

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Referat Va2
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

Ihr Zeichen	Ihr Schreiben vom	Unser Zeichen	Ansprechpartner/in	Durchwahl	Frankfurt am
	24.11.2022		Bernd Giraud Marcus Schian	- 27 - 26	06.12.2022

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts – Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zum vorliegenden Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts (RefE). Unsere Stellungnahme erfolgt aus der Perspektive der gesetzlichen und satzungsmäßigen trägerübergreifenden Aufgabenstellung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e. V. (BAR):

Das vorgesehene Gesetz kann aus unserer Sicht Teil einer notwendigen Entwicklung sein, die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben zu verbessern. Insbesondere die Zielsetzung, die Mittel der Ausgleichsabgabe auf die Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu konzentrieren, begrüßen wir ebenso wie die verschiedenen vorgesehenen Klarstellungen. Wir verbinden dies mit punktuellen Anregungen, wie die mit dem RefE verfolgten Ziele u. E. noch besser erreicht werden können. Hierbei nehmen wir die mit dem BTHG vorgenommenen Weichenstellungen besonders in den Blick.

Im Einzelnen werden begrüßt:

- die (teils zwischenzeitliche Gesetzesänderungen nachvollziehenden) Klarstellungen insbesondere in Artikel 1 Nr. 1, Nr. 4 und 5, Art. 3 und Art. 4 Nr. 2 bis 5, Art. 6 und Art. 7 Nr. 2 lit. b) RefE,
- die Neuausrichtung des „Sachverständigenbeirates Versorgungsmmedizinische Begutachtung“, seine Rolle, seine Zusammensetzung, das entsprechende Verfahren sowie insbesondere seine gesetzliche Verortung im SGB IX (Art. 1 Nr. 6 RefE),

- die Aufhebung der Deckelung des Lohnkostenzuschusses beim Budget für Arbeit (Artikel 1 Nr. 2 RefE),
- weitere Regelungen zur Konzentration der Mittel der Ausgleichsabgabe auf die Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, insbesondere
 - o Aufhebung des (allerdings bereits jetzt unter Erforderlichkeitsvorbehalt stehenden) Vermittlungsauftrags von Inklusionsbetrieben (Art. 1 Nr. 10 RefE),
 - o Finanzierung auch von Administrationskosten von aus dem Ausgleichsfonds geförderten Vorhaben (Art. 1 Nr. 8 lit. c) RefE),
- unter dem Blickwinkel der Verwaltungsvereinfachung und möglicher Beweiserleichterungen für Menschen mit Behinderungen die klarstellenden Festlegungen betreffend die Bewertung von Kausalzusammenhängen bei psychischen Gesundheitsstörungen (Art. 8 Nr. 3 RefE).

Wenn eine vierte Staffel der Ausgleichsabgabe eingeführt wird, ist es folgerichtig, den Bußgeldtatbestand des § 238 Abs. 1. Nr. 1 SGB IX abzuschaffen (Art. 1 Nr. 11 RefE).

Genehmigungsfiktion (Art. 1 Nr. 9 RefE):

Auch die vorgesehene Einführung einer Genehmigungsfiktion in § 185 Abs. 9 SGB IX-E als eine Möglichkeit für Leistungsberechtigte, erforderliche Leistungen im Falle von Verfahrensverzögerungen zeitnah zu erhalten, wird insoweit grundsätzlich begrüßt, wie damit

- Gestaltungsoptionen von Menschen mit Behinderungen erweitert und
- ihre Position im Verwaltungsverfahren insoweit der im Reha-Verwaltungsverfahren bei Trägern aus dem Bereich der Sozialversicherung (vgl. § 18 Abs. 3 bis 5, 7 SGB IX) angenähert wird.

Kritisch gesehen werden hingegen die mit der konkreten Formulierung des vorgesehenen Gesetzeswortlauts und der Begründung verbundenen Unterschiede zu den in § 18 Abs. 3 bis 5 SGB IX sowie in § 13 Abs. 3a (Sätze 5 - 7, 9) SGB V bereits gesetzlich geregelten Genehmigungsfiktionen, vor allem betreffend

- die vorgesehene Begrenzung der Genehmigungsfiktion auf bestimmte Leistungen,
- Regelungen zur Selbstbeschaffung,
- die vorgesehene Hemmung bzw. Unterbrechung der Frist bereits durch nicht näher definierte Äußerung des Integrationsamts und
- die im Vergleich zu § 18 Abs. 3 SGB IX unterschiedliche Dauer der Frist.

