

BAGüS beim LWL, 48133 Münster

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Abt. II
Frau Dr. Elisabeth Neifer-Porsch
Wilhelmstraße 49

10117 Berlin

nachrichtlich:
BMAS, Abt. IV
Herrn Recht

BMAS, Abt. V
Frau Lampersbach

Sozialministerien der Länder
gem. Verteiler

kommunale Spitzenverbände
gem. Verteiler

Bernd Finke

Tel.: 0251 591-6530

Büro der Geschäftsstelle:

Elke Albers / Sabine Michler

Tel.: 0251 591-6531

Fax: 0251 591-6539

E-Mail: bag@lwl.org

Internet: www.bagues.de

BAGüS SGB II 00-02

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)

Sehr geehrte Frau Dr. Neifer-Porsch,

zu dem o. a. Referentenentwurf möchte die BAGüS Stellung nehmen, da Ihre Mitglieder, die überörtlichen Träger der Sozialhilfe, von der vorgeschlagenen Änderung des § 44a SGB II und der Streichung des § 45 SGB II mittelbar oder unmittelbar betroffen sind.

Die Feststellung fehlender Erwerbsfähigkeit hat nämlich nicht nur Auswirkungen auf die von den Kommunen zu tragenden Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII, sondern auch auf die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem 6. Kapitel SGB XII.

Wird nämlich einem Arbeitssuchenden die Erwerbsfähigkeit im Sinne des § 8 SGB II – sowohl nach geltender Rechtslage als auch nach dem vorgeschlagenen Verfahren des § 44a (E) SGB II - abgesprochen, löst dies in aller Regel einen Anspruch auf Leistungen nach § 54 Abs. 1 Satz 1 SGB XII in Verbindung mit § 41 SGB IX in einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen nach § 136 SGB IX aus.

Mitglieder: Bezirk Mittelfranken, Ansbach - Bezirk Schwaben, Augsburg - Bezirk Oberfranken, Bayreuth - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin - Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend, und Soziales Bremen - Landesamt für Soziales und Versorgung des Landes Brandenburg, Cottbus - Sozialagentur Sachsen-Anhalt, Halle/Saale - Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg - Niedersächsisches Landesamt für Soziales Jugend und Familie, Hildesheim - Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kassel - Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein, Kiel - Landschaftsverband Rheinland, Köln - Bezirk Niederbayern, Landshut - Kommunaler Sozialverband Sachsen, Leipzig - Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz, Mainz - Thüringer Landesverwaltungsamt, Meiningen - Bezirk Oberbayern, München - Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster - Bezirk Oberpfalz, Regensburg - Landesamt für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz, Saarbrücken - Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin - Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Stuttgart - Bezirk Unterfranken, Würzburg

Besuche: Warendorfer Straße 26 - 28 · 48133 Münster (Eingang Friedensstraße)
Vorsitzender: Matthias Münning · Geschäftsführer: Bernd Finke

Bankverbindung: Kontoinhaber: LWL-Finanzabteilung
WestLB AG Münster · BLZ 400 500 00 · Kto.-Nr. 60 129

Zwar ist zunächst für einen Zeitraum von in der Regel 27 Monaten die Agentur für Arbeit für die berufliche Eingliederung in die Werkstatt (Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich) zuständig, jedoch schließen sich daran die Leistung des Sozialhilfeträgers im Arbeitsbereich der Werkstätten an. Diese sind für behinderte Menschen zu erbringen, die die Voraussetzungen nach § 53 Abs. 1 Satz 1 SGB XII erfüllen (also wesentlich behindert sind) und bei denen eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder Berufsvorbereitung, berufliche Anpassung und Weiterbildung oder berufliche Ausbildung (§ 33 Abs. 3 Nr. 2 – 4 SGB IX) wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder in Betracht kommen.

Stellt also die Agentur für Arbeit abschließend und verbindlich fest, dass Erwerbsfähigkeit nicht mehr vorliegt, bedeutet dieses zwangsläufig, dass der Arbeitssuchende in der Regel nicht, zumindest aber absehbar noch nicht oder noch nicht wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung steht.

