

# Zur Schaffung behinderungsgerechter Arbeitsbedingungen in der psychiatrischen Versorgung

Peter Mrozynski

Durch das SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) wurde nicht nur der Begriff der Teilhabe am Arbeitsleben eingeführt. Mit der Eingliederung des Schwerbehindertenrechts in das SGB IX ist auch eine zumindest teilweise Aufhebung der Grenzen zwischen der beruflichen Rehabilitation und der behinderungsgerechten Arbeit verbunden. Dies betrifft die Hilfeformen der Arbeitsassistenten und der Integrationsfachdienste. Wichtigste Neuerung im Schwerbehindertenrecht ist die Einführung der Integrationsprojekte für schwerbehinderte Menschen. Der Beitrag stellt die vorgenannten Hilfeformen und ihre Bedeutung für die psychiatrische Versorgung dar. Dabei werden neben den Vorschriften des SGB IX gemeinschaftsrechtliche Entwicklungen sowie die Regelungen der Eingliederungshilfe nach dem BSHG diskutiert.

**Schlüsselwörter:** Teilhabe am Arbeitsleben, Arbeitsassistenten und Integrationsdienste, Integrationsprojekte

## Labour Conditions Suited for Mentally Handicapped Persons as a Part of Psychiatric Care

In vol. IX of the German Welfare Code (on rehabilitation and participation of the disabled), the dividing line between occupational rehabilitation and labour suited for the disabled has been removed in the field of professional help. The author relates these forms of help and their importance for psychiatric care, esp. with regard to the newly introduced projects for the integration of severely disabled persons. The provisions of vol. IX of the Welfare Code, their relation to European Community Law and their relation to welfare grants with the purpose of integration are being discussed.

**Key words:** Participation in labour, professional help for the disabled with regard to labour, professional help to integration, integration projects

Der durch das SGB IX eingeführte Begriff der Teilhabe am Arbeitsleben ist insoweit missverständlich als man in den meisten Fällen weniger mit ihm verbinden kann als er verheißt. Im 5. Kapitel des SGB IX ist der Begriff Teilhabe am Arbeitsleben nur im engeren Sinne der beruflichen Rehabilitation zu verstehen. Das ist die gezielte Verbesserung der individuellen beruflichen Fähigkeiten eines behinderten Menschen. Auch heute noch sind die Rehabilitationsträger des § 6 Abs. 1 SGB IX mit Ausnahme des Trägers der Sozialhilfe nur für diese Aufgabe zuständig. Teilhabe am Arbeitsleben im Sinne der Ausübung einer Tätigkeit, die den Möglichkeiten des behinderten Menschen entspricht (behinderungsgerechte Arbeit), gehört nicht zu dem überkommenen Programm der beruflichen Rehabilitation.

So musste sich die Förderung der behinderungsgerechten Arbeit in Trainingszentren, Selbsthilfe- und Hinzuerdienstfirmen oft unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen und zunächst außerhalb des Systems entwickeln. Zumeist musste nicht nur mit den Firmen des allgemeinen Arbeitsmarktes konkurriert werden. In Konkurrenz befanden sich die Selbsthilfeprojekte auch zu den Berufsförderungswerken und den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Auf Subventionen in der Form einer institutionellen Förderung konnte man, anders als die überkommenen Institutionen, nur in geringem Umfang zurückgreifen.

Für das Fehlen der Subventionierung der behinderungsgerechten Arbeit gibt es einen strukturellen Grund. In den §§ 240 ff. SGB III werden Leistungen an Träger allgemeiner berufsausbildender Maßnahmen geregelt. Entscheidend ist aber die Vorschrift des § 248 SGB III. In ihrer ursprünglichen Fas-

sung war in dieser Regelung vorgesehen, dass »Einrichtungen der beruflichen Aus- oder Weiterbildung oder zur beruflichen Eingliederung Behinderter« durch Darlehen oder Zuschüsse gefördert werden konnten. Demnach wäre es möglich gewesen, Einrichtungen, die behinderungsgerechte Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, institutionell zu fördern, da auch sie der beruflichen Eingliederung behinderter Menschen dienen. Es war aber von Anfang an nicht ganz klar, ob der Gesetzgeber die Absicht verfolgt hat, auch allgemein die berufliche Eingliederung institutionell zu fördern.<sup>1</sup> Durch Neufassung des § 248 SGB III hat sich diese Frage erledigt. Nunmehr können nur noch Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation gefördert werden. Das betrifft im Wesentlichen Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke sowie WfbM, die der Gesetzgeber auch in ihrem Arbeitsbereich als Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation ansieht.<sup>2</sup>

Damit steht nach geltendem Recht fest, dass eine institutionelle Förderung von Hinzuerdienstfirmen und anderen Anbietern behinderungsgerechter Arbeit auf der Basis des Arbeitsförderungsrechts nicht möglich ist. Allerdings ist die Vorschrift auch nicht so eng gefasst, dass nur die oben genannten Einrichtungen gefördert werden könnten. Darlehen oder Zuschüsse können vielmehr alle Einrichtungen erhalten, die der beruflichen Rehabilitation dienen. Das wären etwa Angebote, die in der Praxis als berufliche Trainingszentren oder Übungsfirmen bezeichnet werden.

1 Verneinend BRANDTS in: NIESEL, SGB III § 248 RdNr. 1.

2 BT-Drs. 14/5074 S. 105.

Inzwischen bahnt sich eine Änderung an. Hierfür gibt es zumindest zwei Gründe. Für die Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur ist heute stärker zu beachten, dass Art. 137 Abs. 1 EGV bestimmt, dass eine berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegliederten Personen anzustreben ist. Diese gemeinschaftsrechtliche Grundlage hat schon zu der Neuregelung des § 41 Abs. 2 Ziff. 3 SGB IX geführt und die Aufgabenerfüllung in der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtet. Einmal mehr muss Art. 137 Abs. 1 EGV Einfluss auf die Ermessensausübung bei der Auswahl einer Maßnahme der beruflichen Förderung durch den einzelnen behinderten Menschen wie auch bei der institutionellen Förderung haben. Es entspricht nicht der Wertung des Art. 137 Abs. 1 EGV, wenn man den Sonderarbeitsmarkt der WfbM institutionell fördert, dasselbe aber nicht für behinderungsgerechte Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tut. Es reicht eben nicht aus, der WfbM die Aufgabe des Überganges auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zuzuweisen, wenn dieser Arbeitsmarkt nicht darauf eingerichtet ist, behinderte Menschen aufzunehmen. Ohne eine Änderung des § 248 SGB III wird man aber die institutionelle Förderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht voranbringen.

