

## **Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf**

Was bedeutet eine Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechts für die öffentlichen Kassen?

Das Wunsch- und Wahlrecht für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf hinsichtlich der Teilhabe am Arbeitsleben ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Auch im Rahmen der Beratungen zum Bundesteilhabegesetz gewinnt dieses Thema besondere Aufmerksamkeit. Allerdings fehlen wichtige Anhaltspunkte zu den finanziellen Auswirkungen einer konsequenten Umsetzung dieses Rechts. Das hat die BAG WfbM dazu bewogen, diese Auswirkungen durch die xit GmbH forschen. planen. beraten. genauer untersuchen zu lassen.

Die Ergebnisse der Studie hat die BAG WfbM im August 2016 in der Broschüre „Studie zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechts verursacht keine Mehrkosten“ veröffentlicht. Das vorliegende Papier stellt die Methodik, die verwendeten Szenarien und die getroffenen Annahmen dieser Simulationsstudie zusammen.

### **Wunsch- und Wahlrecht für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf**

---

Die UN-Behindertenrechtskonvention (vgl. Art. 24 und 27) formuliert ausdrücklich das Recht behinderter Menschen auf Bildung und Arbeit und weist auf die staatlichen Verpflichtungen hin, dies zu gewährleisten. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem Wunsch- und Wahlrecht (vgl. Art. 27 UN-BRK und zugleich §9 SGB IX). Die derzeitige Definition der Werkstattfähigkeit und die Umsetzung dieser Regelung verstoßen aus Sicht der BAG WfbM gegen die Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention: Nach §136 Abs. 2 SGB IX steht die Werkstatt allen Menschen mit Behinderung offen, „sofern erwartet werden kann, dass sie spätestens nach Teilnahme an Maßnahmen im Berufsbildungsbereich wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen werden“.

Die Problematik lässt sich auf folgende Befunde verdichten (vgl. hierzu das Positionspapier der BAGüS von 2013<sup>1</sup> sowie das Grundlagen- und Arbeitspapier der LAG:WfbM Niedersachsen von 2014<sup>2</sup>):

- Berufliche Teilhabe für Menschen mit Behinderung an Bedingungen zu knüpfen, widerspricht dem Recht auf Bildung und Arbeit, der Ausrichtung auf personenzentrierter Teilhabe und dem Wunsch- und Wahlrecht.
- Dazu kommt: Es gibt keine standardisierten Verfahren zur Prüfung auf „Werkstattfähigkeit“ und es existiert keine einheitliche Definition des Kriteriums Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung.
- Selbst das eigens zum Zweck dieser Prüfung und zur Feststellung der individuell geeigneten Maßnahmen zur beruflichen Teilhabe eingerichtete Eingangsverfahren der Werkstätten steht nicht prinzipiell allen zur Verfügung, sein Ergebnis wird also prognostisch vorweggenommen.
- Es fehlen außerdem Überprüfungs- und Übergangskonzepte (zur Gewährleistung der Durchlässigkeit) für Leistungsnehmer in Tagesförderstätten.

Um dem Wunsch- und Wahlrecht bezüglich der beruflichen Teilhabe Rechnung zu tragen, müsste das Zugangskriterium „Werkstattfähigkeit“ dem Recht auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für alle Menschen mit Behinderung weichen (vgl. die Stellungnahme der BAG WfbM zum Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz von 2015, Ziffer 1<sup>3</sup>). Für die Leistungsangebote beinhaltet dies:

- Das Eingangsverfahren, der Berufsbildungsbereich und im Anschluss daran der Arbeitsbereich der WfbM müssten für jeden Menschen mit Behinderung wählbar sein.
- Die WfbM müsste grundsätzlich auch für Menschen mit schwerstmehrfachen Behinderungen dem individuellen Unterstützungsbedarf angemessene Angebote im Arbeitsbereich oder in einer Fördergruppe machen.
- Die Entscheidung, ob eine Person in der WfbM bleibt oder in eine Tagesförderstätte bzw. Tagesstruktur im Wohnbereich wechselt, obliegt der Person bzw. ihren Angehörigen/Betreuern.
- Ob in der WfbM der Arbeitsbereich oder eine spezielle Fördergruppe als geeignet erscheint, müsste das Ergebnis des Eingangsverfahrens und des grundsätzlich anschließenden Berufsbildungsbereichs sein.
- Es bräuchte geeignete Übergangskonzepte, um eine Durchlässigkeit zwischen Arbeitsbereich und Fördergruppe innerhalb der WfbM sowie zwischen WfbM und Tagesförderstätte/Tagesstruktur im Wohnumfeld zu gewährleisten (z. B. Übergangsgruppen, Arbeitsförderungsgruppen, Werkstatt-Trainings). Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich müssen für Teilnehmer von Tagesförderstätten und Tagesstruktur im Wohnumfeld grundsätzlich jederzeit zugänglich sein.

Im derzeitigen Gesetzgebungsverfahren zum Bundesteilhabegesetz besteht die Möglichkeit, diese Schnittstelle gemäß den Anforderungen der UN-BRK und des SGB auszurichten und neu zu regeln. Die Neuregelung soll unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen kostenneutral sein. Erste Berechnungen der Unterarbeitsgruppe Statistik prognostizierten für die obligatorische Wahlfreiheit zwischen WfbM und Tagesförderstätte eine unzulässig hohe Ausgabensteigerung.

Berücksichtigt wurden dort aber lediglich die Auswirkungen auf die Erstattung von Rentenversicherungsbeiträgen durch den Bund für Werkstattbeschäftigte im Arbeitsbereich. Auswirkungen auf Einnahmen für die öffentliche Hand, andere Leistungsbestandteile und andere Leistungsträger wie beispielsweise die Eingliederungshilfe fehlten bislang.

Die BAG WfbM hat daher diese Simulationsrechnung beauftragt, welche die monetäre Seite der Alternativen jeweils aus Sicht der verschiedenen Akteure im System abbildet.

## Vergleichsszenarien und Stakeholder-Perspektive

Für die Simulation der Kosten und Einnahmen gehen wir von zwei Grundszenarien aus. Sie bilden zwei durchschnittliche Teilhabebiografien in Reinform ab:

- Ein Mensch mit hohem Unterstützungsbedarf (bzw. dessen Betreuer) wählt nach Beendigung der Schulzeit die Leistungsform „Tagesförderstätte“ und bleibt bei dieser Leistungsform.
- Ein Mensch mit hohem Unterstützungsbedarf (bzw. dessen Betreuer) entscheidet sich nach Beendigung der Schule für die Teilnahme am Eingangsverfahren, für den Berufsbildungsbereich und schließlich für den Arbeitsbereich der WfbM. Er bleibt bei dieser Leistungsform.

