

**Stellungnahme des
Forums behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ)
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der
Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen
(Bundesteilhabegesetz – BTHG)**

Diskussionsstand des Gesetzentwurfs: 26. April 2016

Bearbeitungsstand: 17. Mai 2016

I.	Einleitung	3
II.	Über die Arbeit mit dieser Stellungnahme	3
III.	Bearbeitungsstand der Stellungnahme des FbJJ	3
IV.	Anmerkungen zu einzelnen Themenschwerpunkten	4
1.	Wunsch- und Wahlrecht.....	4
2.	Ausdrückliches Bekenntnis zur UN-Behindertenrechtskonvention.....	6
3.	Gemeinsame Leistungserbringung, § 116 Abs. 2 SGB IX RefE	7
4.	Unzureichende Verbesserung bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen	9
5.	Behinderungsbegriff.....	16
6.	Fehlen der Persönlichen Assistenz als Leistungsform.....	20
7.	Persönliches Budget	22
8.	Unabhängige Teilhabeberatung.....	23
9.	Leistungen zur Teilhabe an Bildung.....	25
10.	Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben.....	31
11.	Unzureichende Öffnung des allgemeinen Arbeitsmarktes	33
12.	Fehlende Weiterentwicklung der Unterstützten Beschäftigung	36
13.	Unzureichende Regelung des ‚Budgets für Arbeit‘.....	37
14.	Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Inklusionsprojekte	40
15.	Beibehaltung der Regelungen für die Aufnahme und Beschäftigung in der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM)	41
16.	Regelung für die ‚Anderen Leistungsanbieter‘	43
17.	Ungenügende Regelung der Unterstützungsleistungen.....	43
17.	Schnittstelle zur Hilfe zur Pflege	47
19.	Leistungseinschränkungen im Bereich der Eingliederungshilfe	48
20.	Schwächung des SGB IX als Verfahrens- und Leistungsrecht	50
21.	Nichtberücksichtigung der Blindenhilfe	51
22.	Verweigerung eines Teilhabegeldes	52
23.	Leistungsausschluss von Ausländerinnen und Ausländern sowie Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.....	53
V.	Schlussbemerkung	54

I. Einleitung

Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) nimmt nachfolgend zu ausgewählten Themenkomplexen des Referentenentwurfs des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) für ein neues Bundesteilhabegesetz (BTHG) Stellung.

Angesichts des sehr kurzen Zeitfensters für die Vorlage einer Stellungnahme verzichtet das FbJJ darauf, sich mit sämtlichen einzelnen Vorschriften des Entwurfs im Detail auseinanderzusetzen.

II. Über die Arbeit mit dieser Stellungnahme

Aufgrund der Komplexität der Materie und des Umfangs des Referentenentwurfs einerseits sowie des geringen Zeitfensters bis zur geplanten Verabschiedung andererseits möchte das FbJJ die Arbeit mit dieser Stellungnahme dadurch erleichtern, dass zu Beginn eines jeden Abschnitts der Stellungnahme die jeweiligen Kritikpunkte und Forderungen des FbJJ in Leitsätzen vorangestellt werden, um den Leserinnen und Lesern einen schnellen Überblick über die Positionen des FbJJ zu vermitteln.

III. Bearbeitungsstand der Stellungnahme des FbJJ

Die vorliegende Stellungnahme basiert auf dem Referentenentwurf des BMAS vom 26. April 2016. In die Stellungnahmen sind alle Informationen bis zum Stand 17. Mai 2016 eingegangen.

IV. Anmerkungen zu einzelnen Themenschwerpunkten

1. Wunsch- und Wahlrecht

Das FbJJ kritisiert

- eine Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts für das Recht der Eingliederungshilfe durch einen Mehrkostenvorbehalt (§ 104 SGB IX RefE),
- die Regelung des § 124 Abs. 1 Satz 2 SGB IX RefE wegen der de facto - Beschränkung der Auswahl der Leistungserbringer auf das untere Drittel der Kosten der Leistungserbringung zu Lasten der Qualität der Leistung für die Betroffenen,
- die Aushöhlung der individualisierten Leistungserbringung

Das FbJJ fordert

- den Wegfall des Mehrkostenvorbehalts,
- die Beibehaltung und Stärkung des Vorrangs der quasi-ambulanten Leistungserbringung gegenüber einer stationären oder quasi-stationären Versorgung („Vorrang inklusiver Wohnformen“),
- eine Neufassung der Bestimmung zur wirtschaftlichen Leistungserbringung und zur Vergleichbarkeit verschiedener Leistungen,
- die Orientierung der Zumutbarkeitsprüfung an den Kriterien der UN-BRK.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit von Wünschen muss es darum gehen, dass die Eignung der ausgewählten Alternative im Vordergrund steht und nicht die Kosten der Maßnahme. Eine gewählte Unterstützungsleistung kann auch unter wirtschaftlichen Aspekten die beste sein, obwohl sie nicht die kostengünstigste ist. Die Umsetzung dieses Prinzips ist erforderlich, um der in Art. 4 UN-BRK eingegangenen Verpflichtung Rechnung zu tragen, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Ein Kostenvorbehalt für wirtschaftlich erbrachte Leistungen entspricht diesen Anforderungen der UN-BRK nicht.

Im Gegensatz zu § 8 SGB IX RefE, der die berechtigten Wünsche in den Vordergrund stellt, ist das Wunsch- und Wahlrecht in der Eingliederungshilfe auf die „angemessenen“ Wünsche (§ 104 Abs. 2 Satz 1 SGB IX RefE) beschränkt. In Satz 2 wird sodann bestimmt, wann Wünsche nicht angemessen sind, nämlich wenn sie einem Kostenvergleich mit der „vergleichbare[n] Leistung von Leistungserbringern, mit denen eine Vereinbarung nach Kapitel 8 besteht“ nicht standhalten. Hierdurch

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

wird die Frage der Kosten zum vorrangigen Auswahlkriterium. Ein echtes Wahlrecht zwischen unterschiedlich geeigneten Alternativen mit unterschiedlichen Kosten wird suspendiert. Verschärft wird die Regelung durch die Vorgaben zur Auswahl der zum Abschluss einer Vereinbarung „geeigneten Leistungserbringer“ gem. § 124 SGB IX RefE. Dort findet sich die Vorgabe, dass nur der Leistungserbringer „geeignet“ zum Abschluss einer Vereinbarung ist, der „im Vergleich mit der Vergütung vergleichbarer Einrichtungen im unteren Drittel liegt“ (§ 124 Abs. 1 Satz 2 SGB IX RefE). Dies bedeutet wegen des Vergleichs in § 104 Abs. 2 Satz 1 SGB IX RefE zugleich, dass die gewählte Alternative regelmäßig nur noch dann „angemessen“ sein wird, wenn sie im unteren Drittel der Vergütung liegt. Dieses untere Drittel wird mit jedem Abschluss einer Vereinbarung weiter nach unten abgesenkt. Eine solche sukzessive Absenkung muss dazu führen, dass für die Mehrzahl der Leistungserbringer keine kostendeckende Leistungserbringung mehr möglich ist und zu befürchten steht, dass die Leistungen zulasten behinderter Menschen eingeschränkt werden. Diese deutliche Verschlechterung gegenüber der derzeitigen Rechtslage führt mittelfristig zu einer qualitativen Negativauslese und Konzentration auf große Leistungserbringer.

Zudem wird das Gebot der individuellen Leistungserbringung verletzt, wenn für die vergleichbaren Leistungen im Rahmenvertrag nach § 125 SGB IX RefE für Gruppen von Leistungsberechtigten Leistungspauschalen für die zu erbringenden Leistungen vereinbart wurden. Damit wird die gewünschte Leistung mit einem Durchschnittswert eines Leistungserbringers verglichen, der die Besonderheiten des Einzelfalls gerade nicht berücksichtigt. Für die Anwendung des Individualisierungsprinzips bleibt dann kein Raum mehr, da nur noch eine Leistungserbringung mit pauschalen Vergütungen als kostengünstigste Alternative gewählt werden kann.

Weiter problematisch erscheint, dass durch die Aufhebung der Trennung von stationärer, teilstationärer oder ambulanter Leistungserbringung zu befürchten ist, dass auch sog. Assistenzleistungen nach § 78 SGB IX RefE in einer stationären Wohnform bzw. in der neu verankerten gemeinschaftlichen Wohnform mit Assistenzleistungen in einer eigenen häuslichen Umgebung verglichen werden und nur die kostengünstigste Alternative gewählt werden kann. Da es stationäre Behinderteneinrichtungen, Wohngruppen, Heime und Anstalten faktisch weiter geben wird, darf ein solcher Kostenvergleich zwischen diesen unterschiedlichen Arten von Leistungen nicht stattfinden, da er das Verbot der Verweisung auf Sondereinrichtungen in Art. 19 UN-BRK verletzt. Der in der Gesetzesbegründung insoweit enthaltene Klarstellung zur Vergleichbarkeit muss in der Formulierung des Gesetzestextes Rechnung getragen werden, da ansonsten die Betroffenen in der Praxis häufig mit der falschen Auslegung seitens der Kostenträger konfrontiert sein werden. Zudem ist in § 104 SGB IX RefE ein Vorrang inklusiver Wohnformen zu verankern.

Soweit § 104 Abs. 2 SGB IX RefE zumindest – ähnlich wie bisher in § 13 SGB XII - das Korrektiv der Zumutbarkeit vorsieht, ist völlig unklar, welche Rolle dabei den neu eingeführten Kriterien „Verhältnisse des Sozialraumes“ sowie „eigene Kräfte und Mittel“ zukommen soll. Es steht zu befürchten, dass Kostenträger diese Kriterien für die Verweigerung inklusiver Wohnformen (z. B. „da keine nachbarschaftlichen Verbindungen vorhanden sind“) oder zur Leistungskürzung (z. B.. „weil nachbarschaftliche Verbindungen da sind“) nutzen werden. Hier entsteht Rechtsunsicherheit. Es ist vielmehr zu verankern, dass die Entscheidung über die Zumutbarkeit sich am Recht auf Selbstbestimmung und an den Grundsätzen der UN-BRK orientieren muss.

2. Ausdrückliches Bekenntnis zur UN-Behindertenrechtskonvention

Das FbJJ kritisiert,

- dass der Referentenentwurf außerhalb der Begründung der einzelnen Vorschriften keine ausdrückliche Bezugnahme auf die UN-BRK enthält.

Das FbJJ fordert,

- dass in § 1 SGB IX RefE eine ausdrückliche Bezugnahme auf die UN-BRK eingefügt und deren Umsetzung als eines der wesentlichen Ziele des Gesetzes aufgeführt wird.

Die Frage, ob mit dem neuen Bundesteilhabegesetz in tatsächlicher Hinsicht eine Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung erreicht wird oder nicht, richtet sich nach den Maßstäben der UN-BRK. Ausweislich der Begründung nimmt der Referentenentwurf an vielen Stellen ausdrücklich Bezug auf diese Konvention. Es mag an vielen Stellen streitig sein, ob man die im Referentenentwurf häufig geäußerte Auffassung teilen kann, mit diesem Entwurf würden die Vorgaben der UN-BRK umgesetzt. Festzuhalten ist aber, dass auch der Referentenentwurf der UN-BRK einen sehr hohen Stellenwert beimisst und deren Vorgaben zumindest berücksichtigt.

Aufgrund der zentralen Bedeutung der UN-BRK für die Behindertenpolitik in Deutschland und aufgrund ihres besonderen Charakters als Menschenrechtsdokument muss bereits zu Beginn des SGB IX RefE eine entsprechende Bezugnahme ebenso eingefügt werden wie eine Formulierung, dass die Umsetzung der UN-BRK zu den wesentlichen Zielen des SGB IX RefE gehört.

3. Gemeinsame Leistungserbringung, § 116 Abs. 2 SGB IX RefE

Das FbJJ kritisiert

- die in § 116 Abs. 2 SGB IX RefE vorgesehene Möglichkeit, insbesondere Assistenzleistungen für mehrere Leistungsberechtigte ohne deren Zustimmung zusammenzuführen („Zwangspoolen“), da diese Zusammenlegung für die Betroffenen mit einem unzulässigen Verlust an Selbstbestimmung und persönlicher Autonomie verbunden ist.

Das FbJJ fordert,

- dass eine Zusammenlegung von Teilhabeleistungen – insbesondere soweit Leistungen zur Assistenz gem. § 113 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX RefE betroffen sind - nur mit ausdrücklicher Zustimmung der hiervon betroffenen Leistungsberechtigten erfolgen darf und
- diese Zustimmung widerrufen werden kann.

In § 116 Abs. 2 SGB IX RefE sieht der Entwurf die Möglichkeit vor, insbesondere sog. Assistenzleistungen für mehrere Leistungsberechtigte ohne deren Zustimmung gemeinsam erbringen zu können.

Durch eine Zusammenlegung wird die persönliche Erbringung der Unterstützungsleistung in einem 1:1-Verhältnis unmöglich. Die Betroffenen müssen dann auf Assistenzkräfte zurückgreifen, die sie sich mit anderen Leistungsberechtigten teilen müssen. Damit handelt es sich nicht mehr um ‚Persönliche Assistenz‘ – wie es das FbJJ als Leistungsform definiert hat – sondern um fremdbestimmte Unterstützungsleistungen. Damit wird der Anspruch in Art. 19 UN-BRK, der ausdrücklich ‚Persönliche Assistenz‘ als Anspruch formuliert, verletzt. Persönliche Assistenz ist nicht gleichbedeutend mit nur pflegerischer Unterstützungsleistung oder mit Handreichungen durch eine beliebige Person, sondern Persönliche Assistenz setzt ein besonderes Nähe- und Vertrauensverhältnis zwischen der Assistenzkraft und der behinderten Person voraus. Das muss insbesondere bei Unterstützungsleistungen im Feld der Privat- oder Intimsphäre gelten. Eine solche Zusammenlegung der Leistungserbringung ohne Zustimmung der Leistungsberechtigten verletzt das Recht auf Selbstbestimmung behinderter Menschen erheblich.

Zudem dürfte die gemeinsame Leistungserbringung eine räumliche Zusammenlegung der Betroffenen erfordern, die dem Recht auf freie Wahl von Wohnort und -form gem. Art. 19 UN-BRK eklatant widerspricht. Es besteht die Gefahr der erneuten Schaffung von Formen zwangsweisen, institutionalisierten Wohnens unter der Falsch-Etikettierung „Inklusion“.

Zu einer selbstbestimmten Lebensführung gehört außerdem auch die Entscheidungskompetenz der betroffenen Person für ihre persönliche Tagesplanung.

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

Bei einer Zusammenlegung von Assistenzleistungen ist die Entscheidung über den Zeitpunkt der Leistungserbringung nicht mehr gewährleistet. Damit kann die leistungsberechtigte Person nicht mehr frei entscheiden, wann sie aufstehen oder ins Bett gehen möchte, wann sie kochen oder essen will, wann und wo sie sich mit Freunden treffen oder ins Kino gehen möchte. Dies wäre eine Einschränkung der Selbstbestimmung und eine Benachteiligung gegenüber Menschen ohne Behinderung, die weder mit dem Geist und den Bestimmungen der UN-BRK noch mit dem Benachteiligungsverbot im Grundgesetz in Einklang steht.

Ein weiterer Aspekt, dem bislang kaum Beachtung geschenkt wurde, ist das Entstehen einer lebensbedrohenden Versorgungslücke. Bei Personen, die beispielsweise einen Anspruch auf 24h-Assistenz haben, ist davon auszugehen, dass sie auch 24h Assistenz benötigen. Verschluckt sich z. B. eine muskelerkrankte Person, muss eine Assistenzkraft sofort verfügbar sein, um durch Lagerung oder Druckmassage den Klienten zu versorgen.

Nach alledem dürfte es kaum Fälle geben, in denen ein Poolen von Assistenz gegen den Willen der Betroffenen „zumutbar“ i.S.d. § 104 SGB IX RefE geschweige denn verfassungsrechtlich zulässig ist. Die „Zumutbarkeit“ als Kriterium, mitsamt den bereits unter Ziff. 1 aufgezeigten Schwachstellen, ist hier durch die Zustimmung der Betroffenen zu ersetzen.

Zu befürchten steht ansonsten, dass Kostenträger Versuche unternehmen werden, Menschen mit Behinderung ohne Recht auf Selbstbestimmung in räumlicher Nähe zueinander zentral zusammenzufassen, wenn auch z.T. in einer eigenen Wohnung. Wegen der intellektuellen Anforderungen und der seelischen Belastung werden nur die konfliktfähigen oder von nahen Angehörigen unterstützten behinderten Menschen sich hier gegen zur Wehr setzen können. Damit wird eine gleiche Leistungserbringung verhindert und das Recht der Stärkeren etabliert. Dieses verkehrt die allgemeinen Fördergrundsätze der Eingliederungshilfe in ihr Gegenteil!

Völlig unklar ist der Gesetzentwurf auch hinsichtlich einer Teilhabeplanung in diesem Zusammenhang. Ist geplant, unter Verletzung der Vertraulichkeit und des Datenschutzes Schnittmengen zwischen den Tagesabläufen mehrerer Menschen mit Behinderung zu ermitteln, um mögliche Ansatzpunkte für eine gemeinsame Leistungserbringung zu ermitteln? Diese Regelung scheint einem unbegrenzten Effizienzdenken und nicht einer angemessenen Abwägung zwischen der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung und den berechtigten Interessen der Leistungsberechtigten geschuldet.

4. Unzureichende Verbesserung bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen

Das FbJJ kritisiert dass,

- die Leistungen der Eingliederungshilfe vom Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten abhängig gemacht werden,
- weiterhin Partnerinnen und Partner der Leistungsberechtigten grundsätzlich mit ihrem Vermögen für deren Fachleistungen einzustehen haben,
- Eltern behinderter Kinder mit ihrem Einkommen und Vermögen für Fachleistungen der Eingliederungshilfe herangezogen werden,
- die Veränderung der Einkommensberechnung für einen Teil der Betroffenen möglicherweise zu einer Schlechterstellung gegenüber der bisherigen Rechtslage führt,
- bei gleichzeitigem Bezug von anderen Fachleistungen die Betroffenen mehrfach herangezogen werden und,
- weiterhin ein hoher Verwaltungs- und Kontrollaufwand erforderlich ist, um die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu prüfen und die Eigenbeiträge einzufordern.

