

Was bringt die Eingliederungshilfereform für die Arbeit und Beschäftigung Psychiatrie-Erfahrener?

Vortrag auf der Tagung der DGSP in Erfurt am 12. März 2015

I. Vorgeschichte

Seit über anderthalb Jahrzehnten wird in der Fachöffentlichkeit über die Notwendigkeit einer Reform der Eingliederungshilfe diskutiert, in einer Vielzahl von Tagungen, Aufsätzen und Stellungnahmen wurde eine Fülle von Details einer solchen Reform erörtert. Hauptanlass der Reformüberlegungen waren die nach der Einführung der Pflegeversicherung 1994/95 in den Mittelpunkt des Interesses gerückten **unaufhaltsam steigenden Kosten der Eingliederungshilfe**. Bis zur Einführung der Pflegeversicherung waren die Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege der Sozialhilfeträger der bei weitem größte Ausgabeblock, der die Handlungsfähigkeit der kommunalen Sozialhilfeträger zu lähmen drohte. Dieser Entwicklung wurde durch den Erlass des Pflegeversicherungsgesetzes Rechnung getragen. Nunmehr gerieten die Kosten der Eingliederungshilfe in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Zur Erinnerung:

Anfang des vergangenen Jahrzehnts wurde von der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Trägern der Sozialhilfe (BAGüS) die unaufhaltsame Steigerung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe und die damit untrennbar verbundenen Kostensteigerung problematisiert. Es wurde aus zwei Gründen eine **Bundesbeteiligung** ins Spiel gebracht: Es handele sich zum einen nicht mehr um eine rein kommunale, sondern um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe**; zum anderen sollte durch eine entsprechende Kostenbeteiligung des Bundes diesen eine **Interessenquote** treffen. Die lapidare Reaktion des Bundes: finanzielle Bundesbeteiligungen wollten viele, es müsste zunächst eine Gesamtkonzeption unter Einbeziehung der inhaltlichen Ausgestaltung der Eingliederungshilfe entwickelt werden, erst danach könne man über Finanzierungsfragen sprechen.

Die geforderte Gesamtkonzeption wurde im Laufe mehrerer Jahre unter Beteiligung der BAGüS, der kommunalen Spitzenverbände, der Länder unter Einbeziehung der Freien Wohlfahrtspflege entwickelt. In diesem Rahmen wurde das **Bundesteilhabegeld** als **Kernstück der konzeptionellen Weiterentwicklung** der Eingliederungshilfe konzipiert. Das Bundesteilhabegeld stellt eine monatliche

Zahlung i.H.v. rund 660 Euro an jeden Eingliederungshilfeberechtigten dar, mit dessen Hilfe er seinen Bedarf selbständig und selbstbestimmt decken kann; darüber hinaus gehende Bedarfe stellt der Eingliederungshilfeträger sicher. Effekt: Erhöhung der Autonomie des Berechtigten, zugleich finanzielle Entlastung der Eingliederungshilfeträger um rund 4 Mrd. Euro.

Etwa seit Spätsommer/Herbst 2014 lassen sich **Absetzbewegungen** hinsichtlich der bis dahin von allen Beteiligten angestrebten Einführung des Bundesteilhabegeldes feststellen, insbesondere die Wohlfahrtspflege, ein Teil der kommunalen Spitzenverbände und auch das federführende Bundesministerium für Arbeit und Soziales artikulierten zunehmende Ablehnung. Insbesondere wurde eine nicht beherrschbare Ausweitung des berechtigten Personenkreises befürchtet.

Zeitgleich wurde das sogenannte „**Scholz/Schäuble-Papier**“ in die Öffentlichkeit lanciert (Tagesspiegel vom 18. und 21.9. 2014; neuerdings im gleichen Tenor auch 2.5.2015). Danach sollte die kommunale Entlastung **nicht** über eine (direkte oder indirekte) **Bundesbeteiligung an der Eingliederungshilfe**, sondern auf andere Weise erfolgen, z.B. über eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern oder über eine Übernahme der von den örtlichen Sozialhilfeträgern getragenen Kosten der Unterkunft nach dem SGB II durch den Bund. Bundesfinanzminister Schäuble und Hamburgs Erster Bürgermeister Scholz waren (und sind) die finanzpolitischen Sprecher der Koalitionsfraktionen, daher gab dieses Papier die Auffassung der für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen verantwortlichen Politiker, zugleich Inhaber nicht unbedeutender Ämter, wider. Nüchtern gesehen: dieses Papier bildete trotz seines informellen und inoffiziellen Charakters fortan die Grundlage des weiteren Fortgangs der Bestrebungen zur Reform der Eingliederungshilfe und anderer, dem Inhalt und Umfang nach wesentlich bedeutsamerer Vorhaben, wie etwa der Stärkung des **Stabilitätsrates**, der Integration des **Solidaritätszuschlages** in die allgemeinen Steuertarife und der Ermöglichung gemeinsamer **Bund-Länder-Anleihen** (s. auch FAZ vom 12. Und 26.11.2014).

