

Vorlage Nr. 19/493-L
für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
am 07.03.2018

„Arbeitsassistenzen anhand der tatsächlichen Notwendigkeit gewähren! Antrag der Fraktion der CDU v. 19.09.2017 in der Bremischen Bürgerschaft/Landtag, Drs. 19/1240“

A. Problem

Die Fraktion der CDU hat in die Bremische Bürgerschaft / Landtag am 19.09.2017 den Antrag „Arbeitsassistenzen anhand der tatsächlichen Notwendigkeit gewähren!“ (Drs. 19/1240) eingebracht.

Die Bremische Bürgerschaft hat am 08.11.2017 beschlossen, den Antrag zur Beratung und Berichterstattung an die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zu überweisen.

Der Antrag zielt darauf ab den Senat aufzufordern, wie folgt zu handeln:

„1. die Anwendung der „Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) für die Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenz schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX“ im Land Bremen auf Ihre Rechtmäßigkeit unter Auslegung des neunten Sozialgesetzbuches und im Lichte der aktuellen Rechtsprechung zu überprüfen. Besondere Prüfpunkte sind:

a) Sicherstellung der Gewährung von Arbeitsassistenzen anhand der tatsächlich festgestellten Notwendigkeit aufgrund einer Behinderung.

b) Auftretende Probleme bei der unterschiedlichen Finanzierung und Gewährungspraxis von Arbeitsassistenzen während Ausbildung und Festanstellung und die daraus resultierenden Schwierigkeiten für schwerbehinderte Menschen.

c) Rechtskraft und Bindewirkung der oben genannten Richtlinien innerhalb der Verwaltung des Landes Bremen.

d) Reichweite und Grenze des Verwaltungsermessens bei der Gewährung von Arbeitsassistenzen, wenn eine bestimmte Notwendigkeit festgestellt wurde.

2. in Anbetracht der unter 1. festgestellten Prüfergebnisse eine eigene Verwaltungsanweisung für die Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenz schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX für die Integrationsämter im Land Bremen zu erlassen.

3. der Deputation für Arbeit, Wirtschaft und Häfen, der Deputation für Soziales, Jugend, Frauen und Integration sowie der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) bis spätestens 30. März 2018 Bericht über die Ergebnisse der Überprüfung und weiterführende Maßnahmen, insbesondere über den Erlass der Verwaltungsanweisung, zu erstatten.“

B. Lösung

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen hat sich eingehend mit dem Antrag auseinandergesetzt; in der Anlage beigefügt ist ein Bericht, dem die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung zu entnehmen sind.

C. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Der Bericht an die Bremische Bürgerschaft hat keine finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen; er ist gender-neutral.

D. Negative Mittelstandsbetroffenheit

Die Prüfung nach dem Mittelstandsförderungsgesetz hat keine qualifizierte (negative) Betroffenheit für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen ergeben.

E. Beschlussvorschlag

- 1) Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt die Vorlage sowie den Bericht des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zu dem Antrag der Fraktion der CDU vom 19.09.2017 (Drucksache 19/1240) zur Kenntnis.
- 2) Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bittet den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen um Weiterleitung des Berichts an die Bre-

mische Bürgerschaft und empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft, den Antrag der Fraktion der CDU „Arbeitsassistenzen anhand der tatsächlichen Notwendigkeit gewähren!“ (Drucksache 19/1240) vom 19.09.2017 abzulehnen.

Anlagen: Bericht zum Beschluss der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 08.11.2017: „Arbeitsassistenzen anhand der tatsächlichen Notwendigkeit gewähren!“

Bericht der staatlichen Deputation Wirtschaft, Arbeit und Häfen

I. Die Fraktion der CDU hat am 19.09.2017 folgenden Antrag gestellt:

Arbeitsassistenzen anhand der tatsächlichen Notwendigkeit gewähren! **(Drucksache 19/1240)**

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) beschreibt in Artikel 27 das Recht behinderter Menschen auf gleichberechtigte Arbeit. Dieses Recht schließt insbesondere auch die Möglichkeit ein, seinen Lebensunterhalt selbst bestreiten zu können. Ein wichtiges Instrument in der Erfüllung dieses Anspruches ist die, aus der Ausgleichsabgabe finanzierte, Arbeitsassistenz (siehe Neuntes Sozialgesetzbuch).

