

# Eingeschränkte Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in Deutschland – aktuelle Situation und Ausblick

**DR. JOCHEN WALTER**

ist Vorstand der Stiftung Pfennigparade in München und stellvertretender Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (BAG WfbM).

**DR. MARTIN KAUFMANN**

leitet das Hauptstadtbüro der Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (BAG WfbM) in Berlin.

<https://www.bagwfbm.de>

<https://www.pfennigparade.de>

Seit der Verabschiedung der Werkstattkonzeption vor mehr als 40 Jahren existiert für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf eine Trennlinie zwischen der Werkstatt für behinderte Menschen und der Förderstätte (bzw. Tagesförderstätte). Die juristische Basis hierfür ist im § 219 Absatz 2 und 3 des neuen SGB IX (früher: § 136 Abs. 2 und 3 des SGB IX) zu finden. Das darin formulierte »Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung«, das jemand in der Lage sein muss zu erbringen, war für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in der Vergangenheit das größte Hindernis beim Zugang zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und ist es bis dato geblieben. Nicht nur die formal-juristische Beschreibung des Mindestmaßes, sondern auch die praktische Auslegung ist mit vielen Problemen behaftet.

Schon seit längerem wird versucht, das Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeit als Voraussetzung für den Zugang zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in einigen richterlichen Entscheidungen zu konkretisieren. Dabei wurde deutlich, dass das Mindestmaß durchaus sehr niederschwellig ausgelegt werden kann. Dennoch ergibt sich – bundesweit betrachtet – ein recht heterogenes Bild beim Blick auf den Zugang zu den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für die Gruppe der Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. Dies zeigt, dass noch immer eine Vielzahl an Menschen

mit Behinderung von entsprechenden Angeboten ausgeschlossen wird.

## 1. Um welche Menschen geht es?

Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf sind auf umfassende Assistenz und stellvertretende Ausführung in den unterschiedlichen Lebensbereichen angewiesen, um nicht von der Teilhabe in gerade diesen Lebensbereichen ausgeschlossen zu werden. Dies zeigt sich unter anderem in der Unterstützung bei der Ausführung von Tätigkeiten, bei der Unterstützung zur Kommunikation und

beim in Kontakt treten mit der Umwelt, bei der Begleitung im Sozialraum sowie bei der Befriedigung der Grundbedürfnisse, wie Pflege und Nahrungsaufnahme. Zugleich sind Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in besonderem Maße davon bedroht, vom gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt zu werden. Daher ist die Teilhabe am Arbeitsleben ein wesentliches Mittel, um Ausgrenzung zu vermeiden, zumindest abzumildern. Arbeit bietet viele sinnstiftende Möglichkeiten der Teilhabe. Das Erleben als aktiver und notwendiger Teil der eigenen Umwelt und das Erfahren von Selbstwirksamkeit, Soziale Anerkennung, Materialerfahrung, Erfahrung von Produktivität und das gemeinsame Tun sind dabei wichtige Bestandteile (vgl. z.B. Fröhlich 2014).

Menschen, denen im Rahmen der Administration staatlicher Eingliederungshilfe ein sogenannter hoher Unterstützungsbedarf attestiert wird, werden anhand unterschiedlicher Perspektiven als »besondere« Leistungsberechtigte eingestuft. Die hier einschlägigen Perspektiven sind sicherlich die des Grades der Teilhabeeinschränkung sowie die des individuellen Bedarfs und der damit verbundenen Unterstützungsnotwendigkeit. Diese Perspektiven heben damit den Personenkreis relativ schnell von anderen Leistungsberechtigten ab. Während der Grad der Teilhabeeinschränkung die entsprechenden Teilhabeeinschränkungen skizziert und zu objektivieren versucht, weisen der individuelle Bedarf und die Unterstützungsnotwendigkeit die zur Teilhabe erforderlichen Leistungen aus. Sie sind dementsprechend höher als bei anderen Leistungsberechtigten und umfassen meist mehrere Assistenzinhalte. Problematisch an diesen Perspektiven ist, dass sie in der Regel als Anhaltspunkt herangezogen werden, einer Vielzahl von Menschen bereits ohne weitere Anlern- und Erprobungsphase ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abzusprechen, was dann regelhaft den Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben verwehrt. Es handelt sich dabei um eine sehr heterogene Gruppe an Menschen mit Behinderungen, die aufgrund ganz unterschiedlicher Einschränkungen einen höheren Unterstützungsbedarf (im Vergleich zu anderen Leistungsberechtigten) aufweisen und so häufig bereits per se ohne Zugang zur Teilhabe an Bildung und Arbeit sind.

