

Rolf Schmachtenberg

## Das Bundesteilhabegesetz: Teilhabe ermöglichen – auch für Menschen mit schwerer und mehrfacher Behinderung

### 1 Begrüßung

Sehr geehrte Teilnehmer(innen) der Fachtagung »Teilhabe an Alltag | Arbeit | Kultur«, sehr geehrte Mitarbeiter(innen) der Abteilung »Geistigbehindertenpädagogik« des Instituts für Rehabilitationswissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin, sehr geehrter Herr Prof. Dr. Lamers,

ich danke Ihnen allen sehr, diese große Fachtagung vorbereitet und auf den Weg gebracht zu haben. Ich bedanke mich herzlich für Ihre Einladung und freue mich sehr, hier bei Ihnen zu sein.

Teilhabe an Alltag, Arbeit und Kultur ist unser Thema. Unter Alltag verstehen wir Abläufe, die sich in einem bestimmten Rhythmus wiederholen und unser Leben bestimmen. Hierzu zählen neben vielen weiteren Aspekten u. a. Berufstätigkeit sowie Aktivitäten in der Freizeit, insbesondere im Bereich von Kultur und Sport.

Arbeit hat für das Leben der Menschen in Deutschland einen großen Stellenwert, denn der Job bestimmt nicht nur die Höhe des Einkommens, sondern die Arbeit prägt auch unsere Identität.

Stellt man sich in Deutschland bei neuen Begegnungen vor, so beschreibt man sich eher durch seine Berufstätigkeit als durch Familienstand und Religionszugehörigkeit, wie es in vielen anderen Gesellschaften gewöhnlich ist.

Ebenso wird in der deutschen Gesellschaft der Kultur eine herausragende Bedeutung beigemessen, denn sie bietet uns – je nach dem, was für ein Menschentyp wir sind – Entspannung, Ablenkung, Kurzweil, Orientierung – kurzum einen weiteren Resonanzboden außerhalb von Familie und Beruf.

Was glücklicherweise für einen Großteil der deutschen Gesellschaft so selbstverständlich klingt, ist jedoch für Menschen mit schwerer geistiger oder mehrfacher Behinderung leider nicht selbstverständlich. Sie stehen wegen ihrer besonderen Beeinträchtigungen oft »am Rande der Gesellschaft«.

An dieser Stelle möchte ich einen im Vorfeld zu dieser Veranstaltung geschriebenen Textbeitrag aufgreifen, zu finden unter den »Abstracts Theoriebeiträge« der Tagung, verfasst von Frau Sophia Falkenstörfer (Universität zu Köln und Humboldt-Universität zu Berlin), der die Bedeutung des Themas für uns alle, für jede Frau und jeden Mann, begreifbar macht:

»Der Mensch ist per se ein verletzliches, abhängiges und bedürftiges Wesen. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass jeder Mensch zumindest ein Drittel seines Lebens auf die Fürsorge durch andere Menschen angewiesen ist. Eine sogenannte schwere und mehrfache

Behinderung bringt nun allerdings mit sich, dass ein ganzes Leben in Abhängigkeit die Folge sein kann«.

Die Zahl der Menschen mit Beeinträchtigungen ist von 10,99 Millionen im Jahr 2005 auf 12,77 Millionen Menschen im Jahr 2013 gestiegen. Dies entspricht einem Zuwachs um 16 % (bei gleichzeitigem Rückgang der Gesamtbevölkerung um 2 %). Im selben Zeitraum ist der Anteil der Menschen mit Beeinträchtigungen an der Gesamtbevölkerung von 13,3 % auf 15,8 % gestiegen. Diese Entwicklung ist zu einem großen Teil, aber nicht allein auf den demografischen Wandel zurückzuführen, denn Beeinträchtigungen treten mit höherem Alter vermehrt auf. Folglich führen die gestiegene Lebenserwartung und die Alterung der Gesellschaft insgesamt auch zu einer höheren Zahl von Menschen mit Beeinträchtigungen.<sup>1</sup> Wer mehr dazu wissen will, dem empfehle ich die Lektüre des (Zweiten) Teilhabeberichts der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016.

Das zentrale Ziel der Politik für Menschen mit Beeinträchtigungen ist es, diesen gleichberechtigte Selbstbestimmung und Teilhabe am Leben in allen Lebensbereichen der Gesellschaft zu ermöglichen.

Menschen mit Beeinträchtigungen sind jedoch nicht gleichzusetzen mit Menschen mit Behinderungen. Menschen mit Behinderungen sind »Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit *einstellungs-* und *umwelt*bedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können«<sup>2</sup>.

Mit der Ratifizierung der UN-BRK 2009 wurde diese Formulierung unseres Verständnisses von Behinderung Teil des deutschen Rechtes. Dieses wurde 2016 mit der Weiterentwicklung des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BGG) auch ausdrücklich in das nationale deutsche Recht aufgenommen.

Ist es nicht möglich, die einstellungs- und umweltbedingten Barrieren gänzlich zu beseitigen, so sind angemessene Vorkehrungen vorzusehen, um sie im Einzelfall auszuräumen oder zumindest ihre Wirkung zu mildern. In der Politik der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wird auch von Nachteilsausgleichen gesprochen.