Für behinderte Menschen mit erheblichem Unterstützungsbedarf ist diese Assistenz eine Grundvoraussetzung zur Teilhabe am Arbeitsleben. Die Voraussetzung zur Gewährung einer Arbeitsassistenz nach § 102 Abs. 4 SGB IX ist die Feststellung der notwendigen Leistung einer arbeitsplatzbezogenen Unterstützung.

Dies bestätigt auch ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg aus dem Jahr 2011 (Az. OVG 6 B 1.09). Darin heißt es unter anderem: „Der in § 102 Abs. 4 SGB IX gewährte Anspruch ist der Höhe nach durch den Begriff der Notwendigkeit begrenzt. Notwendig in diesem Sinne sind diejenigen Kosten, die entstehen, um den Bedarf für eine Arbeitsassistenz zu decken, die – dem Zweck der Regelung entsprechend – den behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf bei der Bewältigung des beruflichen Alltags ausgleicht.“ (Rn 18).

Aus dieser Sichtweise lässt sich eine Pflicht der Integrationsämter ableiten, wonach die Arbeitsassistenz anhand tatsächlich notwendiger Bedarfe zu gewähren

ist. Der einzige begrenzende Faktor bei der Gewährung von Arbeitsassistenz ist das Vorhandensein von Mitteln aus der sogenannten Ausgleichsabgabe.

Zum Stichtag 31. Dezember 2016 beliefen sich die unverbrauchten Mittel aus der Ausgleichsabgabe in Bremen auf 5,6 Millionen Euro.

Aus der Antwort auf eine Kleine Anfrage der CDU-Bürgerschaftsfraktion (Drs. 19/1154) geht hervor, dass im Land Bremen aktuell 37 Arbeitsverhältnisse mit Arbeitsassistenzen durch das Integrationsamt gefördert werden. Davon sind 16 Arbeitsplätze bei öffentlichen und 21 Plätze bei anderen Arbeitgebern zu suchen.

Der durchschnittliche Anteil der vom Integrationsamt geförderten Stunden der Arbeitsassistenz betrug in 2016 ca. 19,35 Prozent der Gesamtarbeitszeit der Assistenznehmer. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Inanspruchnahme der Assistenzen zwischen einer Stunde (oder weniger) und bis zu 25 Stunden pro Woche schwankt. Ebenso beträgt der Anteil der Assistenz an der Arbeitszeit des schwerbehinderten Menschen bis zu 54 Prozent wenn das Integrationsamt der Kostenträger ist. Nur in einem Fall werden 100 Prozent der Arbeitszeit als Assistenzzeit angerechnet, wobei der Kostenträger hier die Agentur für Arbeit ist.

Aufgrund dieser starken Schwankungen stellt sich die Frage, wie der gesetzlichen Notwendigkeit einer Arbeitsassistenz in der Gewährungspraxis Rechnung getragen wird.

Aktuell werden Arbeitsassistenzen im Land Bremen auf „Bitten“ des Senators für Arbeit, Wirtschaft und Häfen an die Verwaltung anhand der „Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) für die Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenz schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX“ gewährt.

Diese Empfehlung gibt vor, dass von der vereinbarten Arbeitszeit regelhaft höchstens 50% der Stunden durch eine Arbeitsassistenz finanziert werden solle.

In der BIH-Empfehlung mit Stand 15. April 2014 heißt es in Punkt 2.3: „Bei einer täglichen Arbeitszeit von 8 Stunden sollte daher in der Regel ein Unterstützungsbedarf von bis zu höchstens 4 Stunden ausreichend sein. Ein darüber hinausgehender Unterstützungsbedarf muss besonders begründet werden.“

Diese Regelung und das mit ihr verbundene besondere Begründungserfordernis könnte aber der in § 102 Abs. 4 SGB IX genannten Notwendigkeit einer zu gewährenden Arbeitsassistenz widersprechen. Zurzeit sind Betroffene von der Ausübung des Verwaltungsermessens abhängig.