Diese Unterschiede reduzieren die Verständlichkeit und mithin die praktische Anwendbarkeit der Regelungen. Sie stehen zudem in einem Spannungsverhältnis zu den Zwecken einer

Genehmigungsfiktion und zu der mit dem BTHG nachhaltig bekräftigten Zielsetzung des SGB IX, das Recht der Rehabilitation und Teilhabe trägerübergreifend möglichst zu vereinfachen.

Im Einzelnen überzeugt z. B. die Begründung der hier vorgesehenen Begrenzung der Genehmigungsfiktion auf Anspruchsleistungen nach § 185 Abs. 4 und 5 SGB IX (begrenzte Mittel der Ausgleichsabgabe) nicht restlos. Denn z. B. im Bereich der DRV handelt es sich bei den nach § 18 Abs. 3 bis 5 SGB IX der Genehmigungsfiktion unterworfenen Leistungen zur Teilhabe in der Sache ebenfalls um Ermessensleistungen, deren Höhe durch das Reha-Budget begrenzt wird (§§ 13 Abs. 1 und 287b SGB VI).

U. a. aus den in § 18 SGB IX und 13 SGB V vorgesehenen Regelungen zur Selbstbeschaffung hat das Bundessozialgericht eine Begrenzung der Fiktionswirkung auf einen Kostenerstattungsanspruch abgeleitet (vgl. z. B. Urteil v. 18.06.2020, Az.: B 3 KR 14/18 R). In der Rechtsanwendung stellt sich dann die Frage, ob im Umkehrschluss mit § 185 Abs. 9 SGB IX-E ein unmittelbarer Leistungsanspruch begründet werden soll.

Die im Vergleich zu § 18 Abs. 3 SGB IX und § 13 Abs. 3a S. 2 und S. 5 SGB V in § 185 Abs. 9 SGB IX-E deutlich vereinfachte Möglichkeit, den Ablauf der Frist zu hemmen bzw. zu unterbrechen, relativiert – über die Verkomplizierung der Rechtslage hinaus – die mit einer Genehmigungsfiktion grundsätzlich verbundene stärkere Verfahrensposition von Antragstellenden erheblich.

Die im Vergleich unterschiedliche Fristdauer schließlich kann dazu führen, dass für gleiche Leistungen (Berufsbegleitung, Arbeitsassistenz) je nach materiell zuständigem Sozialleistungsträger unterschiedliche Fristen für eine Genehmigungsfiktion gelten.

Ambivalent ist insofern die vorgesehene Regelung, Anforderungen an die Bestimmtheit des Antrags als Voraussetzung einer Genehmigungsfiktion zu formulieren. Denn einerseits kann die gesetzliche Verankerung einschlägiger höchstrichterliche Rechtsprechung (zu § 13 Abs. 3a SGB V) zu mehr Rechtsklarheit beitragen. Unbeschadet der Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf die Zielsetzung der Genehmigungsfiktion steht die Rechtsanwendung andererseits aber vor der Frage, wie es zu bewerten ist, dass § 18 SGB IX keine entsprechende Voraussetzung enthält und insoweit auch (noch) keine höchstrichterliche Rechtsprechung besteht. Daraus könnte z. B. im Umkehrschluss abgeleitet werden, dass dort auch ein weniger bestimmter Antrag ausreicht, um eine Genehmigungsfiktion auszulösen.

Wir schlagen vor, in Bezug auf die aufgezeigten Unterschiede

- möglichst einheitliche allgemeine Regelungsinhalte (z. B. Dauer von Fristen, Hemmung bzw. Unterbrechung der Frist) für Genehmigungsfiktionen im Bereich der Rehabilitation und Teilhabe vorzusehen,
- diese in § 18 SGB IX zu verankern und

- lediglich notwendige Besonderheiten unter ausdrücklichem Bezug auf die allgemeinen Vorschriften gesondert zu regeln.

