

Münster, 10.11.2003

Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
(BAGüS)
zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung
schwerbehinderter Menschen
(BT-Drs. 15/1783 vom 21.10.2003)

I.
Allgemeine Anmerkungen

Die BAGüS begrüßt die Absicht der Bundesregierung, durch gesetzgeberische Maßnahmen die Ausbildung behinderter Menschen, insbesondere schwerbehinderter Jugendlicher, fördern sowie die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbessern und sichern zu wollen. Hervorzuheben ist, dass auch die behinderten Menschen einbezogen werden, die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können und deshalb der besonderen Förderung einer Werkstatt für behinderte Menschen bedürfen.

Sie begrüßt ferner, dass mit diesem Gesetz beabsichtigt ist, Regelungen des SGB IX, die seit ihrem Inkrafttreten in der Praxis Anwendungsschwierigkeiten bereiten, gesetzlich klarzustellen. Die BAGüS erinnert daran, dass weitere gesetzliche Änderungen bzw. Klarstellungen im SGB IX unumgänglich und dringend notwendig sind, damit die Vorschriften des SGB IX für die Praxis klarer und damit streitfrei formuliert werden. Zu nennen sind vor allem die Regelungen zur medizinischen Rehabilitation (§§ 26 ff. SGB IX).

Die BAGüS bedauert, dass einige zwingend notwendige Klarstellungen gegenüber dem Referentenentwurf des BMGS im Regierungsentwurf nicht mehr enthalten sind. Dies betrifft vor allem die für die Praxis dringend notwendige Klärung der Dauer des Eingangsverfahrens und der Berufsbildungsmaßnahmen in Werkstätten für behinderte Menschen.

Es ist für die vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber entgegen ersten Überlegungen nunmehr § 40 SGB IX, der die Dauer des Eingangsverfahrens und des Berufsbildungsbereichs in Werkstätten für behinderte Menschen regelt, nicht streitfrei und eindeutig formulieren will.

Die BAGüS weist darauf hin, dass seit dem Inkrafttreten des SGB IX vor nunmehr fast 2 ½ Jahren ständige Diskussionen und vielfacher Streit darüber geführt werden, wie lange das Eingangsverfahren und der Berufsbildungsbereich im Einzelfall durchzuführen ist. Dies führt zu einer großen Verunsicherung aller betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, löst eine Vielzahl von Rechtsstreiten aus und verhindert letztlich, dass in den Fachausschüssen der Werkstätten über die Inhalte und Schwerpunkte der beruflichen Fördermaßnahmen sowie über Art und Umfang der erforderlichen sozialen Betreuung des Einzelnen beraten wird.

Die Festlegung der Dauer des Eingangsverfahrens auf drei Monate wäre auch sachgerecht, weil die Werkstätten verpflichtet sind, in jedem Einzelfall im Eingangsverfahren einen Eingliederungsplan zu erstellen. Mit dem Eingliederungsplan hat der Gesetzgeber im SGB IX ein wichtiges Instrument geschaffen, welches nur dann wirksam sein kann, wenn die Werkstatt ausreichend Zeit zur Erhebung der notwendigen Feststellungen, für die Beobachtung sowie für seine Erstellung hat.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Fachausschuss auf der Grundlage des Eingliederungsplanes noch vor Ende des Eingangsverfahrens über die anschließenden Maßnahmen zu entscheiden hat. Der Eingliederungsplan muss deshalb noch innerhalb des Zeitraumes von drei Monaten bei den im Fachausschuss beteiligten Rehabilitationsträgern vorliegen und im Fachausschuss beraten werden, bevor der zuständige Rehabilitationsträger über die Anschlussmaßnahmen entscheiden kann. Dies alles zeigt deutlich, dass ein kürzerer Zeitraum zur Durchführung des Eingangsverfahrens nicht praxisgerecht ist.

Der Gesetzgeber ist deshalb gefordert, diese Rechtsunsicherheit zu beenden und endlich Rechtsklarheit zu schaffen. Die im Referentenentwurf des BMGS vorgesehene eindeutige und damit streitfreie Regelung, wonach das Eingangsverfahren drei Monate und der Berufsbildungsbereich zwei Jahre – ohne jede Ausnahme – dauern sollte, würde auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung die sach- und praxisgerechte Lösung darstellen.

Mit dem Gesetzesentwurf werden nicht nur die Möglichkeiten der Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erweitert, sondern es sind auch Regelungen vorgesehen, die die Möglichkeiten des Überganges behinderter Menschen aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessern.

