

– Fachbeitrag D56-2016 –

29.11.2016

Alternativen zur Werkstatt für behinderte Menschen im Lichte des Bundesteilhabegesetzes – was kommt auf die Träger der Eingliederungshilfe zu?¹

Von Dr. Dieter Schartmann, Landschaftsverband Rheinland

I. Einführung

Mit dem geplanten Bundesteilhabegesetz (BTHG) legt die Bundesregierung umfassende Vorschläge zu Neuregelungen der Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen vor. Ein zentrales Anliegen ist es dabei, die UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen, die Sozialhilfe aus dem Fürsorgerecht herauszulösen und in ein modernes Teilhaberecht zu überführen sowie die permanent steigenden Kosten in der Eingliederungshilfe zu dämpfen, um damit die Ausgabendynamik zu bremsen. Die **Teilhabe am Arbeitsleben** von Menschen mit Behinderungen stellt einen wichtigen Schwerpunkt im BTHG dar. Mit Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichten sich die Vertragsstaaten, das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit anzuerkennen. „Dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.“ (Art. 27 UN-BRK)²

Der Hauptbeschäftigungsort für Menschen mit einer so bezeichneten wesentlichen Behinderung im Sinne des derzeit gültigen § 53 SGB XII (in Verbindung mit § 2 SGB IX) – im § 99 SGB IX-RegE als erhebliche Teilhabeeinschränkung bezeichnet – stellt die Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) dar. Die Zahl der Beschäftigten in den WfbM ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und wird prognostisch weiterhin ansteigen. Laut dem Benchmarking-Bericht der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) sind im Jahr 2014 im Arbeitsbereich der WfbM bundesweit rund 270.000 Menschen beschäftigt, eine Steigerung allein gegenüber

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D56-2016 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Schartmann: Alternativen zur Werkstatt für behinderte Menschen im Lichte des Bundesteilhabegesetzes – was kommt auf die Träger der Eingliederungshilfe zu? Beitrag D56-2016 unter www.reha-recht.de; 29.11.2016.

² Vereinte Nationen (2006): Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmte Übersetzung der Convention on the Rights of Persons with Disabilities von 2006.

dem vorherigen Jahr um 1,7 %. Rund 75 % der Beschäftigten weisen eine sogenannte geistige Behinderung auf, etwa 20 % primär eine sogenannte psychische Behinderung.³

Die Beschäftigung in einer WfbM bietet auf der einen Seite die Gelegenheit zur Teilhabe am Arbeitsleben für einen Personenkreis, der ohne dieses Angebot unter den derzeitigen rechtlichen und marktwirtschaftlichen Gegebenheiten nicht oder kaum am Arbeitsleben teilhaben könnte. Auf der anderen Seite stehen WfbM vor allem wegen des ihnen zugeschriebenen segregierenden Charakters deutlich in der Kritik: in den abschließenden Bemerkungen des ersten Staatenberichts für Deutschland des UN-Fachausschusses äußert sich dieser im Jahr 2015 „besorgt über den Umstand, dass segregierte Behindertenwerkstätten weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang fördern“ (Vereinte Nationen 2015, S. 9)⁴ und empfiehlt dem Vertragsstaat Deutschland, „durch entsprechende Vorschriften wirksam einen inklusiven, mit dem Übereinkommen in Einklang stehenden Arbeitsmarkt zu schaffen, durch [...], (b) die schrittweise Abschaffung der Behindertenwerkstätten durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien und Zeitpläne sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt“.⁵

Im Regierungsentwurf des Bundesteilhabegesetzes in der Fassung vom 28.06.2016 wird in der Begründung (S. 195) ausgeführt, dass mit dem BTHG die „Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben personenzentriert weiterentwickelt werden“.⁶ Dazu ist vorgesehen, ein „Budget für Arbeit“ (§ 61 SGB IX – RegE) einzuführen sowie es zu ermöglichen, dass Werkstatteleistungen auch durch andere Leistungsanbieter (§ 60 SGB IX-RegE) erbracht werden können. Auf diese beiden neuen Regelungen wird im Weiteren eingegangen.⁷

Darüber hinaus sollen durch „präventive Modellvorhaben“ in den Rechtskreisen des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und des SGB VI (Gesetzliche Rentenversicherung) „neue Wege erprobt werden, um die Erwerbsfähigkeit von Menschen mit (drohenden) Behinderungen zu erhalten und so Übergänge in die Eingliederungshilfe

³ BAGüS (2016): Kennzahlenbericht Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, <http://www.lwl.org/spur-download/bag/2016-02-02-bericht2014.pdf>, zuletzt abgerufen am 14.11.2016.