Ein zweiter Grund, der die neue Entwicklung stärkt, ist in der innerstaatlichen Rechtsentwicklung zu sehen. Mit der Schaffung des SGB IX ist die allmähliche und bisher nur punktuelle Aufhebung der Grenzen zwischen der beruflichen Rehabilitation und der behinderungsgerechten Arbeit verbunden. Das ergibt sich im Gesamtzusammenhang durch die Eingliederung des Schwerbehindertenrechts in das SGB IX. Das Schwerbehindertenrecht hatte mit seinen »begleitenden Hilfen im Arbeitsleben« schon immer die Aufgabe der Schaffung von Arbeitsbedingungen, die an die Möglichkeiten des behinderten Menschen angepasst waren. Im Detail ergibt sich dasselbe aus der Tatsache, dass einzelne Hilfeformen heute sowohl zur beruflichen Rehabilitation als auch zu behinderungsgerechten Arbeit gehören. Das gilt vor allem für die Arbeitsassistenz und die Integrationsfachdienste. Welche Stellung einmal die Integrationsprojekte haben werden, lässt sich heute noch nicht genau erkennen.

### 1. Neuerungen im Schwerbehindertenrecht

Das Schwerbehindertenrecht der §§ 68ff. bildet den Teil 2 des SGB IX. Der Gesetzgeber hat hier keine Reform, sondern lediglich eine Anpassung an die Regelungen des Neunten Buches vorgenommen. Allerdings hat es mit der gesetzlichen Regelung verschiedener Maßnahmen durch das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter<sup>3</sup> knapp ein Jahr vor Inkraft-Treten des Neunten Buches sehr wichtige Neuerungen des Schwerbehindertenrechts gegeben. Diese sind unverändert in das SGB IX eingegangen.<sup>4</sup> Es handelt sich im Wesentlichen um die gesetzliche Regelung der Integrationsfachdienste (§§ 109 ff. SGB IX), die Arbeitsassistenz (§ 102 Abs. 4 SGB IX) und um die Integrationsprojekte (§§ 132 SGB IX). Im vorliegenden Zusammenhang interessieren die Neuregelung von Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe (§ 71 SGB IX) und die besonderen Pflichten der Arbeitgeber, insbesondere die Integrationsvereinbarung (§ 83 SGB IX) hingegen weniger.

#### a) Das Verhältnis zu den rehabilitativen Leistungen

Unter den neu geregelten Leistungen der Schwerbehindertenrechts sind die Integrationsfachdienste und die Arbeitsassistenz in § 33 Abs. 6 Ziff. 8 und Abs. 8 Ziff. 3 SGB IX einbezogen worden. Nach Maßgabe dieser Regelungen sind sie damit auch

Bestandteil der beruflichen Rehabilitation. Sie bleiben in ihrer Verankerung im Schwerbehindertenrecht allerdings auch Teil der behinderungsgerechten Beschäftigung. Insoweit stellen sie eine Übergangsform dar. Obwohl sich also zunehmend die Unterscheidung von rehabilitativer Beschäftigung, beruflicher Rehabilitation und behinderungsgerechter Arbeit verwischt, besteht die hauptsächliche Zielsetzung des Schwerbehindertenrechts immer noch darin, dass es dem schwerbehinderten Menschen ermöglicht wird, eine Tätigkeit zu Erwerbszwecken auszuüben. Die Leistungen und Maßnahmen der Schwerbehindertenrechts sind praktisch immer darauf ausgerichtet, einen Nachteil, den ein schwerbehinderter Mensch im Arbeitsleben hat, auszugleichen.

#### b) Arbeitsassistenz

Die Arbeitsassistenz erfolgte zunächst als Form der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben auf der Grundlage des § 31 Abs. 2 SchwbG a. F. Nunmehr ist die Arbeitsassistenz in § 102 Abs. 4 SGB IX als Anspruch des schwerbehinderten Menschen geregelt. Das Gesetz kennt aber weiterhin die begleitenden Hilfen im Arbeitsleben (§ 102 Abs. 2 und 3 SGB IX). Diese Leistungen sind nicht abschließend geregelt. Eine gesetzliche Konkretisierung erfahren sie in § 102 Abs. 3 SGB IX nur in Ausrichtung auf körperliche Behinderungen. Jede begleitende Hilfe im Arbeitsleben umfasst auch psychosoziale Hilfen (§ 102 Abs. 2 Satz 4 SGB IX). Das gilt also auch, wenn nur Leistungen an Arbeitgeber erbracht werden. In ihrer Zielsetzung lässt sich die psychosoziale Hilfe wie folgt beschreiben: Sie beinhaltet eine Hilfestellung zur Bewältigung der instrumentellen, kognitiven und sozio-emotionalen Anforderungen der Arbeitswelt. Als Einzelmaßnahmen werden in der Literatur genannt: Training instrumenteller und lebenspraktischer Fähigkeiten, Erlernen realistischer Selbst- und Fremdeinschätzung, Entwicklung realistischer Berufsziele, Einbeziehung des betrieblichen und familiären Umfelds.<sup>5</sup> Das entspricht in der Sache den psychosozialen Leistungen bei der beruflichen Rehabilitation (§ 33 Abs. 6 SGB IX). Hinsichtlich der Arbeitsassistenz ist der Gesetzestext eher dürftig. Mehr als dass sie eine Form der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben ist, dass sie notwendig sein muss und dass ihre Kosten aus der Ausgleichsabgabe aufzubringen sind, ist ihm nicht zu entnehmen. Aus der Tatsache, dass lediglich die Kosten der Arbeitsassistenz zu übernehmen sind, diese selbst aber nicht zu gewähren ist, folgt auch, dass der schwerbehinderte Mensch selbst eine vertragliche Vereinbarung mit dem von ihm gewünschten Arbeitsassistenten schließt. Er kann sogar dessen Arbeitgeber sein. Es gibt also keine vertragliche Beziehung zwischen dem Arbeitsassistenten und dem Integrationsamt. Entsprechendes gilt im Verhältnis zum Arbeitgeber, dessen Einverständnis dazu bestehen muss, dass der Arbeitsassistent den Betrieb betreten darf. Dazu kann der Arbeitgeber aber nach § 81 Abs. 4 Ziff. 4 SGB IX verpflichtet sein, da er für die behinderungsgerechte Gestaltung des Arbeitsplatzes verantwortlich ist.<sup>6</sup> In diesem Zusammenhang kann es sich auch

