

Leistungsbeschreibung

im Vergabeverfahren

für einen Dienstleistungsauftrag zur Erstellung einer Studie zur transparenten und verbesserten Entlohnung von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

1. Ausgangssituation

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert, „innerhalb von vier Jahren unter Beteiligung der Werkstatträte, der BAG WfbM, der Wissenschaft und weiterer maßgeblicher Akteure zu prüfen, wie ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem entwickelt werden kann“ (Bundestags-Drucksache 19/10715).

Diese EntschlieÙung wurde anlässlich der Beratungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Berufsausbildungsbeihilfe und des Ausbildungsgeldes gefasst. Mit diesem Gesetz wurde das Ausbildungsgeld, das die Bundesagentur für Arbeit im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich der WfbM und bei Maßnahmen anderer Leistungsanbieter nach § 60 des Neunten Buches zahlt, von 80 auf 119 Euro deutlich erhöht. Aufgrund des § 221 Absatz 2 SGB IX steigt damit auch der Grundbetrag der Entlohnung im Arbeitsbereich entsprechend an. Die Entlohnung der Werkstattbeschäftigten wird aus dem Arbeitsergebnis der WfbM finanziert. Im Gesetzgebungsverfahren wurde vorgetragen, dass das Arbeitsergebnis in vielen Werkstätten so niedrig sei, dass die Erhöhung sie finanziell überfordere. Das heißt, dass in diesen WfbM der Werkstattlohn weit unter den 214 Euro monatlich liegt, die im Jahr 2017 im Bundesdurchschnitt gezahlt wurden. Der Deutsche Bundestag hat deshalb beschlossen, die an die Erhöhung des Ausbildungsgeldes gekoppelte Erhöhung des Grundbetrages auf mehrere Jahre zu strecken.

Gleichzeitig sieht es der Deutsche Bundestag als erforderlich an, „das bestehende Entgeltsystem in den Werkstätten zu beleuchten. Dabei spielen vor allem die intransparente und für die Werkstattbeschäftigten nur schwer nachvollziehbare Gestaltung des Entgelts und des Gesamteinkommens sowie die Anrechnung auf die Grundsicherung eine wesentliche Rolle. Das Entgeltsystem muss insgesamt transparenter gestaltet werden.“ Außerdem „ist

die Anerkennung und Wertschätzung von Leistung zentral. Als wesentliche Form der Anerkennung für geleistete Arbeit steht dabei das Arbeitsentgelt im Mittelpunkt.“

2. Ziel und Gegenstand des Forschungsvorhabens

Daraus folgt, dass das Forschungsvorhaben zwei Hauptstränge hat:

- Zum einen ist die Entlohnung in der WfbM zu betrachten: Welche Möglichkeiten gibt es, die Werkstattlöhne zu erhöhen, um die Anerkennung für die geleistete Arbeit zu steigern? Dabei sind insbesondere die Höhe der Löhne, das Zustandekommen der Löhne sowie das Verhältnis zu unterhaltssichernden Leistungen und Rentenleistungen von Bedeutung.
- Zum anderen sind Alternativen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in den Blick zu nehmen, die den Menschen mit Behinderungen eine höhere Entlohnung gewährleisten, weil dort der Mindestlohn gilt.

Entsprechend hat das Forschungsvorhaben zwei Zielrichtungen:

- Für die Menschen, die in der WfbM arbeiten und sich dort auch am richtigen Platz sehen: Wie kann eine Steigerung der Löhne erreicht werden, insbesondere in den ersten 20 Jahren, solange noch keine Erwerbsminderungsrenten gezahlt werden?
- Für Schulabgängerinnen und Schulabgänger und Menschen, die die Werkstatt verlassen wollen: Welche Möglichkeiten gibt es, diese Menschen verstärkt auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu platzieren, wo sie dann mindestens den Mindestlohn erhalten?

3. Anforderungen an das Angebot

In dem Angebot ist darzustellen, auf welchem Weg und mit welchen Methoden die unter 4. näher dargestellten Gegenstände unter Beachtung der unter 5. dargestellten Rahmenbedingungen bearbeitet werden sollen. Der Endbericht soll konkrete Vorschläge für die Diskussion im politischen Raum enthalten.

