

Forum B

Schwerbehinderten- und Arbeitsrecht, betriebliches Eingliederungsmanagement
– Diskussionsbeitrag Nr. 6/2013 –

18.10.2013

Betreuung durch den Integrationsfachdienst von Personen, deren Schwerbehinderung bzw. Gleichstellung noch nicht anerkannt ist

von Dipl. Jur. Maren Giese, Universität Bremen

Regelmäßig wird über Erfahrungen aus der Praxis berichtet, dass die Begleitung von Personen, die (noch) nicht anerkannt schwerbehindert bzw. gleichgestellt sind, teilweise sehr restriktiv gehandhabt wird. Mit der Möglichkeit einer solchen Betreuung und der Frage nach der Gesetzeskonformität setzt sich dieser Beitrag auseinander.

I. Thesen der Autorin

- 1. Zur beruflichen Eingliederung behinderter Menschen kann ein Integrationsfachdienst (IFD) auch bei Personen tätig werden, die noch nicht als schwerbehindert anerkannt oder gleichgestellt sind.**
- 2. Die Tätigkeit des IFD auf Personen zu beschränken, die bereits als schwerbehindert anerkannt oder gleichgestellt sind, wäre zudem systematisch unvereinbar mit dem (unter Umständen bereits) bestehenden Sonderkündigungsschutz noch nicht anerkannter behinderter Menschen.**
- 3. Im Hinblick auf die Antidiskriminierungsrichtlinie RL 2000/78/EG und die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-**

BRK) ist § 109 Abs. 4 SGB IX weit auszulegen.

II. Funktion und Aufgaben der Integrationsfachdienste

Integrationsfachdienste sind Dienste Dritter, die an der Durchführung von Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben (§§ 33 ff. SGB IX) beteiligt werden und hier unterstützend tätig werden sollen, § 109 Abs. 1 SGB IX. Der originäre Zweck der IFD ist die Betreuung schwerbehinderter Menschen, um so dem (möglicherweise bestehenden) erhöhten Betreuungsbedarf gerecht zu werden.¹ IFD sind externe Institutionen, die zur begleitenden Hilfe im Arbeitsleben beteiligt werden und dazu von den Rehabilitations-trägern oder den Integrationsämtern (§ 102 SGB IX) eingeschaltet und beauftragt werden, aber eigenverantwortlich tätig sind.² Ihre Aufgaben ergeben sich aus § 110 SGB IX. Die IFD erstellen beispielsweise individuelle Leistungs- und Interessenprofile,

¹ FKS-SGB IX – Faber, § 109, Rn. 1.

² Simon in: jurisPK – SGB IX, § 109, Rn 9 ff.; FKS-SGB IX – Faber, § 109, Rn. 3.

erschließen geeignete Arbeitsplätze, bereiten schwerbehinderte Menschen auf die möglichen Arbeitsplätze vor und begleiten sie ggf. auch dorthin.³ Sie leisten also arbeits- und berufsbegleitende Betreuung vor und während eines Beschäftigungsverhältnisses.⁴

Grundsätzlich geht es hier nach § 109 SGB IX um die **Betreuung schwerbehinderter Menschen** und deren Förderung zur Teilhabe am Arbeitsleben. Zu diesem Personenkreis gehören insbesondere die in Absatz 2 aufgezählten schwerbehinderten Menschen wie z. B. diejenigen, die nach Vorbereitung durch die WfbM am allgemeinen Arbeitsmarkt teilhaben sollen und dabei auf intensive und individuelle Betreuung angewiesen sind (Nr. 2) oder schwerbehinderte Schulabgänger, die für die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Hilfe benötigen (Nr. 3). Es geht somit um die Betreuung von schwerbehinderten Menschen und deren Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Feststellung des Status als schwerbehindert erfolgt gemäß § 69 Abs. 1 SGB IX innerhalb der in § 14 SGB IX genannten Fristen, also zumeist innerhalb von drei Wochen nach Antragstellung bzw. zwei Wochen nach Vorliegen eines ggf. erforderlichen Gutachtens. Dieser Prozess kann in der Praxis jedoch nicht selten auch (wesentlich) länger dauern.⁵ In dieser Zeit gilt die schwere Behinderung (GdB ab 50) bzw. Gleichstellung (GdB ab 30 bei zusätzlicher Anerkennung durch die Bundesagentur) noch nicht als offiziell festgestellt. Doch auch bereits in dieser Zeit benötigen die Betroffenen Unterstützung durch den IFD.

