

Überlegung – Analoge Anwendung maßgebender Normen aus dem SGB IX und dem SGB XII zur Verwirklichung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung am allgemeinen Arbeitsleben

I. Rechtliche Probleme

1. Darstellung der Rechtslage sowie Überlegungen

1.1. § 17 SGB IX a.F./ § 29 SGB IX n.F.¹

Das Persönliche Budget stellt eine Leistungsform der Teilhabe dar. Das Wunsch- und Wahlrecht der behinderten Menschen steht dabei im Vordergrund. Grundsätzlich sieht das Gesetz vor, das Persönliche Budget als Geldleistung auszuzahlen. Nach § 29 SGB IX n.F. erhalten Budgetnehmer*innen am Monatsanfang ihr Budget als Vorauszahlung, wobei diese zeitliche Bestimmung nicht mehr explizit aufgeführt ist².

Als Persönliches Budget können sämtliche Leistungen zur Teilhabe in Anspruch genommen werden, so zum Beispiel Leistungen der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben wie Arbeitsassistenz oder technische Arbeitshilfen. Bei der Arbeitsassistenz besteht ein Arbeitsverhältnis zwischen dem oder der Budgetnehmer*in und dem oder der Assistenzgeber*in, wodurch auch sozialversicherungsrechtliche Pflichten einhergehen. Jedoch wird das Persönliche Budget innerhalb der Werkstätten bisher mehr im Bereich Freizeitgestaltung genutzt, als als Arbeitsassistenz, was nicht der Intention des Gesetzgebers entsprechen kann. Das Persönliche Budget richtet sich grds. an alle Menschen mit Behinderung, unabhängig von der Erwerbsfähigkeit. Trotzdem scheint dieses Instrument innerhalb der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) kaum genutzt zu werden. Dies war vermutlich auch ein Anstoß für die Schaffung des Budgets für Arbeit. Dies richtet sich im Schwerpunkt direkt an Beschäftigte in einer WfbM. Die Nutzung des Budgets für Arbeit geht jedoch auch nur zögerlich voran, was – wie auch beim Persönlichen Budget – ggf. an den noch nicht gänzlich ausreichenden Informationsangeboten für die Betroffenen liegt³.

1.2. Herangezogene Normen

a) § 117 I, II SGB III a.F.

Der § 117 I, II SGB III a.F. spricht davon, dass die Voraussetzungen der besonderen Leistungen anstelle der allgemeinen Leistungen, insbesondere zur Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, zu erbringen sind. Dies hat zu erfolgen, sofern u.a. die Aufnahme in einer WfbM unerlässlich ist.

¹ SGB = Sozialgesetzbuch; a.F. = alte Fassung, n.F. = neue Fassung, iVm = in Verbindung mit.

² Von Boetticher, Das neue Teilhaberecht, Nomos, 1. Aufl., 2018, S. 116 ff, § 3, Rn. 152 ff.

³ <http://www.lebenshilfe-nds.de/de/service/Handbuch-der-verguetungs--und-betriebsrelevanten-Fragen-/Budget-fuer-Arbeit.php>, aufgerufen: am 20.08.2018 sowie BT-Drs. 16/6687, 16. Wahlperiode, 10. 10. 2007 – Kleine Anfrage der FDP bzgl. Nutzung des Persönlichen Budget in WfbM, BT-Drs. 16/6870, 16. Wahlperiode, 29. 10. 2007 – Antwort auf kleine Anfrage.

Unter den allgemeinen Leistungen sind allgemein berufsvorbereitende Maßnahmen gemeint und unter den besonderen Leistungen werden speziell auf Menschen mit Behinderung ausgerichtete Maßnahmen verstanden⁴.

Die Aufnahme in eine WfbM hängt insbesondere von der Leistungsfähigkeit, nicht jedoch von der Erwerbsfähigkeit einer Person ab. Menschen mit Behinderungen, die in einer WfbM tätig sind, sollen ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Leistung erbringen, wobei diese Formulierung als unbestimmter Rechtsbegriff anzusehen ist. „Das geforderte Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit beschreibt zeitlich quasi die Periode von 0–3 bzw. 6 Stunden täglicher Arbeitszeit“⁵. Dies korrespondiert mit den Regelungen in § 43 zur vollen Erwerbsminderung nach dem SGB VI⁶. Zumal Personen, die in einer WfbM tätig sind, per se als erwerbsgemindert gelten⁷.

