

Stellungnahme der Fachverbände zu den Vorschlägen des BMAS zum „Behinderungsbegriff“ im Rahmen der Fachexperten-AG am 10.07.2015 (Top 3)

I. Vorbemerkung

Das neue Teilhaberecht benötigt einen neuen Behinderungsbegriff, der den Bestimmungen der Behindertenrechtskonvention entspricht. Gleichzeitig wird darüber diskutiert, den leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe neu zu definieren.

Grundsätzlich begrüßen die Fachverbände diese Überlegungen. Von entscheidender Bedeutung ist es, dass bisher leistungsberechtigte Personen durch eine Neu-Definition des Behinderungsbegriffs im SGB IX bzw. des leistungsberechtigten Personenkreises der Eingliederungshilfe nicht von Leistungen ausgeschlossen werden. Die bisherige Praxis zeigt, dass die Personen, die bisher Leistungen in Anspruch nehmen, diese auch dringend benötigen.

Deshalb ist in den Abschlussbericht aufgenommen worden, dass weder mit der Neudefinition des Behinderungsbegriffs im SGB IX noch mit der Neudefinition des leistungsberechtigten Personenkreises in der Eingliederungshilfe-neu eine Einschränkung des Personenkreises verbunden sein soll.

In der Vorlage zu Top 3 findet sich dieser wichtige Hinweis jedoch leider nicht. Die Fachverbände fordern das BMAS daher auf, bei einer Neudefinition beider Ebenen eine Einschränkung des Personenkreises zu verhindern. Insbesondere durch die Neudefinition des leistungsberechtigten Personenkreises der Eingliederungshilfe darf es nicht – auch nicht unbeabsichtigt – zu einer Einengung des Personenkreises kommen.

II. Neuer Behinderungsbegriff im 1. Teil des SGB IX

a) UN-BRK als Grundlage

Grundlage eines neuen Behinderungsbegriffs muss die UN-BRK sein. Nach Art. 1 der UN-BRK gilt: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“



Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V.

Karlstraße 40
79104 Freiburg
Telefon 0761 200-301
Telefax 0761 200-666
cbp@caritas.de



Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.

Leipziger Platz 15
10117 Berlin
Telefon 030 206411-0
Telefax 030 206411-204
bundesvereinigung@lebenshilfe.de



Bundesverband anthroposophisches Sozialwesen e.V.

Schloßstraße 9
61209 Echzell-Bingenheim
Telefon 06035 81-190
Telefax 06035 81-217
bundesverband@anthropoi.de



Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e.V.

Invalidenstr. 29
10115 Berlin
Telefon 030 83001-270
Telefax 030 83001-275
info@beb-ev.de



Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V.

Brehmstraße 5-7
40239 Düsseldorf
Telefon 0211 64004-0
Telefax 0211 64004-20
info@bvkm.de

Diese Definition beinhaltet:

1. eine Zeitkomponente („langfristige Beeinträchtigung“),
2. die Bezugnahme auf eine Schädigung bzw. Funktionseinschränkung bei bestehendem Gesundheitsproblem als notwendigem Element („körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigung“),
3. das nachteilige Wirken von Barrieren („Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren“) und
4. eine Zielbestimmung („volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft“), die auf die selbstbestimmten Aktivitäts- und Teilhabemöglichkeiten jeder Bürgerin / jedes Bürgers zielt.

Diese Elemente müssen daher zukünftig Bestandteile der gesetzlichen Definition von Behinderung sein.

b) Aktuelle Bestimmung im SGB IX

Die heutige Bestimmung in § 2 Abs. 1 SGB IX nimmt bereits auf einige Aspekte Bezug: „Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist. [...]“

Während die Zeitkomponente und die Bezugnahme auf eine Schädigung bzw. Funktionseinschränkung sowie die Teilhabeeinschränkungen angesprochen sind, fehlt die Bezugnahme auf die verschiedenen Barrieren völlig. Zudem scheint in der Formulierung durch das Wort „daher“ das veraltete Krankheitsfolgenkonzept der ICIDH (Vorläufer der ICF) auf.

c) Zukünftige Festlegung des Behinderungsbegriffs im 1. Teil des SGB IX (Punkt 3.1, 3.2. der Vorlage, S. 2)

Grundsätzlich halten es die Fachverbände für sinnvoll, den im BGG verwendeten Behinderungsbegriff auch dem SGB IX zugrunde zu legen. Jedoch ist die bisher vorgeschlagene Definition nach Auffassung der Fachverbände noch nicht ausreichend.