3 BGBl I 2000 S. 1394.

4 Dazu H. CRAMER, Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, DB 2000 S. 2217; D. BRAASCH, Das nochmals reformierte Schwerbehindertenrecht, br 2001 S. 177.

5 P. BEULE, Psychosoziale Betreuung im Rahmen der begleitenden Hilfe, br 1990 S. 147; K. HEUSER, Organisation und Finanzierung psychosozialer Betreuung im Arbeitsleben, br 1991 S. 5.

6 D. BRAASCH (Fußn. 4) S. 184.

ergeben, dass die Notwendigkeit einer Arbeitsassistenz entfällt, wenn der Arbeitgeber die Unterstützung des behinderten Menschen organisiert und ggf. dafür Leistungen nach § 102 Abs. 3 Ziff. 2 SGB IX erhält. Insoweit kann man also auch von einer »arbeitgeberorganisierten Arbeitsassistenz« sprechen.<sup>7</sup>

Dass der schwerbehinderte Mensch Auftraggeber ist und nur Kostenerstattung erhält, wird als wesentliches Grundmerkmal für jede Form von Assistenz angesehen. Von der Bewegung »Selbstbestimmt Leben« maßgeblich ins Leben gerufen, versteht sich jede Assistenz immer als Unterstützung des autonom entscheidenden und handelnden behinderten Menschen. Sie will sich damit von den eher caritativen Formen der Betreuung unterscheiden. Das gilt auch für die Arbeitsassistenz, die eine emotionale, instrumentelle, informative und eine Feedback-Unterstützung umfassen soll.<sup>8</sup> Die Entwicklung der Assistenz und der wenig konkrete Gesetzestext (§ 102 Abs. 1 Ziff. 3 SGB IX) lassen es zu, die Arbeitsassistenz als eine in § 102 Abs. 4 SGB IX verselbstständigte organisatorische Zusammenfassung aller Einzelleistungen des § 102 Abs. 2 und 3 SGB IX an schwerbehinderte Menschen auszugestalten. Vor allem so lässt sich diese neue Hilfeform im Arbeitsleben sinnvoll einsetzen. Ihrem Umfang nach muss sich die Arbeitsassistenz an dem Bedarf des schwerbehinderten Menschen orientieren, so wie er sich aus den konkreten Anforderungen eines Arbeitsplatzes ergibt. Auch die Arbeitsassistenz wird man also personenzentriert entwickeln müssen. Das bedeutet, dass in der Regel weitere Leistungen nach § 102 Abs. 2 und Abs. 3 SGB IX nicht erforderlich sein sollten. Verdrängt werden diese Leistungen allerdings nur, wenn der Bedarf des behinderten Menschen durch die Arbeitsassistenz gedeckt ist. Das gilt auch hinsichtlich der Leistungen an Arbeitgeber (§ 102 Abs. 3 Ziff. 2 SGB IX). Insbesondere können für den Arbeitgeber außergewöhnliche Belastungen, die mit der Beschäftigung eines schwerbehinderten Menschen verbunden sind, nur dann entstehen, wenn sie durch den Arbeitsassistenten nicht aufgefangen werden können. Das gilt vor allem für technische Vorkehrungen am Arbeitsplatz, nicht aber in gleichem Maße bei besonderem Überwachungs- oder Anleitungsaufwand. Auch wenn bei Einrichtung eines Teilzeitarbeitsplatzes ein höherer Aufwand an Instruktionen erforderlich wird, kann diese Aufgabe vom Arbeitsassistenten erfüllt werden. In diesem Falle sind dann keine Leistungen an Arbeitgeber nach § 102 Abs. 3 Ziff. 2b SGB IX erforderlich. Allgemein: Was der Arbeitsassistent leisten kann, muss nicht als andere begleitende Hilfe im Arbeitsleben erbracht werden. Rechtlich gibt es jedoch keinen Vorrang der Arbeitsassistenz. Das Integrationsamt hat vielmehr ein Auswahlermessen unter allen Leistungen nach § 102 SGB IX. Es ist nach den Grundsätzen des § 39 SGB I auszuüben.

Die Verpflichtung des Integrationsamtes beschränkt sich also darauf, dass es dem schwerbehinderten Menschen Geldmittel zur Verfügung stellt, die nach den derzeitigen Empfehlungen der Integrationsämter vom zeitlichen Aufwand für die Arbeitsassistenz abhängen und im Regelfall bei 250–1000 Euro liegen. Es handelt sich hierbei um den eindeutigsten Fall eines persönlichen Budgets des schwerbehinderten Menschen, wie es allgemein in § 17 Abs. 1 Ziff. 4 SGB IX geregelt ist.