Zum näheren Verständnis des radikalen Umschwungs (Entkopplung der Finanzen von den Inhalten der Eingliederungshilfe) verhilft ein scheinbares Detail im „Scholz-Schäuble-Papier“. Es heißt dort: Die Eingliederungshilfe werde wie im Koalitionsvertrag vorgesehen neu geregelt. Die Finanzierungsverantwortung bleibe aber (in **Abkehr von der Koalitionsvereinbarung** und den anderen, unter III. angeführten Vereinbarungen) vollständig dezentral bei Ländern und Kommunen. Dafür sollen die Länder im Gegenzug und als Pendant für die ihnen verbleibende Finanzverantwortung eine **beschränkte Gesetzgebungskompetenz** für die Sozialhilfe erhalten: wer zahlt, soll auch bestimmen dürfen – wenn auch lediglich in beschränktem Umfang. Damit war das **Bundesteilhabegeld** und damit das Kernstück der konzeptionellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe **gestorben**.

Zwischenzeitlich werden weitere Ideen geboren. So schlägt das Land **Baden-Württemberg** in einem statuslosen Papier vom 19.3.2015 vor, dem **Bund** ab dem Jahre 2020 die Eingliederungshilfe vollständig zu übertragen, da die Ausgestaltung der gesetzlichen Anspruchsgrundlagen (SGB XII) und deren Finanzierung in einer Hand liegen sollten. Im Gegenzug sollten die Länder die Finanzierung der Kosten der Unterkunft vollständig übernehmen. Ähnliches hatte das Land **Bayern** in einem Bundesratsantrag bereits im Mai 2012 gefordert (BR-Drs. 282/12). Daraufhin hat der

Bundesrat am 22.3.2013 in stark veränderter Form eine entsprechende Entschließung gefasst. Dort wird die Forderung erhoben, dass der **Bund** künftig die Kosten der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Eingliederungshilfe übernimmt. Ferner betont der Bundesrat, dass eine Einigung über eine notwendige Strukturreform ohne Mehrkosten bei den Hilfen für behinderte Menschen nur gemeinsam mit der Einigung über die künftigen Finanzierungsverantwortlichkeiten erfolgen kann (BR-Drs. 282/12 – Beschluss). Das Scholz/Schäuble-Papier hat diese fundierten und wohlbegründeten Überlegungen mit einem Federstrich ad acta gelegt.

Der vorläufig letzte Akt dieses Dramas spielte sich in der 8. (vorletzten) Sitzung der AG BTHG am 12.3.2015 ab. Dort ließ die Bundesregierung durch einen Vertreter des **Bundesfinanzministeriums** erklären, dass der Koalitionsvertrag eine Entlastung der Kommunen im Umfang von 5 Mrd. € jährlich durch den Bund ab dem Jahr 2018 vorsieht. Am 2. März 2015 haben sich die Spitzen der Koalition im Vorgriff auf diese Entlastung darauf verständigt, im Jahr 2017 die vorgesehene kommunale Entlastung von 1Mrd. Euro um zusätzliche 1,5 Mrd. aufzustocken. Zusätzlich werde es einen Fonds in Höhe von 3,5 Mrd. Euro geben, mit dem Investitionen im kommunalen Bereich gefördert werden sollen. Im Hinblick auf den Transferweg zur Entlastung der Kommunen ab 2018 würden die aktuellen Überlegungen allerdings **nicht in Richtung Eingliederungshilfe** gehen, da eine zielgenaue Entlastung der Kommunen im System der Eingliederungshilfe nicht möglich ist. Es werde also nach einem anderen Transferweg zu suchen sein.

Nach aktuellem Stand bietet der Bund den Kommunen eine gewisse Geldsumme als Entlastung (zweckgebunden oder zur allgemeinen Aufgabenfinanzierung) ohne jeden Zusammenhang zum Anlass dieser Entlastung, nämlich der Eingliederungshilfe. Damit sind die beiden Hauptzwecke der finanziellen Komponente der Eingliederungshilfereform vereitelt: die dauerhafte, dynamische Entlastung der Eingliederungshilfeträger bei der Bewältigung der unaufhaltsam steigenden Kosten der Eingliederungshilfe sowie die Installierung einer Interessensquote des Bundes.