Menschen, die aufgrund einer wesentlichen Behinderung nur eingeschränkte Möglichkeiten der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft haben, erhalten Leistungen der Eingliederungshilfe, sofern nicht einkommens- oder vermögensbedingte Aspekte einen Anspruch ausschließen. Im Jahr 2015 haben 733.449 Personen Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen erhalten. Auch diese Zahl wächst kontinuierlich. Die Eingliederungshilfe wird seit 1960 als Teil der Sozialhilfe, dem untersten Auffangnetz des Sozialstaats, erbracht.

---

1 vgl. Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016, S. 1, Bundestagsdrucksache 18/10940

2 vgl. § 3 Satz 1 BGG

Zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen wurde die Eingliederungshilfe im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickelt.

## 2 Der Weg zum Bundesteilhabegesetz

Ich denke, dass in der jetzt auslaufenden 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags viel in der Politik der Teilhabe für Menschen mit Behinderungen erreicht werden konnte.

Die im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode verankerte Leitidee für Menschen mit Behinderungen war die inklusive Gesellschaft. Die Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD hatten sich darauf verständigt, die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu begleiten und so die Beschäftigungssituation nachhaltig zu verbessern. Die Leistungen für Menschen, die aufgrund einer wesentlichen Behinderung nur eingeschränkte Möglichkeiten der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft haben, sollten aus dem bisherigen »Fürsorgesystem« der Sozialhilfe herausgeführt und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickelt werden. Die Leistungen sollten sich am persönlichen Bedarf orientieren und entsprechend mit einem bundeseinheitlichen Verfahren personenbezogen ermittelt werden. Leistungen sollten nicht länger institutionszentriert, sondern personenzentriert bereitgestellt werden.

Ich bin froh darüber, Ihnen heute mitteilen zu können, dass all die vorgenannten, durch die Koalitionsparteien im Koalitionsvertrag formulierten Ziele im Bundesteilhabegesetz erreicht werden konnten. Damit ermöglicht der Gesetzgeber Teilhabe, Selbstbestimmung und Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Wenn es uns jetzt gelingt, die neuen gesetzlichen Regelungen im Sinne der UN-BRK zu leben und mit Leben zu füllen, so werden wir – und dabei schließe ich Sie, sehr geehrte Zuhörer(innen) ausdrücklich mit ein – mit dazu beitragen, die Teilhabe und damit die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

Nach kontroversen politischen Verhandlungen hat der Deutsche Bundestag in seiner Sitzung am 1. Dezember 2016 das Bundesteilhabegesetz beschlossen, der Bundesrat hat dem Gesetz in seiner Sitzung am 16. Dezember 2016 zugestimmt. Es ist ein Artikelgesetz mit dem Schwerpunkt der Neufassung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX). Der zentrale Artikel 1 umfasst das neu gefasste SGB IX, das mit dem Bundesteilhabegesetz inhaltlich geändert und darüber hinaus neu strukturiert worden ist. In Teil 1 ist das für alle Rehabilitationsträger geltende Rehabilitations- und Teilhaberecht verankert. Teil 2 regelt das aus dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) herausgelöste und reformierte Recht der Eingliederungshilfe als »Besondere Leistungen zur selbstbestimmten Lebensführung von Menschen mit Behinderungen«. Teil 3 enthält das weiterentwickelte Schwerbehindertenrecht.

Die Erarbeitung des Bundesteilhabegesetzes erfolgte nach dem im Koalitionsvertrag ebenfalls niedergeschriebenen Grundsatz »Nichts über uns – ohne uns«. Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände wie auch die weiteren betroffenen Akteure wurden von Anfang an und kontinuierlich am Gesetzgebungsprozess beteiligt. Zu diesem Zweck setzte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014 die hochrangige Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz ein. Ziel dieser Arbeitsgruppe war es, die Kernpunkte der Reform auf politischer Ebene zu erörtern, mögliche Kompromisslinien zu verschiedenen Themen der Reform abzuklären und die Reformthemen und -ziele zu besprechen.

Ich freue mich, dass die erste der insgesamt vier Reformstufen des Bundesteilhabegesetzes dieses Jahr bereits in Kraft getreten ist. Damit sind die ersten Verbesserungen für die Menschen heute schon spürbar. Nennen möchte ich hier das neue Merkzeichen für taubblinde Menschen im Schwerbehindertenausweis.<sup>3</sup> Die bereits seit dem 1. Januar 2017 geltende Neuregelung sieht vor, dass im Schwerbehindertenausweis das Merkzeichen »TBl« für »taubblind« einzutragen ist, wenn bei einem schwerbehinderten Menschen wegen einer Störung der Hörfunktion ein Grad der Behinderung von mindestens 70 und wegen einer Störung des Sehvermögens ein Grad der Behinderung von 100 anerkannt ist.

Weiterhin möchte ich die Stärkung der Rechte der Schwerbehindertenvertretungen und die Verbesserung ihrer Arbeitsmöglichkeiten<sup>4</sup> und die Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten<sup>5</sup> der in den Werkstätten für behinderte Menschen beschäftigten Menschen mit Behinderungen und die Einführung von Frauenbeauftragten<sup>6</sup> in diesen Einrichtungen nennen.

