

Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und Rehabilitanden gezielt fördern

BDA-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie zur landesrechtlichen Bestimmung der Träger der Sozialhilfe (Teilhabestärkungsgesetz) und zu verschiedenen Anträgen der Opposition

15. April 2021

Zusammenfassung

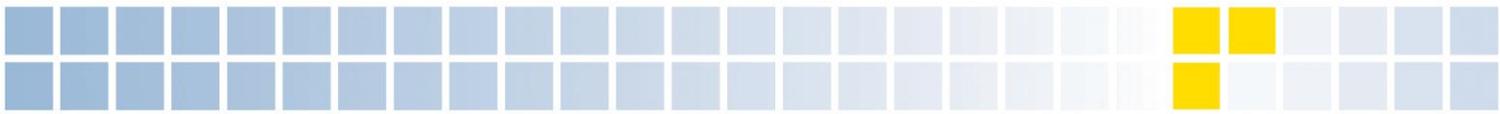
Wenn zukünftig die Jobcenter sozialintegrative Leistungen nach §§ 16a ff. SGB II neben Rehaleistungen erbringen können, wird ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Betreuung von Rehabilitanden im SGB II geleistet. Gleichzeitig bleibt das System der Rehabilitation wegen der geteilten Verantwortung zwischen Rehaträgern und Jobcentern im Bereich SGB II weiter komplex. Das Gesetzgebungsverfahren sollte dazu genutzt werden, mit der Schaffung eines Rehabudgets im SGB II und der Verpflichtung zur Sicherstellung von qualifiziertem Personal im Bereich Reha/Schwerbehinderung auch bei den Jobcentern (Ausweitung von § 187 Abs. 4 SGB IX) weitere notwendige Anpassungen zur Verbesserung der Betreuung von Rehabilitanden im SGB II vorzunehmen.

Die im Referentenentwurf durch die partielle Aufhebung des Leistungsverbotes mit Blick auf Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (vermittlungsunterstützenden Leistungen) vorgesehene parallele Zuständigkeit von Arbeitsagenturen/Jobcentern und den Rehaträgern, führt zu erheblichen Abstimmungsbedarfen, damit Doppelleistungen vermieden werden. Dies ist allenfalls als erster Schritt vertretbar. Um die Komplexität von vornherein zu minimieren, sollte eine Regelung geschaffen werden, mit der der Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand reduziert wird. Eine Möglichkeit wäre z. B. eine alleinige Zuständigkeit der Arbeitsagenturen und Jobcenter für vermittlungsunterstützende Leistungen.

Eine Ausweitung des Budgets für Ausbildung auf Menschen im Arbeitsbereich einer Werkstatt kann im Einzelfall sinnvoll sein.

Wie andere Gesundheitsleistungen dürfen auch digitale Gesundheitsanwendungen nur von der Solidargemeinschaft der Beitragszahlenden finanziert werden, wenn ihr Nutzen erwiesen ist und ein Mehrwert gegenüber einer Alternativbehandlung besteht.

Die Oppositionsanträge enthalten zum Teil sinnvolle Ansätze, wie z. B. die von der FDP vorgeschlagene Genehmigungsfiktion bei Anträgen von Arbeitgebern bei den Integrationsämtern. Eine vollständige Nichtberücksichtigung von Einkommen und Vermögen bei Leistungen zur Teilhabe, wie sie die Fraktion DIE LINKE fordert, widerspräche hingegen dem Subsidiaritätsprinzip, wonach Leistungen grundsätzlich nur gewährt werden, wenn der Einzelne sich nicht selbst helfen kann.



Nachfolgend beschränken wir uns auf die Punkte im Gesetzentwurf und in den Oppositionsanträgen, die in die Zuständigkeit der BDA als sozial- und wirtschaftspolitische Interessenvertreterin der gesamten deutschen Wirtschaft fallen.