Das Ergebnis: Wegfall des Hauptanlasses der Reform. Damit fehlt der Reform die Finanzkomponente und somit auch ein entscheidender Bestandteil: ohne entsprechende Mittel lässt sich kaum durchgreifendes ändern, lässt sich kaum eine zukunftsweisende inhaltliche Reform der Eingliederungshilfe durchführen.

II. Die Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz (AG BTHG)

Der Bund hat im Zuge eines breiten Beteiligungsprozesses zur Entwicklung der Eingliederungshilfe die „Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz“ gebildet, in welcher die meisten der an dem Thema interessierten Verbände beteiligt waren. Diese Arbeitsgruppe hat in der zweiten Jahreshälfte 2014 ihre Arbeit aufgenommen und in insgesamt neun Sitzungen die Gesamthematik der Eingliederungshilfereform bearbeitet. In Ihrer dritten Sitzung am 14. Oktober 2014 hat sie das Thema „**Teilhabe am Arbeitsleben**“ erörtert. Dabei wurde festgehalten, dass für Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter die Teilhabe am Arbeitsleben ein wesentlicher Bestandteil ihrer gesamtgesellschaftlichen Teilhabe ist. **Jeder Mensch** mit Behinderung solle entsprechend seinem individuellen Leistungsvermögen durch passgenaue Leistungen und Förderung **die für ihn größtmögliche Teilhabe** am

Arbeitsleben erreichen. Es sei Aufgabe der verantwortlichen Leistungsträger, den Menschen mit Behinderungen, die zur Erreichung des Teilhabezieles auf individuelle Unterstützung und Förderung angewiesen sind, die im Einzelfall erforderliche Hilfe im notwendigen Umfang und solange zu leisten, wie die Notwendigkeit zur Unterstützung und Förderung aus behinderungsbedingten Gründen fortbesteht.

Über diese grundlegenden Forderungen bestand und besteht weiterhin weitestgehend Einigkeit.

III. Die Leitlinien der Eingliederungshilfereform

Drei wesentliche Vereinbarungen auf Bund-Länder-Ebene bilden neben anderem die Grundlage der Reform und geben richtungsweisende Ziele der Reform vor.

1. Die Bund-Länder-Vereinbarung zum europäischen Fiskalpakt

Im Vorfeld des völkerrechtlichen Vertrages von 25 der insgesamt 27 EU-Mitgliedsstaaten (Fiskalpakt), der mit Wirkung ab 1.1.2013 zu einer Schuldenbremse auch bei den Ländern und Gemeinden führen soll, erklärte sich der Bund in einer Vereinbarung mit den Ländern zu einer Reihe von Zugeständnissen im Sinne einer Finanzunterstützung der Länder bereit. Dies geschah, um die erforderliche Zweidrittelmehrheit des Bundesrates zu dem Fiskalpakt zu erreichen. Im hier interessierenden Zusammenhang sieht diese Bund-Länder-Vereinbarung mit Datum vom 24. Juni 2012 insbesondere folgendes vor:

„Die Länder tragen im Rahmen des Fiskalvertrages die Verantwortung für Ihre Kommunen. Infolge der expliziten Einbeziehung der kommunalen Verschuldung in die Defizitobergrenze des Fiskalpaktes – im Gegensatz zur deutschen Schuldenbremse – werden die Länder in ihrer Konsolidierungspolitik vor deutlich größere Herausforderungen gestellt. **Deshalb werden Bund und Länder unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz in der nächsten Legislaturperiode erarbeiten und in Kraft setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst.**“

2. Koalitionsvereinbarung vom 17.12.2013

Der nach der Bundestagswahl 2013 zwischen den Parteien CDU und SPD geschlossene Koalitionsvertrag sieht folgendes vor:

„Mit einem Bundesteilhabegesetz wollen wir die Kommunen bei der Eingliederung von Menschen mit Behinderung stärker als bisher finanziell unterstützen.“ (Seite 10);

„**Es sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden.**“ (Seite 88); „Wir werden ein

Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung (Bundesteilhabegesetz) erarbeiten. Dabei wird die Einführung eines Bundesteilhabegeldes geprüft.“ (Seite 111)

3. Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 26./27. November 2014

Nach einer Reihe von Beschlüssen in den vergangenen Jahren ist die Arbeits- und

Sozialministerkonferenz im Jahre 2014 abschließend zu folgenden Feststellungen gekommen:

Die Konferenz begrüßt, dass sich der Bund mit mindestens 5 Mrd. Euro netto pro Jahr **an den Kosten der reformierten Eingliederungshilfe beteiligen wird. Die Aufgabenträger sind im zugesagten Sinne zu entlasten, damit die Finanzierung der Teilhabeleistungen in den nächsten Jahren sichergestellt bleibt.** Es wird der Überzeugung Ausdruck verliehen, dass ein Bundesteilhabegeld eine geeignete Weiterentwicklung für mehr Eigenverantwortlichkeit und die Stärkung des Selbstbestimmungsrechtes einschließlich einer finanziellen Verbesserung für Menschen mit Behinderung ist.

