

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

**Erwerbsarbeit inklusive: Gesundheit und
soziale Teilhabe von Menschen mit
Behinderungen**

Das Bundesteilhabegesetz – eine erste Bilanz

Prof. Dr. Felix Welti

Chronic Care Congress

13. Juni 2019, Bochum

Das BTHG: Hintergründe und Entwicklung

Status quo zu Beginn der 18. Wahlperiode

- Letzte umfassende Reform des Rehabilitationsrechts: SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – von 2001
- SGB IX als Rahmengesetz für die Tätigkeit von sieben Gruppen von Rehabilitationsträgern mit je eigenen Leistungsgesetzen mit vier Leistungsgruppen sowie der Integrationsämter

Anwendungsbereich des SGB IX (Teil 1): Rehabilitationsträger (§ 6 SGB IX)

- Gesetzliche Krankenkassen (SGB V)
- Bundesagentur für Arbeit (SGB III/SGB II)
- Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (SGB VII)
- Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI)
- Träger der Sozialen Entschädigung (BVG)
- Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)
- Träger der Sozialhilfe (Träger der Eingliederungshilfe) (SGB XII; ab 2020: SGB IX – Teil 2)

Rehabilitationsträger und Leistungsgruppen

| | Med. Reha | Teilhabe am Arbeitsleben | Unt. L | Soziale Teilhabe | Teilhabe an Bildung |
|---|-----------|--------------------------|--------|------------------|---------------------|
| SGB V - Krankenkassen | X | | X | | |
| SGB III (SGB II) – BA, Jobcenter | | X | X | | |
| SGB VII, Unfallversicherung | X | X | X | X | X |
| SGB VI, Rentenversicherung | X | X | X | | |
| BVG - Versorgungsamt | X | X | X | X | X |
| SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe | X | X | | X | X |
| SGB XII (2020: Teil 2 SGB IX) - Eingliederungshilfe | X | X | | X | X |

Das BTHG: Hintergründe und Entwicklung

Motive für die Reform

- Drängen der Länder und kommunalen Spitzenverbände auf Reform der Eingliederungshilfe wegen Kostensteigerungen und Steuerungsproblemen, gerade bei Werkstätten
- Drängen der Behindertenverbände auf Reform der Eingliederungshilfe wegen Einkommens- und Vermögensanrechnung und eingeschränkter Selbstbestimmung, auch im Arbeitsleben

Das BTHG: Hintergründe und Entwicklung

Motive für die Reform

- Mangelnde Umsetzung der mit dem SGB IX gewollten Koordination, Kooperation und Konvergenz der Rehabilitationsträger
- Umsetzung der seit 2009 für Deutschland geltenden UN-Behindertenrechtskonvention

Das BTHG: Hintergründe und Entwicklung

Ablauf der Reform

- 2013: Verabredung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, u.a.
 - *Herauslösung aus dem Fürsorgesystem*
 - *Entlastung der Kommunen*
 - *Keine neue Kostendynamik*
 - *Modernes Teilhaberecht*
 - *Beachtung der UN-BRK*

Das BTHG: Hintergründe und Entwicklung

Ablauf der Reform

- 2014 – 2015: Umfangreicher Beteiligungs- und Diskussionsprozess, moderiert durch BMAS, insbesondere mit den Verbänden behinderter Menschen („Nichts über uns ohne uns“, Art. 4 Abs. 3 UN-BRK), mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden

Das BTHG: Hintergründe und Entwicklung

Ablauf der Reform

28.06.2016/05.09.2016

Regierungsentwurf; BR-Drs. 428/16; BT-Drs. 18/9522

23.09.2016

Stellungnahme BR; BR-Drs. 428/16 (B)

12.10.2016

Gegenäußerung BReg.; BT-Drs. 18/9954

07.11.2016

Anhörung AuS-Ausschuss; Ausschuss-Drs. 18(11)801

Das BTHG: Hintergründe und Entwicklung

Ablauf der Reform

30.11.2016

Beschlussempfehlung und Bericht Ausschuss; BT-Drs. 18/10523

01.12.2016

Beschluss im BT, EntschlieÙung; BT-Drs. 18/10528

16.12.2016

Beschluss im Bundesrat G. v. 23.12.2016, BGBl. I, 3234

Parallel

Pflegestärkungsgesetz III; BT-Drs. 18/9518; 18/10510; BGBl I,
3191

Das BTHG: Hintergründe und Entwicklung

Ablauf der Reform (Art. 25, 25a, 26)

