

Forum B

Schwerbehinderten- und Arbeitsrecht, betriebliches Eingliederungsmanagement
– Diskussionsbeitrag Nr. 7/2015 –

29.04.2015

Anspruch auf Arbeitsassistenz in einer Werkstatt für behinderte Menschen

Anmerkung zu LSG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 27.11.2014 – L 2 AL 41/14 B ER

von Dr. Sabine Wendt, Rechtsanwältin, Marburg

I. Thesen der Autorin

1. **Art. 27 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verschärft die Vorgaben für die Aufnahmeverpflichtung der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM). Der zuständige Reha-Träger hat gegenüber der WfbM eine Interventionspflicht, geeignete Beschäftigungsbedingungen zur Durchsetzung von Aufnahmeansprüchen zu ermöglichen.**
2. **Ist die WfbM nicht in der Lage, eine bedarfsgerechte 1:1-Betreuung im Eingangs- und Berufsbildungsbereich aus ihrem Personal zur Verfügung zu stellen, kann der Aufnahmeberechtigte dafür eine Arbeitsassistenz nach § 33 Abs. 8 Nr. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) IX beanspruchen.**

II. Wesentliche Aussagen der Entscheidung

1. **Eine Arbeitsassistenz nach § 33 Abs. 8 Nr. 3 SGB IX kann auch für einen Arbeitsplatz in einer WfbM für den Eingangs- und den Berufsbildungsbereich geleistet werden.**
2. **Eine Förderung im Berufsbildungsbereich durch Arbeitsassistenz kommt nur dann in Betracht, wenn prognostisch nicht ausgeschlossen ist, dass im anschließenden Arbeitsbereich eine Weiterbeschäftigung mit dem dort vorgesehenen Personalschlüssel möglich ist.**

III. Sachverhalt

Die 1995 geborene schwerstbehinderte Antragstellerin ist geh- und stehunfähig nach einer infantilen Zerebralparese mit spastischer Lähmung beider Arme und Beine. Sie hat eine Sehbehinderung, benötigt Hilfe beim Essen und Toilettengang, auf einfachem Niveau ist ein Sprachverständnis vor-

handen. Sie erhielt eine schulische Ausbildung am Landesbildungszentrum für Körperbehinderte in H. und beehrte danach Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben von der Arbeitsagentur, der Antragsgegnerin. Diese holte eine arbeitsmedizinische Stellungnahme ein, die die Aufnahme in eine WfbM befürwortete. Daraufhin stellte die Antragstellerin einen Antrag auf Leistungen nach § 40 SGB IX, der von der Arbeitsagentur befürwortet wurde. Die Arbeitsagentur wandte sich daraufhin an das Integrationsamt und informierte dieses über einen Antrag auf Arbeitsassistenz der Antragstellerin für das Eingangsverfahren und den anschließenden Berufsbildungsbereich. Die Arbeitsagentur verwies auf eine Verwaltungsabsprache über die Gewährung von begleitenden Hilfen im Arbeitsleben nach dem zweiten Teil des SGB IX im Verhältnis zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und bat um Prüfung und Ausführung der Assistenzleistung. Dies wurde von dem Integrationsamt für die Dauer von drei Monaten für das Eingangsverfahren mit einem Zuschuss von 5.382 Euro bewilligt. Es wurde dabei von einem arbeitstäglichen Unterstützungsbedarf von mindestens sieben Stunden für die Arbeitsassistenz ausgegangen. Die Arbeitsagentur bewilligte für diese Zeit ein Ausbildungsgeld von 63 Euro, die Lehrgangskosten für die WfbM sowie technische Arbeitshilfen (einen PC mit Spezialsoftware und einen Therapiestuhl). Die Antragstellerin wurde nach einem vorausgegangenem Praktikum in das Eingangsverfahren aufgenommen. Im Protokoll des Fachausschusses der WfbM wurde eine Aufnahme der Antragstellerin in den Berufsbildungsbereich befürwortet. Die Arbeitsagentur verwies jedoch darauf, dass die Bewilligung ohne Assistenzleistung erfolgte, insoweit wurde auch kein Antrag bei dem Integrationsamt gestellt. Sie bewilligte lediglich die Lehrgangskosten und das Ausbildungsgeld für den Berufsbildungsbereich. Im Eingliederungsplan nach Abschluss des

