

– Fachbeitrag A3-2018 –

20.02.2018

Das Budget für Arbeit oder (Irr)Wege aus der Werkstatt¹

Von Dr. Martin Theben

Der nachfolgende Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder. Nicht erst seit den Enthüllungen des Teams Wallraff² sind Werkstätten für Menschen mit Behinderungen unter erhöhten Legitimationsdruck geraten.³ Immer mehr Menschen, die aufgrund von Teilhabeeinschränkungen eigentlich ihren Weg in eine anerkannte Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) gehen müssten, lehnen dies ab. Diese Entwicklung ist insofern erfreulich, da sie von einem verstärkten Selbst- und Teilhabebewusstsein der Betroffenen zeugt. Auch schon vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG)⁴ ist der Gesetzgeber diesem Drang an verschiedenen Stellen nachgekommen. Große Hoffnungen knüpfen alle Beteiligten nunmehr an das zum Jahresbeginn in Kraft getretene Budget für Arbeit, welches in § 61 des SGB IX n. F.⁵ nun rechtlich verankert ist. In einigen Bundesländern, wie etwa in Rheinland-Pfalz⁶ oder in Hamburg⁷ wurde es bereits seit Jahren erfolgreich erprobt. Der nachfolgende Beitrag stellt noch einmal kurz die Rechtsprechung zur bisherigen Gesetzeslage dar und gibt einen prognostischen Ausblick über Chancen und Risiken des Budgets für Arbeit⁸.

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag A3-2018 in der Kategorie A: Sozialrecht veröffentlicht; Zitiervorschlag: Theben: Das Budget für Arbeit oder (Irr)Wege aus der Werkstatt; Beitrag A3-2018 unter www.reha-recht.de; 22.02.2018.

² Vgl. Meldung der kobinet-nachrichten <http://www.kobinet-nachrichten.org/de/1/nachrichten/35516/Menschenrechtsverletzungen-aufdecken.htm>.

³ Vgl. auch Schreiner: Sozialhistorischer Meilenstein oder soziale Isolation? – Werkstätten für behinderte Menschen im Zwielficht, Beitrag D49-2017 unter www.reha-recht.de.

⁴ Zum Gang der Beratungen vgl. die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 30.11.2016 auf Bundestags-Drucksache 18/10523.

⁵ Mit n. F. wird die Rechtslage ab 01.01.2018 bezeichnet.

⁶ Vgl. Nebe/Waldenburger: Bericht zum Forschungsprojekt „Budget für Arbeit“ im Auftrag des Integrationsamtes des Landschaftsverbandes Rheinland: http://www.lvr.de/de/nav_main/soziales_1/menschenmitbehinderung/arbeitsundausbildung/budget_fuer_arbeit/forschungsvorhaben_zum_budget_fuer_arbeit/forschungsvorhaben_zum_budget_fuer_arbeit.jsp; s. auch Nebe/Waldenburger: Überlegungen zu einem Budget für Arbeit (BfA); Beitrag D26-2014 unter www.reha-recht.de.

⁷ Siehe auch: <http://www.hamburg.de/basfi/budget-fuer-arbeit/>

⁸ Zum Budget für Arbeit in Kürze als Fachbeitrag: Schaumberg: Das Budget für Arbeit – Erste Überlegungen zur Anwendung in der Praxis, unter www.reha-recht.de.

I. Regelungen zum Leistungsbezug außerhalb von Werkstätten für Menschen mit Behinderungen

Schon vor der Verabschiedung des BTHG existierten einige Vorschriften, die es, zumindest theoretisch, ermöglichten, auch außerhalb von anerkannten WfbM, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Anspruch nehmen zu können. So sah beispielsweise § 102 Abs. 2 SGB III a. F.⁹ Leistungen für Menschen vor, die aufgrund von Art und Schwere ihrer Behinderung nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig sein können und aus diesem Grunde auf einen Arbeitsplatz in einer WfbM angewiesen seien. Voraussetzung hierfür war in entsprechender Anwendung der Vorschrift des § 136 Abs. 2 SGB IX a. F., dass sie ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit erbringen konnten. Und auch im Rahmen der Regelungen zur Eingliederungshilfe im SGB XII sah § 56 a. F. vor, dass Leistungen im Arbeitsbereich einer anerkannten WfbM auch in gleichartigen Einrichtungen erbracht werden können.

