

– Fachbeitrag D36-2017 –

30.08.2017

Arbeit inklusiv gestalten – die Online-Diskussion im Nachgang zur Fachtagung am 8./9. Mai 2017 in Berlin¹
Zusammenfassung des Austauschs im Forum „Fragen – Meinungen – Antworten zum Rehabilitations- und Teilhaberecht“ (9. Mai – 16. Juni 2017)²

Von Livia Grupp, Deutsche Vereinigung für Rehabilitation, Heidelberg

Nach der Fachtagung „Arbeit inklusiv gestalten“ am 8./9. Mai 2017³ in Berlin konnten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im moderierten Forum „Fragen – Meinungen – Antworten zum Rehabilitations- und Teilhaberecht“ (FMA) der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation (DVfR) weiter austauschen. An der öffentlichen Online-Diskussion vom 9. Mai bis (verlängert) 16. Juni 2017 konnten alle angemeldeten Nutzer des Forums mitwirken, auch ohne vorherige Teilnahme an der Tagung. Die Tagungsreferentinnen und -referenten stellten dazu ihre jeweilige Expertise zur Verfügung, unter anderem:

- Angelice Falk (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)
- Prof. Dr. i. R. Ernst von Kardorff (eh. Humboldt-Universität zu Berlin)
- Klaus Leuchter (Verein zur Förderung der Betrieblichen Eingliederung im Handwerk, esa e. V. – eingliedern statt ausgliedern)
- Prof. Dr. Wolfhard Kohte (Zentrum für Sozialforschung Halle e. V.)
- Prof. Dr. Katja Nebe (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)
- Viviane Schachler (Hochschule Fulda)
- Cindy Schimank (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)
- Prof. Dr. Felix Welti (Universität Kassel)

Für die Diskussion wurden insgesamt 18 Fragen vor allem zu folgenden Themengebieten eingereicht, die nachfolgend beschrieben werden:

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D36-2017 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Grupp: Arbeit inklusiv gestalten – die Online-Diskussion im Nachgang zur Fachtagung am 8./9. Mai 2017 in Berlin Zusammenfassung des Austauschs im Forum „Fragen – Meinungen – Antworten zum Rehabilitations- und Teilhaberecht“ (9. Mai – 16. Juni 2017); Beitrag D36-2017 unter www.reha-recht.de;30.08.2017.

² Der Diskussionsverlauf ist öffentlich unter <http://fma.reha-recht.de/index.php/Board/109-Diskussionsverlauf-nachlesen-Arbeit-inklusiv-gestalten-1-2017/> nachlesbar.

³ Die Fachtagung fand im Rahmen des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales aus Mitteln des Ausgleichsfonds geförderten Kooperationsprojekts „Monitoring der aktuellen Entwicklung des Rehabilitations- und Teilhaberechts“ statt (<http://monitoring.reha-recht.de>); der Bericht zur Tagung ist als D33-2017 auf den Seiten des Diskussionsforums abrufbar.

- Inklusiver Arbeitsmarkt als Begriff
- Angemessene Vorkehrungen am Arbeitsplatz
- Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)
- Budget für Arbeit (BfA)
- Neue Konzepte für Menschen mit geistigen Behinderungen
- Übergänge für Studieninteressierte und Studierende mit Behinderungen
- Beratung/Ansprechpartner

Teils handelte es sich dabei um konkrete, praktische Fragen zu Rechtslagen nach Implementierung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG), etwa mit Bezug zu Anspruchsvoraussetzungen und Konsequenzen des neuen Budgets für Arbeit. Teils wurden Thesen aufgestellt. So setzte sich die Diskussion schon zu Beginn damit auseinander, was ein „**inklusive Arbeitsmarkt**“ sei. Für einen Teilnehmer stellten sich „Fragen über Fragen“, wie z. B. ob das bestehende System der „ökonomischen Bestenauslese“ ordnungspolitisch zurückgedrängt werden müsse und welche Selektionsmechanismen zu überwinden seien, was wiederum weitere Teilnehmende aufgriffen:

„Wie kann ein inklusiver Arbeitsmarkt in einer Gesellschaft realisiert werden, in der nicht die sozialen Aspekte der Teilhabe allgemein akzeptiert, gleichwohl aber augenscheinlich die ausschließlich marktorientierte Auslese den Menschen als zu akzeptierendes Grundmotiv beigebracht wurde?“ (Jürgen_b)