Im Einzelnen

Zum Entwurf eines Teilhabestärkungsgesetzes (BT-Drs. 19/27400)

Möglichkeit der Gewährung sozialintegrativer Leistungen für Bezieher von Grundsicherungsleistungen sinnvoll – Rehabudget im SGB II schaffen – Qualifizierung der Mitarbeitenden wichtig

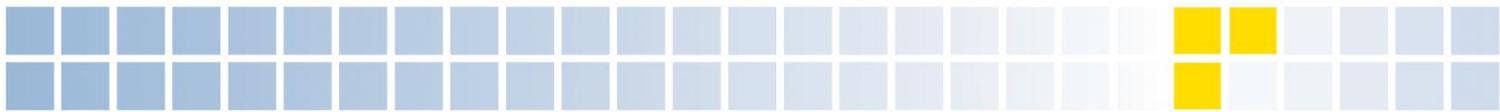
Es ist sinnvoll, Leistungen nach § 16a ff. SGB II da, wo es keine Leistungskongruenz gibt, auch Rehabilitanden im SGB II gewähren zu können. Um die neuen Fördermöglichkeiten mit den Rehabilitationsleistungen zu verzahnen, ist es daher auch folgerichtig, die Jobcenter stärker in das Teilhabepflichtverfahren einzubeziehen (§ 19 SGB IX-E).

Die Komplexität des Reha-Verfahrens wird so allerdings nicht verringert. Nach wie vor soll die Verantwortung zwischen Bundesagentur für Arbeit (BA) und Jobcenter geteilt bleiben. Die BA soll als Rehaträgerin den Reha-Bedarf feststellen und den Eingliederungsvorschlag erstellen; die Jobcenter entscheiden dann auf dieser Grundlage über die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (berufliche Rehabilitation). Wenn an dieser Verantwortungsteilung festgehalten wird, ist die Qualifizierung und Befähigung der Mitarbeitenden umso wichtiger. Dies muss ebenso sichergestellt sein, wie die ausreichende Finanzausstattung der Jobcenter. Bei den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende muss genügend qualifiziertes Personal in den Bereichen „Rehabilitation/Schwerbehinderung“ zur Verfügung stehen. Eine entsprechende Verpflichtung besteht in § 187 Abs. 4 SGB IX bisher nur für Arbeitsagenturen. Das Gesetzgebungsverfahren sollte für eine entsprechende Ergänzung genutzt werden.

Während es in der Arbeitslosenversicherung ein gesondertes Budget für Leistungen der beruflichen Rehabilitation gibt, werden in der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Mittel für Leistungen zur beruflichen Rehabilitation aus dem Budget für Eingliederungsleistungen der einzelnen Jobcenter entnommen. Bei kleineren Jobcentern können mangels Umverteilungsmöglichkeiten schon wenige aufwändige Reha-Fälle das komplette Eingliederungsbudget sprengen. Die Frage der Notwendigkeit bzw. Angemessenheit von Maßnahmen beruflicher Rehabilitation wird daher vielfach durch Budgetdruck beeinflusst und Rehabilitationsbedarf vor diesem Hintergrund nicht geprüft. Es muss daher auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein gesondertes Budget für Leistungen der beruflichen Rehabilitation geben, damit Arbeitslose mit Reha-Bedarf gefördert werden können. Ein eigenes Budget für Leistungen der beruflichen Rehabilitation für Empfänger von Grundsicherung muss nicht dazu führen, dass die Aufwendungen für die Grundsicherung insgesamt steigen. Im Gegenteil sollte das Ziel sein, dass die erbrachten Reha-Leistungen durch zielgerichteten Mitteleinsatz nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit dazu beitragen, dass mehr Grundsicherungsempfänger in Beschäftigung kommen und dadurch nicht mehr auf SGB-II-Mittel angewiesen sind.

