

Die UN-BRK und die Entwicklung neuer präventiver Instrumente im BTHG am Beispiel des Budget für Arbeit

**DVfR-Symposium: Arbeitsmedizin und Rehabilitation –
Wege zur Teilhabe im Arbeitsleben im Rahmen des
Jahreskongresses der DGAUM 2018**

München, 8. März 2018

Prof. Dr. Katja Nebe, Universität Halle-Wittenberg

Gliederung

1. Völkerrecht und EU-Recht
2. Nationale Rechtsprechung auf dem visionären Weg
3. Stolpersteine
4. BTHG: Inklusionsziel gesetzlich verankert
5. Das Budget für Arbeit – Betriebe als Ort der Inklusion
6. Resümee

1. Völkerrecht und EU-Recht (1)

- die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gilt seit dem 26.03.2009 im Rang eines Bundesgesetzes

- **Art. 26 UN-BRK** Habilitation und Rehabilitation

„Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete **Maßnahmen**, [...], um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche **Fähigkeiten** sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die **volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen** und zu bewahren. Zu diesem Zweck organisieren, **stärken** und erweitern die Vertragsstaaten **umfassende Habilitations- und Rehabilitationsdienste und -programme**, insbesondere auf dem Gebiet der Gesundheit, der Beschäftigung, der Bildung und der Sozialdienste, [...].“

1. Völkerrecht und EU-Recht (2)

- **Art. 27 Abs. 1 UN-BRK:**

„Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem **offenen, integrativen** [engl. Fassung: inklusiv] und **zugänglichen** Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.“

- Diskriminierungsverbot schließt **Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen** ein (Artt. 27, 2 UN-BRK)

1. Völkerrecht und EU-Recht (3)

- **Staatenbericht** Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der UN-BRK
- **Empfehlungen des CRPD-Ausschusses (2015)** nach der Staatenprüfung im Bereich Arbeit:
 - „Der Ausschuss ist **besorgt** über
 - (a) **Segregation** auf dem Arbeitsmarkt des Vertragsstaates;
 - (b) finanzielle Fehlanreize, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hindern;
 - (c) den Umstand, dass segregierte Behindertenwerkstätten weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang fördern.“

Nachzulesen: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung/>

1. Völkerrecht und EU-Recht (4)

Unionsebene: Klare Regelungen in der Allgemeinen **Gleichbehandlungsrichtlinie** (RL 2000/78/EG)

- Verbot der Diskriminierung wegen Behinderung bei Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung
- Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen (Art. 5 RL)

Außerdem: **Ratifikation** der UN-BRK **durch EU**

- Verstärkung der Wirkung der UN-BRK
- Auslegung des Unionsrechts im Lichte der UN-BRK d.h. auch die **RL 2000/78/EG** orientiert sich an UN-BRK

1. Völkerrecht und EU-Recht (5)

Rezeption der UN-BRK durch den EuGH:

- Rs. *Ring, Skouboe Werge*, 11.4.2013, C-335/11 (chronische Erkrankung als Behinderung)
- Rs. *Italien*, 4.7.2013, C-312/11 (ang. Vorkehrungen unabhängig von Schwere der Beeinträchtigung)
- Rs. *Kaltoft*, 18.12.2014, C-354/13 (Adipositas als Behinderung)
- Auslegung der RL 2000/78/EG orientiert an der UN-BRK

2. Nationale Rechtsprechung für den visionären Weg **BAG**

Erstmals **BAG** (BAG, 19.12.2013, 6 AZR 190/12HIV-Wartezeitkündigung)

- Grundlegende Anerkennung des Prinzips angemessener Vorkehrungen (vgl. Art. 5 RL 2000/78/EG sowie Art. 27 Abs. 1 Buchstabe i UN-BRK)
- insoweit Arbeitgeberpflicht unabhängig von der Schwere der Beeinträchtigung, aus § 241 Abs. 2 BGB
- Weites Verständnis von Behinderung (ICF – bio-**psycho-soziales-Modell**; einschließlich sozialer Stigmatisierung, vgl. Vermeidungsverhalten bei symptomloser HIV-Infektion)

3. Stolpersteine

Beispiel aus der Rechtsprechung

- Problematik der Werkstattfähigkeit -> bestimmte Leistungsfähigkeit für Zugang in die Werkstatt? Gesetz verlangt: Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Leistung
 - Ermöglichung über angemessene Vorkehrungen z.B. durch Herabsetzung des Betreuungsschlüssels zur Herstellung der **Werkstattfähigkeit?** -> Rechtsprechung bislang ablehnend: vgl. LSG Bay, 23.5.2012, L 10 AL 207/10 und LAG Düsseldorf, 11.11.2013, 9 Sa 469/13
- Inklusion heißt auch: Verbesserung der Übergänge aus Förderbereichen in die Arbeitsbereiche der Werkstatt