30.12.2016; 01.01.2017

Inkrafttreten erster Änderungen im Schwerbehindertenrecht (Teil 2 SGB IX) und SGB XII (Art. 26)

2017 bis 2021

Umsetzungsunterstützung durch Forschung (Art. 25)

01.01.2018

Inkrafttreten des neuen Teil 1 SGB IX (Allgemeiner Teil);
8. Kapitel Teil 2 (Vertragsrecht Eingliederungshilfe);
Neuer Teil 3 SGB IX (Schwerbehindertenrecht) (Art. 26)

Das BTHG: Hintergründe und Entwicklung

Ablauf der Reform (Art. 25, 25a, 26)

01.01.2020

Inkrafttreten von Teil 2 SGB IX anstatt §§ 53-59 SGB XII
(Eingliederungshilfe) (Art. 26)

01.01.2023

Änderung von § 99 SGB IX (Zugangsvoraussetzungen
Eingliederungshilfe) unter Vorbehalt erneuter
Prüfung (Art. 25a); vgl. BT-Drs. 19/4500

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK – CRPD – UNBehRÜbk)

- 2006 von der UN-Generalversammlung beschlossen (Resolution 61/106)
- Vom Deutschen Bundestag und Bundesrat ohne Vorbehalte ratifiziert (BGBl. II 2008, 1420)
- Als Bundesrecht in Kraft getreten am 26.03.2009
- Am 23.12.2010 von der Europäischen Union ratifiziert
- Mittlerweile 178 Vertragsstaaten

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Art. 4 UN-BRK – Allgemeine Verpflichtungen der Vertragsstaaten

„(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck **verpflichten sich die Vertragsstaaten:**

a) Alle geeigneten **Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen** (...) zu treffen; (...)“

- Fraglich, ob **Gesetzesänderungen erforderlich** (Bundesregierung: Nein, BT-Drs. 16/10808 aber Nationaler Aktionsplan mit Ankündigung der Reform der Eingliederungshilfe, Revision SGB IX, Maßnahmen zur Barrierefreiheit)
- Jedenfalls: **Auslegung und Anwendung deutschen Rechts in Übereinstimmung mit UN-BRK** durch Verwaltung und Gerichte

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Art. 4 UN-BRK – Allgemeine Verpflichtungen der Vertragsstaaten

- UN-BRK verpflichtet den Vertragsstaat
- Geltung als einfaches Bundesgesetz
- Unmittelbare Anwendung nur, wenn eine Norm unmittelbar anwendbar („self-executing“) ist; dies ist durch Auslegung zu ermitteln
- Im Übrigen Auslegungshilfe für deutsches Recht
- Auch Auslegungshilfe für deutsches Verfassungsrecht (Art. 1 Abs. 2, und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG - Benachteiligungsverbot)

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Art. 5 UN-BRK – Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung

„(1) Die Vertragsstaaten anerkennen, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind (...).

(2) Die Vertragsstaaten **verbieten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung** und garantieren Menschen mit Behinderung **gleichen und wirksamen Schutz vor Diskriminierung** (...).

(3) Zur Förderung der Gleichberechtigung (...) unternehmen die Vertragsstaaten alle geeigneten Schritte, um die Bereitstellung **angemessener Vorkehrungen** zu gewährleisten. (...)

- **Angemessene Vorkehrungen:** Änderungen oder Anpassungen, die keine unverhältnismäßige Belastung darstellen

Die UN-BRK – Recht auf Arbeit

Art. 27 UN-BRK

„(1) 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 und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld **frei gewählt** oder angenommen **wird**. (...)“

Die UN-BRK: Recht auf Arbeit

Art. 27 UN-BRK

- „Anerkennung“ des „gleichen Rechts auf Arbeit“ – kein unbedingtes Recht
- Dieses Recht soll auf einem **offenen, integrativen (bzw. inklusiven) und zugänglichen Arbeitsmarkt** verwirklicht werden können
- Arbeit soll **frei gewählt** und angenommen werden können: Freiheit der Wahl von Beruf und Arbeitsstätte gilt auch für behinderte Menschen
 - ***Wunsch- und Wahlrecht (§ 8 SGB IX), ob Arbeit in WfbM und in welcher WfbM; darum auch Persönliches Budget (§ 29 SGB IX) innerhalb und außerhalb WfbM sowie Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX)***

Die UN-BRK – Recht auf Arbeit

Art. 27 UN-BRK

„Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Entwicklung des Rechts auf Arbeit (...) durch geeignete Schritte (...), um unter anderem

a) **Diskriminierung** aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung (...) **zu verbieten** (...)

c) zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen ihre **Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte** gleichberechtigt mit anderen ausüben können;

i) sicherzustellen, dass am Arbeitsplatz **angemessene Vorkehrungen** für Menschen mit Behinderungen getroffen werden; (...)

