

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrea Fischer (Berlin), Volker Beck (Köln), Annelie Buntenbach und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 13/8763 –

Entlohnungs- und arbeitsrechtliche Situation von behinderten Beschäftigten in anerkannten Werkstätten für Behinderte

Die Bundesregierung hat seit den Vorschlägen des Beirates für Rehabilitation im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1991 den behinderten Beschäftigten in anerkannten Werkstätten für Behinderte (WfB) eine Reform der Werkstätten zugesagt.

Der Referentenentwurf zu einem neuen Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) von 1993 enthielt einige Regelungen, die die ersten Schritte zu dieser Reform bedeutet hätten. Mittlerweile hat die Bundesregierung ihr Vorhaben, in der 13. Legislaturperiode einen Gesetzentwurf zum SGB IX einzubringen, aufgegeben.

Im Zuge des Bundessozialhilfe-Reformgesetzes versprach die Bundesregierung erneut, wesentliche Verbesserungen der Entlohnung, der Rechtsstellung und Mitwirkung behinderter Beschäftigter in den WfB gesetzlich zu regeln. Seit dem 1. August 1996 ist das novellierte Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in Kraft.

Eine Verbesserung der Arbeitsentgelte für behinderte Beschäftigte in den WfB, eine Klarstellung ihrer arbeitsrechtlichen Situation und ihrer Mitbestimmungsmöglichkeiten, so tragen die Behindertenverbände, die Träger der WfB und die Beschäftigten selbst vor, ist jedoch ausgeblieben. Die Kostenbeiträge der behinderten Beschäftigten in den WfB für vollstationäre Betreuung nach dem neugestalteten § 85 Abs. 2 BSHG sind sogar so drastisch gestiegen, daß den Beschäftigten bis zu 300 % mehr für Kostenbeiträge von ihrem Arbeitsentgelt als vor der Neuregelung abgezogen wird.

Allein die Tatsache, daß die Behinderten in den rd. 560 WfB in Deutschland nur ein durchschnittliches monatliches Arbeitsentgelt von 234 DM erhalten, macht den dringenden politischen Handlungsbedarf deutlich.

1. Wie haben sich die Arbeitsentgelte behinderter Beschäftigter in den WfB seit Inkrafttreten der BSHG-Novelle verändert?

Sind sie gestiegen oder gefallen?

Wie stellt sich die Situation jeweils in den Bundesländern dar?

Nach vorliegenden Angaben der Länder, die auf der Statistik zur Rentenversicherung von Behinderten in Werkstätten beruhen (die Angaben sind vorläufig und können sich durch nachträgliche Überprüfung noch ändern), betrug das durchschnittliche monatliche Arbeitsentgelt der in Werkstätten beschäftigten Behinderten im Jahre 1996 239,18 DM, gegenüber 229,25 DM im Jahre 1995. Dies bedeutet eine Steigerung von 4,3 %. Eine Aussage darüber, ob und in welchem Umfang die mit dem Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts getroffenen Regelungen zur Verbesserung der Entlohnung der Behinderten zu dieser Steigerung beigetragen haben, ist nicht möglich, weil die Angaben auf der Basis der Arbeitsentgelte aller Behinderten für das gesamte Jahr 1996 ermittelt wurden.

Wegen der Vorläufigkeit der Angaben für das Jahr 1996 sind verbindliche Aussagen über die Situation in den einzelnen Ländern vor Anfang des nächsten Jahres nicht möglich.

2. Welche Auswirkungen auf die Höhe des Arbeitsentgelts hat die neue Regelung des § 41 Abs. 3 BSHG, nach der die Träger der Sozialhilfe auch bestimmte produktionsbedingte Kosten der WfB übernehmen sollen?