Ihre heutigen Konturen hat die Arbeitsassistenz in der Praxis der letzten Jahre bekommen. Nach den vorläufigen Empfehlungen der AG der HFSt,<sup>9</sup> nunmehr der Integrationsämter, gilt für die Arbeitsassistenz Folgendes: Arbeitsassistenz ist die über gelegentliche Handreichungen hinausgehende, zeitlich wie tätigkeitsbezogen regelmäßig wiederkehrende Unterstützung von Schwerbehinderten bei der Arbeitsausführung in Form ei-

ner von ihnen selbst beauftragten persönlichen Arbeitsplatzassistenz im Rahmen der Erlangung oder Erhaltung eines Arbeitsplatzes auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Sie beinhaltet insbesondere Hilfstätigkeiten bei der Erbringung der seitens der schwerbehinderten Menschen arbeitsvertraglich/dienstrechtlich geschuldeten Arbeitsleistung. Dazu zählen auch Vorlesekräfte für Blinde und hochgradig Sehbehinderte sowie – bei kontinuierlichem, umfangreichem Bedarf – der Einsatz von Gebärdensprachdolmetschern.

Die Leistung einer Arbeitsassistenz setzt also voraus, dass die schwerbehinderten Menschen in der Lage sind, den das Beschäftigungsverhältnis inhaltlich prägenden Kernbereich der arbeitsvertraglich/dienstrechtlich geschuldeten Arbeitsaufgaben selbstständig zu erledigen. Das Austauschverhältnis Arbeit gegen Entgelt muss im Wesentlichen gewahrt bleiben, wenn es auch erheblich modifiziert sein kann. Notwendig ist die Arbeitsassistenz, wenn dem schwerbehinderten Menschen erst durch sie eine den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes entsprechende Erbringung der jeweils arbeitsvertraglich/dienstrechtlich geschuldeten Tätigkeit(en) wettbewerbsfähig ermöglicht wird.

Schon aus dem Begriff der Assistenz ist abzuleiten, dass der schwerbehinderte Mensch in der Lage sein muss, die Verpflichtungen aus dem Arbeitsvertrag überwiegend selbst zu erfüllen. Er leistet in einem Austauschvertrag eine unterstützte Beschäftigung. Dabei muss er einen Arbeitsplatz inne haben, auf dem er mindestens 15 Wochenstunden tätig ist (§ 102 Abs. 2 Satz 3 SGB IX). Arbeitsassistenz kann er auch nur für Verrichtungen erhalten, die er aus dem Arbeitsvertrag schuldet. Hilfen bei der allgemeinen Lebensführung können nicht ihr Gegenstand sein und können vor allem nicht zu Lasten des Integrationsamtes erbracht werden. Man wird eine Arbeitsassistenz aber für alle Verrichtungen zulassen müssen, die für die Aufnahme oder Fortführung der arbeitsvertraglichen geschuldeten Leistung erforderlich sind. Im Grenzbereich zur Arbeitsassistenz deutet sich allerdings bereits an, dass sich auch auf der Grundlage des § 55 SGB IX eine Assistenz zur persönlichen Lebensführung entwickeln wird.

#### d) Integrationsfachdienste

In den §§ 109ff. SGB IX werden die Integrationsfachdienste geregelt. Diese Dienste werden von der Bundesanstalt für Arbeit, den Rehabilitationsträgern und den Integrationsämtern bei der Durchführung ihrer Aufgaben eingeschaltet. Diese Aufgaben erstrecken sich auf alle Maßnahme zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Die Integrationsfachdienste stehen als »Dienste Dritter« außerhalb der Arbeits- und Sozialverwaltung und werden in ihrem Auftrage tätig (§§ 109 Abs. 1, 111 Abs. 1 SGB IX). Es ist vorgesehen, dass in jedem Arbeitsamtsbezirk grundsätzlich nur ein Integrationsfachdienst beauftragt wird.

Der gezielte Einsatz der Dienste Dritter setzt in besonderem Maße voraus, dass die wettbewerbsrechtlichen Regelungen eingehalten werden. Insbesondere müssen die vergaberechtlichen Grundsätze der §§ 97 ff. GWB Beachtung finden. Der damit verbundene Wandel, auf den man sich auch in der Rehabilita-

7 MÜLLER-WENNER/SCHORN, SGB IX, Teil 2, Kommentar § 102 RdNr. 31.

8 M. SCHNEIDER/U. ADLHOCH, Arbeitsassistenz für Schwerbehinderte – fachliche und juristische Aspekte, br 2001 S. 52–54.

9 Arbeitsgemeinschaft der Hauptfürsorgestellen br 2001 S. B1–B2.

tion und Teilhabe einstellen muss,<sup>10</sup> scheint sich allmählich im Gesetzesrecht durchzusetzen. So ist in anderen Zusammenhängen jetzt in § 37a SGB III und in § 421i SGB III allgemein geregelt, dass die Beauftragung von Trägern zur Durchführung von Maßnahmen hauptsächlich zur Eingliederung Arbeitsloser in einem »wettbewerbsrechtlichen Vergabeverfahren« zu erfolgen hat.<sup>11</sup> Die wettbewerbsrechtliche Umorientierung im Sozialrecht, die angesichts der Entwicklung in der EU kaum vermeidbar ist, bringt auch Nachteile mit sich. Gerade aber was die Teilhabe am Arbeitsleben angeht, birgt sie in sich auch die Möglichkeit, neue Beschäftigungsformen für behinderte Menschen in der Praxis durchzusetzen. Bei der Auftragsvergabe wäre darauf zu achten, dass der in Aussicht genommene Integrationsfachdienst in der Lage ist, die Voraussetzungen des § 10 Abs. 3 SGB IX zu erfüllen. Dies wäre auf der Grundlage des § 97 Abs. 4 GWB in das Vergabeverfahren einzuführen. Der zentrale vergaberechtliche Grundsatz des »unverfälschten Wettbewerbs« (§ 97 Abs. 5 GWB) kann durch Bundesrecht modifiziert werden. Unter den nach § 97 Abs. 4 Hs. 2 GWB zuschlagsrelevanten vergabefremden Zwecken können solche berücksichtigt werden, mit denen ein sozialpolitisches Ziel verfolgt wird, sofern diese Zwecke in einer gesetzlichen Regelung Anerkennung gefunden haben. In § 10 Abs. 3 SGB IX ist eine solche bundesrechtliche Regelung zu sehen.