Ihnen steht zwar wegen der Rechtsunsicherheit der Klageweg gegen die Entscheidungen des Integrationsamtes offen, es wird dann aber erwartet, dass sie bis zur endgültigen Entscheidung ihre Assistenzen selbst aus eigener Tasche bezahlen. Das ist zutiefst ungerecht, weil sich Betroffene das Beschreiten des Klageweges deshalb kaum leisten können.

Es gilt an dieser Stelle Rechtsunsicherheiten von vorne herein zu beseitigen, um schwerbehinderte Menschen zu entlasten und bei der Aufnahme einer Beschäftigung im Sinne des Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention zu unterstützen.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf:

1. die Anwendung der „Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) für die Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenz schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX“ im Land Bremen auf Ihre Rechtmäßigkeit unter Auslegung des neunten Sozialgesetzbuches und im Lichte der aktuellen Rechtsprechung zu überprüfen. Besondere Prüfpunkte sind:

a) Sicherstellung der Gewährung von Arbeitsassistenzen anhand der tatsächlich festgestellten Notwendigkeit aufgrund einer Behinderung.

b) Auftretende Probleme bei der unterschiedlichen Finanzierung und Gewährungspraxis von Arbeitsassistenzen während Ausbildung und Festanstellung und die daraus resultierenden Schwierigkeiten für schwerbehinderte Menschen.

c) Rechtskraft und Bindewirkung der oben genannten Richtlinien innerhalb der Verwaltung des Landes Bremen.

d) Reichweite und Grenze des Verwaltungsermessens bei der Gewährung von Arbeitsassistenzen, wenn eine bestimmte Notwendigkeit festgestellt wurde.

2. in Anbetracht der unter 1. festgestellten Prüfergebnisse eine eigene Verwaltungsanweisung für die Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenz schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX für die Integrationsämter im Land Bremen zu erlassen.

3. der Deputation für Arbeit, Wirtschaft und Häfen, der Deputation für Soziales, Jugend, Frauen und Integration sowie der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) bis spätestens 30. März 2018 Bericht über die Ergebnisse der Überprüfung und weiterführende Maßnahmen, insbesondere über den Erlass der Verwaltungsanweisung, zu erstatten.“

II. Die Bremische Bürgerschaft hat am 08.11.2017 dazu folgenden Beschluss gefasst:

„Die Bürgerschaft (Landtag) überweist den Antrag zur Beratung und Berichterstattung an die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen.“

Die Angelegenheit fällt in den Geschäftsbereich des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen. Zuständig für die Gewährung von Leistungen zur Arbeitsassistenz in der Stadt Bremen ist das Integrationsamt, das als Dezernat 5 des Amtes für Ver-

sorgung und Integration Bremen (AVIB) geführt wird.¹ Das AVIB ist dem Arbeitsressort nachgeordnet.

III. Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen berichtet hierzu der Bremischen Bürgerschaft / Landtag wie folgt:

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen hat sich eingehend mit dem Antrag auseinandergesetzt. Dabei wurden insbesondere berücksichtigt:

- Gesetzesbegründung
- Äußerungen der Bundesregierung
- Rechtsprechung
- Kommentare und Literatur
- Praxis anderer Bundesländer (Umfrage der BIH aus 2017)

Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung lauten wie folgt:

1) Geltung

Die BIH-Empfehlung „für die Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenz schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX“ (Stand: 15.04.2014) gilt im Land Bremen aufgrund einer entsprechenden Anweisung der senatorischen Behörde im Rang einer Verwaltungsvorschrift. Sie ist daher vom Integrationsamt (Dezernat 5 des Amtes für Versorgung und Integration Bremen, AVIB) und dem Amt für Menschen mit Behinderung zu beachten. Eine Außenwirkung kommt den BIH-Empfehlungen nicht unmittelbar zu. Die in Anwendung der BIH Empfehlung erlangten Ergebnisse unterliegen uneingeschränkt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle.