So wird die nunmehr in § 102 Abs. 2 Nr. 2 d) vorgesehene Geldleistung an Arbeitgeber für außergewöhnliche Belastungen, die mit der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen im Anschluss an eine Beschäftigung in einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen verbunden sind, nachhaltig begrüßt. Solche Verbesserungen haben für die überörtlichen Träger der Sozialhilfe große Bedeutung, weil die bisherigen Instrumente des Übergangs aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht wirksam und ausreichend waren. Allerdings wird erst die Praxis zeigen, ob diese Maßnahmen ausreichen, um in nennenswertem Umfang befähigte

behinderte Menschen für den Übergang aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu motivieren.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu § 14 SGB IX

- a) Die BAGüS anerkennt, dass die Bundesregierung den Bedenken der Praktiker gefolgt ist und akzeptiert, dass weder ein praktischer noch ein zeitlicher Nutzen entsteht, wenn ein Rehabilitationsträger Leistungen erbringen soll, die in seinem Leistungsrecht nicht vorkommen. Deshalb stellt die jetzt gefundene Regelung eine praxisgerechte Lösung dar.
- b) Im Referentenentwurf des BMGS war die Aufhebung von § 14 Abs. 4 Satz 3 SGB IX vorgesehen. Dies ist von der BAGüS befürwortet worden, da der Ausschluss des unzuständigen zweitangegangenen Rehabilitationsträgers von Kostenerstattungsansprüchen nach § 105 SGB X große Härten hervorgerufen hat.
Die nunmehr vorgesehene Regelung sieht die Streichung nicht mehr vor, sondern eröffnet den Rehabilitationsträgern die Möglichkeit, im Vereinbarungswege auf die Anwendung von § 14 Abs. 4 Satz 3 zu verzichten. Diese Lösung ist zwar flexibler, aber auch erheblich verwaltungsaufwendiger. Eine klare gesetzliche Regelung, dass die Erstattungs Vorschriften §§ 102 ff SGB X auch in diesen Fällen gelten, ist aus Gründen der Rechtsklarheit vorzuziehen. Auch aus Gründen der Verwaltungsökonomie sollte auf weitere Vereinbarungsregelungen verzichtet werden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf den mühsamen sowie arbeits- und zeitaufwendigen Prozess der Vorbereitung solcher Vereinbarungen.
- c) Die Ergänzung in Abs. 5, dass die Frist zur Erstellung des Gutachtens durch den Gutachter bereits nach Auftragserteilung zu laufen beginnt, soll der Verfahrensbeschleunigung dienen. Die BAGüS ist stets der Auffassung gewesen, dass für die Begutachtung durch Fachdienste und externe Begutachter im Grundsatz keine längeren Bearbeitungszeiträume gelten können, als für die die Anträge bearbeitenden Sachbearbeiter. Allerdings ist unverzichtbar, dass die gesetzlichen Vorgaben hierzu auch in der Praxis umsetzbar sind.
Die bisher in den Fachgremien der BAR geführten Diskussionen um eine andere Auslegung der Regelung des Absatzes 5, nämlich dass die Frist erst nach der durchgeführten Begutachtung zu laufen beginnt, hat seine Ursache darin, dass eine Frist von 14 Tagen für die Beauftragung eines Gutachters, die Einbestellung des Rehabilitanden zur Untersuchung und Begutachtung, Einholung ärztlicher Unterlagen, ggf. ergänzenden Untersuchungen durch weitere Fachgutachter oder Ärzte sowie zur Erstellung des Gutachtens schlichtweg nicht eingehalten werden kann.

Anstelle der jetzt vorgeschlagenen Regelung, die zwar streitklärend, aber in vielen praktischen Fällen nicht einhaltbar ist, wäre es sinnvoller eine Regelung zu finden, die zwar dem Anliegen der Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens dient, gleichwohl aber auch praktisch umsetzbar ist.

2. Zu § 110 Abs. 2 SGB IX

Die BAGüS sieht in der mit der Einführung einer neuen Nr. 1 a vorgesehenen Einbeziehung der Integrationsfachdienste in die Berufsaufklärung, Berufsberatung und Berufswegeplanung in Schulen eine wesentliche Verbesserung. Die Einbeziehung der Integrationsfachdienste ist für uns vor allem dann wichtig, wenn intensive fachliche Abklärungen bei behinderten Menschen notwendig sind, bei denen aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit fraglich ist, ob noch Maßnahmen zur Eingliederung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in Frage kommen, oder aber die Aufnahme in die Werkstatt für behinderte Menschen erfolgen muss.

Wir haben in der Vergangenheit bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass gerade die Vermeidung von Werkstattaufnahmen von behinderten Menschen, die vielleicht bei intensiverer Begleitung und Förderung doch eine Chance auf Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben, eine mindestens ebenso große Bedeutung hat, wie der spätere Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Allerdings wird eine Verschlechterung gegenüber dem Referentenentwurf des BMGS darin gesehen, dass die Integrationsfachdienste zur Berufsorientierung und -beratung nur auf Anforderung der Bundesanstalt für Arbeit tätig werden können.