## 2. Welche Angebote gibt es für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf?

Betrachtet man die Angebotssituation für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, so fällt auf, dass diese nicht nur zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich ist, sondern auch die jeweils gesetzlich normierten Angebotsformen selbst erhebliche Unterschiede in der Konzeption aufweisen. Dennoch soll versucht werden, anhand der klassischen Angebote einen ersten Überblick zu geben:

### 2.1 Tagesförderstätten und angeschlossene Förderbereiche, gegebenenfalls unter dem Dach des Werkstatt-Trägers

Das Angebot der Tagesförderstätten richtet sich genau an diejenigen Menschen, die aufgrund ihrer Einschränkung einen hohen Unterstützungs- (und ggf. auch Pflege-) Bedarf aufweisen und vermeintlich kein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen können. Historisch betrachtet könnte man sagen, dass die Tagesförderstätten die klassische Form des Angebotes für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf darstellen und deshalb auch dort ein großer Anteil dieser Personengruppe Teilhabeleistungen erhält. Laut dem Kennzahlenbericht der BAGüS zum Berichtsjahr 2016 gab es ca. 35.000 Leistungsberechtigte in Tagesförderstätten. Während es im Jahr 2007 ca. 20.000 Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in Tagesförderstätten gab, so nahm diese Zahl bis zum heutigen Tag stetig zu.

Institutionell finden sich viele Tagesförderstätten unter dem Dach der Werkstatt bzw. des Werkstattträgers. Daneben gibt es jedoch auch solitäre Tagesförderstätten, die ohne Bezug zu einer Werkstatt organisiert sind. Beiden Angeboten ist gleich, dass die Leistungen, die dort erbracht werden, als Leistungen zur Sozialen Teilhabe bzw. zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (§ 76 ff. SGB IX) verstanden werden. Sie sind deutlich von den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben abgegrenzt, wenngleich auch Schnittmengen zur Teilhabe am Arbeitsleben bestehen (vgl. Lamers 2008). Denn auch Angebote im Rahmen der Sozialen Teilhabe ermöglichen Leistungen zum Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten (§ 81 SGB IX) und können

somit eine Vorbereitung auf die Teilhabe am Arbeitsleben darstellen. Unklar ist jedoch, inwiefern diese Aspekte obligatorischer Bestandteil bestehender Angebote sind und in welcher Ausprägung sie in den heute vorherrschenden Angeboten bereits verankert sind.

### 2.2 Werkstätten für behinderte Menschen

Wie bereits einleitend skizziert, ist die Gruppe der Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf sehr heterogen. Daher haben auch einige Leistungsberechtigte mit hohem Unterstützungsbedarf die Möglichkeit, Teilhabe am Arbeitsleben im Rahmen einer Werkstatteistung zu erhalten. Dies ist immer dann möglich, wenn einerseits das Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbracht werden kann und andererseits Möglichkeiten gefunden werden, den Betreuungs- und Begleitaufwand sicher zu stellen. Viele Werkstätten ermöglichen bereits heute bestimmte Anlern- und Wechselgruppen, um möglichst vielen Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf eine Perspektive zur Teilhabe am Arbeitsleben geben zu können. Dennoch ist aufgrund der eingangs geschilderten Rahmenbedingungen und Barrieren dies noch immer ein langwieriges und schwieriges Unterfangen. Insbesondere die Teilnahme am Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich wird in vielen Fällen von der Bundesagentur für Arbeit verwehrt, so dass somit auch der Zugang zu den Leistungen im Arbeitsbereich der Werkstatt nicht möglich ist.

### 2.3 Werkstätten für behinderte Menschen in Nordrhein-Westfalen

Eine besondere Situation gibt es im Bundesland Nordrhein-Westfalen. Dort sind Landesregierung, Landschaftsverbände und die Agentur für Arbeit von Beginn an gemeinsam einen anderen Weg gegangen. Mit der Begründung, dass alle Menschen bildungsfähig sind und diese Bildungsfähigkeit nicht per se mit dem Schulende abgeschlossen sein kann, wurde der Zugang zum Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich (und im Anschluss daran zum Arbeitsbereich) für alle ermöglicht. Auch heute halten die Beteiligten gemeinsam mit den Werkstätten an diesem Konzept fest und ermöglichen allen Menschen unabhängig von Art und Schwere ihrer Behinderung berufliche Bildung, die Teilhabe am

Arbeitsleben und die damit einhergehende soziale Sicherung im Werkstattstatus. Das heißt, im Bundesland Nordrhein-Westfalen können alle Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf – sofern sie das wünschen – Teilhabeleistungen in Werkstätten in Anspruch nehmen. Dort gibt es mit dem Förder- und Betreuungsbereich ein Angebot im Rahmen der Teilhabe am Arbeitsleben, das sich explizit an Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf richtet.

Aktuell zeichnen sich auch in anderen Bundesländern neue Bewegungen in der Bewertung und der konkreten Umsetzung des Themas ab. So drängen einzelne Bundesländer darauf, das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich für alle Menschen zugänglich zu machen und somit geltendes Recht und einschlägige Rechtsprechung umzusetzen. Denn eine Entscheidung darüber, ob das Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbracht werden kann, darf eigentlich erst nach dem Durchlaufen des Berufsbildungsbereichs getroffen werden.