Partielle Aufhebung des Leistungsverbotes bedarf enger Abstimmung der beteiligten Träger

Die partielle Aufhebung des Leistungsverbotes der Arbeitsagenturen und Jobcenter für vermittlungsunterstützende Leistungen (§§ 44 und 45 SGB III i. V. m. § 16 SGB II) ist



grundsätzlich ein richtiger Schritt. Allerdings greift der Referentenentwurf hier zu kurz bzw. führt zu hoher Komplexität, wenn die Arbeitsagenturen und Jobcenter zukünftig neben dem zuständigen Rehaträger tätig werden können. Parallele Zuständigkeiten führen in der Regel zu Zuständigkeitskonflikten zumindest aber zu erhöhtem Abstimmungsbedarf der beteiligten Träger und widersprechen dem Grundsatz der Verantwortungsklarheit. Der Referentenentwurf verweist ausführlich in der Begründung zu der vorgeschlagenen Änderung auf einen erheblichen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand. Zur Vermeidung von Doppelleistungen wird dabei auf die Koordinierungsvorschriften §§ 14 ff. SGB IX verwiesen. Dies ist allenfalls als erster Schritt vertretbar. Um die Komplexität von vorneherein zu minimieren, sollte eine Regelung geschaffen werden, mit der der Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand reduziert wird. Eine Möglichkeit wäre z. B. eine alleinige Zuständigkeit der Arbeitsagenturen und Jobcenter für vermittlungsunterstützende Leistungen.

Ausweitung des Budgets für Ausbildung auf Menschen im Arbeitsbereich einer Werkstatt im Einzelfall sinnvoll

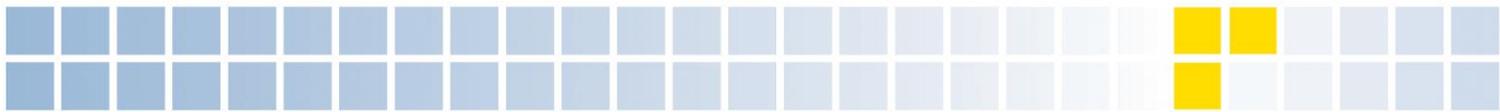
Mehr Menschen den Weg aus einer Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, ist ein wichtiges Anliegen. Für Menschen ohne oder ohne verwertbaren Berufsabschluss kann das Nachholen eines Berufsabschlusses auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auch noch in späteren Lebensjahren die Chancen auf berufliche Teilhabe außerhalb der Werkstatt erhöhen. Dazu kann im Einzelfall auch die Ausweitung des Budgets für Ausbildung auf Menschen im Arbeitsbereich einer Werkstatt beitragen. Da die Betroffenen hier in der Lage sein müssen, eine reguläre Ausbildung oder eine Ausbildung nach § 66 Berufsbildungsgesetz bzw. § 42m Handwerksordnung zu absolvieren, sollte immer auch geprüft werden, ob nicht tatsächlich doch Erwerbsfähigkeit vorliegt und andere bereits bestehende Fördermöglichkeiten in Betracht kommen. Der Referentenentwurf enthält keine Angaben dazu, wie viele Menschen im Arbeitsbereich vom ausgeweiteten Budget für Ausbildung profitieren könnten. Zu begrüßen ist, dass die Zuständigkeiten bestehen bleiben und das ausgeweitete Budget für Ausbildung von den Leistungsträgern gewährt werden sollen, die auch die Leistungen im Arbeitsbereich einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen erbringen.

Effiziente Nutzung von Digitalen Gesundheitsanwendungen sicherstellen

Digitale Anwendungen können die gesundheitliche Versorgung von Menschen mit Behinderung verbessern und sollten daher, wie im Entwurf des Teilhabestärkungsgesetzes richtigerweise vorgesehen, allen Versicherten verfügbar gemacht werden. Allerdings muss auch bei digitalen Gesundheitsanwendungen stets der gesetzliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten. Ihr Einsatz darf kein Selbstzweck sein, sondern muss zu einer besseren und effizienteren Versorgung beitragen. Ebenso wie bei Arzneimitteln und Medizinprodukten dürfen auch digitale Anwendungen nur dann von der Solidargemeinschaft der Beitragszahlenden finanziert werden, wenn ihr Nutzen erwiesen ist und ein Mehrwert gegenüber einer Alternativbehandlung besteht. Reine Leistungsausweitungen ohne Nutznachweis sind abzulehnen.

