

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 10/2011 –

21.10.2011

Personenzentrierte Teilhabeleistungen am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf

von Rechtsanwältin Dr. Sabine Wendt, Marburg

Das Bundessozialgericht hat mit Urteil vom 18. Januar 2011, Az B 2 U 9/10 R, bestätigt, dass betreute Personen im angegliederten Förder- und Betreuungsbereich (FBB) einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) (§ 136 Abs. 3 SGB IX) Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und nicht Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten. Zur Begründung wird u. a. angeführt, dass dort keine fremdnützige Beschäftigung ausgeübt werde, sondern die Tätigkeit eigennützigen therapeutischen Zwecken diene.¹ Diese Bewertung erfolgt auf Grundlage des geltenden Rechts, das aber in zunehmendem Maß der rechtstat-sächlichen Wirklichkeit nicht mehr gerecht wird, so dass dieses reformiert werden sollte. Im Folgenden soll dieser Reformbedarf dargestellt und anhand von zehn Thesen Vorschläge zur Reform unterbreitet werden.

I. These: Auch im FFB kann eine fremdnützige Beschäftigung stattfinden

Von den Trägerverbänden der freien Wohlfahrtspflege wird zunehmend vertreten, dass auch im FBB Arbeit angeboten werden kann. So werden in Nordrhein-Westfalen in WfbM keine FBB nach § 136 Abs. 3 SGB IX vorgehalten. Dort wird der Personenkreis, der in anderen Bundesländern in Tagesförderstätten betreut wird, mit für ihn geeigneten Arbeiten in WfbM beschäftigt, in geeigneten, gesonderten Räumlichkeiten und mit einem verbesserten Personalschlüssel.² Außerdem werden in vielen FBB einfache Arbeitsaufträge der WfbM erledigt und Praktika für die betreuten Personen angeboten³, um so einen durchlässigen Übergang vom FBB in die

² Im Einzelnen dazu Wendt, GK SGB IX, § 136 Rn 86.

³ Beispiele von Lelgemann, Bedeutung von Arbeit für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, Beitrag auf dem Fachkongress „Mitten drin statt daneben – Teilhabe von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf am Arbeitsleben“ in Würzburg am 26/27.09.2007, das Vortragsmanuskript finden Sie auf der Seite <http://www.cbp.caritas.de> unter der Rubrik „Dokumentationen“.

¹ Vgl. hierzu Wendt, Forum B, Beitrag B16-2011.

WfbM zu ermöglichen. Auch Tagesförderstätten ohne WfbM-Anbindung wie z. B. der Verein „Leben mit Behinderung“ in Hamburg bieten dort nicht werkstattfähigen Personen ausdrücklich Arbeit an.⁴ Das von dem Bundessozialgericht benannte Kriterium einer „**fremdnützigen Beschäftigung**“ für die Zuordnung zur Teilhabe am Arbeitsleben kann daher in diesen Fällen auch in den FBB erfüllt sein, die sich als Teil eines Wertschöpfungsprozesses verstehen, beziehungsweise in denen Dienstleistungen unter Mithilfe der betreuten Personen erbracht werden (z. B. zur Selbstversorgung im hauswirtschaftlichen Bereich).

Von der Werkstattarbeit unterscheiden sich diese Tätigkeiten dadurch, dass sie ohne Termindruck und besondere Qualitätsanforderungen organisiert und möglichst kleinteilig gestaltet sind. Sie müssen auch nicht nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten gewinnbringend sein.

II. These: Jeder Mensch hat einen Anspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben (Art. 27 UN-Behindertenrechtskonvention), Ausschlusskriterien dürfen nicht aufgestellt werden

In Förder- und Betreuungsbereichen gibt es keine Untergrenze für die Teilhabe am Arbeitsleben, wie das „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“, das heute als Ausschlusskriterium für eine Beschäftigung in den Werkstätten für behinderte Menschen genutzt wird. Der Verzicht auf

⁴ www.lmbhh.de (Rubrik „Angebote“), mit dem Projekt „Feinwerk“ werden Schulabgänger zwei Jahre auf ein mögliches Überwecheln in eine WfbM oder eine andere, geeignete Beschäftigung vorbereitet. Die Tätigkeiten beschreibt Westecker in dem Beitrag „Wir wollen im Arbeitsleben mehr als nur dabei sein, vom Recht auf Arbeit in Tagesförderstätten für Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen“, Werkstatt-Handbuch der Lebenshilfe, Kapitel E 9, Marburg 2005.