Die UN-BRK – Recht auf Arbeit

Art. 27 UN-BRK

- **Benachteiligungsschutz** bei Beschäftigung, Einstellung und Kündigung (vgl. AGG, § 163 SGB IX)
- **Angemessene Vorkehrungen**, um Arbeitsplätze behinderungsgerecht zu gestalten (vgl. Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie der EU: Art. 5 RL 2000/78 EG, §§ 164, 167 SGB IX, § 618 BGB)
- **Barrierefreiheit** nach Arbeitsstättenverordnung nur, wenn bereits schwerbehinderte Menschen beschäftigt sind
- Fehlende Barrierefreiheit oder Fehlen angemessener Vorkehrungen können **Benachteiligung** indizieren

Die UN-BRK – Recht auf Arbeit

Art. 27 UN-BRK

- Einbeziehung in Arbeitsrecht und Arbeitswelt
 - *Arbeitnehmerrechte auch in Werkstätten? (§ 221 SGB IX) – kein Mindestlohn*
 - *Werkstattrat (§ 222 SGB IX), keine Geltung des BetrVG → Stärkung durch das BTHG ausreichend?*
 - *Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit als Zugangsvoraussetzung kann dazu führen, dass die Ausstattung der WfbM bestimmt, wer Zugang bekommt*

CRPD/C/11/D/2/2010 vom 04.04.2014 (Gröninger)

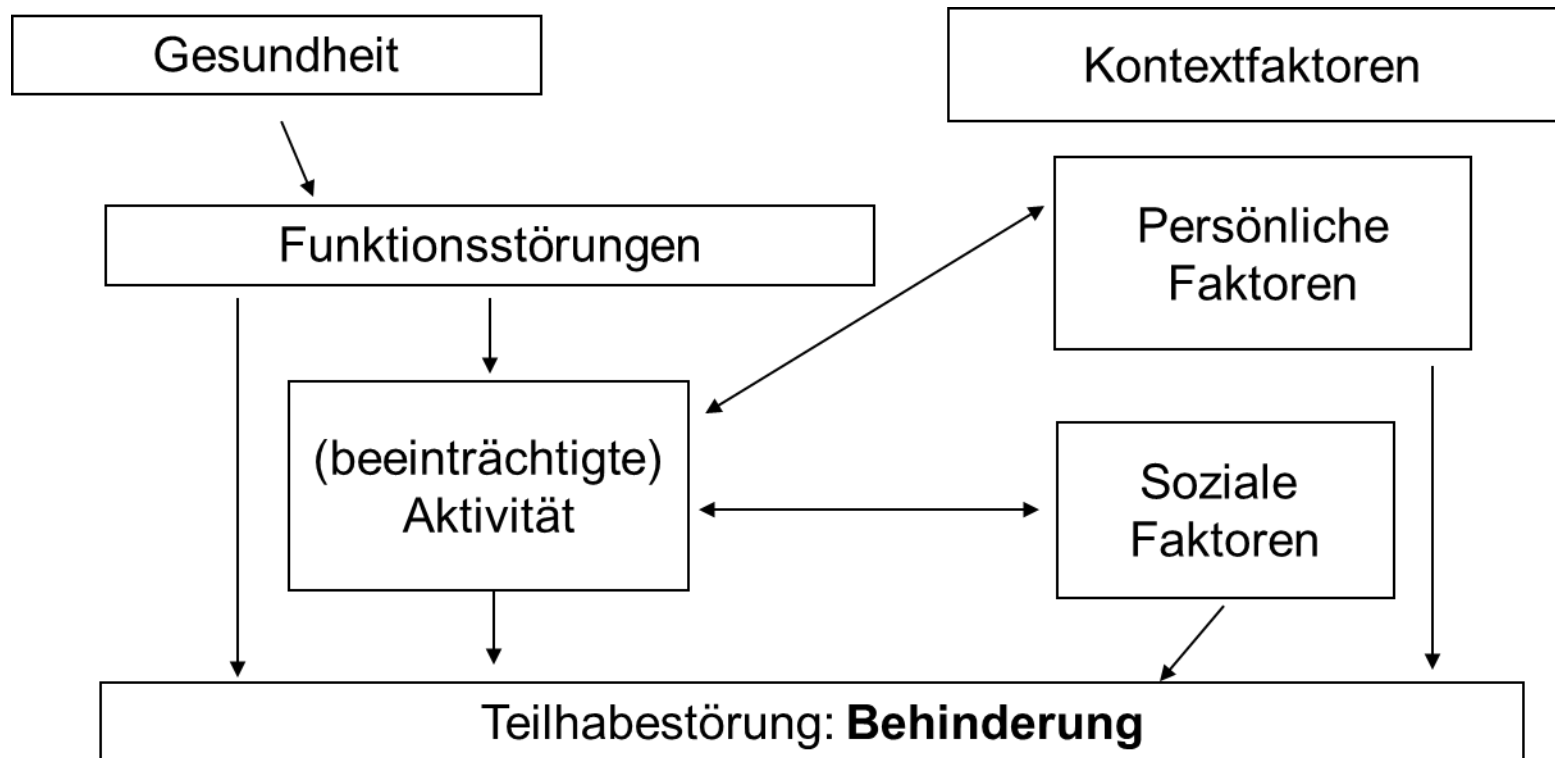
„(...) the Committee is of the view that the existing model for the provision of integration subsidies does not effectively promote the employment of persons with disabilities. The Committee finds in particular that the apparent **difficulties faced by potential employers while trying to access the integration subsidy (...) affect the effectiveness** of the integration subsidies scheme. The already mentioned **administrative complexities put applicants in disadvantageous position and may turn in result in indirect discrimination.**“

