

Allgemeine Informationen

(Sachverhalt, Handlungsbedarf, Handlungsoptionen)

Stand: ~~März~~ ~~4.~~ ~~Februar~~ 2019

1. Sachverhalt

Seit dem Inkrafttreten des § 39 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) im Jahr 1961 ist der Personenkreis, der Leistungen der Eingliederungshilfe erhält, weitgehend unverändert geblieben.

Die ursprüngliche Regelung in § 39 BSHG hat seit 1961 jedoch diverse Änderungen erfahren. Mit dem Inkrafttreten des Neunten Buches Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) im Jahr 2001 ist der Behinderungsbegriff erstmals in § 2 SGB IX grundsätzlich für alle Sozialgesetzbücher legal definiert worden. Im Zuge dessen wurde auch der Behinderungsbegriff in § 39 BSHG mit einem Verweis auf § 2 SGB IX angepasst. Im Jahr 2005 erfolgte dann eine inhaltsgleiche Übernahme des § 39 BSHG in das das BSHG ablösende Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe (SGB XII).

Seit 2005 sind in § 53 Absatz 1 und 2 SGB XII die für den leistungsberechtigten Personenkreis in der Eingliederungshilfe relevanten Zugangskriterien unverändert definiert. Die Vorschrift unterscheidet dabei zwischen Personen mit einer wesentlichen Behinderung oder die von einer wesentlichen Behinderung bedroht sind (Abs. 1 Satz 1, Abs. 2) und Personen mit einer anderen Behinderung (Abs. 1 Satz 2). Während Personen mit einer (drohenden) wesentlichen Behinderung dem Grunde nach einen Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe haben, stehen Leistungen an Personen mit einer anderen Behinderung im pflichtgemäßen Ermessen des zuständigen Leistungsträgers.

Aus der Zuordnung zum leistungsberechtigten Personenkreis folgt allerdings nicht regelhaft, dass im Einzelfall auch Leistungen der Eingliederungshilfe zu gewähren sind. Dies hängt von weiteren Voraussetzungen ab (z.B. kein Erhalt der erforderlichen Leistung von einem vorrangigen anderen Träger von Sozialleistungen, Hilfebedürftigkeit des Betroffenen).

Rechtsanspruch

Ausweislich § 53 Absatz 1 Satz 1 SGB XII erhalten Personen, die durch eine Behinderung im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 1 des SGB IX wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind, Leistungen der Eingliederungshilfe, wenn und solange nach der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach Art oder Schwere der Behinderung, Aussicht besteht, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe erfüllt werden kann.

Demnach ist für einen Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe noch nicht ausreichend, dass eine Behinderung im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 1 SGB IX vorliegt oder diese droht. Zusätzlich dazu muss für einen Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe - wie auch für andere Leistungs- und Rehabilitationsbereiche - ein weiteres Kriterium erfüllt sein. Für einen Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe muss es sich insbesondere um eine „wesentliche“ Behinderung handeln.

Hierzu im Einzelnen:

- **Definition von Behinderung im Sinn von § 2 SGB IX**

Bis zum 31. Dezember 2017 war für das Vorliegen einer Behinderung durch den Verweis auf die alte Fassung des § 2 Absatz 1 Satz 1 SGB IX die folgende Definition maßgeblich:

Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.

Diese herkömmliche – defizitorientierte – Definition, die von einer Behinderung als ein Wesensmerkmal ansieht, wurde zum 1. Januar 2018 infolge des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) durch ein an der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) orientiertes Verständnis von Behinderung ersetzt. Nach diesem neuen Verständnis entsteht eine Behinderung in Wechselwirkung zwischen einem gesundheitlichen Problem einer Person und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren. In der neuen Fassung lautet § 2 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 SGB IX daher wie folgt:

Menschen mit Behinderungen sind Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können. Eine Beeinträchtigung nach Satz 1 liegt vor, wenn der Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht.

Durch den Verweis auf § 2 Absatz 1 Satz 1 SGB IX in § 53 Absatz 1 Satz 1 SGB XII wird seit dem 1. Januar 2018 auch in der Eingliederungshilfe auf diesen neuen Behinderungsbegriff Bezug genommen.

- **Wesentlichkeit**

Ergänzend zu § 39 BSHG bzw. § 53 SGB XII gibt es seit 1964 konkretisierende Regelungen in der Eingliederungshilfe-Verordnung (EinglVO). Die EinglVO hat sich seit 1975 nicht mehr wesentlich verändert und konkretisiert in den §§ 1-3 EinglVO, wann eine „wesentliche Behinderung“ vorliegt.