ein solches Ausschlusskriterium wird auch Art. 27 der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) besser gerecht. Hierzu wird vertreten, dass ein solcher Ausschluss mit Art. 27 BRK nicht vereinbar sei, da diese Vorschrift ein Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderung anerkennt, ohne dafür fähigkeitsbedingte Untergrenzen festzusetzen.⁵ Diese Vorschrift bezieht sich nicht nur auf eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern bezieht auch Beschäftigungsformen ein, die in geschützten Einrichtungen angeboten werden.⁶

III. These: Die personellen und räumlichen Bedingungen in einer WfbM dürfen nicht darüber entscheiden, ob eine Person am Arbeitsleben teilhaben kann

Das **Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung** als Zuweisungskriterium für die Teilhabe am Arbeitsleben in der Werkstätte für behinderte Menschen nach § 136 Abs. 2 SGB IX wird von dem dort gemachten Beschäftigungsangebot bestimmt. Das BSG hat in seiner Entscheidung vom 29. Juni 1995⁷ einen Aufnahmeanpruch in die WfbM von deren Betreuungsbereitschaft – den personellen und räumlichen Bedingungen – abhängig gemacht. Das ist problematisch, weil es die Geltendmachung des Rechts auf Teilhabe am Arbeitsleben an strukturelle Bedingungen bindet, die von dem Träger des Angebots gesteuert werden. Letztendlich wird die wirtschaftliche Auftragslage der WfbM damit zum Maßstab dafür, ob auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf ein Teilha-

⁵ So der Bundesverband evangelischer Behindertenhilfe in seiner Handlungsempfehlung/ Positionspapier „Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf“, Februar 2010, www.beb-ev.de.

⁶ Schulte, Behindertenrecht 2011, S. 41 ff.

⁷ BSG – 11 RAR 57/94 SozR 3-4100 § 58 Nr. 7.

beangebot für Arbeit gemacht wird, oder ob diese im FBB „nur“ am Leben in der Gemeinschaft teilhaben können. Damit entscheidet die Zuweisung zu einer Einrichtung über die Wahrnehmung des Rechts auf Teilhabe am Arbeitsleben. Dies wird jedoch nicht dem in § 1 SGB IX genannten Prinzip der Selbstbestimmung gerecht, das auch einem behinderten Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf das Recht einräumt zu entscheiden, ob er am Arbeitsleben oder am Leben in der Gemeinschaft teilhaben möchte, ob er also Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben oder Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft als Form der Eingliederungshilfe in Anspruch nimmt.

IV. These: Der FFB ist keine Einrichtung der beruflichen Rehabilitation

Wird die Arbeitstätigkeit im FBB in gewisser Regelmäßigkeit und einer festgelegten Zeit ausgeübt, kann sie als Teilhabe am Arbeitsleben gewertet werden (vgl. hierzu auch die Ausführungen zur ersten These). Dies ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer **Erwerbsfähigkeit** für eine berufliche Tätigkeit auf einem Arbeitsplatz i. S. d. § 33 SGB IX⁸. Da im FBB die Teilhabe am Arbeitsleben nur bei einer individuellen Anpassung an die stark reduzierte Leistungsfähigkeit ermöglicht wird, ist keine Erwerbsfähigkeit für eine breitere Palette von beruflichen Tätigkeiten gegeben. Werkstattarbeit und Arbeit im FBB unterscheiden sich durch die Verbindung mit der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft: Während die Arbeit im FBB lediglich ein Angebot unter anderen therapeutischen und kreativen Beschäftigungen ist, ist sie in der WfbM Bedingung für die Aufnahme. Da die Arbeit dem Förder- und Betreuungsbereich nicht das Gepräge gibt, ist er, anders als die

Werkstatt für behinderte Menschen, nicht als Einrichtung der beruflichen Rehabilitation zu bewerten, sondern als **Einrichtung der sozialen Teilhabe** nach dem 7. Kapitel des SGB IX. Dementsprechend können die sozialversicherungsrechtlichen Regelungen der WfbM nicht auf den FBB übertragen werden, weil die Arbeitstätigkeit nicht dominiert.