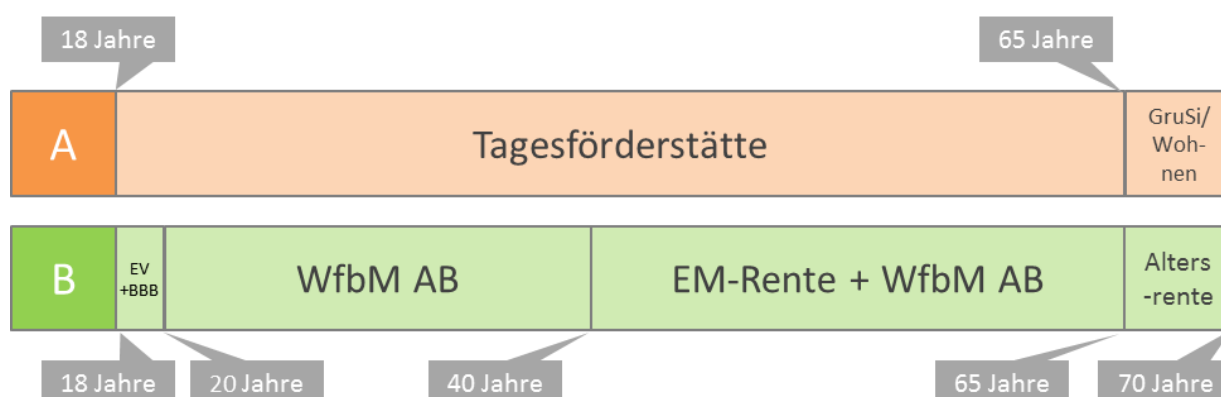




Abbildung 1: Angenommene Vergleichsbiografien für einen Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, angegeben ist das verwendete Eintrittsalter in die jeweils nächste Phase. (EV = Eingangsverfahren, BBB = Berufsbildungsbereich, AB = Arbeitsbereich, EM-Rente = Erwerbsminderungsrente, GruSi = Grundsicherung)


Betrachten wir nun jene Leistungsbestandteile, die in den Grundszenarien monetär tangiert werden, können wir jeweils Zuflüsse und Rückflüsse für die Leistungsträger bzw. Stakeholder modellieren. Die nachfolgenden Tabellen zeigen für die verschiedenen Phasen in einer reinen Heuristik: Welche Akteure tragen welche Zuflüsse (rot „-“), wo entstehen also zunächst Bruttokosten? Und welche Akteure nehmen Rückflüsse (grün „+“) ein, wo ist also gegebenenfalls eine Nettokostenbetrachtung geboten? Auch die Einkommensseite des Menschen mit Behinderung ist zu berücksichtigen.


A	Tagesförderstätte	EGH	BA	KV	PV	RV	Bund	Symbol
	Grundsicherung/Unterhalt						-	+
	Maßnahmekosten	Bis 65						
	Sozialversicherungsbeiträge	oder Bund		+	+		oder EGH	
	Arbeitsförderungsgeld/Arbeitsentgelt							
	Anrechnung Grundsicherung/Heimkostenbeiträge							
	Steuern/Soli							
	Rentenbezug (ab EM-Rente)							

EGH = Eingliederungshilfe, BA = Bundesagentur für Arbeit, KV = Krankenversicherung, PV = Pflegeversicherung, RV = Rentenversicherung, Bund = Bundesmittel (auch 1. Stufe Fiskus), Symbol = Mensch mit hohem Unterstützungsbedarf

B	Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich	EGH	BA	KV	PV	RV	Bund	
	Grundsicherung/Unterhalt						-	+
	Maßnahmekosten		-					
	Sozialversicherungsbeiträge		-	+	+	+		
	Ausbildungsgeld		-					+
	Anrechnung Grundsicherung/Heimkostenbeiträge							
	Steuern/Soli							
	Rentenbezug (ab EM-Rente)							

B	Arbeitsbereich	EGH	BA	KV	PV	RV	Bund	
	Grundsicherung/Unterhalt						-	+
	Maßnahmekosten	-						
	Sozialversicherungsbeiträge	-		+	+	+	RV	
	Arbeitsförderungsgeld/Arbeitsentgelt	Nur AföG						+
	Anrechnung Grundsicherung/Heimkostenbeiträge						+	-
	Steuern/Soli							
	Rentenbezug (ab EM-Rente)							

B	Erwerbsminderungsrente + Arbeitsbereich	EGH	BA	KV	PV	RV	Bund	
	Grundsicherung/Unterhalt						-	+
	Maßnahmekosten	-						
	Sozialversicherungsbeiträge	-		+	+	+	RV	-
	Arbeitsförderungsgeld/Arbeitsentgelt	Nur AföG						+
	Anrechnung Grundsicherung/Heimkostenbeiträge						+	-
	Steuern/Soli							
	Rentenbezug (ab EM-Rente)					-		+

