasten des Reha-Trägers vermieden werden. Zum anderen soll vermieden werden, dass Menschen mit Behinderungen erst nach längerem Aufenthalt im Berufsbildungsbereich in den Arbeitsbereich der WfbM überwechseln können.“⁵³ Wir stellten fest, dass in keinem der geprüften Fälle das Eingangsverfahren früher als nach drei Monaten endete – auch in Fällen mit vorheriger DIA-AM. Zudem wurden die zwei Jahre im Berufsbildungsbereich in jedem geprüften Fall absolviert und weitere Maßnahmen erst im Anschluss durchgeführt.
- Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) schließen mit den WfbM und anderen Leistungsanbietern Zielvereinbarungen darüber ab, wie viele Menschen mit Behinderungen aus dem Berufsbildungsbereich und Eingangsverfahren in einen anderen Bereich oder in den allgemeinen Arbeitsmarkt übergehen sollen. Um dies zu überprüfen, hat die Bundesagentur ein Prüfrecht. Die Einhaltung dieser Zielvereinbarungen hielten die Agenturen allerdings nicht nach.
- Die WfbM und andere Leistungsanbieter sind verpflichtet, den Agenturen in entsprechenden Abständen über den Maßnahmeverlauf und -erfolg aller Teilnehmenden zu berichten sowie Empfehlungen auszusprechen, ob weiterführende Maßnahmen für die Einzelnen notwendig sind.⁵⁴ Nach dem Beginn der Eingangsverfahren nahmen die Agenturen die Berichte der WfbM und der anderen Leistungsanbieter nur noch zur Kenntnis und folgten den Empfehlungen ohne erkennbare Prüfung. Über die Empfehlungen hinausgehende Maßnahmen prüften sie in der Regel nicht, so dass es nur in sehr wenigen Ausnahmefällen zu weiterführenden Maßnahmen außerhalb der WfbM und anderen Leistungsanbietern – meist auf Wunsch der Betroffenen – kam.
- Auch bei der Suche von geeigneten Arbeitsplätzen für Budgets für Ausbildung, Budgets für Arbeit oder Wechsel aus dem Arbeitsbereich, für den andere Träger zuständig sind, zeigte die Bundesagentur wenig Initiative.

Wir hielten es für erforderlich, dass die Agenturen weiterführende Integrationsperspektiven und Maßnahmen zusammen mit den WfbM und anderen Leistungsanbietern sowie den betroffenen Menschen mit Behinderungen erarbeiten. Zudem sollten sie darauf achten, dass nicht in jedem Fall die maximale Förderdauer erforderlich und sinnvoll sein muss. Die Zielvereinbarungen sollten sie nachhalten.

Die Bundesagentur bestätigte, dass die Agenturen den Förderverlauf zu begleiten und individuelle Fortschritte nachzuhalten haben. Dabei sollen sie mithilfe der Eingliederungspläne Entwicklungen beobachten und weiterführende Maßnahmen prüfen. Auf Anregung des

⁵² Vgl. § 57 Absatz 3 SGB IX.

⁵³ Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB IX, 4. Auflage 2023, Stand: Oktober 2023, § 57 SGB IX, RN. 62 bis 66.

⁵⁴ Vgl. §§ 3 und 4 WVO.

Bundesrechnungshofes ergänzte die Bundesagentur eine Fachliche Weisung⁵⁵ um klarstellende Hinweise.⁵⁶

4.2 Würdigung und Empfehlungen

Für den Übergang oder Wechsel z. B. in Unterstützte Beschäftigungen, das Budget für Ausbildung, das Budget für Arbeit sowie Beschäftigungen in Integrationsprojekten⁵⁷ kann es notwendig oder sinnvoll sein, das Eingangsverfahren oder den Berufsbildungsbereich (vorzeitig) zu beenden. Auch ein vorzeitiger Wechsel in den Arbeitsbereich ist möglich. Doch wird mit der beruflichen Bildung im Berufsbildungsbereich die Weiche einmal in Richtung WfbM gestellt, bleiben die Menschen meist auch dauerhaft in der WfbM. Die geplanten Maßnahmen des BMAS aus Aktionsfeld 1 (Tz. 3) können zwar zu einer besseren Integration beitragen, sie müssen allerdings vermittlerisch unterstützt werden. Ansonsten besteht das Risiko, dass sie ins Leere laufen und nicht in Anspruch genommen werden.

Auch wenn WfbM und andere Leistungsanbieter in der Regel ihren Verpflichtungen nachkommen und die Aufgaben aus den Zielvereinbarungen erfüllen, muss die Bundesagentur den Integrationsprozess aktiv begleiten. Nur so kann sie regelmäßig verschiedene Integrationsmöglichkeiten abwägen. Die Bundesagentur hat erste Schritte unternommen und klarere Weisungen erteilt.

Das BMAS sollte die Bundesagentur dazu anhalten, ihrer Rolle als zentrale Dienstleisterin auf dem Arbeitsmarkt gerecht zu werden und sich auch in der Praxis aktiver am Integrationsprozess zu beteiligen. In Anbetracht ihrer Kernkompetenz der Vermittlung von Arbeitsplätzen darf sie dieses Aufgabenfeld nicht länger vernachlässigen.

5 Verbindliche bundeseinheitliche Bildungsnachweise einführen

5.1 Berufsbildungsbereich endet ohne gesetzlich festgelegten Bildungsnachweis

Im Bildungssystem werden individuelle Lern- und Qualifizierungsergebnisse in der Regel durch Zertifikate dokumentiert und bestätigt: „Durch Zertifizierung werden Lernbemühungen und dadurch bewirkte Wissens- und Kompetenzentwicklungen bewertet und klassifiziert. Dadurch soll Transparenz erreicht werden, die das jeweilige Lernen vergleichsfähiger

⁵⁵ Zu § 112 SGB III.

⁵⁶ Bundesagentur: Fachliche Weisung 202307003 vom 7. Juli 2023.

