

– Fachbeitrag A5-2016 –

15.12.2016

Zumutbarkeitsgrenzen für die tägliche Fahrzeit in die Werkstatt für behinderte Menschen¹

*Von Prof. Dr. Katja Nebe und Helga Ulmer,
beide Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*

I. Sachverhalt

Aus der Praxis wurde die Frage nach den zumutbaren Höchstgrenzen für die täglichen Fahrzeiten zwischen Werkstatt und Wohnung gestellt.² Im konkreten Fall ist ein behinderter junger Mann in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) beschäftigt. Er fährt mit dem Werkstattbus. Für die Hinfahrt benötigt der Bus 45 Minuten und für die Rückfahrt 45 bis 60 Minuten. Ein PKW braucht für die einfache Fahrt 15 Minuten. Der junge Mann wird als Erster abgeholt und als Letzter nach Hause gebracht. Einen Wechsel der Fahrtroute, z. B. monatlich oder halbjährlich, lehnt der Betriebsleiter ab. Dreizehn Jahre wurde der junge Mann in einer je halbstündlichen Fahrt hin und zurück gefahren; nach einem Wechsel der Betriebsleitung wurde die Fahrtroute geändert. Nun nimmt der Bus eine Route durch die Stadt mit ca. 13 Ampeln, während zuvor auf der alten Route keine Ampeln waren. Die Betriebsleitung hat die neue Route als wirtschaftlicher begründet, die Wirtschaftlichkeit aber nicht definiert. Der junge Mann möchte die langen Wegezeiten nicht länger hinnehmen und ist zunehmend weniger motiviert, in der Werkstatt zu arbeiten. Er fragt nach Möglichkeiten, den für ihn unbefriedigenden Zustand zu ändern.

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag A5-2016 in der Kategorie A: Sozialrecht veröffentlicht; Zitiervorschlag: Nebe/Ulmer: Zumutbarkeitsgrenzen für die tägliche Fahrzeit in die Werkstatt für behinderte Menschen; Beitrag A5-2016 unter www.reha-recht.de; 15.12.2016.

² Vgl. Kommentar von Frau/Herrn Fuchs auf den Beitrag Nebe B15-2015.

II. Rechtliche Würdigung

1. Werkstattvertrag

a) Rechtsgrundlage – § 13 Werkstättenverordnung (WVO)

Behinderte Menschen, die im Arbeitsbereich einer Werkstatt beschäftigt werden, stehen zu dieser meist in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis und schließen mit der Werkstatt einen Werkstattvertrag, §§ 138 Abs. 3 Sozialgesetzbuch IX (SGB IX), 13 WVO. Vom Vorliegen eines solchen Werkstattvertrages wird auch hier ausgegangen. In § 8 Abs. 4 WVO ist geregelt, dass die Werkstatt einen Fahrdienst organisieren muss. Diese Pflicht soll den Werkstattbeschäftigten direkt zu Gute kommen; sie begründet damit zugleich eine Nebenpflicht im Rahmen des Werkstattvertrages und ist somit von der Werkstatt auch gegenüber dem Werkstattbeschäftigten direkt geschuldet. Über die nähere qualitative Ausgestaltung des Fahrdienstes besagt § 8 Abs. 4 WVO nichts.

Anhaltspunkte für die Qualität können sich jedoch aus § 8 Abs. 3 WVO ergeben. Danach muss das Einzugsgebiet der WfbM so bemessen sein, dass die Werkstatt für behinderte Menschen mit öffentlichen oder sonstigen Verkehrsmitteln in zumutbarer Zeit erreichbar ist. Die Zumutbarkeitsgrenze für den Einzugsbereich lässt sich, da insoweit von vergleichbaren Schutzzweckerwägungen ausgegangen werden kann, auf den von der Werkstatt zu betreibenden Fahrdienst übertragen. Der Fahrdienst muss also so eingerichtet sein, dass er die Werkstattbeschäftigten in zumutbarer Zeit zwischen Wohnung und Werkstatt befördert.

b) Was heißt Zumutbarkeit konkret?

