

– Fachbeitrag D3-2024 –

19.02.2024

Das Entgeltsystem in Werkstätten für Menschen mit Behinderung aus unterschiedlichen Perspektiven

Teil II: Alternative Entgeltsysteme¹

Von Dr. Dietrich Engels; Dr. Anne Deremetz (beide Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Köln), Dr. Holger Schütz; Svenja Eibelshäuser (beide Institut für angewandte Sozialwissenschaft Bonn), Prof. Dr. Arnold Pracht (Hochschule Esslingen); Prof. Dr. Felix Welti; Clarissa von Drygalski (beide Universität Kassel)

I. Einleitung

Im September 2023 wurde die „Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ veröffentlicht, die ein Forschungsverbund von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Universität Kassel und Prof. Pracht (Hochschule Esslingen) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführt hat.² In dieser Studie sollte untersucht werden, welche Möglichkeiten es gibt, das Entgeltsystem in Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) weiterzuentwickeln oder neu zu gestalten. Es wurde untersucht, ob die Arbeit der Werkstattbeschäftigten angemessen vergütet wird, inwieweit es hier einen Änderungsbedarf gibt und wie ein verändertes und besser verständliches Entgeltsystem aussehen könnte. Darüber hinaus wurde untersucht, welche Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für Werkstattbeschäftigte und Schulabgängerinnen und -abgänger von Förderschulen sowie andere Personen, die gegenwärtig als Zielgruppe der WfbM angesehen werden, bestehen.

Nachdem in Teil I ausgewählte Erkenntnisse zur Höhe der Werkstattentgelte, Einkommenslage der Werkstattbeschäftigten und ihre Sicht darauf dargestellt wurden, befasst sich dieser zweite Teil des Beitrags mit alternativen Entgeltsystemen. Dazu werden drei

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D3-2024 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Engels et al.: Das Entgeltsystem in Werkstätten für Menschen mit Behinderung aus unterschiedlichen Perspektiven – Teil II: Alternative Entgeltsysteme; Beitrag D3-2024 unter www.reha-recht.de; 19.02.2024.

² Engels, D.; Deremetz, A.; Schütz, H.; Eibelshäuser, S.; Pracht, A.; Welti, F., von Drygalski, C. (2023): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Forschungsbericht des BMAS 626, Berlin.

Alternativen zur aktuellen Entlohnung in WfbM vorgestellt und verglichen. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

II. Alternative Entgeltsysteme

Im Rahmen der Untersuchung wurden Alternativen zum derzeitigen Entgeltsystem aus der Literatur berichtet, die Einschätzungen der Befragten (der Werkstattleitungen, der derzeit und ehemals Beschäftigten, der Werkstatträte und Frauenbeauftragten) aufgezeigt und die finanziellen Auswirkungen dieser Alternativen auf die Beschäftigten im Einzelnen und auf die Gesellschaft im Ganzen berechnet.

Die hier untersuchten Vorschläge zur Reform des Entgeltsystems in WfbM lassen sich nach drei Typen unterscheiden: (1) Kleinere Veränderungen ohne strukturelle Reform, (2) Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens und (3) am Mindestlohn orientierte Ansätze. Diese Vorschläge werden im Folgenden zusammenfassend bewertet. Für die Beschäftigten wären sie mit Einkommenszuwächsen zwischen 40 Euro und 734 Euro pro Monat verbunden (Tabelle 1). Die Mehrkosten gegenüber dem derzeitigen Entgeltsystem lägen zwischen 166 Mio. Euro und 2,5 Mrd. Euro pro Jahr (Tabelle 2).

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

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

* Erwerbsminderungsrente

Quelle: ISG / infas 2023; Berechnung des ISG 2023

1. Kleinere Veränderungen ohne strukturelle Reform

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

- Dieser Betrag kommt den Beschäftigten zugute. Die nur geringfügige Einkommensverbesserung beseitigt aber nicht die Angewiesenheit auf Grundsicherung.
- Die WfbM haben aufgrund der Erhöhung des AFöG statt des Grundbetrages größeren Spielraum zur Gestaltung des Steigerungsbetrages.
- Das Entgeltsystem bleibt so intransparent wie bisher, da es weiterhin drei Entgeltkomponenten umfasst, die durch Grundsicherung oder Erwerbsminderungsrente als vierte Komponente ergänzt werden.
- Der Unterschied zum allgemeinen Arbeitsmarkt bleibt unverändert bestehen, und auch die Anreize, auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln, ändern sich nicht.

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

2. Einführung eines Grund- oder Basiseinkommens

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

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

Arbeitsmarkt werden nicht verstärkt. Aufgrund der Höhe der Leistung könnten Übergänge sogar gehemmt werden.

3. Am Mindestlohn orientierte Ansätze

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

Eine Angewiesenheit auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung entstand im Jahr 2019 bei dem seinerzeit geltenden Mindestlohn von 9,19 Euro und dem durchschnittlichen Grundsicherungsanspruch von 810 Euro schon unterhalb von 37,2 Wochenstunden. Im Jahr 2023 wurde einerseits der Grundsicherungsanspruch durch Einführung des Bürgergeldes spürbar erhöht, der Bedarf (Regelbedarf sowie Wohn- und Heizkosten) ist auf durchschnittlich 936 Euro pro Monat gestiegen. Noch stärker ist aber der Mindestlohn mit der seit Oktober 2022 geltenden Höhe von 12 Euro pro Stunde gestiegen (seit 01.01.2024: 12,41 Euro) mit dem Effekt, dass im Jahr 2023 schon oberhalb von 30,1 vergüteten Wochenstunden im Durchschnitt kein Anspruch auf Grundsicherung mehr bestand.