Zudem wurde das zusätzlich zum Werkstattgehalt zu zahlende Arbeitsförderungsgeld für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen zum 1. Januar 2017 von derzeit 26 Euro auf 52 Euro erhöht.<sup>7</sup> Das freizulassende Barvermögen wurde ab 1. Januar 2017 für Bezieher(innen) von Leistungen der Eingliederungshilfe um zusätzlich bis zu 25.000 Euro zur Sicherstellung einer angemessenen Lebensführung und einer angemessenen Alterssicherung angehoben.<sup>8</sup> Weiterhin wurde die Heranziehung von Einkommen für die Eingliederungshilfe im noch bis Ende 2019 geltenden Recht der Sozialhilfe verbessert und ein Freibetrag für Erwerbseinkommen von derzeit bis zu 265 Euro pro Monat eingeführt.<sup>9</sup> Mit Wirkung ab 1. April 2017 wurden zudem die

---

3 vgl. § 3 Absatz 1 Nr. 8 Schwerbehindertenausweisverordnung

4 vgl. §§ 94, 95, 96, 97 SGB IX

5 vgl. § 139 SGB IX, Werkstätten-Mitwirkungsverordnung

6 vgl. § 139 SGB IX, § 39a Werkstätten-Mitwirkungsverordnung

7 vgl. § 43 SGB IX bzw. § 59 Absatz 1 SGB IX i.d.F. ab 1. Januar 2018

8 vgl. § 60a SGB XII

9 vgl. § 82 Absatz 3a SGB XII

Vermögensfreibeträge in der Sozialhilfe ganz allgemein für Einzelpersonen von 2.600 Euro auf 5.000 Euro und für Paare von 3.214 Euro auf 10.000 Euro angehoben.<sup>10</sup>

Und doch haben wir immer noch viel Arbeit vor uns. In diesem Jahr ist ein mehrstufiger Umsetzungsprozess gestartet. Dies ist bei einem Gesetz, das eine Systemreform beinhaltet, wichtig und sinnvoll. So kann die Reform der Eingliederungshilfe planmäßig zum 1. Januar 2020 umgesetzt werden. Auf einzelne Aspekte des Umsetzungsprozesses werde ich im Verlauf meines Vortrags kurz eingehen.

Mit dem Bundesteilhabegesetz hat es Deutschland geschafft, einen weiteren Schritt hin zu einer inklusiven Gesellschaft zu gehen. Daher kann das Bundesteilhabegesetz zu Recht als eine der richtungsweisenden Sozialreformen der 18. Legislaturperiode bezeichnet werden.

### 3 Errungenschaften des Bundesteilhabegesetzes

Lassen Sie mich kurz die wesentlichen Errungenschaften des Bundesteilhabegesetzes im Bereich der Eingliederungshilfe zusammenfassen:

Mit dem Bundesteilhabegesetz erfolgt eine qualitative strukturelle Weiterentwicklung des Rechts der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Um das Leitbild einer inklusiven Gesellschaft und in diesem Zusammenhang insbesondere die Herausführung der Eingliederungshilfe aus dem »Fürsorgesystem der Sozialhilfe« sichtbar werden zu lassen, wird die Eingliederungshilfe aus dem SGB XII herausgelöst und als neuer Teil 2 in das SGB IX integriert.

Kernstück der Reform der Eingliederungshilfe ist die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe – weg von einer überwiegend einrichtungszentrierten hin zu einer personenzentrierten Leistung. Dies ist der zentrale, seit Jahrzehnten vorbereitete und mit der UN-BRK auch gesetzlich gefasste Paradigmenwechsel, der nun auch im Recht der Eingliederungshilfe verwirklicht wird. Mit dieser Neuausrichtung orientiert sich die notwendige Unterstützung der Menschen mit Behinderungen künftig nicht mehr an einer bestimmten Wohnform. Die Charakterisierung von Leistungen in ambulante, teilstationäre und stationäre Maßnahmen der Eingliederungshilfe wird aufgehoben. Die notwendige Unterstützung ist unter ganzheitlicher Perspektive nur am notwendigen individuellen Bedarf ausgerichtet. Dieser wird gemeinsam mit dem jeweils betroffenen Menschen mit Behinderungen ermittelt, das passende »Hilfepaket« zusammengestellt und im gewohnten oder gewünschten Lebensfeld organisiert. Das heißt, künftig soll nicht mehr über den Menschen mit Behinderungen, sondern gemeinsam mit ihm gehandelt werden, um seine individuelle Lebensplanung und Selbstbestimmung zu unterstützen.

Die Eingliederungshilfe konzentriert sich künftig auf die Fachleistungen. Diese werden zukünftig klar von den Leistungen zum Lebensunterhalt getrennt und finanziert.

---

<sup>10</sup> vgl. VO zu § 90 Absatz 2 Nr. 9 SGB XII

Das ist ein kompletter Systemwechsel. Künftig steht damit der Mensch im Mittelpunkt. Die Leistungen der Eingliederungshilfe umfassen künftig:

- Leistungen zur Medizinischen Rehabilitation (SGB IX, Teil 2, Kapitel 3),
- Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (SGB IX, Teil 2, Kapitel 4),
- Leistungen zur Teilhabe an Bildung (SGB IX, Teil 2, Kapitel 5) und
- Leistungen zur Sozialen Teilhabe (SGB IX, Teil 2, Kapitel 6).

Eine weitere Verbesserung im künftigen Recht der Eingliederungshilfe ist, dass ab 2020 Einkommen und Vermögen von Ehe- und Lebenspartnern nicht mehr herangezogen werden. Diese Regelung wurde von vielen schlicht als »Heiratshindernis« empfunden. Auch die Regelungen zum Einsatz von Einkommen und Vermögen werden so zugunsten der Menschen mit Behinderungen verbessert, dass es sich lohnt, eine Arbeit aufzunehmen.