4. Gegenstand der Forschungen

In dem Forschungsvorhaben sollen die folgenden Perspektiven beleuchtet werden:

- a) Aktueller Forschungsstand
- b) UN-Behindertenrechtskonvention
- c) Sicht der Menschen mit Behinderungen
- d) Betriebswirtschaftliche Aspekte

- e) Mögliche Konsequenzen für die Entlohnung in WfbM
- f) Mögliche Konsequenzen für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

a) Aktueller Forschungsstand

In dem Forschungsvorhaben soll zunächst der aktuelle wissenschaftliche Forschungsstand zu den im Folgenden genannten Forschungsgegenständen dargestellt werden. Dabei soll insbesondere herausgearbeitet werden, welche wissenschaftlich begründeten Empfehlungen zur Weiterentwicklung es bereits gibt. Diese sind in der weiteren Arbeit jeweils einzubeziehen und zu bewerten.

b) UN-Behindertenrechtskonvention

Ausgangspunkt der Überlegungen ist das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK). Artikel 24 anerkennt „das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen 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.“

Das Forschungsvorhaben soll der Frage nachgehen, inwieweit dieser oder andere Artikel der UN-BRK Vorgaben für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten im Allgemeinen und für das Entgeltsystem im Besonderen enthalten und inwieweit diese rechtlich verbindlich sind. Dazu sind Fachliteratur und Rechtsprechung auszuwerten. Die Ergebnisse zu diesem Punkt sind in der weiteren Arbeit zu berücksichtigen.

c) Sicht der Menschen mit Behinderungen

Für eine Weiterentwicklung des Werkstattsystems in Deutschland ist entscheidend, welche Vorstellungen die dort beschäftigten Menschen mit Behinderungen von ihrer Arbeit und ihrer Entlohnung haben und welchen Veränderungsbedarf sie sehen. Bei der Befragung der Werkstattbeschäftigten sind die Meinungen der Werkstatträte, Frauenbeauftragten, gesetzlichen Betreuer und Angehörigen einzubeziehen.

Insbesondere soll das Meinungsbild zu folgenden Fragen ermittelt werden:

- Wie hoch wäre eine angemessene Entlohnung für die Arbeit in der WfbM aus Sicht der Menschen mit Behinderungen?

- Sollte der gesetzliche Mindestlohn gelten?
- Was wäre dann mit dem Rentenprivileg und mit dem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis?
- Wird eine Verfahrensvereinfachung als Fortschritt angesehen (z.B. alles aus einer Hand) oder müsste auch unterm Strich mehr herauskommen?
- die Kopplung des Grundbetrages im Arbeitsbereich an das Ausbildungsgeld im Eingangsverfahren/ Berufsbildungsbereich befürwortet oder sollen alle das Gleiche erhalten? Empfinden die Werkstattträger ihre Mitbestimmung an den Entlohnungsgrundsätzen in den WfbM als zufriedenstellend? Ist das System der Entlohnung ausreichend transparent, so dass eine Mitbestimmung möglich ist?
- Sind die Werkstattbeschäftigten bereit, für höhere Löhne auf einen Außenarbeitsplatz zu wechseln? Gibt es in der WfbM Anreize dafür?
- Sind die Werkstattbeschäftigten bereit, für höhere Löhne die WfbM ganz zu verlassen (Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, Inklusionsbetriebe, Budget für Arbeit, Budget für Ausbildung)?
- Fühlen sich die Werkstattbeschäftigten von der Werkstatt hierfür gut vorbereitet? Wünschen sie sich Anpassungen bei der Vorbereitung für eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt?
- Sinkt die Bereitschaft, auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln, wenn die Entlohnung in der WfbM signifikant steigt (aufgrund des geringeren oder ggf. nicht mehr vorhandenen Lohnabstands)?

Im Angebot ist darzustellen, mit welchen Methoden ein repräsentatives Meinungsbild (Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich) gefunden werden soll.

d) Betriebswirtschaftliche Aspekte

Dieser Teil zielt vorrangig auf die WfbM und deren Management. Der Werkstattlohn im Arbeitsbereich ist von der WfbM zu erwirtschaften. Je höher das Arbeitsergebnis, desto höhere Löhne können gezahlt werden. Wie in der Einleitung dargestellt, hat sich der Deutsche Bundestag dafür entschieden, die Erhöhung des Grundbetrages stufenweise über mehrere Jahre gestreckt wirksam werden zu lassen. Das entlastet zwar die WfbM. Jedoch kann Geld, das die WfbM nicht zahlen, bei den Beschäftigten nicht ankommen. Die Streckung geht deshalb tendenziell zu Lasten der Werkstattbeschäftigten.

Im Jahr 2017 beträgt der Werkstattlohn nach einer vorläufigen Berechnung im Bundesdurchschnitt 214 Euro. Die Werte für die einzelnen Bundesländer reichen von 107 Euro bis 252 Euro. Dabei handelt es sich um Durchschnittswerte. Es ist deshalb davon

auszugehen, dass einzelne Werkstätten auch erheblich unter 107 Euro bzw. über 252 Euro liegen.