Damit stand für alle Beteiligten fest, dass es eine erhebliche Entlastung der Sozialhilfeträger über eine Finanzbeteiligung des Bundes geben würde und die damit verbundenen gesetzgeberischen Aktivitäten zugleich auch eine durchgreifende Reform der Eingliederungshilfe enthalten sollten. **Für alle Beteiligten war es (weiterhin) eine zweifelsfreie Annahme, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Eingliederungshilfe und deren finanzielle Ausstattung untrennbar zusammengehören.**

Vor diesem Hintergrund muss der Rückzug des Bundes aus der von allen Beteiligten gewollten Finanzverantwortung als **Abkehr von gegebenen Zusagen** gewertet werden – mögen diesem Verhalten auch staatspolitisch beachtliche Erwägungen zugrunde liegen.

IV. Zahlen und Daten

Im folgenden werden einige wenige, einschlägige Kennzahlen und Größenordnungen genannt werden, die die Eingliederungshilfefrage unter dem quantitativen Blickwinkel beleuchten und zugleich auch die Bedeutung der Eingliederungshilfe für den Personenkreis der **chronisch psychisch Kranken** verdeutlichen.

1. Im Jahre 2014 betragen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe rund 16 Mrd. Euro. Aller Voraussicht nach wird diese Summe im Jahr 2018 auf 20 Mrd. Euro ansteigen, dabei ist wegen der absehbaren Fallzahlsteigerungen ein jährliches Zusatzaufkommen von annähernd 1 Mrd. Euro anzunehmen. Zum Vergleich: im Jahre 1981 betragen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe 0,4 Mrd. Euro, lagen also insgesamt weit unter den heutigen jährlichen Steigerungsraten.

2. In den Werkstätten für behinderte Menschen sind derzeit über 300.000 behinderte Personen beschäftigt, davon sind rund **60.000 Personen chronisch psychisch krank** (20 %). Zugleich wird berichtet, dass zwischen 30 und 50 % der Neuaufnahmen ebenfalls diesem Personenkreis zugehören. Diese Zahlen zeigen die wachsende Bedeutung der Eingliederungshilfe für den Personenkreis der chronisch psychisch Kranken.

3. In einer Pressemitteilung der Deutschen Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde (DGPPN) vom 8.1.2014 heißt es, dass **psychische Erkrankungen** heute der häufigste gesundheitsbedingte

Anlass für frühzeitige **Erwerbs- und Berufsunfähigkeit** seien. Eine Studie des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeige, dass sich unter den Empfängern von Arbeitslosengeld II rund doppelt so häufig psychisch Kranke befinden wie unter den gleichaltrigen Erwerbstätigen. Diese Befunde legen nach dem Bericht nahe, dass vor allem Menschen mit psychischer Erkrankung besondere Maßnahmen der Integration und vor allem auch der **Reintegration** in das Berufsleben benötigen.

4. Dem Jahresbericht der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen lässt sich entnehmen, dass etwa in Integrationsfirmen rund 30 % der dort beschäftigten schwerbehinderten Personen psychisch krank sind.

5. Auch die Presse nimmt sich gelegentlich des Themas an. So heißt es etwa in der „Zeit“ vom 16. November 2013, dass etwa 1 % der Menschen in Deutschland an einer Psychose erkrankt seien, fast 3 % würden an einer chronischen Depression und 5 % an einer schweren Angststörung leiden – das seien insgesamt fast 5 Mio. Menschen. Dabei sei es unstrittig, dass Arbeit günstige Auswirkungen auf die psychische Gesundheit schwer psychisch Erkrankter haben.

Diese wenigen Zahlen und Daten verdeutlichen den erheblichen Stellenwert der Eingliederungshilfe für psychisch Kranke.

V. Besondere Einzelthemen

Will man der Frage, was denn die Eingliederungshilfereform für die Arbeit und Beschäftigung Psychiatrieerfahrener bringt, beantworten, so muss man sich verschiedenen wesentlichen Einzelthemen zuwenden.

1. Vorweg: Gibt es ein **Recht auf Arbeit**?

In der Diskussion um die „Teilhabe am Arbeitsleben“ wird immer wieder ins Feld geführt, (auch) behinderte Menschen hätten ein Recht auf Arbeit. Diese Behauptung verweist implizit auf das Vorhandensein eines allgemeinen Rechtes auf Arbeit. Dazu folgende Hinweise: Die Behindertenrechtskonvention verpflichtet die beigetretenen Staaten dazu, das **gleiche Recht** von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit anzuerkennen, Art. 27. Diese Bestimmung ist mehrdeutig, denn es bleibt offen, worauf sich „das **gleiche Recht**“ bezieht. Deshalb wird daraus abgeleitet, dass behinderte Menschen einen Anspruch darauf hätten, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig zu sein (z.B. Neue Caritas 10/2013, I). Auch heißt es, die Behindertenrechtskonvention verbiete das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen (so etwa DGPPN vom 8.1.2014).