Aus der Zielsetzung, nämlich einen schnellen und nahtlosen Übergang in Ausbildungsverhältnisse zu gewährleisten, darf jedoch nicht gefolgert werden, dass die Integrationsfachdienste bei denjenigen schwerbehinderten Menschen, die für Ausbildungsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht in Betracht kommen, nicht einzuschalten sind. Hierin sähe die BAGüS einen erheblichen Mangel. Sie schlägt deshalb vor, in § 110 Abs. 2 Nr. 1 a den letzten Halbsatz wie folgt zu formulieren: *...um einen schnellen und nahtlosen Übergang schwerbehinderter junger Menschen in Arbeitsverhältnisse oder in geeignete Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation nach § 33, insbesondere in Ausbildungsverhältnisse zu gewährleisten.*

Mit der Schaffung des neuen Satzes 1a wird der Personenkreis nach § 109 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX über die Beratung der Schulen als Aufgaben der Integrationsfachdienste in § 110 SGB IX nochmals gesondert hervorgehoben. Im Sinne der Intention des Gesetzes schlägt die BAGüS vor, entsprechend bezogen auf den Personenkreis nach § 109 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX auch die Beratung der Werkstatt unter einem Abs. 1c gesondert zu erwähnen.

Folgerichtig sollte die Beteiligung der Fachdienste auch in der Werkstättenverordnung entsprechend verankert werden. Es wird deshalb vorgeschlagen, in § 2 letzter Satz WVO als Sachverständige die Fachkräfte der Integrationsämter bzw. der Integrationsfachdienste besonders zu benennen.

Auch wäre hilfreich, in § 4 Abs. 6 und § 5 Abs. 5 WVO die Beteiligung der Fachkräfte der Integrationsämter bzw. der Integrationsfachdienste bei Fragen des Übergangs aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzusehen.

Positiv wird auch die vorgesehene Regelung bewertet, dass die Integrationsfachdienste in Zusammenarbeit mit den Rehabilitationsträgern und den Integrationsämtern die für den schwerbehinderten Menschen benötigten Leistungen klären und beantragen sollen. Aus Sicht der BAGüS wäre es wichtig zu ergänzen, dass die Klärung der Leistungen insbesondere auch für diejenigen behinderten Menschen erfolgen soll, für die möglicherweise nur eine Förderung in einer Werkstatt für behinderte Menschen in Betracht kommt.

3. Zu § 2 Abs. 2 Werkstättenverordnung

Die BAGüS befürwortet, dass durch die Änderung von § 2 Abs. 2 WVO die Sozialhilfeträger bereits zum Zeitpunkt der Aufnahme in die Werkstatt an den Beratungen im Fachausschuss beteiligt sind. Dies entspricht der bis zum 01.07.2001 geltenden Praxis. Die Regelung ist notwendig, weil der Träger der Sozialhilfe in dem weit überwiegenden Teil der Werkstattaufnahmen nach Ablauf der beruflichen Bildungsmaßnahmen dauerhaft Rehabilitationsleistungen zu erbringen hat. Im Übrigen trägt die Regelung dem Gebot der Koordinierung der Leistungen nach § 10 SGB IX Rechnung.

Die BAGüS begrüßt auch, dass der Fachausschuss nach dem Ergebnis des Eingangsverfahrens nur dann erneut beraten muss, wenn dies von den Beteiligten für erforderlich gehalten wird. Es dient der Verwaltungsvereinfachung und minimiert den Verwaltungsaufwand. Es setzt aber voraus, dass die Dauer des Berufsbildungsbereiches klar und streitfrei geregelt ist. Nur dann ist es ausreichend, wenn der Fachausschuss nach Durchlaufen des Eingangsverfahrens über die Fortsetzung notwendiger Maßnahmen auf der Grundlage des Eingliederungsplans im Einzelfall berät, wenn die Durchführung anderer Maßnahmen, als sie in der Werkstatt angeboten werden, also nicht der Übergang in den Berufsbildungsbereich, empfohlen wird.

Zur Klarstellung sollte dies in der Regierungsbegründung erläutert werden. Auch sollte zur Vermeidung von Missverständnissen und Diskussionen darauf hingewiesen werden, dass trotz Eingrenzung der Anzahl der Beratungen im Fachausschuss auf die „problematischen Fälle“ gleichwohl in allen Fällen der Eingliederungsplan zu erstellen, den Mitgliedern des Fachausschusses rechtzeitig vorzulegen und auch die nach § 3 Abs. 3 WVO vorgesehene Anhörung des Betroffenen durchzuführen ist.

4. Zu § 27 Abs. 1 Schwerbehinderten-Ausgleichsverordnung

Die nach Abs. 1 Satz 1 vorgesehene Anfügung, wonach Leistungen an Arbeitgeber auch in Probebeschäftigungen für behinderte Menschen erbracht werden können, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen Maßnahmen zur Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt absolvieren, wird ausdrücklich begrüßt.

Die BAGüS sieht darin eine entscheidende Verbesserung der Voraussetzungen für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Oftmals sind in Probebeschäftigungen oder Praktika die Belastungen der Arbeitgeber so hoch, dass sie nicht allein mit den den Werkstätten bereitgestellten Leistungen der Rehabilitationsträger ausgeglichen werden können.