Die Leistungsfähigkeit ist jedoch nicht mit der Erwerbsfähigkeit gleichzusetzen, denn es kommt bei dem Mindestmaß an wirtschaftlicher Leistung nicht auf ein messbares Minimum an Arbeitsleistung an. Das Arbeitsergebnis muss jedoch die Werkstatt durch die wirtschaftliche Verwertbarkeit bereichern⁸.

Nach SGB § 117 III SGB III a.F. erfolgt ein Verweis auf § 40 SGB IX a.F., dieser entspricht dem § 57 SGB IX n.F. und beschäftigt sich mit den zu erbringenden Leistungen im Eingangsverfahren sowie im Berufsbildungsbereich.

Der neugefasste § 117 III SGB III verweist nunmehr auch auf § 60 SGB IX n.F., also auf die Möglichkeit, die Leistungen auch durch einen anderen Anbieter erbringen zu lassen sowie auf § 62 SGB IX n.F., dem sog. Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten.

Damit zeigt sich, dass das Wunsch- und Wahlrecht der behinderten Menschen sowie die Bestrebung, auch außerhalb einer WfbM Leistungen zu erbringen, immer mehr in den Vordergrund rückt, um der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen stückweise näherzukommen.

b) § 56 SGB XII a.F. i.V.m. §§ 41; 8; 9; 17 SGB IX a.F.

Bei § 56 SGB XII a.F. ging es um das Vorliegen einer vergleichbaren sonstigen Beschäftigungsstätte, außerhalb und unabhängig von der WfbM. Die Vergleichbarkeit bezieht sich nicht auf die von den behinderten Menschen zu erwartende Leistung, die unterhalb des Niveaus der WfbM bleiben kann, sondern auf die von der Einrichtung an den behinderten Menschen zu erbringenden Leistungen. Als vergleichbare sonstige Beschäftigungsstätte könnten damit Dienstleistungsanbieter wie beispielweise BIS e.V. angesehen werden.

Bei dem BIS e.V. verhält es sich so, dass dieser einen von AZAV – zertifizierten Träger darstellt. Die „Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung“ (AZAV) regelt die Zulassungsvoraussetzungen für Bildungsträger, in bestimmten Bereichen des Sozialgesetzbuchs definierte Maßnahmen der Arbeitsförderung durchzuführen und entsprechend mit der Agentur für Arbeit abzurechnen.

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt wurde ein neues Kapitel zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen in das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III)

⁴Vgl. zur Erklärung: BSG 14. Senat, AZ: B 14 AS 25/14 R, Urteil vom 17.02.2015.

⁵Theben: Das Budget für Arbeit oder (Irr)Wege aus der Werkstatt; Beitrag A3-2018 unter www.reha-recht.de; 22.02.2018.

⁶§ 43 II S. 3 Nr. 1 SGB VI.

⁷Reinhardt in LPK-SGB VI, Nomos, 4.Aufl., § 43, S. 205, Rn. 14.

⁸Ritz in StichwortKom., Deinert u.a., Nomos, 2. Aufl., Begriff: WfbM, S. 1227, Rn. 15.

eingefügt. Die Regelungen verfolgen das Ziel, die Qualität arbeitsmarktlicher Dienstleistungen und damit die Leistungsfähigkeit und Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Fördersystems nachhaltig zu verbessern.

Um dieses Ziel zu erreichen, können nur solche Träger zur Einbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen zugelassen werden, die unter anderem ihre Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachweisen, qualifiziertes Personal einsetzen und ein System zur Sicherung der Qualität anwenden.

Die Zulassungserfordernisse gelten für alle Träger, die Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem SGB III selbst durchführen oder durchführen lassen⁹.

Im Weiteren könnten beispielsweise auch Waldorf-Kitas als sonstige Beschäftigungsstätten gewertet werden, da anthroposophische Einrichtungen als vergleichbare sonstige Beschäftigungsstätten anerkannt sind¹⁰.

Das Wunsch- und Wahlrecht stellt außerdem nach dem Wortlaut des § 9 SGB XII und § 9 SGB IX den Maßstab für die Entscheidung der Behörde dar. Davon unabhängig hat die Behörde zwar Ermessen, muss sich aber an den Vorstellungen der betreffenden Person orientieren¹¹.