Das FbJJ fordert

- den Verzicht auf eine Einkommens- oder Vermögensanrechnung bzw. auf die Erhebung eines Beitrags aus dem Einkommen und Vermögen im Rahmen aller Teilhabeleistungen für Menschen mit Behinderungen einschließlich der Eingliederungshilfe,
- falls dieses nicht erfolgt, die Berücksichtigung des zu versteuernden Nettoeinkommens, den Abzug behinderungsspezifischer Aufwendungen, eine deutliche Erhöhung der Freibeträge und eine deutliche Begrenzung der Anrechnung des übersteigenden Einkommens und damit verbunden eine klare Perspektive für einen vollständigen Ausstieg aus der Bedürftigkeitsprüfung,
- den Verzicht auf weitere Einkommens- und Vermögensanrechnungen bei dem Bezug weiterer Fachleistungen,
- eine Gleichstellung mit anderen Kinder- und Jugendhilfeleistungen bei der Umsetzung einer ‚Inklusiven Lösung‘ und
- eine Freistellung von Ehe- bzw. Lebenspartnerinnen und -partnern, Angehörigen und anderen Unterhaltspflichtigen von jeglicher Anrechnung von Einkommen und Vermögen, in der Eingliederungshilfe wie auch bei der Hilfe zur Pflege und der Blindenhilfe.

a. Grundsätzliches

Sowohl in der Eingliederungshilfe als auch in der Hilfe zur Pflege und Blindenhilfe bleibt es im Referentenentwurf bei einer Heranziehung der Betroffenen sowie ihrer Angehörigen mit Einkommen und Vermögen. Der Verzicht auf die Einforderung eines Kostenbeitrages ist indes aus Gründen der Gleichbehandlung geboten. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG fordert, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf. Die Leistungen zur sozialen Teilhabe sind die sozialrechtliche Umsetzung dieses Benachteiligungsverbot, weil sie i.S. des Art. 1 UN-BRK Menschen mit Behinderungen den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten i.S. einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen sollen.

Die vorgesehene Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen wurde demgemäß stets damit begründet, dass eine Heranziehung des Einkommens und Vermögens für die existenzsichernden Leistungen dem Prinzip der Sozialhilfe für alle (also auch nicht-behinderten) Berechtigten entspricht. Im Gegensatz hierzu ermöglichen die Fachleistungen Menschen mit Behinderungen die volle und wirksame Teilhabe und ihre alleinige Funktion liegt im Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile. Die Fachleistungen müssen somit ohne Anrechnung von Einkommen und Vermögen erbracht werden.

Dieser Rechtsgedanke ist bereits in der Kinder- und Jugendhilfe umgesetzt. Eine pauschalierte Kostenbeteiligung kann nach § 90 SGB VIII nur für die Angebote der Jugendarbeit, der Hilfen zur Erziehung und bei der Förderung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege erhoben werden. Dabei ist auf den Kostenbeitrag u.a. zu verzichten, wenn die Förderung für die Entwicklung des jungen Menschen erforderlich ist (§ 90 Abs. 2 SGB VIII). Daneben ist im Rahmen des gebundenen Ermessens auf den Kostenbeitrag zu verzichten, wenn die Belastung den Eltern oder Kindern nicht zuzumuten ist (§ 90 Abs. 3 SGB VIII). Für ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII) erfolgt keine Heranziehung zu Kostenbeiträgen. Es erfolgt lediglich eine Heranziehung zu Kostenbeiträgen für stationäre oder teilstationäre Angebote der Eingliederungshilfe (§ 91 SGB VIII), da hier auch existenzsichernde Leistungen und Unterhaltsleistungen erbracht werden.

Ein wichtiges Argument für den Verzicht auf die Einkommens- und Vermögensüberprüfung ist der hohe Verwaltungs- und Kontrollaufwand auf beiden Seiten: bei den Leistungsberechtigten insbesondere bei den Nachweispflichten bei wechselnden Einkommen, bei den Behörden bei den unterschiedlichen Einkommensberechnungen, der Einforderung und Prüfung von Nachweisen und Beitreiben der Eigenbeiträge. Der Entwurf hat dieses aus Sicht des FbJJ nicht ausreichend gewürdigt, da ein Verzicht hierauf lediglich 200 Mill. € Mehrkosten in der Eingliederungshilfe bewirken würde, wie die begleitende Statistik-Arbeitsgruppe

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

festgestellt hat. Das sind weniger als 1,5 % der Netto-Ausgaben in der Eingliederungshilfe. Dieses rechtfertigt u.E. nicht, ein neues System der Einkommens- und Vermögensheranziehung zu etablieren.

Wenn schon kein sofortiger Ausstieg aus der Einkommens- und Vermögensanrechnung gelingt, sind die Regelungen zumindest im Sinne einer klaren Perspektive für einen vollständigen Ausstieg aus der Bedürftigkeitsabhängigkeit zu gestalten.

b. Einkommensbeitrag in der Eingliederungshilfe

Die Reform der Anrechnung von Einkünften erscheint nur auf den ersten Blick durch die in § 135 Abs. 1 SGB IX RefE vorgesehene Orientierung am Einkommensteuerbescheid des Vorvorjahres bzw. des Renteneinkommens des Vorvorjahres ein Fortschritt zu sein.

Der Idee, durch die Verwendung der Steuer- bzw. Rentenbescheide eine erleichterte Einkommensermittlung vornehmen zu können, wäre auch durch Zugrundelegung des steuerpflichtigen Nettoeinkommens Rechnung getragen. Hierbei wären die Werbungskosten, die außergewöhnlichen Belastungen und Sonderausgaben sowie die Freibeträge nach dem Grad der Behinderung berücksichtigt. Ein solcher Ansatzpunkt würde eher das verfügbare Nettoeinkommen widerspiegeln und damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck bringen. Der bisherige § 82 Abs. 2 SGB XII sieht eine Vielzahl von Abzugsbeträgen vor, um das heranzuziehende Nettoeinkommen zu bestimmen. Neben Steuern und Beiträgen zur Sozialversicherung sind auch weitere Versicherungsbeiträge abzugsfähig, soweit sie angemessen sind. Berücksichtigt man nicht marginale Besonderheiten der Sozialhilfe, so ergibt sich im Wesentlichen das steuerpflichtige Nettoeinkommen als Betrag des für die Anrechnung zu Grunde zu legenden Einkommens. Daher sollte von dem Nettoeinkommen im Steuer- bzw. Rentenbescheid ausgegangen werden. Das gilt auch für die Erträge aus einer selbstständigen Tätigkeit. Geht man vom Netto-Einkommen aus, ist auch eine Differenzierung nach der Art der Einkommenserzielung mit unterschiedlichen Prozentsätzen für die Freibeträge entbehrlich. Die Staffelung nach 85 % für eine sozialversicherungspflichtige oder selbstständige Beschäftigung, 75 % bei nicht sozialversicherungspflichtigen Einkommen und 60 % bei Renteneinkommen erscheint eher willkürlich und berücksichtigt z. B. nicht die Besonderheiten von Beamtenvergütungen und -pensionen. Im Übrigen werden sozialversicherungspflichtige oder selbstständige Beschäftigung trotz völlig unterschiedlicher Abzüge gleich behandelt. Dies alles erübrigt sich, wenn vom steuerpflichtigen Nettoeinkommen ausgegangen wird.

Als Vergleichsmaßstab einen Anteil der jährlichen Bezugsgröße zu wählen, erscheint zudem problematisch, da diese nur die sozialversicherungspflichtigen Bruttoverdienste berücksichtigt. Geht man davon aus, dass politisch gewollt ist, behinderten Menschen erst dann zu einem Beitrag für die soziale Teilhabe

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

heranzuziehen, wenn sie deutlich über dem gesellschaftlichen Durchschnitt der Bevölkerung verdienen, böte sich das von den Finanzämtern ermittelte und um die Einkommenssteuer reduzierte steuerpflichtige Durchschnittseinkommen als Freibetrag an. Das verfügbare durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen betrug 2013 laut Statistischem Bundesamt 3180 € monatlich. Dieses als Freibetrag anzusetzen, hätte eine gewisse Plausibilität.

Hinsichtlich des überschreitenden Betrages darf zudem der Kostenbeitrag nicht eine Eigenleistung in Höhe von 24% des jährlichen übersteigenden Bruttoeinkommens betragen, sondern allenfalls in einer Größenordnung von 10 % des den Freibetrag übersteigenden Jahreseinkommens betragen, um die Anreizfunktion für eine berufliche Karriere nicht zu mindern. Diese Anreizfunktion kommt auch in § 11b Abs. 3 SGB II zum Ausdruck, um eine Förderung der Beschäftigung zu erreichen, die den Lebensunterhalt sichert und die Leistungsbeziehenden unabhängig vom ALG 2 macht. Wenn die politische Intention ist, Reichen die soziale Teilhabe nicht noch mit Sozialleistungen zu finanzieren, aber sonst keine neue Benachteiligung behinderter Menschen außerhalb des Fürsorgesystems einzuführen, könnte dem Ziel mit diesen Freibeträgen näher gekommen werden.

Die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe ist hingegen nicht erreicht, wenn Menschen mit Behinderungen hierzu einen derart erheblichen Teil ihres Einkommens, nämlich 24 % des die Freibeträge übersteigenden Bruttoeinkommens, für die zur Teilhabe notwendigen Unterstützungsleistungen einsetzen müssen. Damit werden behinderte und nichtbehinderte Menschen nicht gleichgestellt, sondern Menschen mit Behinderung bei der vollen und wirksamen Teilhabe ungleich behandelt und benachteiligt. Ob diese Benachteiligung gerade bei einem Gesetz, das nicht mehr den Prinzipien der Fürsorge, sondern der Sozialen Förderung dient, mit Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG vereinbar ist, erscheint zumindest fraglich.

Hinzu kommt, dass die Neuberechnung lediglich für eine sehr kleine Einkommensspanne Verbesserungen bringt. Ab einem Bruttoeinkommen von ca. 4.000 € stehen sich die Betroffenen in der Regel schlechter als zuvor.

Im Übrigen sehen selbst Träger der Eingliederungshilfe die Erhebung eines Einkommensbeitrages kritisch, da der Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis steht (vgl. Interview mit Dr. Andreas Jürgens, 1. Beigeordneter des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen¹). Hingewiesen wird hier insbesondere darauf, dass ein großer Teil der bisherigen Einnahmen auf den stationären Bereich entfiel, da dort bislang unterhaltssichernde Leistungen eingeschlossen waren. Da diese nunmehr strikt von der Eingliederungshilfe getrennt werden, verringere sich der Anteil der für die Eingliederungshilfe zuzahlungspflichtigen Betroffenen immens. Selbst das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geht wohl davon aus, dass nur eine

¹ <http://www.kobinet-nachrichten.org/de/1/nachrichten/33262/Was-bringt-die-Einkommens--und-Verm%C3%B6gensanrechnung.htm/?search=landeswohlfahrtsverband>

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

dreistellige Anzahl von Empfängern der Eingliederungshilfe-neu mehr als den Freibetrag verdient. Gleichwohl millionenfach zu prüfen, kann fiskalisch nicht sinnvoll sein.

Auch volkswirtschaftlich scheint die Erhebung eines Eigenbeitrags vom Einkommen falsch. In Zeiten des Fachkräftemangels gilt es, das Potenzial behinderter Fachkräfte zu erkennen, zu nutzen und zu fördern, indem verdientes Geld nicht für Teilhabeleistungen investiert werden muss (vgl. gemeinsame Stellungnahme der CSA Arbeitnehmerunion der CSU und dem Forum „Menschen mit Behinderung“ in der CSU²)

c. Einkommen bei gleichzeitigem Bezug von Hilfe zur Pflege

Beziehen Betroffene Hilfe zur Pflege, verbleibt es bei der bisherigen sozialhilferechtlichen Anrechnung. Personen, die Hilfe zur Pflege neben der Eingliederungshilfe beziehen, trifft es gar doppelt: Wenn sie sich durch die Anrechnung in der Eingliederungshilfe-neu besser als bisher stehen, so werden sie zusätzlich für die Hilfe zur Pflege nach den Regelungen des Sozialhilferechts herangezogen, wobei das über der dortigen Freigrenze liegende Einkommen nochmals zur Hälfte berücksichtigt wird.

Noch im Arbeitsentwurf war dagegen vorgesehen, in § 89 Abs. 2 SGB XII zumindest Arbeitseinkommen dahingehend zu qualifizieren, dass dieses bei gleichzeitigem Bezug von Eingliederungshilfeleistungen und dort erfolgreicher Anrechnung nicht nochmals berücksichtigt wird. In der Begründung hieß es damals: „Mit der Regelung wird sichergestellt, dass Leistungsberechtigte der Hilfe zur Pflege, die Einkommen über der Einkommensgrenze einzusetzen haben, durch die Verbesserungen beim Einkommenseinsatz bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nicht im Gegenzug wieder bei den Leistungen der Hilfe zur Pflege belastet werden. Da im Teil 2 des Neunten Buches beim Einsatz des Einkommens das Erwerbseinkommen privilegiert wird und der Beitrag nach dem Neunten Buch den Höchstbetrag der Eigenleistung darstellt, ist für erwerbstätige Menschen mit Behinderungen, die sowohl Eingliederungshilfe als auch Hilfe zur Pflege erhalten, kein Einsatz des Einkommens über der Einkommensgrenze für Leistungen der Hilfe zur Pflege zu fordern.“

Um dieser - auch vom BMAS getragenen Begründung – Rechnung zu tragen, sind die Leistungen der Eingliederungshilfe mit der ergänzenden Hilfe zur Pflege als Komplexleistung vorrangig vor den anderen Leistungen zu erbringen. Zumindest aber ist § 89 Abs. 2 SGB XII entsprechend dem Arbeitsentwurf zu modifizieren.

d. Vermögen in der Eingliederungshilfe

Auch die Berücksichtigung des Vermögens verletzt den Grundsatz faktisch gleicher Teilhabemöglichkeiten. § 139 SGB IX RefE sieht im Wesentlichen die Anwendung

² http://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/partei/parteiarbeit/Menschen_mit_Behinderung/20160201_Stellungnahme_Bundesteilhabegesetz.pdf

der bisherigen Vorschrift des § 90 SGB XII vor, und weicht lediglich bei der Höhe des geschützten Barvermögens deutlich ab, die er mit 150 % der jährlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV, also mit 52.290 € (West) für 2016 bestimmt. Auch dieser relativ hohe Betrag schränkt die Möglichkeit des Ansparens für eine größere Anschaffung (z. B.. einen behindertengerechten Van) ein. Zudem wird auf diese Vorschrift wahrscheinlich auch die Rechtsprechung zur baldigen Beschaffung eines angemessenen Hausgrundstückes (§ 90 Abs. 2 Nr. 3 SGB XII) angewendet, die ein langfristiges Ansparen auf eine barrierefreie Eigentumswohnung nicht zulässt. Mit diesen Einschränkungen ist auch Art. 28 Abs. 1 UN-BRK verletzt, da wesentlich zu einem angemessenen Lebensstandard auch Wohneigentum gehören kann, wenn ohne den spezifischen Bedarf an Leistungen der sozialen Teilhabe aus dem Einkommen ein solches Vermögen angespart werden könnte.

e. Vermögen bei gleichzeitigem Bezug von Hilfe zur Pflege

Noch im Arbeitsentwurf war für § 90 SGB XII ein Absatz 4 vorgesehen, durch den Personen, die sowohl Eingliederungshilfe als auch Hilfe zur Pflege erhalten, den Schonbetrag der Eingliederungshilfe behalten dürfen. Die Begründung lautete: „Mit der Regelung wird sichergestellt, dass Leistungsempfänger, die bei der Leistung nach dem Siebten Kapitel Vermögen einzusetzen haben durch das Herauslösen der bisherigen Leistungen nach dem Sechsten Kapitel aus dem SGB XII die im 2. Teil des Neunten Buches greifenden Verbesserungen beim Vermögenseinsatz nicht im Gegenzug wieder bei den Leistungen nach dem Siebten Kapitel einsetzen müssen. Da im Teil 2 des Neunten Buches beim Einsatz des Vermögens das Barvermögen weiter gefasst wird als der kleinere Barbetrag nach § 90 Absatz 2 Nummer 9, erfolgt für Menschen mit Behinderungen, die sowohl Eingliederungshilfe als auch Hilfe zur Pflege erhalten, der Einsatz des Vermögens für Leistungen der Hilfe zur Pflege in gleichem Maße wie im 2. Teil des Neunten Buches.“

Diese Privilegierung wurde gestrichen. Dadurch verbleibt es dabei, dass ein Großteil der Leistungsberechtigten der Eingliederungshilfe wegen gleichzeitiger Bedarfe in der Hilfe zur Pflege (oder auch in der Blindenhilfe) weiterhin höchstens 2600 € ansparen darf. Dadurch führt das Bundesteilhabegesetz zu keinen entscheidenden finanziellen Verbesserungen für Menschen mit Behinderung.

Hieran ändert auch der neu geschaffene § 66a SGB XII RefE, der den Vermögensfreibetrag auf 25.000 € anheben soll, wenn das Vermögen durch eigene Erwerbstätigkeit während des Leistungsbezugs geschaffen wird: Der Betrag von 25.000 € erscheint zudem willkürlich und zu gering. Zudem dürfte es kaum einem Betroffenen während des Leistungsbezugs möglich sein, überhaupt aufzubauen – dafür sorgt die Einkommensanrechnung. Wahrscheinlicher ist es, dass Eltern ihren behinderten Kindern etwas Geld als Sicherheit vererben wollen oder aber dass eine Person bereits vor der Beantragung von Hilfeleistungen, z. B.. vor einem Unfall, Ersparnisse aufgebaut hatte. Beide Fälle werden von § 66a SGB XII aber nicht

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

erfasst, weil es bei der Begünstigung nur um das während des Leistungsbezugs erworbene Vermögen geht. Zudem gilt diese Regelung auch nicht für den Bezug von von Blindenhilfe.