Dieser Auffassung muss entgegengehalten werden, dass ein **einklagbares Recht auf Arbeit** – etwa wie dies in der Verfassung der DDR ebenso wie in den Verfassungen aller anderen sog. sozialistischen Staaten normiert war – sich aus **keiner gesetzlichen Vorschrift**, auch nicht aus der Behindertenrechtskonvention, ableiten lässt. Dies sieht die Behindertenrechtskonvention selbst auch so, indem sie in Artikel 27 lediglich das Recht auf die **Möglichkeit**, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, postuliert. Das bedeutet nichts anderes, als dass dem

behinderten Menschen die Teilhabe am Arbeitsleben nicht versagt werden kann. Es handelt sich also um eine Art Abwehrrecht gegen etwaige entsprechende rechtliche Beschränkungen von Staats wegen. Einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Arbeit kennt das deutsche Recht hingegen nicht.

Anders liegen die Dinge in der Eingliederungshilfe nach deutschem Recht, auf die in der Tat ein Rechtsanspruch besteht, und zwar im Rahmen der §§ 53ff SGB XII. Die dort begründeten individuellen, einklagbaren Rechtsansprüche gehen allerdings weit über die Rechtsgewährung der UN-BRK hinaus. Insoweit hat Art. 27 BRK keine erkennbare Auswirkung auf das deutsche Recht der Teilhabe am Arbeitsleben. Hiernorts gibt es für behinderte Menschen seit dem In-Kraft-Treten des Bundessozialhilfegesetzes im Jahre 1962 ein Recht auf Arbeit in den zu diesem Zweck errichteten und seit langem flächendeckend vorhandenen Werkstätten für behinderte Menschen.

2. Budget für Arbeit

Das bislang lediglich in einigen Ländern im Rahmen von Modellprojekten erprobte Budget für Arbeit beinhaltet im Wesentlichen die Zahlung eines dauerhaften **Nachteilsausgleichs** an den Arbeitgeber, der einen behinderten Menschen mit entsprechenden Leistungseinschränkungen beschäftigt. Dazu gehören je nach Lage des Einzelfalles neben einem individuell zu bemessenden **Lohnkostenzuschuss** weitere Leistungen, wie etwa soziale oder sozialpsychiatrische **Betreuung** oder Unterstützung bei der Arbeit (**Arbeitsassistenz**).

Die gesetzliche Verankerung des Budgets für Arbeit, das an jedem beliebigen Ort des allgemeinen Arbeitsmarktes eingesetzt werden kann, wäre ein **Kernstück** der Novellierung des Arbeitsteilhabrechtes. Ein solches Budget muss idealerweise sämtliche Leistungsbestandteile, die dem Budgetempfänger zustehen, zusammenfassen und zwar unabhängig davon, wer für die Einzelleistung auf Leistungsträgerseite verantwortlich ist. Als Leistungen an den Arbeitgeber kommen insbesondere Ausbildungszuschüsse, Eingliederungszuschüsse, Zuschüsse für Arbeitshilfen im Betrieb, Kostenerstattung für eine befristete Probebeschäftigung nach § 34 Abs.1 SGB IX in Betracht. Die in der Vorschrift vorgenommene Begrenzung der in Frage kommenden Leistungsträger ist teilweise zu beseitigen, da ein Budget für Arbeit sinnvollerweise auch die Leistungen der Träger der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie die der Jugendhilfe umfassen muss. Ebenso sind die Leistungen der SGB-II-Träger in das Budget für Arbeit einzubeziehen.

Das Budget bildet die Gesamtleistung in einem Geldbetrag ab, der teils in bar, teils als Sachleistung zu realisieren wäre. Der personenzentrierte Gesamtbedarf des Budgetempfängers wird in einer Budgetkonferenz unter Beteiligung aller Leistungsträger und natürlich auch des Betroffenen ermittelt. Wesentlich für die Durchsetzung eines solchen Budgets ist schließlich die Ausgestaltung im Rahmen eines Rechtsanspruches (keine bloße Ermessensleistung).