⁵⁷ Vgl. Luik, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB IX, 4. Auflage 2023, Stand: Oktober 2023 § 57 SGB IX, RN. 58.

und damit leichter einschätzbar macht.“⁵⁸ Zertifikate sind eine wesentliche Voraussetzung des Einstiegs in einen Beruf oder für das berufliche Fortkommen. Sie sind daher für die Lernenden von hoher Bedeutung. Gleichzeitig tragen sie zur Qualitätssicherung im Berufsbildungssystem bei, da sie Transparenz über die Bildungsinhalte und -ergebnisse herstellen können.⁵⁹

Der in der Regel zweijährige Berufsbildungsbereich endet ohne gesetzlich festgelegten Bildungsnachweis. Einige WfbM und andere Leistungsanbieter stellen eigene Abschlusszertifikate aus. Trotz angeglicher Rahmenpläne der Bildungsinhalte⁶⁰ gibt es noch keine bundesweit vergleichbaren Bildungsnachweise, welche Arbeitgebern einen Vergleich der erworbenen Qualifikationen ermöglichen.⁶¹

Das BMAS sieht Überlegungen zu dieser Frage erst im Aktionsfeld 2 und damit zu einem späteren Zeitpunkt vor. Die Entscheidung darüber solle auf eine breite Basis gestellt werden. Ob und welche gesetzlichen Änderungen notwendig würden, bleibe abzuwarten. Identifiziere es Handlungsbedarfe, prüfe es auch, ob bundesweit vergleichbare Bildungsnachweise eingeführt werden sollen.

5.2 Würdigung und Empfehlungen

Mit verpflichtenden Bildungsnachweisen über den Abschluss des Berufsbildungsbereiches könnten Teilnehmende ihre Qualifizierungen nachweisen und Arbeitgeber wären leichter in der Lage, sich über die erworbenen Qualifikationen zu informieren. Eine Vergleichbarkeit würde Menschen mit Behinderungen in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern abhängig von den individuell erworbenen Kompetenzen weitere Integrationsmöglichkeiten eröffnen. Die Bescheinigung von erworbenen Kenntnissen im Berufsbildungsbereich wäre somit ein wichtiger Schritt, um Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Darüber hinaus wäre dies ein wichtiger Beitrag zur Qualitätssicherung der Bildungsangebote. Das BMAS sollte daher zügig auf die flächendeckende Einführung verpflichtender Bildungsnachweise des Berufsbildungsbereichs hinwirken.

⁵⁸ Vespermann, P: Prüfungen und Standards in der beruflichen Bildung. Die Bedeutung zertifikatsgestützter Systematisierungsstrategien in der beruflichen Weiterbildung für die Kompetenzentwicklung. In: Berufs- und Wirtschaftspädagogik online, Ausgabe 8 (2005) (Internetadresse: https://www.bwpat.de/ausgabe8/vespermann_bwpat8.shtml, zuletzt abgerufen am 20. August 2024).

⁵⁹ Zum Überblick s. z. B. auch Severing, E.: Prüfungen und Zertifikate in der beruflichen Bildung: eine Einführung. In: Severing, E./Weiß, R. (Hrsg.): Prüfungen und Zertifizierungen in der beruflichen Bildung. Anforderungen – Instrumente – Forschungsbedarf. Bielefeld (Bertelsmann) 2011, Seite 15 bis 36.

⁶⁰ Zumindest bei Mitgliedern der Bundesarbeitsgemeinschaft WfbM.

⁶¹ Vgl. Prognos AG im Auftrag des BMAS: Dritter Teilhabebericht, 2021, 4.3.1 Formen der beruflichen Ausbildung, Seite 155 bis 157.

6 Vergleichbare Qualitätsstandards für die Anerkennung und Zulassung festlegen

6.1 Keine einheitlichen Maßstäbe vorhanden

WfbM bedürfen einer für alle Träger gültigen Anerkennung durch die Bundesagentur.⁶² Bei anderen Leistungsanbietern sieht der Gesetzgeber kein Anerkennungsverfahren vor.⁶³ Stattdessen wurde dies im Gesetzgebungsverfahren Zulassung genannt. In seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung⁶⁴ zu Leistungen der Bundesagentur in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern kritisierte der Bundesrechnungshof im Jahr 2023, dass keine vergleichbaren Qualitätsanforderungen für die Anerkennung und Zulassung existieren.

Für die Anerkennung müssen WfbM die Anforderungen der WVO erfüllen.⁶⁵ So müssen sie u. a. einen bestimmten Personalschlüssel einhalten. Zudem muss das eingesetzte Personal vorgegebene Qualifikationen besitzen. Die Bundesagentur entscheidet auf Antrag im Einvernehmen mit dem Träger der Eingliederungshilfe über die Anerkennung.⁶⁶ Dabei wird die WfbM als Ganzes anerkannt.⁶⁷ Um die gesetzlichen Anforderungen der WfbM für die Anerkennung zu konkretisieren, erstellte die Bundesagentur mit anderen Trägern⁶⁸ im Jahr 2010 das „Fachkonzept für Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich in WfbM“ („Fachkonzept WfbM“).⁶⁹

Grundsätzlich gelten für andere Leistungsanbieter identische Anforderungen wie für WfbM.⁷⁰ Gleichwohl gibt es Ausnahmen.⁷¹

⁶² Vgl. §§ 225 und 57 Absatz 1 Satz 1 SGB IX.

⁶³ Vgl. § 60 Absatz 2 Nummer 1 SGB IX.

⁶⁴ Gz.: VI 4 - 0001098, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 20. November 2023.

⁶⁵ Für Anerkennung § 219 SGB IX und Erster Abschnitt der WVO.

Anforderungen an Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich sind in §§ 3 und 4 WVO geregelt.

⁶⁶ Vgl. § 225 SGB IX.

⁶⁷ Bereich für Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich sowie Arbeitsbereich mit allen Niederlassungen.

⁶⁸ Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe sowie Bundesarbeitsgemeinschaft WfbM.

⁶⁹ Es basiert auf dem Rahmenprogramm für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich aus dem Jahr 2002. Dabei wurde es zwischenzeitlich hinsichtlich der Änderungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) angepasst.

⁷⁰ Vgl. § 60 SGB IX.

⁷¹ Ausnahmen nach § 60 Absatz 2 SGB IX.