Es ist zu untersuchen, welche Gründe es für diese Spreizungen gibt. Dabei stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- Welche Entlohnungssysteme gibt es in den WfbM?
- Gibt es Unterschiede bei dem Umfang der Auszahlung der Arbeitsergebnisse der WfbM an die Menschen mit Behinderungen im Arbeitsbereich?
- Erhalten Beschäftigte auf Außenarbeitsplätzen mehr Lohn als in der Werkstatt? Wie groß sind die Unterschiede?
- Inwiefern sind unterschiedliche Rahmenbedingungen (z.B. Trägerschaft, Größe oder regionaler Sitz) der WfbM ursächlich für die Höhe der Löhne?
- Gibt es Geschäftsfelder, die besonders ertragreich oder besonders ertragsarm sind?
- Werden für die von den WfbM angebotenen Waren und Dienstleistungen marktgerechte Preise verlangt?
- Wie ist die Akquise von Aufträgen strukturiert? Beschäftigen die WfbM hierfür spezielle Mitarbeiter? Gibt es Unterschiede im Arbeitsergebnis zwischen WfbM, die solche speziellen Mitarbeiter beschäftigen und solchen, die es nicht tun?
- Gibt es Zusammenhänge zwischen dem Gehalt der Geschäftsführer und der Höhe der Löhne?
- Gibt es Zusammenhänge zwischen der Ausbildung der Geschäftsführer und der Höhe der Löhne?
- Gibt es Zusammenhänge zwischen den gezahlten Kostensätzen und der Höhe der Löhne?
- Wie ist die Koppelung des Grundbetrages an das Ausbildungsgeld zu bewerten?
- Sind die Regelungen zur Wirtschaftsführung (§ 12 Werkstättenverordnung) noch zeitgemäß?
- Ist die Aufsicht über die WfbM bezüglich des Entlohnungssystems ausreichend oder müssen die Rahmenbedingungen für mehr Transparenz angepasst werden?
- Wie ist die Entlohnungssituation bei den anderen Leistungsanbietern?

In dem Angebot ist darzustellen, mit welchen Methoden eine aussagefähige Grundlage geschaffen werden soll, um Gründe für die Spreizungen zu ermitteln.

e) Mögliche Konsequenzen für die Entlohnung in WfbM

Hier sind die unter c) und d) gewonnenen Erkenntnisse zu bewerten und auf evtl. gesetzgeberische Konsequenzen im Werkstättenrecht zu untersuchen. Die jeweils dafür und

dagegen sprechenden Gesichtspunkte sind darzustellen, ebenso die finanziellen Auswirkungen. Dabei dürften nach derzeitiger Einschätzung mindestens die folgenden Fragenkreise relevant sein:

- Empfiehlt es sich, das von den Trägern der Eingliederungshilfe finanzierte Arbeitsförderungsgeld zu erhöhen, um zu höheren Löhnen zu kommen?
- Wie gehen die bereits laufenden Rentenzahlungen mit höheren Löhnen zusammen (Zusätzlich oder Anrechnung)?
- Die Höherversicherung auf 80 % der Bezugsgröße hat ihren Grund in den geringen Werkstattlöhnen. Wenn diese signifikant erhöht werden: Soll das Rentenprivileg bleiben?
- Soll angestrebt werden, dass die Werkstattbeschäftigten mit eingeschränktem Leistungsvermögen denselben Mindestlohn erhalten wie Arbeitnehmer auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt?
- Empfiehlt sich eine leistungsabhängige Lohnkomponente?
- Wenn die Löhne signifikant steigen, soll es bei den privilegierenden Anrechnungsvorschriften in der Grundsicherung bleiben (wenn trotz höherem Lohn noch Anspruch hierauf besteht)?

f) Mögliche Konsequenzen für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Hier sind die unter c) und d) gewonnenen Erkenntnisse zu bewerten und auf evtl. gesetzgeberische Konsequenzen mit Blick auf mehr Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu untersuchen. Dabei dürften nach derzeitiger Einschätzung mindestens die folgenden Fragenkreise relevant sein:

- Empfiehlt sich eine Herauslösung des Berufsbildungsbereiches und ggf. des Eingangsverfahrens aus dem Werkstattssystem mit dem Ziel, mehr Schulabgängerinnen und Schulabgänger auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu platzieren, wo der Mindestlohn gilt?
- Wie kann der Übergang aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt forciert werden, wo der Mindestlohn gilt? Welche hemmenden Faktoren bestehen und wie können diese beseitigt werden (unter Berücksichtigung der unter e) gewonnenen Erkenntnisse, sofern diese hierfür relevant sind)?