Die Neuregelung hat zum Ziel, die Arbeitsentgelte für die behinderten Beschäftigten in Werkstätten für Behinderte zu verbessern. Die Arbeitsentgelte werden aus dem Arbeitsergebnis der Werkstatt bezahlt. Durch die Übernahme von Kosten durch den überörtlichen Träger der Sozialhilfe, die mit der wirtschaftlichen Betätigung der Werkstatt in Zusammenhang stehen und die ihre Ursache in der Beschäftigung des Personenkreises von wesentlich Behinderten haben, wird das Arbeitsergebnis der Werkstatt angehoben. Damit kann die Werkstatt an die Behinderten höhere Arbeitsentgelte bezahlen.

Nach der Gesetzesbegründung ist mit Mehrkosten für die überörtlichen Träger der Sozialhilfe von 100 Mio. DM zu rechnen. Die Regelung kommt wegen der Begrenzung des Pflegesatzanstiegs in den Jahren 1996 bis 1998 erst mit Einführung des neuen Finanzierungssystems voll zum Tragen.

3. Wann legt das Bundesministerium für Gesundheit die in § 41 Abs. 4 BSHG angekündigte Rechtsverordnung zu § 41 Abs. 3 BSHG vor, um den Sozialhilfeträgern die Übernahme bestimmter Produktionskosten der WfB vorzuschreiben?

Die Rechtsverordnungsermächtigung in § 41 Abs. 4 BSHG betrifft Fragen, zu denen bei den Beteiligten – Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für Behinderte und Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe – unterschiedliche Auffassungen bestehen, die zunächst geklärt werden müssen. Wann ein Entwurf der Rechtsverordnung vorgelegt werden kann, ist deshalb noch nicht abzusehen.

4. a) Welche Rolle bei der Entlohnung der behinderten Beschäftigten in den WfB spielt die ab dem Stichtag 18. Juli 1995 in Kraft getretene Deckelung der Kostensätze nach § 93 Abs. 6 BSHG?

Der Zwang zu Einsparungen durch die Festschreibung der Pflegesätze in § 93 Abs. 6 BSHG mit einer jährlichen Erhöhung in 1996, 1997 und 1998 um bis zu 1 % in den alten Bundesländern und 2 % bzw. 2,5 % in den neuen Bundesländern gilt für alle Einrichtungen ohne Ausnahme, also auch für die Werkstätten für Behinderte. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, daß die zum Stichtag 18. Juli 1995 vereinbarten Pflegesätze die notwendigen Kosten der Hilfe zur Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte decken. Für die Werkstattträger bedeutet dies, daß sie, wie andere Einrichtungsträger auch, gehalten sind, die Kosten der Betreuung und Beschäftigung der Behinderten im Rahmen der vorgesehenen möglichen Pflegesatzsteigerungen zu halten. Im Fall von Unterdeckungen dürfen sie nicht das Arbeitsergebnis der Werkstatt heranziehen und zu Lasten der Arbeitsentgelte für die Behinderten mindern.

- b) Kommt nach Auffassung der Bundesregierung die Übernahme von bestimmten Produktionskosten durch den Sozialhilfeträger nach § 41 Abs. 3 BSHG nicht zu den nach § 93 Abs. 6 BSHG deckelten Kostensätzen hinzu, da der neue § 41 Abs. 3 BSHG nach dem Stichtag 18. Juli 1995, nämlich am 1. August 1996 in Kraft getreten ist?

Hat der Gesetzgeber nicht gerade mit diesen Zuwendungen des Trägers der Sozialhilfe nach § 41 Abs. 3 BSHG den WfB die Möglichkeit einräumen wollen, höhere Arbeitsentgelte als vor Inkrafttreten der BSHG-Novelle zu zahlen?

Die Übernahme bestimmter Mehrkosten durch den Träger der Sozialhilfe nach § 41 Abs. 3 BSHG muß im Zusammenhang mit den Vorschriften über die Hilfe in Einrichtungen (Abschnitt 7) gesehen werden. Nur bis zur Höhe der höchstmöglichen Steigerung der Pflegesätze können diese mit der wirtschaftlichen Betätigung der Werkstatt zusammenhängenden Kosten im Pflegesatz berücksichtigt werden.