⁴ Vereinte Nationen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands. Staatenberichtsprüfung. Online verfügbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands_ENTWURF.pdf, zuletzt geprüft am 14.11.2016.

⁵ Ebd.

⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Gesetzentwurf Bundesteilhabegesetz – BTHG, Bearbeitungsstand 28.06.2016.

⁷ Weitere diskussionswürdige Aspekte im Zusammenhang mit der Teilhabe am Arbeitsleben (z. B. rund um das Thema „Mindestmaß an verwertbarer Arbeitsleistung“ oder „Leistungsberechtigter Personenkreis“) können hier nicht verfolgt werden.

zu reduzieren“ (S. 2).⁸ Diese Programme sind jeweils mit 100 Millionen Euro pro Jahr für die Jahre 2018 bis 2020 vorgesehen.

II. Das Budget für Arbeit

Mit dem Budget für Arbeit werden erfolgreiche Modellprojekte aus einzelnen Bundesländern, zum Beispiel aus Rheinland-Pfalz, Hamburg oder auch Nordrhein-Westfalen aufgegriffen und einer gesetzlichen Normierung zugeführt. Nach § 61 SGB IX-RegE können Menschen mit Behinderungen, die Anspruch auf Leistungen im Arbeitsbereich einer WfbM haben und denen ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis angeboten wird, die Leistungen zur Teilhabe als Budget für Arbeit in Anspruch nehmen. Voraussetzung ist, dass das Arbeitsverhältnis tarifvertraglich oder ortsüblich entlohnt wird.

Materiell umfasst das Budget für Arbeit zwei Komponenten: einen Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber und die Unterstützung des Arbeitnehmers am Arbeitsplatz. Der Lohnkostenzuschuss beträgt bis zu 75 % des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgeltes⁹ – Dauer und Umfang der Leistungen bestimmen sich nach den Umständen des Einzelfalls. Durch Landesrecht kann von dem Prozentsatz nach oben hin abgewichen werden.

Die erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz kann nach § 61 Abs. 4 SGB IX-RegE auch von mehreren Leistungsberechtigten gemeinsam in Anspruch genommen werden.

Es besteht nach Abs. 5 allerdings keine Verpflichtung des Leistungsträgers, Leistungen zur Beschäftigung bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern zu ermöglichen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Budget für Arbeit sich ausschließlich an Menschen mit Behinderungen richtet, die sich im Arbeitsbereich einer WfbM befinden – für Leistungen im Berufsbildungsbereich kommt hingegen nur ein persönliches Budget in Frage, falls Leistungen nicht in einer WfbM in Anspruch genommen werden wollen. Die Regelungen zum Budget für Arbeit sollen zum 01.01.2018 in Kraft treten.

Zu kritisieren ist, dass das Budget für Arbeit nicht auch ein „Budget für Ausbildung“ umfasst. Nach vorliegenden Erfahrungen des Landschaftsverbandes Rheinland gelingt es mit der notwendigen Unterstützung einigen Menschen mit Behinderungen, aus dem Arbeitsbereich einer WfbM in ein Ausbildungsverhältnis auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln – eine Förderung dieser Form des Übergangs ist nach den jetzigen Regelungen nicht möglich.

⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Gesetzentwurf Bundesteilhabegesetz – BTHG, Bearbeitungsstand 28.06.2016.

⁹ Höchstens jedoch 40 % der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV.

Ebenso zu kritisieren ist, dass keine Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung besteht. Somit bleiben Menschen mit Behinderungen Leistungen verwehrt, die Menschen ohne Behinderungen bei einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in Anspruch nehmen können (z. B. Weiterbildungsmaßnahmen nach dem SGB III).

III. Andere Leistungsanbieter

Für den Personenkreis, der Leistungen im Berufsbildungsbereich einer WfbM oder im Arbeitsbereich einer WfbM in Anspruch nehmen kann, können diese Leistungen nach § 60 SGB IX-RegE auch von einem anderen Leistungsanbieter erbracht werden. Für andere Leistungsanbieter gelten nach Abs. 2 dieselben Vorschriften wie für WfbM, mit folgenden Ausnahmen:

- Sie bedürfen nicht der förmlichen Anerkennung.
- Sie müssen nicht über eine Mindestplatzzahl und für die Erbringung der Leistungen in Werkstätten erforderliche räumliche und sächliche Ausstattung verfügen.
- Sie müssen nicht das umfangliche Angebot vorhalten wie eine WfbM, sondern können sich auf Teilaspekte beschränken und haben keine Aufnahmeverpflichtung gegenüber Leistungsberechtigten.