Abhängig vom konkreten Regelungsziel ließe sich der Vorschlag z. B. wie folgt umsetzen:

- Bei umfassender Annäherung an die Genehmigungsfiktion nach § 18 SGB IX:
Neufassung des § 185 Abs. 9 SGB IX-E wie folgt:
„§ 18 gilt sinngemäß auch für Anträge auf Leistungen der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben einschließlich der Leistungen nach Absatz 4 und Absatz 5.“
- Bei Beibehaltung (nur) des Regelungsziels, die Genehmigungsfiktion auf die Anspruchsleistungen nach § 185 Abs. 4 und Abs 5 SGB IX zu begrenzen:
„§ 18 gilt sinngemäß für Anträge auf Leistungen nach Absatz 4 und Absatz 5.“

Ausführungen betreffend die Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber in der Begründung zu Art. 1 Nr. 7 RefE auf S. 20, letzter Absatz RefE:

Soweit die Entwurfsbegründung trägerübergreifende Aspekte des Auftrags der Einheitlichen Ansprechstellen nach § 185a SGB IX behauptet, ist zunächst festzuhalten, dass der Wortlaut dieser Vorschrift ausdrücklich zwar die Trägerunabhängigkeit der Einheitlichen Ansprechstellen hervorhebt, einen trägerübergreifenden Auftrag als solchen aber jedenfalls nicht ausdrücklich formuliert. Insofern sorgt der Begründungstext an dieser Stelle eher für Unklarheit an Stelle von Klarheit. Denn nach einem solchen Verständnis würden Leistungserbringer die den Reha-Trägern obliegende Verantwortung für trägerübergreifende Zusammenarbeit (vgl. z. B. § 39 Abs. 1 S. 1 SGB IX) ganz oder teilweise übernehmen.

Im Einzelnen noch ungeklärt ist auch das Verhältnis der von nur einem Sozialleistungsträger beauftragten Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber (Leistungserbringer) zu den Ansprechstellen der Sozialleistungsträger nach § 12 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 und 3 SGB IX. Dessen ungeachtet bietet es sich in der Sache jedenfalls an, Verknüpfungen zu den letztgenannten Ansprechstellen im Blick zu behalten und in der Praxis hierzu bestehende trägerübergreifend ausgerichtete Angebote zu nutzen (Ansprechstellenverzeichnis, www.ansprechstellen.de).

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf den Wortlaut des trägerübergreifend verbindlichen und abweichungsfesten § 14 SGB IX ist zudem die Formulierung missverständlich, die einheitlichen Ansprechstellen würden Zuständigkeiten „klären“, jedenfalls soweit sich dies auf Leistungen zur Teilhabe bezieht. Denn eine für das Verwaltungsverfahren verbindliche Klärung der Zuständigkeit für Leistungen zur Teilhabe kann nur im gesetzlich vorgegebenen Rahmen durch die Reha-Träger erfolgen. Selbstverständlich aber ist jede Unterstützung, den voraussichtlich materiell zuständigen Reha- bzw. Sozialleistungsträger noch vor Antragstellung zu identifizieren, eine Erleichterung für Arbeitgeber und wird deshalb ausdrücklich begrüßt.

Wir schlagen vor, die Gesetzesbegründung im letzten Absatz auf S. 20 des RefE wie folgt anzupassend bzw. zu ergänzen:

- Streichung der Worte „und trägerübergreifend“ im zweiten Satz
- Einfügung eines neuen vierten Satzes:
„Dabei nutzen sie auch die Informationsangebote der Ansprechstellen nach § 12 SGB IX (vgl. auch www.ansprechstellen.de).“
- Umformulierung des dritten Satzes:
„...entschieden haben, unterstützen die Einheitlichen Ansprechstellen den Arbeitgeber, vor Antragstellung den voraussichtlich zuständigen Leistungsträger zu identifizieren, und begleiten sowie entlasten den Arbeitgeber im weiteren Verfahren bis zur Antragstellung...“

Freundliche Grüße

Prof. Dr. Helga Seel
Die Geschäftsführerin