Behinderungsbegriff – neu

§ 2 Abs. 1 SGB IX (ab 01.01.2018)

„(1) Menschen mit Behinderungen sind Menschen, die **körperliche, seelische, geistige** oder **Sinnesbeeinträchtigungen** haben, die sie in **Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können**. Eine Beeinträchtigung nach Satz 1 liegt vor, wenn der **Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht**. Menschen sind von Behinderung bedroht, wenn eine Beeinträchtigung nach Satz 1 zu erwarten ist.“

Behinderung nach der ICF



Behinderungsbegriff der UN-BRK/ICF

- Orientierung an Teilhabebeeinträchtigungen statt an Funktionsstörungen erforderlich
- Behindernde Kontextfaktoren (Barrieren) müssen in die Betrachtung einbezogen werden
- Anknüpfung am Schwerbehindertenstatus und Begutachtung im Schwerbehindertenrecht müssen überprüft werden
- Bedarfsfeststellung in der Rehabilitation muss teilhabeorientiert erfolgen

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach SGB IX

- Aufteilung
 - *Unfallversicherung*
 - *Rentenversicherung für die meisten Erwerbstätigen*
 - *Bundesagentur vor allem beim Berufseinstieg*
 - *Jobcenter Leistungsträger, aber kein Rehabilitationsträger (§ 6a SGB IX)*
 - *Eingliederungshilfe für Personen außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarkts*

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

- Kritik
 - *Reibungsverluste an der Schnittstelle Jobcenter/ Bundesagentur*
 - *Orientierung der Bundesagentur und Jobcenter an schneller Vermittlung nicht für alle Menschen mit Behinderungen hilfreich („Betreuungskunden“)*
 - *Schnittstelle Bundesagentur/ Eingliederungshilfe problematisch*
 - *Übergang Förderschule/ Berufsleben problematisch*
 - *Steigende Zahlen von Werkstattbeschäftigten in Deutschland (über 300.000) ohne volle Beschäftigtenrechte; kaum Übergänge aus der WfbM; harte Kritik des UN-Fachausschusses*

Anspruch auf Werkstattleistungen

§§ 219-227 SGB IX

- Es besteht ein Rechtsanspruch (§ 220 SGB IX)
- Aufnahme in die WfbM begründet im Arbeitsbereich ein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis mit Anspruch auf Arbeitsentgelt (§ 221 Abs. 1, 2 SGB IX)
- Mindestlohngesetz gilt nicht
- Arbeitsförderungsgeld (§ 59 SGB IX; erhöht auf 52 €) bis zur Grundsicherung aufgestockt