Tabelle 2:

Ausnahmen für andere Leistungsanbieter

WfbM	Andere Leistungsanbieter
Förmliche Anerkennung durch Bescheid	Keine Förmliche Anerkennung, sondern Zulassung, ebenfalls als Bescheid
Mindestplatzzahl ⁷² von 120 Plätzen	keine Mindestplatzzahl
Anforderungen an die räumliche und sächliche Ausstattung ⁷³	keine Anforderungen an die räumliche und sächliche Ausstattung
Müssen Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich anbieten	Können Angebote auf Teilbereiche beschränken
Aufnahmeverpflichtung	Keine Aufnahmeverpflichtung
Regelungen zu Werkstattträt und Frauenbeauftragten nach WVO	Abweichungen von den für WfbM geltenden Regelungen
Regelungen zur Anrechnung von Aufträgen auf die Ausgleichsabgabe und zur bevorzugten Vergabe von Aufträgen durch die öffentliche Hand sind anzuwenden	Regelungen zur Anrechnung von Aufträgen auf die Ausgleichsabgabe und zur bevorzugten Vergabe von Aufträgen durch die öffentliche Hand sind nicht anzuwenden
-	Können Leistungen in betrieblicher Form bei höherem Personalschlüssel erbringen

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes.

Die Zulassung unterliegt den strengen Anerkennungskriterien für WfbM, um vergleichbare Qualitätsstandards zu sichern.⁷⁴ Die Bundesagentur entscheidet – anders als bei den WfbM – alleine über die Zulassung der anderen Leistungsanbieter im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich. Ein Einvernehmen mit dem Träger der Eingliederungshilfe ist nicht erforderlich. Da die WVO bei anderen Leistungsanbietern nur analog angewandt wird, erstellte die Bundesagentur zum 1. Januar 2018 das „Fachkonzept für Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich bei anderen Leistungsanbietern“ („Fachkonzept andere Leistungsanbieter“).⁷⁵ Damit konkretisierte sie für die anderen Leistungsanbieter die gesetzlichen Anforderungen für die Zulassung. Die anderen Leistungsanbieter konkretisieren ihre Maßnahmen in einem Qualitätshandbuch (QLHB), das auch die Grundlage für die Zulassung ist.

Die Anerkennungs- und Zulassungsverfahren weichen je nach Bundesland voneinander ab. Zum einen ist dies begründet durch die dezentrale Umsetzungspolitik der Bundesagentur, zum anderen durch die unterschiedlich historisch gewachsenen Strukturen der Träger der Eingliederungshilfe in den Ländern.

Die Bundesagentur hat keine Vorgaben gemacht, ob die Voraussetzungen bei den WfbM nach erfolgter Anerkennung noch einmal überprüft werden sollen. In der Praxis überprüft sie

⁷² I. S. d. § 7 Absatz 1 WVO.

⁷³ I. S. d. § 8 WVO.

⁷⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 18/9522, Seite 254.

⁷⁵ Die Bundesagentur aktualisierte dies zum 1. Januar 2020. Stand: Dezember 2019.

die Voraussetzungen nur, wenn WfbM einen weiteren Antrag auf Anerkennung stellen, z. B. bei Erweiterung der Räumlichkeiten, Umzug oder auch Veränderung von Maßnahmeinhalten. Die Zulassung der anderen Leistungsanbieter hingegen wird jährlich überprüft.

Wir kritisierten, dass die Bundesagentur mit dem uneinheitlichen Vorgehen nicht mehr in jedem Fall sicherstellen kann, dass bei den WfbM die Voraussetzungen für eine Anerkennung zu jeder Zeit vorliegen und die Qualität zu jeder Zeit gleichbleibend sichergestellt ist. Die Bundesagentur erkannte in ihrer Stellungnahme den Handlungsbedarf an. Ihr Fachkonzept wollte sie anpassen, sobald die geplanten Änderungen des Werkstättenrechts umgesetzt sind.

Die WVO ist seit ihrer Veröffentlichung lediglich redaktionell überarbeitet worden. Sie wird der Weiterentwicklung des Rechts und der Werkstättenlandschaft nicht mehr gerecht. Wir haben dem BMAS empfohlen, eine grundlegende Revision der WVO zu prüfen.

Das BMAS schlug im Jahr 2023 im Rahmen des Dialogprozesses zur Entwicklung des Aktionsplans vor, Maßnahmen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich aus den WfbM herauszulösen und der Bundesagentur die Vergabe der Maßnahmen zu übertragen. Gegen dieses Vorhaben gab es im Dialogprozess von mehreren Seiten Widerstand. Ein wesentliches Argument der am Prozess Beteiligten war, dass es so nicht gelingen könne, die Qualität der Maßnahmen zu gewährleisten. Das BMAS hat diesen Aspekt im Aktionsfeld 2 zwar aufgegriffen, das gesamte Aktionsfeld jedoch zurückgestellt (s. Tz. 1.4).

Einen Zeitplan zur Anpassung der WVO gibt es nicht.

6.2 Würdigung und Empfehlungen

Gerade weil das BMAS aufgrund des Dialogprozesses die Weiterentwicklung von Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich derzeit zurückgestellt hat, sollte es im vorhandenen System umgehend einheitliche Standards für die Zulassung und Anerkennung einführen und die WVO entsprechend anpassen. Es ist nicht hinnehmbar, dass an WfbM und andere Leistungsanbieter unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden und das BMAS keinen konkreten Zeitplan für die Sicherstellung einer gleichmäßig hohen Qualität der Maßnahmen hat. Es liegt sowohl im Interesse der Teilnehmenden als auch im Interesse aller Anbieter, die schon jetzt um eine hohe Qualität bemüht sind, dass gleiche Qualitätsstandards für alle gelten.

Über die Anpassung der WVO hinaus besteht ein dringender Handlungsbedarf zur Harmonisierung der verschiedenen Fachkonzepte der Bundesagentur. Da nicht absehbar ist, wann das Aktionsfeld 2 umgesetzt wird, erscheint es nicht angemessen, hier weiter abzuwarten. Das BMAS sollte umgehend alle Voraussetzungen schaffen, damit die Bundesagentur diese Aufgabe zügig umsetzt.