In der Praxis führte die Anwendung der Regelungen jedoch zu erheblichen Problemen. Dies liegt zum einen an der recht konturlosen Definition des leistungsberechtigten Personenkreises. Denn was genau unter einem Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit tatsächlich zu verstehen ist, bleibt sehr oft der „Fantasie“ des letztendlich damit befassten Sozialrichters vorbehalten.¹⁰ Auch das Verhältnis zu den Vorschriften bezüglich des Vorliegens einer vollen bzw. teilweisen Erwerbsminderung in den §§ 41 ff. SGB XII¹¹ ist nicht klar. Der Begriff der Werkstattfähigkeit knüpft zwar nicht direkt an den Begriff der Erwerbsminderung an. Letzterer stellt aber ein starkes Indiz für das Bestehen der Werkstattfähigkeit dar. Werkstattfähigkeit und Erwerbsminderung schließen sich nicht aus. Das geforderte Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit beschreibt zeitlich quasi die Periode von 0–3 bzw. 6 Stunden täglicher Arbeitszeit.¹²

Von daher wurde vielen hoffnungsvollen Leistungsempfängern unter Hinweis darauf, dass sie nach entsprechenden Gutachten der Bundesagentur für Arbeit oder des Rententrägers voll erwerbsgemindert sind, dann mitgeteilt, dass sie bedauerlicherweise keine Leistungen außerhalb einer anerkannten WfbM erhalten können. Die eingangs beschriebenen Regelungen wurden in der Praxis damit klar missachtet. Auch die Rechtsprechung half hier in der Regel nur wenig weiter.

⁹ Seit 01.04.2012 § 117 Abs. 2 SGB III.

¹⁰ Siehe beispielsweise Bayerisches Landessozialgericht, Urteil vom 23.05.2012 – L 10 AL 207/11 –, juris, Rn. 20; BSG, Urteil vom 18. Januar 2011 – B 2 U 9/10 R –, juris, Rn. 24; BSG, Urteil vom 22. Februar 1984 – 7 RAr 72/82 –, juris.

¹¹ Zur Definition des Begriffes der Erwerbsminderung siehe § 43 SGB VI.

¹² Wie beide Begriffe zusammenwirken erklärt sich gut in dieser Entscheidung des LSG Schleswig-Holstein v. 18.03.2015 (Az. L 9 SO 41/12): https://www.rehadat-recht.de/de/rehabilitation-teilhabe/rehabilitationseinrichtungen/werkstatt-fuer-behinderte-menschen/index.html?referenznr=R/R6909&connectdb=rechtsgrundlagen_detail&infobox=%2Finfobox1.html&serviceCounter=1&wsdb=REC&detailCounter=7&from=1&anzahl=222&&tab=langtext&suche=index.html?artrec=urteil&themen=werkstatt+f%C3%BCr+behinderte+menschen.

II. Die Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 30. November 2011 (Az. B 11 AL 7/10 R)

Ein wenig Hoffnung konnten die Betroffenen nach der Entscheidung des Bundessozialgerichts (BSG) vom 30. November 2011¹³ schöpfen. In der Entscheidung ging es um die Anwendung des bereits eingangs beschriebenen § 102 Abs. 2 SGB III a. F. Konkret hatte der Betreffende die durch die Vorschrift vermittelten Leistungen im Rahmen eines Persönlichen Budgets beantragt. Dabei wollte er die Leistungen eben nicht in einer WfbM, sondern von einem anderen Anbieter erhalten. Das Bundessozialgericht hatte sich nun mit der Frage zu befassen, inwieweit (konkret ging es um den Eingangs- bzw. Berufsbildungsbereich einer anerkannten WfbM) die entsprechenden Regelungen der §§ 40 und 41 SGB IX a.F. auf die anderen Einrichtungen anwendbar waren. Das BSG entschied sich hier für eine restriktive Auslegung. Danach können Leistungen des Eingangs- und des Berufsbildungsbereiches nur in begründeten Ausnahmefällen im Ermessenswege auch außerhalb einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen erbracht werden. Im konkreten Fall wies das BSG die Sache an das zuständige Landessozialgericht Schleswig-Holstein zurück.

