

Protokoll zum 2. Fachgespräch im Rahmen des Forschungsprojekts

„Rechtliche Wirkungen von Art. 25a § 99 BTHG auf den leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe“

Datum: Mittwoch, 17.05.2018, Ort: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin;

Anwesende: siehe Teilnehmerliste

Tagesordnung:

11:00 Begrüßung und Einführung (BMAS)

11:15 Verlauf der Projektdurchführung (ISG)

11:30 Präsentation der Ergebnisse der Aktenanalyse (ISG und transfer)

12:30 Ergebnisse der vertiefenden Interviews (transfer und Schmidt-Ohlemann)

12:45 Mittagspause

13:30 Ergebnisse der Workshops zu Rechtsauslegung und Rechtsanwendung (Welti)

14:00 Vorläufige Beantwortung der Forschungsfragen

14:45 Ausblick auf das weitere Vorgehen

15:00 Ende der Veranstaltung

1. Begrüßung und Einführung

Im Rahmen des Forschungsprojekts „Rechtliche Wirkungen von Art. 25a § 99 BTHG auf den leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe“ hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Vertreter/innen der Verbände von Menschen mit Behinderungen, von Leistungsträgern und von Leistungserbringern am 17.05.2018 zu einem zweiten Fachgespräch eingeladen. Ein erstes Fachgespräch zur Vorstellung der Forschungskonzeption war am 11.10.2017 durchgeführt worden. Zu Beginn des zweiten Fachgesprächs begrüßte Herr Nellen (BMAS) die Anwesenden, und Dr. Dietrich Engels (ISG) stellte den geplanten Ablauf der Veranstaltung vor (s. Tagesordnung oben).

2. Verlauf der Projektdurchführung

Einleitend stellte Herr Dr. Engels zentrale Bestandteile des Forschungskonzeptes vor. Dieses umfasste zunächst konzeptionelle Vorarbeiten mit dem Ziel, Instrumente für die empirischen Datenerhebungen zu entwickeln. Im ersten Erhebungsschritt analysierten geschulte Gutachter 1.796 Fallakten von Leistungsbeziehern der Eingliederungshilfe im Hinblick auf relevante behinderungsbezogene Informationen, Unterstützungserfordernisse sowie das Leistungsvermögen und umweltbezogene Faktoren. Da die Klärung datenschutzrechtlicher Fragen mit deutlich höherem Aufwand verbunden war als geplant, verzögerte sich der Abschluss der Aktenanalyse bis Anfang Mai 2018, ursprünglich vorhergesehen war ein Abschluss zum Jahresende 2017. Die erhobenen Akten wurden (a) im Hinblick auf die derzeit geltende Rechtslage zum leistungsberechtigten Personenkreis und (b) in Orientierung an der ICF in der Terminologie des BTHG ausgewertet.

Parallel zur Aktenanalyse wurde mit der Vorbereitung des zweiten Erhebungsschritts in Form vertiefender Interviews begonnen (zu den Zielen und dem methodischen Vorgehen siehe Abschnitt 3.2). Auch dieser Erhebungsschritt verzögerte sich aufgrund datenschutzrechtlicher Schwierigkeiten, sodass zum Zeitpunkt des Fachgesprächs erst 20 der geplanten 600 Interviews durchgeführt werden konnten. Mit dem Abschluss der Interviews wird Mitte Juni 2018 gerechnet.

Neben den fachlichen Fragen einer ICF-orientierten Begutachtung war im Zuge des Projektes weiterhin zu klären, wie die möglichen gesetzlichen Änderungen aus juristischer Sicht wahrgenommen und in welcher Weise sie in der Rechtspraxis umgesetzt werden. Um die Folgen der möglichen Neuregelung in der Praxis abschätzen zu können, erfolgte im Rahmen zweier ganztägiger moderierter Workshops eine Diskussion mit Expertinnen und Experten, die bei der Verwaltung und bei Leistungserbringern sowie in der Begutachtung, in der Beratung, im Rechtsschutz und in den Gerichten mit der Praxis der Eingliederungshilfe und den ihr zu Grunde liegenden Rechtsvorschriften befasst sind. Die Workshops fanden am 5.12.2017 und 21.03.2018 in Kassel statt.