Wiederum sind hier die Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem neuen SGB IX als Komplexleistung bereitzustellen und die ergänzende Hilfe zur Pflege hierüber vorrangig vor den Leistungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII zu erbringen. Zumindest aber ist eine Norm wie der zunächst vorgesehene § 90 Abs. 4 SGB XII einzuführen, der Beziehern von Eingliederungshilfe und Hilfe zu Pflege den für sie günstigeren Vermögensfreibetrag belässt. Selbst dann steht jedoch zu befürchten, dass bisherige Eingliederungshilfeleistungen mit dem erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriff der Pflegereform nach dem Pflegestärkungsgesetz II in Pflegeleistungen umgewandelt werden. Die bisherigen Bezieherinnen und Bezieher von Eingliederungshilfe erhielten dann unter Umständen nur noch Hilfe zur Pflege. Dem ist entgegenzuwirken.

f. Partnerinnen und Partner

Zu kritisieren ist die Heranziehung der Partnerinnen und Partner mit deren eigenen Vermögen. Auch wenn diesbezüglich – zumindest in der Eingliederungshilfe - ein erhöhter Freibetrag vorgesehen ist, bleibt es bei der Problematik, dass man in einer Partnerschaft für die Fachleistungen, die für die Partnerin oder dem Partner mit Behinderung erbracht werden, mit dem darüber hinausgehenden Vermögen einzustehen hat. Dies geht soweit, dass man beispielsweise beim „Zusammenziehen“ vorhandenes Wohneigentum verwerten muss, um hieraus die Fachleistungen für die Partnerin oder dem Partner zu finanzieren (da es dann nicht mehr selbst genutzt ist). Eine solche Beziehung oder Ehegemeinschaft oder eingetragene Lebenspartnerschaft wäre somit mit erheblichen wirtschaftlichen Einbußen und Risiken verbunden, was Partnerschaften mit behinderten Menschen in vielen Fällen wirtschaftlich verhindert. Dies erscheint mit dem grundgesetzlichen Schutz von Ehe und Familie aus Art. 6 UN-BRK ebenso wenig vereinbar wie mit Art. 23 UN-BRK.

Dem Ziel, Vermögensverschiebungen zwischen Partnern kurz vor Leistungsbeantragung entgegenzuwirken, könnte auch dadurch Rechnung getragen werden, dass ein Anfechtungsrecht ähnlich der Insolvenzanfechtung eingeführt würde. Auch wäre zumindest für eine Regelung analog der Zugewinnngemeinschaft denkbar, so dass zumindest der status quo des nicht-behinderten Partners nicht riskiert werden würde.

Unverständlich ist weiterhin die fortbestehende Anrechnung des Partnereinkommens in der Hilfe zur Pflege. So gelingt es für ein Gros der Fälle noch nicht einmal im Bereich Einkommens den Partner zu entlasten.

g. Heranziehung von Eltern minderjähriger Kinder

Die Heranziehung von Eltern minderjähriger Kinder mit Einkommen und Vermögen für Fachleistungen zur Teilhabe und/oder Hilfe zur Pflege ist nicht zumutbar. Zwar schulden Eltern ihren Kindern grundsätzlich Unterhalt, jedoch nur, soweit dies normalerweise der Fall ist. Eltern, die sich der oft schwierigen Aufgabe der Pflege und Erziehung eines Kindes mit Beeinträchtigung stellen, gebührt Unterstützung nicht Strafe. Dadurch, dass die Entscheidung für ein behindertes Kind ein Leben an der Armutsgrenze bedeuten kann, wird die Entscheidung, ein Kind trotz pränataler Diagnose einer Beeinträchtigung, auszutragen und nicht abzutreiben, wesentlich ungünstig beeinflusst.

Noch schwieriger wird die Gestaltungsaufgabe, wenn mit der ‚Inklusiven Lösung‘ eine gemeinsame Lösung mit dem Kinder- und Jugendhilferecht erfolgen soll. Eine Schlechterstellung der Eltern und Leistungsberechtigten gegenüber der jetzigen Rechtslage und gegenüber Eltern nichtbehinderter Kinder und Jugendlicher ließe sich nur schwer begründen. Die verfassungsrechtlichen Zweifel an der Zulässigkeit einer solchen Heranziehung verstärken sich noch, wenn andere Hilfen zur Erziehung ohne eine solche Heranziehung erfolgen und teilweise in den Kindertagesstätten Beitragsfreiheit erfolgt. Zumindest ist die Erhebung von Beiträgen für Eingliederungshilfeleistungen für besondere Unterstützungsleistungen an behinderte Kinder und Jugendliche in Kindertageseinrichtungen oder Schulen bisher nicht vorgesehen, in der Praxis nicht vorzufinden und mit hoher Wahrscheinlichkeit verfassungswidrig.

5. Behinderungsbegriff

Das FbJJ kritisiert

- dass nicht Behinderung, sondern behinderte Menschen definiert werden,
- die unvollständige Übernahme des Behinderungsbegriffs aus der UN-BRK,
- die fehlende durchgängige und konsistente Unterscheidung zwischen Behinderung und Beeinträchtigung,
- die Ausgrenzung altersbedingter Beeinträchtigungen,
- die Beibehaltung der Unterscheidung zwischen Behinderung und Schwerbehinderung auch für Leistungsansprüche und
- die Schaffung eines eingeschränkten Behinderungsbegriffs über die erhebliche Teilhabebeeinträchtigung in der Eingliederungshilfe.

Das FbJJ fordert

- eine Legaldefinition der Behinderung für das gesamte Sozialrecht,

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

- die Berücksichtigung der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe als Kriterium für Benachteiligungen,
- die durchgängige Unterscheidung zwischen der funktionellen Einschränkung als Beeinträchtigung und der Behinderung als soziale Teilhabe einschränkung,
- den Verzicht auf die Ausgrenzung altersbedingter Einschränkungen,
- die Begrenzung der Schwerbehinderung allenfalls als Voraussetzung für bestimmte arbeitsrechtliche Regelungen und
- den Verzicht auf einen abweichenden Behinderungsbegriff in der Eingliederungshilfe.

Die UN-BRK hat nicht den Anspruch, einen für die Gesetze der Unterzeichnerstaaten allgemeinen und umfassenden Behinderungsbegriff zu formulieren. Vielmehr hebt sie in der Präambel unter e) darauf ab, dass das Verständnis von Behinderung einem ständigen Wandel unterworfen ist und in den Gesellschaften auch kulturell unterschiedlich sein kann. Sie benennt Elemente eines Verständnisses von Behinderung als soziales Wechselverhältnis zwischen verschiedenen funktionellen Beeinträchtigungen behinderter Menschen und den gesellschaftlichen Reaktionen darauf sowie vorgefundenen ausgrenzenden Strukturen, die zu einer Einschränkung der Teilhabe behinderter Menschen führen können. Das FbJJ hat in seinem Entwurf für ein ‚Gesetz zur Sozialen Teilhabe‘ eine Definition der Behinderung vorgeschlagen, die nicht eine Unterscheidung zwischen behinderten und nichtbehinderten Menschen – wie im Entwurf – vornimmt, sondern das **Merkmal selbst definiert**. Damit lässt sich wesentlich klarer in den unterschiedlichen rechtlichen Zusammenhängen operieren.

Der Verzicht auf die Worte „**volle und wirksame**“ und die Beschränkung auf die gleichberechtigte Teilhabe, könnte von der Rechtsprechung als Beschränkung auf die rechtliche Ungleichbehandlung oder rechtliche Einschränkung der Teilhabe verstanden werden. Jedoch ergeben sich die Teilhabeverluste ja gerade bei gleichem formalen Zugang zur Gesellschaft durch die physischen, psychischen und einstellungsbedingten Barrieren in dem gesellschaftlichen Umfeld. Die Worte „voll und wirksam“ signalisieren, dass es auf das Ergebnis ankommt, nämlich auf die faktischen Zugangsbarrieren, die die Teilhabe einschränken. Behinderung ist das Ergebnis eines komplexen Wirkungszusammenhangs, der auf der Grundlage von Beeinträchtigungen Teilhabe einschränkungen, Ausschlüsse und Benachteiligungen produziert. Um dieses aufzunehmen, sollte die Definition der UN-BRK vollständig übernommen und die Worte „volle und wirksame“ vor der gleichberechtigten Teilhabe eingefügt werden.

In der Definition in § 2 SGB IX RefE wird die **Unterscheidung zwischen der „Behinderung“ und der „Beeinträchtigung“** getroffen. Während Behinderung das Ergebnis der Einschränkung der sozialen Teilhabe ist, definiert sich die

Beeinträchtigung über Funktionsverluste oder -einschränkungen im Verhältnis zu den allgemeinen Anforderungen in der Gesellschaft. Ziel vieler rehabilitativer Leistungen ist die Beseitigung, die Verringerung, der Ausgleich oder der bessere Umgang mit diesen Funktionseinschränkungen. Z. B. ist das Ziel von § 10 Nr. 1 SGB I und § 4 SGB IX RefE nicht die „Behinderung“ abzuwenden, sondern die „Beeinträchtigung“ abzuwenden. Ebenso müsste es in § 13 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB IX RefE „Beeinträchtigung“ statt „Behinderung“ heißen. Auch die Bezeichnung „Grad der Behinderung, GdB“, müsste in „Grad der Beeinträchtigung“ umbenannt werden. Diese sprachliche Ungenauigkeit und definitorische Inkonsistenz zieht sich durch den gesamten Referentenentwurf fort und spiegelt ein erhebliches Verständnisdefizit wider, das mit der Unterscheidung der UN-BRK zwischen sozialem Behinderungsbegriff und funktioneller Beeinträchtigung überwunden werden sollte: Der Blick auf die Teilhabebeeinschränkung sollte vom Behinderten weg auf die ihn einschränkenden Barrieren gerichtet werden, der Blick auf die funktionellen Einschränkungen Behinderter richtet sich dagegen auf die kurative und rehabilitative Medizin, die orthopädischen Hilfsmittel sowie auf die individuelle Anpassung der unmittelbaren Umgebung. Medizinische Rehabilitation verfolgt gerade dieses Ziel, die Folgen der Beeinträchtigungen zu reduzieren, zu kompensieren oder ihren Umgang damit zu trainieren. Wenn diese Unterscheidung in dem Gesetz nicht durchgehalten wird, führt dieses zu falschen Zielbestimmungen und rechtlichen Auslegungsproblemen. Die definitorische Klarheit der UN-BRK wird damit verschenkt und weicht einem undifferenzierten Alltagsverständnis, das gerade mit der UN-BRK überwunden werden sollte.

Es bleibt unklar, welche körperliche Beeinträchtigung oder gesundheitliche Einschränkung alterstypisch sein soll. Bei der Bestimmung des GdB sind in der behördlichen und gerichtlichen Bestimmung des Grades in der Praxis keine **„alterstypischen“ Einschränkungen** ausgeschlossen worden. Behörden und Gerichte dürften große Schwierigkeiten in der Praxis bei der Bestimmung eines alterstypischen Zustandes als Vergleichsmaßstab haben, da sich Alterungsprozesse je nach beruflicher Belastung, familiären und Alltagsanforderungen, Lebenswandel, sportlicher Betätigung und Ernährung sehr unterschiedlich gestalten. Der Verzicht auf diesen Satz würde faktisch den Personenkreis nicht erweitern. Eine Ausgrenzung von Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen ist mit der UN-BRK nicht vereinbar. Gerade im Alter kommt es zu erheblichen Teilhabebeeinschränkungen, die Diskriminierungen i.S. der UN-BRK darstellen. Auch im europäischen Recht ist die Benachteiligung wegen des Alters untersagt. Die Bestimmung verletzt daher sowohl die Menschenrechte im Sinne der UN-BRK als auch das Verbot der Diskriminierung in den Richtlinien der Europäischen Union (EU) und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta-EU) insbesondere in den Artikeln 21 und 25 EU-Charta.

Das bisherige Konzept des SGB IX beinhaltet eine **Trennung** des ersten allgemeinen Teils für **Menschen mit Behinderungen**, der die Leistungsvorschriften

für das Teilhaberecht beinhaltet, und einen zweiten – künftig dritten – Teil, der im Wesentlichen die Vorschriften für **Schwerbehinderte** umfasst. Die bisherige Trennung ist insbesondere für den Schutz vor Benachteiligungen (§ 81 Abs. 2 SGB IX-alt bzw. § 164 Abs. 2 SGB IX RefE), bei den Ansprüchen auf eine angemessene Beschäftigung (§ 81 Abs. 4 SGB IX-alt bzw. § 164 Abs. 4 SGB IX RefE), den besonderen Pflichten öffentlicher Arbeitgeber (§ 82 SGB IX-alt bzw. § 165 SGB IX RefE), der Prävention (§ 84 SGB IX-alt bzw. § 167 SGB IX RefE), den Integrationsfachdiensten (Kapitel 7 §§ 109 ff. SGB IX-alt bzw. Kapitel 7 §§ 192 ff. SGB IX RefE) und den Inklusionsprojekten (Kapitel 11 §§ 132 ff. SGB IX-alt bzw. Kapitel 11 §§ 215 ff. SGB IX RefE) sowie bei den Leistungen der begleitenden Hilfen im Arbeitsleben (§§ 102 Abs. 2 ff. SGB IX-alt und §§ 185 Abs. 2 ff. SGB IX RefE) des Integrationsamtes nicht mehr aufrecht zu erhalten. Der Schutz und die Leistungen sollten sich an dem Teilhabeverlust und den Schwierigkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt orientieren und nicht an dem GdB. Bei der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) (Kapitel 12 §§ 136 ff. SGB IX-alt bzw. Kapitel 12 §§ 219 ff. SGB IX RefE) kommt es z. B. nicht auf die Schwerbehinderung, sondern allein auf die Beschäftigungsprobleme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt an. Vorschriften über die Frage der Beschäftigungspflicht, der Schwerbehindertenvertretung oder des Kündigungsschutzes können von einem höheren Grad der Beeinträchtigung abhängig gemacht werden. Dieses ist eine politische Entscheidung, ab wann die Arbeitgeber in die Pflicht genommen werden. Auch spricht die Verpflichtung, die Ausgleichsangebote vorrangig für die Beschäftigung Schwerbehinderter zu verwenden nicht dagegen, sie auch anderen Menschen mit Behinderungen für deren Beschäftigung zukommen zu lassen. Die begleitende Hilfe im Arbeitsleben durch die Integrationsämter sollte allen beschäftigten Behinderten zu Gute kommen. Dieses widerspricht nicht der verfassungsrechtlichen Lage.

Die Einschränkung des Personenkreises in der Eingliederungshilfe durch den Begriff „wesentliche Behinderung“ und nun durch die „erhebliche Teilhabeeinschränkung“ ist weder Konventionskonform noch erforderlich. Während in der Rechtsprechung Leistungsansprüche in der Eingliederungshilfe noch nie an der Wesentlichkeit gescheitert sind und diese Unterscheidung zum übrigen Recht lediglich als ein ideologisches Paradigma der Sozialhilfeträger vor sich hergetragen wird, wird die Beschränkung der Leistungen auf diejenigen, die in mindestens fünf Lebensbereichen bei ihrer Teilhabe personelle oder technische Unterstützung benötigen oder in drei Lebensbereichen die Aktivitäten auch mit Unterstützung die Teilhabe nicht möglich ist, den Personenkreis erheblich einschränken. Dieses wird insbesondere im Bereich Sinnesbehinderter und Menschen mit seelischer Beeinträchtigung zu erheblichen Rechtsstreitigkeiten führen. Die Verweigerung von Leistungen der Eingliederungshilfe für Personen, die aufgrund ihrer Gehörlosigkeit in der Kommunikation und in den interpersonellen Interaktionen und Beziehungen auf einen Gebärdensprachdolmetscher angewiesen sind, dürfte jedem billig und

vernünftig denkenden Menschen als absurd erscheinen. Ob drei weitere Lebensbereiche, die teilweise sehr diffus bestimmt sind (z. B. „Bedeutender Lebensbereich“), benannt werden müssen, um zum Personenkreis zu gehören, oder ob durch ein diskriminierendes Absprechen der Kommunikationskompetenz nur drei Bereiche vorgewiesen werden müssen, bleibt offen. Wenn der Personenkreis der Eingliederungshilfe nicht wesentlich gegenüber dem bisherigen Recht eingeschränkt werden soll, muss das Erfordernis einer **erheblichen Teilhabe einschränkung** fallen. Offensichtlich ist den Autoren auch nicht aufgefallen, dass mit der Konkretisierung der „erheblichen Teilhabe einschränkung“ die defizitorientierte Sichtweise von Behinderung wieder eingeführt wird. Auch ist überhaupt nicht nachvollziehbar, warum für die Eingliederungshilfeträger ein Sonderrecht geschaffen werden soll, das nicht auf den in § 2 SGB IX RefE eingeführten Begriff abstellt. Warum soll dieser Personenkreis von Menschen mit Behinderungen, der nicht die Anforderungen des § 99 SGB IX RefE erfüllt, von Leistungen der Bildung und der sozialen Teilhabe ausgeschlossen werden? Es fehlt an einer rationalen Begründung, zumal dieser Ausschluss mit Sicherheit die Menschenrechte in der UN-BRK verletzt. Auf die Einschränkung des Kreises der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe durch § 99 SGB IX RefE ist daher zu verzichten.

Eine UN-BRK-konforme Definition der Behinderung könnte daher wie folgt lauten:

Eine Behinderung liegt vor bei Menschen mit langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen, wenn sie in der Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft gehindert werden können. Eine Beeinträchtigung ist die Auswirkung einer gesundheitlichen Schädigung auf eine körperliche Funktion, die geistige Fähigkeit, seelische Gesundheit oder die Sinneswahrnehmung im Wechselverhältnis zu den üblichen Anforderungen.

6. Fehlen der Persönlichen Assistenz als Leistungsform

Das FbJJ kritisiert

- das Fehlen der ‚Persönlichen Assistenz‘ als Leistungsform im Teil 1 des SGB IX RefE.

Das FbJJ fordert

- die Einführung und Legaldefinition der ‚Persönlichen Assistenz‘ als eine besondere Leistungsform im Teil 1 des SGB IX RefE und
- die Trennung von dem Anspruch auf eine Unterstützungsleistung.
- die Erwähnung als Leistungsform in § 102 Abs. 4 SGB IX RefE für die Eingliederungshilfe.