Die Integrationsfachdienste werden nur unter besonderen Voraussetzungen tätig.<sup>12</sup> Das gilt insbesondere für schwerbehinderte Menschen mit einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung (§ 109 Abs. 2 Ziff. 1 SGB IX). Ein solcher Bedarf ist vor allem bei schwerbehinderten Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung oder mit einer schweren Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung gegeben, wenn sich diese Behinderung im Arbeitsleben besonders nachteilig auswirkt. Häufig wird sie mit höherem Alter, Langzeitarbeitslosigkeit oder unzureichender Qualifikation zusammentreffen (§ 109 Abs. 3 SGB IX). Die zweite Gruppe der schwerbehinderten Menschen, in deren Interesse die Integrationsfachdienste tätig werden können, ist diejenige, die nach zielgerichteter Vorbereitung durch eine WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden soll und dabei auf personalintensive individuelle arbeitsbegleitende Hilfen angewiesen ist (§ 109 Abs. 2 Ziff. 2 SGB IX). Schließlich werden die Integrationsfachdienste auch noch im Interesse einer dritten Gruppe tätig. Es handelt sich um schwerbehinderte Schulabgänger, die für die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf eine entsprechende Unterstützung angewiesen sind (§ 109 Abs. 2 Ziff. 3 SGB IX). In diesem Punkt wirkt sich die neue Rechtslage unmittelbar zugunsten behinderter junger Menschen aus.

Eine gewisse praktische Bedeutung könnte auch die Regelung des § 109 Abs. 4 SGB IX erlangen. Danach kann der Integrationsfachdienst auch im Interesse von behinderten Menschen, die nicht schwerbehindert sind, tätig werden. Es handelt sich dabei um Personen, die trotz einer nicht allzu großen Beeinträchtigung unverhältnismäßige Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben. Hier wird man an jede Behinderung denken müssen, bei der eine Anerkennung als schwerbehindert nicht tunlich, nicht möglich oder nicht erwünscht ist. In diesem Falle wird ein Integrationsfachdienst nicht über die Ausgleichsabgabe finanziert. Vielmehr handelt es sich um eine Leistung zur Eingliederung in das Arbeitsleben, die von dem jeweils zuständigen Rehabilitationsträger zu erbringen ist.

In § 110 SGB IX werden die Aufgaben der Integrationsfach-

dienste geregelt. Dazu gehören die Beratung und Unterstützung der schwerbehinderten Menschen und ihre Vermittlung auf geeignete Arbeitsplätze sowie die Information der Arbeitgeber. Genauer regelt dann § 110 Abs. 2 Ziff. 1–7 SGB IX, dass die Integrationsfachdienste die Fähigkeiten des schwerbehinderten Menschen bewerten und ein individuelles Fähigkeits-, Leistungs- und Interessenprofil erstellen. Sie begleiten die schwerbehinderten Menschen im Arbeitsleben, stehen als Berater für Mitarbeiter und Arbeitgeber zur Verfügung und leisten Nachbetreuung bis hin zur Krisenintervention. Darüber hinaus erschließen sie Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, was natürlich unter Hinweis auf die finanziellen Vorteile einer Beschäftigung schwerbehinderter Menschen geschieht.<sup>13</sup> Welche der Leistungen in Betracht kommt, hängt vom Bedarf des schwerbehinderten Menschen ab.

Es ist vorgesehen, dass die Integrationsfachdienste mit allen Stellen zusammenarbeiten, die für die Rehabilitation zuständig sind (§ 111 Abs. 3 SGB IX). Dabei sieht das Gesetz auch eine Qualitätssicherung der Tätigkeit der Dienste und eine Ergebnisbeobachtung vor (§ 111 Abs. 4 SGB IX). Dazu regelt § 114 SGB IX, dass der Integrationsfachdienst Verlauf und Ergebnis der jeweiligen Eingliederungsbemühungen dokumentiert. Die fachlichen Anforderungen an den Integrationsfachdienst sind in § 112 SGB IX relativ hoch gesteckt.

In dem nicht abschließend geregelten Aufgabenkatalog der Integrationsfachdienste (§ 110 Abs. 2 SGB IX) werden an erster Stelle die Einschätzung der beruflichen Fähigkeiten der behinderten Menschen und die Erschließung geeigneter Arbeitsplätze genannt, ohne dass damit eine Rangfolge bezeichnet wäre. Je nach Bedarf wird die Betreuung durch vorbereitende und begleitende Hilfen vervollständigt (§ 110 Abs. 2 Ziff. 3, 4, 6 SGB IX). Nicht zu unterschätzen ist auch die informative Aufgabe, die der Integrationsfachdienst gegenüber Mitarbeitern und Arbeitgebern zu erfüllen hat (§ 110 Abs. 2 Ziff. 5, 7 SGB IX). Im günstigsten Falle führt die gesamte Tätigkeit dazu, dass ein behinderter Mensch einen seinen Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz findet und möglichst auf Dauer innehaben kann. Die hauptsächliche Aufgabe der Integrationsfachdienste besteht also vor allem darin, dass eine zielgenaue Zusammenführung der behinderten Menschen und des Arbeitsplatzangebots erfolgt.

#### e) Integrationsprojekte

Die §§ 132ff. SGB IX haben mit den Integrationsprojekten die zumindest in ihrer rechtspolitischen Bedeutung wichtigste Neuerung in das Schwerbehindertenrecht eingeführt. Bei ihnen handelt es sich um selbstständige Unternehmen (Integrationsunternehmen), unternehmensinterne Betriebe (Integrationsbetriebe) oder um Abteilungen (Integrationsabteilungen) zur Beschäftigung von Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Gedacht ist das Integrationsprojekt als nachrangige Leistungsform für schwerbehinderte Menschen, deren Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt trotz Ausschöpfens aller Fördermöglichkeiten, einschließlich des Einsatzes von Integrationsfachdiensten auf besondere Schwierigkei-

10 Vgl. P. MROZYNSKI, SGB IX, Teil 1, Kommentar § 21 RdNr. 18–32.

11 Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl I 2002 S. 4621.

