



## Diskussionsforum Teilhabe und Prävention

Herausgegeben von:

**Dr. Alexander Gagel** & **Dr. Hans-Martin Schian**

in Kooperation mit:

**Prof. Dr. Wolfhard Kohte**

Martin-Luther-Universität  
Halle-Wittenberg

**Prof. Dr. Ulrich Preis**

Institut für Deutsches und  
Europäisches Sozialrecht,  
Universität zu Köln

**Prof. Dr. Felix Welti**

Hochschule Neubrandenburg

Januar 2008

### Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge im Recht der Teilhabe und Prävention  
– Diskussionsbeitrag Nr. 1/2008 –

### Die Rechtsgrundlagen der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (Teil 2)

*von Professor Renate Bieritz-Harder, Hamburg*

Im zweiten Teil Ihres Beitrags zu den bei Gewährung von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu beachtenden Regelungen, zeigt Professor Renate Bieritz-Harder auf, in welchen Vorschriften bzw. unter welchen Voraussetzungen ein Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben vorgesehen ist. Ein Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei auf der Frage, wann und aus welchen Gründen ein den Trägern in den Leistungsgesetzen häufig eingeräumter Ermessenspielraum in der Frage, ob eine Leistung gewährt wird, aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen derart eingeschränkt ist, dass nur noch eine Entscheidung, nämlich die Leistungsgewährung, rechtmäßig ist („**Ermessensreduktion auf Null**“).

Dargelegt wird weiterhin, dass eine wesentliche Voraussetzung für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben die Erreichbarkeit des in den gesetzlichen Regelungen zum Teil unterschiedlich ausgestalteten **Rehabilitationsziels** ist. Der Beitrag schließt mit Überlegungen dazu, dass im Geltungsbereich des SGB II und SGB III diese Ziele besonders stark **politischen Strömungen** unterworfen sind, die insbesondere momentan im **Widerspruch zur selbstbestimmten Teilhabe** und Ausschöpfung individuellen Leistungspotentials stehen.

Dr. Alexander Gagel  
Marcus Schian  
Dr. Hans-Martin Schian

Wir möchten Sie auch auf die Sammlung aller bisher erschienenen Diskussionsbeiträge im Internet unter [www.iqpr.de](http://www.iqpr.de) aufmerksam machen und Sie herzlich einladen sich an der Diskussion durch eigene Beiträge und Stellungnahmen zu beteiligen.

(Fortsetzung des Diskussionsbeitrags D 3-2007:)

## Die Rechtsgrundlagen der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

von Professor Renate Bieritz-Harder, Hamburg

### 2. Zur Frage des Anspruchs auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

Ob und wann ein behinderter Mensch einen Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben geltend machen kann, ist nicht Gegenstand des SGB IX sondern wird in den jeweiligen Spezialgesetzen geregelt.

#### 2.1 Leistungsgesetze, die einen Anspruch auf Rehabilitationsleistungen einräumen

Wenn die Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind, sehen die gesetzlichen Regelungen in folgenden Bereichen einen Anspruch auf berufliche Rehabilitationsleistungen vor: In der gesetzlichen Unfallversicherung durch **§ 26 Abs. 1 SGB VII**, im Zuständigkeitsbereich der Kriegsoferversorgung durch **§ 26 Abs. 1 BVG**, im Bereich der Jugendhilfe durch **§ 35a Abs. 1 SGB VIII** sowie im Bereich der Sozialhilfe für einen großen Teil der behinderten Menschen durch **§ 53 Abs. 1 Satz 1 SGB XII**.

#### 2.2 Der Regelungsbereich der gesetzlichen Rentenversicherung

Zwar steht nach dem Wortlaut des **§ 9 Abs. 2 SGB VI** im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung die Gewährung von beruflichen Rehabilitationsleistungen im **Ermessen der Rentenversicherungsträger**. Jedoch liegt hier eine bereits gefestigte Rechtsprechung des BSG vor, nach der das Ermessen hinsichtlich der Frage, ob überhaupt eine Rehabilitationsleistung gewährt werden soll, **im Regelfall „auf Null“ reduziert** ist, wenn die persönlichen und versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Gewährung gegeben sind. Das BSG begründet dies mit dem **Vorrang der Rehabilitationsleistungen** vor den Rentenleistungen.<sup>1</sup> Dieser Grundsatz ist sowohl im **§ 8 Abs. 2 SGB IX** wie auch im **§ 9 Abs. 1 Satz 2 SGB VI** geregelt.