5. a) In welchem Maße führte das Verbot der Nettoerlösrückführung nach § 41 Abs. 3 BSHG letzter Satz tatsächlich zur Erhöhung des Arbeitsentgelts behinderter Beschäftigter in den WfB?

Nach einer 1992 durchgeführten Umfrage des damals zuständigen Bundesministeriums für Familie und Senioren ist denjenigen überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, die mit den Werkstattträgern eine Nettoerlösrückführung vereinbart hatten, ein Nettoerlös in Höhe von ca. 53 Mio. DM zugeflossen. Dieser Nettoerlös hätte zu einer Erhöhung der Arbeitsentgelte in einer Größenordnung von um 70 DM monatlich geführt, wenn er damals ausgeschüttet worden wäre.

- b) Welche Auswirkungen auf das Arbeitsentgelt der behinderten Beschäftigten hat die vielerorts vorgenommene Neufestlegung der Kostensätze für die WfB durch die Träger der Sozialhilfe, die sich auf die finanzielle Ausstattung der WfB nach dem Verbot der Nettoerlösrückführung eingestellt und deshalb in den meisten Fällen die Kostensätze abgesenkt haben?

Hier werden die Auswirkungen auf die Umgestaltung der Nettoerlösrückführung und der Kostensätze (Pflegesätze) angesprochen, die die Vertragspartner nach Änderung des § 93 BSHG im 2. SKWPG (Zweites Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 21. Dezember 1993, BGBI. I S. 2374) zur Einführung des prospektiven Pflegesatzes zum 1. Juli 1994 vorgenommen haben. Mit der Einführung des prospektiven Pflegesatzes waren nachträgliche Ausgleiche und damit auch in dieser Form vereinbarte Nettoerlösrückführungen unzulässig. Nach Kenntnis der Bundesregierung hatte die Umstellung der Pflegesatzgestaltung keine Auswirkungen auf die Höhe der Arbeitsentgelte der behinderten Beschäftigten.

6. a) Ist die Anzahl der Aufträge und/oder das Auftragsvolumen an WfB nach der Neuregelung des § 55 Schwerbehindertengesetz im Rahmen der BSHG-Novelle im letzten Jahr zurückgegangen, wenn ja, in welchem Umfang bundesweit und in den einzelnen Bundesländern?

Der Bundesregierung liegen derzeit noch keine Erkenntnisse über die Entwicklung der Auftragsvergabe an Werkstätten für Behinderte aufgrund der Neuregelung des § 55 des Schwerbehindertengesetzes (SchwbG) ab 1. August 1996 vor. Die Bundesanstalt für Arbeit hat in dem Vordruck zur Erstattung der Anzeige nach § 13 Abs. 2 SchwbG für das Jahr 1996 eine differenzierte Darstellung der an Werkstätten vergebenen Aufträge nach der bis zum 31. Juli 1996 und der ab 1. August 1996 geltenden Regelung vorgesehen; auf Bitte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom Dezember 1996 hat die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen alle Hauptfürsorgestellen um eine entsprechende gesonderte Erfassung der an Werkstätten erteilten Aufträge gebeten. Mit ersten Ergebnissen ist nicht vor dem ersten Quartal 1998 zu rechnen.

- b) Welche Auswirkungen hat der von den Werkstatträgern signalisierte Rückgang der Aufträge und des Auftragsvolumens für das Arbeitsentgelt der behinderten Beschäftigten in den WfB?

Auf die Antwort zu Frage 6. a) wird verwiesen.

7. Plant die Bundesregierung Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des Beirats für Rehabilitation beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung von 1991 über ein existenzsicherndes Entlohnungssystem für behinderte Beschäftigte in den WfB, und welche Schritte sind das?