12 M. KOSSENZ/M. MAASS, Das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, NZA 2000 S. 1025.

13 br 2001 S. 79.

ten stößt. In der Betonung des allgemeinen Arbeitsmarktes erweisen sich die Integrationsprojekte auch als Alternativen zur WfbM. Andererseits stehen sie nur schwerbehinderten Arbeitnehmern zur Verfügung.

Ähnlich wie dies bei den Integrationsfachdiensten geregelt ist (§ 109 Abs. 2 SGB IX), nennt auch § 132 Abs. 2 SGB IX als Begünstigte besonders benachteiligte schwerbehinderte Menschen und solche, die die WfbM verlassen und Schulabgänger. Insbesondere diesen drei Gruppen stehen die Integrationsprojekte zur Verfügung. Obwohl sie dem allgemeinen Arbeitsmarkt zuzurechnen sind, haben die Integrationsprojekte nicht das gleiche Unternehmensziel wie rein gewerbliche Unternehmen. Ihre Hauptaufgabe besteht nicht in der Produktion von Waren und Dienstleistungen, sondern darin, schwerbehinderten Menschen eine Beschäftigungsmöglichkeit zu bieten. Genauer bezeichnet § 133 SGB IX ihre Aufgabe mit Beschäftigung, arbeitsbegleitender Betreuung, beruflicher Weiterbildung und der Unterstützung des vollständigen Überganges auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

In den Integrationsprojekten, die auch sozialversicherungsrechtlich dem allgemeinen Arbeitsmarkt zuzurechnen sind, arbeiten behinderte und nichtbehinderte Arbeitnehmer gemeinsam. Beide Gruppen genießen vollen Versicherungsschutz. Integrationsunternehmen (nicht Betriebe oder Abteilungen) müssen mindestens 25 % Schwerbehinderte beschäftigen. Ihr Anteil soll 50 % nicht übersteigen (§ 132 Abs. 3 SGB IX). Diese Sollvorschrift erleichtert es einerseits, der üblichen Fluktuation beim Personal Rechnung zu tragen. Andererseits soll es auch ermöglicht werden, auf Integrationsprojekte, die schon in der Vergangenheit bei einem höheren Anteil von schwerbehinderten Menschen wirtschaftlich erfolgreich waren, die §§ 132 ff. SGB IX anzuwenden.<sup>14</sup>

Da die Integrationsprojekte mit den Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes konkurrieren, muss es einen gewissen Ausgleich geben. In § 134 SGB IX ist deswegen vorgesehen, dass aus der Ausgleichsabgabe Mittel sowohl für investive als auch für laufende Ausgaben aufgebracht werden. Das Nähere über Begriff und Aufgaben der Integrationsprojekte, die für sie geltenden fachlichen Anforderungen, die Aufnahmevoraussetzungen und die finanziellen Leistungen wird in einer Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung geregelt (§ 135 SGB IX).

Die allgemeine Voraussetzung für die Förderung eines Integrationsprojektes besteht darin, dass zu erwarten sein muss, es werde sich wirtschaftlich erfolgreich auf dem Markt betätigen.<sup>15</sup> Insbesondere ist es erforderlich, dass das Integrationsprojekt den überwiegenden Teil seiner Kosten durch Erlöse am Markt decken kann, also nur nachrangig auf Zuschüsse angewiesen ist. Eine weitere Förderungsvoraussetzung besteht darin, dass das Integrationsprojekt Arbeitsplätze i. S. d. § 73 SGB IX zur Verfügung stellt. Das können also auch Teilzeitarbeitsplätze sein (§ 102 Abs. 2 Satz 3 SGB IX). Einzelne Vorteile, die die WfbM genießt, fließen den Integrationsprojekten nicht zu. Das gilt etwa für die §§ 248 SGB III, 43 Abs. 2, 88 Abs. 3 Satz 3 BSHG und §§ 43, 140 SGB IX. Auch um den Zielen des Art. 137 Abs. 1 EGV Rechnung zu tragen, sollte der Gesetzgeber auf eine Harmonisierung der Vorschriften bedacht sein.

Die Mittel nach § 134 SGB IX können für zeitlich begrenzte und für laufende Aufwendungen aufgebracht werden. Erstere dienen vor allem dem Aufbau, der Erweiterung, der Modernisierung und Ausstattung des Integrationsprojektes. Einen Übergang stellt die betriebswirtschaftliche Beratung dar, die

zum einen in der Gründungsphase große Bedeutung hat, dann aber auch regelmäßig im Wirtschaftsbetrieb des Integrationsprojektes notwendig werden kann. Ein besonderer Aufwand entsteht i. d. R. nur durch laufende Aufwendungen. Bisher ist noch nicht im Einzelnen geregelt, wie und in welchem Umfang die finanzielle Förderung der Integrationsprojekte erfolgen soll. In § 28a SchwbAV ist nur bestimmt worden, dass Leistungen für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung einschließlich betriebswirtschaftlicher Beratung und besonderen Aufwand erbracht werden. Das ergibt sich bereits aus dem Gesetz.