Im Zusammenhang mit der Gewährung von Rehabilitationsleistungen sind auch hinsichtlich der Wunsch- und Wahlrechte der Leistungsberechtigten neben den Regelungen des SGB XII (§ 9 Abs. 1 u. 2) und der Regelung des § 33 Abs. 1 SGB I Regelungen des SGB IX zu beachten. Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 SGB IX wird berechtigten Wünschen der Leistungsberechtigten Rechnung getragen. Als berechtigt kommen solche Wünsche in Betracht, die auf einem der in § 8 Abs. 1 S. 2 SGB IX genannten Aspekte beruhen und deren Erfüllung geeignet ist, das Rehabilitationsziel zu erreichen. Der Rehabilitationsträger ist verpflichtet, sich bei der Auswahl eines Dienstes oder einer Einrichtung an den berechtigten Wünschen der Leistungsberechtigten zu orientieren. Eine Grenze des Wunsch- und Wahlrechts stellen aber auch die jeweils einschlägigen Regelungen des Leistungserbringungsrechts dar, also die §§ 75 ff SGB XII. Falls ein Rehabilitationsträger einem Wunsch nicht entsprechen will, ist er gemäß § 8 Abs. 2 Satz 3 SGB IX verpflichtet, dies in einem schriftlichen Bescheid zu begründen. Gegen den Bescheid kann die leistungsberechtigte Person Widerspruch einlegen. Bei Ablehnung des Widerspruchs kann Klage erhoben werden. Gemäß § 8 Abs. 4 SGB IX bedürfen alle Rehabilitationsleistungen der Zustimmung der leistungsberechtigten Person¹².

Nach 41 SGB IX a.F. ging es um die Leistungen im Arbeitsbereich. Nach § 41 II SGB IX a.F. bestanden die Leistungen in der Ermöglichung der Teilnahme an arbeitsbegleitenden Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der im Berufsbildungsbereich erworbenen Leistungsfähigkeit und zur Weiterentwicklung der Persönlichkeit. Ebenso sollte bei dafür in Frage kommenden Menschen mit Behinderung der Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen gefördert werden.

Insofern war bzw. ist es die gesetzgeberische Intention, Menschen mit Behinderung in die reguläre Arbeitswelt zu inkludieren. Dies soll sowohl durch das Persönliche Budget (vgl. vorherige Ausführungen), als auch durch das Budget für Arbeit erreicht werden.

⁹<https://azwv.de/>, aufgerufen am: 20.07.2018.

¹⁰Wehrhahn in jurisPK-SGB XII, S. 624, § 56, Rn. 9, 2011.

¹¹Mrozynski, § 17 SGB IX, Rn. 35, Mergler/Zink Grundsicherungs-HdB II/Baur/Zink SGB XII § 61 Rn. 92, beck-online.

¹²LPK-SGB XII/Renate Bieritz-Harder SGB XII § 53 Rn. 35-37, beck-online.

Bei den Normen des Persönlichen Budgets ist, unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts der leistungsberechtigten Person, auch eine entsprechende Anwendung der Normen im Einzelfall angemessen. Die Normen des Persönlichen Budgets finden somit auch Anwendung auf Fallkonstellationen, welche mit der Regelung der betreffenden Norm vergleichbar sind. Eine direkte Anwendung der Norm erfolgt gerade deshalb nicht, da kein direkter Fall für die Beantragung des Persönlichen Budgets vorliegt, aber eben eine vergleichbare Konstellation.

1.3. Analoge Anwendung

Bei § 17 SGB IX a.F. / § 29 n.F. SGB IX iVm § 53 SGB XII könnte eine analoge Anwendung in Betracht kommen. Dazu bedarf es einer planwidrigen Regelungslücke und einer vergleichbaren Interessenlage.

Eine Regelungslücke besteht, wenn für einen bestimmten Sachverhalt keine Rechtsnorm existiert. Planwidrig ist die Regelungslücke, sofern diese vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt war.

Die analoge Anwendung bezieht sich hier auf den § 17 SGB IX a.F. bzw. §29 SGB IX iVm § 53 SGB XII a.F./n.F. Das persönliche Budget ist im Zusammenhang des § 53 SGB XII a.F./n.F. zu sehen, da der Absatz 4 von § 53 auf das SGB IX verweist. Es ist daher einerseits eine systematische Auslegung angezeigt und andererseits stellt sich die Frage nach dem Sinn und Zweck der Norm. Weiter sollte zur Auslegung auch der Wortlaut der Norm herangezogen werden.

Der § 53 ist Teil des SGB XII. Das SGB XII wiederum enthält die gesetzlichen Regelungen zu Sozialhilfeleistungen in der BRD. Es definiert verschiedene Arten von Sozialleistungen sowie die Formen (Geld, Sachleistungen und Dienstleistungen), in denen es erbracht wird, es benennt die Träger der Leistungen und regelt, wer in welchen Fällen bezugsberechtigt ist.