#### 4 Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

Für alle Menschen im erwerbsfähigen Alter ist »Arbeit« ein wesentlicher Bestandteil des Lebens. Auch für Menschen mit Behinderungen ist die Teilnahme am Arbeitsleben eine wichtige Voraussetzung für eine gleichberechtigte und gesamtgesellschaftliche Teilhabe. Die Möglichkeit einer Arbeit nachzugehen, wirkt sich in vielfältiger Weise auf die persönliche Entwicklung und die Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben aus. Arbeit ermöglicht den Erwerb des eigenen Lebensunterhalts, wirkt sinnstiftend und fördert damit die persönliche Entwicklung. Dies bedeutet, dass die Chancen der gesellschaftlichen Teilhabe in großem Ausmaß abhängig von der Erwerbsbeteiligung sind.<sup>11</sup>

Nach derzeitigem Recht ist voll erwerbsgeminderten Menschen mit Behinderungen der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt in der Regel auf Dauer versperrt. Es handelt sich hier um Menschen, die wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Weise außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.<sup>12</sup>

Das Bundesteilhabegesetz verpflichtet nun die Träger von Reha-Maßnahmen wie z. B. die Bundesagentur für Arbeit oder die gesetzliche Rentenversicherung, drohende Behinderungen frühzeitig zu erkennen und durch gezieltes Handeln noch vor Eintritt eine Rehabilitation zu ermöglichen, um Zugänge in die Eingliederungshilfe insbesondere aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der gesetzlichen Rentenversicherung zu verringern. Ziel ist es, bereits vor Eintritt einer chronischen Erkrankung oder Behinderung durch geeignete präventive Maßnahmen entgegenzuwirken und die Erwerbsfähigkeit zu erhalten. Konkret bedeutet das: Ein(e) Jobcenter-Mitarbeiter(in)

---

11 vgl. Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016, S. 156, Bundestagsdrucksache 18/10940

12 vgl. § 43 Absatz 2 Satz 2 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI)

ist bei der Antragsstellung für Arbeitslosengeld II-Leistungen verpflichtet, die zuständigen Reha-Stellen einzuschalten, wenn Hinweise auf eine mögliche Gefährdung der Erwerbsfähigkeit vorliegen. Auf diese Weise kann frühzeitig Hilfe angeboten werden.

Zur Unterstützung dieser gesetzlichen Pflicht wird der Bund auf fünf Jahre befristete Modellvorhaben mit den Jobcentern und der gesetzlichen Rentenversicherung fördern.<sup>13</sup> In diesen wird geprüft, durch welche Maßnahmen einer drohenden Behinderung frühzeitig entgegengewirkt werden kann. Dabei kann im Rahmen der Modellvorhaben befristet von gesetzlichen Vorgaben abgewichen werden, um neue Wege und Methoden erproben zu können. Das Bundesteilhabegesetz zielt also darauf ab, Erwerbsfähigkeit als wichtigen Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe zu erhalten.

Ziel der Modellvorhaben ist die Entwicklung innovativer Maßnahmen und neuer Kooperationsformen zwischen den Rehabilitationsträgern, um die Erwerbsfähigkeit zu erhalten und damit den Verbleib der Betroffenen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu sichern. Daher erfahren die beiden sozialrechtlichen Prämissen »Prävention vor Reha« und »Rehabilitation vor Rente« mit den Modellvorhaben eine wesentliche Stärkung.

Aber auch für Menschen mit Behinderungen, die voll erwerbsgemindert sind und infolgedessen eine Beschäftigung nur noch in der Form einer »Zuverdienst-Beschäftigung«, also in einer geringfügigen Beschäftigung ausüben können, haben wir einiges erreicht. Wenn eine solche Beschäftigung in einem Inklusionsbetrieb ausgeübt wird, können die Integrationsämter seit dem 1. August 2016 Leistungen der begleitenden Hilfen im Arbeitsleben bereits ab einer wöchentlichen Arbeitszeit von zwölf Stunden erbringen und so auch eine Zuverdienst-Beschäftigung fördern.<sup>14</sup>

Ansonsten hat der Personenkreis der Menschen mit einer dauerhaften vollen Erwerbsminderung heute aktuell lediglich die Möglichkeit, in einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen am Arbeitsleben teilzuhaben. An dieser Stelle möchte ich dies gerne mit Zahlen unterlegen: In 700 Werkstätten bundesweit befanden sich im Jahr 2016 rund 310.000 Menschen mit Behinderungen, davon werden ca. 283.100 im Arbeitsbereich beschäftigt.

Zugang zu Werkstätten für behinderte Menschen erhalten Personen mit einer vollen Erwerbsminderung, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie spätestens am Ende der zweijährigen Berufsbildungsphase in der Lage sind, wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen.<sup>15</sup>

Im Eingangsverfahren einer Werkstatt für behinderte Menschen wird insbesondere festgestellt, ob die Werkstatt der geeignete Ort zur Teilhabe des Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben ist. Im Berufsbildungsbereich werden dem Leistungsberechtigten Fertigkeiten und Grundkenntnisse verschiedener Arbeitsabläufe vermittelt

---

13 vgl. § 11 SGB IX i.d.F. ab 1. Januar 2018

14 § 102 Absatz 2 Satz 3 SGB IX bzw. § 185 Absatz 2 Satz 3 SGB IX i.d.F. ab 1. Januar 2018

15 vgl. § 136 Absatz 2 Satz 1 SGB IX bzw. § 219 Absatz 2 Satz 1 SGB IX i.d.F. ab 1. Januar 2018

sowie Schwerpunkte der Eignung und Neigung festgestellt, u. a. mit dem Ziel, ihn zu größerer Ausdauer und Belastung und zur Umstellung auf unterschiedliche Beschäftigungen im Arbeitsbereich zu befähigen.

