

Option 3

„Leistungszugang verknüpft mit Bedarfsermittlung“

Stand: Mai 2019

Bereits bei der Prüfung der „wesentlichen“ Behinderung nach § 53 SGB XII i.V.m. §§ 1-3 EinglVO ist es zur Feststellung einer wesentlichen geistigen oder seelischen Behinderung erforderlich das Ausmaß der durch das gesundheitliche Problem ausgelösten Einschränkungen der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermitteln. Dafür sind bereits bisher in für die Prüfung des Leistungszugangs relevanten Formularen einiger Träger der Sozialhilfe (z.B. Formularen für medizinische Stellungnahmen) - zumindest cursorisch - Angaben zu Einschränkungen der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft in bestimmten Bereichen (z.B. Selbstversorgung, häusliches Leben, Kommunikation, soziale Beziehungen) zu machen.

Seit dem 1. Januar 2018 müssen nach § 13 Absatz 2 Nummer 1 und 2 SGB IX die Instrumente der Bedarfsermittlung im Bereich der Eingliederungshilfe erfassen, „ob eine Behinderung vorliegt oder einzutreten droht“ und „welche Auswirkung die Behinderung auf die Teilhabe der Leistungsberechtigten hat“. Zudem legt § 142 Absatz 1 SGB XII (ab 2020: § 118 Absatz 1 SGB IX) fest, dass die Ermittlung des individuellen Bedarfes durch ein Instrument erfolgen muss, das sich an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) orientiert und die Beschreibung einer nicht nur vorübergehenden Beeinträchtigung der Aktivität und Teilhabe in den Lebensbereichen der ICF (z.B. Selbstversorgung, häusliches Leben, interpersonelle Interaktionen und Beziehungen) vorsieht.

Vor dem Hintergrund, dass sowohl bei der Prüfung des Leistungszugangs als auch bei der Ermittlung der Bedarfe eine Erhebung der nicht nur vorübergehenden Beeinträchtigung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft erforderlich ist, würde es sich anbieten, zumindest auf Teile der sich an der ICF orientierenden Instrumente der Bedarfsermittlung künftig auch für die Ermittlung des Leistungszugangs zurückzugreifen.

Vereinzelt nutzen Träger der Sozialhilfe ohnehin bereits das Instrument der Bedarfsermittlung als Grundlage, um mit den dortigen Angaben auch eine Entscheidung über die Leistungsberechtigung zu treffen (z.B. B.E.NI in Niedersachsen).

An der Trennung der beiden Schritte „Prüfung des Leistungszugangs“ und „Bedarfsermittlung“ würde auch bei Option 3 festgehalten.

Die **Eckpunkte von Option 3** wären dabei Folgende:

§ 99 SGB IX-Option 3 würde sich grundsätzlich an der Fassung des § 99 SGB IX von Option 4 (UN-BRK- und ICF-konforme Modifizierung von Begrifflichkeiten) orientieren. Allerdings würde ähnlich wie bei Option 2 (Vorschlag des Forschungsvorhabens) die Begrifflichkeit der „wesentlichen“ Behinderung durch „erhebliche“ Behinderung ersetzt, um die unerwünschte Konnotation mit einem „Wesensmerkmal“ auszuschließen.

Zur Konkretisierung der nach § 99 SGB IX-Option 3 erforderlichen „erheblichen“ Behinderung würde - wie bisher auch - eine **Verordnung** erlassen werden. Diese würde künftig zwecks angestrebter Verknüpfung zu den sich an der ICF orientierenden Instrumenten der Bedarfsermittlung auch Vorgaben zum Verfahren beinhalten.

Hierzu im Einzelnen:

- Vorgaben zu körperlichen, seelischen, geistigen und Sinnesbeeinträchtigungen:

In der Verordnung würde die bisherige „Dreiteilung“ nach Art der Behinderung (körperlich, geistig, seelisch) in Form von drei getrennt neben einander stehenden Tatbeständen aufgegeben. Stattdessen würden alle bisher in §§ 1-3 aufgelisteten körperlichen, seelischen, geistigen und Sinnesbeeinträchtigungen unter dem Oberbegriff „Beeinträchtigungen als Folge einer Schädigung der Körperfunktion und -struktur“ in einem Paragraphen zusammengeführt. Um die Anpassungsfähigkeit an andere Gesetze (z.B. das Kinder- und Jugendhilferecht) sicherstellen zu können, würde jedoch an einer Unterteilung in „Körperliche und Sinnesbeeinträchtigungen“, „Geistige Beeinträchtigungen“ und „Seelische Beeinträchtigungen“ innerhalb dieses Paragraphen festgehalten werden.