Gewisse Schwierigkeiten bereitet das Verhältnis der Förderung nach § 134 SGB IX zu anderen Zuschüssen. Hierzu wird man die Auffassung vertreten müssen, dass alle Leistungen, die von Rehabilitationsträgern aufgebracht werden, nicht mit der Förderung nach § 134 SGB IX verrechnet werden dürfen. Das gilt zum einen für die Förderung i. S. d. § 19 Abs. 5 SGB IX. Soweit das Integrationsprojekt, etwa im Rahmen einer Weiterbildung (§ 133 SGB IX) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (§ 33 SGB IX) für einen Rehabilitationsträger erbringt, ist das Entgelt dafür begrifflich schon keine Förderung und kann deswegen nicht angerechnet werden. Vielmehr ist dieses Entgelt als selbst erwirtschaftet in die Bilanz einzustellen. Selbstständig neben die Förderung nach § 134 SGB IX tritt vor allem die Förderung nach den §§ 248ff. SGB III. Dasselbe gilt für die Leistungen an Arbeitgeber im Sinne des § 34 SGB III. Leistungen nach § 248 SGB III können aber nur erbracht werden, soweit ein Integrationsprojekt »als Einrichtung der beruflichen Rehabilitation« anzusehen ist. Man wird diese Voraussetzung auch als erfüllt ansehen können, wenn das Integrationsprojekt diese Aufgabe neben anderen erfüllt. Institutionell gefördert werden kann allerdings dann auch nur dieses Segment. Nach der jetzt geltenden Fassung des § 248 SGB III nicht förderungsfähig ist jedoch der Aufbau eines Angebots der behinderungsgerechten Arbeit in einem Integrationsprojekt. Hierfür kommen jedoch Leistungen an Arbeitgeber nach § 102 Abs. 3 Ziff. 3 SGB IX in Betracht. Dabei handelt es sich aber nicht um eine institutionelle Förderung, die nach Art und Umfang der Förderung nach § 248 SGB III entsprechen würde. Leistungen an Arbeitgeber werden grundsätzlich nur im Interesse einzelner behinderter Arbeitnehmer erbracht (§ 34 SGB IX). Im Schwerbehindertenrecht kann der Unterschied zur reinen institutionellen Förderung allerdings sehr gering sein (vgl. § 15 SchwbAV).

In diesem Punkt bestehen Abgrenzungsschwierigkeiten im Wesentlichen nur zwischen der Förderung nach § 134 SGB IX und den Leistungen an den schwerbehinderten Menschen bzw. an den Arbeitgeber nach § 102 Abs. 3 SGB IX.<sup>16</sup> Bei Identität des Leistungszwecks kann nur eine Form der Förderung erfolgen. Hier ist zu differenzieren. Vor allem was die Leistungen an Arbeitgeber zur Schaffung von behinderungsgerechten Arbeitsplätzen angeht (§ 102 Abs. 3 Ziff. 2 SGB IX), wird man sagen müssen, dass die Integrationsprojekte und ihre Förderung die gleichen Ziele verfolgen, sodass nur eine Förderung nach § 134 SGB IX erfolgen kann. Anders ist dies aber, wenn ein bereits bestehender Arbeitsplatz an die besonderen Bedürfnis-

14 U. ADLHOCH, Die Förderung von Integrationsunternehmen im Sinne der §§ 53a ff. SchwbG, br 2001 S. 10.

15 Vorläufige Empfehlungen der AG HFSt zur Förderung von Integrationsprojekten nach §§ 53a ff. SchwbG, br 2001/1 Beihefter S. i-IV.

16 Im Detail U. ADLHOCH (Fußn. 14) S. 11 ff.

se eines schwerbehinderten Menschen angepasst werden muss. Des Weiteren können auch die Leistungseinschränkungen bei einem schwerbehinderten Menschen so groß sein, dass in einem solchen Einzelfall neben die Projektförderung nach § 134 SGB IX Leistungen an das Integrationsprojekt als Arbeitgeber nach § 102 Abs. 3 Ziff. 2 SGB IX treten können, wenn trotz der Projektförderung außergewöhnliche Belastungen im Sinne des § 102 Abs. 3 Ziff. 2 b) SGB IX auftreten. Diese wiederum bestehen in geringerem Maße, wenn bei der Projektförderung der »besondere Aufwand« im Sinne des § 134 SGB IX bereits ausreichend berücksichtigt worden war. Selbstständig neben die Förderung des Integrationsprojekts nach § 134 SGB IX treten aber die begleitenden Hilfen im Arbeitsleben nach § 102 Abs. 3 Ziff. 1 SGB IX an den schwerbehinderten Menschen selbst. Das gilt auch für die Arbeitsassistenz nach § 102 Abs. 4 SGB IX. Bei der Prüfung, ob diese notwendig ist, sind allerdings die Arbeitsbedingungen in dem Integrationsprojekt zu berücksichtigen. Häufig dürfte es dort an der Notwendigkeit einer zusätzlichen Arbeitsassistenz fehlen. Insgesamt kann man sagen, je mehr pauschalierend die Projektförderung nach § 134 SGB IX erfolgt war, umso eher kommen zusätzliche Leistungen nach § 102 SGB IX an Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur individuellen Arbeitsplatzgestaltung in Betracht.

Die Integrationsprojekte stellen zweifellos einen Fortschritt für die Teilhabe am Arbeitsleben dar. In der psychiatrischen Versorgung ist ihre Bedeutung gleichwohl begrenzt. Die Integrationsprojekte ermöglichen nicht uneingeschränkt die praktische Umsetzung des Konzepts der Qualifizierung und Arbeit. Des Weiteren verfügen sie als Unternehmen nur über ein bestimmtes Angebot von Arbeitsplätzen, lassen sich also nur begrenzt auf den individuellen Bedarf ausrichten. Einige Nachteile der Integrationsprojekte können durch die Schaffung gemeinnütziger Leiharbeitsfirmen vermieden werden. Bei der nach § 66 SGB IX vorgesehenen Revision des Neunten Buches sollte auf eine stärkere Ausrichtung der Integrationsprojekte auf § 10 Abs. 3 SGB IX hingearbeitet werden.

## 2. Sozialhilferechtliche Förderung

In der Systematik des Gesetzes nicht leicht durchschaubar ist die Förderung einer behinderungsgerechten Beschäftigung im Sozialhilferecht. Eindeutig ist noch die Regelung des § 40 Abs. 1 Ziff. 7 BSHG. Danach gehört zu den Leistungen der Eingliederungshilfe die Ermöglichung einer Beschäftigung im Arbeitsbereich einer WfbM (§ 41 SGB IX). Zusätzlich besteht jedoch auch die Regelung des § 40 Abs. 1 Ziff. 3 BSHG. Die Ansprüche nach § 40 Abs. 1 Ziff. 3 und 7 BSHG sind an sich Ansprüche des behinderten Menschen selbst. Dabei richtet sich aber § 40 Abs. 1 Ziff. 7 BSHG nur auf die Hilfe in einer bestimmten Institution, der WfbM. Diese Einschränkung besteht für die Vorschrift des § 40 Abs. 1 Ziff. 3 BSHG nicht. Sie regelt darüber hinaus zwei Leistungskomplexe. Zur Eingliederungshilfe gehören danach alle Leistungen im Sinne des § 33 SGB IX. Da diese zumeist vorrangig von den Rehabilitationsträgern, insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit erbracht werden, wird der Träger der Sozialhilfe hier in aller Regel nicht tätig (§ 2 Abs. 1 BSHG). Damit ist der Wortlaut der Regelung des § 40 Abs. 1 Ziff. 3 BSHG aber nicht erschöpft. Vielmehr sind auch weitere Formen der Eingliederungshilfe geregelt.