Zu den Anträgen der Opposition

In ihrem Antrag „Umfassende Teilhabe und Inklusion für Deutschland“ (BT-Drs. 19/24886) fordert die FDP die Entkopplung des Budgets für Arbeit von der Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV, damit der Lohnkostenzuschuss nicht mehr auf 75 % des Arbeitsentgelts und 40 % der monatlichen Bezugsgröße gedeckelt ist, weil sonst Menschen mit Behinderungen durch das



Budget für Arbeit in der Regel nur das Mindestlohniveau erreichen könnten. Wichtig ist im Blick zu behalten, dass der Lohn das Entgelt für die erbrachte Arbeit ist. Maßstab ist dabei die Wertschöpfung der Tätigkeit. Menschen, für die das Budget für Arbeit gewährt wird, sind dauerhaft voll erwerbsgemindert. Hier könnten höhere geförderte Löhne für Budgetnehmer mit Blick auf andere Beschäftigte, die die gleiche Tätigkeit ausüben, zu ungerechten Ergebnissen führen. Zudem würde dadurch ein Wechsel aus dem Budget für Arbeit nicht befördert. Die vorgesehene Höhe des Lohnkostenzuschusses schließt im Übrigen nicht aus, dass höhere Löhne als der Mindestlohn auch an Budgetnehmer gezahlt werden. Grundsätzlich sollte es dabei bleiben, dass das Budget für Arbeit einen Minderleistungsausgleich, aber keine Vollkompensation von Lohnkosten darstellt. Nichtsdestotrotz sieht das SGB IX bereits jetzt die Möglichkeit einer Anpassung des Lohnkostenzuschusses nach oben durch die Länder vor. So ist in Bayern der Lohnkostenzuschuss bei 48 % der monatlichen Bezugsgröße gedeckelt, in Rheinland-Pfalz bei 60 %. Die Erfahrungen und Wirkungen dieser Anpassungen sollten zunächst ausgewertet werden.

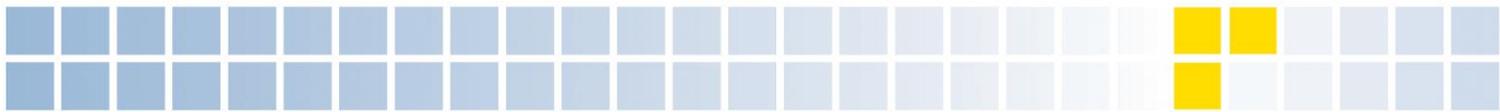
Um Drehtüreffekte im Leistungsbezug zu vermeiden, sollte außerdem – wie z. B. auch beim § 16e SGB II - keine Beitragspflicht in der Arbeitslosenversicherung bei Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit eingeführt werden. Das Budget für Arbeit soll insbesondere eine Steigerung der Übergänge aus der Werkstatt in den ersten Arbeitsmarkt und eine Reduzierung der Zugangszahlen in die Werkstatt bewirken, nicht dagegen der Aufbau neuer Versicherungsansprüche auf Arbeitslosengeld. Bestünde die Möglichkeit solche aufzubauen, könnte dies zu Fehlanreizen bei der Aufnahme der geförderten Beschäftigung führen.

Weitaus sinnvoller ist der Vorschlag, einen Rechtsanspruch auf eine Arbeitsassistenz auch zur Ausübung einer Selbstständigkeit zu schaffen und klarzustellen, dass eine Arbeitsassistenz auch bei Weiterbildungsmaßnahmen in Frage kommt, um die Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderungen weiter zu unterstützen. Ebenso sinnvoll im Zusammenhang mit einer besseren Planungssicherheit ist die vorgeschlagene Genehmigungsfiktion nach vier Wochen bei Anträgen von Arbeitgebern bei den Integrationsämtern. Diese würde Antragsverfahren beschleunigen und so weitere Anreize schaffen, Menschen mit Behinderungen einzustellen.