Die Sozialhilfe wird als staatliche Leistung zur Grundsicherung definiert. Sie soll Hilfebedürftigen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln und Vermögen bestreiten können, ermöglichen, ihre materiellen Grundbedürfnisse zu decken (Wohnung, Essen, Kleidung) und in einem Mindestmaß am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben teilzuhaben. Zweck ist es, den Empfängern ein würdevolles Leben zu ermöglichen. Durch die Leistung der Sozialhilfe sollen die Empfänger wieder unabhängig von den Sozialleistungen werden und ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten können¹³.

Das SGB XII definiert seine Aufgabe in § 1. Demnach soll die Sozialhilfe den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Leistung soll sie so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; darauf haben auch die Leistungsberechtigten nach ihren Kräften hinzuarbeiten. Zur Erreichung dieser Ziele haben die Leistungsberechtigten und die Träger der Sozialhilfe im Rahmen ihrer Rechte und Pflichten zusammenzuwirken.

Diese Intention schlägt sich auch in § 53 SGB XII nieder, der seinerseits den leistungsberechtigten Personenkreis sowie die Aufgabe des Gesetzgebers im Rahmen der Eingliederungshilfe aufzeigt. Die Eingliederungshilfe stellt daher ihrerseits einen Teil der Sozialhilfe dar.

Nach § 53 III SGB XII ist es die besondere Aufgabe der Eingliederungshilfe, Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft einzugliedern. Hierzu gehört insbesondere, den behinderten Menschen die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen oder zu erleichtern, ihnen

¹³<https://www.pflege.de/pflegekasse-pflegerecht/pflegegesetz-pflegereform/sgb/xii/> aufgerufen am: 07.11.2018.

die Ausübung eines angemessenen Berufs oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit zu ermöglichen oder sie so weit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen.

Nach systematischer Auslegung besteht eine Regelungslücke, da es hier nicht um Leistungen innerhalb einer Werkstatt geht, sondern nach dem Wortlaut der Norm um die Teilhabe am Arbeitsleben, ggf. auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Der Gesetzgeber hat in § 53 III SGB XII die Ausübung eines angemessenen Berufs oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit nicht hinreichend konkretisiert oder definiert. Insofern ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber auch Berufsmöglichkeiten oder Tätigkeiten außerhalb und unabhängig von einer Werkstatt gemeint hat.

Durch diese Auslegung ist die Regelungslücke erkennbar, lässt sich aber auch schließen.

Gestützt wird diese Ansicht vom Wortlaut des § 112 SGB XII, nach diesem können nach Absatz 1 für „behinderte Menschen (...) Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben erbracht werden, um ihre Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und ihre Teilhabe am Arbeitsleben zu sichern, soweit Art oder Schwere der Behinderung dies erfordern.“

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind nicht erforderlich, wenn erkennbar ist, dass der behinderte Mensch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in seiner Wettbewerbsfähigkeit nicht nennenswert eingeschränkt ist und er ohne weiteres selbst eine geeignete Arbeitsstelle finden kann¹⁴.

Es wird davon ausgegangen, dass genau diese Anforderlichkeit bei Menschen, die in einer Werkstatt beschäftigt sind, wo sie per se als erwerbsgemindert gelten¹⁵, grundsätzlich vorliegt. Ebenso ist es bei Personen, welche die Aufnahmevoraussetzungen nach § 219 SGB IX n.F. erfüllen, jedoch gerade nicht in einer Werkstatt tätig sein wollen.

Die Planwidrigkeit ergibt sich daraus, dass das Zusammenspiel von SGB XII a.F./n.F. und SGB IX a.F./n.F. nicht konkretisiert wurde, obwohl die Teilhabe von Menschen mit Behinderung im allgemeinen Arbeitsleben der gesetzgeberischen Intention entspricht.

Die Aufgaben und Ziele der Eingliederungshilfe sind im Zusammenhang mit dem allgemeinen Ziel des § 1 S. 1 SGB IX zu lesen. Nach dem SGB IX ist dessen Zielsetzung die Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung, die Förderung einer gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft sowie die Vermeidung einer Benachteiligung gegenüber Menschen, die keine Behinderung haben. Während die beiden zuletzt aufgeführten Ziel- und Zweckbestimmungen auf die Umsetzung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG gerichtet sind, bezieht sich das erstgenannte Ziel neben Art. 2 Abs. 1 GG und die weiteren spezielleren Freiheitsrechte auch auf Art. 1 Abs. 1 GG. Dieser verpflichtet alle staatliche Gewalt, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Für den leistenden Staat bedeutet die Achtung der Rechtssubjektivität jedes Einzelnen: Die Leistungen müssen darauf gerichtet sein, denjenigen Personen, die ihre Grundrechte ggf. faktisch nicht ausüben können, dennoch die Möglichkeit zu verschaffen, sich selbst als Grundrechtsinhaber zu erleben und die Grundrechte trotz bestehender Funktions- und Fähigkeitsbeeinträchtigungen wahrnehmen zu können. Art und Maß der Leistungen werden dabei durch das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S.2 GG bestimmt. Maßstab ist hierfür die Möglichkeit der Wahrnehmung von Freiheitsrechten, die Menschen ohne Behinderung offenstehen.