Die EinglVO sieht dabei folgende Unterteilung nach Art der Behinderung vor:

- Körperlich wesentlich behinderte Menschen (§ 1 EinglVO)

- Als körperlich wesentlich behindert werden kraft Gesetzes auf Grund der klaren Umschreibung in § 1 EinglVO beispielsweise blinde und sehbehinderte Menschen angesehen, sofern sie die Voraussetzungen nach § 1 Nummer 4 EinglVO erfüllen.
- In § 1 EinglVO werden jedoch auch an vielen Stellen unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die auf das Ausmaß von Einschränkungen abstellen (z.B. „in erheblichem Umfang“, „stark“) und insofern einen Beurteilungsspielraum für die Leistungsträger eröffnen.

- Geistig wesentlich behinderte Menschen (§ 2 EinglVO)

Nach § 2 EinglVO sind Schwächen der geistigen Kräfte, infolge derer die Teilhabefähigkeit in erheblichem Umfang beeinträchtigt ist, als wesentlich zu werten. Insofern ist zur Feststellung einer wesentlichen geistigen Behinderung immer eine Prüfung der Auswirkungen auf die Teilhabefähigkeit im Einzelfall erforderlich.

- Seelisch wesentlich behinderte Menschen (§ 3 EinglVO)

Gleiches gilt für § 3 EinglVO, der eine Konkretisierung der seelisch wesentlich behinderten Menschen vornimmt. § 3 EinglVO sieht zwar ähnlich wie § 1 EinglVO

eine Aufzählung an „gesundheitlichen Beeinträchtigungen“ vor, erfordert aber immer im Rahmen einer Einzelfallprüfung, festzustellen, ob die seelische Störung zu einer wesentlichen Einschränkung der Teilhabefähigkeit führt.

Folglich ist nach geltendem Recht in der Regel (mit Ausnahme weniger Tatbestände in § 1 EinglVO) eine wertende Entscheidung anhand qualitativer Kriterien erforderlich, ob eine wesentliche Behinderung vorliegt. Mit dem Verweis auf die „Teilhabefähigkeit“ ist zudem bereits im geltenden Recht die Wechselwirkung zwischen der (individuellen) gesundheitlichen Einschränkung und den einstellungs- und umweltbedingten Barrieren angelegt.

Als Hilfsmittel wird in der Praxis der Leistungsträger vielfach die Orientierungshilfe der BAGüS „für die Feststellungen der Träger der Sozialhilfe zur Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB XII i. V. m. der Eingliederungshilfe-Verordnung“ vom 24. November 2009 zur Feststellung der wesentlichen Behinderung herangezogen (als Anlage beigefügt).¹

- **Von einer (wesentlichen) Behinderung bedroht (§ 53 Absatz 2 SGB XII)**

Neben Personen mit einer wesentlichen Behinderung haben auch Personen, die von einer wesentlichen Behinderung bedroht sind, dem Grunde nach einen Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe. Dies sind nach § 53 Absatz 2 Satz 1 SGB XII Personen, bei denen der Eintritt der Behinderung nach fachlicher Erkenntnis mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.

§ 53 Absatz 2 Satz 2 SGB XII nimmt jedoch eine Begrenzung dahingehend vor, dass Eingliederungshilfe nur gewährt wird, wenn trotz der Maßnahmen der vorbeugenden Gesundheitshilfe (§ 47 SGB XII) oder der Hilfe bei Krankheit (§ 48 SGB XII) der Eintritt einer Behinderung droht.

Ermessen

In den Fällen, in denen die Wesentlichkeit der Behinderung verneint wird oder die Behinderung nur von vorübergehender Natur ist (voraussichtlich weniger als sechs Monate),

¹ Die Orientierungshilfe der BAGüS ist eine Empfehlung, die die tägliche Arbeit der mit der Durchführung der Eingliederungshilfe betrauten Mitarbeiter bei den Leistungsträgern erleichtern und für eine einheitliche Entscheidungspraxis Hilfestellungen geben soll. Allerdings ist die Orientierungshilfe kein mit den Verbänden der Leistungserbringer und den Verbänden der Menschen mit Behinderungen abgestimmtes und von ihnen mitgetragenes Hilfsmittel.

besteht kein Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe. Allerdings können Personen mit einer anderen körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung Leistungen der Eingliederungshilfe im Ermessenswege nach § 53 Absatz 1 Satz 2 SGB XII erhalten.