## 2.4 Sonstige Beschäftigungsstätten

Auch ermöglichen sog. sonstige Beschäftigungsstätten für einige Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bestimmte Teilhabeleistungen. Neben klassischen tagesstrukturierenden Leistungen lag hier auch ein besonderer Fokus auf die Hinleitung zu arbeitsweltlichen Tätigkeiten und Kontexten. Nun sind die sonstigen Beschäftigungsstätten, die ehemals in § 41 des alten SGB IX aufgeführt waren, nicht mehr im neuen Recht nach dem Bundesteilhabegesetz zu finden. Es kann daher noch nicht gesagt werden, in welchen Rahmen diese Angebote in Zukunft organisiert werden.

## 2.5 Tagespflege-Angebote und klassische Pflege-Einrichtungen

Neben den Angeboten, die für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf Teilhabemöglichkeiten im Bereich der sozialen und gesellschaftlichen Teilhabe sowie der Teilhabe am Arbeitsleben bieten, gibt es jedoch auch Fälle, in denen diese Menschen im Rahmen von klassischen Tagespflege- bzw. stationärer Pflege betreut werden. Es ist nicht genau klar, wie hoch die Anzahl der betroffenen Menschen ist.<sup>1</sup> Im Rahmen klassischer Pflegeeinrichtungen steht der medizinisch-pflegerische Fokus klar im Vordergrund. Im Gegensatz dazu sollen die anderen Angebote die Rehabilitation der

Menschen mit Behinderung in Bezug auf die Auswirkungen ihrer Einschränkungen in den Mittelpunkt stellen. Wenn einige Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf dennoch im Rahmen klassischer Pflegeeinrichtungen betreut werden, kann dies an einem Zusammenfallen von sehr starker Teilhabeeinschränkung und sehr hoher Pflegebedürftigkeit liegen und somit nur im Einzelfall begründet sein. Leider hat das Bundesteilhabegesetz hier keine weiteren Verbesserungen gebracht, so dass nach wie vor ein Gleichrang beider Dimensionen juristisch formuliert ist und somit Abgrenzungs- bzw. Schnittstellenprobleme bleiben, die dann ggfs. in eine ungünstigere Versorgung münden können. Es muss auch in Zukunft dringend darauf geachtet werden, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf gemäß ihrer Einschränkungen und Unterstützungsnotwendigkeit individuell hinsichtlich ihrer Rehabilitation begleitet und nicht nur im Rahmen einer pflegerischen Leistung betreut werden.

## 3. Fachliche Entwicklungen zur Teilhabe von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf

Neben dieser »institutionellen Bestandsaufnahme« ist es wichtig, auch die fachlichen Entwicklungen zur konzeptionellen Weiterentwicklung der Angebote zu würdigen. So gibt es in mehreren Bundesländern eine inzwischen etablierte Versorgung durch Tagesförderstätten, die im Rahmen von Kooperationen und neuen Modellen verbesserte Teilhabemöglichkeiten (im Rahmen der sozialen Teilhabe) für den Personenkreis sicherstellen. Viele Tagesförderstätten wenden unter anderem das »arbeitsweltbezogene Tätigsein« in der Praxis an, das den Ansatz der Sozialraumorientierung mit der Hinführung zur Teilhabe am Arbeitsleben kombiniert. Dabei gelingt es vielen Förderstätte, Teilhabe an einer normalisierten Arbeitswelt für diesen Personenkreis zu schaffen. Immer mehr Tagesförderstätten fordern zudem eine angepasste Finanzierung, um das Recht auf arbeitsweltbezogene Teilhabe auch umsetzen zu können. Deutlich wird hierbei, dass sich das Verständnis, möglichst barrierefreie Teilhabe auch am Arbeitsleben zu organisieren, nicht auf Werkstätten begrenzt, auch wenn dabei der Status der Werkstattfähigkeit sowie der sozialversicherungsrechtlichen Gleichstellung dem hier in Rede stehenden Personenkreis weiterhin verwehrt bleiben.