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

„Persönliche Assistenz“ i.S. des Art. 19 b) UN-BRK ist eine Form der Unterstützungsleistung, die gemeindenah organisiert ist, innerhalb der Gemeinschaft die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Gemeinschaft organisiert, die Teilhabe am Leben der Gemeinschaft eröffnet, dadurch Isolation und Absonderung verhindert und ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht. „Persönliche Assistenz“ ist die bedarfsdeckende individuelle persönliche Unterstützung oder Hilfeleistung, die es behinderten Menschen ermöglicht, gleichberechtigt mit anderen Menschen an der Gesellschaft teilzuhaben. Sie beinhaltet das Recht der behinderten Person,

1. die Personen, die die Hilfen erbringen sollen, selbst auszuwählen (Personalauswahlrecht),
2. über die Einsatzzeiten und die Struktur der Hilfeleistung zu entscheiden (Organisationsrecht),
3. über Form, Art, Umfang und Ablauf der Hilfen im Einzelnen zu bestimmen (Anleitungsrecht),
4. den Ort der Leistungserbringung festzulegen (Entscheidung über den Leistungsort),
5. die Finanzierung der Hilfen grundsätzlich zu kontrollieren (Finanzkontrollrecht) und
6. eine umfassende Unterstützung von einer Person, einem Dienstleistungserbringer oder einzelne Hilfen von verschiedenen Personen oder Dienstleistungserbringern in Anspruch nehmen zu können (Modularisierungsmöglichkeit).

Damit ermöglicht „Persönliche Assistenz“ als Leistungsform die selbstbestimmte Organisation und Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen. Ähnlich wie das „Persönliche Budget“ begründet die Vorschrift über „Persönliche Assistenz“ keinen neuen Anspruch, sondern das Recht seine Leistungen in einer umfassend selbstbestimmten Form zu erhalten. Sie kann von Leistungserbringern erbracht oder im sog. „Arbeitgeber-Modell“ selbst organisiert werden. Die Umsetzung von Art. 19 UN-BRK erfordert eine solche Legaldefinition im Gesetz und die Möglichkeit diese Leistungsform zu wählen. Das setzt auch eine Erwähnung in § 102 Abs. 4 SGB IX RefE für die Eingliederungshilfe voraus. Offensichtlich sind die tradierten Vorstellungen von Fürsorge und bevormundender Hilfeleistung bei der Formulierung des Entwurfes Pate gestanden. Ein Paradigmenwechsel von der 1961 formulierten fürsorglichen Sozialhilfe wurde damit nicht vollzogen. Das jedenfalls, was der Referentenentwurf unter „Assistenz“ versteht, ist allenfalls ein Segment notwendiger persönlicher Unterstützungsleistungen.

7. Persönliches Budget

Das FbJJ kritisiert,

- dass die Neugestaltung des Teilhaberechts nicht zum Anlass genommen wurde, das Persönliche Budget an aktuelle Entwicklungen anzupassen und insgesamt weiterzuentwickeln.

Das FbJJ fordert,

- die bestehende Gutscheinregelung insbesondere für die soziale Pflegeversicherung, aber auch für andere Teilhabeleistungen abzuschaffen sowie
- die Aufhebung der grundsätzlichen Deckelung der Budgethöhe auf dem Niveau der Sachkosten.

Das FbJJ begrüßt, dass der Arbeitsentwurf vom Dezember 2015 dahingehend modifiziert wurde, dass die Ausführung Persönlicher Budgets auch künftig in eigener Verantwortung der Leistungsberechtigten erfolgen soll.

Grundsätzlich ist zu kritisieren, dass es im Zuge der Reform des Teilhaberechts versäumt wurde, auch das Instrument des Persönlichen Budgets im Sinne einer Stärkung der Selbstbestimmung zu Gunsten von Menschen mit Behinderung weiterzuentwickeln.

Aus Sicht des FbJJ hätte die insbesondere für die soziale Pflegeversicherung nach dem SGB XI geltende Gutscheinregelung abgeschafft werden müssen. Ein Persönliches Budget ist grundsätzlich als Geldleistung ausgestaltet, bloße Gutscheine, die nur bei einem sehr begrenzten Kreis möglicher Leistungsanbieter eingesetzt werden können, stehen dem Prinzip, aber auch den Zielen des Persönlichen Budgets unvereinbar gegenüber.

Ebenso nicht länger haltbar ist die Vorgabe aus § 29 Abs. 2 S. 7 SGB IX RefE, wonach die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten Leistungen, die ohne das Persönliche Budget zu erbringen sind, nicht überschreiten soll. Diese Regelung wird in der Praxis häufig in dem Sinne missverstanden, dass Kostenträger beispielsweise den Auszug aus einem Wohnheim für Menschen mit Behinderung in eine eigene Wohnung mit Assistenz unter Hinweis auf diese Vorschrift mit der Begründung verweigern, die Kosten für die ambulante Unterstützung dürften die Kosten der bisherigen Heimunterbringung nicht überschreiten. Es liegt auf der Hand, dass diese Vorgehensweise sowohl rechtswidrig als auch mit der oben genannten Vorschrift nicht vereinbar ist, da es bei Letzterer nur um den Vergleich zwischen der Variante der Sachleistung und dem Persönlichen Budget bei identischem Leistungsinhalt im Übrigen geht. Dennoch zeigt die Praxis, dass insoweit entsprechender Klarstellungsbedarf besteht.

Abgesehen davon schränkt diese Deckelung das allgemeine Wunsch- und Wahlrecht aus § 8 SGB IX RefE in unzulässiger Weise ein. Dieses Wunsch- und Wahlrecht erlaubt auch Abweichungen nach oben, sofern diese nicht unverhältnismäßig sind. Demgegenüber definiert § 29 Abs. 2 S. 7 SGB IX RefE eine weitgehend starre Obergrenze, womit auch verhältnismäßige Mehrkosten ausgeschlossen wären. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass es sich hierbei lediglich um eine Sollvorschrift handelt, denn in der Praxis ist es nur sehr schwer darzulegen, weshalb im vorliegenden Einzelfall besondere Umstände vorliegen, die eine Abweichung von der Regelvorgabe der Sollvorschrift als begründet erscheinen lassen.

8. Unabhängige Teilhabeberatung

Das FbJJ kritisiert, dass

- die unabhängige ergänzende Teilhabeberatung nur bis Ende 2022 aus Bundesmitteln gefördert werden soll,
- die vorgesehene Förderung in finanzieller Hinsicht deutlich zu gering bemessen ist,
- dass für Ratsuchende kein Rechtsanspruch auf eine solche Teilhabeberatung vorgesehen ist.

Das FbJJ fordert, dass

- die Förderung aus Bundesmitteln dauerhaft angelegt wird und
- Ratsuchende einen Rechtsanspruch auf die Teilhabeberatung haben und dieser auch mit Teilhabeleistungen zur Nutzung dieser Beratung hinterlegt wird

Das FbJJ begrüßt grundsätzlich sehr die in § 32 SGB IX RefE geregelte ergänzende unabhängige Teilhabeberatung. Eine abschließende Beurteilung dieses Ansatzes kann jedoch erst dann erfolgen, wenn die nach § 32 Abs. 4 SGB IX RefE zu erlassenden Förderrichtlinien bekannt sind.

Dabei muss ein besonderes Augenmerk auf die Unabhängigkeit dieser Beratung gelegt werden. Im Verlauf der Diskussion um die Förderung derartiger Beratungsstrukturen wurde wiederholt geäußert, eine unabhängige Beratung sei bereits begrifflich schon deshalb nicht möglich, weil auch diese Beratungsstrukturen auf Geldmittel angewiesen seien.

Nach Auffassung des FbJJ ist die diese Sichtweise auf den Begriff der Unabhängigkeit weder sachgerecht noch zielführend. Stattdessen muss die Frage der Unabhängigkeit danach entschieden werden, ob die tätige Beratungsstelle in irgendeiner Weise von den Ergebnissen des Beratungsprozesses betroffen ist oder gar von diesen profitiert. Dabei wird auch eine Rolle spielen, dass einzelne Akteure

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

der aktuellen Beratungslandschaft auch Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung anbieten. In diesen Fällen muss sichergestellt werden, dass die ergänzende unabhängige Teilhabeberatung nicht in letzter Konsequenz zu einem staatlich geförderten Instrument der Akquise für die eigenen Leistungsangebote der Beratungsstelle wird. Dabei soll es nicht darum gehen, entsprechende Absichten bereits im Vorfeld zu unterstellen. Vielmehr geht es um eine strukturelle Unabhängigkeit, aber auch um eine Wahrnehmung dieser Beratungsangebote nach außen als unabhängig.

Zu kritisieren ist aus Sicht des FbJJ, dass der Rentenentwurf zwar die Förderung derartiger unabhängiger Beratungsangebote vorsieht, jedoch kein subjektiver Rechtsanspruch für behinderte Menschen auf Inanspruchnahme dieser Angebote vorgesehen ist.

Auch die vorgesehene Summe von 60 Mio. EUR jährlich dürfte nach Auffassung des FbJJ nicht ausreichen, um den tatsächlichen Bedarf an einer unabhängigen ergänzenden Beratung abzudecken. Vielmehr bedarf es einer erheblicher Aufstockung dieser Geldmittel, um ein flächendeckendes Beratungsangebot in diesem Sinne aufzubauen und zu unterhalten. Angesichts der ergänzenden Funktion dieser Beratung in Bezug auf die bereits bestehenden staatlicherseits zu erbringenden Beratungsleistungen muss eine entsprechende Präsenz und Verfügbarkeit vor Ort in der Fläche realisiert werden.

Hierzu ist auch anzumerken, dass das Aufgabenspektrum dieser unabhängigen Beratungsstrukturen nicht nur sehr breit gefasst ist und die gesamten Rehabilitations- und Teilhabeleistungen des SGB IX beinhaltet, sondern zudem auch in einer inhaltlichen und fachlichen Tiefe erfolgen muss, die in aller Regel nur durch professionelle und entsprechend qualifizierte Strukturen geleistet werden kann. Hierbei ist auch der Aspekt der Rechtsdienstleistung zu berücksichtigen. Es ist davon auszugehen, dass eine Beratung im Sinne des § 32 SGB IX als Rechtsdienstleistung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) zu qualifizieren ist. Somit ist auch davon auszugehen, dass diese Beratung durch juristisch qualifizierte Personen mit der Befähigung zum Richteramt durchzuführen, zumindest aber anzuleiten und zu überwachen ist. Dies dürfte die Kapazitäten zahlreicher kleinerer lokaler Strukturen deutlich überfordern.

Für bestimmte Behinderungsformen wird es erforderlich sein, überregionale Beratungsstellen in diesem Sinne einzurichten, da die spezifischen behinderungsbedingten Bedürfnisse der hiervon betroffenen Personengruppe eine besondere spezialisierte Fachkompetenz erfordern. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die Gruppe der taubblinden Menschen verwiesen.

Ungeachtet dessen ist die Beschränkung der Beratungsinhalte auf Leistungen nach dem SGB IX schon deshalb zu kritisieren, weil damit der Grundsatz der

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

ganzheitlichen Betrachtung der Situation von Menschen mit Behinderung und in letzter Konsequenz auch der Personenzentriertheit nicht beachtet werden.

Besonders positiv hervorzuheben ist die besondere Berücksichtigung von Beratungsangeboten von Betroffenen für Betroffene (Peer Counseling), wenngleich eine ausdrücklichere Hervorhebung und Bevorzugung von in diesem Sinne strukturierten Beratungsangeboten angezeigt gewesen wäre. Es ist gerade der Gesichtspunkt des Peer Counseling, der von vielen Ratsuchenden als besonders wertvoll geschätzt und nachgefragt wird, so dass eine klare Präferenz derartiger Strukturen notwendig ist.

In den Förderrichtlinien im Sinne des § 32 Abs. 4 SGB IX RefE ist eine zwingende Notwendigkeit der Barrierefreiheit der geförderten Beratungsstellen festzuschreiben.

Wichtig ist auch, dass die Teilhabeberatung im Kontext der Information und Beratung insgesamt wahrgenommen wird. Sie bildet eine notwendige und wichtige Ergänzung zu den staatlichen Verpflichtungen zur Information und Beratung und steht gleichwertig neben diesen Instrumenten. Das bedeutet auch, dass den Ratsuchenden ähnlich wie bei der Wahrnehmung behördlicher Termine notwendige Mobilitätshilfen oder Kommunikationshilfen beispielsweise zur Benutzung der Gebärdensprache bereitgestellt werden.

Scharf kritisiert das FbJJ die zeitliche Befristung der Förderung aus Bundesmitteln bis Ende 2022. Wie oben bereits dargelegt, bedarf es professioneller Rahmenbedingungen, um diesem Beratungsauftrag gerecht zu werden. Dies bezieht sich sowohl auf Personal- als auch auf Sachkosten, wobei hierbei auch die Aufwendungen für die Realisierung von Barrierefreiheit eine wichtige Rolle spielen dürften. Eine solche Struktur setzt eine langfristige Perspektive voraus und dürfte mit der vorgesehenen zeitlichen Befristung der Förderung aus Bundesmitteln nicht zu vereinbaren sein.

9. Leistungen zur Teilhabe an Bildung

Das FbJJ kritisiert, dass

- im Rahmen der Eingliederungshilfe ein verengter und im Widerspruch zu Artikel 24 UN-BRK formulierter Leistungstatbestand normiert ist, der lebenslanges Lernen auf der Grundlage der Chancengleichheit ausschließt;
- die Zuweisung der Leistungen für „nachschulische“ Bildung nicht konsequent den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bzw. den Leistungen zur sozialen Teilhabe – je nach individueller Zielsetzung – zugeordnet werden und
- Fachleistungen für Bildung weiterhin grundsätzlich nur einkommens- und vermögensabhängig gewährt werden.

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

Das FbJJ fordert, dass

- Leistungen für Bildung Rehabilitationsträger-übergreifend auf der Basis der Verwirklichung eines chancengleichen und gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsangeboten erbracht werden;
- bei Leistungen für Bildung vollständig auf die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten und ihrer Angehörigen verzichtet wird sowie
- eine Zuweisung der „nachschulischen“ Leistungen für Bildung zu den Leistungsgruppen „Teilhabe am Arbeitsleben“ sowie der „sozialen Teilhabe“ erfolgt.

Gute Bildung ist notwendige Grundvoraussetzung für beruflichen Erfolg, aber auch der Schlüssel für eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe. Die Bedeutung von Bildung – ein Leben lang – steigt ständig und damit auch das Erfordernis, behinderten Menschen durch inklusive Angebote den gleichberechtigten und chancengleichen Zugang zu Bildung zu eröffnen und zu sichern. Artikel 24 UN-BRK hebt den besonderen Stellenwert von Bildung mit sehr dezidierten Ausführungen besonders hervor. Dass die Leistungen für Bildung mit dem vorgelegten Referentenentwurf eine Aufwertung erfahren soll, ist daher zu unterstützen.

Der Referentenentwurf wird dem Anspruch der UN-BRK allerdings nur teilweise gerecht.

Die UN-BRK gibt den Vertragsstaaten neben Vorgaben zum Schulunterricht unter anderem vor, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen diskriminierungsfrei und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschul- und Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben und zu diesem Zweck dafür Sorge zu tragen, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden (Art. 24 Abs. 5 UN-BRK). Es ist sicherzustellen, dass angemessene Vorkehrungen, wie z. B. Hilfsmittelversorgung oder Informations- und Kommunikationsunterstützung auch für die Teilhabe an lebenslangem Lernen getroffen werden. Diesen Vorgaben kann § 75 SGB IX-RefE entsprechen, wenn man die Öffnungsklausel des Leistungskatalogs in Abs. 2 im Sinne der UN-BRK auslegt, wobei zur Rechtssicherheit wünschenswert wäre, dass das klare Bekenntnis zur Chancengleichheit im Sinne von Artikel 24 UN-BRK gleich im Gesetzeswortlaut verankert wird, so, wie dies im Arbeitsentwurf mit Stand 18.12.2015 bereits angedacht war.

Kein Sonderrecht für die Träger der Eingliederungshilfe

Es ist sicherzustellen, dass der benachteiligungsfreie und chancengleiche Zugang zu Leistungen der Bildung auch im Rahmen der Eingliederungshilfe uneingeschränkt möglich ist. Den Sonderregelungen in § 90 Abs. 4 i. V. m. § 112 RefE sind daher

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

abzulehnen. Gem. § 90 Abs. 4 ist es besondere Aufgabe der Teilhabe an Bildung, Leistungsberechtigten eine ihren Fähigkeiten und Leistungen entsprechende Schulbildung und schulische Aus- und Weiterbildung für einen Beruf zur Förderung ihrer Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Dadurch wird behinderten Menschen die chancengleiche Teilhabe an Bildung verwehrt. Assistenz für z. B. die Teilnahme an einem Volkshochschulkurs oder auch nur die im Rahmen moderner Berufsbiografien üblichen ständigen Weiterbildungserfordernisse bleiben vollkommen unberücksichtigt. Weil es keine anderen zuständigen Träger gibt, die für den angesprochenen Personenkreis Leistungen erbringen könnten, verstößt der Gesetzgeber hier klar gegen die UN-BRK, in dem er angemessene Vorkehrungen für bestimmte Bildungsbereiche von vornherein ausschließt. Die Verweigerung angemessener Vorkehrungen sind Teil des Verbots von Diskriminierung i. S. v. Artikel 5 UN-BRK und auch ohne direkte Transformation in die Sozialgesetzgebung unmittelbar anzuwendendes Recht. § 90 Abs. 4 RefE ist ersatzlos zu streichen.

Die angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall – und nichts anderes sind die individuellen Leistungen für Bildung nach diesem Buch – müssen dem Recht auf chancengleiche und benachteiligungsfreie Teilhabe an Bildung aus Artikel 24 UN-BRK entsprechen und bundesweit einheitlich geregelt sein. Die bundesweit einheitliche Ausgestaltung der spezifischen individuellen Unterstützungsleistungen ist unbedingt über ein einheitliches Rehabilitationsrecht abzusichern, denn ansonsten haben behinderte Menschen allein wegen ihrer Behinderung keine vergleichbaren Bildungschancen. Soweit durch den Wegfall der Eingliederungshilfeverordnung weitere Konkretisierungen des Umfangs der Leistungen zur Teilhabe an Bildung für erforderlich gehalten werden, sind diese in § 75 RefE einheitlich für alle Rehabilitationsträger zu treffen. Angesprochen ist hier eine klarstellende Regelung zu personellen und technischen Hilfen bzw. therapeutischen und sonstigen Maßnahmen ebenso, wie solche für Praktika und Auslandsaufenthalte.