III. Mögliche Betreuung von nicht schwerbehinderten Menschen durch den IFD

Die beruflichen Barrieren stellen sich in der Praxis nicht allein für schwerbehinderte, sondern auch für einfach behinderte Menschen. Das europäische Recht und die UN-BRK unterscheiden daher beim Diskriminierungsverbot und der Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen auch nicht zwischen einfach und schwer behinderten Menschen. Im Rahmen der betreuenden Arbeit der IFD stellt sich daher praktisch nicht selten die Frage, ob auch Personen, die entweder noch nicht als schwerbehindert anerkannt oder gleichgestellt sind oder die aufgrund ihrer Erkrankung (z. B. zumeist bei seelischen Behinderungen) materiell nicht schwerbehindert sind, auch durch einen IFD Unterstützung erhalten können. Beantwortet wird dies schon durch das Gesetz selbst. § 109 SGB IX formuliert in **Absatz 4 explizit die Möglichkeit**, dass der IFD zur beruflichen Eingliederung von **behinderten – nicht notwendig schwerbehinderten – Menschen tätig werden kann**. Hiermit sind nicht die nach §§ 2 Abs. 3, 68 Abs. 1 SGB IX gleichgestellten Personen gemeint, da diese gemäß § 68 Abs. 3 SGB IX ohnehin von den besonderen Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen (§§ 68 ff. SGB IX) umfasst sind. Vielmehr werden durch § 109 Abs. 4 SGB IX behinderte Menschen unabhängig vom Schwerbehinderten- oder Gleichstellungstatus in die Aufgaben der IFD einbezogen. Diese Erweiterung soll den **besonderen Bedürfnissen seelisch behinderter oder von einer seelischen Behinderung bedrohter Menschen** Rechnung tragen (§ 109 Abs. 4 Satz 2 SGB IX), da auch in diesen Fällen die Teilhabe am Arbeitsleben nicht selten durch verschiedene nachteilige Faktoren erschwert wird.⁶ Eine Anerkennung wird – insbesondere mit Blick

³ Ebenso BT-Drucksache 15/1295, S. 28.

⁴ Kossens in: Kossens/von der Heide/Maaß, SGB IX, § 109, Rn. 6; BT-Drucks. 14/3372, S. 22.

⁵ BT-Drucksache 15/2318, S. 8.

⁶ Bieritz-Harder in HK – SGB IX, § 109, Rn. 4.

auf die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) – aber in den seltensten Fällen stattfinden. Diese Erweiterung betont, dass die Aufzählungen in § 109 Abs. 2 SGB IX lediglich beispielhaft für die Einsatzmöglichkeiten des IFD stehen und keinesfalls auf diese beschränkt sind.⁷

Insbesondere für Menschen mit seelischen Behinderungen bzw. psychischen Beeinträchtigungen, die nicht als schwerbehindert oder gleichgestellt anerkannt sind, ist dies eine Möglichkeit, notwendige individuelle Unterstützung zur Teilhabe am Arbeitsleben zu erhalten, die diesen auch nicht verwehrt bleiben sollte. Die Intention des Gesetzgebers war hier die Überwindung der besonderen Schwierigkeiten dieser Personen und die Erhöhung der Chancen zur Teilhabe am Arbeitsleben.⁸ Insbesondere Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen bzw. seelischen Behinderungen benötigen nicht selten beim Einstieg in das Erwerbsleben unterstützende, personenzentrierte und nachhaltige Hilfeleistungen.⁹

Ein weiteres Indiz dafür, dass es nicht zwingend auf die tatsächlich erfolgte Feststellung eines bestimmten Status ankommt, folgt aus dem **Sonderkündigungsschutzrecht für schwerbehinderte Menschen** (§§ 85 ff. SGB IX).¹⁰ Aus § 90 Abs. 2a SGB IX ergibt sich zunächst deutlich, dass die Vorschriften