Dabei hat sich in der Praxis gezeigt, dass diejenigen Arbeitssuchenden, denen die Erwerbsfähigkeit – unabhängig von Arbeitsmarktgründen – aberkannt wird, ganz überwiegend auch behindert im Sinne des § 2 Abs. 1 SGB IX sind. Denn bei diesen Menschen weicht ihre körperliche Funktion, ihre geistige Fähigkeit oder ihre seelische Gesundheit von dem für das Lebensalter typischen Zustand ab, so dass ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, zu dem im Wesentlichen auch das Arbeitsleben gehört, beeinträchtigt ist.

Bereits in der Vergangenheit stellten die zuständigen Sozialhilfeträger mit großer Sorge fest, dass der Personenkreis derjenigen Menschen, die mangels vorliegender Erwerbsfähigkeit aus dem Zuständigkeitsbereich des SGB II ausscheiden, in zunehmend großer Zahl Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen nach § 136 SGB IX anstreben. Die Anfang des Jahres 2009 vorgelegte Studie des ISB zur „Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen“, die im Auftrag des BMAS erstellt wurde, belegt dies nachdrücklich.

Aus diesem Grunde hatte bereits die Regierungskoalition des 16. Deutschen Bundestages in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, dass es Ziel sein muss, mehr Menschen als bisher auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu platzieren und den Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Die derzeit laufenden intensiven Beratungen zur Reform der Eingliederungshilfe auf der Grundlage der hierzu ergangenen Beschlüsse der 86. ASMK haben u.a. dies zum Ziel. Dabei ist für die ASMK ein wesentliches Element, die Steuerungsmöglichkeiten des Sozialhilfeträgers sowohl hinsichtlich des Zuganges zu den Leistungen, als auch zu deren Ausgestaltung zu erweitern. Dieses Ziel findet unsere volle Unterstützung.

Bewertung der gegenwärtigen Rechtslage:

Nach geltendem Recht bestimmt § 21 Satz 3 SGB XII, dass, wenn über die Zuständigkeit zwischen den zuständigen Leistungsträgern unterschiedliche Auffassungen bestehen, § 45 SGB II Anwendung findet.

Mitglieder: Bezirk Mittelfranken, Ansbach - Bezirk Schwaben, Augsburg - Bezirk Oberfranken, Bayreuth - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin - Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend, und Soziales Bremen - Landesamt für Soziales und Versorgung des Landes Brandenburg, Cottbus - Sozialagentur Sachsen-Anhalt, Halle/Saale - Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg - Niedersächsisches Landesamt für Soziales Jugend und Familie, Hildesheim - Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kassel - Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein, Kiel - Landschaftsverband Rheinland, Köln - Bezirk Niederbayern, Landshut - Kommunalverband Sozialverbände Sachsen, Leipzig - Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz, Mainz - Thüringer Landesverwaltungsamt, Meiningen - Bezirk Oberbayern, München - Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster - Bezirk Oberpfalz, Regensburg - Landesamt für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz, Saarbrücken - Kommunalverband Sozialverbände Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin - Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Stuttgart - Bezirk Unterfranken, Würzburg

**Besuche: Warendorfer Straße 26 - 28 · 48133 Münster (Eingang Friedensstraße)
Vorsitzender: Matthias Münning · Geschäftsführer: Bernd Finke**

**Bankverbindung: Kontoinhaber: LWL-Finanzabteilung
WestLB AG Münster · BLZ 400 500 00 · Kto.-Nr. 60 129**

Nach Absatz 2 Satz 1 dieser Vorschrift entscheidet die gemeinsame Einigungsstelle mit der Mehrheit der Mitglieder. Auch wenn in ihrem Wortlaut nicht ausdrücklich geregelt ist, dass die Entscheidung der Einigungsstelle Bindungswirkung für die Verfahrensbeteiligten hat, so wird man dies dem gesetzlichen Zweck entnehmen können, da sonst das Verfahren keinen Sinn macht.

Es mag dahinstehen, ob de lege lata eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidung möglich wäre. Anzustreben wäre eine solche Überprüfbarkeit im Interesse einer effizienten Verwaltung jedenfalls nicht. Die Frage, ob es zweckmäßig ist, die Bindungswirkung einer Entscheidung zu regeln, soll daher dem Grunde nach nicht aufgeworfen werden. Fraglich ist lediglich, an welche Entscheidung welche Behörde gebunden wird.