„Ein inklusiver Arbeitsmarkt wird in Art. 27 UN-BRK gefordert. Das setzt voraus, den Arbeitsmarkt nicht alleine als Markt, sondern als rechtlich regulierte Veranstaltung anzusehen, zu deren Zielen auch der allgemeine Zugang zur Erwerbsarbeit gehört.“ (Prof. Dr. Felix Welti)

Im genannten Art. 27 der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, u. a. durch Erlass von Rechtsvorschriften sicherzustellen, dass am Arbeitsplatz **angemessene Vorkehrungen** für Menschen mit Behinderungen getroffen werden. Im Nachgang zum Tagungsvortrag von Prof. i. R. Ernst von Kardorff „Arbeit inklusiv – Herausforderungen in einer exkludierenden Arbeitswelt“ wurde die Frage gestellt und auch in die Online-Diskussion eingebracht, welche Rolle angemessene Vorkehrungen z. B. bei Teilzeitarbeit spielen. Hierzu wurden vor allem zwei Aspekte beleuchtet: Einerseits könne die Teilzeitarbeit bzw. die Absenkung der Arbeitszeit bereits eine angemessene Vorkehrung sein. Andererseits wurde betont, dass die Rechtsnormen nicht nach dem Umfang einer Tätigkeit unterscheiden. Die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen richte sich an den Arbeitgeber. Dieser dürfe nicht nach Teilzeit/Vollzeit differenzieren, sondern müsse konkret nach Zumutbarkeit entscheiden.

Das „Gassi gehen“ eines blinden Beschäftigten mit Blindenhund während der Arbeitszeit wird als ein anschauliches Beispiel für die Notwendigkeit angemessener Vorkehrungen zur behinderungsgerechten Gestaltung der Arbeitsorganisation bewertet. Arbeitnehmende könnten ihre natürlichen Bedürfnisse erfüllen, ohne die Abwesenheit als „unbezahlte Pause“ erfassen zu müssen. Mit derselben Begründung sei auch die „Gassi-Pause“ des Blindenhundes anzuerkennen, denn die sei für den blinden Be-

schäftigten unverzichtbar. Der Blindenhund könne Voraussetzung für die volle Arbeitsfähigkeit sein. Es wurde empfohlen, solche Fragen in einer Inklusionsvereinbarung zwischen Schwerbehindertenvertretung (SBV) und Arbeitgeber nach § 83 SGB IX zu regeln.

Der Arbeitsmarkt wird auf vielfältige Weise reguliert, das BTHG liefert dazu Neuregelungen nicht nur bezüglich Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, sondern auch zu bestehenden Sonderwelten wie **Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)**. Auf der Fachtagung wurde das Thema Übergangsgestaltung intensiv in der Arbeitsgruppe „Übergänge aus der Werkstatt und Inklusionsbetriebe“ (AG 5) behandelt. Auch in der Online-Diskussion bildete dies einen Schwerpunkt. Es wurde deutlich, dass sich die Werkstätten weiterentwickeln müssen. Einerseits um ihren gesetzlichen Auftrag der Überleitung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erfüllen, andererseits um sich zu öffnen und selbst zu Orten der Inklusion zu werden, die auch Personen ohne Behinderung beschäftigen.

„In den Inklusionsprojekten, die als Zwischenschritt auf dem Weg von der Sonderarbeitswelt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verorten sind, versucht der Gesetzgeber mit einer Sollvorgabe, ein ausgewogenes Verhältnis behinderter und nicht behinderter Menschen zu erreichen (vgl. § 132 Abs. 3 SGB IX, ab 1.1.2018: § 215 Abs. 3 SGB IX neu).“ (Prof. Dr. Katja Nebe)

Zur Sprache kam auch, dass die angestrebte Überleitung geeigneter Werkstattbeschäftigter in den allgemeinen Arbeitsmarkt eine Herausforderung darstellen könne. Der Verlust an Kompetenzvielfalt in den WfbM wurde als eine mögliche Folge genannt. Unter dem Gesichtspunkt der Betreuungsschlüssel müsse ein mit dem Weggang leistungsstärkerer Beschäftigter sich ggf. erhöhender Aufwand berücksichtigt werden.