2. Handlungsbedarf

Die Entscheidung der Leistungsträger über die Zugehörigkeit zum leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe führt in der Praxis kaum zu Kontroversen. Dies zeigt, dass das auf Grundlage des geltenden Rechts entwickelte System funktioniert.

Ein Handlungsbedarf besteht jedoch, da im Rahmen der Reform der Eingliederungshilfe sollte nicht nur eine Neudefinition des Behinderungsbegriffs in § 2 SGB IX, sondern auch des Kriteriums der „Wesentlichkeit“ beim leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe im Lichte der UN-BRK und in Orientierung an der ICF erfolgen sollte. Konsens im Gesetzgebungsverfahren des BTHG war, dass durch eine Neudefinition der bisherige leistungsberechtigte Personenkreis in der Eingliederungshilfe jedoch nicht verändert werden soll.

Bezüglich dieses Ziels wurde die im Entwurf der Bundesregierung beabsichtigte Neudefinition in § 99 SGB IX-neu kritisch gesehen. Von den Menschen mit Behinderungen wurde durch die beabsichtigte Neudefinition eine Einschränkung und von den Kostenträgern eine Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises befürchtet. Dies hat nach intensiven Erörterungen im parlamentarischen Verfahren dazu geführt, dass in Artikel 25a BTHG lediglich eine richtungweisende Regelung zum künftigen leistungsberechtigten Personenkreis aufgenommen wurde, die die Leistungsberechtigung in § 99 SGB IX insbesondere an einer Beeinträchtigung in einer bestimmten Anzahl an Lebensbereichen der ICF festmachte. Eine Konkretisierung der in Artikel 25a § 99 BTHG enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe (z.B. EinschränkungBeeinträchtigung in einer größeren/geringeren Anzahl an Lebensbereichen) sollte erst zum 1. Januar 2023 nach einer wissenschaftlichen Untersuchung der rechtlichen Wirkungen im Fall der Umsetzung von Artikel 25a § 99 BTHG (ab 2023) auf den leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe erfolgen.

Diese wissenschaftliche Untersuchung, die in der Zeit von August 2017 bis Juli 2018 von der Arbeitsgemeinschaft ISG und transfer in Kooperation mit Prof. Dr. Welti und Dr. med Schmidt-Ohlemann durchgeführt wurde, kam zu dem Ergebnis, dass ein an die Anzahl der ICF-Lebensbereiche geknüpftes Leistungszugangskriterium nicht gewährleisten

könne, dass der leistungsberechtigte Personenkreis gegenüber dem Status Quo unverändert bleibt. Infolgedessen wird eine Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 25a BTHG durch ein Bundesgesetz - wie in Art. 25a § 99 Absatz 7 BTHG ursprünglich vorgesehen - nicht erfolgen. Art. 25a BTHG, dessen Inkrafttreten zum 1. Januar 2023 in Artikel 26 Absatz 5 BTHG an die Bedingung geknüpft wurde, dass bis zu diesem Zeitpunkt ein die unbestimmten Rechtsbegriffe des Artikels 25a BTHG konkretisierendes Bundesgesetz verkündet wurde, wird somit nicht in Kraft treten.

Dadurch würde der nur als Übergangslösung mit dem BTHG zum 1. Januar 2020 in § 99 SGB IX-neu eingeführte Verweis auf die bisherigen Vorschriften zum leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe (§ 53 Abs. 1 und 2 SGB XII, §§ 1-3 der Eingliederungshilfe-Verordnung) im Jahr 2023 nicht - wie geplant - durch die Neudefinition in Art. 25a BTHG ersetzt werden. Der Verweis auf das bisherige Recht würde – sofern keine Änderung vorgenommen wird – über das Jahr 2023 hinaus Maßstab für die Bestimmung des leistungsberechtigten Personenkreises bleiben.

3. Handlungsoptionen

Als alternative Konzepte für die künftige Bestimmung des leistungsberechtigten Personenkreises in der Eingliederungshilfe kommen folgende Konzepte in Betracht:

Option 1: „Dauerhafte Fortführung des bisherigen Rechts“

Die Regelungen des § 53 Abs. 1 und 2 SGB XII sowie der §§ 1-3 EinglVO werden in das reformierte Recht der Eingliederungshilfe - ggf. unter Anpassung bestimmter Begrifflichkeiten an das moderne Verständnis von Behinderung (Option 1a) - überführt.