Hier wird zunächst geltend gemacht, die Bindung an die Entscheidung der Einigungsstelle widerspreche dem Demokratieprinzip. Dem dürfte der Gedanke zugrunde liegen, dass es sich hierbei um eine gemeinsame Sachentscheidung mehrerer Behörden handle. Dem aber ist nicht so.

Vielmehr handelt es sich bei der Entscheidung der Einigungsstelle nicht um eine Entscheidung im Staat-Bürger Verhältnis. Dieses wird nämlich erst durch den Umsetzungsakt der Behörde betroffen, die - gebunden - die Entscheidung der Einigungsstelle umsetzt. Gegenüber dem Bürger handelt also nur eine Behörde. Dass diese an die Entscheidung der Einigungsstelle gebunden ist, ist lediglich ein Verwaltungsinternum. Jenes unterliegt der vollen gerichtlichen Kontrolle.

Zu den vorgeschlagenen Neuregelungen:

Der Referentenentwurf zu § 44a SGB XII sieht nunmehr eine doppelte Bindungswirkung vor. Zunächst soll die Agentur für Arbeit an die Entscheidung des MDK der Krankenkassen gebunden werden. Zudem soll die widersprechende Behörde an die Entscheidung der Arbeitsagentur gebunden sein.

Die erste der beiden Bindungswirkungen ist neu. Zwar hat auch die noch bestehende Einigungsstelle Sachverständige hinzuzuziehen. Ihre Entscheidung ist aber an deren Gutachten nicht gebunden. Eine solche Bindung, wie sie nunmehr vorgesehen ist, dürfte im deutschen Recht auch wohl ein Novum sein. Die von der Behörde zu treffende Entscheidung wird nämlich auf einen Sachverständigen übertragen, dem eine demokratisch abgeleitete Verantwortung eben nicht zukommt. Damit verstößt gerade eine solche Regelung aber gegen das Demokratieprinzip.

Die zweite Bindungswirkung unterliegt diesem Einwand zwar nicht. Die Wirkung knüpft an die Entscheidung einer Bundesbehörde an, gebunden werden jedoch auch Behörden der Länder. Dies wirft aber kompetenzrechtliche Fragen auf. Warum sollte eine Bundesbehörde mit verbindlicher Wirkung Rechtsfragen entscheiden dürfen, die nach der verfassungsrechtlichen Ordnung den Ländern überlassen sind.

Mitglieder: Bezirk Mittelfranken, Ansbach - Bezirk Schwaben, Augsburg - Bezirk Oberfranken, Bayreuth - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin - Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend, und Soziales Bremen - Landesamt für Soziales und Versorgung des Landes Brandenburg, Cottbus - Sozialagentur Sachsen-Anhalt, Halle/Saale - Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg - Niedersächsisches Landesamt für Soziales Jugend und Familie, Hildesheim - Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kassel - Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein, Kiel - Landschaftsverband Rheinland, Köln - Bezirk Niederbayern, Landshut - Kommunalverband Sozialverband Sachsen, Leipzig - Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz, Mainz - Thüringer Landesverwaltungsamt, Meiningen - Bezirk Oberbayern, München - Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster - Bezirk Oberpfalz, Regensburg - Landesamt für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz, Saarbrücken - Kommunalverband Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin - Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Stuttgart - Bezirk Unterfranken, Würzburg

Besuche: Warendorfer Straße 26 - 28 · 48133 Münster (Eingang Friedensstraße)
Vorsitzender: Matthias Münning · Geschäftsführer: Bernd Finke

Bankverbindung: Kontoinhaber: LWL-Finanzabteilung
WestLB AG Münster · BLZ 400 500 00 · Kto.-Nr. 60 129

Die Regelung des § 44a (E) SGB II konterkariert die Ziele der Reform der Eingliederungshilfe und den Geist des SGB IX, das zum Ziel hat, Abgrenzungsfragen einvernehmlich zu klären werden und dabei auf Kooperation und Koordination setzt (vgl. §§10 bis 12 SGB IX). Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Bürger die notwendigen Leistungen trägerübergreifend nahtlos und zeitnah erhält.