III. Die Entscheidung des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 22. Juni 2017 (Az. L 9 SO 474/12)

Noch restriktiver urteilte das Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen in einer Entscheidung vom 22. Juni 2017¹⁴. Auch hier hatte sich der Kläger für eine Leistungserbringung außerhalb von Werkstätten im Rahmen des Persönlichen Budgets entschieden. Konkret stand ihm hier ein zu diesem Zweck neu gegründeter Verein zur Verfügung. Wiederum hatte das LSG zu entscheiden, inwieweit es sich bei diesem Träger um eine andere Beschäftigungsstätte handelte. Und wiederum kam auch das LSG Nordrhein-Westfalen zu dem Schluss, dass letztlich die Kriterien der §§ 40 und 41 SGB IX a. F. erfüllt werden müssten. In der Entscheidung heißt es dazu: *„Wenn auch eine vergleichbare Einrichtung denknotwendig nicht alle Merkmale einer WfbM aufweisen muss, da sie sonst selbst als originäre WfbM anerkennungsfähig wäre, so gibt es prägende elementare Strukturmerkmale, die auch in einer solchen eingehalten werden müssen. Dazu zählt die Unterteilung in einen Eingangs-, Berufsbildungs- und Arbeitsbereich.“*¹⁵

¹³ BSG, Urteil vom 30.11.2011 – B 11 AL 7/10 R –, juris; siehe dazu auch Wendt: Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets für Leistungen der beruflichen Bildung nach § 40 SGB IX auch außerhalb von anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) – Anmerkung zu BSG, Urf. v. 30.11.2011 – B 11 AL 7/10 R, Beitrag A11-2012 unter www.reha-recht.de.

¹⁴ Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.06.2017 – L 9 SO 474/12 –, juris.

¹⁵ A. a. O.

In anderen Fällen haben die jeweiligen Rehabilitationsträger, wie etwa die häufig befasste Bundesagentur für Arbeit, einen entsprechenden Personalschlüssel und strukturelle Förderpläne verlangt. Diese Rechtsprechung verkennt zum einen, dass den jeweils Betroffenen zustehende Wunsch- und Wahlrecht in § 8 SGB IX n. F.¹⁶, aber eben auch den Sinn und Zweck der Regelungen in § 117 Abs. 2 SGB IX bzw. § 56 SGB XII a. F. Letztendlich wurde die quasi Monopolstellung von WfbM zementiert und nicht etwa gelockert.

IV. Das (neue) Budget für Arbeit im Bundesteilhabegesetz

Zum 1. Januar 2018 sind die Regelungen zum Budget für Arbeit im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes in Kraft getreten. Viele Betroffene knüpfen große Hoffnungen an diese Regelungen. In einigen Bundesländern wurden sie bereits erfolgreich erprobt. Nunmehr hatte sich der Gesetzgeber in der letzten Legislaturperiode dann doch dazu entschieden, den Betroffenen einen einklagbaren Anspruch auf Gewährung eines Budgets für Arbeit zu verschaffen.¹⁷

So regelt jetzt § 61 Abs. 1 SGB IX n. F. seit 01.01.2018: *„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.“*

Der Umfang dieses Budgets ist in Abs. 2 geregelt, wo es heißt: *„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% des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts, höchstens jedoch 40 % der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 des Vierten Buches. Dauer und Leistungen bestimmen sich nach den Umständen des Einzelfalles.“*

Die Vorschrift regelt weiterhin in Abs. 3, dass ein Lohnkostenzuschuss dann ausgeschlossen ist, wenn die Vermutung besteht, dass der Arbeitgeber einen Arbeitsplatz gekündigt hat, um eben in den Genuss dieses Lohnkostenzuschusses zu gelangen. In Abs. 4 der neuen Regelung findet sich das nun schon sattem aus den sonstigen Diskussionen über das BTHG bekannte sog. „pooling“. Danach kann die am Arbeitsplatz

¹⁶ Bis 31.12.2017 § 9 SGB IX.

¹⁷ Zum Gesetzgebungsprozess siehe Nebe/Schimank: Das Budget für Arbeit im Bundesteilhabegesetz; Teil 1: Darstellung der Entwicklung und kritische Betrachtung bis zur Befassung im Bundesrat, Beitrag D47-2016 unter www.reha-recht.de; Schimank: Das Budget für Arbeit im Bundesteilhabegesetz – Teil 2: Öffentliche Anhörung und abschließende Beratung im Ausschuss für Arbeit und Soziales sowie 2. und 3. Lesung im Bundestag, Beitrag D60-2016 unter www.reha-recht.de.

wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung von mehreren Leistungsberechtigten gemeinsam in Anspruch genommen werden.