¹ In Bremerhaven gewährt das Amt für Menschen mit Behinderung die Leistungen der Arbeitsassistenz; der Magistrat der Stadt Bremerhaven ist insoweit zur Wahrnehmung von Aufgaben des Integrationsamtes herangezogen. Was im Folgenden für die Gewährung der Leistung durch das Integrationsamt bzw. das AVIB gesagt wird, gilt gleichermaßen für das Bremerhavener Amt. Grundlage ist die Bekanntmachung über die Bestimmung einer örtlichen Fürsorgestelle und deren Heranziehung beim Vollzug von Aufgaben des Integrationsamtes nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch, dort § 1 Abs. 2 Ziff. 3.3 Buchst. f:

2) Rechtmäßigkeit

Die BIH-Empfehlung ist grundsätzlich mit höherrangigem Recht vereinbar. Insbesondere steht sie einer Gewährung von Arbeitsassistenzen gemäß der „tatsächlichen Notwendigkeit“ nicht entgegen. Daher soll die BIH-Empfehlung im Land Bremen auch künftig zur Anwendung gebracht und vom Erlass einer eigenen Verwaltungsvorschrift abgesehen werden. Eine Ausnahme ergibt sich bzgl. Ziffer. 2.8 und Ziff. 2.11 Satz 3 und 4 der BIH-Empfehlung; diese Vorgaben sind mit höherrangigem Recht nicht vereinbar. In diesen Punkten wird die BIH-Empfehlung im Land Bremen künftig nicht mehr angewendet. Mit dem Wegfall der Ziffer 2.8 der BIH-Empfehlung in der Bremer Anwendungspraxis wird es künftig keine unterschiedliche Behandlung von Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse mehr geben.

3) Ermessen

Dem Integrationsamt steht bei der Gewährung von Leistungen der Arbeitsassistenz kein Ermessen zu. Das gilt insbesondere auch hinsichtlich der Höhe der Leistung. Die vorgegebenen Stundensätze dienen lediglich der Orientierung; sie können vom Amt nur dann verbindlich festgesetzt werden, wenn zu einem solchen Stundensatz nachweislich eine den Aufgaben gewachsene Assistenzkraft im konkreten Fall gewonnen werden kann.

4) Wunsch- und Wahlrecht (§ 8 SGB IX i.V.m § 33 SGB I)

Das Amt hat bei der Entscheidung über die Leistungen und bei der Ausführung der Leistungen der Arbeitsassistenz dem Wunsch- und Wahlrecht des Betroffenen Rechnung zu tragen. Dies bedeutet nicht, dass Wünsche des Betroffenen stets zu erfüllen wären. Es verbietet sich insoweit eine schematische Behandlung in die eine oder andere Richtung. Das Amt hat die Wünsche des Betroffenen in die Leistungsprüfung einzubeziehen, im Rahmen einer Abwägung festzustellen, ob die Wünsche berechtigt bzw. angemessen sind und ihnen ggf. ganz oder teilweise zu entsprechen.

Das Wunsch- und Wahlrecht des Betroffenen ist bereits einzubeziehen, wenn bei Prüfung der „Notwendigkeit“ auf eine veränderte Organisation und Gestaltung des Arbeitsplatzes gedrungen wird, der Betroffene dies aber ausdrücklich ablehnt.

5) Überarbeitung der BIH-Empfehlung

Die BIH wird im laufenden Jahr die Empfehlung zur Arbeitsassistenz überarbeiten. Das Bremer Integrationsamt wird sich an der Überarbeitung beteiligen und die Hinweise der senatorischen Behörde in die Überarbeitung ebenso einbringen wie die Auseinandersetzung mit der aktuellen Rechtsprechung.

6) Verordnungsermächtigung

Der Umstand, dass die Bundesregierung bislang nicht von der Verordnungsermächtigung nach § 191 SGB IX Gebrauch gemacht hat, schafft im Bereich der Arbeitsassistenz Rechtsunsicherheit. Daher wird sich die senatorische Behörde für den Erlass einer Verordnung einsetzen.

7) Praxis in Bremen

Leistungen auf Arbeitsassistenz werden im Land Bremen künftig unter Beachtung der hier zusammengefasst dargestellten Rechtsauffassung erbracht.

IV. Beschlussempfehlung:

Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft, den Antrag der Fraktion der CDU abzulehnen.