des Kündigungsschutzes gerade nicht zur Anwendung kommen, wenn die Eigenschaft als schwerbehinderter Mensch zum Zeitpunkt der Kündigung nicht nachgewiesen ist (1. Alt.) bzw. das Versorgungsamt wegen fehlender Mitwirkung keine Feststellung treffen konnte (2. Alt.). Aus einer längeren als der in § 69 SGB IX (i. V. m. § 14 Abs. 2 S. 2 und 4, Abs. 5 S. 2 und 5 SGB IX) vorgesehenen Verfahrensdauer sollen den Betroffenen jedoch keine Nachteile entstehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG)¹¹ besteht daher der Sonderkündigungsschutz bereits für Personen, die noch nicht als schwerbehindert anerkannt oder gleichgestellt wurden, die ihren Antrag aber so frühzeitig gestellt haben (also mindestens drei Wochen vorher), dass eine Entscheidung innerhalb der Frist möglich gewesen wäre.¹² Gilt also für eine Person, die noch nicht durch die zuständige Behörde als schwerbehindert oder von der Bundesagentur gleichgestellt wurde, der Sonderkündigungsschutz, wäre es aus systematischen Gründen nicht nachvollziehbar und unschlüssig, wenn eine Betreuung durch den IFD, zu dessen Aufgaben die Erhaltung des Arbeitsverhältnisses und in der Praxis auch regelmäßig die Mitwirkung im Präventions- und Kündigungsschutzverfahren des Integrationsamtes gehören, zu diesem Zeitpunkt noch nicht stattfinden soll, darf oder kann.

Dieses weitere Verständnis von § 109 Abs. 4 SGB IX steht zudem im Einklang mit unions- und völkerrechtlichen Vorschriften.

Die **Antidiskriminierungsrichtlinie (RL**

⁷ Deutsch in LPK-SGB IX, § 109, Rn. 20.

⁸ BT-Drucksache 15/1295, S. 28.

⁹ So beispielsweise auch das Ergebnis der Tagung „Erwerbsintegration und berufliche Teilhabe von Menschen mit psychischer Erkrankung“ als Tagungsbericht zu finden unter: Giese/ Kalina/ Waldon: Erwerbsintegration und berufliche Teilhabe von Menschen mit psychischer Erkrankung – Tagung am 15./16.11.2012 in Bremen, Beitrag D5-2013 unter www.reha-recht.de, 22.02.2013.

¹⁰ Vertiefender zum Sonderkündigungsschutz und dessen Verwirkung: Nebe/Waldon, Sonderkündigungsschutz schwerbehinderter bzw. ihnen gleichgestellter Arbeitnehmer und dessen Verwirkung, Anmerkung zu BAG, Urt. v. 23.02.2010, Az: 2 AZR 659/08, Beitrag B5-2012 unter www.reha-recht.de, 16.05.2012.

¹¹ BAG, Urt. v. 01.03.2007, Az.: 2 AZR 217/06, BAGE 121, 335.

¹² BAG, Urt. v. 01.03.2007, Az.: 2 AZR 217/06, juris Rn. 43; ebenso LAG Hamm, Urt. v. 11.09.2009, Az.: 19 Sa 556/09, juris Rn. 66; Brock/Windeln, Sonderkündigungsschutz für Schwerbehinderte – geklärte Rechtsfrage und ungeklärte Fallkonstellationen, ArbRB 2008, 21 – 26; anders FKS – SGB IX – Schmitz, § 90, Rn. 20; Brose, Sonderkündigungsschutz für schwerbehinderte Menschen, EzA § 90 SGB IX Nr. 1.

2000/78/EG) dient der Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes und verbietet unmittelbare und mittelbare Diskriminierungen wegen einer Behinderung. Zum anderen sieht die Richtlinie zusätzlich angemessene Vorkehrungen (Art. 5, „sind [...] zu treffen“) und positive bzw. spezifische Maßnahmen (Art. 7, „hindert [...] nicht daran“) für Menschen mit Behinderungen als Verpflichtung bzw. Möglichkeit vor. Im Europäischen Recht gibt es keine Differenzierung zwischen „behindert“ und „schwerbehindert“.¹³ Besonders aus den Erwägungsgründen der Richtlinie wird deutlich, dass es aus unionsrechtlicher Sicht um den ganzheitlichen Schutz benachteiligter Personengruppen geht. So soll die berufliche und soziale Eingliederung aller Menschen mit Behinderung gefördert werden, um die im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag¹⁴) festgelegten Ziele, zu denen beispielsweise ein hohes Beschäftigungsniveau, hoher sozialer Schutz sowie die Hebung der Lebensqualität gehören, zu erreichen und den Gleichheitsgrundsatz bzw. das Diskriminierungsverbot zu verwirklichen.