3. Sog. „Andere Leistungsanbieter“

Die Leistungen der Werkstatt im Eingangsverfahren, im Berufsbildungs- und im Arbeitsbereich sollen auch von **Nicht-Werkstattträgern** erbracht werden

können (Andere Leistungsanbieter). Die gesetzliche Einführung dieser Möglichkeit würde das Wunsch- und Wahlrecht des behinderten Menschen erweitern und die Personenzentrierung der Leistungen stärken. Auch würde durch das gemeinsame Arbeiten behinderter mit nicht-behinderten Personen ein hohes Maß an Normalität, eine **größere Arbeitsmarktnähe** erreicht. Infrage kommen neben den allgemeinen Arbeitgebern auch Integrationsfirmen, Bildungsträger, Integrationsfachdienste und Beschäftigungsgesellschaften. Dabei kann sich das Angebot auf einzelne Leistungen zur beruflichen Bildung oder zur Beschäftigung beschränken.

Was die **Qualitätsanforderungen** hinsichtlich der „Anderen Anbieter“ angeht, so dürfte eine Übertragung der Werkstattstandards nicht infrage kommen, da diese auf die Organisation und das Verfahren der Werkstätten zugeschnitten sind. Das der Zulassung „Anderer Anbieter“ zugrundeliegende Normalisierungsgebot spricht für Qualitätsanforderungen, die Rücksicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und dessen Anforderungen nehmen. Daher sollten sich die fachlichen Anforderungen im wesentlichen auf die Leistungsfähigkeit des Anbieters, die Qualifikation der eingesetzten Eingliederungsfachkräfte sowie die räumliche und sonstige Ausstattung beschränken.

4. Das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung i.S.d. § 136 Abs. 2 Satz 1 SGB IX

Nach geltendem Recht steht die Werkstatt allen behinderten Menschen unabhängig von Art und Schwere der Behinderung offen, sofern erwartet werden kann, dass sie spätestens nach Teilnahme an Maßnahmen im Berufsbildungsbereich wenigstens ein **Mindestmaß** wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen werden.

Das **Bundessozialgericht** hat dieses Mindestmaß bereits im Jahre 1983 wie folgt definiert: Eine Arbeitsleistung ist dann wirtschaftlich verwertbar, wenn ihr Ergebnis wirtschaftlichen Wert besitzt, sich also beispielsweise als Ware oder Dienstleistung verkaufen lässt. Da jedoch nur ein Mindestmaß erforderlich ist, **reicht jedes Minimum** an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung aus. Es kommt somit nicht darauf an, ob Arbeits-, Sach- und Personalaufwand und Arbeitsergebnis in einem wirtschaftlichen Verhältnis zueinander stehen, ob der behinderte Mensch die Kosten seines Platzes in der Werkstatt oder einen bestimmten Teil dieser Kosten erwirtschaftet oder ob der behinderte Mensch ein Mindesteinkommen erzielt (BSG, U. v. 7. Dez. 1989 – 7 AR 73/82). Diese Auffassung wird vom Bundessozialgericht seitdem in ständiger Rechtsprechung vertreten.

Damit ist eine untere Grenze gezogen, die kaum noch unterschritten werden kann. Dennoch sind im Zuge der Reform der Eingliederungshilfe Stimmen aus Fachverbänden laut geworden, die eine Streichung dieses Kriteriums unter Berufung auf die UN-BRK und deren Art. 24 und 27 verlangen. Würde man dem nachkommen, wäre eine Beschäftigung in der Werkstatt auf der Grundlage des Rechtes der Teilhabe am Arbeitsleben zulässig, ohne dass im Einzelfall **irgendein noch so geringfügiger Beitrag** im Sinne einer Arbeitsleistung erbracht werden müsste, also eine **arbeitende Tätigkeit** auch nur im allergeringsten Umfang **nicht vorliegt**. Da aber der Sinn der Teilhabe am Arbeitsleben wesentlich in der Teilnahme an der gemeinschaftlich erwirtschafteten Arbeitsleistung liegt, die in diesen Fällen gerade nicht gegeben ist, lässt sich redlicherweise von einer Teilhabe am Arbeitsleben nicht sprechen. Mehr noch: Das System der Teilhabe am Arbeitsleben würde in Frage

gestellt, wenn dort vom System her Personen Zugang hätten, bei denen von vornherein nicht vorausgesetzt wird und auch nicht vorausgesetzt werden darf, dass sie in der Lage sind, einen wenn auch noch so geringen, ja (trotz erheblichen Personalaufwandes) nahezu unbedeutenden, aber eben doch vorhandenen, gerade eben noch erkennbaren Beitrag an der Gesamtleistung der Werkstatt zu erbringen. Eine solcherart geleistete Hilfe kann nach Logik und Teilhaberechtssystematik nur und ausschließlich als Hilfe zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, nicht jedoch als Teilhabe am Arbeitsleben angesehen werden. Eine solche Hilfe kann auch vom Werkstattträger erbracht werden.