Es liegt aber in der Natur der Sache, dass die BA als zuständiger Leistungsträger nach dem SGB II ein Interesse daran hat, durch eine frühzeitige Entscheidung Leistungsverfahren abzuschließen, da dies für sie ein Erfolgsmerkmal ist, und zwar auch dann, wenn sie einen Arbeitssuchenden in ein anderes Leistungssystem überführt und hierfür bis auf einen zeitlich begrenzten Übergangszeitraum dauerhaft keine Leistungen mehr zu erbringen hat. Dem kann nur durch ein kooperatives Verfahren im Sinne des SGB IX entgegengewirkt werden.

Vorschläge der überörtlichen Träger der Sozialhilfe:

1. Die BAGüS spricht sich im Grundsatz für die Weiterführung der Einigungsstelle aus. Es ist klarzustellen, dass alle Leistungsträger berechtigt sind, gegen die Entscheidung der BA Widerspruch einzulegen, die durch die Feststellung der vollen Erwerbsminderung unmittelbar oder mittelbar leistungspflichtig werden. Dies sind neben den Kommunen als örtliche Träger auch die überörtlichen Träger der Sozialhilfe
2. Es ist sachfremd, dass in Widerspruchsfällen die Agentur für Arbeit an ein Gutachten des medizinischen Dienstes der Krankenversicherung gebunden werden bzw. auf dessen Grundlage entscheiden soll. Die Feststellung von Erwerbsfähigkeit gehört bisher nicht zu den Aufgaben dieses Dienstes. Auch das übrige geltende Recht sieht anderes vor. So bestimmt § 45 SGB XII, dass der zuständige Träger der Sozialhilfe den nach § 109 a Abs. 2 SGB VI zuständigen Träger der Rentenversicherung ersucht, die medizinischen Voraussetzungen für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu prüfen. § 43 Abs. 2 SGB VI sieht die Entscheidung des Rentenversicherungsträgers über die Frage der Erwerbsfähigkeit vor. Sachgerecht wäre daher allein, auch im Fall des § 44a (E) SGB II eine Entscheidung dieses Sozialleistungsträgers.
3. Der Entwurf des SGB II Änderungsgesetzes mit dem Arbeitsstand 25.1.2010 sah zur Lösung der Frage einen gemeinsamen Dienst der Sozialleistungs- und Sozialversicherungsträger vor, dem Sachverständige der Agentur für Arbeit, des kommunalen Trägers, des Gemeinsamen Dienstes der Krankenversicherung und des in entsprechender Anwendung des § 109 a Abs. 2 SGB VI zuständigen Trägers der Rentenversicherung angehören sollten.

Eine solche Lösung ist zielführend, wenn die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Fortbestand der Einigungsstelle nicht ausgeräumt werden können. Sie entspräche den Zielen des SGB IX und würde den Interessen aller Beteiligten gerecht, wenn auch die Sachverständigen der örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe in den gemeinsamen Dienst einbezogen würden. Die Bewertung dieses gemeinsamen Dienstes wäre dann eine fachlich gute und damit für alle Leistungsträger zu akzeptierende Grundlage ihrer zu treffenden Entscheidungen.

Mitglieder: Bezirk Mittelfranken, Ansbach - Bezirk Schwaben, Augsburg - Bezirk Oberfranken, Bayreuth - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin - Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend, und Soziales Bremen - Landesamt für Soziales und Versorgung des Landes Brandenburg, Cottbus - Sozialagentur Sachsen-Anhalt, Halle/Saale - Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg - Niedersächsisches Landesamt für Soziales Jugend und Familie, Hildesheim - Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kassel - Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein, Kiel - Landschaftsverband Rheinland, Köln - Bezirk Niederbayern, Landshut - Kommunalverband Sozialverbände Sachsen, Leipzig - Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz, Mainz - Thüringer Landesverwaltungsamt, Meiningen - Bezirk Oberbayern, München - Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster - Bezirk Oberpfalz, Regensburg - Landesamt für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz, Saarbrücken - Kommunalverband Sozialverbände Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin - Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Stuttgart - Bezirk Unterfranken, Würzburg

Besuche: Warendorfer Straße 26 - 28 · 48133 Münster (Eingang Friedensstraße)
Vorsitzender: Matthias Münning · Geschäftsführer: Bernd Finke