Diese bisherige Konzentration auf das Beschäftigungsangebot anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen trägt dem heterogenen Personenkreis der leistungsberechtigten Personen jedoch nicht in ausreichendem Maße Rechnung. Dies trifft häufig insbesondere für Menschen mit einer psychischen Behinderung zu, die bei entsprechender Begleitung und Anleitung am Arbeitsplatz deutlich leistungsfähiger als Menschen mit einer Mehrfach- oder geistigen Behinderung sind, gleichwohl aber im Vergleich zum Wettbewerbsarbeitsmarkt auf geschützte Arbeitsbedingungen angewiesen sind. Sie fühlen sich innerhalb des von Behindertenwerkstätten dominierten Systems oft fehlplatziert. Hinzu kommt die von nicht wenigen befürchtete Stigmatisierung durch eine Werkstattbeschäftigung.

Die im Bundesteilhabegesetz reformierten Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Menschen mit Behinderungen wurden daher personenzentriert weiterentwickelt.

Durch die Zulassung anderer Leistungsanbieter<sup>16</sup> und die Einführung des Budgets für Arbeit<sup>17</sup> wird für diese Personen die Möglichkeit eröffnet, bei einem anderen Leistungsanbieter zu arbeiten, eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufzunehmen oder weiterhin in einer Werkstatt für behinderte Menschen tätig zu sein. Jeder Mensch mit Behinderungen soll entsprechend seinem individuellen Leistungsvermögen durch passgenaue Leistungen und Förderung die für ihn größtmögliche Teilhabe am Arbeitsleben erreichen. Im Interesse der Menschen mit Behinderungen soll eine Beschäftigung weder eine Über- noch eine Unterforderung gemessen an seinem Leistungsvermögen bedeuten.

Diese neuen Leistungen im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben möchte ich Ihnen im Nachfolgenden kurz vorstellen:

Andere Leistungsanbieter stellen für Menschen mit Behinderungen, die Anspruch auf Aufnahme in eine Werkstatt für behinderte Menschen haben, eine Alternative zur beruflichen Bildung und zur Beschäftigung in einer Werkstatt dar. Dabei gelten für einen anderen Leistungsanbieter dieselben fachlichen Anforderungen wie für Werkstätten. Auch die anderen Leistungsanbieter müssen also qualifiziertes Fachpersonal mit sonderpädagogischer Zusatzqualifikation haben und über begleitende Dienste zur pädagogischen, sozialen und medizinischen Betreuung verfügen. Auf diese Weise stellen wir einen Qualitätsstandard sicher. Es gibt einige wenige Ausnahmen. Zum Beispiel gilt die Mindestplatzzahl von 120 Beschäftigten nicht. Aber ich denke, das leuchtet unmittelbar ein.

---

16 vgl. § 60 SGB IX i.d.F. ab 1. Januar 2018

17 vgl. § 61 SGB IX i.d.F. ab 1. Januar 2018



Die Menschen mit Behinderungen stehen bei einem anderen Leistungsanbieter genauso, wie sie in einer Werkstatt stehen würden. Es besteht also ein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis. Und es gilt die gesetzliche Rentenversicherung zu 80 % der Bezugsgröße.

Mit dem Budget für Arbeit wollen wir Arbeitgeber(innen) dafür gewinnen, sich für Menschen mit Behinderungen zu entscheiden. Dauerhaft voll erwerbsgeminderten Menschen mit Behinderungen wird ab 2018 eine im Rahmen der Eingliederungshilfe geförderte Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht. Dabei wird ihnen, was für viele Betroffenen nach eigenem Bekunden bedeutsam ist, das Recht auf jederzeitige Rückkehr in eine Werkstatt für behinderte Menschen<sup>18</sup> eingeräumt. Damit machen wir den Schritt aus der Werkstatt heraus möglich – möglich für die, die es wollen und es sich zutrauen. Arbeitgeber(innen), die bereit sind, den vorgenannten Personenkreis zu beschäftigen, werden künftig durch ein Budget für Arbeit unterstützt, indem sie einen unbefristeten Lohnkostenzuschuss zum Ausgleich der dauerhaften Minderleistung des Beschäftigten mit Behinderungen erhalten. Überdies kann eine im Einzelfall notwendige Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz hieraus finanziert werden.

Gleichwohl versichere ich Ihnen, dass Werkstätten für behinderte Menschen auch künftig ein wichtiger Platz für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen mit einer dauerhaften vollen Erwerbsminderung sein werden. Und dies nicht nur, weil niemand mehreren hunderttausend Werkstattbeschäftigten mit gutem Gewissen einen problemlosen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt versprechen könnte, sondern auch deshalb, weil sich die meisten der Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten arbeiten, dort wegen des beschützenden Umfelds wohl und gut aufgehoben fühlen.

Die Beschäftigungsangebote anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen werden durch die neuen Beschäftigungsalternativen sinnvoll ergänzt. Dadurch werden Menschen mit Behinderungen Wahlmöglichkeiten eröffnet. Ihnen wird somit ein Weg aus der Einbahnstraße Werkstatt für behinderte Menschen auch in Richtung allgemeiner Arbeitsmarkt ermöglicht.