3. Stolpersteine

Beispiel einer erfolgreichen Individualbeschwerde

Klarer Überprüfungsauftrag durch den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen gem. Fakultativprotokoll zur UN-BRK in der **Rechtssache Gröninger** (Aktenzeichen: CRPD/C/D/2/2010) v. 4.4.2014, download unter <http://www.gemeinsam-einfach-machen.de>):

- Sind **befristete** Eingliederungszuschüsse UN-BRK-konform?
- Breites Leistungsspektrum muss ausgeschöpft werden, ansonsten Verpflichtungen aus der UN-BRK verletzt, wenn Maßnahmen im Einzelfall unzureichend für tatsächliche Teilhabe.

3. Stolpersteine

Monitoring-Stelle UN-BRK (Institut für Menschenrechte in Berlin), Meldung am 06.07.2015:

Großer Handlungsbedarf: Anwendung der UN-BRK in **der sozialgerichtlichen Praxis** ist unzureichend

Ergebnis eines Fachgesprächs zum Thema „Menschenrechte in der sozialgerichtlichen Praxis - Auftrag, Potential und Grenzen einer menschenrechtskonformen Auslegung sozialrechtlicher Vorschriften am Beispiel der UN-BRK“

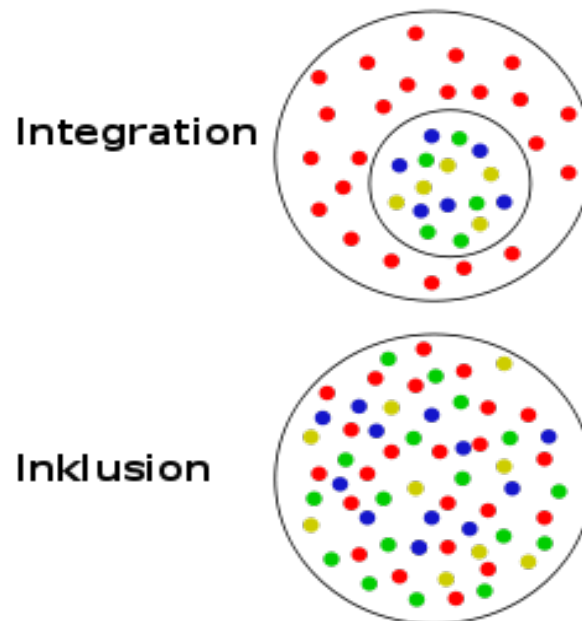
<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/meldung/>

4. BTHG: Inklusionsziel gesetzlich verankert

Was heißt inklusive Teilhabe

„Inklusion“ statt Integration

Gelebte Vielfalt in allen gesellschaftlichen
Bereichen



4. BTHG: Inklusionsziel gesetzlich verankert

Hintergrund für BTHG (1)

- steigende Anzahl von Werkstattbeschäftigten: ca. 262.000 im Arbeitsbereich und 17.000 im nicht sozialversicherten Förderbereich (Quelle: BAG WfbM, Stand: 01.11.2016)
- wachsende Quereinsteige aus längerer Erwerbsbeteiligung wegen psychischen Beeinträchtigungen
- Skepsis hinsichtlich Qualifizierung in WfbM und Übergangsmöglichkeiten auf den allg. Arbeitsmarkt (vgl. BT-Drs. 18/12680, Antwort BR auf Kleine Anfrage)
- Chancen durch Reformen der LTA durch BTHG?!

4. BTHG: Inklusionsziel gesetzlich verankert

Hintergrund für BTHG (2)

Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) soll

- UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sowie die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachaus-schusses weiter umsetzen
- Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung stärken
- Integration von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessern (vgl. Art. 27 UN-BRK)
- durch Veränderungen in der Leistungserbringung eine stärkere Personenzentrierung der Leistungen erreichen

4. BTHG: Inklusionsziel gesetzlich verankert Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

- insoweit ganz besondere Herausforderungen
- Status quo: Die gesetzlichen Leistungsansprüche (§§ 33 ff. SGB IX a.F. und einzelne Leistungsgesetze) unterliegen einem **Transformationsprozess**: Von der institutionszentrierten Versorgung **zur personenzentrierten Versorgung**
- **BTHG** soll inklusiven Arbeitsmarkt schaffen und Anreize zur Tätigkeit auf dem allg. Arbeitsmarkt verbessern (BT-Drs. 18/9522, S. 193)

4. BTHG: Inklusionsziel gesetzlich verankert

Inklusiver, offener und für behinderte
Menschen zugänglicher Arbeitsmarkt
d.h.