¹⁴Vgl. LSG BaWü Urt. v. 16.12.1992 - L 5 Ar 1144/90 = Behindertenrecht 1993, 177 = E-LSG/Ar-024; BrandSGB/Karmanski, 8. Aufl. 2018, SGB III § 112 Rn. 15.

¹⁵Reinhardt in LPK-SGB VI, Nomos, 4. Aufl., § 43, S. 205, Rn. 14.

Der Maßstab der Achtung der Menschenwürde durchzieht auch die Regelungen der UN-BRK, wie sich aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 a der Konvention ergibt¹⁶.

Insofern handelt es sich um ein Zusammenspiel des nationalen Teilhaberechts und der UN-BRK, welche die Bundesrepublik im März 2007 unterschrieben hat und somit deren innerstaatliche Umsetzung anstrebt.

Nach Art. 27 UN-BRK erkennen „die Vertragsstaaten (...) 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 und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird (an).

Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften ...“

Durch die Schaffung des BTHG, welches sich vor allem im SGB IX niedergeschlagen hat, sollte gerade der Art. 27 UN-BRK umgesetzt werden. Zuvor zeigte sich allerdings nach den abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht von April 2015 in Bezug auf Deutschland, dass zwar Bestrebungen zur Umsetzung erkennbar sind, jedoch noch Verbesserungsbedarf besteht. Ein Hauptproblembereich stellte dabei die Umsetzung des Artikels 27 – Arbeit und Beschäftigung – dar. Der Ausschuss war jedenfalls 2015 besorgt über die Segregation auf dem Arbeitsmarkt des Vertragsstaates sowie über die finanziellen Fehlanreize, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hinderten. Ebenso besorgniserregend war der Umstand, dass segregierte Werkstätten für behinderte Menschen weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang förderten.

Insofern empfahl der Ausschuss dem Vertragsstaat, durch entsprechende Vorschriften wirksam einen inklusiven, mit dem Übereinkommen in Einklang stehenden Arbeitsmarkt zu schaffen. Im Speziellen soll dies durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten an zugänglichen Arbeitsplätzen gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (2014) des Ausschusses, insbesondere für Frauen mit Behinderungen, erfolgen. Weiter soll dies mit der schrittweisen Abschaffung der Behindertenwerkstätten mittels sofort durchsetzbarer Ausstiegsstrategien und Zeitplänen sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Darüber hinaus soll dies durch die Sicherstellung erreicht werden, dass Menschen mit Behinderungen keine Minderung ihrer Sozial- und Altersversicherung erfahren, die gegenwärtig an die Behindertenwerkstätten gebunden sind. Im Übrigen wurde die Sammlung von Daten über die Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angeregt¹⁷.

Dies sollte, wie bereits erwähnt, im BTHG umgesetzt werden. Die Zielsetzung beinhaltete nach der Gesetzesbegründung unter anderem Folgendes:

Die Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sollen auf persönlicher und institutioneller Ebene verbessert werden.

Die Möglichkeiten einer individuellen und den persönlichen Wünschen entsprechenden Lebensplanung und -gestaltung sollen unter Berücksichtigung des Sozialraumes bei den Leistungen zur sozialen Teilhabe gestärkt werden.

¹⁶Bieritz-Harder in LPK-SGB XII, 2018, § 53, Rn. 21.

¹⁷Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Dreizehnte Tagung 25. März -17. April 2015 Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, zu Art. 27.

Die Zusammenarbeit der unter dem Dach der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation befindlichen Rehabilitationsträger und die Transparenz des Rehabilitationsgeschehens sollen verbessert werden.

Im Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – und im Sechsten Sozialgesetzbuch (SGB VI) – Gesetzliche Rentenversicherung – sollen präventive Maßnahmen ergriffen und neue Wege erprobt werden, um die Erwerbsfähigkeit von Menschen mit (drohenden) Behinderungen zu erhalten und so Übergänge in die Eingliederungshilfe zu reduzieren.

Im Schwerbehindertenrecht sollen die Mitwirkungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen verbessert werden¹⁸.