Alle diese geschützten Formen von Arbeit sind für mich wichtige Ergänzungen des allgemeinen Arbeitsmarkts, der zumindest vorerst – trotz aller Anstrengungen, ihn inklusiver werden zu lassen, den ganz überwiegenden Teil derjenigen Menschen nicht an Arbeit teilhaben lassen wird, die als nicht-erwerbsfähig gelten.

---

18 vgl. § 220 Absatz 3 SGB IX i.d.F. ab 1. Januar 2018

## 5 Tagesstrukturierende Leistungen als Leistungen zur Sozialen Teilhabe

Neben den werkstattfähigen Personen gibt es aber auch Menschen mit Behinderungen, deren gesundheitliche Einschränkungen derart gravierend sind, dass sie nicht in der Lage sind, in eine Austauschbeziehung von Leistung und Gegenleistung, in eine Interaktion einzutreten, wie sie nach meiner Auffassung konstitutiv für den Begriff Arbeit ist. In Gesetzesprache lautet diese Abgrenzung nicht in der Lage zu sein, regelmäßig »ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung (zu) erbringen«.

Nach derzeitigem Recht sollen diese Personen in Einrichtungen oder Gruppen betreut und gefördert werden, die der Werkstatt angegliedert sind.<sup>19</sup> Nach dem Kennzahlenvergleich der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) gab es im Jahr 2015 bundesweit insgesamt rund 34.000 Leistungsberechtigte in Tagesförderstätten und rund 1.000 Plätze in Tagesstätten für Menschen mit seelischer Behinderung. Bemerkenswert hierbei ist, dass die absolute Zahl der Leistungsberechtigten in Tagesförderstätten sich seit dem Jahr 2013 um 2.000 Personen (6,3 %) erhöht hat.<sup>20</sup> In den einzelnen Ländern ist die Tagesförderstätten-Landschaft sehr unterschiedlich ausgeprägt. So gibt es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen keine Tagesförderstätten. Dort steht die Werkstatt für behinderte Menschen grundsätzlich auch dauerhaft voll erwerbsgeminderten Menschen mit schweren oder mehrfachen Behinderungen offen.

Es ist wichtig, dass auch für Menschen mit Behinderungen, die nicht in der Lage sind, regelmäßig ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen, wie für Menschen ohne Behinderungen ein »zweiter Lebensort« offensteht. Die Lebensbereiche des Wohnens und des Arbeitens sind für Menschen ohne Behinderungen im erwerbsfähigen Alter im Regelfall räumlich voneinander getrennt. Das sog. Zwei-Milieu-Prinzip wird somit auch Menschen, die nicht in der Lage sind, ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen, mit dem Besuch einer Tagesförderstätte ermöglicht, indem sie morgens das Haus verlassen und zur »Arbeit« gehen.

Die Voraussetzung der Erbringung eines Mindestmaßes wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung wird von verschiedenen Seiten – auch im Rahmen des Bundesteilhabegesetz-Prozesses – immer wieder in Frage gestellt.

Ist denn diese Voraussetzung tatsächlich zwingend erforderlich, um am Arbeitsleben teilhaben zu können? Kann man nur bei einer wirtschaftlich verwertbaren Tätigkeit von Arbeit sprechen? Was ist Arbeit überhaupt?

Man unterscheidet körperliche und geistige Arbeit, leitende und ausführende Arbeit, ungelernete, angelernte und gelernte Arbeit, selbstständige oder unselbstständige Arbeit. Was ist all diesen verschiedenen Arten von Arbeit gemeinsam? Sie verfolgen

<sup>19</sup> vgl. § 136 Absatz 3 SGB IX

<sup>20</sup> vgl. BAGüS, Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, 2015, S. 45–52

allesamt das gemeinsame Ziel der Existenzsicherung! Das bedeutet: der Erbringung einer Arbeitsleistung steht immer eine in der Regel monetäre Gegenleistung gegenüber!

Mit dem kritisierten Begriff der »wirtschaftlich verwertbaren Arbeitsleistung« wird eine Voraussetzung zur Aufnahme in eine Werkstatt für behinderte Menschen und damit eine Voraussetzung zur Fähigkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben bestimmt.

Werkstätten für behinderte Menschen sind neben ihrem Charakter als Einrichtungen der Rehabilitation auch Wirtschaftsbetriebe, in denen eine – der Leistungsfähigkeit der dort beschäftigten Menschen mit Behinderungen entsprechende – Arbeitsleistung erbracht werden muss. Die Teilhabe am Arbeitsleben setzt eine Fähigkeit zur Teilhabe voraus. Die Teilhabefähigkeit wird gesetzlich definiert durch die Fähigkeit, spätestens nach der beruflichen Bildung in der Werkstatt in der Lage zu sein, wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen. Das bedeutet, dass

»der Behinderte irgendwie am Arbeitsauftrag der Werkstatt mitwirken, d. h. an der Herstellung und Erbringung der von der Werkstatt vertriebenen Waren und Dienstleistungen durch nützliche Arbeit beteiligt werden kann«<sup>21</sup>,

so die Rechtsprechung zum Begriff des Mindestmaßes wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung.