Der Gesetzgeber ist bei der Reform des Sozialhilferechts der Forderung nicht gefolgt, den in den Werkstätten beschäftigten Behinderten einen Anspruch auf ein Arbeitsentgelt in Höhe des Existenzminimums zu gewährleisten, der sie unabhängig vom Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt machen würde. Ein solches Arbeitsentgelt könnte die Werkstatt für Behinderte aus dem Arbeitsergebnis nicht bezahlen – angesichts der Aufgabenstellung die sie hat und angesichts der relativ geringen Leistungsfähigkeit der Behinderten, die sich im Arbeitsergebnis niederschlägt. Auch eine unmittelbare Subventionierung des Arbeitsentgelts aus öffentlichen Mitteln hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Es bleibt bei der klaren Trennung zwischen

- dem Anspruch des Behinderten gegen die Werkstatt auf ein seinem Leistungsvermögen möglichst angemessenes Arbeitsentgelt gemäß der individuellen Arbeitsleistung und,
- wenn das Arbeitsentgelt für den Lebensunterhalt nicht ausreicht, dem Anspruch des Behinderten auf Sozialhilfleistungen, insbesondere auf Hilfe zum Lebensunterhalt.

8. Sieht die Bundesregierung angesichts der gravierend gestiegenen Kostenbeiträge der behinderten Beschäftigten in den WfB für vollstationäre Betreuung aus ihrem geringen Arbeitsentgelt politischen Handlungsbedarf durch eine Neuregelung des § 85 Abs. 2 BSHG?

Eine Änderung in der Heranziehung zu Kostenbeiträgen zur Wohnheimbetreuung nach § 85 Abs. 2 BSHG ist nur bei den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe eingetreten, die bisher den Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe nicht gefolgt sind und eine günstigere Heranziehungspraxis hatten. Ziel der Neuregelung ist, die Werkstattbeschäftigte nach einem bundeseinheitlichen Maßstab zu den Kosten ihrer Wohnheimbetreuung heranzuziehen und ihnen einen auf der gleichen Grundlage berechneten Betrag von ihrem Werkstatt-Arbeitsentgelt als Arbeitsanreiz zusätzlich zum Barbertrag zu belassen. Mit wenigen Ausnahmen verfährt die Praxis danach. Die Bundesregierung sieht aufgrund dessen keinen politischen Handlungsbedarf.

- a) Welche Maßnahmen zum Erhalt der schon vor dem Inkrafttreten des novellierten BSHG zu geringen Arbeitsentgelte nach Abzug der Kostenbeiträge will sie ergreifen?

Siehe Antwort zu Frage 8.).

- b) Welche Kostenbeiträge ergeben sich nach § 85 Abs. 2 BSHG durchschnittlich bei einem Arbeitsentgelt von 100 DM, 150 DM, 200 DM, 250 DM, 300 DM, 400 DM?

Nach § 85 Abs. 2 BSHG muß ein Hilfeempfänger sein Einkommen aus einer entgeltlichen Beschäftigung zur Finanzierung seiner Wohnheimbetreuung nur insoweit einsetzen, als der Betrag von

einem Achtel des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes zuzüglich 25 % des diesen Betrag übersteigenden Einkommens überschritten wird. Danach hat bei einem durchschnittlichen Regelsatz von 538 DM in den alten Bundesländern und von 519 DM in den neuen Bundesländern ein Werkstattbeschäftigte aus seinem Arbeitsentgelt nachfolgende durchschnittliche Kostenbeiträge zu seiner Wohnheimbetreuung zu leisten. Neben dem ihm verbleibenden Teil seines Werkstatt-Arbeitsentgelts erhält er nach § 21 Abs. 3 BSHG einen Barbetrag und einen Zusatzbarbetrag zur persönlichen Verfügung. Damit kann der Werkstattbeschäftigte neben der Vollversorgung im Wohnheim insgesamt über nachfolgend ausgewiesene Beträge verfügen:

Alte Bundesländer

| Werkstatt-Arbeitsentgelt DM | Kostenbeitrag DM | verbleibendes Arbeitsentgelt DM | Barbetrag* DM | Zusatzbarbetrag** DM | Verfügbare Mittel DM |
|--------------------------------|---------------------|------------------------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
| 100 | 24,56 | 75,44 | 161,40 | 5,00 | 241,84 |
| 150 | 62,06 | 87,94 | 161,40 | 7,50 | 256,84 |
| 200 | 99,56 | 100,44 | 161,40 | 10,00 | 271,84 |
| 300 | 174,56 | 125,44 | 161,40 | 15,00 | 301,84 |
| 400 | 249,56 | 150,44 | 161,40 | 20,00 | 331,84 |

* Errechnet sich aus 30 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes.

** Errechnet sich aus 5 % seines Einkommens, höchstens jedoch 15 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes.

Neue Bundesländer

| Werkstatt-Arbeitsentgelt DM | Kostenbeitrag DM | verbleibendes Arbeitsentgelt DM | Barbetrag* DM | Zusatzbarbetrag** DM | Verfügbare Mittel DM |
|--------------------------------|---------------------|------------------------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
| 100 | 26,34 | 73,66 | 155,70 | 5,00 | 234,36 |
| 150 | 63,84 | 86,16 | 155,70 | 7,50 | 249,36 |
| 200 | 101,34 | 98,66 | 155,70 | 10,00 | 264,36 |
| 300 | 176,34 | 123,66 | 155,70 | 15,00 | 294,36 |
| 400 | 251,34 | 148,66 | 155,70 | 20,00 | 324,36 |

* Errechnet sich aus 30 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes.

** Errechnet sich aus 5 % seines Einkommens, höchstens jedoch 15 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes.

9. a) Welche Arbeitnehmerschutzrechte gelten nach Ansicht der Bundesregierung in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis gemäß § 54 b Abs. 1 Schwerbehindertengesetz zwischen dem behinderten Beschäftigten und der Werkstatt, in der er im Arbeitsbereich tätig ist?
- b) Stimmt die Bundesregierung der Aufzählung der Arbeitnehmerschutzrechte heute noch zu, wie sie der Referentenentwurf zur Novellierung des BSHG im § 54 b Abs. 1 Schwerbehindertengesetz 1995 formuliert hat?

§ 54 b Abs. 1 SchwbG regelt, daß Behinderte im Arbeitsbereich anerkannter Werkstätten – wenn sie nicht ausnahmsweise Arbeitnehmer sind – zu den Werkstätten (Trägern) in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis stehen. Welche arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften und Grundsätze im Rahmen eines solchen arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses Anwendung finden, ist, anders als im Referentenentwurf vorgesehen, gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt worden. Aus dem Bericht des federführenden Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages geht jedoch hervor, daß die arbeitsrechtlichen Vorschriften und Grundsätze über Arbeitszeit, Urlaub, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Entgeltzahlung an Feiertagen, Erziehungsurlaub und Mutterschutz sowie über den Persönlichkeitsschutz und die Haftungsbeschränkung anwendbar sein sollen (vgl. Drucksache 13/3904, S. 48). Dieser gesetzgeberische Wille ist bei der Auslegung der genannten Vorschriften zu berücksichtigen.

10. a) Wann erläßt das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die im Rahmen der Novellierung des BSHG zugesagte Mitwirkungsverordnung für den Bereich der WfB?

Eine Werkstatt-Mitwirkungs-Verordnung entsprechend der Ermächtigung in § 54 c Abs. 4 SchwbG wird derzeit im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung vorbereitet.

- b) In welchem Maße werden die Mitbestimmungsregelungen des Betriebsverfassungsgesetzes bei der Erarbeitung der Mitwirkungsverordnung für den Bereich der WfB mit einfließen?

Die Frage, in welchem Maße die Mitbestimmungsregelungen des Betriebsverfassungsgesetzes in eine Werkstatt-Mitwirkungs-Verordnung einfließen können, wird geprüft.