Zu den Leistungen nach § 40 Abs. 1 Ziff. 3 BSHG gehören, selbstständig neben der beruflichen Rehabilitation stehend, auch »sonstige Hilfen zur Erlangung eines geeigneten Platzes im Arbeitsleben«. Bisher ist nicht geklärt, welche Reichweite

diese Vorschrift hat.<sup>17</sup> Da der geeignete Platz im Arbeitsleben in § 40 Abs. 1 Ziff. 3 BSHG neben § 33 SGB IX genannt wird, muss die Leistung über eine berufliche Rehabilitation hinausgehen. Damit muss sie zumindest auch die Ermöglichung einer behinderungsgerechten Beschäftigung zum Gegenstand haben, was auch der Wortlaut nahe legt. Demnach wird man nach § 40 Abs. 1 Ziff. 3 BSHG auch die Ausübung einer solchen Beschäftigung fördern müssen, die ähnlich wie die in einer WfbM unter geschützten Bedingungen, aber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeübt wird. Allerdings muss es sich, das ergibt sich aus Stellung und Zusammenhang der §§ 39, 40 BSHG, um eine solche Tätigkeit handeln, mit der zumindest eine Eingliederung in das Arbeitsleben angestrebt wird, ohne dass damit schon die Absicht einer beruflichen Qualifizierung verbunden sein müsste. Die Leistung nach § 40 Abs. 1 Ziff. 3 BSHG kann auch als persönliches Budget gewährt werden, da die Vorschrift einen Anspruch des behinderten Menschen selbst begründet. Der Träger der Sozialhilfe kann schon seit jeher nach den Grundsätzen des § 4 Abs. 2 BSHG bei jeder Leistung nach Ermessens Gesichtspunkten auf eine Geldleistung übergehen.

Eine Förderungspflicht besteht auch, wenn der behinderte Mensch anstelle der Inanspruchnahme einer WfbM für sich eine andere Wahl trifft. Denn unter den Voraussetzungen der §§ 9 SGB IX, 33 SGB I, 3 Abs. 2 BSHG kann er selbst mit seinen Wünschen die Form der Hilfe bestimmen. Innerhalb der Sozialhilfe ist ein Wunsch erst dann unangemessen, wenn er unverhältnismäßige Mehrkosten verursacht oder wenn er auf eine objektiv ungeeignete Hilfestellung hinausläuft.<sup>18</sup> Der Träger der Sozialhilfe entscheidet zwar über die Form der Hilfe im Rahmen seines Ermessens (§ 4 Abs. 2 BSHG). Bei der Ermessensausübung, die nach den Grundsätzen des § 39 SGB I zu erfolgen hat, ist insbesondere auch der Wunsch des Hilfesuchenden zu berücksichtigen. Damit besteht keine Möglichkeit, den behinderten Menschen auf die Inanspruchnahme der WfbM zu verweisen, wenn andere Beschäftigungsformen zur Verfügung stehen.

In § 40 Abs. 1 Ziff. 3 BSHG ist lediglich ein Rechtsanspruch des einzelnen behinderten Menschen geregelt. Diese Vorschrift ist also keine Grundlage für eine institutionelle Förderung. Allerdings wird man aus den §§ 17 SGB I, 10 Abs. 2, 93 Abs. 1 BSHG ableiten müssen, dass der Träger der Sozialhilfe auf die Schaffung anderer Beschäftigungsformen hinwirken muss, wenn sich das Konzept der WfbM für eine Behinderungsart als unzureichend erwiesen hat. In diesem Zusammenhang wird auch kritisiert, dass die Mittel aus der Ausgleichsabgabe in zu großem Umfang in die WfbM fließen, anstatt dazu beizutragen, den allgemeinen Arbeitsmarkt behinderungsgerecht umzugestalten.<sup>19</sup> Nicht verhindert werden kann, dass sich Angebote entwickeln, die in der Sache sehr der WfbM entsprechen, denn das Sozialrecht kennt bei der Teilhabe am Arbeitsleben keinen Numerus clausus der Erbringungsformen.<sup>20</sup> Es kann nur einzelne Einrichtungen, wie etwa die WfbM, bevorzugt ausgestalten. Bei allen Neuentwicklungen ist heute aber zu beach-

17 Vgl. etwa SCHELLHORN/JIRASEK/SEIPP, Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz § 40 RdNr. 31.

18 BVerwG FEVS 31 S. 221.

19 vgl. E. STORK, Klare Zuständigkeiten für die Hauptfürsorgestellen, br 1988 S. 101.

20 Demgegenüber kennt es etwa in der medizinischen Versorgung die relativ klar definierte Rehabilitationseinrichtung (§ 107 Abs. 2 SGFB V).

ten, dass Art. 137 Abs. 1 EGV bestimmt, dass eine berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegliederten Personen anzustreben ist. Diese gemeinschaftsrechtliche Grundlage hat schon zu der Neuregelung des § 41 Abs. 2 Ziff. 3 SGB IX geführt und die Aufgabenerfüllung in der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtet. Einmal mehr muss Art. 137 Abs. 1 EGV Einfluss auf die Ermessensausübung bei der

Auswahl einer Maßnahme der beruflichen Förderung durch den einzelnen behinderten Menschen wie auch bei der institutionellen Förderung haben.

**Anschrift des Verfassers**

*Marthastr. 18  
82131 Gauting*