In den Werkstätten beschäftigte Menschen mit Behinderungen erwerben nach einer Beschäftigungszeit von 20 Jahren in der Werkstatt einen Anspruch auf eine Rente wegen voller Erwerbsminderung. Dafür kann auf ein Mindestmaß an Leistung nicht verzichtet werden. Denn die gesetzliche Rentenversicherung ist in erster Linie eine Solidargemeinschaft für versicherungspflichtige Beschäftigte. Sie kann nur in begrenztem Umfang gesamtgesellschaftliche Aufgaben übernehmen. Im Übrigen haben auch die Werkstattbeschäftigten ein Gefühl dafür, wer mehr oder wer weniger leistet. Dass es auf Leistung nicht mehr ankommen soll, wird vielen Werkstattbeschäftigten und auch der Öffentlichkeit, die diese Rentenversicherungsbeiträge im Ergebnis aus Steuermitteln finanzieren muss, nicht zu vermitteln sein.

Aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) kann eine Pflicht, die Unterscheidung zwischen Werkstatt und Tagesförderstätte aufzugeben, nicht hergeleitet werden. Artikel 27 der Konvention verbietet nicht, im einzelstaatlichen Recht die Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Vielmehr fordert Artikel 27 der UN-BRK im Kern von den Vertragsstaaten, das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit durch – ich zitiere – »geeignete Schritte« zu fördern, dabei steht den Vertragsstaaten hier also ein Gestaltungsspielraum zu.

Die Frage, ob auch die Leistungen zur Tagesstrukturierung für nicht werkstattfähige Menschen mit Behinderungen in die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben einbezogen werden sollten, wurde im Rahmen des Bundesteilhabegesetz-Prozesses eingehend diskutiert. Die Bundesregierung ist im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens

---

21 Bundessozialgericht, Urteil vom 7. Dezember 1983, Az. 7 RAr 73/82

des Bundesteilhabegesetzes davon ausgegangen, dass rund 25.000 Personen betroffen wären und für die geforderte Gleichstellung in Betracht kämen. Im Ergebnis hat sich eine generelle Einbeziehung als nicht mehrheitsfähig herauskristallisiert.

Demnach ist die Antwort auf die eingangs gestellte Frage eindeutig: Ein Recht auf Arbeit ist ohne die individuelle Fähigkeit zur Erbringung eines Minimums an objektiv messbarer Arbeitsleistung nicht darstellbar. Der Begriff der Teilhabe an Arbeit wäre nicht mehr mit dem belegt, was Arbeit ausmacht.

Im Übrigen erschien mir die Forderung auch stets wie ein Relikt aus der Zeit der Angebotsorientierung im Gegensatz zur Personenzentrierung: Es war eine Forderung dem Angebot der stationären Einrichtungen der Werkstätten für behinderte Menschen 25.000 neue Leistungsfälle zuzuführen, nicht aber eine Überlegung, welche Angebote für diese Betroffenengruppe am besten geeignet wären. Und damit bin ich an den Kern dessen gelangt, weswegen ich froh darüber bin, dass Sie heute in dieser Fachtagung zusammengekommen sind. Nämlich zusammenzutragen, was hier gute, individuelle passende Formen der Sozialen Teilhabe sein können. Und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um in der ganzen Vielfalt möglicher Formen der sozialen und kulturellen Teilhabe jeweils für den oder die Einzelne(n) die bestmögliche zu verwirklichen.

Hierzu hat sich der Gesetzgeber mit dem Bundesteilhabegesetz für ein Rahmenkonzept entschieden, von dem nicht werkstattfähige Menschen mit Behinderungen profitieren können, die über das Potenzial zur persönlichen Weiterentwicklung bis hin zur Entwicklung von Werkstattfähigkeit verfügen.

So enthält der neue § 219 SGB IX in Absatz 3 nicht mehr nur die Bestimmung, dass behinderte Menschen, die die Voraussetzungen für eine Beschäftigung in einer Werkstatt nicht erfüllen, in Einrichtungen oder Gruppen betreut und gefördert werden sollen, die der Werkstatt angegliedert sind. Vielmehr ist in Absatz 3 nunmehr des Weiteren normiert, dass die Betreuung und Förderung auch gemeinsam mit den Werkstattbeschäftigten in der Werkstatt erfolgen kann und die Betreuung und Förderung auch Angebote zur Orientierung auf Beschäftigung enthalten sollen. Damit hat der Gesetzgeber die – bislang nicht existente – Brücke zwischen Tagesförderung und Werkstattförderung geschaffen, die behinderten Menschen in Tagesförderung nunmehr grundsätzlich auch eine Arbeitsweltperspektive eröffnet.

Vor weitergehenden Überlegungen zu möglicherweise bundesgesetzlichen Vorgaben sollten wir den Praxistest abwarten, wobei sich die für die Durchführung der Eingliederungshilfe zuständigen Länder u. a. auch mit der Frage befassen werden (müssen), wie auch diejenigen nicht werkstattfähigen Menschen mit Behinderungen von der Neuregelung profitieren könnten, die ihre Tagesförderung nicht unter dem verlängerten Dach einer Werkstatt für behinderte Menschen erhalten.

Hierzu wird dann die Praxis auch Leitfäden für die Verwaltung entwickeln. Ein Beispiel hierfür im Rahmen des noch geltenden Rechtes sind die Werkstattempfehlungen der BAGüS, die WE/BAGüS, die auf 136 Seiten Ausführungen zur Förderung der

Werkstätten für behinderte Menschen und an ihrem Ende auf 5 Seiten auch Ausführungen zur Tagesförderung enthalten.