Grundsätzlich ist diese Regelung zu begrüßen. Es handelt sich dabei zum einen um eine speziellere Regelung zum bisherigen Lohnkostenzuschuss, der zeitlich begrenzt war. Diese zeitliche Begrenzung ist nun im Rahmen des Budgets für Arbeit aufgehoben, woraus gefolgert werden kann, dass nach der im Gesetz normierten Besonderheit des Einzelfalls auch ein unbefristeter Lohnkostenzuschuss zum Ausgleich der Minderleistung gezahlt werden kann.¹⁸ Gleiches gilt auch für die Betreuungsleistungen. Allerdings ist das Budget für Arbeit eben nur im Wesentlichen auf Menschen beschränkt, die, wie es in Abs. 1 heißt, Anspruch auf Leistungen nach § 58 haben. Gemeint ist damit die Neufassung in § 58 SGB IX n. F., in der nunmehr die Leistungen im Arbeitsbereich einer anerkannten Werkstatt für Behinderte normiert sind. Auch hier wird wiederum hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereiches auf jene Menschen abgestellt, die lediglich ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen (vgl. § 58 Abs. 1 SGB IX n. F.). Die Gefahr, dass die Betroffenen vorschnell als voll erwerbsgemindert und damit nicht leistungsfähig genug für den sog. ersten Arbeitsmarkt abgestempelt werden und ihnen so die Ansprüche verwehrt werden, scheint nicht vollends gebannt. Denn auch wenn es sich bei dem hier in Rede stehenden Personenkreis um Menschen mit vermindertem Leistungsvermögen handelt, werden im Rahmen des Budgets für Arbeit nach der Gesetzesintention ja reguläre Beschäftigungsverhältnisse begründet, die eben nur im Rahmen des Budgets bezuschusst werden. Den zuständigen Rehabilitationsträgern obliegt es, dieses Faktum nicht als Widerspruch, sondern Chance der Betroffenen für den Zugang auf den inklusiven Arbeitsmarkt zu begreifen.

Andererseits darf weiterhin hoffnungsfroh stimmen, dass in § 60 SGB IX n. F. nunmehr klarer definiert ist, dass Leistungen im Eingangs- und Berufsbildungs- bzw. Arbeitsbereich auch durch andere Leistungsanbieter erbracht werden können. Und in § 60 Abs. 2 Ziffern 1 bis 6 SGB IX n. F. ist nunmehr auch näher definiert, welche konkreten Voraussetzungen diese anderen Leistungsanbieter erfüllen müssen. Es bedarf nunmehr nicht mehr der förmlichen Anerkennung und sie müssen auch nicht über eine Mindestplatzzahl und die für die Erbringung der Leistungen in Werkstätten erforderliche räumliche und sachliche Ausstattung verfügen. Ein Werkstatttrat bzw. eine Frauenbeauftragte ist auch erst ab fünf wahlberechtigten Personen erforderlich.

In § 62 SGB IX n. F. ist ein besonderes Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen verankert. Danach können auf Wunsch des Menschen mit Behinderungen Leistungen im Eingangs- und Berufsbildungs- bzw. Arbeitsbereich sowohl in einer anerkannten WfbM, als auch von andern Leistungsanbietern oder in Form einer Kombination aus beiden Varianten erbracht werden. Eine Einschränkung dieses Wahlrechts – wie in § 8 Abs. 2 SGB IX n. F. – enthält die Vorschrift gerade nicht!

¹⁸ Für Personen außerhalb des persönlichen Anwendungsbereiches von § 58 SGB IX n. F. gelten die Vorschriften über befristete Eingliederungszuschüsse – jetzt geregelt in § 50 Abs. 4 SGB IX n. F.

V. Fazit

Es bleibt zu hoffen, dass diese Neuregelungen nunmehr ein weiterer Schritt auf den auch von der UN-Behindertenrechtskonvention geforderten inklusiven Arbeitsmarkt sind. Dies erfordert Mut und entsprechende Aufklärung der potenziell Leistungsberechtigten, aber auch Tatkraft auf Seiten derer, die als andere Leistungsanbieter im Sinne des § 60 SGB IX n. F. auf den Markt treten und eine mutige Konkurrenz zur WfbM darstellen wollen.

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