Ebenso inakzeptabel sind die in der Eingliederungshilfe gelegten Zugangshürden:

Im Widerspruch zu den Vorgaben der UN-BRK werden die Zugangshürden für Leistungen der Eingliederungshilfe in § 99 RefE derart erhöht, dass viele Menschen keinen Zugang zu Leistungen, insbesondere auch im Bildungsbereich mehr haben (vgl. Ausführungen unter IV.5.). Das betrifft z. B. sinnesbehinderte Menschen oder Menschen mit sog. Teilleistungsstörungen. Es droht damit, dass behinderte Studierende, die im Alltag oft gut ohne Unterstützung zurechtkommen, ihre fürs Studium notwendige und oft sehr teure Hilfsmittelausstattung oder eine Assistentkraft nicht mehr finanziert bekommen und zwar schlicht deshalb, weil sie insgesamt gesehen als „nicht behindert genug“ ausgemustert werden. Sie könnten damit ihren angestrebten und ihren Leistungen entsprechenden Beruf nicht erlangen. Die einzige Alternative für diese Menschen bestünde dann noch darin, eine betriebliche Ausbildung zu absolvieren, da für die betrieblichen Ausbildungsgänge

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

mit der Bundesagentur für Arbeit ein Rehabilitationsträger für die behinderungsspezifischen Leistungen zuständig würde, der derartig hohe Zugangshürden, wie sie für die Eingliederungshilfe vorgesehen sind, nicht kennt. Die Folge wäre, dass diese Menschen allein wegen ihrer Behinderung eine geringere Qualifizierung in Kauf nehmen müssten, damit lebenslang ein höheres Risiko der Arbeitslosigkeit hätten und geringere Verdienst sowie geringere Rentenansprüche hinnehmen müssten. Ganz abgesehen von dieser dramatischen Folge für die einzelnen Menschen resultiert daraus wegen der Versagung angemessener Vorkehrungen durch den grundsätzlich zuständigen Träger der Eingliederungshilfe eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung bei der Berufswahl (Artikel 3 Abs. 3 S. 2 und Artikel 12 GG).

Ebenfalls abzulehnen ist, dass Leistungen für Bildung nach § 112 Abs. 1 S. 2 RefE nur zu erbringen sein sollen, wenn zu erwarten ist, dass der Leistungsberechtigte nach der Gesamtplanung das Teilhabeziel erreicht. Im Rahmen der Gesamtplanung würde damit von einem Träger, der keine Entscheidungskompetenz betreffend den schulischen Werdegang oder die berufliche Eingliederung haben kann, Einfluss auf Bildungsverläufe, die Berufswahl und damit letztlich die individuelle Lebensplanung genommen. Die Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen werden damit im Sinne bevormundender Eingriffe in private Lebensentscheidungen ausgehebelt. Gleichzeitig werden damit an behinderte Menschen deutlich strengere Anforderungen an den Zugang zu Bildungsangeboten als für nicht behinderte Menschen gestellt. Während nicht behinderte Menschen nur die erforderliche Qualifikation nachweisen müssen (z. B. ein bestimmter Notendurchschnitt für ein Studium) maßt sich eine Gesamtplanung hier an, darüber hinausgehend die Teilhabeziele zu bewerten. Das schränkt die Berufswahlfreiheit massiv und vollkommen unzulässig ein.

Vorschulische und schulische Bildung

Es ist gesetzlich klarzustellen, dass schulische Bildung in einem umfassenden Sinn zu verstehen ist. Ansonsten kann und wird eine gleichberechtigte inklusive Beschulung behinderter Kinder und Jugendlicher nicht gelingen. Die Hilfen für eine angemessene Schulbildung müssen damit für alle schulischen Angebote zur Verfügung gestellt werden, das heißt, nicht nur für unterrichtliche Angebote im strengen Sinn, sondern selbstverständlich auch für außerunterrichtliche Angebote, wie die im Nachmittagsbereich öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsangebote (zum Beispiel Offener Ganzttag), die Teilnahme an Klassenfahrten, Schulpraktika und Schularbeitsgemeinschaften. Diese Aufgabenstellung muss für alle Rehabilitationsträger gleichermaßen gelten. Abweichendes und einschränkendes Sonderrecht, etwa für die Träger der Eingliederungshilfe oder Kinder- und Jugendhilfe darf es nicht geben, wenn alle

behinderten Kinder und Jugendlichen gleiche Bildungschancen wie nicht behinderte Kinder und Jugendliche haben sollen.

Schulische Berufsausbildung, Hochschulbildung und schulische berufliche Weiterbildung

Das FbJJ hatte bereits in seinem Entwurf für ein Gesetz zur sozialen Teilhabe dafür plädiert, die Leistungen der Hilfen für eine angemessene schulische Berufsausbildung einschließlich des Hochschulbesuchs (bisher § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB XII) in die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben einzubinden, sofern diese der beruflichen Qualifizierung, Weiterbildung bzw. Umschulung dienen. Im Übrigen sollten sie den Leistungen der sozialen Teilhabe zugeordnet werden. Hintergrund war und ist die Tatsache, dass klassische betriebliche Ausbildungsgänge zunehmend von akademisch geprägten Ausbildungen oder dualen Studiengängen abgelöst werden und es keinen Grund gibt, die behinderungsbedingten Fachleistungen nicht unter dem Dach der Rehabilitationsträger zu organisieren, die für die Teilhabe am Arbeitsleben zuständig sind. Für die Träger der Unfallversicherung ist dieser Ansatz bereits in § 75 Abs. 2 S. 2 SGB IX RefE umgesetzt. Diesem Beispiel folgend sollte auch für die anderen Rehabilitationsträger eine Zuständigkeit für Bildungsleistungen je nach Zielsetzung den Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben und denjenigen der sozialen Teilhabe zugewiesen werden. Dieser Reformansatz würde die Eingliederungshilfe entlasten, er würde bestehende Schnittstellen reduzieren können und er wäre eine Chance, um akademisch geprägte Ausbildungsgänge auch im Rahmen beruflicher Rehabilitationsmaßnahmen während des Berufslebens stärker als bisher zu etablieren.

Sollte der Gesetzgeber diesen Schritt nicht nachvollziehen, ist es erforderlich, dass die Rentenversicherung und die Bundesagentur für Arbeit ebenfalls für Leistungen zur Teilhabe an Bildung zuständig sein können. § 6 Abs. 1 Nrn. 2 und 4 SGB IX RefE sind daher jeweils um § 5 Nr. 4 SGB IX RefE zu ergänzen. Ansonsten drohen bisher schon erbrachte Leistungen in diesem Kontext künftig wegzufallen.

§ 112 Abs. 2 SGB IX RefE ist zu streichen. Es handelt sich um wesentliche Einschränkungen des Rechts auf den gleichberechtigten Zugang zur allgemeinen Hochschulbildung gem. Art. 24 Abs. 5 UN-BRK und damit letztlich um eine Einschränkung der Berufswahlfreiheit i. S. v. Artikel 12 GG. Außerdem fallen die Einschränkungen sogar noch hinter erreichte Standards in der Rechtsprechung zurück. Bildungsverläufe und Berufsbilder ändern sich grundlegend. Lebenslanges Lernen ist im modernen Berufsalltag eine Selbstverständlichkeit. Damit sich auch behinderte Menschen diesen Herausforderungen stellen können, ist das Leistungssystem vielmehr deutlich besser als bisher an moderne Bildungsverläufe anzupassen. Die Bindung an irgendwelche zeitlichen Zusammenhänge oder eine Bewertung über z. B. einen Fachwechsel verbieten sich jedenfalls vor diesem Hintergrund.

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

Zur Verfügung stehen müssen die individuell erforderlichen Unterstützungsleistungen einschließlich technischer und personeller Hilfen, die den gleichberechtigten Zugang zu allen mit dem Bildungsweg erforderlichen oder üblichen Aktivitäten einhergehen. Das schließt die Unterstützung für die Teilnahme an allen, d. h., auch die über die Pflichtveranstaltungen hinausgehend besuchten Bildungsangebote im Kontext der Ausbildung, erforderliche und übliche Praktika oder Auslandsaufenthalte selbstverständlich ein. Praktika und Auslandsaufenthalte erhalten im Rahmen berufsqualifizierender Abschlüsse für die spätere berufliche Tätigkeit und eine dauerhafte Integration in das Erwerbsleben eine immer größere Bedeutung. Daher ist die Regelung in § 112 Abs. 3 Nr. 2, dass Hilfen zur Ableistung eines Praktikums, das für den Schul- oder Hochschulbesuch oder für die Berufszulassung erforderlich ist, viel zu eng. Vollkommen fehlen Auslandspraktika- oder /-semester. Die Regelung sollte dabei die Ableistung von Praktika, welche für die angestrebte berufliche Tätigkeit oder die Berufszulassung üblich oder erforderlich sind, sowie einen Auslandsaufenthalt im Rahmen dieser Ausbildung einbeziehen.

Heranziehung von Einkommen und Vermögen für Leistungen zur Teilhabe an Bildung

Angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung von Bildung und mit Blick auf die Tatsache, dass es keinen fachlichen Grund gibt, weshalb bei einer betrieblichen Berufsausbildung die behinderungsbedingt notwendigen Fachleistungen einschließlich erforderlicher Hilfsmittel und technischer Arbeitshilfen durch die Bundesagentur für Arbeit einkommens- und vermögensunabhängig erbracht werden, während die behinderungsbedingten Fachleistungen für die Durchführung einer vollschulischen Ausbildung oder Hochschulbildung nur zum Tragen kommen, wenn bestimmte Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden, ist es dringend angezeigt, Leistungen zur Teilhabe an Bildung generell und sofort frei von Einkommens- und Vermögensanrechnung zu stellen. Dies gilt umso mehr, als an Fachschulen, Fachhochschulen und im Studium an einer Universität erworbene Abschlüsse eine immer größere Bedeutung im Arbeitsleben spielen und zunehmend klassische betriebliche Ausbildungen durch Studiengänge ersetzt werden. Das gilt aber auch vor dem Hintergrund, dass Abiturienten durch die Verkürzung der Schulzeit auf 12 Jahre häufig noch minderjährig sind, wenn sie ihr Studium beginnen. Die Eltern dieser Jugendlichen haben damit erhebliche finanzielle Nachteile, weil sie vorrangig ihr gesamtes Einkommen und Vermögen für die behinderungsbedingt notwendige Unterstützung ihrer Kinder zusätzlich zu deren Lebenshaltungskosten tragen müssen, um ihnen eine berufliche Zukunft zu ermöglichen. Gerade zu Beginn der Ausbildung fallen erhebliche Kosten, etwa für die oft mehrere Tausend Euro teure Hilfsmittelausstattung an. Damit kann nicht mehr von gleichen Bildungschancen behinderter Jugendlicher gesprochen werden.

Nicht akzeptabel ist, dass durch die im Rahmen der Eingliederungshilfe erfolgte Trennung der Fachleistungen von den Hilfen zum Lebensunterhalt eine deutliche Schlechterstellung der Familien droht, deren behinderte Kinder eine Internatsschule besuchen. Hier fällt die Beschränkung des Kostenbeitrages für die Internatsunterbringung auf die häusliche Ersparnis mit dem Erreichen der Volljährigkeit weg (s. § 142 RefE). Der Anteil der Internatsunterbringung, der den HLU-Leistungen zugeordnet wird, würde damit von den Leistungsberechtigten ab Erreichen der Volljährigkeit selbst zu zahlen sein. Zudem drohen an dieser Stelle Leistungslücken in Bezug auf die Hilfen zum Lebensunterhalt. Vielmehr sollte die Einheitlichkeit der Leistung bis zum Abschluss der laufenden Maßnahme (z. B. bis zum Abitur) bestehen bleiben.

Kritisiert wird ferner, dass privilegierte Leistungen der Eingliederungshilfe, die bisher von der Einkommens- und Vermögensanrechnung ausgenommen waren, in § 138 RefE nicht uneingeschränkt fortgeschrieben werden sollen. Angesprochen ist die schulische Ausbildung zu einem Beruf (bisher § 92 Abs. 2 Nr. 4 SGB XII). Betroffen von dieser Einengung sind behinderte Schüler, denen inklusive Angebote noch nicht offen stehen und die daher eine spezielle Internatsschule besuchen, um eine vollschulische Berufsausbildung absolvieren zu können. Der Kostenbeitrag wäre nicht mehr auf die häusliche Ersparnis begrenzt. Das bedeutet eine wesentliche Belastung für Familien, denn diese müssten nicht nur für den Lebensunterhalt der Kinder und Jugendlichen im Internat voll aufkommen, sondern sie müssten ihr Einkommen und Vermögen auch für die erforderlichen Fachleistungen aufbringen. Das schränkt mittelbar die ohnehin schon durch die Behinderung eingeschränkten Berufswahlmöglichkeiten der Jugendlichen ein.

10. Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben

Das FbJJ kritisiert, dass

- es weiterhin ein unterschiedliches Rehabilitationsrecht für Berechtigte nach dem SGB II gibt;
- entgegen Artikel 27 UN-BRK behinderte Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf, die nicht in der Lage sind, ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit zu erbringen, von jeglichen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ausgeschlossen bleiben und
- sich die Aufgaben der Eingliederungshilfe im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben ausschließlich auf behinderte Menschen konzentrieren sollen, die voll erwerbsgemindert sind und die Voraussetzungen für die Aufnahme in eine Werkstatt für Menschen mit Behinderung erfüllen.

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

Das FbJJ fordert, dass

- die Bundesagentur für Arbeit notwendige Rehabilitationsleistungen auch für nach dem SGB II leistungsberechtigte Menschen erbringt,
- die Leistungen der Eingliederungshilfe für Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben allen Menschen mit Behinderung grundsätzlich offen stehen und
- alle Leistungen des Teil 1, Kapitel 10 SGB IX-RefE durch die Träger der Eingliederungshilfe erbracht werden können.

In § 6 Abs. 3 SGB IX RefE wird die bisherige Systematik, dass für Leistungsberechtigte des SGB II zwar die Bundesagentur für Arbeit Rehabilitationsträger ist, die Leistungen jedoch durch die JobCenter ausgeführt werden, beibehalten. Das hat sich in der Praxis nicht bewährt, weil die JobCenter mit kostenintensiveren Rehabilitationsmaßnahmen häufig überfordert waren und diese schlicht nicht zur Verfügung gestellt wurden. Damit findet innerhalb des Rehabilitationsrechts eine Ungleichbehandlung behinderter Menschen statt. Diese wird verstärkt durch die abweichenden Regelungen für behinderte Menschen im SGB II. Das FbJJ vertritt die Position, dass Rehabilitationsleistungen durch die Bundesagentur für Arbeit nicht nur festzustellen, sondern auch auszuführen sind.

Gem. § 90 Abs. 3 SGB IX RefE ist besondere Aufgabe der Teilhabe am Arbeitsleben im Rahmen der Eingliederungshilfe, die Aufnahme, Ausübung und Sicherung einer der Eignung und Neigung der Leistungsberechtigten entsprechenden Beschäftigung sowie die Weiterentwicklung ihrer Leistungsfähigkeit und Persönlichkeit zu fördern. Gemäß § 99 Abs. 4 SGB IX RefE sollen Zugang zu Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben der Eingliederungshilfe nur noch behinderte Menschen erhalten, die "werkstattfähig" sind, was sich aus dem Verweis auf § 58 SGB ergibt. § 111 RefE SGB IX sieht in einem geschlossenen Leistungskatalog dementsprechend ausschließlich Leistungen für Menschen vor, die Anspruch auf Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder in einem Integrationsprojekt haben.

Der Träger der Eingliederungshilfe beweist damit ein deutlich verengtes Verständnis von Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben, dass mit Teil 1, Kapitel 10 SGB IX-RefE fast nichts mehr gemein hat. Die Leistungen der Eingliederungshilfe sind damit gleichzeitig auch nicht mehr unterstes soziales Auffangnetz für die Menschen, die von keinem anderen Rehabilitationsträger Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten können. Beispielsweise haben junge Selbstständige, die eine Behinderung erleiden, oft keinen vorrangigen Rehabilitationsträger, der für ihre berufliche Rehabilitation zuständig ist. Durch die vorgesehenen Regelungen im Referentenentwurf und die damit verbundene Verengung des leistungsberechtigten Personenkreises sowie der daraus folgenden Beschränkung der möglichen Leistungen verlieren diese Menschen nun auch noch den Träger der Eingliederungshilfe für notwendige Rehabilitationsleistungen. Damit hätten diese

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

Menschen keinerlei Möglichkeit zur Rückkehr oder zum Verbleib auf den ersten Arbeitsmarkt und wären dauerhaft auf soziale Sicherungssysteme zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts angewiesen. Das kann hoffentlich nicht gewollt sein und stünde auch im Widerspruch zu der Zielsetzung des BTHG: „Die Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sollen auf persönlicher und institutioneller Ebene verbessert werden.“

Damit es künftig nicht zu Leistungseinschränkungen kommt, müssen, wie bisher auch, alle Leistungen des zehnten Kapitels des ersten Teils als mögliche Leistungen zur Verfügung stehen. Durch den Nachrang der Eingliederungshilfe sind Doppelleistungen ausgeschlossen.

Darüber hinaus erhält eine große Zahl voll erwerbsgeminderter behinderter Menschen entgegen den Vorgaben der UN-BRK auch weiterhin keinerlei Zugang zu einem inklusiven Arbeitsmarkt, weil der Gesetzgeber noch immer ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeit als Voraussetzung für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben verlangt. Diese Zugangsbarriere ist endlich abzuschaffen.

11. Unzureichende Öffnung des allgemeinen Arbeitsmarktes

Das FbJJ kritisiert

- den unzureichenden Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt für viele behinderte Menschen,
- die Ausweitung von Beschäftigungsformen außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes,
- die Nichteinbeziehung dieser Beschäftigungen in den gesetzlichen Mindestlohn und
- eine fehlende Strategie der Segregation auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen.

Das FbJJ fordert

- die Verbesserung der Vermittlung in und des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt,
- die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auch in den Sonderformen des Arbeitsmarktes,
- die Absicherung der Arbeitseinkommen in Höhe des Mindestlohnes und
- eine stärkere und wirksame Verpflichtung der Arbeitgeber zur Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.

