

Gesprächsnotiz zum BMAS Fachgespräch „Leistungsberechtigter Personenkreis nach § 99 BTHG“ am 18.02.2019 in Berlin

Tagesordnung (Tischvorlage):

1. Begrüßung und Einführung
2. Erläuterung und Diskussion der übermittelten Entwürfe der BMAS Arbeitspapiere „Allgemeine Informationen zum Personenkreis und Option 1; 1a“
3. Besprechung des weiteren Vorgehens

Teilnehmende:

Vertreter/innen von Länder und Kommunen (KVJS Württemberg; Ministerium Niedersachsen; Landkreistag; Landschaftsverband LwL); der Selbsthilfe (DBSV; Verband Psychiatrieerfahrener; Lebenshilfe); der Fachverbände (Caritas; anthroposophischer FV); der BAGFW (Parität; Diakonie) sowie ISG; Transfer; DVfR, DIMDI.

1. Begrüßung und Einführung

Neuregelung nach § 99 BTHG als „Geschäftsgrundlage“

§ 99 verabschiedet sich vom bisherigen Wesentlichkeitsbegriff; laut Gesetzgeber soll der neue Begriff der „erheblichen Behinderung“ eingeführt werden. In diesem Zusammenhang sei zu klären, was unter einer „erheblichen Einschränkung der Teilhabe“ zu verstehen sei; insbesondere unter Berücksichtigung der politischen Vorgabe eines unveränderten Personenkreises. Hinsichtlich einer Nachfolgeregelung der EH- VO steht das BMAS einer a) Anpassung der alten EH- VO oder b) Abfassung einer komplett neuen VO offen gegenüber.

Ziel der Fachgespräche

Nach Auffassung des BMAS sei eine möglichst einvernehmliche Lösung mit den beteiligten Akteursgruppen zur Neudefinition des leistungsberechtigten Personenkreises zu erarbeiten. Bei Uneinigkeit besteht kaum Chance für das angestrebte parlamentarische Verfahren.

Verfahren

Hr. Nellen stellte in Aussicht, eine Neuregelung zu § 99 BTHG ggfs. noch im parlamentarischen Verfahren einzusteuern, wenn eine einvernehmliche Lösung gelänge und nicht im Referentenentwurf / Gesetzentwurf vorzunehmen. Von kommunaler Seite wurden diesbezüglich bedenken geäußert. (Stichwort: Einflussnahme über die Änderungsanträge der Fraktionen).

Dokumentation der Fachgespräche

Das BMAS verwies darauf, dass es kein Wortprotokoll, sondern ein kurzes Ergebnisprotokoll zu den jeweiligen Fachgesprächen geben werde. Zudem würden die Arbeitspapiere anhand der Diskussionsergebnisse vom BMAS überarbeitet und angepasst. Es besteht die Möglichkeit einer Rückäußerung zu den vorgenommenen Anpassungen.

Aus Sicht des BMAS sind drei Optionen denkbar:

Option 1: dauerhafte Fortführung des bisherigen Rechts. Keine Neudefinition, die bisherigen Zugangskriterien (wesentliche Behinderung) werden beibehalten.

Option 2: Zugangsmerkmale anhand von qualitativen Kriterien. Die ICF wird für eine qualitative Beurteilung und Gewichtung herangezogen. Die bisherige Definition der wesentlichen Behinderung wird durch eine zu konkretisierende Definition von erheblicher Teilhabebeeinschränkung ersetzt. Dies kann gesetzlich oder untergesetzlich über eine Rechts-VO erfolgen.

Option 3: der Leistungszugang wird mit der Bedarfsermittlung verknüpft. Der Leistungszugang wird durch eine abstrakte Beschreibung von Behinderung, die sich am wechsel- Idiom orientiert in Kombination mit der Ermittlung von Bedarfen an Leistungen der Eingliederungshilfe im Einzelfall neu definiert.

Aus dem Teilnehmer/innenkreis wird noch auf den Vorschlag des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft der Untersuchung zum Personenkreis (ISG, Universität Kassel, Dr. Schmidt-Ohlemann) als Option 4 hingewiesen.

2. BMAS Arbeitspapiere

Die Allgemeinen Informationen beschreiben die historische Entwicklung, die aktuelle Rechtslage (Behinderungsbegriff nach § 2 SGB IX und Wesentlichkeitsbegriff nach EH VO SGB XII; von Behinderung bedroht) sowie den Handlungsbedarf und verschiedenen Optionen sowie Bewertungskriterien (politischer Auftrag; Praxistauglichkeit; einheitlicher Verwaltungsvollzug) anhand derer die einzelnen Optionen geprüft werden sollen.