#### 2.3 Die Regelungsbereiche der Bundesagentur für Arbeit

Nach dem Wortlaut der Regelungen der **§§ 97 ff. SGB III** entsteht nur mit Blick auf die „**besonderen Leistungen**“ ein **Rechtsanspruch** auf Gewährung. Die Gewährung von „**allgemeinen Leistungen**“ steht nach dem Wortlaut des § 97 Abs. 1 und des § 98 Abs. 1 SGB III im **Ermessen der Bundesagentur für Arbeit**. Es gibt hier **zwei Ausnahmen**: Auf den **Gründungszuschuss** (§ 57 SGB III) und die **Berufsausbildungsbeihilfe** (§ 59 SGB III) besteht auch für nicht behinderte Menschen ein Rechtsanspruch, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Das gilt selbstverständlich auch für behinderte Menschen. Die Gewährung anderer allgemeinen Leistungen liegt aber nach dem Wortlaut der §§ 97 Abs. 1, 98 Abs. 1 SGB III im Ermessen der Bundesagentur. Die Bundesagentur für Arbeit richtet sich in ihrer Gewährungspraxis nur nach dem Wortlaut der Regelungen. Eine gefestigte Rechtsprechung wie bei der gesetzlichen Rentenversicherung, nach der man hinsichtlich der Frage, ob

---

<sup>1</sup> BSGE, 157 (161); 66, 84 (85); 66, 87 (89 f.); 68, 167 (169); vgl. auch KassKomm-Niesel § 13 Rz 4 f. mit Hinweis auf BSG SozR 3 – 5765 § 10 Nr. 1 u. § 9 Rz. 9; Oppermann in: Spellbrink/Eicher, Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts § 5 Rz. 57.

überhaupt eine Leistung gewährt werden soll, bei Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen im Regelfall von einer Ermessensreduzierung auf Null ausgeht, gibt es nicht.

### 2.3.1 Reduziertes Ermessen bei den allgemeinen Leistungen

Wenden wir den Blick nun auf die allgemeinen Leistungen des § 100 SGB III: Auch hier lassen sich – wenn die Leistungsvoraussetzungen vorliegen – Argumente anführen, durch die bei der Frage, ob überhaupt eine Leistung gewährt werden soll, das Ermessen im Regelfall „auf Null“ reduziert wird.<sup>2</sup>

Im Regelungsbereich der BA gilt die allgemeine Regelung des **§ 8 Abs. 1 SGB IX**. Weder das SGB III noch das SGB II enthalten eine hiervon abweichende Regelung. § 8 Abs. 1 SGB IX lautet: *„Werden bei einem Rehabilitationsträger Sozialleistungen wegen oder unter Berücksichtigung einer Behinderung oder einer drohenden Behinderung beantragt oder erbracht, prüft dieser unabhängig von der Entscheidung über diese Leistungen, ob Leistungen zur Teilhabe voraussichtlich erfolgreich sind.“* **Sozialleistungen i.S.d. § 8 Abs. 1 SGB IX sind in erster Linie Geldleistungen. Hierzu gehören auch das ALG I und das ALG II.** Bei behinderten Menschen, die ALG II beziehen, und bei solchen, die neben dem ALG I ein aufstockendes ALG II beziehen, liegt ein **Leistungsbezug unter Berücksichtigung der Behinderung auf der Hand, wenn die betroffenen Personen auch die Voraussetzungen für die Gewährung eines Mehrbedarfs wegen der Behinderung erfüllen.**<sup>3</sup> Bei anderen behinderten Menschen wird man zumindest bei einer länger andauernden Arbeitslosigkeit von einem Leistungsbezug unter Berücksichtigung der Behinderung ausgehen können. Denn behinderte Menschen stoßen bei der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz bei Arbeitgebern häufiger auf Vorbehalte, wodurch ihnen der Zutritt zum Arbeitsmarkt deutlich erschwert wird.<sup>4</sup> Die BA ist somit verpflichtet zu prüfen, ob bei den genannten Leistungsbezieher(inne)n Rehabilitationsleistungen und damit auch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben voraussichtlich erfolgreich sein werden. Der Zweck des § 8 Abs. 1 SGB IX ist es, laufende Sozialleistungen dadurch zu mindern bzw. ganz überflüssig zu machen, dass sich ein behinderter Mensch mit Hilfe von geeigneten Rehabilitationsleistungen in die Lage versetzen kann, sein Leben selbstbestimmt und unabhängig von solchen laufenden Leistungen zu führen.<sup>5</sup> Kommt die BA bei einer **Prüfung nach § 8 Abs. 1 SGB IX zu dem Ergebnis, dass allgemeine Leistungen i.S.d. § 100 SGB III voraussichtlich mit Erfolg eine Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen** werden, so hat dies Einfluss auf den Ermessensspielraum, den der Wortlaut des § 97 Abs. 1, und des § 98 Abs. 1 SGB III einräumt. Das **Ermessen** hinsichtlich des „Ob“ der Gewährung ist dann im Regelfall **„auf Null“ reduziert**, es sei denn, es spräche im Einzelfall ein ebenso gewichtiger Grund dagegen. Die BA ist nicht berechtigt darauf zu verweisen, sie könne mit den gleichen finanziellen Mitteln, die sie gegebenenfalls für behinderte Menschen bereitstelle, wesentlich mehr nicht behinderte Menschen ohne weitere Vermittlungshemmnisse in den Arbeitsmarkt integrieren und somit sparsamer mit den Geldern umgehen. **Mit einer solchen Argumentation würde die BA behinderte**

---

<sup>2</sup> Vgl. auch Lauterbach in: Gagel, SGB III, § 97 Rz. 50; Niesel, SGB III, § 97 Rz. 7.