Als neue Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben führt das BTHG in § 61 SGB IX n. F. ab dem 01.01.2018 bundesweit das **Budget für Arbeit (BfA)** ein. Das BfA wurde zuvor bereits in unterschiedlichen Ausprägungen in einigen Bundesländern erprobt. Es soll Menschen mit Behinderungen darin unterstützen, ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einzugehen und Alternativen zur Beschäftigung in einer Werkstatt ermöglichen. Das Budget umfasst einen Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber „zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten“, wie es in § 61 Abs. 2 SGB IX n. F. heißt, sowie Aufwendungen für erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz. Im Online-Forum wurden zunächst folgende grundlegende Fragen geklärt:

- Anspruchsberechtigt für das BfA ist, wer „dem Grunde nach“ die Voraussetzungen für den Besuch einer WfbM erfüllt. Der behinderte Mensch muss nicht zuvor in einer WfbM beschäftigt gewesen sein (BT-Drs. 18/9522, S. 253).
- Umgekehrt leitet sich ein Rückkehrrecht in eine WfbM daraus ab, dass „dem Grunde nach“ die Voraussetzungen für Leistungen der WfbM erfüllt werden.

- Anspruchsberechtigte können zusätzlich zum BfA auch weitere allgemeine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten: nach den §§ 33 ff. SGB IX (ab 01.01.2018: §§ 49 ff. SGB IX n. F.) durch den zuständigen Rehabilitationsträger sowie nach § 102 SGB IX (ab 01.01.2018: § 185 SGB IX n. F.) auch durch das Integrationsamt.

Die Frage, ob ein BfA auch für Menschen in Betracht komme, die nach Ende des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I SGB II-Leistungen, also die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV) beziehen, blieb offen.⁴ Dagegen wurde ausführlich diskutiert, ob es rechtlich zulässig sei, Budgetbeschäftigte von der Arbeitslosenversicherung auszuschließen. In entsprechenden Paragraphen sei zwar die Rede von einem „sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis“, das durch ein Budget für Arbeit (BfA) gefördert würde, so dass schon damit von einer uneingeschränkten Sozialversicherungspflicht auszugehen ist. Der Gesetzgeber habe die Budgetnehmer aber laut seiner Begründung und dem Verweis auf § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III von der Arbeitslosenversicherung als ausgeschlossen angesehen (BT-Drs. 18/9522, S. 256), ohne dies im Gesetzeswortlaut des BTHG zu normieren. Gegen den Ausschluss aus der Arbeitslosenversicherung wurde daher intensiv argumentiert. Das vorgenannte SGB III umfasst Leistungen und Maßnahmen der Arbeitsförderung und legt in § 28 die Versicherungsfreiheit u. a. von Personen fest, die wegen einer Minderung ihrer Leistungsfähigkeit dauernd nicht mehr verfügbar und voll erwerbsgemindert sind⁵. Eine Diskussionsteilnehmerin merkt dazu an, dass dies gerade nicht für jeden Anspruchsberechtigten eines BfA feststehe, sondern nur im Einzelfall festzustellen sei. Der Anspruch auf ein BfA setze gerade den Abschluss eines Arbeitsvertrages am allgemeinen Arbeitsmarkt voraus. Damit sei die genannte Voraussetzung für die Versicherungsfreiheit widerlegt. Als weiteres Argument schreibt die Diskussionsteilnehmerin, dass ein solcher Ausschluss dem Inklusionsauftrag der UN-BRK entgegenlaufe. Er zwinge Budgetbeschäftigte bei Arbeitslosigkeit geradezu zur Aufnahme einer Tätigkeit in einer WfbM. Das Rückkehrrecht würde so zur Rückkehrpflicht.

„Ein rechtlich normiertes Budget für Arbeit, das Beschäftigte aus der Arbeitslosenversicherung ausschließen wollte, würde eine Ungleichbehandlung (...) rechtlich festschreiben und nähme die Budget-Beschäftigten gleichheitswidrig aus der Vermittlungsverantwortung der Bundesagentur aus.“ (Cindy Schimank)

Ein Diskussionsteilnehmer betont, dass für **Menschen mit geistigen Behinderungen** mehr möglich sei, als Produktivitätseinschränkungen durch Kompensationszahlungen ausgleichen zu wollen. Unter anderem fordert er ein Budget für Bildung bzw. Qualifizierung sowie mehr Innovationsfreude bei Konzepten und Modellprojekten.

⁴ Diese rechtliche Problematik wird im Rahmen des Forschungsprojektes bearbeitet und das Ergebnis zu späterer Zeit veröffentlicht werden.