7 Steuerungsrelevante Daten verbessern

7.1 Daten zum Integrationserfolg lückenhaft

Mit seiner Studie hat sich das BMAS eine Datengrundlage für die Entwicklung seines Aktionsplans beschafft. Es fehlt jedoch eine aussagekräftige Datenbasis, um die Wirkung/die Umsetzungserfolge des Aktionsplans in der Praxis im Zeitverlauf bewerten zu können. Eine Evaluation der Umsetzung ist bislang nicht vorgesehen.

Die Planungen im Aktionsfeld 1 zielen auf mehr Übergänge zwischen den Zuständigkeiten verschiedener Träger. Dies gilt insbesondere für Übergänge in ein Budget für Arbeit und für die Inanspruchnahme einer Unterstützten Beschäftigung. Trägerübergreifende Daten im Zeitverlauf liefert derzeit insbesondere der Teilhabebericht. Er erscheint einmal pro Legislaturperiode, zuletzt im Jahr 2021 (Dritter Teilhabebericht). Der Bezugszeitraum liegt zum Veröffentlichungsdatum bereits (mehrere) Jahre in der Vergangenheit. Aktuellere Daten liefert der Kennzahlenvergleich der BAGüS. Dieser erschien zuletzt im Jahr 2024 mit einem Datenstand aus dem Jahr 2022. Er umfasst bezogen auf die geplanten Maßnahmen allerdings nur Informationen zu den Trägern der Eingliederungshilfe. Die Daten der Bundesagentur enthält er beispielsweise nicht.

Die Bundesagentur hat den gesetzlichen Auftrag, die Lage und Entwicklung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes sowie die Wirkungen der aktiven Arbeitsförderung zu analysieren.⁷⁶ Hierzu erstellt sie u. a. amtliche Statistiken über sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen. Das BMAS kann Art und Umfang sowie Tatbestände und Merkmale der Statistiken und der Arbeitsmarktberichterstattung näher bestimmen und der Bundesagentur entsprechende fachliche Weisungen erteilen.⁷⁷

Da auch Beschäftigungen im Arbeitsbereich bei einer WfbM oder einem anderen Leistungsanbieter sozialversicherungspflichtig sind, weist die Bundesagentur sie in ihrer Statistik nicht gesondert, sondern gemeinsam mit allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen aus. Sie differenziert nicht zwischen Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt oder in den Arbeitsbereich. Zusammengefasst betrugen die Übergänge für WfbM und andere Leistungsanbieter 98 %. Wie die BMAS-Studie referiert, wechselten im Jahr 2015 lediglich 0,6 % aller Teilnehmenden im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich und 0,26 % aus dem Arbeitsbereich auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die übrigen wechselten in den bzw. verblieben im Arbeitsbereich (s. Tz. 1). Dies waren zum Zeitpunkt unserer Erhebungen auch der Bundesagentur die „aktuellsten“ bekannten Verbleibsinformationen zu Übergängen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

⁷⁶ § 281 f. SGB III.

⁷⁷ § 283 Absatz 2 SGB III.

Wir haben der Bundesagentur empfohlen, flächendeckend Daten zum Verbleib aus Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich zu erheben und auszuwerten. Die Bundesagentur teilte mit, eine statistische Auswertung sei grundsätzlich möglich. Die bestehenden statistischen Auswertungen zu Maßnahmeergebnissen ließen jedoch „(derzeit) keine Rückschlüsse auf die Maßnahmequalität zu. Grund seien gleichrangige Maßnahmeziele und der maßgebliche Einfluss des individuellen Wunsch- und Wahlrechts“. Sie verzichtet auf eine Auswertung.

7.2 Würdigung und Empfehlungen

Das BMAS muss dafür sorgen, dass sich die Datengrundlagen über die im Aktionsplan benannten Handlungsfelder verbessern. Der Teilhabebericht und der Kennzahlenvergleich reichen dafür nicht aus. Das BMAS sollte daher für die Umsetzung des Aktionsplans eine Evaluation vorsehen. Nur so kann es die Wirkung des Aktionsplans verlässlich beurteilen und Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um den Aktionsplan ggf. anpassen und weitere politische Entscheidungen vorbereiten zu können.

Um den Erfolg der geplanten Maßnahmen im Zeitverlauf vergleichend beurteilen zu können, sollte das BMAS außerdem von seinem Weisungsrecht gegenüber der Bundesagentur Gebrauch machen und diese anweisen, die Informationen zum Verbleib der Teilnehmenden aus dem Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich differenzierter auszuweisen.

8 Teilhabemöglichkeiten für Menschen in der Tagesförderung weiterentwickeln

8.1 Inhalte und zeitliche Perspektive bleiben offen

Das BMAS sieht in seinem Aktionsplan vor, die Teilhabemöglichkeiten für Menschen weiterzuentwickeln, die in Tagesförderstätten⁷⁸ betreut werden (Aktionsfeld 4). Dies sind schwerst- und/oder mehrfachbehinderte Menschen mit sehr hohen und/oder sehr besonderen Unterstützungsbedarfen. Laut BMAS bedarf es für die Weiterentwicklung zunächst weiterer Informationen zu diesem Personenkreis. „Der Status quo soll für den Vierten Teilhabebericht der Bundesregierung aufbereitet werden, bevor neue Handlungsansätze entwickelt,

⁷⁸ „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 LTA. 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 20. August 2024.

erprobt und umgesetzt werden.“⁷⁹ Der Bericht erscheint voraussichtlich im nächsten Jahr. Einen genaueren Zeitplan für das Aktionsfeld 4 hat das BMAS nicht vorgesehen.

In Nordrhein-Westfalen (NRW) gibt es einen Sonderweg für Menschen mit sehr hohen und/oder sehr besonderen Unterstützungsbedarfen. Dort werden Menschen mit Behinderungen, die in anderen Ländern üblicherweise in Tagesförderstätten betreut werden, in WfbM betreut (NRW-Weg). 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 WfbM möglich sei.

Im Jahr 2019 wurde dies um drei Monate Berufsbildungsbereich erweitert. Die Bundesagentur konnte wegen fehlender Unterlagen die Vereinbarungen mit dem Land NRW bislang nicht rekonstruieren. Sie bemüht sich nach unserer Prüfung darum, zu ermitteln, wie es zu dieser Ausweitung kam.