Die Zielsetzung des nationalen Gesetzgebers (vgl. vorherige Ausführungen) ist demnach identisch mit den Zielvorgaben durch die UN-BRK. Dabei kommt dem Wunsch- und Wahlrecht der Person mit Behinderung besondere Beachtung zu. Damit ist auch die Interessenlage insofern vergleichbar, als dass es auch im Rahmen des § 53 SGB XII¹⁹ sowie des § 17 SGB IX a.F. auf das Wunsch – und Wahlrecht ankommt. Im Zusammenhang mit der Gewährung von Rehabilitationsleistungen sind hinsichtlich der Wunsch- und Wahlrechte der Leistungsberechtigten neben den Regelungen des SGB XII in § 9 Abs. 1 u. 2 und der Regelung des § 33 Abs. 1 SGB I die Regelungen des SGB IX zu beachten.

Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 SGB IX wird berechtigten Wünschen der Leistungsberechtigten Rechnung getragen²⁰. Nach § 112 Absatz 2 Satz 1 SGB XII n.F. ist auch das Wunsch- und Wahlrecht, in abgewandelter Form, zu beachten, da bei „der Auswahl der Leistungen (...) Eignung, Neigung, bisherige Tätigkeit sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes angemessen zu berücksichtigen (sind).“

Mit der bloßen Beschäftigung in einer Werkstatt darf und soll nicht der Förderauftrag der Werkstatt enden. Bei einer Beschäftigung im Berufsbildungsbereich einer Werkstatt muss auch die Möglichkeit bestehen, dass die betreffende Person anderweitig eine Tätigkeit aufnehmen kann.

Dies bedeutet, dass einem Menschen mit Behinderung jedenfalls der (Wieder)Einstieg in den sog. Allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht werden soll.

Dazu bedürfen Menschen mit Behinderungen ggf. jedoch der Unterstützung durch einen Dienstleister ihrer Wahl. Nach § 17 I 1 Nr. 3 SGB IX a.F. (analog) kann der zuständige Rehabilitationsträger (beispielsweise die Agentur für Arbeit, das Integrationsamt u.a.) unter Inanspruchnahme von geeigneten, insbesondere auch freien und gemeinnützigen oder privaten Rehabilitationsdiensten und -einrichtungen eine derartige Förderung ausführen. Der Rehabilitationsträger bleibt für die Ausführung der Leistungen verantwortlich²¹.

Nach § 29 I; III SGB IX n.F. geht es generell um die Teilhabe der Menschen mit Behinderung. Damit ist die Teilhabe auch vom Sinn und Zweck der Norm erfasst. Die Teilhabe bezieht sich zudem, wie bereits gezeigt, auch auf den Zugang zum Arbeitsmarkt außerhalb der Werkstatt.

¹⁸Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9522, 18. Wahlperiode 05.09.2016, S. 2 – 3.

¹⁹LPK-SGB XII/Renate Bieritz-Harder, 11. Aufl. 2018, SGB XII § 53 Rn. 18 und BSG 12.12.2013 – B 8 SO 18/12, Rn. 15; LSG NRW 19.10.2015 – L 20 SO 255/12; LSG NRW 22.12.2014 – L 20 SO 236/13.

²⁰LPK-SGB XII/Renate Bieritz-Harder, 11. Aufl. 2018, SGB XII § 53 Rn. 35.

²¹LPK-SGB XII/Renate Bieritz-Harder SGB XII § 53 Rn. 35-37, beck-online.

Auch hier bleibt der Rehabilitationsträger grds. der Kostenträger, wobei sich hier ggf. das Problem der Kosten- bzw. Antragsplittung ergibt. Daher wäre die analoge Anwendung überlegenswert²².

Dies würde zu Folgendem führen: Die betroffene Person könnte mittels Betreuung durch den „Wunsch-Dienstleister“ und auf Grundlage eines Arbeitsvertrages mit der jeweiligen Einrichtung (Kita, etc.) einen angemessenen Beruf ausüben, was auch dem Teilhabekonzept entsprechen würde. Der Rehabilitationsträger würde dementsprechend die Leistungen zu erbringen haben.

Dadurch würde sich, mit Hinblick auf die Konnexität der SGB IX, SGB XII und der UN-BRK die planwidrige Regelungslücke beheben lassen und die Teilhabe am Arbeitsleben weiter verwirklichen.

Zu beachten bleibt, dass es sich einerseits bei der Beantragung der jeweiligen Leistungsform zwar um einen Anspruch handelt, dem liegt jedoch eine Ermessensentscheidung der jeweiligen Behörde zugrunde.

