Deutscher Bundestag **Drucksache 21/9203**

21. Wahlperiode 12.11.2026

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Jan Feser, René Springer, Peter Bohnhof, Ulrike Schielke-Ziesing, Hans-Jürgen Goßner, Thomas Stephan, Lukas Rehm, Robert Teske, Carsten Becker, Dr. Christoph Birghan, Joachim Bloch, René Bochmann, Erhard Brucker, Thomas Dietz, Dr. Ingo Hahn, Udo Theodor Hemmelgarn, Nicole Höchst, Dr. Malte Kaufmann, Dr. Michael Kaufmann, Stefan Keuter, Heinrich Koch, Achim Köhler, Denis Pauli und der Fraktion der AfD

Entgelttransparenz und Eigenständigkeit von Menschen mit Behinderung stärken – Werkstaatentgelte weiterentwickeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Deutschland arbeiten rund 300.000 Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (WfbM), die wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können.[1] In WfbM wird damit die Teilhabe am Arbeitsleben mit wirtschaftlicher Betätigung verbunden. Damit erfüllen die WfbM eine wichtige Funktion bei der Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Mit einer Übergangsquote auf den allgemeinen Arbeitsmarkt von bundesweit 0,35 %[2], führen Werkstätten jedoch in ihrer heutigen Form für die Werkstattbeschäftigten zu Segregation und Exklusion; sie sind damit nicht Teil eines inklusiven Arbeitsmarktes[3]. Vor dem Hintergrund dessen wurde seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) erklärt, man arbeite seit 2019 an einer strukturellen Reform des Systems der WfbM, ohne dass jedoch bislang konkrete Reformvorschläge vorgelegt worden sind[4].

Ausgangspunkt für Reformvorschläge muss der besondere, im Gegensatz zu Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes stehende Charakter der WfbM sein. Durch eine Weiterentwicklung dürfen deshalb weder die unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten der jeweiligen Beschäftigten noch die unterschiedlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen der einzelnen Werkstätten außer Acht gelassen werden.

---

[1] Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe: Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe, Berichtsjahr 2023, veröffentlicht 2025.

[2] https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang-2024/artikel/vier-faktoren-fuer-gelingende-uebergaenge

[3] https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/segregierende-strukturen-des-werkstatt-systems-aufbrechen

[4] https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb626-entgeltsystem-wfbm.html

Diesen Vorgaben entsprechend, verfolgt der Antrag einen zweifachen Ansatz: Einerseits sollen im SGB IX verlässliche, transparente und regelmäßig überprüfte Standards für die Zusammensetzung, Bemessung und Entwicklung der Werkstattentgelte normiert werden, ohne dass hieraus eine Änderung des bestehenden leistungsbezogenen Systems und der Besonderheiten der WfbM an sich folgt. Andererseits soll die Einkommensanrechnung für Werkstattbeschäftigte so verändert werden, dass ein größerer Teil des erzielten Werkstattentgelts bei ihnen verbleibt und Arbeitsanreize somit verstärkt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den

1. im SGB IX (§§ 131, 221 Abs. 2)
   a. angemessene Standards der Zusammensetzung, Bemessung und Entwicklung von Werkstattentgelten ohne eine Berührung des bestehenden leistungsbezogenen Entgeltsystems an sich, und
   b. ein transparentes Verfahren zur Festlegung, regelmäßigen Überprüfung und Weiterentwicklung dieser Entgeltstandards, welches zudem eine Einbeziehung der maßgeblichen Beteiligten des Werkstattsystems vorsieht,

   normiert wird;
2. bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Entgeltstandards die besonderen sozialwirtschaftlichen Bedingungen der WfbM, wie insbesondere deren Teilhabeauftrag, die unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten und Unterstützungsbedarfe der Beschäftigten sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, angemessene Berücksichtigung finden;
3. die in 82 Abs. 3 SGB XII normierte Einkommensanrechnung in der Grundsicherung für Werkstattbeschäftigte durch eine Regelung ersetzt wird, nach der sich der Freibetrag in der Einkommensanrechnung auf 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 beläuft.