3. Präsentation und Diskussion der bisherigen Projektergebnisse

3.1 Ergebnisse der Aktenanalyse

Herr Dr. Engels präsentierte anschließend die Ergebnisse der Aktenanalyse (s. Folie 9 bis 18 der beigefügten Power Point Präsentation). Ein wesentliches Ergebnis der gemeinsamen Diskussion war, dass im Projektbericht erläutert werden sollte, warum in den Akten relativ häufig auch grundlegende Informationen zu den Leistungsberechtigten (z.B. Form der Behinderung) nicht enthalten sind. Die Gründe hierfür liegen im Wesentlichen in der je nach Träger unterschiedlichen Dokumentationspraxis. So erläuterte Herr Schmitt-Schäfer (transfer), dass einige Träger z.B. grundsätzlich auf die Dokumentation gesundheitsbezogener Informationen verzichten. Die Ergebnisse der Aktenanalyse sollen aus Sicht der Teilnehmer/innen des Fachgesprächs jedenfalls nicht den Eindruck wecken, dass von Trägerseite über den Leistungszugang entschieden werde, ohne über die hierzu erforderlichen Informationen zu verfügen.

Einige Teilnehmer/innen wünschten sich über die präsentierten Ergebnisse hinausgehend vertiefende Auswertungen z.B. differenziert nach Altersgruppen. Herr Nellen wies darauf hin, dass sich der Bericht auf die Beantwortung der forschungsleitenden Fragen konzentrieren sollte und zusätzliche Auswertungen nur dort vorgenommen und präsentiert werden sollten, wo dies erforderlich ist. Herr Sievert (BMAS) regte an, die vorgenommenen Auswertungen noch einmal mit einer Teilstichprobe von weitgehend vollständig ausgefüllten Akten durchzuführen, um die Ergebnisse der Gesamtauswertung zu validieren. Einige Teilnehmer/innen wiesen darauf hin, dass eine abschließende Bewertung der Ergebnisse der Aktenanalyse erst nach Lektüre des Zwischenberichts möglich sei. Insbesondere die methodische Vorgehensweise müsse hierbei genau geprüft und bewertet werden.

3.2 Ergebnisse der vertiefenden Interviews

Herr Schmitt-Schäfer erläuterte anschließend das Vorgehen bei den vertiefenden Interviews. Die Interviews dienen einerseits dazu, die Ergebnisse der Aktenanalyse zu validieren, indem sämtliche Informationen erhoben werden, die für eine ICF-orientierte Beschreibung erforderlich sind. Andererseits soll die Möglichkeit einer Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises empirisch überprüft werden. Hierzu werden auch Personen interviewt, die aktuell keine Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, aber aus fachlicher Sicht aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen zukünftig potentiell dem leistungsberechtigten Personenkreis angehören könnten.

Geplant ist eine Stichprobe von rd. 300 Leistungsberechtigten der Eingliederungshilfe sowie 300 Menschen mit Beeinträchtigungen, die derzeit keine Eingliederungshilfe beziehen.

In die vertiefenden Interviews sollen Kinder und Jugendliche aus sozialpädiatrischen Zentren, Schüler/innen aus Förderschulen sowie Studierende mit Behinderungen einbezogen werden, ebenso wie Rehabilitand/innen aus der medizinischen Rehabilitation unterschiedlicher Indikationen, Patienten/innen mit schwerwiegenden psychiatrischen Krankheitsbildern sowie Erwerbsminderungsrentner/innen unter 65 Jahren. Es wurde angemerkt, dass auch Personen der Altersgruppe 65+ eine relevante Zielgruppe der Eingliederungshilfe sind, die auch dementsprechend in der Stichprobe vertreten sein sollten; dies wurde zugesagt.