In der Studie werden die finanziellen Auswirkungen der hier diskutierten Entgeltvarianten in einer Gesamtbilanz abgeschätzt, die hier im Überblick dargestellt wird (Tabelle 2).

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

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

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

III. Fazit

Die Studie hat in umfassender Weise das geltende Entgeltsystem in WfbM aus der Perspektive der Beschäftigten und ihrer Angehörigen, der WfbM-Leitungen, rechtlicher Positionen und von Expertinnen und Experten untersucht. Mit Bezug auf die Mindestlohnmodelle bleibt festzuhalten:

- Den Beschäftigten kann auf diesem Wege ein Erwerbseinkommen ermöglicht werden, das zwar noch im unteren Lohnbereich bleibt, aber im Regelfall existenzsichernd ist, soweit es sich nicht um eine Teilzeitbeschäftigung handelt. Für die Beschäftigten sind damit Einkommenszuwächse gegenüber ihrem derzeitigen, durch Grundsicherung ergänzten Einkommensniveau verbunden, die im Jahr 2023 zwischen 20 % (Vollzeit netto) und 43 % (Vollzeit brutto) liegen. Im Vergleich zum derzeitigen Einkommen mit Erwerbsminderungsrente lägen die Mindestlohnvarianten um 17 % (Vollzeit netto) und 40 % (Vollzeit brutto) höher.
- Die Arbeitgeberanteile sollen eine Lohndifferenzierung nach Anforderungsniveau der Tätigkeit ermöglichen, wenn auch die Spielräume dafür begrenzt sind.

- Die Entgelte werden nach diesem Modell wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vom Arbeitgeber und damit „aus einer Hand“ gezahlt, indem ein Entgelt vereinbart wird, das auf einem am Mindestlohn orientierten Lohnkostenzuschuss basiert und aus den Mitteln des Arbeitsergebnisses leistungsbezogen ergänzt wird. Diese Entgelte sind transparent, gut nachvollziehbar und schwanken, soweit ergänzende Grundsicherungsleistungen vermieden werden, nicht entsprechend der Anrechnungsverfahren der Grundsicherungsträger.
- Höhere WfbM-Entgelte vermindern den finanziellen Anreiz, in eine reguläre Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Andere Motive wie ein höherer Status bleiben aber unvermindert wirksam.
- Klärungsbedürftig bleibt, wie die rechtliche Regelung im Rentenversicherungsrecht bei diesen Modellen auszugestalten ist. Es könnte bei der bisherigen Sonderregelung bleiben, wonach für die WfbM-Beschäftigten erhöhte Rentenversicherungsbeiträge auf Kosten des Bundes gezahlt werden. Eine Fortschreibung der arbeitsplatzbezogenen Sonderregelung hätte jedoch den Nachteil, dass der Übergang zu einem anderen Arbeitgeber weiter mit erheblichen Nachteilen in der rentenrechtlichen Sicherung verbunden wäre. Die WfbM würden so nicht näher an einen Beschäftigungsort des allgemeinen Arbeitsmarkts rücken. Alternative Regelungen könnten entweder die erhöhten Rentenversicherungsbeiträge personenbezogen statt arbeitsplatzbezogen vorsehen oder den Grundrentenzuschlag so reformieren, dass behinderungsbedingte Nachteile in der Alterssicherung stärker ausgeglichen werden. Beide Lösungen würden Zuschüsse aus Bundesmitteln erfordern.
- Vergütungen auf dem Mindestlohnniveau sind in der Regel nicht aus dem Arbeitsergebnis finanzierbar. Für die WfbM wurde daher in den Modellberechnungen ein konstanter Beitrag auf dem derzeitigen Niveau angenommen. Alle Mindestlohnmodelle sind auf Subventionen aus Steuermitteln angewiesen. Diese sind nicht als reine Zusatzkosten zu kalkulieren, sondern eingesparte Grundsicherungsleistungen sind (unter der Voraussetzung einer gewissen Verschränkung beider Haushalte) gegenzurechnen.

Ein am Mindestlohn orientiertes Entgeltsystem legt die Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zugrunde. Die Trennung zwischen dem allgemeinen Arbeitsmarkt und der „Sonderwelt“ WfbM wird aufgrund der dann geltenden einheitlichen Vergütungsmaßstäbe zum einen objektiv überwunden. Zum anderen wird diese Trennung auch aus subjektiver Sicht der Beschäftigten überwunden, die ein Selbstverständnis der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt entwickeln können. Schließlich wäre ein solches Vergütungsmodell auch am ehesten mit den Forderungen der UN-BRK zu vereinbaren.³

³ Siehe dazu Treffurth, von Drygalski, Welti: Der Mindestlohnanspruch von WfbM-Beschäftigten; Beitrag B6-2023 unter www.reha-recht.de; 12.12.2023.