„So wenig Sonderarbeitswelten wie möglich“
„Sonderarbeitswelten so normal wie möglich“

Wechselseitige Öffnung des
allgemeinen Arbeitsmarktes
und der Sonderarbeitswelten

Bsp.:
WfbM

Durchlässigkeit

4. BTHG: Inklusionsziel gesetzlich verankert

- „BTHG“ kein Einzelgesetz, sondern **Artikelgesetz** -> reformiert zahlreiche Gesetze
- Änderungen betreffen vor allem das **SGB IX** und die bisher im SGB XII geregelte Eingliederungshilfe (EGH).
- Neuer Aufbau des SGB IX: Anstelle zwei Teile (bisher) ab 2018: drei Teile
- Teil 1 – Regelungen für Menschen mit Behinderungen und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft
- Teil 2 – Besondere Leistungen zur selbstbestimmten Lebensführung für Menschen mit Behinderung (ähnlich Eingliederungshilferecht aus SGB XII)
- Teil 3 – Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen (sehr ähnlich dem bisherigen Schwerbehindertenrecht)

4. BTHG: Inklusionsziel gesetzlich verankert

Wesentliche Änderungen im Bereich der Arbeitswelt:

- Stärkung der Schwerbehindertenvertretung
- Einführung eines Budgets für Arbeit (§ 61 SGB IX n.F.)
und
- Anerkennung anderer Anbieter für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (§ 60 SGB IX n.F.)

Ziel: „Passgenaue Leistungen“ zur Förderung größtmöglicher Teilhabe am allg. Arbeitsmarkt (BT-Drs. 18/9522, S. 194)

5. Betriebe als Ort der Inklusion

§ 61 SGB IX: Budget für Arbeit – Voraussetzungen und Umfang

Voraussetzungen:

- behinderter Mensch mit Anspruch auf Leistungen im Arbeitsbereich d. WfbM*
- Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsvertrages mit tarifvertraglicher o. ortsüblicher Entlohnung (Minijobs ausgenommen)

Leistung:

- **Lohnkostenzuschuss** an ArbG, i.H.v. bis zu 75% des Arbeitsentgelts, max. 40% der Bezugsgröße nach § 18 I SGB IV, d.h. max. 1.218 €
- **Aufwendungsersatz** für wg. Behinderung erforderliche Anleitung/Begleitung am Arbeitsplatz (z.B. Jobcoach, Arbeitsassistenz)
- keine Verpflichtung des Leistungsträgers, Leistungen zur Beschäftigung bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern zu ermöglichen
- unbefristetes Rückkehrrecht bei Scheitern des BfA (§ 220 Abs. 3 SGB IX)

5. Betriebe als Ort der Inklusion

*Wer hat Anspruch auf Leistungen im Arbeitsbereich einer WfbM?

Voraussetzungen:

behinderte Menschen, bei denen

1. eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder
2. Berufsvorbereitung, berufliche Anpassung und Weiterbildung oder berufliche Ausbildung (§ 33 Abs. 3 Nr. 2 bis 4)

wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder in Betracht kommen und die in der Lage sind, wenigstens ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen.

Hinweis: bestehende Erwerbsminderung verlangt das Gesetz **nicht!!**

5. Betriebe als Ort der Inklusion

Verhältnis zu sonstigen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

- **BfA: besondere Form von LTA für Zeit nach beruflicher Bildung**
- **alternativ zu:**
 - Arbeitsbereich WfbM
 - Beschäftigung in einem Inklusionsbetrieb
 - individuelle betriebliche Qualifizierung im Rahmen einer Unterstützten Beschäftigung
 - berufliche Anpassung/Weiterbildung o. erneuter beruflicher Ausbildung.
- **schließt wiederum andere/weitere LTA gem. §§ 49 ff. SGB IX nicht aus,**
 - z.B. Fahrtkosten oder Gebärdendolmetscher oder Hilfsmittel oder techn. Arbeitsplatzmaßnahme

5. Budget für Arbeit – Betriebe als Ort der Inklusion

- Kritik:** BfA iSd. § 61 SGB IX nur ein erster Schritt (z.B. kein Budget für Ausbildung, keine ausdrückliche Regelung zur Abstimmung mit anderen LTA und deren Integration in ein „Budget für Arbeit“ als eine Leistung aus einer Hand)
- Lohnkostenzuschüsse auch für im (Normal)Arbeitsleben erworbene Beeinträchtigung und damit verbundener Leistungsminderung: hier Gesetzliche Rentenversicherung/Bundesagentur für Arbeit, § 49 III Nr. 1 SGB IX „Hilfen zur Erhaltung eines Arbeitsplatzes“ sowie Eingliederungszuschüsse, § 50 I, IV SGB IX; Problem: regelmäßig befristet und niedriger als 75 % -> notwendige Abstimmungen
 - Wichtig: Arbeitgeber brauchen **Planbarkeit** und einen Ansprechpartner