V. These: § 2 Abs. 1 Nr. 4 SGB VII ist um den Bereich der Tagesförderstätten mit Arbeitsangebot zu ergänzen

Wünschenswert wäre allerdings eine Ergänzung von § 2 Abs. 1 Nr. 4 SGB VII um den Bereich der Tagesförderstätten mit Arbeitsangebot, um diese in den Bereich der gesetzlichen **Unfallversicherung** mit einzubeziehen. Da diese Regelung auch für Blindenwerkstätten gilt, die nicht gleichzeitig eine anerkannte WfbM sind, wäre damit der Bereich der Tageseinrichtungen, die in unterschiedlicher Form Teilhabeleistungen am Arbeitsleben anbieten, abgedeckt. Damit wäre eine Ungleichbehandlung von Rehabilitanden in WfbM und FBB bei der gemeinsamen Nutzung von räumlichen Einrichtungen ausgeschlossen, indem alle gleichermaßen in die Unfallversicherung einbezogen sind. Das von dem BSG (a. a. O., Einleitung) vorgebrachte Argument der Gleichbehandlung mit anderen Tagesförderstätten für Senioren und Wohnheimen ohne Arbeitsangebot und Unfallversicherungsschutz wäre damit entkräftet, weil dort auch gearbeitet werden kann.

⁸ Vgl. BSG, Urt. v. 11.12.1969, SozR Nr. 20 zu § 1247; zur eingeschränkten Erwerbsfähigkeit in WfbM siehe Wendt, GK SGB IX § 39 Rn. 14–16.

VI. These: Für den FFB-Bereich kann es kein Vorrang-/Nachrangverhältnis von Teilhabe am Arbeitsleben und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft geben

Die gegenwärtige Rechtsgrundlage des FBB in § 136 Abs. 3 SGB IX ist unzureichend. Sie beschreibt keinen Leistungsinhalt für die Betreuung und Förderung in Einrichtungen und Gruppen, sondern nur den Zugang zu der Leistung (Ausschluss von Leistungen der WfbM). Wie in der ersten These dargelegt, gibt es Tagesförderstätten ohne Bezug zu WfbM, die nicht von dem Werkstattträger sondern von anderen Trägern betrieben werden, aber die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Soweit im FBB Leistungen nach § 55 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX als „Hilfen zum Erwerb praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten“ erbracht werden, die „erforderlich und geeignet sind, behinderten Menschen die für sie erreichbare Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen“, sind diese nach § 55 Abs. 1 SGB IX nachrangig zu Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben. Dies betrifft die in den §§ 33 bis 43 SGB IX genannten Teilhabeleistungen am Arbeitsleben⁹. Diese erfassen den reduzierten Arbeitsanteil in einem FBB jedoch nicht (vgl. hierzu die Ausführungen zu der zweiten, dritten und vierten These). Dieses Vorrang-/Nachrangverhältnis von Teilhabe am Arbeitsleben und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ist daher nicht geeignet, die tatsächlich erbrachten Teilhabeleistungen im FBB abzubilden, die beide Leistungsbereiche miteinander verknüpfen. Wenn der Leistungsbereich der Teilhabe am Arbeitsleben des FBB in einer eigenen Rechtsvorschrift des SGB IX beschrieben wird, könnte dieser als Komplexleistung sowohl die Teilhabe am Arbeitsleben als auch der sozialen Teilhabe sowie medizinische und pflegerische Reha umfassen.

⁹ Löschau, GK SGB IX § 55 Rn 29.

VII. These: Durch die Eingliederungshilfereform wird es möglich werden, dass im FBB Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Anspruch genommen werden können

Eine selbstbestimmte Auswahl der Teilhabeleistungen ermöglicht die geplante Reform einer **personenzentrierten Eingliederungshilfe** im SGB XII, die sich bei der Leistungserbringung nicht mehr am Einrichtungsort orientiert, sondern an dem fähigkeitsbezogenen Hilfebedarf, der durch eine individuelle Teilhabeplanung erhoben wird.¹⁰ Unter dem Item „tagesstrukturierende Maßnahmen“ lassen sich sowohl soziale Teilhabe als auch Teilhabe am Arbeitsleben abbilden. Dies entspricht einer **Lebensweltorientierung**¹¹, die die Hilfeplanung im Rahmen der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft anhand einer lebensweltbezogenen Betrachtung koordiniert und das nahtlose Ineinandergreifen verschiedener Hilfearten und Teilhabebereiche ermöglicht. Wird allein ein zeitbasierter Hilfebedarf ermittelt, kann der Leistungsberechtigte sich den Ort der Hilfgewährung selbst aussuchen, der seinem Bedarf entspricht.