~~Option 2: „Qualitative Orientierung an der ICF“~~

~~Nach der durch das BTHG bereits erfolgten Neudefinition des Behinderungsbegriffs in § 2 SGB IX, erfolgt auch eine Neudefinition der „Wesentlichkeit“ der Behinderung unter Orientierung an der ICF. Die bisherige „Wesentlichkeit“ wird durch eine zu konkretisierende Definition von „erheblicher Teilhabebeeinträchtigung“ ersetzt, die die ICF für eine qualitative Beurteilung und Gewichtung heranzieht.~~

Option 2: Vorschlag des Forschungsvorhabens zu Art. 25a § 99 BTHG

Die Grundzüge der bisherigen Regelung des leistungsberechtigten Personenkreises in §- 53 Abs. 1 und 2 SGB XII bleiben erhalten. Der Begriff der „wesentlichen“ Behinderung

wird durch den Begriff „erheblich“ ersetzt. Dadurch, dass Sondertatbestände für den Zugang zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und für den Zugang zu Leistungen zur Teilhabe an Bildung eingeführt werden, hat die Konkretisierung des Kriteriums der „Erheblichkeit“ letztlich nur noch Relevanz für die Leistungen zur Sozialen Teilhabe. Die im Gesetz mithilfe von an der ICF orientierten quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten abstrakt beschriebene „Erheblichkeit“ soll durch bundesweite Empfehlungen, die von einer Bundesarbeitsgemeinschaft der Träger der Eingliederungshilfe unter Beteiligung der Verbände der Leistungserbringer und Menschen mit Behinderung sowie des BMAS erarbeitet werden, konkretisiert werden.

Option 3: „Leistungszugang verknüpft mit Bedarfsermittlung“

Schon nach bisheriger Praxis steht im Vorfeld der Einschätzung, ob eine „wesentliche“ Behinderung im Sinn des § 53 SGB XII vorliegt, die Durchführung einer „kursorischen Bedarfsermittlung“ z.B. durch ein ärztliches Gutachten. Künftig soll sich die bisherige Praxis stärker in der neuen Leistungszugangsdefinition widerspiegeln. Die Feststellung des Leistungszugangs wird dafür weiterhin getrennt neben der Bedarfsermittlung aufrechterhalten, jedoch stärker mit den ICF-konformen Instrumenten zur Ermittlung von Bedarfen an Leistungen der Eingliederungshilfe verbunden.

Option 4: „Qualitative Orientierung an der ICF“

Nach der durch das BTHG bereits erfolgten Neudefinition des Behinderungsbegriffs in § 2 SGB IX erfolgt auch eine Neudefinition der „Wesentlichkeit“ der Behinderung unter Orientierung an der ICF. Die bisherige „Wesentlichkeit“ wird durch eine zu konkretisierende Definition von „erheblicher Teilhabe einschränkung“ ersetzt, die die ICF für eine qualitative Beurteilung und Gewichtung heranzieht.

Diese ~~vier~~ drei Optionen werden an den folgenden **Bewertungskriterien** gemessen:

- Politischer Auftrag:
 - Bleibt der leistungsberechtigte Personenkreis gegenüber dem Status Quo unverändert?
 - Wird dem in der UN-BRK zum Ausdruck kommenden modernen Verständnis von Behinderung (Behinderung als Wechselwirkung von individueller gesundheitlicher Beeinträchtigung und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren) in der künftigen Definition des leistungsberechtigten Personenkreises in der Eingliederungshilfe Rechnung getragen?

• ~~Einheitlicher Verwaltungsvollzug:~~

~~Kann der leistungsberechtigte Personenkreis anhand von Kriterien bestimmt werden, die ein bundesweit möglichst einheitliches Vorgehen und Verständnis gewährleisten?~~

- Praxistauglichkeit:

- Können unter die gesetzliche/untergesetzliche Definition des leistungsberechtigten Personenkreises die in der Praxis vorkommenden Fälle unproblematisch und möglichst streitfrei subsumiert werden?

- Kann die Leistungsberechtigung möglichst verwaltungsökonomisch und mit einem möglichst geringfügigen Aufwand für die Menschen mit Behinderungen ermittelt werden?

- Sind die Kriterien für die Feststellung des Leistungszugangs aus der gesetzlichen Definition erkennbar und verständlich?

~~Können unter die gesetzliche/untergesetzliche Definition des leistungsberechtigten Personenkreises die in der Praxis vorkommenden Fälle unproblematisch subsumiert werden?~~

- Einheitlicher Verwaltungsvollzug:

~~Kann der leistungsberechtigte Personenkreis anhand von Kriterien bestimmt werden, die ein ein-bundesweit möglichst gleichwertiges Vorgehen anhand einheitlicher Maßstäbe ein einheitliches Vorgehen und Verständnis gewährleisten?~~