Für die Tagesförderstätten und deren Finanzierung sind vor allem die Träger der Eingliederungshilfe zuständig. Für Menschen mit Mehrfachbehinderungen, die den NRW-Weg beschreiten, zahlt die Bundesagentur einen besonderen Kostensatz (Tz. 9). Nach unseren Berechnungen ergaben sich im Jahr 2023 dafür Ausgaben von 35,7 Mio. Euro. Für das Jahr 2024 geht die Bundesagentur von 41,8 Mio. Euro aus.

8.2 Würdigung und Empfehlungen

Wir unterstützen das im Aktionsplan formulierte Anliegen des BMAS, die Inklusion von Menschen mit Schwerst- und/oder Mehrfachbehinderungen mit sehr hohen und/oder sehr besonderen Unterstützungsbedarfen zu verbessern und hierzu neue Handlungsansätze zu entwickeln. Wir kritisieren jedoch, dass es hierzu bislang nicht einmal einen Zeitplan vorgelegt hat. Es erschließt sich nicht, warum das BMAS dafür auf den nächsten Teilhabebericht warten muss. Wir empfehlen daher, umgehend konkret festzulegen, wann und wie die nächsten Schritte erfolgen sollen.

Bei der Weiterentwicklung sollte das BMAS auch die Erfahrungen aus dem NRW-Weg nutzen. Es sollte klären, ob und in welchem Umfang den Betroffenen Maßnahmen in WfbM angeboten werden können. Bei einer bundesweiten Umsetzung ist davon auszugehen, dass ein Vielfaches der bisherigen Ausgaben anfallen würde. Ob diese aus Bundes- oder Beitragsmitteln (u. a. der Bundesagentur) bestritten werden müssen, halten wir allerdings für fraglich.

⁷⁹ Aktionsplan, Aktionsfeld 4.

9 Festlegung der Kostensätze im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich vereinheitlichen

9.1 Kostensätze unübersichtlich und intransparent

Bei der Vorbereitung des Aktionsplans gab es ausgehend von den Ergebnissen der BMAS-Studie Überlegungen, das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich aus den WfbM herauszulösen, um den „Quasi-Automatismus“ des Übergangs von Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich in den Arbeitsbereich zu durchbrechen. Das BMAS diskutierte mit den vom Aktionsplan betroffenen Akteuren den Vorschlag, hierzu das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich als Vergabemaßnahmen zu gestalten. Nachdem dies auf massiven Widerstand verschiedener Akteure stieß, hat das BMAS diese Idee bislang nicht weiterverfolgt. Fragen zur Gestaltung von Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich sollen erst zu einem späteren Zeitpunkt, mit Aktionsfeld 2, wieder aufgegriffen werden. Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich bestehen somit in der bisherigen Form fort.

Die Bundesagentur zahlt den WfbM und den anderen Leistungsanbietern pro Teilnehmenden im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich ein monatliches Entgelt. Dies ist der Kostensatz.⁸⁰ Bei unserer Prüfung⁸¹ stellten wir fest, dass sich die Kostensätze für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich derzeit bundesweit stark in ihrer Höhe und Zusammensetzung unterscheiden. Die Einkaufsorganisation der Bundesagentur verhandelt die Kostensätze länderspezifisch mit den Landesarbeitsgemeinschaften der WfbM.⁸² Alle Kostensätze in WfbM sind „historisch gewachsen“. Sie werden mit prozentualen Anpassungen jährlich fortgeschrieben. Mit den anderen Leistungsanbietern verhandelt die Bundesagentur einzeln. Je nach Land gelten jährliche Kostensätze (Jahrespreise) oder maßnahmebezogene Preise, das sind Kostensätze für die gesamte Dauer der jeweiligen Maßnahme. Wir stellten fest, dass maßnahmebezogene Preise für die Bundesagentur über die Laufzeit gesehen kostengünstiger sind als Jahrespreise und weniger Verwaltungsaufwand verursachen. Die WVO enthält keine Regelungen, ob Jahres- oder maßnahmebezogene Preise zu zahlen sind.

Die Spanne der Kostensätze pro Teilnehmenden im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich reicht in WfbM bundesweit von 1 276 Euro bis zu 4 185 Euro monatlich (Median 1 967,40 Euro). Bei anderen Leistungsanbietern beträgt sie zwischen 1 298 und 2 603 Euro (Median 1 920,30 Euro).

⁸⁰ Für den Arbeitsbereich sind vor allem die Träger der Eingliederungshilfe in den Ländern zuständig. Sie zahlen eigene Kostensätze.

⁸¹ „Kostensätze in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und bei anderen Leistungsanbietern“, Gz.: VI 4 - 0001718, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024.

⁸² Sind WfbM kein Mitglied einer Landesarbeitsgemeinschaft, verhandeln sie einzeln.

Die Kostensätze bestehen für WfbM mindestens seit dem Jahr 2006. Die Bundesagentur kannte die Zusammensetzung der Kostensätze in WfbM nur, wenn sie diese in jüngerer Vergangenheit anlassbezogen überprüft hatte. War dies nicht der Fall, war die Höhe und Zusammensetzung des Kostensatzes nicht nachvollziehbar. Dies gilt auch für Fahrkosten. Teilweise waren sie in den Kostensätzen enthalten, teilweise vereinbarte die Bundesagentur zusätzliche Fahrkostenpauschalen.

Zudem gab es kein einheitliches Vorgehen zu den Kostensätzen bei Maßnahmeteilnahme in Teilzeit. In wenigen Ländern gibt es dafür gesonderte Kostensätze. Menschen mit Behinderungen ist in WfbM Teilzeit zu ermöglichen, wenn es wegen Art oder Schwere der Behinderungen oder zur Erfüllung des Erziehungsauftrages notwendig erscheint.⁸³ Inwieweit dies Auswirkungen auf den zu zahlenden Kostensatz hat, regelt die WVO nicht.