Auch die **UN-BRK** unterscheidet nicht zwischen „behindert“ und „schwerbehindert“. Nach Art. 1 UN-BRK sind Menschen behindert, wenn sie langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, wodurch sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft gehindert werden können.¹⁵ Auf dieser Grundlage enthält Art. 27 UN-BRK für Menschen mit Behinderung das Recht auf Arbeit. Dies stellt eine Konkretisierung des allgemeinen Diskriminierungsver-

bots (Art. 5 Abs. 2 UN-BRK) mit besonderem Augenmerk auf den Bereich der Arbeit und Beschäftigung dar. Die Vertragsstaaten trifft die Verpflichtung, bestehende Barrieren (z. B. Beschäftigungsverbote) abzubauen und ihre Beschäftigungspolitik derart zu gestalten, dass der Arbeitsmarkt für alle behinderten Menschen – unabhängig von der Schwere der Behinderung – zugänglich ist und sie die Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen.¹⁶ Für eine unions- und völkerrechtskonforme Anwendung des nationalen Rechts bedeutet dies, dass es für den IFD auch möglich sein muss, für Menschen, die behindert, aber nicht anerkannt schwerbehindert oder gleichgestellt sind, tätig zu werden.

IV. Fazit

Sowohl die rechtlichen Vorgaben, aber auch die neuen Aufgaben (z. B. „Initiative Inklusion“), die durch den Nationalen Aktionsplan¹⁷ zur Umsetzung der UN-BRK auf die IFD zukommen werden, machen somit eine individuelle Betreuung behinderter Menschen unabhängig vom Grad der Behinderung bzw. auch schon vor Anerkennung der Schwerbehinderung bzw. Gleichstellung möglich. Ähnlich wie beim Kündigungsschutz sollten diejenigen in den Aufgabenbereich einbezogen werden, über deren Antrag (noch) nicht rechtzeitig entschieden wurde. Der § 109 Abs. 4 SGB IX schließt darüber hinaus diejenigen ein, die nach materiellem Recht nicht als schwerbehindert anzuerkennen sind. Diese Öffnung ist wichtig, vor allem für see-

¹³ Vgl. EuGH, Urt. v. 06.12.2012, Az: C-152/11, juris Rn. 67 ff.; EuGH, Urt. v. 11.07.2006, Az.: C-13/05, DVBl 2006, 1108; FKS-SGB IX – Faber, § 109, Rn. 5; insbesondere EuGH, Urt. v. 11.04.2013, Az.: C-335/11 und C-337/11, NZA 2013, 553.

¹⁴ Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01.12.2009 Art. 3 EUV.

¹⁵ Vgl. dazu auch Buchst. e) der Präambel.

¹⁶ So auch Trenk-Hinterberger in: Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Art. 27, Rn. 2 ff..

¹⁷ Den Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung, die dazugehörige Stellungnahme und weitere Aktionspläne der einzelnen Bundesländer finden Sie in der Infothek unter <http://www.reha-recht.de/infothek/aus-der-politik/bundesebene/nationaler-aktionsplan-der-bundesregierung/#c1329>.

lisch behinderte oder von seelischer Behinderung bedrohte Menschen. Eine Unterscheidung nach den Kriterien „schwerbehindert bzw. gleichgestellt“ oder „behindert“ kann mit Rücksicht auf Unionsrecht und UN-BRK nicht der alleinige Entscheidungsmaßstab sein. Daher ist die im Gesetz formulierte Ausweitung der Zuständigkeit auf einfach behinderte Menschen im Hinblick auf die Ziele der Unterstützungsleistungen des IFD (z. B. Aufnahme einer (langfristigen) Beschäftigung, Vorbeugung eines möglichen Arbeitsplatzverlustes, Unterstützung bei Antragstellungen) und die genannten unions- und völkerrechtlichen Vorschriften ebenso angebracht.¹⁸

Für seelisch behinderte Menschen bzw. von seelischer Behinderung Bedrohte ist die IFD-Unterstützung dennoch praktisch essentiell. Mit Unterstützung der IFD können sowohl

Arbeitgeber als auch betroffene behinderte Menschen hinreichend informiert, sensibilisiert, beraten und unterstützt werden, um möglichst dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse zu erreichen. Zur Vermeidung von Missverständnissen ist jedoch nochmals darauf hinzuweisen, dass die IFD nicht aus eigener Initiative, sondern nur durch einen Auftrag tätig werden können und darum in ihrer Hilfeleistung auch für einfach behinderte, aber begleitungsbedürftige Menschen unmittelbar vom Verhalten der Rehabilitationssträger und dabei insbesondere der Bundesagentur für Arbeit (BA) abhängig sind.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

¹⁸ So auch FKS-SGB IX – Faber, § 109, Rn. 5.