Berlin, den 12. November 2026

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

Zu 1 bis 2: Transparente Standards und regelmäßige Überprüfung als strukturelles Prinzip

Beschäftigte in einer WfbM leisten ab dem Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung, welches sie als Voraussetzung für die Tätigkeit in einer WfbM erfüllen müssen, produktive Arbeit (§ 219 Abs. 2, § 220 SGB IX), deren Erzeugnisse dem allgemeinen Arbeitsmarkt zugutekommen. Die Beschäftigten im Arbeitsbereich einer WfbM stehen zu den Werkstätten in der Regel in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis (§ 221 Abs. 1 SGB IX) und erhalten für ihre Tätigkeit ein Arbeitsentgelt deutlich unterhalb des Mindestlohns für Arbeitnehmer. Ihr Arbeitsentgelt folgt einem besonderen, gesetzlich geregelten Entgeltsystem (§221 SGB IX). Es setzt sich aus

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

einem Grundbetrag und einem leistungsabhängigen Steigerungsbetrag zusammen und beträgt im bundesweiten Durchschnitt ca. 233 Euro pro Monat bei einer 35-Stunden-Woche[5]. Bundesweit standardisierte Bemessungskriterien zur Vereinbarung angemessener Arbeitsentgelte sind dem hingegen im Rahmen des SGB IX i.V.m. dem SGB XII nicht festgelegt.

Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebene Untersuchung[6] des bestehenden Entgeltsystems hat erbracht, dass bei der Höhe, Ausgestaltung und Transparenz der Werkstattentgelte erhebliche Unterschiede bestehen. Arbeitsergebnisse, Umsatzerlöse, Betriebsgröße und regionale Rahmenbedingungen wirken sich hierbei auf die Entgelthöhe aus, ohne dass diese Kriterien standardisiert und transparent Berücksichtigung bei der Entgeltfestlegung finden. Zwar ist durch § 131 SGB IX der Abschluss von Rahmenverträgen zur Erbringung von Leistungen und deren Vergütung zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe auf Landesebene mit den WfbM geregelt. Doch bestehen bei der Bemessung leistungsbezogener Entgeltbestandteile in Ermangelung standardisierter Vorgaben intransparente Unterschiede zwischen den Werkstätten.

Im Wege der anlassbezogenen Prüfung des Bundesrechnungshofs vom 15. August 2024[7] wurden die Kostensätze der Bundesagentur für Arbeit für eingekaufte Maßnahmen in WfbM untersucht und ebenfalls Defizite bei der Transparenz und regelmäßigen Überprüfung der Finanzierungsgrundlagen festgestellt. Einzelne Kostenbestandteile und die Ausgestaltung der Kostenansätze erwiesen sich hierbei als nicht nachvollziehbar, die Vorgehensweisen bei der Berechnung diverser Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) für eingekaufte Maßnahmen waren infolgedessen nicht zu rekapitulieren.

Unterschiede in der Bemessung von Werkstattentgelten rechtfertigen sich zwar aufgrund der unterschiedlichen Tätigkeiten, Leistungsfähigkeiten, Unterstützungsbedarfen und wirtschaftlichen Voraussetzungen der Werkstätten bzw. der darin beschäftigten Personen. Erforderlich - insbesondere für die Kontrolle von Zahlungen beteiligter Sozialhilfeträger und der Bundesagentur für Arbeit - sind aber verlässliche und nachvollziehbare Standards und Kriterien für ihre Zusammensetzung, Bemessung und Entwicklung. Ziel kann nicht die Festlegung eines für alle Beschäftigten gleichen Entgelts sein. Ein Gebot der Leistungsgerechtigkeit und ein „Muss“ zur Sicherung des angemessenen Umgangs mit Steuergeldern ist jedoch ein transparenter und bundesweit strukturierter Rahmen, innerhalb dessen die Besonderheiten der einzelnen Werkstätten und die individuelle Leistungsbemessung weiterhin berücksichtigt, aber auch bei den vertraglichen Vereinbarungen zwischen Sozialhilfeträgern, Bundesagentur für Arbeit und den Leistungsträgern nachvollzogen werden können.

Das bestehende leistungsbezogene Entgeltsystem ermöglicht zwar eine Differenzierung nach der individuellen Arbeitsleistung. Gleichzeitig bestehen aber erhebliche Unterschiede bei der konkreten Ausgestaltung und bei der Höhe der Entgelte. Die BMAS-Studie zum Entgeltsystem dokumentiert, dass verschiedene strukturelle und wirtschaftliche Faktoren Einfluss auf die Entgelthöhe haben, aber deren Art, Umfang und Gewichtung nicht nachvollziehbar sind.[8] Dies zeigt, dass Bedarf für einem verlässlichen Rahmen besteht, der nachvollziehbare Standards und einheitlich anwendbare Kriterien schafft und zugleich ausreichenden Raum für die Besonderheiten der einzelnen Werkstatt lässt.