Dieser Überblick über die institutionelle und inhaltliche Heterogenität der Angebote macht klar, dass die Angebote für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bereits heute unterschiedliche Ausprägungen kennen. Im Idealfall sind diese unterschiedlichen Angebote Beleg dafür, dass einer heterogenen Nachfrage Rechnung getragen wird. Dennoch muss auch daran erinnert werden, dass viele Angebote aufgrund historischer Entwicklungen entstanden sind und mitunter nicht in allen Bundesländern und Regionen ausgeprägte Wahlmöglichkeiten mit unterschiedlichen Unterstützungsnotwendigkeiten zur Verfügung stehen. Daher ist es für die Zukunft wichtig, dass sowohl eine möglichst hohe Durchlässigkeit zwischen den Angeboten gewährleistet ist und Barrieren, die vor allem aufgrund einer »juristischen Fehlkonstruktion« entstanden sind, abgebaut werden. Es sollten gerade auch nachfrageorientierte Angebote entstehen, die bisher noch vorhandene Lücken im Leistungsangebot schließen.<sup>2</sup>

## 4. Zum Rechtsanspruch auf Teilhabe im Kontext des Wunsch- und Wahlrechts von Menschen mit Behinderung

Menschen mit Behinderung, denen auf Grund ihrer Behinderung der allgemeine Arbeitsmarkt versperrt bleibt, haben in Deutschland einen Rechtsanspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben. Zudem formuliert die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung Teilhabe als Menschenrecht. Es geht darum, die individuellen Bedarfe an Unterstützung konsequent in den Mittelpunkt zu stellen und Möglichkeiten zur Teilhabe am Arbeitsleben unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts zu schaffen. Vor dem Hintergrund des Wunsch- und Wahlrechts und des personenzentrierten Ansatzes darf es dabei keinen Ausschluss eines bestimmten Personenkreises geben. Auch Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf muss das gesamte Angebotsspektrum grundsätzlich zur Verfügung stehen. Das bedeutet, dass auch der Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben möglich sein muss. Zugleich bedeutet es nicht, dass es einen Automatismus zur Teilhabe am Arbeitsleben gibt. Es muss auch die Entscheidung möglich sein, tagesstrukturierende Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft bzw. zur sozialen Teilhabe in einer Tagesförderstätte o.ä. in Anspruch zu nehmen. Das Wunsch-

und Wahlrecht der Betroffenen muss handlungsleitend sein. Welche Konstellationen und Kriterien hierfür in der Praxis von Belang sind, soll im Rahmen der folgenden Ausführungen beleuchtet werden.

#### **4.1 Das Mindestmaß wirtschaftlicher verwertbarer Arbeitsleistung als Abgrenzungskriterium**

Trotz der eingangs formulierten Ansprüche zeigt die Situation von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, wie schwierig es sein kann, Rechtsansprüche durchzusetzen und das Wunsch- und Wahlrecht auszuüben. Denn während der grundsätzliche Anspruch auf Eingliederungshilfe für den Personenkreis der Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf i.d.R. schnell anerkannt wird, ist die Frage nach der Art der Teilhabeleistung häufig umstritten. Konzeptionell wird hierbei deutlich, dass der inhaltliche Rahmen der Rehabilitationsleistung bei vielen Angeboten ähnlich bzw. verwandt ist. Dennoch gibt es für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf eine strikte und häufig schwer zu durchschreitende Grenze zwischen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft bzw. zur Sozialen Teilhabe. Der Großteil des Personenkreises der Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf wird dabei auf Leistungen zur Sozialen Teilhabe und damit auf tagesstrukturierende Angebote verwiesen, was auch wesentliche Auswirkungen auf die sozialversicherungsrechtlichen und entgeltlichen Aspekte hat. Begründet wird dies häufig anhand eines alleinigen und vermeintlich nicht vorhandenen Merkmals: Der Fähigkeit zur Erbringung eines Mindestmaßes an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung. Dieses wird in § 219 Absatz 2 SGB IX beschrieben, als die Fähigkeit eines Menschen mit Abschluss des Berufsbildungsbereichs wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen. Hierbei ist bereits seit Jahrzehnten sowohl in den einschlägigen Kommentaren des Sozialrechts als auch der Rechtsprechung die Prämisse einer weitestgehend niedrigschwelligen Auslegung klar vorgegeben. Dennoch hat sich in der Praxis eine Situation entwickelt, in der das Mindestmaß als Abgrenzungskriterium bzw. Ausschlusskriterium einer gesamten Personengruppe von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben herangezogen wird.<sup>3</sup>

#### **4.2 Hat das Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung ausgedient?**

Grundsätzlich bleibt die Frage, ob die Anwendung des Mindestmaßes heute noch zeitgemäß ist. Seit 1972 ist es für jeden Menschen mit Behinderung möglich, schulische Bildung zu erfahren. Es ist deshalb nur folgerichtig, dann auch konsequent und uneingeschränkt von beruflicher Bildungsfähigkeit auszugehen. Es ist kaum vorstellbar, dass im Lichte der UN-BRK ein Ausschluss von Leistungen zur beruflichen Bildung und zur Teilhabe am Arbeitsleben gewollt und befürwortet werden kann. Der Verweis auf das Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung ist insofern hinfällig, da das sogenannte Mindestmaß ohnehin laut höchstrichterlicher Entscheidung sehr niedrigschwellig auszulegen ist. Dass die formal-juristische Bewertung dieses »Mindestmaßes« darüber hinaus nahezu unmöglich ist sowie in der Praxis eine Vielzahl an Schwierigkeiten aufweist, ist allgemein anerkannt (siehe hierzu auch das Bundessozialgericht, das bereits in seinem Urteil vom 07.12.1983 (7 RAr 73/82) auf die Probleme bei der Anwendung des Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung hingewiesen hat).