Zu Recht fordert die FDP außerdem die Möglichkeit der Anrechnung von externen Aufträgen bei anderen Leistungsanbietern i. S. d. § 60 Abs. 2 SGB IX auf die Ausgleichsabgabe. Die Zulassung alternativer Anbieter von Werkstattleistungen war richtig, denn sie kann zu einer größeren Betriebsnähe führen, die wiederum den Übertritt von Werkstattbeschäftigten in eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtert. Es ist nicht nachvollziehbar, warum bei diesen anderen Leistungsanbietern bei dem Punkt der Anrechenbarkeit auf die Ausgleichsabgabe eine unterschiedliche Herangehensweise gewählt wurde. Dieses Prozedere führt zu einer ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrung zwischen anerkannten Werkstätten und anderen Leistungsanbietern.

Die FDP formuliert zudem das Ziel, im Bildungsbereich die Übersicht über die Fülle an rechtlichen Ansprüchen und Unterstützungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen, deren Familien und Betriebe zu verbessern. Die BDA unterstützt dieses Ziel.

Weiterhin möchte die FDP mit ihrem Antrag 1.c. den Begriff der angemessenen Vorkehrungen im AGG verankern sowie eine allgemeine Verbindlichkeit für die Privatwirtschaft hinsichtlich angemessener Vorkehrungen betreffend Zugänglichkeit und Barrierefreiheit schaffen. Das Ermöglichen von uneingeschränkter Teilhabe und Barrierefreiheit liegt in der Verantwortung der gesamten Gesellschaft. Die vorgeschlagene Regelung würde weitreichende Verpflichtungen für die private Wirtschaft bedeuten. Durch die erhöhten Pflichten und Anforderungen käme ein hoher Umstellungsaufwand auf die deutsche Wirtschaft zu. Vielmehr wäre ein Vorgehen mit Augenmaß zu empfehlen, beispielsweise auch unter Berücksichtigung von Betriebsgröße und



Art der Dienstleistung. Es muss sichergestellt werden, dass eine Überforderung vermieden wird. Gerade für kleinere Unternehmen sollten die Barrierefreiheitsanforderungen für Dienstleistungen überdacht werden. Darüber hinaus sorgt die Einführung eines weiteren unbestimmten – und damit auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffs – für neue Rechtsunsicherheit. Schon heute sind die Anforderungen des AGG in Teilen sehr unbestimmt formuliert. Anstatt für neue Rechtsunsicherheit zu sorgen, sollte daher an den bestehenden Unwägbarkeiten nachgebessert werden.

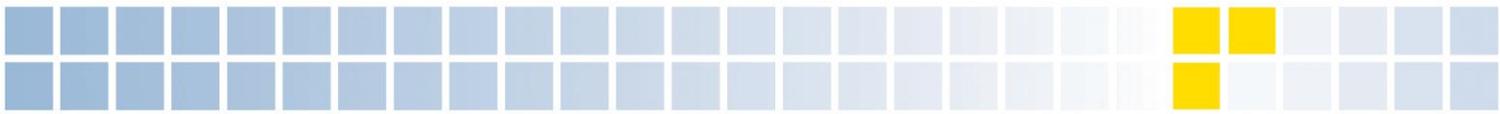
Antrag 1.d. sieht die Einrichtung umfassender Beratungsmöglichkeiten für die Privatwirtschaft vor, sodass bis zum Jahr 2024 für private Neubauten eine Verpflichtung zur Barrierefreiheit erreicht werden kann. Die Schaffung von Beratungsmöglichkeiten für die Privatwirtschaft zur Förderung von Barrierefreiheit, ist zu unterstützen. Hingegen geht die vorgesehene Verpflichtung zur Barrierefreiheit für private Neubauten zu weit. Auch hier empfiehlt sich eher die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls, z. B. im Falle eines Kleinbetriebes. Weitergehende Restriktionen und Verpflichtungen bergen die Gefahr eines Bau- und Investitionsstopps von dringend benötigten Neubauten.