Die UN-BRK verpflichtet in Artikel 27 Absatz 1 Satz 1 die Vertragsstaaten wie folgt:

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

„Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird.“

Danach haben behinderte Menschen das gleiche Recht wie Nichtbehinderte auf Zugang zu einer Arbeit, die es ihnen ermöglicht, ihren Lebensunterhalt durch diese Arbeit zu verdienen und eine Tätigkeit auf einem offenen, inklusiven und allgemein zugänglichen Arbeitsmarkt auszuüben. Dazu verpflichten sich die Vertragsstaaten Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für Behinderte zu schaffen, ihren beruflichen Aufstieg zu ermöglichen, sie insbesondere bei der Arbeitssuche zu unterstützen, den vorhandenen Arbeitsplatz zu sichern und ihren beruflichen Wiedereinstieg zu ermöglichen und positive Anreize und Verpflichtungen gegenüber privaten Arbeitgebern zu setzen, um die Einstellung behinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern. Mit dem bisherigen Teil 2 des SGB IX sah sich Deutschland gut aufgestellt bei den Maßnahmen zur Beschäftigung, zur Sicherung des Arbeitsplatzes und Förderung des beruflichen Aufstiegs Schwerbehinderter, obwohl die Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter deutlich höher, wesentlich länger und häufiger ist als bei Nichtbehinderten. Mit Berufsbildungs- und Berufsförderungswerken soll die berufliche Ausbildung und Umschulung, mit den Werkstätten für behinderte Menschen eine Ersatzbeschäftigung und Vorbereitung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgen und mit den Tagesförderstätten eine Beschäftigung und Tagesstrukturierung für diejenigen, deren Leistungsfähigkeit keine wirtschaftlich verwertbaren Arbeitsergebnisse ermöglicht werden.

Dieses Konzept wurde von dem ‚Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen‘, der die Umsetzung der UN-BRK in den Vertragsstaaten überwacht, nach dem ersten Staatenbericht Deutschlands in seinen ‚Abschließenden Bemerkungen‘ kritisch beurteilt:

„(49) Der Ausschuss ist besorgt über

(a) Segregation auf dem Arbeitsmarkt des Vertragsstaates;

(b) finanzielle Fehlanreize, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hindern;

(c) den Umstand, dass segregierte Behindertenwerkstätten weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang fördern.

(50) Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, durch entsprechende Vorschriften wirksam einen inklusiven, mit dem Übereinkommen in Einklang stehenden Arbeitsmarkt zu schaffen, durch

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

- (a) die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten an zugänglichen Arbeitsplätzen gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (2014) des Ausschusses, insbesondere für Frauen mit Behinderungen;*
- (b) die schrittweise Abschaffung der Behindertenwerkstätten durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien und Zeitpläne sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt;*
- (c) die Sicherstellung, dass Menschen mit Behinderungen keine Minderung ihrer Sozial- und Altersversicherung erfahren, die gegenwärtig an die Behindertenwerkstätten gebunden ist;“*
- (d) die Sammlung von Daten über die Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.*

Damit wird Deutschland aufgefordert, seine Instrumente der Beschäftigung behinderter Menschen, insbesondere behinderter Frauen, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu überprüfen und die Beschäftigung auf Sonderarbeitsmärkten an den allgemeinen Arbeitsmarkt anzunähern sowie den Übergang zu erleichtern. Die Maßnahmen im Teil 1 und Teil 3 des SGB IX RefE sind auf dieser Grundlage zu beurteilen.

Die Beschäftigungspflicht der privaten und öffentlichen Arbeitgeber auf wenigstens 5 % der Arbeitsplätze Schwerbehinderte zu beschäftigen wurde in § 154 SGB IX RefE nicht verändert. Im Jahr 2014 haben von den 152.538 beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern 25,6 % keinen einzigen Schwerbehinderten beschäftigt. Rund 60 % haben ihre Beschäftigungspflicht nicht erfüllt und mussten die Ausgleichsabgabe bezahlen. Die Beschäftigungsquote lag insgesamt bei 4,7 Prozent (Reha-Dat, April 2016). Nach § 160 Abs. 1 Satz SGB IX RefE hebt die Zahlung der Ausgleichsabgabe die Pflicht zur Beschäftigung nicht auf. **Private** Arbeitgeber haben 2014 die gesetzliche Pflichtquote in Höhe von fünf Prozent nicht erreicht und damit ihre Beschäftigungspflicht nicht in vollem Umfang erfüllt. Die tatsächliche Beschäftigungsquote in der privaten Wirtschaft von 4,1 Prozent lag 2014 zudem deutlich niedriger als bei **öffentlichen Arbeitgebern** mit 6,6 Prozent (BIH-Aktuell, Mai 2016). Es zeigt sich daher ein erhebliches Vollzugsdefizit, das auch nicht durch Ordnungswidrigkeitsverfahren nach § 239 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX RefE verringert wird. Auch die Höhe der Ausgleichsabgabe in § 160 SGB IX RefE, die eine Antriebsfunktion für die Beschäftigung erfüllen soll, wurde nicht erhöht. Damit versäumt es der Referentenentwurf, effektivere Regeln zur Öffnung des allgemeinen Arbeitsmarktes für Behinderte zu ergreifen.

Während sich die Arbeitslosigkeit Nichtbehinderter von Oktober 2008 bis 2015 um 16 % verringert hat, stieg sie bei Schwerbehinderten im gleichen Zeitraum um 7 %. Trotz im Durchschnitt besserer Qualifikation (59 % Schwerbehinderter hatten einen

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

Berufs- oder Hochschulabschluss, gegenüber 53 % Nichtbehinderter) betrug die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung jahresdurchschnittlich zwischen 2008 bis 2015 2,9 % gegenüber 7 % bei Nichtbehinderten. Die Dauer der Arbeitslosigkeit (2014/2015 durchschnittlich 85 Wochen bei Schwerbehinderten, 69 Wochen bei Nichtbehinderten) und der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist wesentlich höher (46 % Schwerbehinderte gegenüber 37 % Nichtbehinderte)(Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Der Arbeitsmarkt von schwerbehinderten Menschen, Dezember 2015). Damit erweisen sich sowohl die Vermittlung in eine Beschäftigung als auch die Barrieren gegenüber einem Wechsel von der Arbeitslosigkeit in eine sozialversicherte Beschäftigung für behinderte Menschen als deutlich schwieriger und benachteiligungsgeprägter als bei Nichtbehinderten. Maßnahmen der Förderung der Aufnahme der Beschäftigung wurden zwar in 174.00 Fällen vorgenommen. Sie führten aber nicht zu einer Verkürzung der Dauer Arbeitslosigkeit. Die Eingliederungsquote von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen lag zwischen November 2013 und Oktober 2014 nur bei 41 %, d. h. nur 2/5 waren ein halbes Jahr nach Abschluss der Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Der Arbeitsmarkt von schwerbehinderten Menschen, Dezember 2015). Der geringe Erfolg der Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit nach §§ 112 ff. SGB III hat nicht zu einer Überprüfung und Weiterentwicklung der Leistungsansprüche und -formen geführt. Die Aufforderung des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Maßnahmen gegen Segregation und zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen, wurden nicht ergriffen.

12. Fehlende Weiterentwicklung der Unterstützten Beschäftigung

Das FbJJ kritisiert

- die Beschränkung der Unterstützten Beschäftigung auf Personen, die bereits zu Beginn der Maßnahme eine Perspektive einer sozialversicherten Beschäftigung sicher erfüllen und
- von der Bundesagentur für Arbeit ausgeschlossen werden.

Das FbJJ fordert

- die Ausweitung des berechtigten Personenkreises und der Maßnahmen sowie
- eine bessere finanzielle Ausstattung der Maßnahmen.

Im Jahresdurchschnitt August 2014 bis Juli 2015 waren nur 1.200 schwerbehinderte Menschen in einer Maßnahme der Unterstützten Beschäftigung (Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Der Arbeitsmarkt von schwerbehinderten Menschen, Dezember 2015, S. 16). Die Leistungen zur Unterstützten Beschäftigung

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

(UB) sind in besonderer Weise geeignet, den von dem Fachausschuss für die Rechte für Menschen mit Behinderungen geforderten Übergang von einer segregierten Beschäftigung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dazu bedarf es einer quantitativen Ausweitung der Maßnahmen, die gegenwärtig von der BA nur für einen kleinen Teilnehmerkreis ausgeschrieben werden. Um einen dauerhaften Erfolg der UB zu erreichen, muss eine längere Förderung der Leistungserbringer mit einer steigenden Zahl von Teilnehmern erfolgen.

Um den Personenkreis dauerhaft erheblich in ihrer Leistung Beeinträchtigten besser einbeziehen zu können, muss die Eintrittsschwelle für die Leistungen reduziert werden. Die Voraussetzung in § 55 SGB IX RefE, dass ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bereits begründet ist oder im Zuge der Maßnahme begründet werden soll, ist eine zu hohe Eintrittshürde. Es sollte das Ziel einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auch mit einer geringeren Stundenzahl weiter angestrebt werden. In der Praxis werden aber nur Personen angesprochen, deren Leistungsfähigkeit bereits zu Beginn der Maßnahme den Übergang in eine reguläre Beschäftigung erwarten lassen. Die Erfahrungen aus den USA legen nahe, dass auch die Beschäftigung eines sehr stark leistungsgeminderten Personenkreises gelingen kann, wenn die Eingangsvoraussetzungen relativ niedrig gehalten werden. Dazu bedarf es einer personell besser ausgestatteten finanziellen Förderung insbesondere in der Anbahnungs- und Einarbeitungsphase. Rechtlich sollte die enge Bindung an die Anforderung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als Aufnahmevoraussetzung gelockert werden.

13. Unzureichende Regelung des ‚Budgets für Arbeit‘

Das FbJJ kritisiert

- die Ausgestaltung des ‚Budgets für Arbeit‘ als eigenständige Leistung und nicht als Leistungsform,
- die maximale Höhe von 75 % des Bruttolohnes und 40 % der Monatlichen Bezugsgröße
- die Nichteinbeziehung der Einsparungen des Bundes für die Grundsicherung für voll Erwerbsgeminderte und der Rentenversicherungsbeiträge sowie
- das Fehlen eines eigenständigen Rechtsstatus der ‚arbeitsmarktunüblichen Beschäftigung‘.

Das FbJJ fordert

- die Einführung des ‚Budgets für Arbeit‘ als eine besondere Leistungsform,
- die Orientierung der Leistungshöhe an dem tariflichen oder ortsüblichen Arbeitgeber-Bruttoentgelt für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung,

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

- den Einsatz der Einsparungen des Bundes für die Ausgestaltung der Leistung
- und die Schaffung eines Rechtsstatus einer Beschäftigung unter nicht üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes.

Menschen mit Behinderungen, die bisher nur die Möglichkeit der Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen haben, sollen über das Budget für Arbeit die Möglichkeit erhalten, eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auszuüben, indem die Leistungen, die für eine Werkstattbeschäftigung erbracht werden, umgewandelt werden in einen Arbeitgeberzuschuss für eine sozialversicherte Beschäftigung mit einem ortsüblichen oder tariflichen Entgelt. Damit wird Art. 27 Abs. 1 UN-BRK umgesetzt, der die Vertragsstaaten verpflichtet, Menschen mit Behinderungen ein gleiches Recht auf Arbeit zu gewährleisten, damit sie in einem offenen, inklusiven und frei zugänglichen Arbeitsmarkt eine frei gewählte Beschäftigung ausüben können, mit der sie ihren Lebensunterhalt bestreiten können.

Das ‚Budget für Arbeit‘ ist eine Leistungsform, in der die bereits bisher erbrachten Förderleistungen gebündelt und in eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingebracht werden können. Die Leistungen sollen Arbeitgebern den zusätzlichen Aufwand und eine Minderleistung von behinderten Menschen, denen bisher nur die Werkstatt für behinderte Menschen offenstand, ausgleichen und von Arbeitgebern für die Arbeitsleistung dieser Mitarbeitenden einen Eigenanteil einfordern.

Begreift man das ‚Budget für Arbeit‘ als eine besondere Form der Leistungserbringung, muss es – wie das ‚Persönliche Budget‘ – nicht als besondere Leistung der Teilhabe am Arbeitsleben ausgestaltet, sondern in den Allgemeinen Teil nach den Bestimmungen über das ‚Persönliche Budget‘ und die ‚Persönliche Assistenz‘ verankert werden. Es ist so auszugestalten, dass sämtliche Leistungen der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben und der Grundsicherung in einem solchen Budget gebündelt werden können und damit einen auskömmlichen Lohn – auch bei erheblicher Leistungsminderung – ermöglichen. Das setzt auch eine Erwähnung in § 102 Abs. 4 für die Eingliederungshilfe voraus.

In den bisherigen Modellversuchen, insbesondere in Rheinland-Pfalz, wurde dieses Konzept sehr erfolgreich erprobt. Die Höhe der Förderung richtete sich nach dem Arbeitgeber-Bruttoentgelt für die Entlohnung dieser Beschäftigten mit einer Obergrenze von 70 % der Bruttolohnaufwendungen der Arbeitgeber.

Mit der doppelten Obergrenze von 75 % des (Arbeitnehmer-) Bruttolohnes, aber maximal 40 % der monatlichen Bezugsgröße (1.162 € monatlich in den alten und 1.008 € in den neuen Bundesländern) wird dieser Vorschlag zu einem unzureichend finanzierten Einsparkonzept, das in der Realität zu scheitern droht. Insbesondere die Beschränkung auf 40 % der Bezugsgröße ist deutlich niedriger als die bisher in Rheinland-Pfalz überwiegend geleistete Förderung. Die Öffnungsklausel in § 61 Abs.

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

2 Satz 4 durch Landesrecht eine abweichende Förderhöhe festzulegen, kann sogar noch niedrigere Förderhöhen zulassen. Damit wird das besonders geeignete Instrument zu einem Übergang von der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu einem Spielball fiskalischer Überlegungen der Länder. Stattdessen sollte eine Förderung bis zu 75 % des Arbeitgeberbrutto-Lohnaufwandes ohne weitere Obergrenze erfolgen.

Statt die Förderung gegenüber den Modellversuchen zu reduzieren, sollte der Bund seine eingesparten Aufwendungen bei der Grundsicherung und der Finanzierung der Rentenversicherungsbeiträge zur Finanzierung dieser Leistungen verwenden. Für die Träger der Eingliederungshilfe würde nach der vorgesehenen Vorschrift ein Budget für Arbeit eine Einsparung eines Viertels der sonst zu erbringenden Aufwendungen für einen Werkstattplatz (ca. 400 € monatlich) bedeuten. Der Bund würde durch den Wegfall der sonst aufzubringenden Grundsicherungsleistungen (ca. 800 € monatlich) und die Rentenversicherungsbeiträge (ca. 400 € monatlich) einsparen. Damit eine neue, gute Option für die Umsetzung der UN-BRK nicht zu einem ausschließlich fiskalisch motivierten Einsparmodell degenerieren, müssen die Einsparungen in eine bessere Finanzierung des Modells fließen.

Bisher gibt es eine scharfe Barriere für Menschen mit einer geminderten Leistungsfähigkeit, eine Position auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen: Mit der Zuschreibung der vollen Erwerbsminderung werden sie dem Bereich der Grundsicherung in der Sozialhilfe zugeordnet und von allen rehabilitativen und existenzsichernden Leistungen des SGB II und des SGB III ausgeschlossen. Ein Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt führt gleichzeitig zu der Feststellung der Erwerbsfähigkeit mit dem Verlust der Grundsicherungsansprüche und ggf. der Erwerbsminderungsrente. Viele behinderte Menschen sind zwar in der Lage, eine mehr als dreistündige tägliche oder mehr als fünfzehnstündige wöchentliche Beschäftigung auszuüben, aber nicht unter den Wettbewerbsbedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes. Eine Einstellung durch einen Arbeitgeber erfolgt in diesem Fall nur, wenn diese Minderleistung durch einen dauerhaften öffentlichen Zuschuss zur Entlohnung ausgeglichen wird. Daher handelt es sich um eine ‚arbeitsmarkt-un-übliche‘ Beschäftigung. Die Schaffung eines solchen Rechtsstatus ermöglicht es diesen behinderten Menschen, eine solche Beschäftigung aufzunehmen ohne Leistungsansprüche zu verlieren und im Fall des Scheiterns ohne Komplikationen in die Werkstatt für behinderte Menschen zurückzukehren oder von ihr aufgenommen zu werden. Diese muss sichergestellt werden, damit von dieser Leistungsform auch in erheblichem Maße Gebrauch gemacht wird.

14. Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Inklusionsprojekte

Das FbJJ kritisiert

- die unzureichende Ausstattung und unsichere Finanzierung aus der Ausgleichsabgabe und
- die weitgehende Beschränkung der Finanzierung der betrieblichen Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe.

Das FbJJ fordert

- nur die Einrichtung und Ausstattung der Integrationsprojekte über die Ausgleichsabgabe zu finanzieren und ergänzend eine Regelfinanzierung besonderer Aufwendungen als Leistung der Rehabilitationsträger vorzusehen und
- die neu eingeführte Förderung psychisch kranker Beschäftigter durch die Rehabilitationsträger auf sämtliche schwerbehinderten Beschäftigten auszuweiten.

Die Inklusionsprojekte in der Form der Inklusionsunternehmen, -betriebe oder -betriebsteile in regulären Unternehmen stellen ein wichtiges Bindeglied zwischen einer rehabilitativen Förderung außerhalb und im allgemeinen Arbeitsmarkt dar. Insbesondere für psychisch kranke und geistig behinderte Menschen bieten sie sozialversicherungspflichtige entlohnte Arbeitsplätze an, die die Vorbereitung und den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wesentlich erleichtern. Sie können wesentlicher Teil einer Strategie zur Weiterentwicklung und Öffnung der WfbM sein, wie es der Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Punkt 50 seiner abschließenden Bemerkungen fordert. Dazu bedarf es einer langfristigen gesicherten finanziellen Unterstützung der zusätzlichen Leistungen und der durch häufigeren Ausfall oder Leistungsminderung entstehenden besonderen Aufwendungen.

Während die Einrichtung, der Aufbau und die Ausstattung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe erfolgen können, muss eine dauerhafte Finanzierung der besonderen Aufwendungen von den Rehabilitationsträgern erfolgen. Der nun erfolgte Einstieg der Finanzierung für psychisch kranke Rehabilitanden nach § 217 Abs. 2 durch die zuständigen Rehabilitationsträger ist zu begrüßen, sollte aber auf den zusätzlichen Bedarf an Förderung und Unterstützung aller behinderten und schwerbehinderten Beschäftigten ausgedehnt werden. Die Begrenztheit der Ausgleichsabgabemittel sollte sich nicht als finanzielle Fessel für die Weiterentwicklung und Ausweitung dieses Angebotes auswirken. Daher ist eine nachhaltige Finanzierung dieser Leistungsform sicherzustellen.