Die bisher in § 1 Nr. 1 - 6, § 2 und § 3 Nr. 1 - 4 EinglVO aufgeführten Begrifflichkeiten würden - soweit wie möglich - durch dem modernen Verständnis von Behinderung entsprechenden Begrifflichkeiten ersetzt (z.B. auf Grundlage der aktuellen Version der Internationalen Klassifikation der Krankheiten (ICD-10) bzw. der in der ICF beschriebenen Schädigungen der Körperfunktionen und Körperstrukturen).

Abgesehen davon würden die bisher in § 1 Nr. 1 - 6 EinglVO aufgelisteten körperlichen und Sinnesbeeinträchtigungen künftig ebenso wie die geistigen und seelischen Beeinträchtigungen unabhängig vom Schweregrad des gesundheitlichen Problems (z. B. ohne den Zusatz „in erheblichem Umfang“) aufgeführt.

- Vorgaben zur Ermittlung der Einschränkung der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft:

Dies führt dazu, dass für das Vorliegen einer „erheblichen“ Behinderung bei körperlichen und Sinnesbeeinträchtigungen wie bisher bereits bei geistigen und seelischen Beeinträchtigungen alleine eine Diagnose, die das gesundheitliche Problem (Beeinträchtigung) als erheblich bewertet, nicht ausreichen würde. Vielmehr müsste das gesundheitliche Problem auch bei körperlichen und Sinnesbeeinträchtigungen in den Kontext mit den umwelt- und personenbezogenen Barrieren gesetzt und die daraus entstehenden Einschränkungen der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermittelt werden.

Für die Ermittlung der Einschränkung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft würde festgelegt werden, dass auf die Elemente/Bereiche des jeweils vom Träger der Eingliederungshilfe verwendeten Instruments der Bedarfsermittlung zurückzugreifen ist, in denen die nicht nur vorübergehenden Beeinträchtigungen der Aktivität und Teilhabe in den neun Lebensbereichen der ICF erfasst werden. Durch diese Verknüpfung mit dem Instrument der Bedarfsermittlung würde sichergestellt, dass bereits beim Leistungszugang auf alle später auch für die Ermittlung der Bedarfe relevanten Einschränkungen der Aktivität und Teilhabe ein Blick geworfen wird. Damit wäre keine bereits im Vorfeld der Entscheidung über den Leistungszugang erfolgende umfangreiche Ermittlung der individuellen Bedarfe verbunden.

- Vorgaben bezüglich der Entscheidung über die „Erheblichkeit“ der Behinderung

Die in einigen Instrumenten der Bedarfsermittlung vorgesehenen Kategorien zur Bewertung des Ausmaßes der Aktivitäts- und/oder Teilhabebeeinschränkung (z.B. Problem ist nicht, leicht, mäßig, erheblich oder voll ausgeprägt) können grundsätzlich hilfreich im Rahmen der Beurteilung der „Erheblichkeit“ der Behinderung sein. Allerdings würde im Zusammenhang damit in der Verordnung auch klargestellt, dass die „Erheblichkeit“ der Einschränkung der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft nicht „quantitativ“ (z.B. durch Festlegung einer gewissen Punktzahl), sondern mittels eines „qualitativen“ Gesamtbildes vom Träger der Eingliederungshilfe zu ermitteln ist.

- „Sicherungsmechanismus“ bei körperlichen oder Sinnesbeeinträchtigungen

Bei körperlichen oder Sinnesbeeinträchtigungen, bei denen bisher das Ausmaß des gesundheitlichen Problems der entscheidende Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der „wesentlichen“ Behinderung war, könnte als letzter Schritt eine Art „Sicherungsmechanismus“ vorgesehen werden: Sofern bei Menschen mit körperlichen oder Sinnesbeein-

trüchtigungen nach der oben dargestellten Prüfung keine „erhebliche“ Behinderung festgestellt wird, wäre in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob dafür eine körperliche oder Sinnesbeeinträchtigung (gesundheitliches Problem) „in erheblichem Umfang“ vorliegt. Wäre letzteres der Fall, so wäre das Ermessen nach § 99 Abs. 3 SGB IX-Option 3 auf Null reduziert.

Im Übrigen wären auch bei Option 3 **Artikel 25a und Artikel 26 Absatz 5 BTHG** aufzuheben.