Eine Verpflichtung des Leistungsträgers, Leistungen durch andere Leistungsanbieter zu ermöglichen, besteht allerdings nicht. Das „Rückkehrrecht“, welches leistungsberechtigten Menschen mit Behinderungen ermöglicht, nach einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in eine WfbM zurückzukehren (z. B. bei Verlust des Arbeitsplatzes), gilt uneingeschränkt auch, wenn die Leistung bei einem anderen Leistungsanbieter erbracht worden ist. Die Regelungen zu den anderen Leistungsanbietern sollen zum 01.01.2018 in Kraft treten.

IV. Herausforderungen für die Träger der Eingliederungshilfe

Im Folgenden werden Fragestellungen herausgearbeitet, die bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen auf die künftigen Träger der Eingliederungshilfe zukommen werden. Da die Regelungen zum „Budget für Arbeit“ und zu den „anderen Leistungsanbietern“ weitgehend streitfrei zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat geblieben sind bzw. nicht die Kernauseinandersetzungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen betreffen, ist davon auszugehen, dass sie unverändert oder nur mit geringfügigen Änderungen auch gesetzlich verankert werden.¹⁰

¹⁰ Bundesrat: Stellungnahme des Bundesrates vom 23.09.2016, Drucksache 428/16.

Zum Budget für Arbeit:

- Das Budget für Arbeit ermöglicht einen Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber. Dauer und Umfang bestimmen sich nach den Umständen des Einzelfalls. Dies ist auf der einen Seite zu begrüßen, weil es die notwendige Flexibilität für dieses Instrument mitbringt. Auf der anderen Seite erfordert dies auch, Richtlinien zu erlassen, nach denen das Verwaltungshandeln nachvollziehbar und vergleichbar wird. Woran orientiert man sich bei der Bemessung des Umfangs des Budgets? Welche Kriterien werden dafür zugrunde gelegt? Wie kann die behinderungsbedingte „Leistungsminderung“ (so der Ausdruck im Regierungsentwurf) so gemessen werden, dass diese in einen Geldbetrag überführt werden kann? Ähnliche Fragen sind für die Dauer der Leistungsgewährung zu stellen. Ist das Budget für Arbeit auch als unbefristete Dauerleistung denkbar, weil die behinderungsbedingte „Leistungsminderung“ ja nicht einfach so verschwindet, sondern eben auch dauerhaft ist? Private und öffentliche Arbeitgeber wünschen sich aller Erfahrung nach in ihrer Personalpolitik verlässliche Planungsgrundlagen – auf eine kurzfristige Förderung mit unsicherer Perspektive werden sich diese ungern einlassen.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass auch das Integrationsamt bereits jetzt als begleitende Hilfe im Arbeitsleben dauerhaft Zuschüsse an Arbeitgeber im Rahmen der Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen (§ 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung – SchwbAV) zahlt.¹¹ Es darf keine Konkurrenzsituation zwischen dem Integrationsamt und dem künftigen Träger der Eingliederungshilfe um die Arbeitsplätze bei Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes entstehen, die dann ggfs. über die unterschiedlichen Höhen der Förderleistungen entschieden werden.

- Dann ist zu klären, mit wem der Träger der Eingliederungshilfe den Budgetumfang und die Budgetdauer zu verhandeln hat. Leistungsberechtigt ist der Mensch mit Behinderungen, gezahlt wird an den Arbeitgeber. Hier sind entsprechende Vorkehrungen zu treffen, damit in diesem Dreiecksverhältnis zielgerichtet und zeitnah die Leistungen an die richtige Stelle kommen.
- Durch die Einführung des Budgets für Arbeit wird der künftige Träger der Eingliederungshilfe mit Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes im Gespräch sein. Auch das Integrationsamt ist dies im Rahmen seiner Aufgabenstellung. Arbeitgeber wünschen sich aber in der Regel **einen** Ansprechpartner, mit dem sie ihre Angelegenheiten klären können. Es wird Arbeitgebern nur schwer zu vermitteln sein, warum der Träger der Eingliederungshilfe für Menschen mit einer erheblichen Teilhabebeeinschränkung und das Integrationsamt für schwerbehinderte Menschen zuständig ist. Hier wird es erforderlich sein, dass zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Integrationsamt tragfähige Regeln abgestimmt werden, wer mit welchem Auftrag für welche Zielgruppe als Ansprechpartner für Arbeitge-