Was nun konkret zumutbar ist, lässt sich aus der WVO nicht ablesen. Konkrete rechtliche Anhaltspunkte zur maximalen Dauer der täglichen Fahrzeit sind nicht geregelt. Die Zumutbarkeit ist als unbestimmter Rechtsbegriff in beiden Rechtsquellen nicht näher konkretisiert. Sie muss daher nach übergeordneten rechtlichen Prinzipien determiniert werden. Zugleich ist nach untergesetzlichen Maßstäben zu suchen.

aa) Untergesetzliche Ausgestaltung der WVO

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) sieht laut ihren Werkstattempfehlungen eine An- und Abfahrtszeit von mehr als 45 Minuten je Fahrt regelmäßig als nicht mehr zumutbar an, wobei die örtlichen Gegebenheiten im Einzelfall zu einer anderen Beurteilung führen können.³ Dieselben Maßstäbe befürwortet die Kommentarliteratur.⁴ Teilweise wird auch die Dauer von einer Stunde je Fahrt für zumutbar erachtet.⁵ Hiernach wäre im konkreten Fall zumindest die Rückfahrt mit einer Dauer von 45 bis 60 Minuten schon als nicht mehr zumutbar anzusehen.

³ WE-BAGüS Nr. 3.4.3 Abs. 4, Stand Mai 2013.

⁴ So Knittel, SGB IX Kommentar, 9. Aufl., § 137 Rn. 11.

⁵ Neumann/Pahlen/Majerski-Pahlen, SGB IX, 12. Aufl., § 8 WVO Rn. 2.

bb) Zumutbarkeit im Einzelfall

(1) Persönlichkeitsschutz

Die im Regelfall als Höchstgrenze benannten 45 Minuten je einfacher Fahrt besagen wiederum nicht, ob nicht im Einzelfall die Ausreizung der 45 Minuten dennoch unzumutbar ist. Die Frage stellt sich hier vor allem deshalb, weil es vor der Änderung der Fahrtroute örtlich möglich war, dass der Werkstattbeschäftigte innerhalb von 30 Minuten jeweils zur Werkstatt und nach Hause gefahren wurde. Mit einem PKW sind sogar 15 Minuten realistisch.

Fahrzeiten gehen zu Lasten von Freizeit und Familienzeit. Deutschland schützt diese Bereiche durch Artikel (Art.) 6 Abs. 1, 2 Abs. 1 i. V. m. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Im Hinblick auf behinderte Menschen sind diese grundrechtlich geschützten Positionen im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) auszulegen. So stellt Art. 22 Abs. 1 S. 1 UN-BRK klar, dass jeder willkürliche oder rechtswidrige Eingriff in das Privatleben und die Familie verboten ist. Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 lit. b) UN-BRK, dass auch bei Vorliegen einer Behinderung keinesfalls eine Freiheitsentziehung gerechtfertigt ist.

Die geänderte Organisation des Fahrdienstes hat die langjährig praktizierten Fahrzeiten von 30 auf 45 bzw. 60 Minuten ausgedehnt. Dies entspricht um 50 bzw. 100% verlängerten Beförderungszeiten zwischen Wohnung und Werkstatt, die sich zum Nachteil des jungen Mannes auswirken, indem sie seine Frei- und Familienzeit verkürzen. Der Fahrdienst muss jedoch grund- und völkerrechtskonform ausgestaltet werden. Das heißt, ein Eingriff in die geschützten Bereiche bedarf mindestens einer sachlichen Begründung. Dass die Änderung aufgrund örtlicher Gegebenheiten notwendig war, ist nicht zu erkennen.

(2) Wirtschaftlichkeitsaspekte

Eine Rechtfertigung könnte sich aus § 8 Abs. 3, 4 WVO nur dann ergeben, wenn die Norm eine konkrete gesetzliche Regelung zu einer qualitativen Ausgestaltung des Fahrdienstes enthielte. Diese müsste auch die Ausreizung der einzelnen Fahrten auf bis zu 45 Minuten unter reinen Wirtschaftlichkeitsaspekten gestatten. Eine solche Regelung enthält die Norm jedoch nicht. Vielmehr besagt § 8 Abs. 3 WVO, dass lediglich die örtlichen Gegebenheiten eine Maßgabe für die Ausgestaltung des Fahrdienstes darstellen und wirtschaftliche Aspekte lediglich bei einem Wohnort außerhalb des Einzugsgebiets eine Rolle spielen können.