Darüber hinaus sieht der Antrag 4.c. eine Ergänzung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM) um den Rechtsanspruch für das Hamburger Modell vor. Die Forderung, das BEM um einen Rechtsanspruch für das Hamburger Modell zu ergänzen, geht am Normzweck von § 167 SGB IX vorbei. Eine solche Regelung würde tatsächlich wie ein weiterer Teilzeitananspruch wirken. Einen Rechtsanspruch auf Durchführung des BEM gibt es nach geltendem Recht nicht. Der vorgesehene Rechtsanspruch für das Hamburger Modell ist als Wiedereingliederungsmaßnahme Teil des BEM. Da das geltende Recht keinen Anspruch auf die Durchführung des BEM kennt, kann demnach auch kein zivilrechtlicher Anspruch auf Wiedereingliederung bestehen.

Vollumfängliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung zu ermöglichen liegt in der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung. Daher müssen Teilhabeleistungen selbstverständlich diskriminierungsfrei gewährt werden. Eine vollständige Entkopplung der Teilhabe- und Assistenzleistungen von den Bedarfen der Berechtigten wäre hingegen nicht richtig. Auf die Einkommens- und Vermögensanrechnung bei Teilhabeleistungen gänzlich zu verzichten, wie es DIE LINKE (BT-Drs. 19/27299) fordert, wäre ungerecht anderen Leistungsbeziehenden gegenüber, zumal die Anrechnungsregelungen bereits erleichtert wurden. So wurde bei der Eingliederungshilfe die Anrechnungsgrenze erhöht und das Vermögen von Partnern wird nicht mehr angerechnet.

DIE LINKE fordert, dass ein neuer, bundesweit einheitlicher Ausbildungsberuf „Assistenz“ zu entwickeln sei, verbunden mit entsprechenden Angeboten in der Fort- und Weiterbildung. Derzeit wird die Tätigkeit einer Assistenz durch Personen mit einer non-formalen Qualifikation ausgeübt. Bei neuen Berufen wird ein Bedarf entsprechend dem BBiG durch die jeweiligen Branchen artikuliert. Dies ist aktuell nicht der Fall, auch gibt es derzeit kein Problem mangelnder Qualifikationen.

Wie DIE LINKE fordern auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/24437) die Streichung des § 100 SGB IX, nach dessen Absatz 2 Leistungsberechtigte nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes keine Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten. In diesem Zusammenhang wird perspektivisch die Abschaffung des AsylbLG gefordert. Grundsätzlich ist es sinnvoll, Leistungen für Geflüchtete gesondert zu betrachten, um den unterschiedlichen Bedarfen, die sich beispielsweise aus der Unterbringung in einer Sammelunterkunft ergeben, gerecht zu werden. Selbstverständlich muss dabei immer die Höhe des Bedarfs ausreichend begründet werden. Für eine erfolgreiche, langfristige Integration ist nicht die Abschaffung des AsylbLG, sondern vielmehr die Beschleunigung der Asylverfahren



notwendig, um den entsprechenden Geflüchteten schnellstmöglich rechtssichere Bleibeperspektiven zu verschaffen.

Das von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte verlässliche Vorgehen und Entscheiden der Träger von Teilhabeleistungen ist grundsätzlich richtig, verkennt jedoch die bereits umgesetzten Fortschritte in diesem Bereich. Der zweite Teilhabeverfahrensbericht konnte im Dezember 2020 von der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) vorgelegt werden. Dieser erfasst Daten zur Anzahl der Anträge, Verfahrensdauer, Weiterleitung, Ablehnung und Rechtsbehelfen wie Widerspruch und Klage bei Leistungen zur Teilhabe für Menschen mit Behinderung. Bisher wurden diese Informationen von den Reha-Trägern weder nach einheitlichen Vorgaben erhoben noch sind sie untereinander vergleichbar gewesen. Die Vorlage des neuen Teilhabeverfahrensberichts als wichtige Datengrundlage für den Reha-Bereich ist sehr zu begrüßen. Für tiefere Schlussfolgerungen beispielsweise zu den Ursachen für Unterschiede zwischen den einzelnen Reha-Trägern werden aber noch weitere Analysen erforderlich sein. Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) muss als Plattform genutzt werden, um die Zusammenarbeit zwischen den Reha-Trägern und die trägerübergreifende Zusammenarbeit weiter zu verbessern und damit eine bessere und erfolgreichere Rehabilitation im gegliederten System der Rehabilitation zu erreichen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

Arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.