Diskussionspunkte:

Funktion / Bedeutung des Wesentlichkeitskriteriums

- Feststellbar sei, dass die „Wesentlichkeit“ in der Rechtsprechung keine große Rolle spiele (Ansicht der Leistungsträger; Workshop Ergebnisse 2018). Bisher gebe es ein funktionierendes konsistentes System hinsichtlich des Zugangskriteriums, das kaum hinterfragt werde. Der Wesentlichkeitsbegriff werde in der Praxis kaum beklagt. Die Streitigkeiten richten sich in erster Linie auf die Feststellung des Teilhabebedarfes und Bemessung von Leistungen zur Teilhabe (Inhalt, Umfang, Preis).

Verwendung von Begrifflichkeiten wie Beeinträchtigung, Behinderung, Schädigung

- Kritisch angemerkt wurde insbesondere aus der Wissenschafts- und Verbändeperspektive, dass die verwendeten Begrifflichkeiten „Behinderung, Beeinträchtigung und gesundheitliche Schädigung“ hinsichtlich ihres Inhaltes und Zweckes ungenau im Arbeitspapier beschrieben sind und in ihrer Anwendung durcheinander gehen. Es sei zu differenzieren z. B. zwischen Beeinträchtigung der Aktivitäten der Teilhabe und Schädigung der Körperstrukturen. Hier sei eine Klarstellung notwendig, andernfalls bestehe die Gefahr, dass „durch die Hintertür“ das medizinische Modell von Behinderung wieder eingeführt werde.

Hauptkritikpunkt: Verwendung des Begriffes der „Teilhabefähigkeit“ als Kriterium

- Ein Hauptkritikpunkt aus der Wissenschafts- und Verbändeperspektive bezog sich auf das verwendete Kriterium der „Teilhabefähigkeit“. Dieser Begriff sowie der intendierte Inhalt sei als Kriterium veraltet, defizitorientiert, mit § 2 SGB IX nicht kompatibel und nicht UN BRK konform. Es handle sich um ein Merkmal des alten medizinischen Behinderungsbegriffes im Sinn einer persönlichen Zuschreibung der Fähigkeit eines Menschen teilzuhaben. Dies sei fachpolitisch nicht akzeptabel und müsse deshalb überarbeitet werden.

Alternativen in der Diskussion

- Zu klärende Frage: welche wichtige Funktion / Bedeutung hat das Wesentlichkeitskriterium? Wäre es u. U. verzichtbar?
- Das Weglassen des Begriffes „Wesentlichkeit“; wird insbesondere von Trägern der Sozialhilfe verneint.
- Die Beschreibung unterschiedlicher Zugangskriterien für unterschiedliche Personenkreise; Leistungsgruppen; wird kritisch hinterfragt.
- Es wird festgestellt, dass man ohne unbestimmte Rechtsbegriffe nicht auskommen wird;
- Seitens der Verbände wird nachgefragt, ob der der Gesetzgeber eine entsprechende Klarstellung über Rechts- VO vornehmen wird? Die Klärung wird im Rahmen der Bewertung der Optionen erfolgen.
- Alle Beteiligten betonten, dass gleichwertige Grundsätze und Maßstäbe zur Umsetzung des Gesetzes wichtig sind, um einen gleichwertigen Leistungszugang bundesweit zu gewährleisten.

BAGüS Orientierungshilfe

- Insbesondere von den Verbänden und Städtetagvertretern wurde darauf hingewiesen, dass die BAGüS Orientierungshilfe nicht von allen als Arbeitsgrundlage mitgetragen wird. Insofern können nichtkonsentierete Aussagen der Orientierungshilfe nicht im Maßstab von 1:1 in die BMAS Arbeitspapiere transferiert werden. Das BMAS sagt zu, dies mit einer Fußnote in den Arbeitspapieren zu vermerken.

Zu Option 1 des BMAS

Ausgangslage:

§ 53 SGB XII ; bisherige EH- VO nach § 60 EH-VO

Lösungsansatz:

Das bisherige Recht (§ 53 SGB XII) wird weitestgehend im Maßstab von 1:1 transformiert; der Verweis auf § 2 SGB IX ist unvollständig. Das Wechselwirkungsidiom fehlt.