Besondere Bedeutung kommt hierbei auch den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofs zu[9]. Durch die seinerseits durchgeführte Prüfung der Kostensätze in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern ist aufgezeigt worden, welche Probleme entstehen können, wenn Berechnungsgrundlagen nicht regelmäßig überprüft werden und unterschiedliche regionale Verfahren ohne einheitliche Standards nebeneinander bestehen: Seitens des Bundesrechnungshofs wurde unter anderem festgestellt, dass die zuständigen Sozialträger die Zusammensetzung von Kostensätzen teilweise nur dann kannten, wenn diese in jüngerer Vergangenheit anlassbezogen überprüft worden waren. Vonseiten der Bundesagentur wurde eingeräumt, dass regelmäßige Überprüfungen der Zusammensetzung

[5] https://kobinet-nachrichten.org/2026/08/11/erhebliche-unterschiede-beim-ohnehin-geringen-arbeitsentgelt-in-werkstaetten-fuer-behinderte-menschen/; https://www.lebenshilfe.de/informieren/arbeiten/wie-viel-geld-bekommen-beschaeftigte-in-wfbm

[6] Engels, Dietrich u. a.: 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, BMAS 2023

[7] https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/kostensaetze-behindertenwerkstaetten-volltext.html

[8] Engels, Dietrich u. a.: 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, BMAS 2023

[9] https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/kostensaetze-behindertenwerkstaetten-volltext.html

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der Kostensätze nicht stattfanden. Durch den Bundesrechnungshof wurde daher ausdrücklich empfohlen, in angemessenen Abständen begründende Unterlagen anzufordern und die Berechnungsgrundlagen zu überprüfen.[10]

Auch in anderen Bereichen wurde seitens des Bundesrechnungshofs unterschiedliche regionale Vorgehensweisen festgestellt. Bei besonderen Kostensätzen für bestimmte Behinderungen wurde seinerseits eine Überprüfung ihrer Grundlagen verlangt und bei Teilzeitregelungen eine bundesweite Vereinheitlichung oder zumindest regelmäßige Überprüfungen empfohlen; in Bezug auf Fahrkosten wurden ebenfalls unterschiedliche bundesweite Vorgehensweisen festgestellt und eine Vereinheitlichung gefordert.[11]

Die Prüfung betrifft zwar nicht unmittelbar die Bemessung der Werkstattentgelte im Arbeitsbereich. Sie verdeutlicht jedoch die grundsätzliche Bedeutung transparenter Berechnungsgrundlagen und regelmäßiger Überprüfungen bei der Finanzierung von Sozialleistungen, also auch Werkstattleistungen. Hiermit wird deutlich, dass bei dem bundesweit organisierten System der Teilhabe am Arbeitsleben transparente Berechnungsgrundlagen, regelmäßige Überprüfungen und nachvollziehbare Berechnungsverfahren von grundlegender Bedeutung in der sozialwirtschaftlichen Finanzierung sind.

Dieser Grundgedanke muss auch das Leitprinzip für die Weiterentwicklung der Entgeltstandards sein.

Dem folgt der vorliegende Antrag: Durch diesen werden Verlässlichkeit mit Differenzierung verbunden. Anhand von bundesweiten Standards soll festgelegt sein, nach welchen nachvollziehbaren Grundsätzen Entgelte ausgestaltet und weiterentwickelt werden. Sie sollen hingegen nicht dazu führen, dass unterschiedliche Leistungen, Unterstützungsbedarfe oder wirtschaftliche Voraussetzungen unberücksichtigt bleiben.

Zugleich wird die Transparenz auch zugunsten der Beschäftigten selbst verbessert. Für den einzelnen Werkstattbeschäftigten muss verständlich und nachvollziehbar sein, aus welchen Bestandteilen sich sein Entgelt zusammensetzt, nach welchen Kriterien insbesondere leistungsbezogene Bestandteile bestimmt werden und wie sich sein Entgelt entwickelt.