<sup>3</sup> So Mrozynski, SGB IX, Teil 1, § 8 Rz. 7; Haines, in: LPK-SGB IX, § 8 Rz. 6.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu Welti in: HK-SGB IX, 2. Aufl., § 8 Rz. 12 f., der eine Prüfpflicht der BA auch auf § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 5 SGB II stützt.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu auch die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 14/5074 zu § 8, S. 190.

**Menschen gerade wegen ihrer Behinderung benachteiligen.** Das ließe sich mit dem Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG nicht vereinbaren.

Ein **weiteres Argument ist die im SGB III selbst enthaltene Vorrang – Nachrangregelung hinsichtlich der allgemeinen und der besonderen Leistungen zur Teilhabe.** Behinderte Menschen, bei denen die allgemeinen Leistungen zum Erreichen des Rehabilitationsziels nicht ausreichen, haben einen Anspruch auf Gewährung der besonderen Leistungen, entweder an Stelle der allgemeinen Leistungen, oder ergänzend zu den allgemeinen Leistungen. Insbesondere im Fall eines Anspruchs auf besondere Leistungen, die die allgemeinen Leistungen ergänzen, wird deutlich, dass dann in der Regel das Ermessen auf Gewährung allgemeiner Leistungen reduziert ist. Andernfalls liefe auch der Anspruch auf die besonderen Leistungen ins Leere. Wird in der anderen Variante, in der die besonderen Leistungen die allgemeinen ersetzen, ein Antrag auf Gewährung besonderer Leistung mit der Begründung abgelehnt, das Eingliederungsziel könne auch mit allgemeinen Leistungen erreicht werden, so wird man hier eine Ablehnung auch dieser allgemeinen Leistungen nur im Ausnahmefall ermessensfehlerfrei begründen können.

### **3 Die Wechselbeziehung zwischen dem Rechtsanspruch und dem Ziel der Leistung**

Selbst wenn alle für die einzelnen Rehabilitationsträger geltenden Spezialgesetze bereits im Wortlaut einen Anspruch behinderter Menschen auf Rehabilitationsleistungen enthielten, würde er im Einzelfall nur dann relevant, wenn eine Rehabilitationsleistung „erforderlich“, „notwendig“ oder gar „unerlässlich“ ist, um das Eingliederungsziel zu erreichen. Das heißt, **das Ziel der Leistung wirkt auf die Entstehung des Anspruchs zurück.**

§ 33 Abs. 1 SGB IX enthält allgemeine Ziele: Die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zielen auf die Erhaltung, Verbesserung, Herstellung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Person und die Sicherung ihrer Teilhabe am Arbeitsleben ab. Insbesondere das Ziel der Sicherung der Teilhabe am Arbeitsleben bleibt hier offen und unkonkret. Unbestritten ist, dass eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt anzustreben ist. Für den Einzelfall muss konkretisiert werden, welche Tätigkeiten, welche Qualifikationsstufe und damit zusammenhängend welche Entlohnungsstufe angestrebt wird. Soll sich die betreffende Person auf einer oberen Berufsebene mit höherer gesellschaftlicher Anerkennung wieder finden? Oder soll eine Integration in die unteren Ebenen des Arbeitsmarktes als ausreichend angesehen werden? Nach der Formulierung des § 33 Abs. 1 SGB IX scheint hierfür die individuelle Leistungsfähigkeit der Person der Maßstab zu sein. Zur Konkretisierung des allgemeinen Ziels des SGB IX ist aber immer auch ein Blick in die jeweiligen Spezialgesetze notwendig. In den **Regelungen für die gesetzliche Unfall- und Rentenversicherung und im BVG** finden sich keine Modifizierungen des Integrationsziels. Auch aus den weiteren Zielsetzungen dieser Gesetze lassen sich keine anderen Füllungen des Ziels „Sicherung der Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ableiten. Das bedeutet, dass hier **die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Person unter Berücksichtigung ihrer Neigung das entscheidende Kriterium** für die Konkretisierung des Rehabilitationsziels ist. **Etwas anderes gilt für die Bundesagentur für Arbeit mit Blick auf das SGB III und das SGB II.** Das Ziel des § 97 Abs. 1 SGB III lässt sich in seinem Wortlaut kaum von dem allgemeinen Ziel des § 33 Abs. 1 SGB IX unterscheiden. Neben dem Ziel der Leistungen der §§ 97 ff. SGB III ist das für alle Leistungen geltende übergeordnete Ziel der Arbeitsförderungsleistungen zu berücksichtigen. Auch dieses bleibt sehr allgemein: Die Leistungen sind nach § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB III *„insbesondere darauf auszurichten, das*

Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen“.<sup>6</sup> § 1 Abs. 1 Satz 4 SGB III bestimmt weiter: „Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen“. Bei der **Konkretisierung des Ziels des § 97 Abs. 1 SGB III** müssen demnach die jeweils geltenden politischen Zielsetzungen der Bundesregierung berücksichtigt werden unter gleichzeitiger Beachtung der gegenwärtig geltenden gesetzlichen Regelungen. Ermöglicht wird solcher Spagat nicht zuletzt durch die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe in den jeweils relevanten Regelungen. Dennoch steht die BA vor einer schwierigen Aufgabe, denn die beschäftigungspolitischen Zielsetzungen sind in sich durchaus widersprüchlich.<sup>7</sup> Mit Blick auf behinderte Menschen richtet sich das beschäftigungspolitische Ziel, das die relevanten Regelungen des SGB IX durchzieht, auf eine **Integration behinderter Menschen in den Arbeitsmarkt auf allen seinen Ebenen, und dies entsprechend ihrer jeweils individuellen Leistungsfähigkeit und Neigung**, wie dies in gleicher Weise auch für nicht behinderte Menschen gilt. Die allgemeine beschäftigungspolitische Zielsetzung, wie sie spätestens mit dem Inkrafttreten des SGB II erkennbar geworden ist, gilt jedoch verstärkt der Förderung eines „Marktes für einfache Tätigkeiten“.<sup>8</sup> Diese politische Zielsetzung überlagert gegenwärtig das zuerst genannte Ziel. Die Pflicht der BA zur Förderung behinderter Menschen wird somit durch die allgemeinen Ziele des SGB III relativiert.

Noch deutlicher wird die Relativierung der Förderungspflicht der BA bei behinderten Menschen, die unter den Regelungsbereich des **SGB II** fallen. Hier wird die Zielsetzung des § 97 Abs. 1 SGB III, auf die § 16 Abs. 1 Satz 3 SGB II verweist, durch die allgemeine Zielbestimmung des § 3 Abs. 1 Satz 1 SGB II deutlich modifiziert. **Rehabilitationsleistungen kommen hier nur in Betracht, soweit sie „zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit erforderlich sind“.** Das vorrangig anzustrebende Ziel des SGB II ist die völlige Beseitigung der Hilfebedürftigkeit. Der Programmsatz des § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 5 SGB II, die Leistungen so auszurichten, dass behindertenspezifische Nachteile überwunden werden, wird nur innerhalb dieses Rahmens relevant. Ist das oberste Ziel des § 3 Abs. 1 Satz 1 SGB II - die Beseitigung der Hilfebedürftigkeit - erreicht, entfallen weitere Leistungen nach dem SGB II. Die Zielbestimmung der Vermeidung der Hilfebedürftigkeit wird bei der Anwendung des SGB II nicht relevant, denn nur Personen, die bereits hilfebedürftig geworden sind, können nach dem SGB II anspruchsberechtigt sein.

Wie für nicht behinderte Menschen auch gilt zugleich der Grundsatz, dass grundsätzlich jede Arbeit zumutbar ist, es sei denn, eine der Fallgestaltungen des § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 SGB II liegt vor. Nach § 10 Abs. 3 SGB II wird dieser Grundsatz auf alle Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit entsprechend angewendet, somit auch auf die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. **Die Möglichkeit des Ausschöpfens der individuellen Leistungsfähigkeit, der möglichst selbstbestimmten Entwicklung im Bereich des Arbeitslebens tritt hier völlig zurück.**

<sup>6</sup> Auch *Niesel* versteht die Zielsetzung des § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB III als „eines der Hauptziele“ (vgl. *Niesel*, SGB III, 3. Aufl., § 1 Rz. 2).

<sup>7</sup> Vgl. auch *Zahn* in: Schönfelder/Kranz/Wanka, Sozialgesetzbuch III, 3. Aufl., § 1 Rz. 39, der von einem „Zielkonflikt“ spricht.

<sup>8</sup> Die Formulierung stammt nach einem Bericht der Ostfriesenzeitung vom 19. August 2005, S. 2 allerdings nicht von einem Mitglied der Bundesregierung, sondern vom Hartz IV-Ombudsmann Kurt Biedenkopf.



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