5. Budget für Arbeit – Betriebe als Ort der Inklusion

§ 61 SGB IX Budget für Arbeit

- Wichtig: **Rechtzeitige** Gewährung des Lohnkostenzuschusses (vgl. Rs. „Gröninger“)
- BfA wird nur gelingen, wenn **kein Rückfall** hinter die Praktiken in den Modellprojekten, sondern vielmehr Ausbau der geschaffenen Netzwerkstrukturen und Verantwortlichkeiten, vor allem: **ein Ansprechpartner** für Unternehmen

5. Budget für Arbeit — Betrieb als Ort der Inklusion

Überleitung in die Betriebe

Beispiele:

- Überleitungspflichten der Leistungserbringer
§ 219 Abs. 1 S. 3 SGB IX n.F.
„Sie [*die Werkstatt für behinderte Menschen*] fördert den Übergang geeigneter Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen.“
- korrespondierende Aufnahmepflicht der Betriebe?

5. Budget für Arbeit — Betrieb als Ort der Inklusion

Mitwirkungspflichten der Arbeitgeber bei Aufnahme

Denn:

- Pflicht zur behinderungsgerechten Beschäftigung (im bestehenden Arbeitsverhältnis)
- Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung auch bei Begründung eines Arbeitsverhältnisses
- Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen auch zur Ermöglichung des Zugang auf freien Arbeitsplatz
- Verstärkung dieser Pflichten z.B. durch § 166 Abs. 1 SGB IX n.F.
„Die Arbeitgeber treffen mit der Schwerbehindertenvertretung ... eine verbindliche **Inklusionsvereinbarung**. ... In der Vereinbarung können insbesondere auch Regelungen getroffen werden
 1. zur angemessenen Berücksichtigung schwerbehinderter Menschen bei der Besetzung freier, frei werdender oder neuer Stellen, (...)
 4. zur Ausbildung behinderter Jugendlicher, (...) .“

5. Budget für Arbeit — Betrieb als Ort der Inklusion

Berücksichtigung besonderer Belange bei der Beschäftigung

Gesundheitsprävention **am Arbeitsplatz** durch

- Gefährdungsbeurteilung (§§ 3 ff. ArbSchG)
- Arbeitsschutzmaßnahmen unter Berücksichtigung der Risiken besonders gefährdeter Beschäftigtengruppen (§ 4 Nr. 6 ArbSchG)
- Anspruch auf befähigungsgerechte Beschäftigung, d.h. Weisungsrecht mit Rücksicht auf individuelle Beeinträchtigung § 7 ArbSchG
- besondere Verantwortung für BA/Sifa
- Sensibilisierung der Belegschaft (Willkommenskultur)

6. Resümee

- Umsetzung des BfA verlangt betriebliches Gesamtkonzept, welches Sozialrecht systematisch integriert

Betriebliches Gesundheitsmanagement		
<p>Arbeitsschutz</p> <ul style="list-style-type: none"> – staatlich (ArbSchG, Verordnungen usw.) – autonom (UVV) <p>Arbeitsschutzmanagementsysteme (AMS), Organisationspflichten gem. § 3 Abs. 2 ArbSchG, jeweils unter Achtung individueller Bedarfe</p>	<p>Betriebliche Gesundheitsförderung (BGF) § 20b SGB V</p> <p>Prävention/Rehabilitation/Nachsorge SGB IX, SGB VI u.a.</p>	<p>Integratives Personalmanagement (Human Resource Management)</p> <p>diskriminierungsfreie Personalplanung einschließlich Return to work (Betriebliches Eingliederungsmanagement)</p>

Literaturhinweise

- Baur, Behindertenrecht 2017, 36
- Luik, RP-Reha 2017, Heft 2, S. 5 ff.
- Nebe/Schimank, Das BfA im BTHG, Teil 1: Darstellung der Entwicklung und kritische Betrachtung bis zur Befassung im Bundesrat, reha-recht, D47-2016
- Schimank, Das BfA im BTHG, Teil 2: Öffentliche Anhörung und abschließende Beratung im Ausschuss für Arbeit und Soziales sowie 2. und 3. Lesung im Bundestag, reha-recht, D60-2016
- Nebe/Waldenburger, Budget für Arbeit, Forschungsprojekt im Auftrag des Integrationsamtes des Landschaftsverbandes Rheinland
- Nebe, Personalrat 2018, 28
- Schartmann, Beitrag D-56/2016, www.reha-recht.de
- Schumacher Behindertenrecht 2017, 88 ff. und ders. RdLH 2016, 94 ff.
- Wuschech/Bruère/Beyer Behindertenrecht 2016, 10 ff.
- sowie aus Projekt „Partizipatives Monitoring“ unter www.reha-recht.de.