VIII. These: Es ist ein Budget für Arbeit einzuführen

Ein weiterer möglicher Lösungsansatz findet sich in dem **Budget für Arbeit** in dem vom Forum behinderter Juristinnen und Juristen im Mai 2011 vorgelegten Gesetzesvorschlag für ein Gesetz zur sozialen Teilhabe und zur Änderung des SGB IX und anderer Geset-

¹⁰ Gromann, Kronenberger, NDV 2011, S. 216 ff. sowie Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Bedarfsermittlung und Hilfeplanung in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, NDV 2009, S. 253 ff.; Wendt, ZFSH/SGB 2010, S. 523 ff.

¹¹ Deutscher Verein, NDV 2009, S. 253, S. 257.

ze.¹² Nach § 17c SGB IX dieses Gesetzentwurfs können behinderte Menschen, die wegen ihrer Beeinträchtigung nicht in der Lage sind, mindestens drei Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes erwerbstätig zu sein, Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben erhalten, um eine ihren Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung gegen Entgelt ausüben zu können. Auch dieser Reformvorschlag orientiert sich an dem fähigkeitsbezogenen Hilfebedarf, ohne eine Untergrenze zu nennen.

IX. These: Der FFB ist als eigenständiges Leistungsangebot zu erhalten

Vorschläge, die darauf zielen, § 136 Abs. 3 SGB IX abzuschaffen und nach dem Vorbild in Nordrhein-Westfalen den FBB in die WfbM zu integrieren, damit dieser Leistungsbereich Teilhabe am Arbeitsleben wird, sind hingegen nicht sachgerecht. Der Personenkreis mit hohem Unterstützungsbedarf sollte selbst wählen können, ob er ausschließlich eine therapeutische, soziale Betreuung wünscht oder eine für ihn geeignete Teilhabe am Arbeitsleben. Es kann keinen Zwang zur Arbeit geben, eine Angebotsvielfalt ist notwendig. Nur eine von der WfbM getrennte Tagesförderstätte ermöglicht es auch altersbedingt aus Werkstätten ausgeschiedenen Rentnern, eine Tagesbetreuung außerhalb von Wohnheimen aufzusuchen. Ein Milieuwechsel von Wohnen und Tagesbetreuung führt in der Regel zu verbesserten Teilhabeleistungen, da Wohnheime zumeist weder die personelle noch räumliche Ausstattung eines eigenständigen FBB haben. Dies hat

inzwischen auch die Rechtsprechung anerkannt.¹³ Außerdem ermöglicht dies auch den nach § 136 Abs. 2 SGB IX werkstattunfähigen Personen eine Tagesbetreuung, die nicht in einem Wohnheim, sondern bei ihren Eltern oder im ambulant betreuten Wohnen leben.

X. These: Das SGB IX sollte um ein niedrighschwelliges Arbeitsangebot in Tagesförderstätten ergänzt werden

Aus all dem folgt, dass Art. 27 der UN-Behindertenrechtskonvention eine Erweiterung der Teilhabe am Arbeitsleben im SGB IX ohne Untergrenze erfordert. Danach sollten Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erbracht werden können, die weder zu einer Erwerbsfähigkeit nach § 33 SGB IX führen, noch zu einer wirtschaftlich verwertbaren Arbeitsleistung in einer WfbM, sondern als Komplexleistung mit einer sozialen Teilhabe nach § 55 SGB IX angeboten werden können sowie als Budget für Arbeit. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie fremdnützig sind: entweder als Teil einer für andere erbrachten Dienstleistung oder zur Herstellung eines von anderen zu nutzenden Produktes, ohne dass dies nach betriebswirtschaftlich gewinnorientierten Kriterien erfolgen muss. Die Tätigkeit muss regelmäßig über einen nicht unerheblichen Zeitraum hinaus erbracht werden.

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

¹² Den Gesetzesvorschlag finden Sie in der Infothek des Forums unter www.reha-recht.de.

¹³ LSG Sachsen, Beschl. v. 27.08.2009 – L 7 SO 25/09 B ER – FEVS 61(2010) S. 229.