Diese Standards dürfen nicht statisch sein, müssen regelmäßig überprüft und an tatsächliche Entwicklungen angepasst werden. Dabei kann die Entgeltentwicklung nicht losgelöst vom Arbeitsergebnis und von den Finanzierungsmöglichkeiten der Werkstätten betrachtet werden. Um die umfassende Wahrung der Interessen aller Beteiligten und der Solidargemeinschaft insgesamt zu gewährleisten, sind Werkstätten, die zuständigen Sozialleistungsträger, die Interessenvertretungen der Werkstattbeschäftigten und fachliche Sachverständige in die betreffenden Prozesse einzubeziehen.

Zu 3: Mehr vom eigenen Werkstattentgelt behalten

Neben den Standards, Kriterien und Verfahren zur Ausgestaltung der Werkstattentgelte auf der einen Seite, ist andererseits deren tatsächliche Wirkung auf die finanzielle Situation der Beschäftigten von entscheidender Bedeutung. Im Hinblick auf den Teilhabeauftrag, einen barrierefreien Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, braucht es passende Rahmenbedingungen, zu denen auch das durch Arbeitsanreize motivierte Erreichen möglichst weitreichender finanzieller Autonomie gehört. Regelmäßig sind Werkstattbeschäftigte aber zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII angewiesen. Ihr Werkstatteinkommen wird hierbei zu einem großen Teil als Einkommen berücksichtigt und entsprechend auf die gewährten SGB XII-Leistungen angerechnet. Zwar bleibt das Arbeitsförderungsgeld anrechnungsfrei und für das übrige Werkstatteinkommen gelten besondere Freibeträge. Dennoch verbleibt nur ein geringer Betrag der eigenständig erarbeiteten finanziellen Mittel beim Werkstattbeschäftigten.[12] Damit liegt der Fokus entgegen dem gesetzlichen Teilhabeauftrag auf der durch staatliche Hilfen geregelten Versorgung, nicht jedoch auf der Förderung einer zunehmend eigenständigen Lebensführung.

[10] Bundesrechnungshof: Kostensätze in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und bei anderen Leistungsanbietern, Abschließende Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung, Gz. VI 4 – 0001718, 15. August 2024.

[11] Bundesrechnungshof: Kostensätze in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und bei anderen Leistungsanbietern, Abschließende Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung, Gz. VI 4 – 0001718, 15. August 2024.

[12] Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen: Grundsicherung nach dem SGB XII – Merkblatt für Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, insbesondere Teil D „Einkommen und Vermögen“, Abschnitt zum Werkstatteinkommen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Dies lässt sich anhand einer vereinfachten Musterrechnung (p.M.in Euro bei regelmäßiger 35-Std.-Woche[13]) verdeutlichen:

A. Ausgangsdaten		
Arbeitsentgelt (§ 221 Abs. 2 SGB IX)	Grundbetrag + Steigerungsbetrag	233,00
Arbeitsförderungsgeld (§ 59 Abs. 1 SGB IX)	anrechnungsfrei	52,00
Gesamteinnahmen aus der Werkstatttätigkeit		285,00
B. Einkommen für die Berechnung der Grundsicherung		
Arbeitsentgelt ohne Arbeitsförderungsgeld		233,00
Arbeitsmittelpauschale (§82 Abs. 2 SGB XII, § 3 Abs. 5 DVO SGB XII)		- 5,20
Freibetrag* (§ 82 Abs. 3 S. 2 SGB XII 70,38 € + 50 % von 162,62)		- 151,69
Anrechenbares Einkommen (233,00 € − 5,20 € − 151,69)		76,11
C. Verbleibender Betrag		
Gesamteinnahmen		285,00
abzüglich Anrechnung		- 76,11
Tatsächlich zusätzlich verfügbares Einkommen		208,89

[*Berechnung des Freibetrags gem. §82 Abs. 3, Satz 2 SGB XII:

1/8 der Regelbedarfsstufe 1: 563,00 Euro = 70,38 Euro + 50% des diesen Betrag übersteigenden Entgelts. Der übersteigende Betrag beträgt 233,00 − 70,38 = 162,62 Euro. Davon bleiben 50 Prozent, also 81,31 Euro, zusätzlich frei. Daraus ergibt sich ein Freibetrag von insgesamt 151,69 Euro.]