B	Altersrente nach WfbM	EGH	BA	KV	PV	RV	Bund	
	Grundsicherung/Unterhalt						-	+
	Maßnahmekosten							
	Sozialversicherungsbeiträge			+	+	-		-
	Arbeitsförderungsgeld/Arbeitsentgelt							
	Anrechnung Grundsicherung/Heimkostenbeiträge						+	-
	Steuern/Soli						+	-
	Rentenbezug (ab EM-Rente)					-		+

## Kernergebnisse

In der Broschüre „Studie zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechts verursacht keine Mehrkosten“, hat die BAG WfbM im August 2016 die Ergebnisse in folgender Tabelle veröffentlicht. Um die Darstellung nicht zu überlasten, wurden die Kranken- und Pflegeversicherung nicht mit aufgeführt. Sie erhalten in diesen Szenarien Rückflüsse in Höhe von 110.000 Euro (Biographie A: Tagesförderstätte) bzw. 98.000 Euro (Biographie B: WfbM).

	Tagesförderstätte	WfbM
<b>Kostenträger Eingliederungshilfe</b>	1.079.404 €	910.393 €
<b>Bund</b>	276.969 €	300.048 €
<b>Bundesagentur für Arbeit</b>	–	76.517 €
<b>Rentenversicherung</b>	–	26.104 €
<b>Öffentliche Hand</b>	1.356.373 €	1.313.062 €

Abbildung 2: Nettokosten (Saldo aus Zuflüssen und Rückflüssen) nach Kostenträgern ohne Kranken- und Pflegeversicherung, bezogen auf die beiden modellhaften Vergleichsbiographien über einen Zeitraum von 52,25 Jahren (Quelle: Broschüre der BAG WfbM „Studie zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechts verursacht keine Mehrkosten“)

## Getroffene Annahmen und Setzungen

Die weiter oben abgebildeten Heuristiken kennzeichnen, wo Zuflüsse und wo Rückflüsse stattfinden, nicht jedoch in welcher Höhe diese für die beiden Vergleichsbiographien anzusetzen sind. Für die einzelnen Berechnungen wurden folgende Annahmen getroffen:

### Allgemein:

1. Die Berechnung basiert auf möglichst aktuellen veröffentlichten Statistiken und amtlichen Dokumenten<sup>4</sup> (in der Regel 2014, Regelungen zur Kostenträgerschaft, Berechnungsvorschriften und Parameter aus dem Sozialrecht folgen dem Stand 2016 (Mindestbemessungsgrößen, Beitragssätze, monatliche Bezugsgrößen, Rentenwert ...)) und arbeitet mit bundesweiten Durchschnittswerten (z. B. Zusatzbeitrag KV). Auf eine Prognose aller Werte für das Bezugsjahr 2016 wurde verzichtet, da es in der Simulation nicht um absolute und exakte Beträge geht, sondern darum, relationale Trends zu erkennen.
2. Zur besseren Verdeutlichung wurden künftige Werte nicht diskontiert und Maßnahmekosten etc. auf dem aktuellsten verfügbaren Stand „eingefroren“.
3. Als Grundversorgung wird Grundsicherung wegen Erwerbsminderung, Regelbedarfsstufe 1 bzw. die pauschale Erstattung des Bundes für Unterhalt im Falle des stationären Wohnens angesetzt. Die Leistungen zur Unterkunft (stationäres Wohnen oder Kosten der Unterkunft und Heizung) werden nicht in die Simulation einbezogen.
4. Für die hier betrachtete Klientel wurde angenommen, dass 50 % stationär wohnen.

5. Die Modellbiographien gehen konservativ von einer Lebenserwartung von 70 Jahren aus, was etwas über der statistisch durchschnittlichen Lebenserwartung der Klientel liegt<sup>5</sup>. Dadurch werden die biographischen Nettokosten der Modellbiographie „WfbM“ durch die längere Auszahlung der Altersrente sogar eher überschätzt.
6. Die Simulation gilt nicht für Nordrhein-Westfalen, da es dort die Leistungsform Tagesförderstätte ohne Beschäftigtenstatus nicht gibt.