Andererseits hat der betroffene Personenkreis einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung durch die Behörde. Es ist also darauf zu achten, dass die jeweiligen Behörden ihr Ermessen fallgerecht ausüben, zumal die Bescheide einer rechtlichen Prüfung zugänglich sind.

2. Nach 01.01.2018 – Budget für Arbeit

Durch das BTHG erfolgte eine Novellierung des SGB IX, wodurch das Budget für Arbeit in § 61 SGB IX eingeführt wurde. In verschiedenen Bundesländern wurden unterschiedliche Teilhabeformen für den Übergang aus Schule und WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt entwickelt, die unter dem Oberbegriff „Budget für Arbeit“ liefen.

Das Budget für Arbeit besteht u.a. in einem Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber.

Mittlerweile existieren aus verschiedenen Bundesländern Rundschreiben zur Umsetzung des Budgets für Arbeit. Aus Bayern heißt es in der Stellungnahme des Ministeriums unter anderem:

„Der Freistaat Bayern wird das Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX-neu) um 20 Prozent über den vom Bund vorgesehen Satz anheben. Ab 2018 wird das Budget für Arbeit 48% anstatt 40% der sog. Bezugsgröße betragen. Das entsprechende Gesetz befindet sich derzeit im Parlamentarischen Verfahren. Um Menschen mit Behinderung eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt zu geben, soll das Budget für Arbeit als eine echte Alternative zur Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen ausgestaltet werden. Daher sollte im Wege des Budgets für Arbeit über die dafür zuständigen Bezirke eine möglichst attraktive Finanzierung ausgereicht werden“²³.

In Berlin wurde am 29. Dezember 2017 ein Rundschreiben Soz Nr. 01/2018 zu § 61 SGB IX - Budget für Arbeit als Leistung der Eingliederungshilfe – veröffentlicht, in welchem die Regelung genau dargestellt und Handlungsanweisungen gegeben werden.

In Brandenburg beschloss das Kabinett bereits am 13. Dezember 2016 das von Sozialministerin Diana Golze vorgelegte „Behindertenpolitische Maßnahmenpaket 2.0: Auf dem Weg zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ mit teilhabepolitischen Leitlinien, Zielstellungen und 105 konkreten Maßnahmen aller Ressorts, wodurch die Umsetzung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit und ohne Behinderungen gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention deutlich vorangebracht werden soll.

²²KassKomm/Kater, 99. EL Mai 2018, SGB VI § 13 Rn. 30.

²³<https://masgf.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.428198.de>, aufgerufen am: 16.07.2018.

Damit wurde das erste Maßnahmenpaket aus dem Jahr 2011 fortgeschrieben. Das Maßnahmenpaket, also der weiterentwickelte Aktionsplan des Landes Brandenburg zur Umsetzung der UN-Konvention²⁴, hat zudem eine Laufzeit bis 2021.

Jedoch fehlt bisher noch eine konkrete Umsetzung, ein Rundschreiben oder Handreichungen für die zwei neuen Teilhabeleistungen „Budget für Arbeit“ und „Andere Leistungsanbieter“, die ab 01.01.2018 in Kraft gesetzt wurden. Die Pressesprecherin des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg, Marina Ringel, hatte zwar betont, dass das Land für diese beiden neuen Teilhabeleistungen bis Ende 2017 entsprechende Handreichungen an die Landkreise und kreisfreien Städte herausgeben werde. Bisher wurden derartige Handreichungen jedoch nicht veröffentlicht.

2.1. Wortlaut

Seit dem 1.1.2018 heißt es in § 61 SGB IX - Budget für Arbeit:

(1) Menschen mit Behinderungen, die Anspruch auf Leistungen nach § 58 haben und denen von einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis mit einer tarifvertraglichen oder ortsüblichen Entlohnung angeboten wird, erhalten mit Abschluss dieses Arbeitsvertrages als Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ein Budget für Arbeit.

(2) Das Budget für Arbeit umfasst einen Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten und die Aufwendungen für die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz. Der Lohnkostenzuschuss beträgt bis zu 75 Prozent des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts, höchstens jedoch 40 Prozent der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches. Dauer und Umfang der Leistungen bestimmen sich nach den Umständen des Einzelfalles. Durch Landesrecht kann von dem Prozentsatz der Bezugsgröße nach Satz 2 zweiter Halbsatz nach oben abgewichen werden.