⁵ Die Versicherungsfreiheit beginnt dabei ab dem Zeitpunkt, an dem die Agentur für Arbeit die Minderung der Leistungsfähigkeit und der zuständige Träger der gesetzlichen Rentenversicherung volle Erwerbsminderung im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung festgestellt haben (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III).

„Wie können mehr Spielräume zwischen Werkstatt und Arbeitsmarkt entstehen? Dazwischen liegt viel mehr als "an" oder "aus" bzw. schwarz oder weiß, wenn konsequent kompetenzorientierte Personalentwicklung stattfindet und die originären Leistungen von Menschen mit Behinderungen in den Mittelpunkt gestellt werden.“ (Dr. Jan Wulf-Schnabel)

Auch das Thema **Beratungsstellen** kam in der Diskussion auf. So wurde im Hinblick auf geeignete Ansprechpartner für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erklärt, dass ab dem 01.01.2018 alle Rehabilitationsträger Ansprechstellen, auch für Arbeitgeber, einrichten müssen. Für Übergänge von Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf wurde auf die Integrationsfachdienste verwiesen. Darüber hinaus wurden Projekte erwähnt:

„Seit Jahren fördern Integrationsämter (...) und auch das BMAS Projekte, in denen die Arbeitgeber kostenfreie Beratung und Unterstützung in Fragen zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung erhalten. In diesen Projekten geht es zwar meist vorrangig um das Betriebliche Eingliederungsmanagement. Die Beratung zum Thema Behinderung und Arbeit gehört aber in der Regel auch zu den Projektaufgaben.“ (Klaus Leuchter)

Genannt wurden hierzu Projekte wie „Betriebslotsen im Handwerk“ sowie Angebote der BEM-Akademie oder aus den Reihen der Arbeitgeber wie z. B. BIHA und „Wirtschaft inklusiv“⁶. Dazu wurde angeregt, im Rahmen eines universitären Projekts solche Beratungsprojekte, Initiativen und Einrichtungen bundesweit zu erheben.

Ein Diskussionsteilnehmer bemängelte, dass es an speziellen Institutionen für die Beratung von **Studieninteressierten mit Behinderungen** fehle, obwohl Beratung an Übergängen von zentraler Bedeutung sei. Mit dem Wegfall der Gemeinsamen Servicestellen der Rehabilitationsträger, die diese Beratung hätten erbringen können, so eine Antwort hierzu, blieben nur die Berufsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit und die Hochschulen in ihren Studienberatungen sowie Studierendenwerke mit ihrer spezialisierten Kompetenz für dieses Thema.

Das Thema „Übergänge Schule/Ausbildung – inklusive Ausbildung und Hochschule“ wurde auf der Fachtagung in der Arbeitsgruppe (AG 1) bearbeitet. Die Online-Diskussion griff daraus eine Frage zum Berliner Hochschulgesetz auf. Nach dessen §§ 9 Absatz 2, 4 Absatz 7 sollen die besonderen Bedürfnisse von Studierenden sowie von Studienbewerbern und Studienbewerberinnen mit Behinderung berücksichtigt und in allen Bereichen die erforderlichen Maßnahmen zu ihrer Integration getroffen werden. Wie wird dies umgesetzt? Nach Meinung eines Diskussionsteilnehmers hängt es sehr vom jeweiligen Engagement der Beauftragten für Studierende mit Behinderung ab, inwieweit die Gesetze mit Leben gefüllt und Beratungsangebote von Studierenden angenommen werden. Dazu sei das Engagement aller Beteiligten im universitären Betrieb

⁶ Links zu diesen Angeboten sind unter folgendem Pfad der Online-Diskussion zu finden: <http://fma.reha-recht.de/index.php/Thread/533-Ansprechpartner>.

wichtig, vom Studierendenwerk über die Fachschaften und Studierendenvertretungen bis zu Lehrenden und Fachstudienberatern sowie den Career Centern⁷.

„...es (bedarf) vor allem einer für die Zielgruppe behinderter und chronisch kranker Studierender offenen Studienkultur, die sich jenseits der Umsetzung rechtlicher Vorgaben und rhetorisch normativer Programmatik im Hochschulalltag bewähren muss.“ (Prof. Dr. i. R. Ernst von Kardorff)

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

⁷ An Hochschulen stehen häufig Career Center oder Career Services zur Verfügung, die Studierende und Absolventen bei der Berufsorientierung und dem Berufseinstieg unterstützen.