Aus den zum Zeitpunkt des Fachgesprächs vorliegenden 20 Interviews lässt sich die Frage, ob es zu einer Ausweitung oder Einschränkung des leistungsberechtigten Personenkreises kommen wird, noch nicht beantworten. Die Teilnehmer/innen diskutierten in diesem Zusammenhang die Problematik eines schon früher und derzeit existierenden „Dunkelfeldes“ der Personen, die möglicherweise auch bei geltendem Recht zustehende Leistungen der Eingliederungshilfe nicht in Anspruch genommen haben und nehmen. Bei der Ergebnisinterpretation müsse dies berücksichtigt werden.

3.3 Ergebnisse der Rechtsworkshops

Herr Prof Welti (Uni Kassel) stellte anschließend die Ergebnisse der beiden Rechtsworkshops vor (s. Folie 25 bis 29 der beigefügten Power Point Präsentation). Den Workshopteilnehmer/innen zufolge wird in der Praxis in der Regel vom Hilfebedarf auf die Wesentlichkeit geschlossen. Eine Vorabprüfung der Wesentlichkeit und damit der Zugehörigkeit zum leistungsberechtigten Personenkreis findet in der Regel nicht statt. Wenn das Tatbestandsmerkmal der Wesentlichkeit strittig ist, dann eher bei seelischen Behinderungen, Sinnesbehinderungen (außer bei Blinden) sowie bei Kindern und Jugendlichen. Ein weiteres Ergebnis der Rechtsworkshops war, dass die ICF bislang nicht regelmäßig zur Ermittlung der Wesentlichkeit genutzt wird. Die Erhebung von ICD-Diagnosen erfolgt zumeist und wird als sinnvoll angesehen, wird allerdings nicht in jedem Falle als zwingend notwendig eingeschätzt.

Mit der gesonderten Prüfung der Zugehörigkeit zum leistungsberechtigten Personenkreis wird ein höherer Verwaltungsaufwand befürchtet, zumal anhand von Fallvignetten deutlich geworden ist, dass für die überprüfbare Bestimmung der Erheblichkeit und damit der grundsätzlichen Leistungsberechtigung eine umfassende Erhebung erfolgen müsste, die im Grunde schon einer umfassenden Bedarfsermittlung entspricht. Zudem wurden Bedenken geäußert, ob es vertretbar sei, Einschränkungen zu erheben, die für die begehrte Leistung nicht relevant sind. Hierdurch könnte es einerseits dazu kommen, dass einzelne bisher Leistungsberechtigte aufgrund dieses Aufwands die Beantragung von Leistungen zukünftig scheuen. Andererseits könnte die Erhebung zusätzlicher Einschränkungen auch zur Erweiterung der Inanspruchnahme führen, indem zusätzliche Bedürfnisse „geweckt“ werden. In einigen Fällen (z.B. (Hoch-)Schulhilfen, psychisch Kranke und Suchtkranke) könnte die Leistungsberechtigung restriktiver beurteilt werden.

Als besonders problematisch wird die Auslegung von § 99 Abs. 3 SGB IX angesehen („typisierend notwendige Unterstützung“). Dies könnte je nach Auslegung zur Einschränkung oder Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises führen, z.B. je nachdem, ob und inwieweit Suchtkranke „typisierend“ als hilfebedürftig angesehen werden. Es wurde auf darauf hingewiesen, dass Personen mit gleicher Erkrankung sehr unterschiedliche Hilfebedarfe aufweisen können sowie darauf, dass häufig mehrere gesundheitliche Beeinträchtigungen und Behinderungen zugleich vorliegen.

Insgesamt wird die Ermittlung der Erheblichkeit durch eine quantifizierende Betrachtung als problematisch angesehen. Der bisherige qualitative Ansatz wird als praktikabler, gerechter und methodisch angemessener angesehen. Bei Einführung der neuen Systematik wird eine Zunahme der Anzahl von Widerspruchs- und Klageverfahren erwartet.

Aus dem Plenum wird Kritik an der methodischen Vorgehensweise der Workshops geäußert, z.B. in Bezug auf die Anonymisierung der Teilnehmer/innen. Diese war jedoch zugesagt worden und wurde vom Projektteam als Voraussetzung für aussagekräftige und nicht institutionell gefärbte Antworten angesehen.