5. Rahmenbedingungen

Nationale Konferenz zur Zukunft inklusiven Arbeitens

Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (NAP) sieht eine „Konferenz zur Zukunft inklusiven Arbeitens“ vor. Diese Konferenz wird in die Inklusionstage 2020 eingebunden. Diese finden voraussichtlich am 7. und 8. Dezember 2020 im BCC am Alexanderplatz in Berlin statt. Zu erwarten sind mehrere Hundert Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Verbänden, Bund und Ländern.

Bei dieser Konferenz wird das Forschungsvorhaben im Mittelpunkt stehen. Hier kann über das Projekt informiert werden. Einzelne Aspekte können mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Workshops oder anderen Formaten diskutiert werden.

Im Angebot ist darzustellen, wie die Konferenz in das Gesamtkonzept einbezogen wird. Der Auftragnehmer hat in Zusammenarbeit mit dem BMAS ein Programm für diese Konferenz zu entwickeln und fachlich durchzuführen.

Die Konferenz an sich wird vom BMAS organisiert und finanziert (insbes. Einladungen, Räume, Catering, Moderation, Einlasskontrolle). In die Kalkulation des Angebotes sind aber Aufwendungen für das eigene Fachpersonal des Auftragnehmers einzubeziehen, das die Workshops u.a. durchführt.

Zeitliche Rahmenbedingungen für Auftragsausführung und Berichterstattung

Die Studie erfolgt ab Zuschlagserteilung bis zur Abnahme des Abschlussberichts. Sie beginnt mit einer Auftaktbesprechung mit dem BMAS.

Der Deutsche Bundestag hat einen Zeitraum von vier Jahren für die Prüfung vorgegeben. Die Entschließung stammt vom 5. Juni 2019. Der Abschlussbericht muss also Mitte 2023 vorliegen.

Der Entwurf des Abschlussberichtes ist so rechtzeitig fertigzustellen, dass er im Herbst 2022 mit der interessierten Öffentlichkeit diskutiert werden kann, z. B. im Rahmen der Inklusionstage 2022 (November / Dezember 2022, noch in Planung).

Ein Zwischenbericht ist zum 30. Juni 2021 zu erstellen.

Die Berichte sind so aufzubereiten, dass sie für Zielgruppen in Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Fachöffentlichkeit relevant, verständlich und angemessen sind.

Dem Zwischenbericht und dem Abschlussbericht sind beizufügen:

- ein Kurzbericht von höchstens vier Seiten
- eine zehnzeilige Zusammenfassung (Inhaltsangabe)
- eine Fassung in leichter Sprache, die für die Werkstattbeschäftigten verständlich ist.

Während des Zeitraums der Studie liefert der Auftragnehmer auf Anfrage des BMAS Sachstandsinformationen und Präsentationen zur laufenden Untersuchung.

Die Ergebnisse der Untersuchung sind in Absprache mit dem BMAS dem Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen zu präsentieren.

Steuerungsgruppe

Das BMAS hat für das Forschungsvorhaben eine Steuerungsgruppe eingerichtet. Ihr gehören an:

- Deutscher Behindertenrat (bis zu 3 Mitglieder)
- Werkstattträger Deutschland e. V. (bis zu 2 Mitglieder und ggf. Assistenz)
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (1 Mitglied)
- Fachverbände für Menschen mit Behinderung (1 Mitglied)
- Bundesagentur für Arbeit / Deutsche Rentenversicherung Bund (bis zu 2 Mitglieder)
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (1 Mitglied)
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Überörtlichen Träger der Sozialhilfe (1 Mitglied)
- Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (1 Mitglied)
- Bundesländer - Geschäftsstelle des 96. ASMK-Vorsitz (bis zu 3 Mitglieder)
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1 Mitglied)
- Deutscher Gewerkschaftsbund - Bundesvorstand (1 Mitglied)
- Die Virtuelle Denkwerkstatt (1 Mitglied).

Die Steuerungsgruppe ist bei den wesentlichen Weichenstellungen des Projekts und bei der Erstellung der Berichte einzubeziehen. Im Angebot ist darzulegen, wann und wie dies konkret erfolgen soll.

Die Organisation und Durchführung entsprechender Sitzungen der Steuerungsgruppe einschließlich der Stellung der Räumlichkeiten und der Erstattung von Reisekosten der Teilnehmer entsprechend der Regelungen nach dem Bundesreisekostengesetz erfolgt durch

den Auftragnehmer. Bei der Teilnahme von Menschen mit Behinderung können zusätzliche Kosten für Assistenzkräfte entstehen. Die Aufwendungen hierfür sind in die Kalkulation einzubeziehen.