Anspruch auf Werkstattleistungen

§§ 219-227 SGB IX

- Sozialversicherungspflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 7 SGB V; § 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VI; § 2 Abs. 1 Nr. 4 SGB VII; nicht: SGB III)
- Mitwirkungsrechte durch Werkstatträte (§ 222 SGB IX); keine Geltung der Betriebsverfassung
- Bevorzugte Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand (§ 224 SGB IX)
- Anerkennung der WfbM durch Bundesagentur für Arbeit im Einvernehmen mit dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe

Andere Leistungsanbieter

- Durch das BTHG können anstelle der WfbM auch andere Leistungsanbieter tätig werden (§ 60 SGB IX)

§ 60 SGB IX

„(1) Menschen mit Behinderungen, die Anspruch auf Leistungen nach den §§ 57 und 58 haben, können diese auch bei einem anderen Leistungsanbieter in Anspruch nehmen. (...)“

Andere Leistungsanbieter

§ 60 SGB IX

„(..) (2) Die Vorschriften für Werkstätten für behinderte Menschen gelten mit folgenden Maßgaben für andere Leistungsanbieter:

1. sie bedürfen nicht der förmlichen Anerkennung,
2. sie müssen nicht über eine Mindestplatzzahl und die für die Erbringung der Leistungen in Werkstätten erforderliche räumliche und sächliche Ausstattung verfügen,
3. sie können ihr Angebot auf Leistungen nach § 57 oder § 58 oder Teile solcher Leistungen beschränken, (...)“

Andere Leistungsanbieter

§ 60 SGB IX

„(...) 4. sie sind nicht verpflichtet, Menschen mit Behinderungen Leistungen nach § 57 oder § 58 zu erbringen, wenn und solange die Leistungsvoraussetzungen vorliegen,

5. eine dem Werkstattrat vergleichbare Vertretung wird ab fünf Wahlberechtigten gewählt. Sie besteht bei bis zu 20 Wahlberechtigten aus einem Mitglied und

6. eine Frauenbeauftragte wird ab fünf wahlberechtigten Frauen gewählt, eine Stellvertreterin ab 20 wahlberechtigten Frauen. (...)“

Andere Leistungsanbieter

§ 60 SGB IX

„(...) (3) Eine Verpflichtung des Leistungsträgers, Leistungen durch andere Leistungsanbieter zu ermöglichen, besteht nicht.

(4) Für das Rechtsverhältnis zwischen dem anderen Leistungsanbieter und dem Menschen mit Behinderungen gilt § 221 entsprechend.“

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – offene Fragen zur WfbM

- Ist der Ausschluss der WfbM-Beschäftigten von Mindestlohn und vollen Arbeitnehmerrechten mit EU-Recht und Art. 27 UN-BRK vereinbar? (EuGH v. 26.03.2015, C-316/13 – Fenoll)
- Ist die Ungleichbehandlung zwischen WfbM-Beschäftigten auf „Außenarbeitsplätzen“ mit Angehörigen des Betriebs gerechtfertigt, in dem sie eingesetzt werden? Sind die betrieblichen Interessenvertretungen dieses Betriebs für sie (mit-)zuständig? (LAG München vom 28.05.2014, 8 TaBV 34/12).
- Sollte die Anrechnung von WfbM-Aufträgen auf die Ausgleichsabgabe beibehalten werden (§ 223 SGB IX)?

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Budget für Arbeit

Durch das BTHG wird das **Budget für Arbeit** als Lohnkostenzuschuss für ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis bundesweit eingeführt

§ 61 SGB IX

„(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**. (...)“

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Budget für Arbeit

§ 61 SGB IX „(...) (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. (...)“ (nicht in NRW aufgegriffen)

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Budget für Arbeit

- Budget für Arbeit darf nicht geleistet werden, wenn zu vermuten ist, dass ein anderer dafür entlassen wurde (§ 61 Abs. 3 SGB IX)
- Keine Verpflichtung des Leistungsträgers, ein Budget für Arbeit zu ermöglichen (§ 61 Abs. 5 SGB IX)
- Leistungsträger ist der Träger des Arbeitsbereichs der WfbM, im Regelfall die Eingliederungshilfe (§ 111 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX)

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Budget für Arbeit

- Kritik:
 - *Beschränkung auf Personenkreis, der Anspruch auf WfbM-Arbeitsbereich hat (hätte)*
 - *Keine Arbeitslosenversicherung der Personen*
 - *Kein Budget für Ausbildung (stattdessen Persönliches Budget möglich)*
 - *Starre Beschränkung der Höhe nach*