3.4 Vorläufige Beantwortung der Forschungsfragen

Im Rahmen des Forschungsvorhabens sollen **6 Forschungsfragen** beantwortet werden. Herr Nellen betonte, dass die im Folgenden präsentierten Schlussfolgerungen als vorläufig anzusehen sind und der Schlussbericht abzuwarten bleibt.

1. Wie lassen sich die in Artikel 25a § 99 Abs. 1 Satz 2 BTHG enthaltenen **unbestimmten Rechtsbegriffe** konkretisieren? **und**
2. In welchem Verhältnis steht die **Anzahl** der Lebensbereiche mit Unterstützungsbedarf zu dem **Ausmaß** der jeweiligen Einschränkungen?

Vorläufige Antwort: Im Rahmen des Projektes wurde anhand verschiedener Konkretisierungsvarianten überprüft, ob derzeit Leistungsberechtigte künftig ausgeschlossen würden. Geprüft wurden die Varianten (1) „in mindestens 5 aus 9 Lebensbereichen leichte Einschränkungen“, (2) „in mindestens 3 aus 9 Lebensbereichen erhebliche Einschränkungen“ (jeweils nach Gesamteinschätzung zu den Lebensbereichen und Einschränkungen nach Teilbereichen), (3) mindestens einer erheblichen Einschränkung in den ersten vier Lebensbereichen („Lernen und Wissensanwendung“, „Allgemeine Aufgaben und Anforderungen“, „Kommunikation“, „Mobilität“). Im Ergebnis zeigt sich, dass bei sämtlichen der angewandten Konkretisierungsvarianten ein mehr oder weniger hoher Anteil der Personen nicht zum leistungsberechtigten Personenkreis gehören würde (je nach Operationalisierung 9,6% bis hin zu 23,4%). Hiervon sind einige Personengruppen überdurchschnittlich häufig betroffen (v.a. Menschen mit seelischer Behinderung oder Suchterkrankung, Menschen mit einem GdB unter 50, ebenso Empfänger von Hochschulhilfen und Beschäftigte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt).

3. Welche Kriterien sind im Rahmen einer **typisierenden Betrachtung** der Unterstützungserfordernisse als spezifisch für die jeweiligen Formen der Beeinträchtigung anzusehen?

Vorläufige Antwort: Zum Zeitpunkt des Fachgesprächs kann zu dieser Frage keine Einschätzung getroffen werden, da zur Beantwortung die Ergebnisse der vertiefenden Interviews erforderlich sind. Diese Ergebnisse werden durch die Diskussion in den Rechtsworkshops ergänzt.

4. Welche Auswirkungen hat die Erweiterung der Definition um „**Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren**“ auf den leistungsberechtigten Personenkreis?

Vorläufige Antwort: In den analysierten Akten liegen nur sehr wenige Informationen zu Umweltfaktoren vor. Das Vorliegen von Beeinträchtigungen der Aktivitäten in den Lebensbereichen konnte auch ohne genaue Kenntnis der Umweltfaktoren beurteilt werden. Diese Antwort wird auf der Grundlage der Interviews ergänzt, da dort Umweltbedingungen gezielt erfragt werden.

5. Welchen Stellenwert hat die ICF-Komponente „**Körperfunktionen und -strukturen**“ für die Definition?

Vorläufige Antwort: Angaben zu Schädigungen der Körperstrukturen enthalten **10%** der Akten, Angaben zu Schädigungen der Körperfunktionen sind in **20%** der Akten enthalten. Das Vorliegen von Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit in den Lebensbereichen konnte für **75%** der Akten beurteilt werden, d.h. in der Regel auch ohne genaue Beschreibung der Schädigungen von Körperstrukturen und Körperfunktionen. Diese Antwort wird auf der Grundlage der Interviews ergänzt.