6. Umsetzung der Studie

Der Auftragnehmer soll ein eigenständiges Konzept zur Durchführung der Studie entwickeln. Dies beinhaltet ein geeignetes Forschungs- und Arbeitsdesign, in dem das geplante Vorgehen sowie die einzusetzenden qualitativen und quantitativen Methoden und Instrumente benannt und betriebs- wie sozialwissenschaftlich begründet werden. Um die Akzeptanz bei den beteiligten Stellen zu gewährleisten, ist die Untersuchung in einer dialogorientierten und wertschätzenden Weise durchzuführen.

Folgende Aspekte sind zu berücksichtigen:

Untersuchungskonzept:

Das Untersuchungskonzept ist auf Grundlage der Leistungsbeschreibung vom Bieter eigenständig zu entwickeln und im Angebot detailliert zu beschreiben. Das Angebot soll insbesondere Ausführungen zu den folgenden Punkten enthalten:

- **Darstellung und Begründung des konzeptionellen und methodischen Ansatzes:**
Im Angebot sollen in Bezug auf die Aufgabe zu beachtende zentrale Aspekte dargestellt werden, die für die Wahl des Forschungs- und Arbeitsdesigns relevant sind. Ferner sind die Methoden vorzustellen, mit denen die Untersuchungen in den Forschungsgegenständen erfolgen sollen.
- **Detaillierte Arbeits- und Zeitplanung für alle relevanten Untersuchungsschritte:**
Dem Angebot ist ein ausführlicher Arbeits- und Zeitplan beizufügen, in dem angegeben wird, wann welche Arbeitsschritte des Bearbeitungskonzeptes geplant sind. Ferner ist ein Abstimmungsmodus mit der Steuerungsgruppe vorzuschlagen.
- **Detaillierte Kostenaufstellung:**
siehe Punkt 7.

Im Falle von Bietergemeinschaften ist innerhalb des Arbeitsplans die vorgesehene Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Partnern der Bietergemeinschaft detailliert darzulegen. Es muss deutlich erkennbar sein, welche Aufgaben von welchem Partner übernommen werden, wie hoch der jeweilige Anteil der Pakete in Bezug auf den Gesamtumfang des Angebots ist und wie die Zusammenarbeit koordiniert wird.

Das BMAS erhält alle uneingeschränkten Nutzungsrechte an den Ergebnissen dieser Untersuchung. Jegliche Veröffentlichungen oder Fachvorträge bedürfen der Freigabe durch das BMAS.

Datenerhebung und Datenschutz

Der Bieter legt im Angebot dar, welche Daten zur Bearbeitung der v. g. Forschungsgegenstände notwendig sind. Im Rahmen der Untersuchung ist zu identifizieren, welche Daten bereits vorliegen und erschlossen sind sowie ausgewertet können und welche Daten zusätzlich erhoben werden müssen. Von dem Auftragnehmer wird erwartet, dass er notwendige zusätzliche Daten für die Untersuchung selbst erhebt und auswertet. Dabei finden die Vorschriften des § 11 Bundesdatenschutzgesetz Anwendung. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass direkte oder indirekte Informationen zur Schwerbehinderung, die einer Person zugeordnet werden können, Gesundheitsdaten und damit Daten mit besonderem Schutzbedarf sind. Der Auftragnehmer hat daher neben der grundsätzlichen Sicherstellung datenschutzrechtlicher Vorgaben - soweit erforderlich - die Beachtung besonderer Verarbeitungsvoraussetzungen bei der Durchführung der Untersuchungen und Erstellung der Analysen sicherzustellen.

7. Kostenkalkulation

Im Rahmen des Angebotes wird eine vollständige Darstellung der kalkulierten Kosten, gegliedert nach

- Personalkosten (aufgeteilt nach Anzahl der beschäftigten Personen, Umfang des Arbeitseinsatzes, Vergütung),
- Sachkosten und
- Reisekosten

und ggf. getrennt nach Arbeitsschritten erwartet. Die Mehrwertsteuer ist gesondert auszuweisen.

Bei Bietergemeinschaften oder Unteraufträgen sind diese Kosten zusätzlich auf die einzelnen Partner der Bietergemeinschaft bzw. die Unterauftragnehmer aufzuteilen. Aus dem Kostenvoranschlag muss der Angebotsendpreis ersichtlich sein.

8. Ort der Leistungserbringung

Ort der Leistungserbringung ist Bonn.