*Bezogen auf die Modellbiographie „Tagesförderstätte“:*

7. Die Inanspruchnahme der Leistungen zur Teilhabe in der Tagesförderstätte endet mit Vollendung des 65. Lebensjahres.
8. Die angesetzten durchschnittlichen Maßnahmekosten entstammen dem BAGÜS-Kennzahlen-Bericht 2014 und liegen bei 21.759 Euro pro Jahr.

*Bezogen auf die Modellbiographie „WfbM“:*

9. Eintritt in die WfbM regulär mit 18 Jahren in Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich, in Arbeitsbereich mit 20 Jahren. Nach 20 Jahren Werkstattzugehörigkeit greift EM-Rente, nach Vollendung des 65. Lebensjahres beginnt die Altersrente.
10. Ein Zugang im Eingangsverfahren mündet drei Monate später in einen Zugang im BBB. Dieser mündet 24 Monate später in einen Zugang in der WfbM. (Basis: WfbM-Studie Brandenburg<sup>6</sup> und Setzung, dass WfbM-Wunsch nicht an Eingangsverfahren oder Berufsbildungsbereich scheitern kann)
11. Die durchschnittlichen Gesamt-Maßnahmekosten für den Arbeitsbereich liegen gemäß BAGÜS-Kennzahlen-Bericht 2014 bei 14.700 Euro im Jahr, für Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich gemäß Haushaltsplan 2015 der Bundesagentur für Arbeit<sup>7</sup> für 2014 bei 26.496 Euro. Die durchschnittlichen Maßnahmekosten im Arbeitsbereich werden für die Tagesförderstättenklientel höher angesetzt als für den derzeit durchschnittlichen Arbeitsbereich. Bereinigt um die Anteile für Sozialversicherungsbeiträge gehen wir für Eingangsverfahren, Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich von einer Steigerung der Maßnahmekosten um 42 % aus. Dieser Wert ergibt sich, wenn man erstens davon ausgeht, dass in NRW die Anteile der „Tagesförderstättenklientel“ an der Grundgesamt wie im Bundesdurchschnitt 14 % beträgt, und zweitens für die Leistungsnehmer, die auch in anderen Bundesländern Werkstattbeschäftigte wären, die bundesdurchschnittlichen Maßnahmekosten anzusetzen sind.
12. Das durchschnittliche Arbeitsentgelt für die betrachtete Klientel wird mit 106 Euro angesetzt. (Basis: Statistische Berechnung aus BAGÜS-Kennzahlenbericht 2014 und Statistik zur Rentenversicherung von Behinderten in Werkstätten des BMAS<sup>8</sup>)
13. Bei der Berechnung der Pflegeversicherung wird der Beitragszuschlag für Kinderlose vernachlässigt.
14. Für die Berechnung der Einkommensteuer auf Renteneinnahmen wird (nach Abzug der Vorsorgeaufwendungen, Pauschalen für Werbungskosten und Sonderausgaben) die Rentenformel 2016 verwendet (Grundtabelle).
15. Die für 2040 vorgesehene 100%-Besteuerung von Renteneinnahmen wird hier bereits berücksichtigt.

## Kontakt

---

Herr Dr. Martin Kaufmann  
Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten  
für behinderte Menschen e. V.  
Oranienburger Straße 13/14  
10178 Berlin  
Telefon: 030 94413300  
[www.bagwfbm.de](http://www.bagwfbm.de)

Frau Dr. Britta Wagner  
xit GmbH  
forschen. planen. beraten.  
Frauentorgraben 73  
90443 Nürnberg  
Telefon: 0911 202270  
[www.xit-online.de](http://www.xit-online.de)



<sup>1</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) (2013): Positionspapier der BAGüS zur „Schnittstelle zwischen Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und Tagesförderstätten“. Online verfügbar unter: [https://www.lwl.org/spur-download/bag/48\\_13an1.pdf](https://www.lwl.org/spur-download/bag/48_13an1.pdf). Zuletzt abgerufen am 30.08.2016.