Meinungsbild / Bewertung

- Es wäre die bequemste Lösung, alles zu belassen, wie es ist, da es offenbar funktioniert.
- Aber: die EH - VO ist in ihrer sprachlichen Ausrichtung diskriminierend, das Teilhabefähigkeitskriterium ist nicht akzeptabel. Es ist ein menschenrechtlicher Verstoß, einem Menschen die Fähigkeit zur Teilhabe abzusprechen.
- Der vermeintliche klarstellende Hinweis auf § 90 SGB IX müsste durch § 4 SGB IX ersetzt, mindestens jedoch um einen Hinweis auf § 4 SGB IX ergänzt werden.
- Kontrovers diskutiert wurde, ob die Prüfung bzw. Feststellung der Personenkreiszugehörigkeit von der Bedarfsfeststellung zu trennen ist und es sich prozesstechnisch dabei um einen oder zwei Schritte handelt.
- Die Verbände haben deutlich gemacht: Wenn man davon ausgeht, dass es sich prozesstechnisch um zwei Schritte handelt, die Hinweise auf § 104 und § 121 SGB IX verzichtbar sind, da sie auf der Ebene des Gesamtplanverfahrens und damit der Bedarfsfeststellung angesiedelt seien und eben nicht auf der Prüfebene der Personenkreiszugehörigkeit.

Zu Option 1a des BMAS

Lösungsansatz:

Es erfolgen Anpassungen bezüglich der Begrifflichkeiten, der EH- VO, Aufnahme des Wechselwirkungsansatzes nach § 2 SGB IX. a) im Gesetz und b) in der EH- VO.

Meinungsbild / Bewertung

- In Bezug auf die EH - VO ist insbesondere das Teilhabefähigkeitskriterium aus Sicht der Verbände nicht akzeptabel und muss entfallen.
- Der Hinweis auf § 4 neu impliziert aus fachpolitischer Sicht richtigerweise, dass mehrere vorliegende Behinderungen in ihrer Gesamtheit zu berücksichtigen sind. (Klarstellung für Mehrfachbehinderung) Der Auffassung, hierdurch einer Personenkreisausweitung Vorschub zu leisten, kann verbändeseitig nicht gefolgt werden.
- Änderungsvorschläge: Formen von Beeinträchtigungen statt Arten von Behinderungen; Wirkungen statt Effekte.
- Da die BAGüS Orientierungshilfe nicht von allen als Arbeitsgrundlage mitgetragen wird, vertreten die Verbände entgegen der Ansicht des BMAS die Auffassung, dass die Aussagen der BAGüS Orientierungshilfe nicht so ohne weiteres nutzbar sind und in die BMAS Arbeitspapieren übernommen werden können.
- Auf Nachfrage der BAGFW sei eine zeitnahe Anwendung der ICD 11 anstelle der ICD 10 nicht zu erwarten, so die Aussage des DIMDI. Eine weitere Verwendung der ICD 10 setzt allerdings voraus, dass die ICD 10 Merkmale auf ihre Gültigkeit (wissenschaftlichen Standard) überprüft werden. Dies gilt auch für die von der BAGÜS Orientierungshilfe verwendeten ICD 10 Kategorien.

Zusammenfassung von Hr. Nellen zu Option 1a:

Es könnte ein Modell sein, dem man sich annähern könnte. Man könnte sich auf neue Begrifflichkeiten verständigen. Die Neuregelungen sollten sich ausschließlich auf den Leistungszugang zur Eingliederungshilfe focussieren und nicht überfrachtet werden. § 4 neu darf zu keiner Personenkreisausweitung führen. Das BMAS wird Option 1a überarbeiten und anpassen.

Verbandesicht

Da die inhaltlichen Gestaltungsvorschläge zu den Optionen 2 und 3 noch nicht vorliegen, ist nach Ansicht der Verbände zum jetzigen Zeitpunkt lediglich eine vorläufige Einschätzung zu den Optionen 1 / 1a möglich, eine (abschließende) Gesamteinschätzung erst dann, wenn alle Optionen vorgestellt worden sind.

3. Besprechung des weiteren Vorgehens

- Das BMAS wird auf der Grundlage der Diskussionsergebnisse der 2. Sitzung die Arbeitspapiere überarbeiten und den Teilnehmer/-innen vor der Beratung im April (Mitte März) übersenden.
- In Vorbereitung auf die nächste Sitzung am 02.04.2019 wird das BMAS entsprechende Arbeitspapiere zur Option 2 vorab (ebenfalls Mitte März) versenden.
- Derzeit wird über einen weiteren Termin nachgedacht, um am Ende des Prozesses die Optionen in der Gesamtheit bewerten zu können.

Für die BAGFW

Gez.

Martina Menzel, AF Soziale Teilhabe von MmB/ Diakonie Bundesverband

Claudia Scheytt, Paritätischer GV

26.02.2019