Statt der erarbeiteten 233,00 Euro verbleiben dem Werkstattbeschäftigten von dem ohnehin bereits niedrigen Betrag trotz aller Freibeträge lediglich 208,89 Euro. Zum Vergleich: Der ohne jede Arbeitsleistung gezahlte und anrechnungsfreie Barbetrag (sogenanntes Taschengeld) nach § 27b SGB XII für volljährige Leistungsberechtigte in vollstationären Einrichtungen beträgt derzeit 152,01 Euro pro Monat[14]. Bedenklich erscheint auch, dass selbst eine Erhöhung des Werkstattentgelts nicht in gleicher Höhe zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt. Dadurch wird der Versorgungsgedanke gestützt, nicht jedoch das Teilhabeziel, mehr Eigenständigkeit zu erlangen. Eine Motivation des Werkstattbeschäftigten durch Leistung den Steigerungsbetrag und damit sein Einkommen zu erhöhen, gibt es in dieser Denksystematik nicht.

Die derzeit geltenden Freibetragsregelungen nach § 82 Abs. 3 SGB XII sind deshalb durch eine Regelung zu ersetzen, im Wege derer ein spürbar höherer Anteil des selbst erzielten Entgelts beim Werkstattbeschäftigten gewährleistet wird. Das Ziel besteht hierbei zunächst nicht darin, die Grundsicherung als notwendige existenzsichernde, solidarische Leistung zu ersetzen. Vielmehr soll das Verhältnis zwischen eigener Tätigkeit und ergänzender staatlicher Unterstützung so ausgestaltet werden, dass das selbst erzielte Einkommen für den Beschäftigten

[13] https://www.lebenshilfe.de/informieren/arbeiten/wie-viel-geld-bekommen-beschaeftigte-in-wfbm
[14] https://www.betanet.de/sozialhilfe-taschengeld.html

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

eine größere tatsächliche Bedeutung erhält. Dieses Ziel wird dadurch erreicht, dass der Sockelfreibetrag der Regelbedarfsstufe auf 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 angehoben wird.

Unter Zugrundelegung des oben genannten Musterbeispiels errechnet sich daraus ein Freibetrag von 563,00 Euro RS 1 x 50% = 281,50 Euro. Da das erarbeitete Werkstattentgelt bereits vollständig unterhalb dieses Freibetrags liegt, wäre kein Werkstattentgelt auf die Grundsicherung anzurechnen.

Eine solche Berechnungsänderung ist auch insofern sachgerecht, da dieser Sockelfreibetrag ausdrücklich als pauschale Abgeltung eines durch Erwerbstätigkeit entstehenden zusätzlichen Lebensbedarfs, etwa für Ernährung, Kleidung und Bedürfnisse des täglichen Lebens gedacht ist[15]. Zugleich soll der Freibetrag zur Aktivierung beitragen und den Willen zur Selbsthilfe fördern. Damit folgt die veränderte Freibetragsregelung auch der einschlägigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG), der nach die besondere Freibetragsregelung als ein gesetzgeberischer Anreiz für die Werkstatttätigkeit erachtet wird (BSG B 8 SO 7/21 R, Urteil vom 06.10.2022)[16].

Darüber hinaus ist hinsichtlich der Gewährung des Freibetrages folgendes beachtlich: Schon im Gesetzgebungsverfahren zum Bundesteilhabegesetz (BT-Drs. 18/9954) wurde ausdrücklich diskutiert, die komplizierte Berechnungsformel durch einen einfacheren pauschalen Freibetrag zu ersetzen. Es wurde argumentiert, eine pauschalere Regelung wäre für Werkstattbeschäftigte verständlicher und transparenter und zugleich einfacher zu administrieren. Bemerkenswerterweise wurde damit bereits im damaligen Gesetzgebungsverfahren erkannt: Die bestehende Formel ist schwer verständlich und verfehlt ihr anreizendes Ziel, nämlich zu verhindern, dass steigende Werkstattentgelte oberhalb des Sockels auf die Grundsicherung durchschlagen – was den gewünschten Effekt von Leistungsanreizen und größerer finanzieller Eigenständigkeit schwächt.

Die Reform der Einkommensanrechnung ist daher keine bloße Ergänzung der Entgeltreform, sondern deren notwendiger zweiter Bestandteil.

[15] https://sozialrecht.berlin.de/kategorie/sonstige/so-ga-esh-573676
[16] https://www.rechtsprechung-im-internet.de/jportal/?quelle=jlink&docid=jb-KSRE155980208&psml=bsjrsprod.psml&max=true

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.