Allerdings können wirtschaftliche Überlegungen aufgrund von § 4 Abs. 1 SGB IX die Einschränkung von Persönlichkeitsrechten rechtfertigen, denn Leistungen zur Teilhabe dürfen nur die notwendigen Sozialleistungen umfassen. Wirtschaftliche Aspekte könnten dann eine Rolle spielen, wenn sich der Wohnsitz des Werkstattbeschäftigten außerhalb des Einzugsgebiets befindet. Im vorliegenden Fall wird jedoch davon ausgegangen, dass sich der Wohnsitz des Werkstattbeschäftigten innerhalb des Einzugsgebiets der Werkstatt befindet.

Damit bleibt nur, dass mit der geänderten Route die Aufwendungen für den Busbetrieb gesenkt werden konnten. Dies allein reicht nicht, die maximale Zumutbarkeitsgrenze auszuschöpfen. Zum einen ist das Ziel der Reha-Leistungen gefährdet, wenn wegen intensiver Wegezeiten die Motivation für die Werkstattbeschäftigung gefährdet wird. Deutlicher wiegt jedoch, dass die grundrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit auch behinderte Menschen vor unnötig langen täglichen Wegezeiten schützt.⁶ Allein aus monetären Gründen können nicht die passiven Transportzeiten bis zum je nach örtlicher Gegebenheit maximal Zumutbaren ausgereizt werden.

(3) Gleichbehandlung aller Werkstattbeschäftigten – Rotationspflicht

Falls sich dennoch im Einzelfall die neue und längere Route als noch zumutbar begründen ließe, bleibt dennoch die Frage, ob nicht durch Rotationsverfahren ein gewisser Ausgleich zwischen den verschiedenen Werkstattbeschäftigten und Fahrdienstnehmern hergestellt werden kann. Gäbe es theoretisch eine ausgleichende Gestaltungsmöglichkeit, dann hat der junge Mann auch einen Anspruch aus dem Werkstattvertrag, dass diese Gestaltungsoption nach billigem Ermessen der Werkstatt ausgeübt wird.

Der Anspruch ergibt sich als Nebenpflicht aus dem Werkstattvertrag. Der Werkstattvertrag unterliegt als arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis auch den Regeln des allgemeinen Schuldrechts. In § 241 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ist geregelt, dass der Schuldner, hier also die Werkstatt, zur Rücksicht auf die Rechte, Rechtsgüter und Interessen des anderen Teils verpflichtet ist. Hieraus ergeben sich Schutzpflichten, die sich auch auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht erstrecken.⁷ Gleiches ergibt sich aus § 36 SGB IX. Ebenso schützt § 242 BGB in Form ergänzender Auslegung der Nebenpflicht in Verbindung mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht davor, dass ein Vertragspartner ungewöhnlich stark belastet wird, indem der andere Vertragspartner seine strukturelle Überlegenheit ausnutzt.⁸

Die Werkstatt würde ihrer Schutzpflicht, das allgemeine Persönlichkeitsrecht zu wahren, zuwiderhandeln, würde sie den Tourenplan stets einseitig zu Lasten eines Einzelnen aufstellen. „Zumutbar“ heißt zwar, dass der Werkstattbetreiber einen Gestaltungsspielraum hat, im Rahmen dessen er aber gegenüber seinen Beschäftigten zumindest dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz unterliegt. Damit kann von ihm zumindest erwartet werden, dass er Rotationssysteme organisiert.