Eingangsverfahrens wird die Weiterführung im Berufsbildungsbereich für das erste Jahr empfohlen. Mit Hilfe der Arbeitsassistenz könne die Antragstellerin Arbeitsanweisungen verstehen und umsetzen. Von dieser lerne sie auch den Umgang mit den ihr zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen. Sie sei motiviert und komme gern in die WfbM, auch wenn ihr die Umstellung auf neue Aufgaben schwer falle. Sie erhielt hierfür weiterhin eine siebenstündige Arbeitsassistenz, die von der WfbM vorfinanziert wurde. In diesem Zeitraum legte die Antragstellerin gegen die Ablehnung der Arbeitsassistenz durch die Arbeitsagentur Widerspruch ein und beantragte beim Sozialgericht (SG) Halle eine einstweilige Anordnung. Dieser Antrag wurde vom SG Halle abgelehnt.¹ Die Antragstellerin habe keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Da sie ohne Arbeitsassistenz nicht in der Lage sei, den Berufsbildungsbereich zu absolvieren, sei sie nicht werkstattfähig. Dagegen legte die Antragstellerin Beschwerde ein. Die Antragsgegnerin verwies darauf, dass die WfbM für die Betreuung aufzukommen habe, mit der ein Kostensatz für besonders betreuungsintensive Personen ausgehandelt worden sei. Ein Anspruch auf Arbeitsassistenz sei daneben nicht zu bewilligen, da die Antragstellerin nicht werkstattfähig sei, wenn sie mit dem Betreuungsangebot der WfbM kein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen könne. Letztlich versuche die WfbM durch die Arbeitsassistenz einen Zuschlag für eine erhöhte Betreuung durchzusetzen. Der Sozialhilfeträger sah keine eigene Zuständigkeit für eine Aufnahme in den Förder- und Betreuungsbereich nach § 136 Abs. 3 SGB IX.

In dem Erörterungstermin bestätigte eine Mitarbeiterin der WfbM eine deutliche Steigerung der Leistungsfähigkeit der Antrag-

¹ SG Halle, Beschl. v. 06.08.2014 – S 5 AL 195/14 ER.

stellerin. Es sei jedoch noch nicht absehbar, ob und wann sie auch ohne Arbeitsassistenz arbeiten könne.

IV. Die Entscheidung

Das Landessozialgericht (LSG) Sachsen-Anhalt hielt die Beschwerde für zulässig und überwiegend begründet. Das Rechtsschutzbegehren der Antragstellerin sei als Regelungsverfügung nach § 86b Abs. 2 S. 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG) anzusehen. Sie habe einen Anordnungsgrund für den geltend gemachten Anspruch erst zu einem späteren Zeitraum glaubhaft gemacht. Bis dahin sei die Arbeitsassistenz von der WfbM vorfinanziert worden, so dass insoweit keine vorläufige Regelung getroffen werden müsse, sondern die Entscheidung im Hauptsacheverfahren abgewartet werden könne. Auch der Anordnungsanspruch sei glaubhaft gemacht worden. Nach summarischer Prüfung bestehe ein Anspruch auf Kostenübernahme für die Arbeitsassistenz jedenfalls bis zum Ablauf des ersten Berufsbildungsjahres. Die Antragstellerin sei gemäß § 42 SGB IX zuständig für diese Leistung nach § 40 SGB IX i. V. m. §§ 112 Abs. 1, 117 Abs. 2 SGB III. Für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gelte der Leistungskatalog des § 33 SGB IX, der nach Abs. 8 Nr. 3 die Kosten der notwendigen Arbeitsassistenz als sonstige Hilfe vorsehe. Eine solche Arbeitsassistenz könne auch für einen Arbeitsplatz in einer WfbM in Anspruch genommen werden.² Es handele sich um einen Arbeitsplatz, den der behinderte Mensch in der WfbM wahrnehme, wenn auch nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwar stehe eine dauerhaft notwendige Arbeitsassistenz einer Werkstattfähigkeit i. S. d. § 136 Abs. 2 SGB IX entgegen.³ Der Bezugspunkt sei je-