Wenn ein Mensch mit hohem Unterstützungsbedarf den Wunsch hat, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in einer Werkstatt in Anspruch nehmen zu wollen, dann ist einerseits der Leistungserbringer gefragt, ein entsprechendes Angebot zu schaffen. Andererseits ist der Leistungsträger in der Pflicht, eine entsprechende Unterstützungsleistung zu finanzieren. Nur in diesem Zusammenwirken lassen sich das Wunsch- und Wahlrecht und eine personenzentrierte Leistungsgewährung verwirklichen. Individualrechtliche Streitfälle haben gezeigt, dass es Leistungsberechtigten durchaus möglich ist, ihre Ansprüche zum Zugang zu Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben durchzusetzen. Leider ist es jedoch den meisten Personen und deren Angehörigen nicht möglich und/oder zumuten, solch langfristige juristische und dann zumeist gerichtliche Auseinandersetzungen zu führen.

Die Reform der Eingliederungshilfe und die Verabschiedung des neuen Bundesteilhabegesetzes waren daher für viele Leistungsberechtigte und Leistungserbringer mit Erwartungen zur Verbesserung dieser Situation verknüpft – leider zu Unrecht!

#### **4.3 Erwartungen an ein modernes Teilhaberecht und ihre Umsetzung**

Der Einbezug von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf war auch vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes ein stets präsent Thema. Denn dieser Personenkreis wurde noch immer in vielen Bundesländern nicht nur vom allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern auch von der Teilhabe am Arbeitsleben (mit arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis und sozialversicherungsrechtlicher Gleichstellung) ausgeschlossen.

Der damalige Vorsitzende des Bundessozialgerichts Peter Masuch hatte hierzu in einer Rede auf dem Werkstatttag 2012 darauf verwiesen, dass das unmittelbar anwendbare Diskriminierungsverbot eine Prüfung erforderlich macht, »ob wir noch auf das Mindestmaß wirtschaftlich verwertbare Arbeitsleistung im Sinne von § 136 Absatz 2 SGB IX als Zugangskriterium für einen Werkstattplatz abstellen dürfen. Wer bei Nichterfüllen der Voraussetzungen ausgegrenzt wird, erleidet eine Diskriminierung in Folge seiner Behinderung.«

Angesichts derartiger Bewertungen waren die Erwartungen an das Bundesteilhabegesetz diesbezüglich klar: Es sollte auch für die Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf ein Recht schaffen, das ihnen eine vollwertige Teilhabe ermöglicht.

Leider haben sich die Erwartungen an eine Änderung der Zugangsvoraussetzung zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf durch das Bundesteilhabegesetz nicht erfüllt. Im Gegenteil: Das Bundesteilhabegesetz hat die seit Jahrzehnten vorhandenen Barrieren beim Zugang untermauert und die Wortlaute der alten Regelung auch in das neue SGB IX überführt. Somit findet sich auch im Bundesteilhabegesetz nach wie vor das »Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung« als Zugangskriterium für die Leistungen im Arbeitsbereich (§ 58) der Werkstätten. Auch in Teil 3 des SGB IX (Schwerbehindertenrecht) wird in § 219 »Begriff und Aufgaben der Werkstatt für behinderte Menschen« (entspricht dem bisherigen § 136 SGB IX) nochmals auf das Mindestmaß verwiesen.

Es gibt lediglich eine kleine Veränderung, die jedoch die Teilhabesituation der betroffenen Menschen nicht wesentlich verändern wird: So hat der Gesetzgeber

nun in § 219 den Absatz 3 Satz 2 eingefügt. Dort heißt es: »Behinderte Menschen, die die Voraussetzungen für eine Beschäftigung in einer Werkstatt nicht erfüllen, sollen in Einrichtungen oder Gruppen betreut und gefördert werden, die der Werkstatt angegliedert sind. Die Betreuung und Förderung kann auch gemeinsam mit den Werkstattbeschäftigten in der Werkstatt erfolgen. Die Betreuung und Förderung soll auch Angebote zur Orientierung auf Beschäftigung enthalten.«