Generell soll eine WfbM allen Menschen mit Behinderungen unabhängig von deren Art oder Schwere offenstehen. Dabei gibt die WVO für die zielgerichtete Unterstützung für jeden Bereich der WfbM einen Betreuungsschlüssel vor. Im Berufsbildungsbereich soll eine betreuende Fachkraft für sechs Teilnehmende zur Verfügung stehen (1:6). Der festgelegte Betreuungsschlüssel gibt immer nur einen durchschnittlichen Wert an. Einige Menschen mit Behinderungen benötigen mehr, andere weniger Betreuung, als der Schlüssel vorsieht. Im Eingangsverfahren kann durchaus eine höhere Betreuung erforderlich sein, um z. B. die Eingewöhnung zu gewährleisten. Eine höhere Vergütung aufgrund einer intensiveren Betreuung ist ausgeschlossen, weil die Vergütung auf dem durchschnittlichen Wert beruht. Wir stellten fest, dass die Bundesagentur trotz dieser Vorgaben in einzelnen Ländern besondere Kostensätze für bestimmte Behinderungen vereinbarte, z. B. bei Gehörlosigkeit, Mehrfachbehinderungen oder psychischen Behinderungen. Diese besonderen Kostensätze sind im Vergleich zu den sonstigen verhandelten Kostensätzen stark erhöht.

Die Bundesagentur sagte im Prüfungsverfahren⁸⁴ zu, künftig auf ein einheitliches Vorgehen hinwirken zu wollen. Sie hat auch mitgeteilt, sie halte es für zielführend, die aktuellen politischen und fachlich-inhaltlichen Entwicklungen zu beobachten und darauf aufbauend die Zusammensetzung der Kostensätze zu überprüfen und ein Schema sowie ein regelmäßiges Vorgehen festzulegen.

9.2 Würdigung und Empfehlungen

Obwohl allein die Bundesagentur jährlich mehr als 600 Mio. Euro für Maßnahmen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich ausgibt (s. Tz. 1.2), herrscht wenig Klarheit über die Kostensätze. Diese sind unübersichtlich und intransparent. Vielfach lässt sich nicht erschließen, warum Regelungen bei gleichen Sachverhalten unterschiedlich getroffen

⁸³ Vgl. § 6 WVO.

⁸⁴ „Kostensätze in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und bei anderen Leistungsanbietern“, Gz.: VI 4 - 0001718, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 15. August 2024.

werden. Da die Kostensätze in ihrer Zusammensetzung und Höhe nie grundsätzlich überprüft worden sind, lässt sich nicht ausschließen, dass sie teilweise nicht angemessen sind.

Wenn das BMAS seine ursprüngliche Planung weiterverfolgt hätte, die Maßnahmen im Berufsbildungsbereich und Eingangsverfahren grundsätzlich umzugestalten, hätte es die historisch gewachsenen Strukturen durchbrochen. Da nun aber zunächst keine Neugestaltung vorgesehen ist, halten wir es für dringend erforderlich, die Zusammensetzung der Kostensätze rasch zu überprüfen. Ziel muss eine einheitliche Rechtsanwendung sein. Das BMAS sollte prüfen, ob es hierfür die WVO ergänzen muss oder ob es genügt, seine Rechtsauffassung klarzustellen.

10 Stellungnahme des BMAS

In seiner Stellungnahme hat das BMAS die von uns dargestellten Ausführungen bestätigt und einige Aspekte weiter ausgeführt. Der Aktionsplan nehme mit den vier Aktionsfeldern „alle Themen in den Blick, die in Zusammenhang mit WfbM derzeit diskutiert werden.“ Angesichts „der zeitlichen Dimension“ hat das BMAS ein gestaffeltes Vorgehen „erfolgversprechender“ eingeschätzt als „einen großen Wurf“. Auch in der kommenden Legislaturperiode plane es weitere Maßnahmen unter dem Dach des Aktionsplans umzusetzen.

Bei der Umsetzung konzentriere es sich derzeit „auf Maßnahmen, die regelungsreif sind und bis zum Ende der Legislaturperiode noch geregelt werden können.“ Dies seien vorrangig Maßnahmen aus den Aktionsfeldern eins und drei, die mit einem „Zweiten Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts umgesetzt werden“ sollen. Das BMAS hat darüber hinaus erläutert, dass es mit den geplanten gesetzlichen Regelungen zum Aktionsfeld eins eine steigende Zahl von Übergängen in den allgemeinen Arbeitsmarkt erwarte. Für Menschen, die vor dem Eintritt in eine WfbM stünden, werde die Unterstützte Beschäftigung geöffnet. Im Anschluss daran solle ein nahtloser Übergang in ein Budget für Arbeit möglich werden, ohne dass vorher der Berufsbildungsbereich der WfbM durchlaufen werden müsse. Das BMAS verspreche sich hiervon, dass die Bundesagentur Menschen mit Behinderungen zukünftig verstärkt in die Unterstützte Beschäftigung vermittele und damit Perspektiven für reguläre Arbeitsverhältnisse eröffne statt für eine Beschäftigung in einer WfbM. In diesem Zusammenhang setze das BMAS auf eine verstärkte Einbindung von Integrationsfachdiensten oder anderer Dienste als Übergangsbegleitung sowie auf einen erweiterten Beratungsauftrag der Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber. Diese sollen Arbeitgeber zusätzlich über das Budget für Arbeit beraten. So sollen weitere Arbeitgeber überzeugt werden, Plätze für ein Budget für Arbeit zur Verfügung zu stellen.

Das BMAS hat bestätigt, dass es die Weiterentwicklung von Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich „derzeit zurückgestellt“ habe. Dies bedeute, dass derzeit keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden. Es sei geplant, „dieses komplexe Vorhaben in einem Dialogprozess zur Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung weiter zu bearbeiten“.

Die Bundesagentur habe im Juni 2024 begonnen „ihr Fachkonzept für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich zu überarbeiten“. Sollte sich dabei ergeben, dass gesetzliche Vorschriften, insbesondere in der WVO, „nicht mehr zeitgemäß sind“, werde das BMAS „dem Rechnung tragen, entweder kurzfristig im Zweiten Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts oder in der nächsten Legislaturperiode“. Einen Zeitpunkt für die Fertigstellung des neuen Fachkonzepts hat es in der Stellungnahme nicht genannt. Auf Nachfrage hat das BMAS angegeben, derzeit sei von einer Fertigstellung im zweiten Quartal 2025 auszugehen. Bei der Weiterentwicklung sei „vorgesehen, die Anforderungen an WfbM und andere Leistungsanbietern soweit wie möglich zu harmonisieren“. Daran seien BMAS und externe Partner beteiligt.