(3) Ein Lohnkostenzuschuss ist ausgeschlossen, wenn zu vermuten ist, dass der Arbeitgeber die Beendigung eines anderen Beschäftigungsverhältnisses veranlasst hat, um durch die ersatzweise Einstellung eines Menschen mit Behinderungen den Lohnkostenzuschuss zu erhalten.

(4) Die am Arbeitsplatz wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung kann von mehreren Leistungsberechtigten gemeinsam in Anspruch genommen werden.

(5) Eine Verpflichtung des Leistungsträgers, Leistungen zur Beschäftigung bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern zu ermöglichen, besteht nicht.

2.2. Voraussetzungen

Die Voraussetzungen, um das Budget für Arbeit nutzen zu können, finden sich in § 61 I SGB IX. Demnach reicht es aus, wenn ein Anspruch auf Leistungen nach § 58 SGB IX besteht. Die Inanspruchnahme ist möglich, aber nicht nötig.

Allerdings bedarf es eines Arbeitsverhältnisses mit einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber.

Zu beachten ist außerdem, dass sich bzgl. der rentenrechtlichen Ansprüche der Person, die das Budget für Arbeit nutzt, zum Beschäftigten in der Werkstatt ggf. Unterschiede ergeben.

²⁴<https://masgf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.470099.de> , aufgerufen am: 16.07.2018.

Für Leistungsberechtigte, die im Rahmen des Budgets für Arbeit ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis abgeschlossen haben, bildet das Arbeitsentgelt die Beitragsbemessungsgrundlage für die beitragspflichtigen Einnahmen in der Rentenversicherung.

Für Leistungsberechtigte, die in einer WfbM bzw. bei einem anderen Leistungsanbieter (§ 60 SGB IX) beschäftigt sind, wird bei der Berechnung der beitragspflichtigen Einnahmen als Mindestbeitragsbemessungsgrundlage ein Betrag von 80 % der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV zugrunde gelegt.

Bei einem Wechsel von einer WfbM in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis im Rahmen des Budgets für Arbeit könnte es somit zu einer Reduzierung der beitragspflichtigen Einnahmen in der Rentenversicherung kommen, die sich später auch auf die Höhe der Rente auswirkt²⁵.

Die bereits während der Tätigkeit in einer WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter erworbenen Rentenansprüche bleiben bestehen.

Anwartschaften auf den Erhalt von Arbeitslosengeld können nicht erarbeitet werden, da die betreffende Person weiterhin als voll erwerbsgemindert gilt. Die volle Erwerbsminderung gewährleistet wiederum das Rückkehrrecht in die WfbM, da Personen, die in einer WfbM beschäftigt sind, per se als erwerbsgemindert gelten²⁶.

Allerdings ist zu beachten, dass das Budget für Arbeit auch als Persönliches Budget beantragt werden kann bzgl. der Begleitung und Anleitung am Arbeitsplatz.

II. Resultat

Die analoge Anwendung der Normen zum Persönlichen Budget (§ 17 SGB IX a.F. in Verbindung mit § 53 SGB XII a.F./ § 29 SGB IX n.F. in Verbindung mit § 53 SGB XII n.F.)²⁷ sowie die Heranziehung des Budgets für Arbeit nach § 61 SGB IX in Form des Persönlichen Budgets²⁸ würde dazu führen, dass die betroffenen Personen unabhängig von einer WfbM am allgemeinen Arbeitsmarkt agieren könnten.

Dadurch würde auch das Anliegen der UN-BRK, das sich in der gesetzgeberischen Intention niederschlagen soll, schrittweise verwirklicht werden. Dieses besteht in der Schaffung der Voraussetzungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderung in allen Bereichen des Lebens, besonders mit Blick auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Verfasserin im Auftrag von Herrn Rechtsanwalt Dr. Martin Theben:

Maria Henschel,

Diplom-Juristin und Rechtsreferendarin am Kammergericht Berlin

Berlin, Januar 2019

²⁵Rundschreiben Soz Nr. 01/2018 zu § 61 SGB IX - Budget für Arbeit als Leistung der Eingliederungshilfe - vom 29. Dezember 2017 unter 18.

²⁶Reinhardt in LPK-SGB VI, Nomos, 4.Aufl., § 43, S. 205, Rn. 14.

²⁷Vgl. auch Bundessozialgerichts vom 30. November 2011 (Az. B 11 AL 7/10 R und Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 22. Juni 2017 (Az. L 9 SO 474/12), jeweils sehr restriktive Auslegung bzgl. der vergleichbaren Einrichtung.

²⁸Von Boetticher, Das neue Teilhaberecht, Nomos, 1.Aufl., 2018, S. 152, § 3, Rn. 239.