15. Beibehaltung der Regelungen für die Aufnahme und Beschäftigung in der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM)

Das FbJJ kritisiert

- die fehlende konzeptionelle Weiterentwicklung der WfbM,
- das weitgehend fehlende Übergangsmanagement in den allgemeinen Arbeitsmarkt
- die eingeschränkten Mitbestimmungsrechte der behinderten Beschäftigten,
- die unzureichende finanzielle Vergütung der behinderten Beschäftigten, die die vom unternehmerischen Erfolg der WfbM abhängt,
- den Ausschluss aus der WfbM nach dem Kriterium ‚wirtschaftlich verwertbarer Leistung‘ bzw. wegen schwierigem Verhalten oder Pflegebedürftigkeit und
- die Begrenzung der Leistungen auf das Alter der Regelaltersgrenze in der Rentenversicherung.

Das FbJJ fordert

- die stärkere Verzahnung mit und Annäherung an das Konzept der Inklusionsbetriebe,
- die Einführung eines systematischen Übergangsmanagements in den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Verknüpfung der Leistungen in der WfbM mit denen der Unterstützten Beschäftigung, des Budgets für Arbeit und für den Übergang zu Integrationsbetrieben
- die Weiterentwicklung der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Werkstatttrates und der Frauenbeauftragten,
- die Absicherung der Arbeitseinkommen in Höhe des Mindestlohnes,
- die Öffnung der WfbM für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf und
- ein Anspruch auf tagesstrukturierende Leistungen nach der WfbM.

Das Konzept der WfbM als segregiertes Beschäftigungsangebot bleibt weitgehend erhalten. Zur Entwicklung einer Ausstiegstrategie – wie sie von dem Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Punkt 50 seiner abschließenden Bemerkungen gefordert wird, ist eine stärkere Verzahnung mit den Angeboten der Unterstützten Beschäftigung, des Budgets für Arbeit und den Inklusionsbetrieben ebenso erforderlich wie die Zusammenarbeit mit den ‚Anderen Leistungsanbietern‘, der Ausbau von Außenarbeitsplätzen in regulären Betrieben, der Integration in den Betrieb über die sukzessive Umwandlung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis und die Unterstützung als ambulantes Angebot außerhalb der WfbM. Neben den Alternativen zur WfbM, sollte auch die WfbM selbst in ihrer Struktur den Bedingungen

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

des allgemeinen Arbeitsmarktes angenähert und als Angebot der Beschäftigung auch den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern und unterstützen und begleiten. Übergangsquoten von deutlich unter 1 % dürfen nicht mehr als unveränderbares Schicksal akzeptiert werden. Die rehabilitative Ausrichtung der WfbM muss ausgebaut und konkretisiert werden.

Zu begrüßen ist die Einführung der Mitbestimmungs- und die deutliche Stärkung der Mitwirkungsrechte der Werkstattbeschäftigten sowie die Schaffung des Amtes der Frauenbeauftragten durch Artikel 21 des Referentenentwurfes. Allerdings wird Ihnen bei der Verwendung des Arbeitsergebnisses kein Mitspracherecht eingeräumt. Ihnen sollte auch bei der Unternehmensmitbestimmung – wie anderen Arbeitnehmern auch – ein Sitz in den dafür vorgesehenen Gremien eingeräumt werden. Damit würde auch das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis weiterentwickelt.

Die Werkstattbeschäftigten haben in der Regel einen Anspruch auf Grundsicherung und erhalten nach 20 Jahren Beschäftigung eine Rente wegen voller Erwerbsminderung. Addiert man diese existenzsichernden Leistungen zu den Aufwendungen des Bundes für die Rentenversicherung, wäre daraus weitgehend eine Entlohnung in Höhe des Mindestlohnes finanzierbar. Dadurch könnte das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis weiterentwickelt werden und würde nicht mehr einen Vergütungsanspruch in Abhängigkeit von dem Arbeitsergebnis der WfbM vorsehen. Faktisch tragen die Werkstattbeschäftigten das Unternehmerrisiko der WfbM mit. Dieses würde wesentlich zur Umsetzung des Art. 27 UN-BRK auch in der WfbM beitragen.

Das Ausschlusskriterium des „Mindestmaßes wirtschaftlich verwertbarer Arbeit“ in § 219 Abs. 2 ist mit der UN-BRK nicht vereinbar. Die Nichtaufnahme in die WfbM und der Ausschluss von Sozialversicherung und Entgelt widerspricht deutlich Art. 27 UN-BRK, der nicht zwischen unterschiedlichen Gruppen Behinderter bei dem Recht auf Arbeit unterscheidet. Auch wenn § 219 Abs. 3 SGB IX RefE auch die gemeinsame Betreuung von Menschen mit hohem Hilfebedarf mit denen der WfbM-Beschäftigten ermöglicht, bleiben sie in ihrem rechtlichen Status unterschiedlich: sie stehen nicht in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis, haben keinen Vergütungs- und Sozialversicherungsanspruch, können keine Vertretung wählen und haben insgesamt nicht die Rechte der Werkstattbeschäftigten. Das FbJJ erwartet, dass mit dieser offensichtlichen rechtlichen Diskriminierung in einem neuen Teil 3 des SGB IX RefE Schluss gemacht wird.

Die neu eingeführte Begrenzung der Leistungen in der WfbM auf das Datum der Regelaltersrente entspricht einer bisher geübten Praxis. Allerdings sollte eine Regelung über einen Anspruch auf eine andere tagesstrukturierende Leistung aufgenommen werden.

16. Regelung für die ‚Anderen Leistungsanbieter‘

Das FbJJ kritisiert

- den Verzicht auf Standards der WfbM bei den anderen Leistungsanbietern und
- den Status der Beschäftigten als Werkstattbeschäftigter.

Das FbJJ fordert

- sicherzustellen, dass sich die Angebote der anderen Leistungsanbieter nicht zu einer WfbM mit niedrigeren Standards entwickeln und
- dass der WfbM-Status in einen Arbeitnehmerstatus umgewandelt werden muss, wenn das Beschäftigungsverhältnis ein Leistungsniveau eines Arbeitsverhältnisses hat.

Grundsätzlich begrüßt das FbJJ die Einführung der Regelung in § 60 SGB IX RefE zu den ‚Anderen Leistungsanbietern‘. Damit könnte ein neues Angebot für behinderte Beschäftigte außerhalb der WfbM geschaffen werden, die nicht in der Lage sind, eine für das Arbeitsverhältnis typische Leistung oder ein entsprechendes Arbeitsergebnis zu erbringen. Das gilt insbesondere, wenn die Beschäftigung inklusiv erfolgt, z. B. in einem Betrieb, einer sozialen Organisation oder im öffentlichen Dienst. Allerdings werden die ‚Anderen Leistungsanbieter‘ auch von Standards der räumlichen und sächlichen Ausstattung suspendiert, die eine Beschäftigung zu schlechteren Bedingungen als in der WfbM ermöglicht.

Die Gefahr besteht, dass sich ein neuer Typ WfbM mit schlechteren Standards entwickelt, der die Ausgrenzung Behinderter aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt erweitert. Der Verzicht auf den Arbeitnehmerstatus für die Beschäftigten und die fehlende tarifliche oder ortsübliche Entlohnung schafft schlechtere Bedingungen für behinderte Menschen als sie bei anderen Beschäftigungsträgern für Nichtbehinderte gelten. Wird ein Arbeitsergebnis von den behinderten Beschäftigten erzielt, das dem von Arbeitnehmern nahekommt, muss der arbeitnehmerähnliche Status der WfbM in ein unbefristetes reguläres Arbeitsverhältnis umgewandelt werden. Die ‚Anderen Leistungsanbieter‘ könnten sich sonst zu Einrichtungen mit besonders krasser Ausbeutung und schlechteren Arbeitsbedingungen als üblich entwickeln. Für dieses Risiko sind in der Rechtsnorm keine Vorkehrungen getroffen worden.

17. Ungenügende Regelung der Unterstützungsleistungen

Das FbJJ kritisiert,

- die fehlende Differenzierung von sog. ‚Assistenzleistungen‘ in § 78 SGB IX RefE und der ‚Persönlichen Assistenz‘ im Allgemeinen Teil,

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

- die unzureichende Differenzierung der Unterstützungsleistungen,
- insbesondere die fehlende Differenzierung zwischen der Elternassistenz und begleiteten Elternschaft,
- die falsche Zuordnung der Unterstützungsleistungen für Freizeit und kulturelle Aktivitäten zu den ‚qualifizierten Assistenzleistungen‘,
- das Fehlen eines Rechtsanspruches auf Förderung bei der Ausübung einer öffentlichen Funktion oder eines Wahlamtes und
- die Begrenzung der Förderung bei der Ausübung eines Ehrenamtes auf den Aufwendungsersatz für Angehörige, Freunde und Nachbarn.

Das FbJJ fordert

- die Verankerung der ‚Unterstützungsleistungen‘ in § 78 SGB IX RefE als Leistungsanspruch und der ‚Persönlichen Assistenz‘ als Leistungsform im Allgemeinen Teil,
- die stärkere und umfassendere Differenzierung der Unterstützungsleistungen,
- die Differenzierung zwischen der Elternassistenz und begleiteten Elternschaft,
- einen Rechtsanspruch auf Unterstützung bei der Freizeit und kulturellen Aktivitäten,
- einen Rechtsanspruch auf Förderung der Ausübung einer öffentlichen Funktion oder eines Wahlamtes und
- die Förderung der Unterstützung bei der Ausübung eines Ehrenamtes durch Professionelle.

Die ‚Soziale Teilhabe‘ setzt als Kern die persönliche Unterstützung bei der Wahrnehmung unterschiedlicher Rollen im privaten, sozialen und auch politischen Umfeld voraus. § 78 SGB IX RefE muss sich an den Lebensfeldern orientieren, die die UN-BRK in Artikel 1 für eine selbstbestimmte, volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bestimmt. Im Bereich der sozialen Teilhabe sind dies vor allem die Unterstützung im individuellen privaten Bereich (Art. 19 UN-BRK), bei der Mobilität zu sozialen Aktivitäten (Art. 20 UN-BRK), bei der Kommunikation und Information (Art. 21 UN-BRK), bei der Ehe, Familie und Elternschaft (Art. 23 UN-BRK), bei der Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29 UN-BRK) und bei Freizeit- und kulturellen Aktivitäten (Art. 30 UN-BRK). In einer Vorschrift über ‚Unterstützungsleistungen‘ müssen diese Bereiche normiert und konkretisiert werden.

Um gegenüber einer besonderen Leistungsform, der ‚Persönlichen Assistenz‘, auch sprachlich zu differenzieren, wird vorgeschlagen nicht von ‚Assistenzleistungen‘ sondern ‚Unterstützungsleistungen‘ zu sprechen. Sie können als Angebot eines

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

Dienstleisters, in selbstorganisierten Formen z. B.. über Assistenzgenossenschaften oder in der Form eigener Beschäftigung von Assistenzkräften in der Form des sog. ‚Arbeitgebermodells‘ organisiert werden. Die Wahl zwischen Angeboten der organisierten Wohlfahrt und selbstorganisierter ‚Persönlicher Assistenz‘ im Arbeitgebermodell sollte den Leistungsberechtigten vorbehalten bleiben und Gegenstand der Wahl der Leistungsform und nicht des Rechtsanspruches auf die Leistung sein. Wenn der Anspruch von der Leistungserbringungsform klar getrennt werden soll, dann ist dieses auch sprachlich deutlich zu machen.

Im privaten häuslichen Bereich ist insbesondere das Verhältnis zu Pflegeleistungen des SGB XI und der häuslichen Pflege im SGB XII zu klären. Auf die Abgrenzungsprobleme wird im Einzelnen noch einzugehen sein. Bereits in § 76 SGB IX RefE muss jedoch beschrieben werden, welche Unterstützung bei der Bewältigung des Alltags gemeint ist. Dieses setzt auch den Vorrang der Leistungen zur Sozialen Teilhabe vor Pflegeleistungen im Eingliederungshilfebereich voraus, um z. B.. eine Schlechterstellung bei der sozialen Teilhabe gegenüber Leistungsberechtigten im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung zu vermeiden. § 91 Abs. 2 SGB IX RefE ist damit nicht vereinbar und stellt eine Verschlechterung zum gegenwärtigen Recht dar.

Unterstützungsleistungen im Bereich der Mobilität auf den Fahrdienst für Behinderte und die Kfz-Förderung zu beschränken, greift zu kurz. Eine Begleitung bei der Beförderung oder der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel kann ebenso erforderlich sein wie die Anwesenheit am Zielort.

Die Unterstützung der Kommunikation und Information geht über den Anspruch nach § 82 SGB IX RefE auf Kommunikationshilfe ‚aus besonderem Anlass‘ deutlich hinaus, insbesondere wenn regelmäßig eine vertraute Person zur Kommunikation mit Anderen erforderlich ist (z. B.. bei besonders sprachbehinderten Spastikern oder taubblinden Menschen). Hier sollte die Kommunikation nicht über besondere Dolmetscherdienste oder Sprachmittler, sondern über vertraute Assistenzkräfte erfolgen.

Der grundgesetzlich geschützte Bereich der Ehe und Familie in Art. 6 GG wird durch Art. 23 UN-BRK weiter konkretisiert und ist damit verfassungs- und menschenrechtlich abgesichert. Deshalb ist es unumgänglich, die diesbezüglichen Ansprüche auch in einem Recht auf soziale Teilhabe auszuformulieren. Ein besonders wichtiger Bereich ist der Anspruch auf Elternassistenz und begleitete Elternschaft, der bisher lediglich als Richterrecht entwickelt ist. Immer noch wird das Zusammenleben in einer Ehe Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen verweigert, werden Kinder aus einer Familie mit eingeschränkter Erziehungskompetenz herausgenommen und Pflegefamilien übergeben bzw. in die Adoptionspflege gegeben. Dabei wird mit der Begründung des Kindeswohls Art. 23 Abs. 4 UN-BRK verletzt, der die Herausnahme des Kindes nur nach einer

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

gerichtlichen Entscheidung als ultima ratio zulässt, wenn durch unterstützte Elternschaft das Kindeswohl nicht zu sichern ist. Hier Klarheit durch entsprechende sozialrechtliche Ansprüche zu schaffen, ist zur Sicherung der menschenrechtlichen und grundgesetzlich geschützten Rechtspositionen behinderter Eltern dringend erforderlich. Der in § 78 Abs. 3 normierte Anspruch auf Elternassistenz umfasst lediglich die einfache Unterstützung bei der Versorgung und Betreuung der eigenen Kinder. Die qualifizierte pädagogische Unterstützung der Elternschaft, die in der Begründung benannt ist, muss auch als eigenständiger Anspruch normiert werden.

Für Menschen mit Behinderungen, u. a. denjenigen, die auf Grund ihrer Beeinträchtigungen nicht einer beruflichen Tätigkeit nachgehen können, ist die Mitarbeit in der Selbsthilfe behinderter Menschen oder das Engagement für eine gesellschaftliche Aufgabe häufig besonders wichtig. Hier scheitert ein solches Engagement mitunter bereits an der nötigen persönlichen Unterstützung. Während der bisherige § 58 SGB IX nur eine konsumtive öffentliche Teilnahme am öffentlichen Leben abdeckt, weist Art. 29 UN-BRK insbesondere auf das Recht auf die aktive Teilnahme am öffentlichen Leben hin. Es geht im politischen und öffentlichen Bereich um das Recht der aktiven Organisation öffentlicher Interessen und die Ausübung eines Wahlamtes im politischen Bereich. Insbesondere Vereine und die unteren Ebenen der politischen Vertretungen sind häufig finanziell nicht in der Lage, die Kosten für eine persönliche Unterstützung behinderter Mitarbeiter im Ehrenamt zu tragen. Dieses führt zum faktischen Ausschluss Engagierter mit Beeinträchtigungen, die eine persönliche Unterstützung benötigen. Außerdem wird durch die Versagung notwendiger Teilhabeleistungen die Partizipation am politischen Leben nahezu vollkommen unmöglich gemacht und das in einem demokratischen Rechtsstaat. Diese faktische Vorenthaltung von elementaren Beteiligungsrechten muss beseitigt werden.

Die Teilnahme an kulturellen, Sport- und Freizeitaktivitäten ist bisher in § 78 Abs. 2 nur unzureichend geregelt. Sie taucht nur als ‚qualifizierte Assistenzleistung‘ in § 78 Abs. 2 auf. Ob die persönliche Unterstützung für die Teilnahme an kulturellen und Freizeitaktivitäten sozialpädagogisch angeleitet werden muss, hängt von der Art und dem Ausmaß der Beeinträchtigung ab. Sie sollte in beiden Formen als Anspruch in einem eigenständigen Absatz in § 76 verankert werden.

Eine Beschränkung der persönlichen Unterstützung bei der Ausübung eines Ehrenamtes (ein Wahlamt wird nicht einmal thematisiert) auf den Kostenersatz für Angehörige, Freunde und Nachbarn, ist eine unzulässige Verkürzung der Finanzierung der notwendigen Unterstützung im öffentlichen und politischen Bereich und verletzt eindeutig die Intentionen des Art. 29 UN-BRK.

Gut sind die Regelungen zu den Fahrt- und Nebenkosten der Unterstützungsleistungen sowie zum Bereitschaftsdienst.