doch die Beurteilung des Erbringens eines Mindestmaßes an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung im Arbeitsbereich der WfbM. Daher sei eine maximale Förderung durch Teilhabeleistungen auch mit der Arbeitsassistenz bis zum Abschluss des Berufsbildungsbereichs möglich, sofern nicht von vornherein prognostisch ausgeschlossen sei, dass ein ausreichendes Arbeitsvermögen auch für den Arbeitsbereich erlangt werden könne. Es dürfe nicht ausgeschlossen sein, später im Arbeitsbereich unter dem dort üblichen Personalschlüssel das geforderte Mindestmaß Arbeitsleistungen zu erbringen. Diese Voraussetzungen erfülle die Antragstellerin nach summarischer Prüfung. Dies ergebe sich aus dem Bericht der betreuenden Mitarbeiterin der WfbM von einem verbesserten Arbeitsvermögen der Antragstellerin, die zwar starke motorische Einschränkungen habe, aber kommunikationsfähig und teamfähig sei. Sie könne sich Arbeitsaufträge merken, Kritik annehmen und sei sehr leistungsbereit. Auch der ärztliche Dienst der Arbeitsagentur habe die Antragstellerin für werkstattfähig gehalten. Hinsichtlich der Prognose einer Werkstattfähigkeit seien die Menschenwürde, das Sozialstaatsgebot sowie das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes zu beachten, ebenso Art. 27 UN-BRK. Daraus sei das gleiche Recht von behinderten Menschen auf Arbeit abzuleiten, so dass im konkreten Fall im Berufsbildungsbereich ausgetestet werden müsse, ob der behinderte Mensch einen Arbeitsplatz in der WfbM erreichen könne. In Bezug auf die Höhe des notwendigen Assistenzbedarfs sei eine vollständige Aufklärung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nicht möglich. Dies bedürfe eines erneuten Gutachtens über die Wirkung der Assistenz auf das Leistungsvermögen der Antragstellerin. Dabei müssten pflegerische Leistungen (bei Toilettengängen und Essen) außer Acht bleiben, da sie nicht zu der Leistung der Arbeitsassistenz zählten. Daher sei eine Fol-

² Ebenso das LSG Niedersachsen-Bremen, Urt. v. 23.09.2014 – L 7 AL 56/12, ZfSH/SGB 2015, 51.

³ LSG Bayern, Urt. v. 23.05.2012 – L 10 AL 8/11.

genabwägung zu treffen, ob ein Abwarten des Hauptsacheverfahrens zu drohenden schweren und unzumutbaren Nachteilen führen würde. Die Folgen des Abbruchs des Berufsbildungsbereichs ohne Arbeitsassistenz würden die Möglichkeiten der Antragstellerin, in der WfbM in Arbeit eingegliedert werden zu können, deutlich vermindern. Der Abschluss des ersten Jahres des Berufsbildungsbereichs stelle eine Zäsur da, nach der erneut die Entwicklung der Antragstellerin einzuschätzen sei und sich der Assistenzbedarf möglicherweise verringern könnte. Daher werde die zugesprochene Leistung auf diesen Zeitpunkt beschränkt. Durch ein dann einzuholendes Gutachten bestehe eine erweiterte Tatsachengrundlage für eine Entscheidung der Arbeitsagentur. Dies entspreche auch der Empfehlung der WfbM im Fachausschuss. Die grundsätzliche Klärung der Frage, ob im Berufsbildungsbereich eine Arbeitsassistenz in Anspruch genommen werden könne, müsse der Feststellung im Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben.

V. Würdigung/Kritik

Die Entscheidung des LSG verdient Zustimmung und ist von großer praktischer Bedeutung. Insbesondere **autistisch behinderte Menschen** sind häufig nur mit einer ihnen persönlich vertrauten Assistenzkraft in der Lage, eine Arbeitsleistung zu erbringen.⁴ Dies gilt insbesondere für Personen mit einem Bedarf an sog. „Gestützter Kommunikation“, wie die Klägerin im Verfahren vor dem LSG Niedersachsen-Bremen.⁵ Diese konnte nicht sprechen, aber mit ihrem PC kommunizieren, wenn eine Assistenzkraft neben ihr saß und sie leicht berührte. Mit dieser Hilfe

⁴ Frese, Arbeit für Menschen mit Autismus, Das Recht auf persönliche Assistenz, BAG Unterstützte Beschäftigung (Hrsg.), Impulse 2/2014, S. 28 ff.