## 6 Menschen mit Behinderungen, die die Regelaltersgrenze erreicht haben

Einer weiteren Betrachtung bedürfen die Menschen mit Behinderungen, die die Regelaltersgrenze erreicht haben. Diese Gruppe wird in den nächsten Jahren rasch anwachsen. Dies wird die Leistungsträger und -anbieter in der Eingliederungshilfe quantitativ und qualitativ vor neue Herausforderungen stellen. Denn auch unter den Menschen mit wesentlichen Behinderungen wird die Gruppe der »Jungen Alten« in den nächsten Jahren schnell zunehmen. Analog zu Menschen ohne Behinderung scheiden auch Werkstattbeschäftigte mit Erreichen der Regelaltersgrenze aus dem Arbeitsleben in der Werkstatt für behinderte Menschen aus. Sie erhalten, nachdem sie bis dahin ihre Rente wegen voller Erwerbsminderung erhalten haben, nun ihre Altersrente. Damit ermöglicht man den Werkstattbeschäftigten – wie Beschäftigten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – eine klare Ruhestandsperspektive. Mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze enden in der Regel die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, nicht aber ein Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe in anderen Bereichen.

Nach Beendigung der Beschäftigung in der Werkstatt werden den Menschen in der Praxis angemessene tagesstrukturierende Hilfen angeboten, die auch in den Werkstätten in der Regel angegliederten Tageseinrichtungen erfolgen können. Mit dem Bundesteilhabegesetz werden in besonderen Einzelfällen auch künftig flexible Übergänge aus dem Arbeitsleben möglich sein, dies hat der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren klargestellt.<sup>22</sup>

Im Zusammenhang mit älteren Menschen mit Behinderungen, die nicht mehr im »Erwerbsleben« stehen, ist immer wieder die Frage aufgetaucht, inwieweit auch hier das Zwei-Milieu-Prinzip sinnvoll erscheint, um »Normalität« zu erreichen. Wenn wir allerdings auch hier den Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen vornehmen, kommen wir zu dem Ergebnis, dass es den Menschen freigestellt werden sollte, ob sie diese Angebote annehmen.

## 7 Ausblick

Meine Schlussfolgerung aus alledem: Um Teilhabe an Alltag, Arbeit und Kultur auch für Menschen mit schwerer geistiger oder mehrfacher Behinderung selbstverständlich werden zu lassen, haben wir noch viel Arbeit vor uns.

Mit der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes sind wir einen wichtigen Schritt in der Politik für Menschen mit Behinderungen in Richtung inklusive Gesellschaft ge-

---

<sup>22</sup> vgl. § 58 Absatz 1 Satz 3 SGB IX i.d.F. ab 1. Januar 2018

gangen. Damit ist dieser Schritt aber noch nicht komplett vollzogen. Jetzt gilt es, die Normen in die Praxis umzusetzen und dort zu leben.

Schon das sukzessive, über mehrere Jahre verteilte Inkrafttreten der unterschiedlichen Regelungen macht deutlich, dass die Neuregelungen nach Auffassung des Gesetzgebers zum Teil tiefgreifend sind und ihre Einführung einer guten Vorbereitung bedarf.

Um sicherzustellen, dass die mit dem Bundesteilhabegesetz verbundenen Ziele – insbesondere hinsichtlich der reformierten Eingliederungshilfe – erreicht werden, sieht das Bundesteilhabegesetz diverse Maßnahmen der Umsetzungsunterstützung vor und hat hiermit das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragt. Auch hier ist die Partizipation und Einbindung der Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände – ebenso wie bei der Vorbereitung des Gesetzes – für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales von zentraler Bedeutung.

Der Gesetzgeber wird mit dieser Umsetzungsunterstützung in die Lage versetzt ggf. noch vor Inkrafttreten der reformierten Eingliederungshilfe im Jahr 2020 bzw. danach korrigierend einzugreifen. Damit hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen dafür geschaffen, über etwaige »Nachbesserungen« auf einer gesicherten Grundlage zu gegebener Zeit zu entscheiden.

Neben diversen weiteren Maßnahmen der Umsetzungsunterstützung werden eine modellhafte Erprobung und eine Untersuchung zur Implementation der reformierten Eingliederungshilfe durchgeführt.

Im Rahmen der modellhaften Erprobung werden ab dem Jahr 2018 im Einvernehmen mit den Ländern ausgewählte Leistungsträger parallel zur regulären Anwendung des geltenden Rechts spiegelbildlich einen repräsentativen Fallbestand »virtuell« nach den künftigen Vorschriften bearbeiten. Die Modellphase wird begleitend wissenschaftlich evaluiert, um rechtzeitig Hinweise auf mögliche Veränderungsbedarfe zu erhalten.

Die Untersuchung zur Implementation der reformierten Eingliederungshilfe wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ebenfalls im Einvernehmen mit den Ländern durchführen. Die Aufgabe der Durchführung dieses Projekts hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen einer Zuwendung an den Deutschen Verein übertragen. Ziel des Projekts ist es, die zukünftigen Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung der neu eingeführten Regelungen der Eingliederungshilfe zu begleiten und zu unterstützen.

Ich versichere Ihnen, dass Menschen mit schwerer und mehrfacher Behinderung auch hierbei im Fokus der Arbeiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stehen. Wir werden prüfen, ob im Rahmen der Modellvorhaben und/oder der Umsetzungsbegleitung des Deutschen Vereins ein Modul für Menschen mit schwerer und mehrfacher Behinderung eingerichtet wird.

Nun wünsche ich uns einen guten Verlauf der Veranstaltung mit erkenntnisreichen Vorträgen, Diskussionen und Ergebnissen und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.