6. Werden die zu Leistungen der **Teilhabe am Arbeitsleben** berechtigten Personen durch die Neudefinition erfasst?

Vorläufige Antwort: Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben können bezogen werden, wenn Menschen wegen der Art und Schwere ihrer Behinderung nicht oder noch nicht (wieder) erwerbsfähig im sozialversicherungsrechtlichen Sinne sind, gleichwohl aber in der Lage sind, wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen. Bezieher von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in WfbM wären nach Auswertung der Akten und der hier angewandten Methode in überdurchschnittlichem Maße aus dem leistungsberechtigten Personenkreis ausgeschlossen. Allerdings gibt es in diesem Bereich viele „Zahlfälle“, für die oft keine aktuellen bzw. vollständigen Angaben in den Akten vorliegen. Durch Art. 25a BTHG § 99 Abs. 6 SGB IX wird allerdings sichergestellt, dass dieser Personenkreis leistungsberechtigt ist.

3.5 Vorläufiges Fazit

- (1) Quantifizierende Zurechnungen (wie z.B. anhand der Formel „x von 9 Lebensbereichen“) setzen voraus, dass die 9 Lebensbereiche der ICF unabhängig voneinander definiert sind, gleiches Gewicht haben und miteinander „verrechenbar“ sind. Daran sind im Laufe der empirischen Untersuchung und in den Rechtworkshops Zweifel entstanden.
- (2) Die empirische Überprüfung des quantifizierenden Zuordnungsverfahrens nach verschiedenen Varianten hat ergeben, dass in jedem Falle eine Restgruppe bleibt, die aus dem leistungsberechtigten Personenkreis herausfallen würde.
- (3) Nach Einschätzung der Experten der Rechtworkshops sollte in Erwägung gezogen werden, die „Erheblichkeit“ der Behinderung ähnlich wie bisher die „Wesentlichkeit“ der Behinderung durch eine qualitative Entscheidung festzustellen, die sich an einer Reihe von Kriterien orientieren kann.

Einige Teilnehmer/innen äußerten aufgrund dieser Ergebnisse ihre Besorgnis, dass es zukünftig zu einem Ausschluss hilfebedürftiger Personen kommen könnte. Insbesondere da die Eingliederungshilfe das letzte Netz der sozialen Sicherung ist, sei dieses Ergebnis nicht hinzunehmen. Herr Nellen betonte, dass das erklärte Ziel des Forschungsprojektes sei, die unbestimmten Rechtsbegriffe in der gesetzlichen Definition des § 99 SGB IX so zu präzisieren, dass der bisherige leistungsberechtigte Personenkreis in der Eingliederungshilfe unverändert bleibt. Es sei der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers, keine heute leistungsberechtigten Personen künftig aus dem Leistungszugang auszuschließen. Gleichwohl betont Herr Nellen die Notwendigkeit, auch den Sozialraum und dessen Auswirkungen auf den Leistungszugang bei dieser Untersuchung hinreichend zu würdigen. Entscheidungen über eine gesetzliche Grundlage zur Definition des leistungsberechtigten Personenkreises könnten jedoch erst nach reiflicher Überlegung getroffen werden. Hierzu seien in jedem Fall die

Ergebnisse der noch ausstehenden vertiefenden Interviews sowie die Gesamtdarstellung der Projektergebnisse im Abschlussbericht abzuwarten.

4. Ausblick auf das weitere Vorgehen und Abschluss

Im weiteren Projektverlauf werden die vertiefenden Interviews abgeschlossen, dies wird voraussichtlich bis Mitte Juni andauern. Im Anschluss wird die statistische Datenanalyse durchgeführt. Auf der Basis der nun abgeschlossenen empirischen Analysen und der Ergebnisse der Rechtsworkshops entwickelt das Projektteam einen Vorschlag zur qualitativen Konkretisierung des Begriffs der „Erheblichkeit“. Die Forschungsergebnisse werden dem Auftraggeber Ende Juli 2018 in Form eines Abschlussberichts vorgelegt.

Um die Ergebnisse des Abschlussberichts diskutieren zu können, kann Herrn Nellen zufolge ein drittes Fachgespräch im September 2018 stattfinden.