Das Beispiel **Nordrhein-Westfalen** zeigt, dass die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes praxiswirksam umgesetzt werden kann, wenn man sie zielgerichtet anwendet. In Nordrhein-Westfalen haben die beiden Landschaftsverbände als (überörtliche) Träger der Sozialhilfe erreicht, dass **jeder** Förderschulabgänger einen Werkstattplatz erhält, wenn er (oder sein Betreuer) dies wünscht. Folgerichtig findet man dort keine Tagesstätten für schwerstmehrfachbehinderte Menschen.

5. Integrationsfirmen

Integrationsunternehmen sind Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes und nehmen mit ihren Produkten und Dienstleistungen am allgemeinen Wettbewerb teil. Sie sind in erster Linie Unternehmen, erfüllen im Kern aber einen zusätzlichen Auftrag, indem sie sich verpflichten, mindestens 25 % ihrer Arbeitsplätze mit besonders betroffenen Schwerbehinderte nach § 132 SGB IX zu besetzen. Sie ermöglichen also inklusive und gleichberechtigte Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt für besonders betroffene Menschen mit Behinderungen. Integrationsfirmen sind für chronisch psychisch Kranke besonders geeignet, in Arbeit und Beschäftigung integriert oder (meist) reintegriert zu werden. Derzeit beschäftigen die Integrationsfirmen bundesweit rund 4000 Personen mit psychischen Erkrankungen, die ohne die damit verbundene Unterstützung in aller Regel ohne Arbeit wären.

Um ihrem besonderen Auftrag gerecht zu werden, benötigen Integrationsunternehmen ebenso wie alle anderen inklusiv ausgerichteten Unternehmen entsprechende Rahmenbedingungen, die eine inklusive Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützen und befördern.

a) Erschließung neuer Finanzierungsquellen für inklusive Arbeitsplätze

Die Mittel in der Ausgleichsabgabe sind systembedingt begrenzt. Die Förderung inklusiver Teilhabe von besonders betroffenen Menschen und Übergängern aus WfbM in Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes muss diese Begrenzung verlassen und als gesamtgesellschaftliche Aufgabe auch aus Steuermitteln finanziert werden.

b) Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe

Die Ausgleichsabgabe ist so zu gestalten und zu steuern, dass sie ausschließlich der Förderung der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt

zugute kommt. Hierzu gehört auch der Einsatz der Mittel aus dem Ausgleichsfonds.

- c) Beschäftigungsmöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen durch Leistungen der SGB II- und SGB III-Träger ausbauen und verbessern.

Die Bundesagentur für Arbeit und die Job-Center sind bei der Ausgestaltung der Hilfen und bei der Schaffung von mehr Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen stärker zu verpflichten. Die bestehenden Förderinstrumente sind offensiv zugunsten schwerbehinderter Menschen zu nutzen und an den Teilhabezielen des SGB IX auszurichten. Hierzu gehört der umfangreiche Einsatz der Mittel zur Eingliederung Schwerbehinderter (Eingliederungszuschüsse) ebenso wie der Ausbau der Unterstützten Beschäftigung und die modellhafte Erprobung eines Passiv-Aktiv-Transfers.

- d) Bundesteilhabegesetz

Bei der Gestaltung des neuen Bundesteilhabegesetzes muss dem Wunsch- und Wahlrecht der Anspruchsberechtigten Rechnung getragen werden und der Anspruch auf Teilhabe an Arbeit auch im allgemeinen Arbeitsmarkt realisiert werden können. Das Budget für Arbeit ist deshalb gesetzlich zu verankern. Um Werkstattbeschäftigten eine sozialversicherte Beschäftigung am Ort ihrer Wahl, also auch im allgemeinen Arbeitsmarkt, zu ermöglichen dürfen die im Gesetz vorgesehenen „anderen Leistungsanbieter“ nicht den festgeschriebenen Standards der Werkstätten für behinderte Menschen unterliegen. **Zuverdienstbeschäftigung** für Menschen mit psychischen Behinderungen muss als niedrighschwellige Form der Teilhabe am Arbeitsleben im Bundesteilhabegesetz eine gesetzliche Grundlage finden.

- e) Sozialversicherung

Um zukünftig den Auf- und Ausbau inklusiver Arbeitsplätze zu fördern, zu unterstützen und nachhaltig zu sichern, müssen auch neue Wege und Möglichkeiten zur Gestaltung von Nachteilsausgleichen eröffnet werden: Durch Einführung von Boni in der Sozialversicherung können Integrationsunternehmen und andere inklusiv ausgerichtete Unternehmen für ihre überdurchschnittliche Beschäftigungsleistung honoriert werden. Die durch eingesparte Transferleistungen profitierenden Sozialversicherungsträger könnten einen Teil der Mittel als Boni an die Arbeitgeber zurück fließen lassen.