Bewertung:

Politischer Auftrag

Es besteht das Risiko, dass sich der leistungsberechtigte Personenkreis verändert:

- Bei Personen mit körperlichen oder Sinnesbeeinträchtigungen, die bisher nach § 1 EinglVO alleine auf Grund der Beeinträchtigung der Körperfunktion bzw. Körperstruktur bereits als „wesentlich“ behindert angesehen wurden (z.B. Menschen, die blind sind), würde künftig die „Erheblichkeit“ der Teilhabeeinschränkung im Einzelfall wertend geprüft werden. Durch den vorgeschlagenen „Sicherungsmechanismus“ (Ermessensreduzierung auf Null) könnte einer damit im Zusammenhang stehenden Einschränkung des leistungsberechtigten Personenkreises entgegengewirkt werden. Dass die künftig wertende Prüfung der „Erheblichkeit“ der Teilhabeeinschränkung bei Menschen mit körperlichen und Sinnesbeeinträchtigungen auch eine Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises zur Folge haben könnte, kann nicht ausgeschlossen werden.
- Abgesehen davon dürften mit Option 3 jedoch - trotz der ggf. umfangreicheren Prüfung der „Teilhabeeinschränkung“ - keine Änderungen des leistungsberechtigten Personenkreises verbunden sein. Zum einen werden die bisher in §§ 1-3 der EinglVO aufgezählten Beeinträchtigungen, die eine „erhebliche“ Behinderung zur Folge haben können, auch weiterhin in der Verordnung abschließend aufgeführt. Zum anderen ist für die „Wesentlichkeit“ der Behinderung der geistigen und seelischen Behinderungen bereits bisher der Umfang der Einschränkung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft maßgeblich.

Mit Option 3 würde das neue Verständnis von Behinderung im Sinn der UN-BRK und der ICF nicht nur durch den Verweis auf den bereits angepassten Behinderungsbegriff in § 2 Abs. 1 SGB IX und die Änderung des Begriffs „wesentliche Behinderung“ in „erhebliche

Behinderung“ zum Ausdruck gebracht. Durch die grundsätzliche Anknüpfung an die „erhebliche“ Teilhabeeinschränkung anstelle der bisherigen Anknüpfung an die „erheblichen“ gesundheitlichen Probleme würde auch bei Menschen mit körperlichen und Sinnesbehinderungen eine Abkehr vom bisher „defizitorientierten“ Verständnis erfolgen. Durch die in der Verordnung erfolgende Verknüpfung der Prüfung des Leistungszugangs mit den an der ICF orientierten Instrumenten der Bedarfsermittlung würde zudem die Bedeutung der ICF für den Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe gestärkt.

Praxistauglichkeit

Positiv wäre bei Option 3, dass eine unterschiedliche Prüfung je nach Art der Beeinträchtigung (geistig, seelisch, körperlich) entfallen würde. Es würde bei allen Beeinträchtigungen der Umfang der Einschränkung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermittelt werden, der aus der Wechselwirkung des gesundheitlichen Problems und den einstellungs- und umweltbedingten Barrieren resultiert.

Durch die Verknüpfung mit den Instrumenten der Bedarfsermittlung könnten die für den Leistungszugang erhobenen Feststellungen problemlos und widerspruchsfrei bei der sich anschließenden Ermittlung der individuellen Bedarfe Berücksichtigung finden. Dies könnte den Verwaltungsaufwand reduzieren.

Allerdings würden durch Option 3 eingespielte und funktionierende Verwaltungsverfahren umgestellt werden müssen. Auch würde die Berücksichtigung der in den Instrumenten der Bedarfsermittlung vorgesehenen (vermutlich umfangreicheren) „Items“ zur Prüfung der Einschränkung der Aktivitäten und Teilhabe voraussichtlich zu einem höheren Verwaltungsaufwand bei der Feststellung des Leistungszugangs führen (Ausnahme: Die Träger der Eingliederungshilfe nutzen das Instrument der Bedarfsermittlung ohnehin bereits für die Prüfung des Leistungszugangs). Jedenfalls mit den geänderten Kriterien für die Prüfung der „Erheblichkeit“ der Behinderung bei den körperlichen und Sinnesbeeinträchtigungen wäre ein höherer Verwaltungsaufwand verbunden.

Einheitlicher Verwaltungsvollzug

Durch Option 3 würde das Verfahren zur Ermittlung der „erheblichen“ Behinderung bundeseinheitlich geregelt und damit transparenter. Auf der anderen Seite jedoch sind die Instrumente der Bedarfsermittlung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich konzipiert, so dass bei Option 3 dennoch mit bundesweit unterschiedlichen Ermittlungen des Leistungszugangs zu rechnen ist.