Die vom Werkstattleiter angeführten, aber nicht spezifizierten wirtschaftlichen Gesichtspunkte konterkarieren das Ziel, den behinderten jungen Mann in Arbeit einzugliedern. Es ist nicht ersichtlich, weshalb gerade in Anbetracht des zufällig ungünstig gelegenen Wohnorts des jungen Mannes ein Rotationssystem durch den Werkstattbetreiber nicht organisiert werden kann. Vielmehr sind hier ausschließlich die örtlichen Gegebenheiten in die Organisation des Fahrdienstes miteinzubeziehen und zwar auch in der Form, dass

⁶ Quambusch ZFSH/SGB 2009, 139, 142.

⁷ Vgl. ähnlich LSG Sachsen-Anhalt, 28.04.2016, L 8 SO 24/14, juris Rn. 52.

⁸ Vgl. BVerfG NJW 94, 36.

der junge Mann beispielsweise in einem zeitlich eng bemessenen regelmäßig wiederkehrenden Rhythmus als Letzter von zu Hause abgeholt und als Erster wieder nach Hause befördert wird. Zumindest jedoch weist der Umstand, dass eine Beförderung des jungen Mannes in jüngerer Vergangenheit auch unter örtlich günstigeren Beförderungsbedingungen stattgefunden hat, darauf hin, dass dies auch künftig möglich ist und dass zudem ein Rotationssystem oder der Einsatz eines weiteren Werkstattbusses durch den Werkstattbetreiber organisiert werden kann.

(4) Mitwirkung des Werkstattbeschäftigten

Die Werkstatt hat dem Werkstattbeschäftigten gem. § 14 WVO ferner eine angemessene Mitwirkung zu ermöglichen in den die Interessen der Werkstattbeschäftigten erfassten Bereichen, die weit auszulegen sind.⁹ Im Rahmen dieser Beteiligung i. V. m. § 13 Abs. 1 WVO ist eine Mitwirkung an der Fahrplanausgestaltung möglich, bspw. durch Festlegung von Rotationssystemen, um den Gleichbehandlungsgrundsatz zu wahren. In der Literatur wird § 14 WVO zwar nicht als echter Rechtsanspruch des Werkstattbeschäftigten angesehen.¹⁰ Allerdings stärkt die gesetzlich normierte Mitwirkungspflicht deutlich die auch auf den Persönlichkeitsschutz und die Gleichbehandlung gerichtete Schutzpflicht (siehe oben unter (3)). Eine einseitige Regelung des Fahrdienstes, die ohne sachlichen Grund stets ein und dieselbe Person benachteiligt, lässt sich mit der Mitwirkungspflicht nicht vereinbaren.

2. Kollektive Mitwirkung – der Werkstatttrat

Des Weiteren lässt sich der konkrete Fall auch kollektivrechtlich bewältigen. Zuvor stellt sich dafür allerdings die Frage, ob im konkreten Fall ein Werkstatttrat besteht.

Existiert ein Werkstatttrat, so hat dieser gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2 Werkstattmitwirkungsverordnung (WMVO) ein Mitwirkungsrecht bei der Regelung des Fahrdienstes. Das bedeutet, die Werkstatt muss den Werkstatttrat nach § 5 Abs. 3 WMVO darüber rechtzeitig, umfassend und angemessen unterrichten sowie vor Durchführung der Maßnahme anhören. Zwar bestehen für die arbeitnehmerähnlichen Beschäftigten in der Werkstatt bzw. für den Werkstatttrat keine echten Mitbestimmungsrechte und die Werkstatt bedarf nicht der Zustimmung des Werkstatttrats für ihre Entscheidung.¹¹ Soweit Unterrichtung und Anhörung allerdings nicht zum Einvernehmen geführt haben, hat der Werkstatttrat die Möglichkeit, die Vermittlungsstelle anzurufen. Falls diese fristgemäß einen Einigungsvorschlag beschließt, muss die Werkstatt diesen berücksichtigen und über die Änderung der Fahrtroute gem. § 6 Abs. 3 WMVO neu entscheiden.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund stellen sich im konkreten Fall folgende weitere Fragen: Gibt es einen Werkstatttrat in der betroffenen Werkstatt? Hat die Werkstatt den Werkstatttrat über die Änderung der Fahrtroute rechtzeitig, umfassend und angemessen

⁹ Cramer, Werkstatt für behinderte Menschen, WVO § 14 Rn. 7.