In der Kommentierung des Gesetzentwurfes heißt es dazu auf Seite 311: »Die Vorschrift entspricht dem bisherigen § 136. Der in Absatz 3 neu angefügte Satz 2 ermöglicht den Werkstätten, diejenigen Menschen mit Behinderungen, die nicht in der Lage sind, wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen und deshalb in Einrichtungen ‚unter dem verlängerten Dach‘ der Werkstatt betreut und gefördert werden und dort Leistungen zur sozialen Teilhabe erhalten, gemeinsam mit den Werkstattbeschäftigten in der Werkstatt zu betreuen und zu fördern. Die Möglichkeiten der Heranführung schwerstmehrfachbehinderter Menschen an die Angebote der Werkstätten (berufliche Bildung und Beschäftigung) werden hierdurch verbessert. Eine formale Aufnahme dieser Menschen mit Behinderungen ist damit nicht verbunden, das gilt insbesondere für das Rechtsverhältnis von Werkstattbeschäftigten und seine Einbeziehung in die gesetzliche Sozialversicherung und die Unfallversicherung.«

Damit ändert sich formal nichts an der bisher geltenden Rechtslage, was den Zugang der Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf zu den Leistungen der Werkstätten bzw. zu anderen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben betrifft. Darüber kann auch eine »räumliche« Einbeziehung nicht hinwegtäuschen. Die wegfallende räumliche Trennung birgt vielmehr die Gefahr, zukünftig noch mehr Menschen ohne Leistungsanspruch in Werkstätten zu »beschäftigen«.

Bei der Betrachtung des Zugangs zu Teilhabeleistungen muss auch das mit dem BTHG neu eingeführte Teilhabeplanverfahren betrachtet werden. Dieses wird in Zukunft immer dann stattfinden, wenn Leistungen mehrere Leistungsgruppen oder Rehabilitationsträger erforderlich sind. Eine Beratung und Beschlussfassung durch den Fachausschuss wird dann ob-

solet, so dass das Teilhabeplanverfahren i.d.R. den Fachausschuss ablösen wird. Bei Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf dürfte diese Konstellation häufig gegeben sein. Dies bedeutet auch, dass die Leistungserbringer nicht mehr obligatorisch bei einem Teilhabeplanverfahren beteiligt werden bzw. bei einer Teilhabepankonferenz dabei sind, sondern nur auf Wunsch bzw. mit Zustimmung des Leistungsberechtigten beigeladen werden. Auch die Beteiligung des Leistungsberechtigten stellt keinen Automatismus dar. Denn die im Gesetz verankerte Möglichkeit der Durchführung einer Teilhabekonferenz kann unter bestimmten Ausnahmen ausgeschlossen werden, so dass ein Bescheid per Aktelage erfolgen kann. Dies birgt die Gefahr einer undifferenzierten Darstellung des Unterstützungsbedarfs und widerspricht dem partizipativen Ansatz. Es sollte daher sehr kritisch beobachtet werden, welche Auswirkungen das neue Teilhabeplanverfahren auf die Teilhabe von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf hat und welche Partizipationsmöglichkeiten im Laufe des Verfahrens ermöglicht werden.

Eine Interessensvertretung durch Fachleute und Fürsprecher des Leistungserbringers ist dringend notwendig, gerade bei Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. Diese können und sollten bei jedem Teilhabeplanverfahren auch eingefordert werden. Denn der Mensch mit hohem Unterstützungsbedarf oder dessen Angehörige verfügen meistens nicht über hochkomplexes sozialrechtliches Wissen bzgl. der Ansprüche an Leistungen und die Angebote unterschiedlicher Leistungserbringer. Es ist daher notwendig, dass die Interessen des Leistungsberechtigten kompetent vertreten werden, um der Gefahr eines »Machtgefälles« oder dem einseitigen Blick des Leistungsträgers auf mögliche überdurchschnittliche Kosten zu begegnen, weil der Leistungsberechtigte sonst ggf. nicht die angemessene Unterstützung erhält. Sofern die Möglichkeiten der Partizipation im Rahmen des neuen Teilhabeplanverfahrens erschöpft sind, sollte auch auf Seiten der Leistungserbringer über neue Wege nachgedacht werden. Diese könnten u.a. dadurch skizziert sein, Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bzw. deren Angehörigen im Rahmen eines umfassenden Informationsmanagements entsprechende Argumentationsgrundlagen gegenüber den Leistungsträgern zur Verfügung zu stellen.<sup>4</sup>

#### **4.4 Herausforderungen bei der Umsetzung eines konsequenten Wunsch- und Wahlrechts für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf**

##### **Unterstützungsbedarf und Personalschlüssel in WfbM:**

Natürlich ist davon auszugehen, dass Menschen mit schweren oder mehrfachen Behinderungen auch einen entsprechend hohen Unterstützungsbedarf haben. Das heißt, dass beispielsweise ein Betreuungsschlüssel (gemäß der Werkstättenverordnung) von 1:12 regelmäßig nicht ausreichend ist. Vielmehr bedarf es an der individuellen Notwendigkeit orientierte Unterstützungsleistungen. Diese sind im Rahmen individueller Betreuungsschlüssel (z.B. im Rahmen der Einteilung in Hilfebedarfsgruppen oder analog zur Leistungsform »Tagesförderung«) oder aber durch individuell abdeckbare Sonderbedarfe bereits heute in den Arbeitsbereichen von Werkstätten umsetzbar. Damit steht auch ein über die in der Werkstättenverordnung beschriebenen Personalschlüssel hinausgehender personeller Betreuungsbedarf einer Aufnahme in die Werkstatt grundsätzlich nicht entgegen.