⁵ LSG Niedersachsen-Bremen, Urt. v. 23.09.2014 – L 7 AL 56/12, ZfSH/SGB 2015, 51.

hatte sie zunächst nach einem Realschulabschluss in dem Betrieb ihres Vaters in einem Container ohne störende Umgebung Büroarbeiten erledigen können. Als sie diese Tätigkeit aufgeben musste, blieb ihr von Seiten der Arbeitsverwaltung nur die Empfehlung einer Tätigkeit in einer WfbM. Dort hätte sie im Förder- und Betreuungsbereich nach § 136 Abs. 3 SGB IX zwar Anspruch auf eine solche 1:1-Betreuung gehabt, nicht aber im Arbeitsbereich der WfbM. In dem Förder- und Betreuungsbereich als Leistung zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft wäre die Klägerin nicht sozialversichert und ohne Lohnanspruch, so dass sie dieses Angebot ablehnte. Da bei ihr, anders als in dem vorliegenden Eilverfahren, von einer dauerhaften 1:1-Betreuung ausgegangen werden musste, lehnte das LSG Niedersachsen-Bremen ihre Werkstattfähigkeit ab. Ebenso entschieden für einen autistisch behinderten jungen Mann, der bereits die Schule nur mit persönlicher Assistenz bewältigen konnte, das LSG Bayern und das Bundessozialgericht (BSG) mit der Ablehnung einer Nichtzulassungsbeschwerde.⁶

Für die Klägerin aus Niedersachsen war deutlich, dass sie mit einer **persönlich ausgewählten Arbeitsassistenz** sogar auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bedarfsgerecht gefördert werden konnte. Die Weiterleistung in der WfbM wurde ihre jedoch verweigert. Damit werden die Verhältnisse umgekehrt, denn die WfbM ist die Einrichtung für Personen mit einem besonders hohen Teilhabebedarf am Arbeitsleben und muss Bedarfe abdecken, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht bestehen. Dies verdeutlicht, dass die bisher vorherrschende Auffassung, eine Arbeitsassistenz nach § 33 Abs. 8 Nr. 3 SGB IX könne nur auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, nicht aber in einer WfbM in An-

⁶ LSG Bayern, Urt. v. 23.05.2012 – L 10 AL 8/11; BSG, Urt. v. 19.12.2012 – B 11 AL 91/12 B.

spruch genommen werden⁷, nicht aufrecht erhalten werden kann. Das LSG Hessen hatte eine solche 1:1-Betreuung für eine autistisch behinderte Person bereits anerkannt, bevor es dafür einen Anspruch auf Arbeitsassistenz gab.⁸

Ob nach Geltung von **Art. 27 UN-BRK als innerstaatliches Recht** seit 2009 eine andere Rechtslage gegeben ist, die einen solchen Rechtsanspruch stützt, ist umstritten. Das LSG Niedersachsen-Bremen lehnte es ab, daraus einen günstigeren Personalschlüssel abzuleiten als in § 9 Abs. 3 Werkstättenverordnung (WVO) vorgesehen. Anders bewertet dies das LSG Sachsen-Anhalt, das diese Vorschrift als Auslegungsregel heranzieht, um den Anspruch auf Arbeitsassistenz zu rechtfertigen. Für eine solche Anwendung spricht sich auch Masuch⁹ aus, der kritisiert, dass nach der Entscheidung des LSG Bayern die UN-BRK zu einem zahnlosen Tiger werde, wenn ihr keine Gewährleistungsansprüche entnommen werden könnten. Es sei schwer hinnehmbar, dass ein grundsätzlich bestehender Anspruch letztlich an fehlenden tatsächlichen Möglichkeiten scheitere. Damit meint er jedoch eine Praxis, der durch das BSG¹⁰ die Tür geöffnet wurde, wonach die WfbM das Entscheidungsrecht hat, welchen behinderten Menschen sie für betreuungsfähig hält, weil nur sie über die konkreten Betreuungsbedingungen entscheiden könne. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, dass das Letztentscheidungsrecht über die Durchsetzung von Rechtsansprüchen aus dem SGB IX den