17. Schnittstelle zur Hilfe zur Pflege

Das FbJJ kritisiert,

- dass durch die parallelen Leistungssysteme der Eingliederungshilfe im SGB IX RefE und die Hilfe zur Pflege im SGB XII Menschen mit Behinderungen, die auf Leistungen aus beiden Systemen angewiesen sind, weiterhin in der Sozialhilfe verbleiben
- dass das Ziel aus dem Koalitionsvertrag, Menschen mit wesentlicher Beeinträchtigung aus dem Fürsorgesystem herauszulösen, in diesen Fällen nicht erreicht wird
- dass die diskriminierende Sonderregelung des § 43a SGB XI in ihrem Anwendungsbereich noch ausgeweitet wird

Das FbJJ fordert,

- das Leistungsspektrum der Eingliederungshilfe so umfassend und bedarfsdeckend zu gestalten, dass der gesamte Teilhabebedarf einschließlich der ergänzenden Hilfe zur Pflege hierüber vollständig gedeckt wird, um
- auf diese Weise das Koalitionsziel der Herauslösung von Menschen mit Behinderung aus dem Fürsorgesystem weiterzuverfolgen und tatsächlich zu erreichen
- die diskriminierende Sonderregelung des § 43a SGB XI abzuschaffen und klarzustellen, dass Leistungen der häuslichen Pflege nach SGB XI von pflegebedürftigen Menschen in allen künftig in § 42b genannten Wohnformen, in denen auch Eingliederungshilfeleistungen erbracht werden können, wahrgenommen werden können

Auch das neue SGB IX deckt nicht alle unmittelbar behinderungsbedingten Bedarfe an Sozialleistungen ab. Insbesondere die Hilfe zur Pflege verbleibt weiterhin im System der Sozialhilfe. Damit verbleiben aber ebenso die Leistungsberechtigten, die zumindest auch auf ergänzende Hilfe zur Pflege neben der Eingliederungshilfe angewiesen sind, in diesem System der Fürsorge – auch mit den oben aufgezeigten Folgen für Einkommen und Vermögen. Die Betroffenen müssen sich weiterhin vollständig offenbaren und erklären. Somit wird ein wesentlicher Koalitionsauftrag nicht erfüllt.

Hinzu kommt, dass der Verwaltungsaufwand durch die jetzt vorgesehene Regelung verdoppelt wird, da in zwei Systemen, nach Einkommen und Vermögen der Betroffenen nach verschiedenen Grundlagen mit verschiedenen Kriterien zu prüfen sind.

Es bedarf deshalb einer Regelung dahingehend, dass Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem neuen SGB IX RefE als Komplexleistung bereitgestellt

und die ergänzende Hilfe zur Pflege hierüber vorrangig vor den Leistungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII erbracht wird. Ansonsten wird ein Großteil der Betroffenen um sämtliche etwaigen Verbesserungen in der Eingliederungshilfe betrogen.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass der im Zusammenhang mit dem PSG II eingeführte neue Begriff der Pflegebedürftigkeit die Schnittstellenproblematik zwischen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege weiter verschärfen und die Abgrenzung der beiden Leistungssysteme voneinander deutlich erschweren wird – wie oben bereits ausgeführt.

Hier bedarf es zwingend einer Ergänzung des SGB IX RefE dergestalt, dass Leistungen, die sowohl den Hilfen zur Pflege nach dem SGB XII unterfallen, als auch den Leistungen zur Teilhabe nach dem neuen Recht im SGB IX RefE zugeordnet werden können, der Eingliederungshilfe zugeordnet werden. Die nach dem SGB XI zu erbringenden Leistungen sind dann auf diese Leistungen anzurechnen. Die Sondervorschrift des § 43a SGB XI diskriminiert behinderte Menschen in Einrichtungen der Eingliederungshilfe, die zugleich pflegebedürftig sind. Obwohl sie die gleichen Beitragsleistungen erbringen, künftig soll die Anwendung der Vorschrift ausgeweitet werden auf „Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5 in Räumlichkeiten im Sinne des § 42b Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 des Zwölften Buches“. Dort sind Wohnformen definiert, in denen Leistungsberechtigten, allein oder zu zweit ein persönlicher Wohnraum und zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen werden. Dies würde neben den bisherigen Heimen auch Wohngemeinschaften betreffen. Systematisch einzig sinnvoll wäre die Streichung der Sonderregelung des § 43a SGB XI, weil die bisherige Unterscheidung von ambulanten und stationären Hilfen im Kontext der Eingliederungshilfe aufgegeben wird und deshalb als Anknüpfungspunkt für unterschiedliche Regelungen nicht mehr in Betracht kommt. Stattdessen sollte klargestellt werden, dass (häusliche) Pflege in allen künftig in § 42b genannten Wohnformen in Anspruch genommen werden kann.

19. Leistungseinschränkungen im Bereich der Eingliederungshilfe

Das FbJJ kritisiert

- dass durch die Definition der Aufgaben der Eingliederungshilfe in § 90 SGB IX RefE erhebliche Leistungseinschränkungen sowohl im Vergleich zum bisherigen Recht, als auch im Vergleich zu den Vorgaben des ersten Teils des SGB IX RefE drohen.

Das FbJJ fordert,

- dass sich die Aufgaben der Eingliederungshilfe an der Verwirklichung der vollen und gleichberechtigten Teilhabe im Sinne der UN-BRK ausrichten und vollständig die Rehabilitationsziele des ersten Teils des SGB IX RefE beachten.

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

Die Aufgaben der Eingliederungshilfe (§ 90 SGB IX RefE) werden deutlich enger definiert als bislang. Die umfassende Auffangfunktion der Eingliederungshilfe fällt weg.

Die bisherige Aufgabe „die Beeinträchtigung abzuwenden, zu beseitigen, zu mindern, auszugleichen, eine Verschlimmerung zu verhüten oder die Leistungsberechtigten soweit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen“ wird nur noch den medizinischen Rehabilitationsleistungen zugeordnet, nicht mehr hingegen den Leistungen der Sozialen Teilhabe (bisher § 55 Abs. 1 SGB IX RefE). Der sekundärpräventive Ansatz der Leistungen zur sozialen Teilhabe muss aber unbedingt auch im reformierten Recht erhalten bleiben. Das gilt gleichfalls für das Ziel der Abwendung einer Pflegebedürftigkeit. Trotz eines dann offen gestalteten Leistungskatalogs für Leistungen der sozialen Teilhabe sowie Leistungen der medizinischen Rehabilitation drohen damit Verschlechterungen, weil die Ausgestaltung der Eingliederungshilfeleistungen letztlich vom grundsätzlichen Handlungsrahmen (Aufgabenkreis) geleitet sind.

Besonders deutlich werden die durch die Segmentierung der Aufgaben drohenden Leistungslücken z. B. in § 102 Abs. 2 S. 2 SGB IX RefE, der Leistungen der sozialen Teilhabe ausschließt, soweit die Bedarfe dem Grunde nach durch medizinische Rehabilitationsleistungen gedeckt werden können. Laut Begründung des Referentenentwurfs geht es darum, dass therapeutische Maßnahmen, die von den Trägern der Krankenkassen aufgrund des Leistungskatalogs abgelehnt werden, auch nicht von den Trägern der Eingliederungshilfe als Leistung der sozialen Teilhabe übernommen werden sollen. Dies ist eine Engführung, die nicht akzeptabel ist. Die dahinter stehende Intention, nicht als Ausfallbürge für ungenügende Leistungen der anderen Rehabilitationsträger eintreten zu müssen, muss mit verbesserten Leistungen der vorrangig zuständigen Rehabilitationsträger erreicht werden, aber nicht mit einem Leistungsausschluss. Ein Leistungsausschluss hätte im Übrigen massive Konsequenzen für die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme, weil durch verweigerte Leistungen Chronifizierungen eintreten, die dann mit dauerhaft notwendigen Leistungen und damit deutlich höheren Kosten verbunden sein werden.

Abgesehen davon werden die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und die Leistungen für Bildung im Rahmen der Eingliederungshilfe künftig nur noch aus einem geschlossenen Leistungskatalog erbracht, der behinderten Menschen die volle und gleichberechtigte Teilhabe – anders als es das Ziel in § 90 Abs. 1 RefE suggeriert, verwehrt.

Ein Bundesteilhabegesetz, welches eine Kürzung der Leistungen mit sich bringt, ist vollkommen inakzeptabel. Im Gegenteil - wir erwarten uns von einem Bundesteilhabegesetz spürbare Verbesserungen bei der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

20. Schwächung des SGB IX als Verfahrens- und Leistungsrecht

Das FbJJ kritisiert,

- dass das SGB IX RefE nicht ausreichend als trägerübergreifendes Verfahrens- und Leistungsrecht gestärkt wird und
- dass stattdessen eine Schwächung des SGB IX RefE bei einer weiteren Stärkung der Prinzipien des Sozialhilferechts zu befürchten ist.

Das FbJJ fordert,

- dem Eingliederungshilferecht nicht länger sachlich nicht zu rechtfertigende Sonderregelungen zuzubilligen, sondern auch diese Materie weitestgehend unmittelbar den allgemeinen Vorschriften des SGB IX RefE – erster Teil – zu unterwerfen.

Wie schon nach geltendem Recht, ist in § 7 SGB IX RefE ein Vorbehalt abweichender Regelungen enthalten, soweit sich aus den für den jeweiligen Rehabilitationsträger geltenden Leistungsgesetzen Abweichungen ergeben. Demnach richten sich die Zuständigkeit und die Voraussetzungen für die einzelnen Teilhabeleistungen nach diesen jeweiligen Leistungsgesetzen. Gemäß Abs. 2 dieser Vorschrift gilt dieser Vorbehalt abweichender Regelungen jedoch nicht für die Vorschriften der Kap. 2 bis 4 dieses Gesetzes. Konkret handelt es sich um die Bereiche der Prävention, der Erkennung und Ermittlung des Rehabilitationsbedarfs sowie der Koordinierung der Leistungen.

Auch wenn mit der Regelung des § 7 Abs. 2 SGB IX RefE der Versuch unternommen wird, dem SGB IX RefE insgesamt mehr Geltung zu verschaffen, ergibt sich hieraus die Gefahr, dass der ausdrückliche Vorrang bestimmter Kapitel zugleich den Eindruck erweckt, dass andere Kapitel grundsätzlich als nachrangig angesehen werden. Dies hätte eine deutliche Schwächung des SGB IX RefE zur Folge und beträfe auch Themen von zentraler Bedeutung wie das Persönliche Budget, das ebenfalls im Teil 1 geregelte Wunsch- und Wahlrecht oder die Zusammenarbeit der Träger.

Damit würde die Divergenz des Rehabilitationsrechts, die eigentlich mit der Schaffung des SGB IX so weit wie möglich eingeschränkt werden sollte, erheblich verstärkt.

Unterstrichen wird diese Tendenz dadurch, dass selbst dieser Referentenentwurf bereits zahlreiche Sondervorschriften für das Recht der Eingliederungshilfe vorsieht, etwa bei dem hierfür vorgesehenen eingeschränkten Wunsch- und Wahlrecht.

Nicht hinnehmbar ist in diesem Zusammenhang auch, dass in der Eingliederungshilfe der Kreis der Leistungsberechtigten durch eine den Vorgaben der UN-BRK

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

zuwiderlaufende Beschränkung auf Menschen mit einer erheblichen Teilhabebeeinträchtigung eingeschränkt wird.

Ebenso ist zu kritisieren, dass die Eingliederungshilfe mit einer Vielzahl weitreichender Steuerungsinstrumente und -kompetenzen ausgestattet wird, die ihr auch im Zusammenspiel mit anderen Rehabilitationsträgern eine dominante Position einräumen.

Auch die gemeinsame Inanspruchnahme von Teilhabeleistungen, unter Umständen auch gegen den Willen der Leistungsberechtigten, stellt eine Sonderstellung der Eingliederungshilfe gegenüber anderen Leistungssystemen dar.

Eine solche Stärkung und Privilegierung der Eingliederungshilfe und damit eine Bewahrung zahlreicher althergebrachter Grundsätze des bisherigen Sozialhilferechts bei gleichzeitiger Schwächung des Wunsch- und Wahlrechts steht einer vollen und wirksamen Teilhabe gleichberechtigt mit anderen nach den Maßstäben der UN-BRK entgegen. Sie fördert zudem auch die Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderung, denn Leistungen der sozialen Teilhabe können bei entsprechenden Voraussetzungen auch im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung durch die Berufsgenossenschaften erbracht werden, für die mangels abweichender Regelungen dann die Bestimmungen des Teil 1 des SGB IX RefE weiterhin anwendbar wären.

Die Sonderstellung der Eingliederungshilfe wurde bislang zumeist damit begründet, dass diese Bestandteil der Sozialhilfe ist und der Sozialhilfe die Rolle des „Netzes unter dem Netz und damit die eines Ausfallbürgen zukommt. Mit der Herauslösung der Eingliederungshilfe aus der Sozialhilfe ist dieser Grund für die umfassende Privilegierung der Eingliederungshilfe gegenüber anderen Leistungssystemen nicht mehr gegeben.

Es fehlt somit an einer sachlichen Rechtfertigung für die fortbestehende Sonderstellung der Eingliederungshilfe im Leistungs- und Verfahrensrecht.

21. Nichtberücksichtigung der Blindenhilfe

Das FbJJ kritisiert,

- dass die Blindenhilfe weiterhin im SGB XII verbleibt.

Das FbJJ fordert,

- die Blindenhilfeberechtigten ebenfalls aus der Sozialhilfe herauszuführen.

Völlig unverständlich und systemwidrig ist der Verbleib der Blindenhilfe im Sozialhilferecht. Auch blinde Menschen sind zweifelsfrei als wesentlich bzw. erheblich behindert und die Blindenhilfe als Teilhabeleistung anzusehen. Auch hier

Forum behinderter Juristinnen und Juristen

ist auf den Koalitionsvertrag zu verweisen, der Menschen mit wesentlicher Behinderung aus dem Fürsorgesystem heraus führen soll.

Die derzeitige Regelung belässt blinde Menschen jedoch vollständig im Sozialhilferecht und degradiert damit die Blindenhilfe zu einer Teilhabeleistung zweiter Klasse.

Notwendig ist daher eine Erweiterung des Leistungsspektrums des neuen Teilhaberechts um die Leistung Blindenhilfe. Entsprechend müssen Verbesserungen bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung auch für die Blindenhilfe gelten.

22. Verweigerung eines Teilhabegeldes

Das FbJJ kritisiert,

- dass die unter anderem vom FbJJ geforderte Einführung eines Teilhabegeldes nicht beabsichtigt ist,
- dass damit eine pauschalierte Teilhabeleistung zur Abdeckung ergänzender Teilhabebedarfe nicht zur Verfügung steht, welche ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand umgesetzt werden könnte und
- somit auch der dringend notwendige Paradigmenwechsel zu einer Philosophie eines Nachteilsausgleichs verweigert wird.

Das FbJJ fordert

- die Einführung eines gestaffelten Teilhabegeldes zur Abdeckung kleinerer Teilhabebedarfe ohne bürokratischen Aufwand.

Das FbJJ hatte in seinem Entwurf für ein Gesetz zur sozialen Teilhabe die Einführung eines gestaffelten Teilhabegeldes gefordert, mit welchem kleinere, aber oft zahlreiche Teilhabebedarfe schnell, unbürokratisch und ohne die Notwendigkeit ständiger Antragstellung abgedeckt werden könnten. Als Instrument zur Gegenfinanzierung wurde von Seiten des FbJJ die Abschaffung des Behindertenpauschbetrages im Einkommensteuerrecht vorgeschlagen, da dieser nur denjenigen zu Gute kommt, die auch tatsächlich steuerpflichtig sind, was an den tatsächlichen Lebensverhältnissen vieler Menschen mit Behinderung vorbei geht.

Die Nichteinführung eines solchen Teilhabegeldes wurde in der Diskussion damit begründet, dieses wäre zu wenig zielgenau und würde den Kreis der Anspruchsberechtigten verglichen mit der Eingliederungshilfe deutlich ausweiten. Man unterstellt Mitnahmeeffekte und prognostiziert Mehrkosten für den Bund in Höhe von einer Mrd. Euro.

Aus Sicht des FbJJ ist diese Argumentation nicht haltbar. Eine Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten verglichen mit der Eingliederungshilfe ist schon deshalb nicht zu erwarten, weil der Bezug von Teilhabegeld im Wesentlichen an die

Berechtigung des Eingliederungshilfebezugs gekoppelt wäre. Ebenso wenig substantiiert erscheint aus Sicht des FbJJ die Befürchtung des Bundesministeriums, es könnte zu Mitnahmeeffekten kommen. Ganz im Gegenteil ist ein Teilhabegeld besonders geeignet, um das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen weiter zu stärken. Schließlich hält das FbJJ dem Argument der Mehrkosten von einer Mrd. Euro entgegen, dass – wie das BMAS selbst eingeräumt hat – sich aus der Abschaffung des Behindertenpauschbetrages im Steuerrecht eine Entlastung des Bundes in identischer Höhe realisieren ließe.

23. Leistungsausschluss von Ausländerinnen und Ausländern sowie Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Das FbJJ kritisiert,

- dass in dem Entwurf ein Ausschluss von Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
- und für andere Ausländer die Reduzierung des Anspruchs auf eine Ermessensleistung erfolgt.

Das FbJJ fordert

- den vollständigen Verzicht auf diese Vorschrift.

In § 98 Abs. 2 SGB IX RefE werden alle Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG von Ansprüchen auf Eingliederungshilfe ausgeschlossen. Für diesen Personenkreis hat bereits die Rechtsprechung über § 6 AsylbLG Leistungsansprüche auf Eingliederungshilfe nach längerer Aufenthaltsdauer anerkannt, da ein solcher Ausschluss gegen die Menschenwürde verstoße. Auch eine Reduzierung der Leistungsansprüche auf eine Ermessensleistung nach § 98 Abs. 1 SGB IX RefE für Ausländerinnen und Ausländer, die nicht im Besitz einer Niederlassungserlaubnis oder eines befristeten Aufenthaltstitels sind, also z. B. geduldet werden, verstößt voraussichtlich gegen höherrangiges Recht. Dieser Rechtsverschlechterungen bedarf es nicht, um Missbrauch zu vermeiden. Die Leistungseinschränkungen nach aufenthaltsrechtlichem Status widersprechen Art. 1 UN-BRK, die den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten allen Menschen mit Behinderungen in dem jeweiligen Vertragsstaat zubilligt. Auch das Benachteiligungsverbot für Behinderte im Grundgesetz beschränkt sich nicht auf Deutsche und Ausländer mit einem bestimmten Aufenthaltstitel.

V. Schlussbemerkung

Aus Sicht des FbJJ enthält der vorliegende Referentenentwurf an einigen Stellen Verbesserungen, bedarf aber bedarf einer grundlegenden Überarbeitung.

Das FbJJ wird den weiteren Gesetzgebungsprozess weiterhin kritisch begleiten und bietet an dieser Stelle seine konstruktive Mitarbeit ausdrücklich an.

Die Stellungnahme wurde erarbeitet von

Horst Frehe, Nancy Poser, Christiane Möller, Carl-Wilhelm Rößler