Diese Handlungsoptionen können bei ihrer Verwirklichung zu einer Vervielfachung der Arbeitsplätze für chronisch psychisch Kranke führen.

V. Wie geht es weiter?

Die neunte und letzte Sitzung der beim BMAS gebildeten Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz hat am 14. April 2015 stattgefunden.

Das **Bundesministerium für Arbeit und Soziales** gab in dieser Sitzung folgende Erklärung ab: „**Wir** wollen die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen verbessern und so einen zentralen Schritt hin zu einer inklusiven Gesellschaft gehen. Das Bundesteilhabegesetz ist ein Schlüsselement zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Auch wenn bis zur Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes noch ein **langer Weg** vor **uns** liegt, sind **wir** in den vergangenen Wochen und Monaten weit vorangekommen. **Wir** haben **Reformbedarfe identifiziert**, Handlungsoptionen dargestellt und mögliche Auswirkungen aufgezeigt – auch finanzielle. Auf dieser Grundlage werden im Ministerium nun Eckpunkte der Reform ausgearbeitet. Ich möchte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auch finanzielle Spielräume für Leistungsverbesserungen schaffen – dafür werde ich mich einsetzen.“

Das sind hehre Worte – ist der Chronist geneigt zu sagen. Freilich wundert er sich darüber, dass Reformbedarfe „**identifiziert**“ werden können. Ihm ist bekannt, dass – etwa in Kriminalromanen – Leichen identifiziert, also einer tatsächlichen Person zugeordnet werden können, ebenso Täter oder sonstige Personen, deren wahre Identität bis dahin, also bis zur Identifizierung, unbekannt war. Aber können Reformbedarfe identifiziert, also deren Identität oder Echtheit festgestellt werden? Den Chronisten überkommen Zweifel und er hofft, dass er es hier nicht mit **Begriffsidentifizierungsstörungen** zu tun hat.

Er fragt weiter: Wer sind die im Text apostrophierten „**wir**“? Die Bundesregierung, die Koalition, das deutsche Volk? Wir (sic!) wissen es nicht. Vermutlich sind es diejenigen, die weiterhin und unbeirrt an das Zustandekommen einer diesen Namen verdienenden Reform der Eingliederungshilfe glauben. Der Chronist gehört diesem schrumpfenden Häuflein der Aufrechten an, wenn auch zwischenzeitlich immer wieder von Glaubenszweifeln geplagt.

Schließlich drängt sich dem Chronisten die Frage auf: Was ist für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein „**langer Weg**“? Es soll ja nach ministerieller Bekundung „bis zur Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes noch ein langer Weg vor uns“ liegen. Der bisherige Weg der Reformbestrebungen führte über einen Zeitraum (Weg) von rund 15 Jahren. Ist das schon lang? Oder geht es noch länger? Vielleicht noch einmal so lange? Auch das wissen wir nicht.

Da die gesamte Reform, über deren inhaltliche Ausgestaltung weitestgehende Einigkeit besteht, **ohne irgendeine finanzielle Komponente** bewerkstelligt werden soll, wird das Verfahren wie folgt ablaufen:

Nach Vorlage von „Eckpunkten“ der Bundesregierung im Herbst des Jahres 2015 wird es einen Gesetzentwurf geben. Dabei sind zwei Varianten möglich: zunächst ein Referentenentwurf und sodann der Regierungsentwurf oder sofort der Regierungsentwurf in kabinettstauriger Form. Die beiden Varianten unterscheiden sich lediglich in der Intensität der Möglichkeit öffentlicher Befassung, evtl. auch Einflussnahme und damit in ihrer Dauer. Äußerlich wird es um ein Gesetzesvorhaben gehen, das in Form eines sog. Artikelgesetzes in eine vermutlich zweistellige Anzahl von bestehenden Gesetzen eingreifen und mindestens ein neues Gesetz (Eingliederungshilfe neu) schaffen wird.

Eingegriffen wird in sämtliche Sozialgesetzbücher (also I bis XII) und in eine Reihe sonstiger Bundesgesetze, die einen irgendwie gearteten Bezug zum Gegenstand des Verfahrens (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) und zu den Regelungen der UN-BRK haben. Eine Bundesbeteiligung an den Aufwendungen für die Eingliederungshilfe wird es ebenso wenig geben wie Zusatzmittel für etwaige Verbesserungen.

Abzuwarten bleibt, ob in diesem Verfahren den Ländern eine eingeschränkte Gesetzgebungskompetenz und damit auch Kostenverantwortung zugewiesen wird, wie es im Scholz/Schäuble-Papier vorgesehen ist.