Zum einen fehlt die qualifizierte Bestimmung des Begriffs Teilhabe (volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe).

Zum anderen enthält die bisher gewählte Formulierung „in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren“ eine möglicherweise problematische Engführung. Es sollte daher auch diesbezüglich auf die Formulierung der UN-BRK („in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren“) zurückgegriffen werden. Nur so wird gewährleistet, dass alle Kontextfaktoren angemessen Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus fehlt in der vorgeschlagenen Definition die drohende Behinderung, die auch bisher im SGB IX und SGB XII verankert und von großer Bedeutung ist.

Die Fachverbände schlagen dementsprechend in Weiterentwicklung des vom BMAS gemachten Vorschlags folgende Definition des Behinderungsbegriffs im SGB IX vor:

- (1) Menschen mit Behinderung im Sinne dieses Gesetzes sind Menschen, die eine langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.
- (2) Eine Behinderung droht, wenn die Teilhabe einschränkung nach fachlicher Erkenntnis zu erwarten ist.

III. Definition des leistungsberechtigten Personenkreises der Eingliederungshilfe-neu (zu Punkt 2.2 und 3.4 der Vorlage, S. 2 und 3)

Die Fachverbände stimmen mit dem BMAS grundsätzlich darin überein, dass es – wie bisher – neben der Definition des Behinderungsbegriffs im SGB IX auch eine Definition des leistungsberechtigten Personenkreises der Eingliederungshilfe-neu geben muss.

Wie bereits ausgeführt, darf eine Neudefinition jedoch nicht zu einer Einengung des bisher leistungsberechtigten Personenkreises führen (siehe I.). Die Fachverbände haben erhebliche Zweifel daran, dass die vom BMAS vorgeschlagene Definition dieser notwendigen Prämisse Rechnung trägt.

a) Vorschlag des BMAS

Nach Vorstellung des BMAS sollen nur die Menschen mit Behinderung Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten, bei denen eine wesentliche Teilhabebeeinträchtigung vorliegt.

Voraussetzung für eine wesentliche Teilhabebeeinträchtigung soll sein:

- Bestehen eines personellen oder technischen Unterstützungsbedarfs
- in bestimmten ICF-orientierten Lebensbereichen
- in erheblichem Umfang
- für voraussichtlich länger als sechs Monate

Als ICF-Bereiche werden benannt:

Selbstversorgung, häusliches Leben, Mobilität, Orientierung und interpersonelle Interaktion (Erweiterung bei Kindern/Jugendlichen um Lernen und Wissensanwendung und Kommunikation).

Das „erhebliche Maß“ soll in einer Rechtsverordnung näher bestimmt werden. Geplant ist hierfür, dass ein „erhebliches Maß“ anzunehmen sei, wenn die Ausführung von Aktivitäten in mindestens zwei Lebensbereichen nur mit hoher personeller oder technischer Unterstützung möglich sei.

b) Kritik der Fachverbände

Die Kritik der Fachverbände richtet sich insbesondere gegen die Merkmale „bestimmte ICF-orientierte Lebensbereiche“ und „erheblicher Umfang“.

aa) Alle Aktivitäts- und Teilhabebereiche der ICF müssen erfasst werden (Punkt 3.4 a)

Nach Auffassung der Fachverbände ist die Vorlage des BMAS so zu verstehen, dass nicht alle Aktivitäts- und Teilhabebereiche der ICF erfasst werden, sondern nur die speziell aufgelisteten Bereiche. Hierfür spricht insbesondere, dass für Kinder und Jugendliche noch weitere ICF-Bereiche benannt worden sind. Dies wäre nicht nötig, wenn nach dem Konzept des BMAS auch für Erwachsene alle Bereiche und damit auch die für Kinder und Jugendliche separat benannten Bereiche Geltung beanspruchen würden.