Leistungserbringern überlassen bleibt. Nach §§ 19, 20 SGB IX ist der Reha-Träger dafür verantwortlich, dass die Leistungserbringer eine Qualität vorhalten, die die Wahrnehmung von Rechtsansprüchen ermöglicht. Daher hält das LSG Berlin-Brandenburg¹¹ zu Recht daran fest, dass der Reha-Träger gegenüber der WfbM eine Interventionspflicht hat, die WfbM zur Erfüllung der Aufnahmeverpflichtung anzuhalten. Im vorliegenden Verfahren hatte die Antragstellerin das Glück, dass ein einsichtiges Integrationsamt ihr die Arbeitsassistenz bewilligte und die Arbeitsagentur die Kosten nach § 33 Abs. 8 S. 3 SGB IX erstattete. Die Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen zur Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenz schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX vom 22.11.2012¹², die diese Leistung nur Arbeitnehmern vorhält, ist hier nicht einschlägig. Es handelt sich in WfbM nicht um eine ergänzende Hilfe auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern um eine **Zusatzfinanzierung für eine Maßnahme nach § 40 SGB IX** im Rahmen der „weiteren Aufwendungen, die wegen Art und Schwere der Behinderung unvermeidbar entstehen“ nach § 127 Abs. 1 SGB III.¹³ In diesem Zusammenhang ist es vorteilhaft, dass das SGB III keine Regelungen über Vergütungsverträge (vgl. §§ 75 ff. SGB XII) vorgibt, die eine solche Praxis ausschließen würden. Die Zulassung und Ausschreibung von Dienstleistungen für die Teilhabe am Arbeitsleben nach §§ 176 ff. SGB III gilt für WfbM nur hinsichtlich des Zulassungsverfahrens und räumt über dieses Instrument der Bundesagentur für Arbeit auch die Befugnis ein, den WfbM

⁷ Trenk-Hinterberger in: Stähler (Hrsg.), Inklusion behinderter Arbeitnehmer, S. 172.

⁸ LSG Hessen, Urt. v. 11.02.1994 – L 10 Ar 291/94, m. Anm. Plagemann, RsDE 24, S. 31 ff.

⁹ Masuch, Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für die Reform des Teilhaberechts behinderter Menschen, Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 3/2014, S. 18 (24).

¹⁰ BSG, Urt. v. 29.06.1995 – 11 Rar 57/94, SozR 3-4100, § 58 Nr. 7, Wendt, GK SGB IX, § 40 Rn. 16.

¹¹ LSG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.02.2014 – L 15 SO 54/12.

¹² Wiedergegeben im Anhang zu § 102 GK SGB IX.

¹³ So auch das LSG Niedersachsen-Bremen, Urt. v. 23.09.2014 – L 7 AL 56/12, ZfSH/SGB 2015, 51.

Vorgaben für die Aufnahme von Personen mit hohem Betreuungsbedarf zu machen, die in dem Fachkonzept Teilhabe am Arbeitsleben (HEGA 06/10-02) noch stärker Berücksichtigung finden müssten.¹⁴ § 40 SGB IX regelt nur den Kostenübernahmeanspruch des Leistungsberechtigten. Die Rechtsgrundlagen für das Leistungsbeschaffungsverhältnis sind daher mangelhaft geregelt.¹⁵

Es entspricht einer **personenzentrierten Leistung**, die inzwischen das fachliche Leitbild für die Teilhabe am Arbeitsleben geworden ist, dass eine Finanzierung, ausgerichtet

an dem individuellen Bedarf, möglich sein muss.¹⁶ Es ist erfreulich, dass die Rechtsprechung dafür ein Gespür hat und am Einzelfall orientierte Lösungsmöglichkeiten findet und so das Recht der Teilhabe am Arbeitsleben praxisgerecht weiterentwickelt.

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

¹⁴ Wendt/Trenk-Hinterberger, Das neue Fachkonzept der Bundesagentur für Arbeit für Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich der WfbM, Werkstatt-Handbuch der Lebenshilfe, Kapitel D 3b, Marburg 2010.

¹⁵ Wendt, GK SGB IX, § 40 Rn. 52; Wehrhahn, Vergütungsvereinbarungen für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen, NDV 2007, S. 364 ff.

¹⁶ Zuerst der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge, Empfehlung zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt, NDV 2009, S. 127 ff., jetzt informiert auch die Bundesregierung unter www.gemeinsam-reinfach-machen.de über den Stand der Arbeitsgruppen zum Bundesteilhabegesetz, die sich an diesem Grundsatz orientieren.