##### **Erwirtschaftung des Grundbetrags in WfbM:**

Auch die Erwirtschaftung des Grundbetrags, der als leistungsunabhängiges Entgelt an alle Beschäftigten im Arbeitsbereich der WfbM ausgezahlt werden muss, wird häufig als eine weitere Herausforderung gesehen. Hierbei wird befürchtet, dass Menschen mit einem hohem Unterstützungsbedarf nicht in der Lage sind, den Grundbetrag im Arbeitsbereich von 80 Euro zu erwirtschaften. Doch auch hier zeigt der Blick in die Praxis, dass in Bundesländern mit einer großen Anzahl an Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf im Arbeitsbereich von Werkstätten keine wesentlich niedrigeren Arbeitsentgelte ausgezahlt werden. Sollte es wider Erwarten in der Praxis dennoch zu erheblichen Problemen bei der Erwirtschaftung der Grundbeträge kommen, so müssen Konzepte gefunden werden, die eine Zahlung des Grundbetrags ermöglichen (z.B. Zahlung eines Arbeitsförderungsgeldes in Höhe des Grundbetrags).



## Sozialversicherungsrechtliche Gleichstellung:

Ein Wunsch- und Wahlrecht für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bedeutet auch, dass, sofern sie den Wunsch auf Teilhabe am Arbeitsleben realisieren, eine komplette rechtliche und sozialversicherungsrechtliche Gleichstellung in Bezug auf das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis erfolgt. Damit gehen sowohl kranken- und rentenversicherungsrechtliche Ansprüche einher als auch eine entsprechende Unfallversicherung. Insbesondere die im Rahmen der Gleichstellung entstehenden rentenrechtlichen Ansprüche werden bisweilen ins Feld geführt, um die Teilhabe am Arbeitsleben für diesen Personenkreis zu verneinen. Die damit entstehenden Mehrbelastungen für die Rentenversicherung bzw. für den Bund dürften nicht zu Lasten der Versichertengemeinschaften gehen. Hierbei wird jedoch außer Acht gelassen, dass, sofern sich Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf für eine Teilhabe am Arbeitsleben entscheiden, sie selbstverständlich Teil der Versichertengemeinschaft werden. Ferner wird dieser Personenkreis bereits seit Jahrzehnten – möglicherweise grundgesetzwidrig – von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ausgeschlossen, so dass sich eine monetäre Vorher-Nachher-Rechnung verbietet. Selbst wenn man alle entsprechenden Zahlungsströme betrachtet und saldiert, so entstehen aufgrund erheblicher Einsparungspotentiale an anderen Stellen (u.a. Anrechnung auf die Grundsicherung) voraussichtlich in Summe keine gesellschaftlichen Mehrkosten. Es ist daher eher eine Frage der Modellierung der Zahlungsströme und weniger der Höhe der insgesamt einzusetzenden Mittel.

## 5. Fazit und Ausblick

Trotz massiver verbändeübergreifender Aktivitäten hat sich für den Personenkreis der Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf im Hinblick auf die Teilhabe am Arbeitsleben im Zuge des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) kaum etwas verändert. Damit schließt sich das Zeitfenster für entsprechende gesetzliche Veränderungen voraussichtlich für einen längeren Zeitraum. Daher gilt es nun, eine vielfältige Praxis weiter zu entwickeln, um den Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, die es wünschen, am individuellen Bedarf orientierte Leistungen zur Teilhabe anbieten zu können.

Um die Teilhabesituation von Grund auf weiterzuentwickeln, stellt sich auch die Frage nach der konzeptionellen Ausrichtung von Tagesförderstätten. Der vermehrt verfolgte Ansatz, auch arbeitsweltbezogene Inhalte und Aspekte der beruflichen Bildung in den tagesstrukturierenden Maßnahmen zu verankern, eröffnet neue Möglichkeiten für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. Dies ist im Hinblick auf die Qualität der Leistung und die persönliche Entwicklung und praktische Befähigung der Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf zu begrüßen. Die konzeptionelle Weiterentwicklung der Angebote von Tagesförderstätten ist sicherlich ein wichtiges Thema für die Zukunft der Teilhabe von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. Auch die nun im BTHG beschriebene, und häufig schon seit längerem praktizierte Möglichkeit, Tagesförderstätten und Arbeitsbereiche unter dem Dach der Werkstatt näher zusammenzuführen, zeigt in diese Richtung. Denn auch hier geht es darum, die persönliche und praktische Entwicklung zu fördern und Übergänge zu ermöglichen.