Diese Einschränkung auf einzelne ICF-orientierte Lebensbereiche ist nach Auffassung der Fachverbände nicht sachgerecht. Die Auflistung des BMAS umfasst beispielsweise so wichtige Bereiche der Sozialen Teilhabe wie Freizeit, Kultur und Politik bzw. Kommunikation (zumindest für Erwachsene) nicht. Ebenso nicht erfasst sind die Bereiche „Lernen und Wissensanwendung“ (zumindest bei Erwachsenen) und „allgemeine Aufgaben und Anforderungen“, in denen insbesondere bei Menschen mit geistiger Behinderung die Teilhabe eingeschränkt ist. Die einschränkende Aufzählung der Lebensbereiche könnte daher dazu führen, bestimmten Menschen mit Behinderung den Zugang zu den Leistungen der Eingliederungshilfe zu verwehren, obwohl sie für eine gleichberechtigte Teilhabe hierauf angewiesen sind. Die Einschränkung auf bestimmte Lebensbereiche wird daher entschieden abgelehnt.

Darüber hinaus steht diese Aufzählung auch im Widerspruch zur Vorlage des BMAS zum Top 5 (Soziale Teilhabe), in der im Bereich der Assistenzleistung insbesondere die Lebensbereiche Freizeit und Kultur aufgeführt werden (S. 3 und 7 der Vorlage zu Top 5). Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Lebensbereiche bei der Bestimmung des leistungsberechtigten Personenkreises und damit des Zugangs zu den Leistungen der Eingliederungshilfe keine Rolle spielen sollen, aber gleichzeitig für Personen, für die der Zugang zum System aufgrund von Einschränkungen in anderen Bereichen eröffnet worden ist, ein Unterstützungsbedarf in diesem Bereich konkrete Leistungen der Eingliederungshilfe begründen soll. Dieser Widerspruch muss nach Auffassung der Fachverbände dringend aufgelöst werden.

Einzigster Weg hierfür ist die Aufnahme aller „allgemeinen Aktivitäts- und Teilhabebereiche“ der ICF, dementsprechend also aller neun Kategorien (fünf Aktivitäts- und vier Teilhabebereiche):

(Aktivitäten)

1. **Lernen und Wissensanwendung (z. B. elementares Lernen wie Schreiben und Rechnen, Anwendung von Erlerntem, Denken, Probleme lösen, Entscheidungen treffen etc.);**
2. **Allgemeine Aufgaben und Anforderungen (z. B. tägliche Routine durchführen wie Tagesstrukturierung, Umgang mit Stress);**
3. **Kommunikation (z. B. Sprechen, Hören, Körpersprache);**

4. Mobilität (z. B. Körperposition verändern, Gegenstände tragen, Gehen und Fortbewegen, Gebrauch von Transportmitteln);
5. Selbstversorgung (z. B. Körperpflege, Toilettenbenutzung, sich kleiden, Essen/Trinken, Sorge um die eigene Gesundheit);

(Teilhabe)

6. Häusliches Leben (z. B. Einkaufen, Kochen, Wäsche waschen);
7. Interpersonelle Interaktionen und **Beziehungen** (z. B. Eltern-Kind-Beziehungen, Sexualbeziehungen, informelle Beziehungen);
8. **Bedeutende Lebensbereiche (z. B. Erziehung, Bildung, Arbeit);**
9. **Gemeinschafts-, soziales und staatsbürgerliches Leben (z. B. Freizeit, Kultur, politisches Leben).**

Auch wenn für den Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben nach Meinung des BMAS eine eigene Definition des leistungsberechtigten Personenkreises benötigt wird, ist es zwingend erforderlich, diesen bedeutenden Lebensbereich (Arbeit) für den generellen Zugang zu den Leistungen der Eingliederungshilfe miteinzubeziehen. Ohne diese Einbeziehung könnte es zu einer nicht zu rechtfertigenden Einschränkung des Personenkreises kommen, da Menschen mit Behinderung, die heute Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, in der Regel auch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Anspruch nehmen. Würde dieser bedeutende Lebensbereich, in dem in der Regel Unterstützungsbedarf besteht, im Rahmen des BMAS-Konzepts nicht zu einem der beiden benötigten Lebensbereiche (siehe bb) gehören, würde der Zugang zu den Leistungen der Eingliederungshilfe erheblich erschwert.

bb) Maßstab „erheblicher Umfang“ (Punkt 3.4 a und b)

Nach Auffassung des BMAS soll der Maßstab „erheblicher Umfang an personellem und technischem Unterstützungsbedarf“ und seine geplante Ausgestaltung in einer Rechtsverordnung das bisherige Wesentlichkeitskriterium ablösen.