Bankverbindung: Kontoinhaber: LWL-Finanzabteilung
WestLB AG Münster · BLZ 400 500 00 · Kto.-Nr. 60 129

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass es auch Kommunikationsprobleme zwischen den Mitarbeitern in den örtlichen Arbeitsgemeinschaften und den zuständigen Berufsberatern in den Agenturen für Arbeit gibt. Die Berufsberater entscheiden nämlich über die Leistungsvoraussetzungen behinderter Menschen zur Werkstatt (§ 40 SGB IX) – also ob der behinderte Mensch dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht, noch nicht oder noch nicht wieder zur Verfügung steht - auf der Grundlage arbeitsamtsärztlicher und psychologischer Gutachten; eine Rückkopplung zur Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit bei den Mitarbeitern in den Arbeitsgemeinschaften findet nach Auskunft vieler Mitarbeiter in den Fachausschüssen der Werkstätten nach § 2 WVO überwiegend nicht statt. Auch hierin liegt ein wesentlicher Mangel, ist doch im Grunde über den gleichen Sachverhalt zu entscheiden. Die anstehende Überarbeitung der maßgeblichen Regelungen sollte aus unserer Sicht genutzt werden, auch diese Schnittstelle durch eine Verpflichtung zur Kooperation zu beseitigen.

Als Folge der fachpolitischen Kritik an der vorschnellen Zuweisung behinderter Menschen an Werkstätten für behinderte Menschen hat die Bundesagentur für Arbeit ein spezielles Diagnoseverfahren (DIA-AM) für Personen entwickelt hat, bei denen es unklar ist, ob für sie Maßnahmen der Berufsvorbereitung, beruflichen Anpassung und Weiterbildung oder berufliche Ausbildungsmaßnahmen in Betracht kommen, oder aber ob sie wegen Art und Schwere ihrer Beeinträchtigungen nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, sondern nur unter den besonderen Rahmenbedingungen in einer Werkstatt für behinderte Menschen.

Bei einer qualitativ entsprechenden Weiterentwicklung dieser externen Verfahren in Kooperation mit den ggf. durch die Entscheidung betroffenen Leistungsträgern könnten weitere gute Grundlagen für die nach dem SGB II zu treffende Entscheidung über das Vorliegen von Erwerbsfähigkeit geschaffen werden.

Wir hoffen, dass unsere Vorschläge und Anregungen noch im weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden können, um zu einem praktikablen und akzeptablen Verfahren zu kommen und damit die schwierigen Verwaltungsabläufe bei den unterschiedlichen Leistungsträgern besser koordiniert und somit erleichtert werden.

Im Übrigen wären wir dankbar, wenn wir bei der Bedeutung der gesetzlichen Regelungen künftig direkt an den Beratungen beteiligt würden.

Mit freundlichem Gruß

gez.

Matthias Münning

Mitglieder: Bezirk Mittelfranken, Ansbach - Bezirk Schwaben, Augsburg - Bezirk Oberfranken, Bayreuth - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin - Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend, und Soziales Bremen - Landesamt für Soziales und Versorgung des Landes Brandenburg, Cottbus - Sozialagentur Sachsen-Anhalt, Halle/Saale - Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg - Niedersächsisches Landesamt für Soziales Jugend und Familie, Hildesheim - Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kassel - Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein, Kiel - Landschaftsverband Rheinland, Köln - Bezirk Niederbayern, Landshut – Kommunaler Sozialverband Sachsen, Leipzig - Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz, Mainz – Thüringer Landesverwaltungsamt, Meiningen - Bezirk Oberbayern, München - Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster - Bezirk Oberpfalz, Regensburg - Landesamt für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz, Saarbrücken - Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin - Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Stuttgart - Bezirk Unterfranken, Würzburg

**Besuche: Warendorfer Straße 26 - 28 · 48133 Münster (Eingang Friedensstraße)
Vorsitzender: Matthias Münning · Geschäftsführer: Bernd Finke**

**Bankverbindung: Kontoinhaber: LWL-Finanzabteilung
WestLB AG Münster · BLZ 400 500 00 · Kto.-Nr. 60 129**