¹⁰ Dagegen z. B. Cramer, Werkstatt für behinderte Menschen, WVO § 14 Rn. 8.

¹¹ Cramer, Werkstatt für behinderte Menschen, WMVO § 5 Rn. 18; Knittel, SGB IX Kommentar, 9. Aufl., § 139 Rn. 13.

unterrichtet? Fand eine (erwünschte) Anhörung des Werkstattrats vor Änderung der Fahrtroute statt?

Sind andere Formen der Mitwirkung zwischen Werkstatttrat und Werkstattleitung vereinbart worden? Im Rahmen seiner Mitwirkungsrechte muss der Werkstatttrat auch die Persönlichkeitsrechte der Einzelnen beachten (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) WMVO).

3. Verantwortlichkeit des Rehabilitationsträgers

Die hier aufgeworfene Frage nach der Güte von Fahrdiensten berührt natürlich auch das Rechtsverhältnis des behinderten Menschen zum zuständigen Rehabilitationsträger, denn dieser muss gem. § 1 SGB IX alle Leistungen, die zur gleichberechtigten Teilhabe erforderlich sind, bereitstellen. Gem. § 17 Abs. 1 S. 2 SGB IX bleibt der Sozialhilfeträger als zuständiger Rehabilitationsträger für die Ausführung der Leistung zuständig. Dies gilt insbesondere auch für die Fahrdienstleistung.¹² Danach sollte der junge Mann von seinem zuständigen Reha-Träger, vermutlich dem Sozialhilfeträger, verlangen, dass dieser auf den Träger der Werkstatt einwirkt, damit die Werkstatt einen Fahrdienst einrichtet/organisiert, der zu zumutbaren Bedingungen befördert. Denkbar wäre, im Wege einer einstweiligen Anordnung beim Sozialgericht gem. § 86b Abs. 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG) zu beantragen, die Transportbedingungen zumutbar zu gestalten.¹³ Die Erfolgsaussichten hängen aber davon ab, inwieweit hier bei Ausübung des Gestaltungsspielraums die Grenzen der Zumutbarkeit überschritten worden sind.

In der Literatur ist als Alternative zu unzumutbaren Fahrdiensten die Selbstvornahme, z. B. Beförderung durch die Eltern, und eine Erstattung der entstandenen Aufwendungen diskutiert worden. Eine Erstattung im Wege von § 15 SGB IX kommt nicht in Betracht, denn § 15 Abs. 1 S. 5 SGB IX nimmt die Sozialhilfeträger von dieser Erstattungspflicht aus. In der Literatur wird daher Erstattung der Fahrtkosten wegen Selbstvornahme im Wege der Geschäftsführung ohne Auftrag diskutiert. Anspruchsgrundlage wäre dann §§ 677, 683 S. 1, 670 BGB. Allerdings ist ein solches Vorgehen mit großer Rechtsunsicherheit verbunden und daher nicht empfehlenswert. Der Rückgriff auf einen Ersatz im Wege der Geschäftsführung ohne Auftrag ist vor allem auch deswegen schwierig und nicht zu raten, weil die Werkstättenempfehlungen der überörtlichen Träger der Sozialhilfe die Übernahme von Fahrtkosten vorsehen, sofern die Benutzung eines eigenen Kraftfahrzeuges oder eines von Angehörigen notwendig ist.¹⁴ Im Wege eines Antrages auf Fahrtkostenübernahme gegenüber dem Sozialhilfeträger ließe sich klären, ob die Fahrten mit dem eigenen Fahrzeug notwendig sind, weil die Beförderung mit dem Werkstattbus unzumutbar ist.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

¹² Quambusch ZFSH/SGB 2009, 139, 140.

¹³ Dazu Quambusch ZFSH/SGB 2009, 139, 140.

¹⁴ WE-BAGüS, Nr. 10.4.7 lit. b) Abs. 5, Stand Mai 2013.