(1) Ungeeignetheit der Ausgestaltung des Maßstabes

Die Fachverbände haben allerdings erhebliche Zweifel daran, dass dieser Maßstab geeignet ist, der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, den leistungsberechtigten Personenkreis nicht zu verengen.

Da der Maßstab bisher für Zweifelsfälle Anwendung gefunden hat, bleibt aus Sicht der Fachverbände offen, ob der Maßstab für einen grundsätzlichen Zugang geeignet ist.

Die Beschreibung des BMAS und der Hinweis darauf, dass sich dieser Maßstab in „Anlehnung an die Praxis“ ergebe, verwundert insbesondere deshalb, weil das BMAS im Abschlussbericht noch selbst darauf hingewiesen hat, dass der bisherige Behinderungsbegriff in der Eingliederungshilfe, der derzeit den Zugang zu den Leistungen der Eingliederungshilfe eröffnet, in der Praxis nicht einheitlich angewendet würde (Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz, Teil A, Punkt 2.1, Handlungsbedarf, S. 15).

Darüber hinaus ist bereits nicht ersichtlich, wann von einem „hohen“ Unterstützungsbedarf ausgegangen werden soll. Kriterien für eine rechtssichere Unterscheidung zwischen „hohem“ und „nicht hohem“ Unterstützungsbedarf werden nicht benannt und sind bisher nicht ersichtlich.

Auch ist keine nachvollziehbare, sachgerechte Begründung benannt worden, warum der Unterstützungsbedarf in mindestens zwei Lebensbereichen bestehen müsse. Die Fachverbände weisen in diesem Zusammenhang nachdrücklich darauf hin, dass es unter Diskriminierungsgesichtspunkten nicht hingenommen werden kann, dass Personen, die sich hinsichtlich ihrer Teilhabe unüberwindlichen Barrieren in einem Aktivitäts- oder Teilhabebereich gegenübersehen, keine Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten sollen, obwohl nur dadurch ihre Teilhabe gesichert werden kann.

(2) Mögliche anderweitige Ausgestaltung des Maßstabes

Um eine Einengung des Personenkreises zu verhindern, ist es daher notwendig, den Maßstab „erheblicher Umfang“ als Ersatz der Wesentlichkeitsschwelle anderweitig zu bestimmen.

Eine Möglichkeit könnte beispielsweise sein, entweder einen personellen oder technischen Unterstützungsbedarf in mindestens zwei Lebensbereichen oder einen hohen personellen oder technischen Unterstützungsbedarf in einem Lebensbereich als Kriterien zur Ausgestaltung des Merkmals „erheblicher Umfang“ heranzuziehen. Hierbei wären allerdings Kriterien zur Bestimmung des Merkmals „Hoher Unterstützungsbedarf“ näher zu regeln (s. o.).

cc) Ermessensleistung (vgl. § 53 Abs. 1 S. 2 SGB XII)

Wie auch im geltenden Recht muss es auch weiterhin möglich sein, Leistungen der Eingliederungshilfe als Ermessensleistung gewähren.

dd) Drohende Behinderung muss aufgenommen werden

Darüber hinaus fehlt bisher auch in diesem Zusammenhang die Aufnahme von Personen mit einer drohenden Behinderung, die nach geltendem Recht gem. § 53 Abs. 1 und 2 SGB XII leistungsberechtigt sind.

ee) Zugang zu den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (Punkt 3.4 c)

Der Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben muss weiterhin nach den Voraussetzungen des § 136 SGB IX erfolgen. Entscheidend muss es demnach darauf ankommen, dass der Mensch mit Behinderung wegen Art oder Schwere seiner Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden kann. Die Fiktion der vollen Erwerbsminderung bei Werkstattbeschäftigung nach § 43 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 SGB VI muss dringend erhalten bleiben bzw. um die geplante Teilhabe am Arbeitsleben in Form der Beschäftigung bei „anderen Anbietern“ erweitert werden, um eine unzulässige Einengung des Personenkreises zu vermeiden.

Die Fachverbände finden es höchst problematisch, dass das BMAS weiterhin am „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ als Zugangsvoraussetzung für die Teilhabe am Arbeitsleben festhält.

Bielefeld/Berlin, den 1. September 2015