Zu unserer Empfehlung, die Bundesagentur solle sich aktiver am Integrationsprozess von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt beteiligen, hat das BMAS zudem ebenfalls auf die Überarbeitung und Vereinheitlichung der Fachkonzepte der Bundesagentur für WfbM und andere Leistungsanbieter verwiesen. In diesem Zusammenhang sei „auch relevant, wie die Potentiale der Menschen mit Behinderungen von den WfbM, den anderen Leistungsanbietern und den Kostenträgern besser erkannt und gefördert werden können. Dies könnte etwa durch die konsequente Vereinbarung und Nachhaltung von Zielen durch die Reha-Träger verstärkt werden.“

Das BMAS hat unsere Auffassung bestätigt, dass „das Sichtbarmachen von erworbenen Qualifikationen einen wesentlichen Aspekt darstellt, um Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen“. Bereits jetzt seien Leistungserbringer verpflichtet, Teilnahmebescheinigungen am Ende der Maßnahme auszustellen. Hierzu verweist das BMAS auf die Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem SGB III (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung - AZAV).⁸⁵ Auf Anregung des BMAS werde die Bundesagentur bei der Weiterentwicklung ihrer Fachkonzepte Mindestanforderungen der Teilnahmebescheinigungen aufzeigen und „regionale Zusammenarbeitsformate (z. B. mit Kammern) dabei besonders berücksichtigen.“ Damit sollen verbindliche und einheitliche Standards etabliert werden. Ergänzend hat das BMAS darauf verwiesen, dass berufliche Handlungsfähigkeit für Menschen mit Behinderungen seit dem 1. August 2024⁸⁶ auch festgestellt werden könne, wenn diese nur teilweise gegeben ist. Dafür sei eine Tätigkeit in dem Bereich des Ausbildungsberufes von mindestens dem Eineinhalbfachen der regulären Ausbildungsdauer notwendig, z. B. im Arbeitsbereich einer WfbM.

Das BMAS hat bestätigt, dass sich aus den jetzt vorhandenen Daten „keine statistischen Ergebnisse über den Verbleib im Arbeitsbereich oder der weiteren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ableiten“ lassen. Die Bundesagentur prüfe derzeit, „mit welchen Messmodellen Aussagen getroffen werden können, um Transparenz herzustellen“. Diese sollen mit dem BMAS abgestimmt werden. Auf die Problematik fehlender trägerübergreifender Daten

⁸⁵ § 2 Absatz 5 AZAV.

⁸⁶ Gesetz zur Berufsbildungvalidierung und -digitalisierung.

und unsere Empfehlung, für die Umsetzung des Aktionsplans eine Evaluation vorzusehen, ist es in der Stellungnahme nicht eingegangen.

Für das vierte Aktionsfeld (Tagesförderung) sollen für den noch in dieser Legislaturperiode vorzulegenden Teilhabebericht der Bundesregierung die vorhandenen Daten aufbereitet werden, bevor das BMAS weitere Maßnahmen entwickelt, erprobt und umsetzt. Zu unserer Anregung, einen konkreten Zeitplan für die weitere Bearbeitung dieses Aktionsfeldes vorzusehen, hat sich das BMAS in seiner Stellungnahme nicht geäußert.

Zur Festlegung der Kostensätze habe die Bundesagentur „Analysen zu den Grundlagen der Kostensätze angestoßen“. Nach „Sichtung und Bewertung der Unterlagen sollen mögliche Ableitungen geprüft werden“. Für die anschließende Überprüfung solle „mit der Beteiligung eines externen Sachverständigen ein Prüfschema festgelegt“ werden. Dieses Prüfschema diene dazu, ein einheitliches Vorgehen bei der Überprüfung der Kostensätze sicherzustellen. Die „Parameter der Kostensätze“ sollen einheitlich sein. Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass mögliche Optimierungs- und Änderungsbedarfe, „die über den Rahmen der Fachkonzepte hinausgehen“ und z. B. die WVO oder weitere gesetzliche Regelungen betreffen (z. B. Anforderungen an das Personal), sich auf die Kostensätze auswirken können.

11 Fazit

Menschen mit Behinderungen haben ein Recht auf Arbeit. Sie haben das Recht auf die Möglichkeit, sich ihren Lebensunterhalt durch Arbeit in einem integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen allgemeinen Arbeitsmarkt zu verdienen. In Deutschland erweist sich der Zugang in den allgemeinen Arbeitsmarkt allerdings als schwierig; Standard sind vielmehr Sonderformen der Ausbildung sowie die Arbeit in WfbM. Für diese Leistungen geben die zuständigen Träger jährlich zusammen mehrere Milliarden Euro aus.

Grundsätzlich besteht ein Konsens, dass die Zahl der Übergänge von Menschen mit Behinderungen aus dem Werkstattssystem auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu gering ist. Instrumente, die hier Abhilfe schaffen sollen, wie das Budget für Ausbildung, das Budget für Arbeit und die Unterstützte Beschäftigung werden bislang kaum genutzt.

Wir unterstützen ausdrücklich das Anliegen des BMAS, die Integration von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Es ist wichtig und gut, dass das BMAS die von ihm geplanten Schritte zu diesem Ziel in Abstimmung mit den betroffenen Akteuren in einem Aktionsplan dargelegt hat und erste Maßnahmen in einem Gesetz konkretisieren will. Da der Entwurf des „Zweiten Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts“ noch nicht vorliegt, können wir die geplanten Maßnahmen nicht abschließend bewerten. Hierzu fehlen bislang insbesondere auch Angaben zur Evaluation sowie zu den mit der Umsetzung verbundenen Ausgaben.