Klar ist aber auch, dass die bewusste Entscheidung zur Teilhabe am Arbeitsleben eine andere Form der Teilhabe als nur reine Tagesstruktur bedeutet, nämlich die räumliche und organisatorische Einbettung in einen Arbeitsprozess – möglichst mit allen Aspekten, die der Arbeitsalltag mit sich bringt. Wenn dies bewusst gewollt wird, muss in einem konstruktiven Zusammenspiel von Leistungsberechtigtem, Leistungserbringer und Leistungsträger eine gute Lösung gefunden werden.

Im Sinne einer zukünftigen Vielfalt von Angeboten und der in der Praxis vieler Bundesländer sehr niederschweligen Beurteilung des Mindestmaßes an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung sind auch Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen des Budget für Arbeit für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf nicht auszuschließen, sondern bieten grundsätzlich ein weites Experimentierfeld, um möglichst individuell passende Angebote zu realisieren. Grundsätzlich bestünde auch die Möglichkeit, dass sich ein Anderer Leistungsanbieter (gemäß § 60 SGB IX) auf Teilhabeleistungen für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in einem bestimmten Segment spezialisiert.

Zukünftig sind alle beteiligten Akteure gefordert, trotz der Beschränkungen durch den Gesetzgeber, möglichst optimale Teilhabewege für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf zu entwickeln.

## Anmerkungen:

- (1) Zudem darf nicht vergessen werden, dass eine bestimmte Anzahl an Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf zu Hause betreut wird und überhaupt keine Leistungen zur Sozialen Teilhabe in Anspruch nimmt.
- (2) Zur Bedeutung des Themas Wunsch- und Wahlrechts sowie dem Spannungsfeld aus Aktivierung und Betreuung sind die Überlegungen von Hinte (2011) zu empfehlen.
- (3) Natürlich gibt es auch andere Ursachen, die den Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben verwehren. Dies sind u.a. die Erwartung einer erheblichen Selbst- und Fremdgefährdung sowie das – zumindest für einen bestimmten Zeitraum – Vorliegen einer überaus anspruchsvollen Betreuungs- und Pflegenotwendigkeit.
- (4) Einen umfassenden Überblick über Instrumente und Leitbilder eines »neuen« Miteinanders zwischen Mensch mit Behinderungen und Leistungserbringer und Leistungsträger gibt Theunissen (2002). ■

## Literatur



**Hinte, Wolfgang** (2011): Sozialräume gestalten statt Sondersysteme befördern. Zur Funktion Sozialer Arbeit bei der Gestaltung einer inklusiven Infrastruktur. In: Teilhabe 3/2011, 100-106.

**Fröhlich, Andreas** (2014): Inklusion für Menschen mit schwerer Behinderung. In: Zeitschrift für Heilpädagogik 10/ 2014, S. 379-384.

**Lamers, Wolfgang et al.** (2008): Sinnvolle produktive Tätigkeiten für Menschen mit schwerer und mehrfacher Behinderung zur Partizipation am sozialen und kulturellen Leben (SITAS). In: Zeitschrift für Heilpädagogik 59 (2), 250-259.

**Theunissen, Georg** (2002): Inclusion – Partizipation – Empowerment. Leitbegriffe für eine Praxis des Miteinanders. Vortrag auf Basis des Artikels: Inclusion, Partizipation und Empowerment – Behindertenarbeit im Zeichen einer Umorientierung. In: Soziale Arbeit 10/2002. Abrufbar im Internet: [http://www.forschungsnetzwerk.at/download-pub/georg\\_theunissen.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/download-pub/georg_theunissen.pdf)

»Ehrlich gesagt, ich hatte einen Horror vor dem Leben, vor dem, was ein Mann alles tun musste, nur um essen und schlafen und sich was zum Anziehen kaufen zu können.«

Charles Bukowski,  
US-amerikanischer Schriftsteller, 1920–1994

»Man kann nie glücklich werden, wenn sich das, woran man glaubt, nicht mit dem deckt, was man tut.«

Ralph Waldo Emerson  
US-amerikanischer Philosoph und Schriftsteller, 1803–1882

»Es ist gefährlich, einen extrem fleißigen Kollegen einzustellen, weil die anderen Mitarbeiter ihm dann dauernd zuschauen.«

Henry Ford  
US-amerikanischer Industrieller, 1863–1947

»Es gibt nur eine Ausflucht aus der Arbeit:  
Andere für sich arbeiten zu lassen.«

Immanuel Kant  
deutscher Philosoph, 1724–1804

Sind wir einer Aufgabe nicht mehr gewachsen,  
so verlieren wir auch die Lust daran.

François VI. Duc de La Rochefoucauld  
französischer Offizier und Aphoristiker, 1613–1680