¹¹ Ebenso wie die Agentur für Arbeit oder die Rentenversicherung einen – allerdings zeitlich befristeten – Lohnkostenzuschuss zahlen kann.

ber auftritt. Einen Ansatzpunkt dafür bietet § 185 Abs. 3 Nr. 6 SGB IX-RegE, nach dem das Integrationsamt sich an dem Budget für Arbeit beteiligen kann.

- Ähnliches ist bezüglich der erforderlichen Anleitung und Unterstützung am Arbeitsplatz zu fragen. Es ist nicht nur zu begrüßen, sondern aus Sicht eines Arbeitgebers geradezu notwendig, dass diese Leistung auch von mehreren Leistungsberechtigten gemeinsam in Anspruch genommen werden kann (das sog. „poolen“). Einem Arbeitgeber wäre es sicherlich nur schwerlich zuzumuten, wenn für unterschiedliche Leistungsberechtigte verschiedene Leistungsanbieter – auch nur vorübergehend – im Betrieb präsent wären. Dies kann möglicherweise auch eine Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts des Menschen mit Behinderungen mit sich bringen.

Zusätzlich ist problemverschärfend zu beachten, dass Betriebe nicht nur in Bezug auf das Budget für Arbeit, sondern auch im Rahmen ihrer Beschäftigungspflicht von schwerbehinderten Menschen mit Leistungserbringern (in der Regel Integrationsfachdiensten) zusammenarbeiten. Ein Lösungsansatz im Interesse der Arbeitgeber könnte in der gemeinsamen Beauftragung der Integrationsfachdienste, die von ihrer Aufgabenstellung her als leistungsträgerübergreifender Fachdienst im Betrieb die Anleitung und Unterstützung bündeln könnten.

Zu den „anderen Leistungsanbietern“

Auch in Bezug auf die anderen Leistungsanbieter ergibt sich eine Menge an Fragen.

- Andere Leistungsanbieter sollen alle Vorschriften erfüllen, die auch WfbM erfüllen. Die Ausnahmen sind abschließend aufgezählt. So bedürfen sie keiner förmlichen Anerkennung. Ist der Träger der Eingliederungshilfe zuständiger Leistungsträger, so hat er dann eine Vereinbarung nach Teil 2 SGB IX-RegE mit dem Leistungsanbieter zu treffen. Diese ist so zu entwickeln, dass ein Mensch mit Behinderungen, der die Leistungen bei einem anderen Leistungsanbieter in Anspruch nimmt, qualitativ und quantitativ vergleichbare Leistungen wie in einer WfbM erhält. Dazu müssen die qualitativen Standards der WfbM-Leistungen entsprechend formuliert werden, denn nur dann kann man diese in eine Vereinbarung mit den anderen Leistungsanbietern überführen.
- Andere Anbieter können ihr Angebot auf den Berufsbildungs- oder den Arbeitsbereich oder Teile davon beschränken. Bedeutet das, dass Menschen mit Behinderungen die Teile, die sie nicht bei anderen Leistungsanbietern in Anspruch nehmen, dann bei einer WfbM in Anspruch nehmen können? Würde dies dann bedeuten, dass die Leistungen modularisiert erbracht werden können? Und wie würden diese dann verpreislicht werden?
- Wie soll die Mitwirkung der Menschen mit Behinderungen bei anderen Leistungsanbietern geregelt werden? Das BTHG sieht bezüglich der Wahl eines Werkstatt-rates nach § 222 SGB IX-RegE vor, dass diese in „Werkstätten“ gewählt werden.

Es wird keine Aussage darüber getroffen, wie die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte bei „anderen Leistungsanbietern“ umgesetzt werden sollen.

Die aufgeworfenen Fragen sind nur beispielhaft aufgeführt, es werden sich weitere im Rahmen der Diskussion des BTHG ergeben. Von Bedeutung ist aber, dass sich die Klärung derartiger Herausforderungen immer wieder an den Vorgaben der UN-BRK messen lassen muss, soweit es im Rahmen des BTHG möglich ist.

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