<sup>2</sup> Landesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen Niedersachsen (2014): Grundlagen- und Arbeitspapier für den Vorstand der LAG: WfbM Niedersachsen zur Schnittstelle WfbM und Tagesförderstätten. Online verfügbar unter: <http://www.lag-wfbm-niedersachsen.de/Aktuelles/Grundlagen-uArbeitspapierLAGWfbMTaF-StttenStand02022014.pdf>. Zuletzt abgerufen am 30.08.2016.

<sup>3</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (BAG WfbM) (2015): Stellungnahme der BAG WfbM zum Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz. Online verfügbar unter: <http://www.bagwfbm.de/file/946>. Zuletzt abgerufen am 29.01.2016.

<sup>4</sup> BAGüS (2016). Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2014. Online verfügbar unter: <http://www.lwl.org/spur-download/bag/2016-02-02-bericht2014.pdf>. Zuletzt abgerufen am 30.08.2016.

Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 (2014). Online verfügbar unter: [https://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content\\_de/dokumente/2014/soll/Haushaltsplan-2014.pdf](https://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2014/soll/Haushaltsplan-2014.pdf). Zuletzt abgerufen am 30.08.2016.

Bundesagentur für Arbeit (2014): Haushaltsplan 2015. Online verfügbar unter: [https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mju1/~edisp/l6019022dstbai720036.pdf?\\_ba.sid=L6019022DSTBAI720032](https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mju1/~edisp/l6019022dstbai720036.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI720032). Zuletzt abgerufen am 30.08.2016.

Con\_sens (2014): Verbesserung der Datengrundlage zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Endbericht. Herausgegeben vom BMAS. Online verfügbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a127.pdf?\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a127.pdf?_blob=publicationFile). Zuletzt abgerufen am 30.08.2016.

<sup>5</sup> Vgl. Dieckmann und Metzler (2013): Alter erleben. Lebensqualität und Lebenserwartung von Menschen mit geistiger Behinderung im Alter. Abschlussbericht. Herausgegeben in der Reihe KVJS Forschung. Online verfügbar unter [http://www.katho-nrw.de/fileadmin/primaryMnt/Muenster/Downloads/Forschung\\_und\\_Entwicklung/Alter\\_erleben/FV\\_Alter\\_erleben\\_-\\_Abschl-Bericht-2013-05-06.pdf](http://www.katho-nrw.de/fileadmin/primaryMnt/Muenster/Downloads/Forschung_und_Entwicklung/Alter_erleben/FV_Alter_erleben_-_Abschl-Bericht-2013-05-06.pdf).

Zuletzt abgerufen am 30.08.2016. Die Autoren ermittelten 2013 eine durchschnittliche Lebenserwartung für Männer mit einer geistigen Behinderung bei Geburt von 70,93 Jahren (Westfalen-Lippe) bzw. 65,27 Jahren (Baden-Württemberg) und für Frauen mit einer geistigen Behinderung von 72,84 Jahren (Westfalen-Lippe) bzw. 69,90 Jahren (Baden-Württemberg).

<sup>6</sup> Vgl. Landesamt für Soziales und Versorgung des Landes Brandenburg (2015): Rahmenbedingungen für den Übergang aus Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (WfbM) auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Untersuchung der Beschäftigungssituation in WfbM im Land Brandenburg. Endbericht. Online verfügbar unter: [http://www.lasv.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Studie\\_WfbM.pdf](http://www.lasv.brandenburg.de/media_fast/4055/Studie_WfbM.pdf). Zuletzt abgerufen am 30.08.2016-

<sup>7</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014): Haushaltsplan 2015. Online verfügbar unter: [https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mju1/~edisp/l6019022dstbai720036.pdf?\\_ba.sid=L6019022DSTBAI720032](https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mju1/~edisp/l6019022dstbai720036.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI720032). Zuletzt abgerufen am 30.08.2016.

<sup>8</sup> Vgl. BMAS, V a 2 - 58014; Ergebnisse der Statistik zur Rentenversicherung von Werkstattbeschäftigten.