Die mit dem Gesetz geplanten Maßnahmen werden jedoch nicht reichen, um das vom BMAS selbst gesetzte Ziel einer besseren Integration von Menschen mit Behinderungen in den

allgemeinen Arbeitsmarkt zügig und nachhaltig zu erreichen. Gerade weil das BMAS nicht alle Aktionsfelder gleichzeitig bearbeitet, muss es die gesetzlichen Maßnahmen mit Verbesserungen im bestehenden System der Leistungen zu Teilhabe am Arbeitsleben flankieren. Angesichts der von uns in mehreren Prüfungen festgestellten Handlungsbedarfe bei der beruflichen Bildung sollte das BMAS nicht länger damit warten, auch hier konkrete Maßnahmen umzusetzen. Wir erkennen an, dass BMAS und Bundesagentur nunmehr zügig die Fachkonzepte für die Anerkennung von WfbM und die Zulassung anderer Leistungsanbieter überarbeiten und harmonisieren wollen. Dabei nehmen wir zur Kenntnis, dass nunmehr auch Aspekte in die Fachkonzepte einfließen sollen, die dort bislang nicht oder nur am Rande berücksichtigt waren, beispielsweise die konsequente Vereinbarung und Nachhaltung von Zielen bei der Integration oder die Bescheinigung der im Berufsbildungsbereich erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten. Wir bedauern allerdings, dass das BMAS in seiner Stellungnahme keine verbindliche Zeitplanung für die Harmonisierung der Fachkonzepte genannt hat. Den mündlich genannten Zeitraum zur Fertigstellung bis zum Ende des zweiten Quartals 2025 halten wir für großzügig bemessen.

Parallel halten wir nach wie vor eine Überarbeitung der WVO für angezeigt. Diese ist seit ihrer Veröffentlichung im Jahr 1980 lediglich redaktionell überarbeitet worden. Sie wird der Weiterentwicklung des Rechts und der Werkstättenlandschaft nicht mehr gerecht. Das BMAS sollte sich hier nicht allein darauf verlassen, dass die Bundesagentur als ausführende Behörde auf Anpassungsbedarfe hinweist. Als Rechtsaufsichtsbehörde⁸⁷ der Bundesagentur und als Verordnungsgeber sollte es die WVO auch selbst kritisch überprüfen.

Wir empfehlen dem BMAS darüber hinaus, bei der Umsetzung und weiteren Konkretisierung des Aktionsplans folgende Aspekte besonders zu berücksichtigen:

- Eine Zeitplanung für das weitere Vorgehen bei der Umsetzung des Aktionsplans ist bislang erst in Ansätzen erkennbar. Um die Verbindlichkeit zu erhöhen, sollte das BMAS für den gesamten Aktionsplan konkrete Zeitziele festlegen. Bislang hat sich das BMAS hierzu nur vage geäußert, beispielsweise bei der Weiterentwicklung der Teilhabemöglichkeiten für Menschen, die in Tagesförderstätten betreut werden.
- Bei der Konkretisierung des Aktionsplans sollte es auch die für die Umsetzung erforderlichen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt berücksichtigen.
- Es sollte die Bundesagentur weiter darin bestärken, sich aktiver am individuellen Integrationsprozess der Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu beteiligen. Wir halten dies für sehr wichtig, um die Zielgruppen der vom BMAS vorgesehenen Maßnahmen auf ihrem Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt träger- und maßnahmeübergreifend zu unterstützen.

⁸⁷ § 393 Absatz 1 SGB III.

- Das BMAS sollte zügig auf eine flächendeckende Einführung vergleichbarer Bildungsnachweise für den Berufsbildungsbereich hinwirken, um Übergänge aus dem Berufsbildungsbereich in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Bewerberinnen und Bewerber könnten damit ihre erworbenen Qualifikationen nachweisen und Arbeitgeber könnten sich einfacher darüber informieren. Die AZAV legt fest, dass Teilnahmebescheinigungen mit Angaben zum Inhalt, zeitlichen Umfang und Ziel der Maßnahme ausgehändigt werden. Um die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen, wären jedoch darüber hinaus auch Nachweise über erworbene Kompetenzen wichtig. Hier wäre es zielführend, ein verbindliches, bundesweit einheitliches Verfahren sowie einheitliche Mindestanforderungen festzulegen. Das heißt nicht, dass vor Ort nicht darüberhinausgehende Standards vereinbart werden können.
- Das BMAS sollte einheitliche Standards für die Anerkennung und Zulassung von Maßnahmen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich einführen und dazu die WVO entsprechend anpassen. Derzeit existieren unterschiedliche Qualitätsanforderungen an WfbM und bei anderen Leistungsanbietern. Wir halten es in diesem Zusammenhang für wichtig, dass die Bundesagentur ihren Prozess zur Überarbeitung und Harmonisierung ihrer Fachkonzepte für die Anerkennung und Zulassung möglichst rasch zu Ende führt.
- Bei den Datengrundlagen zur Integration von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt bestehen Lücken. Zuverlässige und differenzierte Daten sind jedoch eine wesentliche Grundlage, um die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit des Aktionsplans bewerten und steuern zu können. Wir begrüßen, dass BMAS und Bundesagentur mehr Transparenz über den Verbleib der Teilnehmenden an Maßnahmen herstellen wollen, die von der Bundesagentur finanziert werden. Das BMAS muss darüber hinaus sicherstellen, dass die erforderlichen Daten trägerübergreifend erhoben und ausgewertet werden.
- Die von der Bundesagentur ausgehandelten Kostensätze für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich unterscheiden sich derzeit bundesweit stark in ihrer Höhe und Zusammensetzung. Das BMAS sollte prüfen, ob es die WVO in diesem Punkt ergänzen muss. Es muss mindestens seine Rechtauffassung klarstellen und auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirken. Wir weisen außerdem darauf hin, dass das BMAS und die Bundesagentur nach § 7 BHO die Wirtschaftlichkeit prüfen müssen, bevor sie externen Sachverstand in die Überprüfung der Kostensätze für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich einbeziehen. Die Bundesagentur hat eine eigene Einkaufsorganisation. Sie ist mit dem Thema vertraut und dürfte daher besser und schneller als externe Sachverständige in der Lage sein, einheitliche Parameter und ein Prüfschema für die Kostensätze zu erarbeiten.

Romers

Krings

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.