
Rechtliche Wirkungen *im Fall der Umsetzung* von Artikel 25a § 99 BTHG auf den leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe

Matthias Schmidt-Ohlemann

Auf der Grundlage des Abschlussberichtes vom 23.8.2018

Erstellt durch: Arbeitsgemeinschaft ISG / transfer

in Kooperation mit

Universität Kassel (Prof. Dr. Felix Welti) und Dr. Matthias Schmidt-Ohlemann

Teilhabebeirat Rheinland-Pfalz, 30.8.2018 in Mainz

1. Forschungskonzept
2. Projektverlauf
3. Ergebnisse der Aktenanalyse
4. Ergebnisse der Interviews
5. Ergebnisse des Rechtsworkshops
6. Beantwortung der Forschungsfragen
7. Fazit

Zielsetzung

- Neue Bestimmung des leistungsberechtigten Personenkreises der Eingliederungshilfe: Bisher wesentliche Behinderung als allgemeine Voraussetzung eines Leistungsbezuges.
- durch Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 99 SGB IX-neu
- in Orientierung an der (fachlich angemessenen) Systematik der ICF
- unter grundsätzlicher Beibehaltung von Umfang und Struktur des leistungsberechtigten Personenkreises

Forschungsgegenstand

Durchführung eines Forschungsprojekts

- Entwicklung einer Definition des leistungsberechtigten Personenkreises, die diese Zielsetzung erfüllt
- Operationalisierung und empirische Überprüfung dieser Definition
- rechtliche Überprüfung ihrer Praxistauglichkeit für Verwaltung und Rechtsprechung
- unter Berücksichtigung von:
 - unterschiedlichen Arten und Formen der Beeinträchtigung, Grad der Behinderung bzw. die Intensität des Hilfebedarfs,
 - soziodemografischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht und ggf. Migrationshintergrund,
 - spezifischen Lebenslagekonstellationen wie Teilhabe an Bildung, Arbeit, Familienleben oder anderen Wohnformen etc.

Fragestellungen

1. Wie lassen sich die in Artikel 25a § 99 Abs. 1 Satz 2 BTHG enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe konkretisieren?
 - In welchen und wie vielen Lebensbereichen nach ICF („größeren Anzahl“/ „geringeren Anzahl“) sind Aktivitäten nur mit personeller und technischer Unterstützung möglich?
 - Wie stellt sich die in unterschiedlichen Fallkonstellationen dar?
 - Bei welcher Konkretisierung verändert sich der leistungsberechtigte Personenkreis nicht gegenüber geltendem Recht?
 - Was würde sich ändern, wenn „personelle Unterstützung“ nicht konkretisiert wird?

Fragestellungen

2. In welchem Verhältnis steht die Anzahl der Lebensbereiche mit Unterstützungsbedarf zu dem Ausmaß der jeweiligen Einschränkungen?
 - Wie sieht dieses Verhältnis insbesondere bei Einschränkungen in wenigen Lebensbereichen aus?
 - Bei welcher Konkretisierung der Intensität ergibt sich keine Veränderung des leistungsberechtigten Personenkreises?
3. Welche Kriterien sind im Rahmen einer typisierenden Betrachtung der notwendigen Unterstützungsleistungen als spezifisch für die jeweiligen Behinderungsarten anzusehen?
 - Wie können Formen der Unterstützung für Personen mit gruppierten Formen des Hilfebedarfs so typisiert werden, dass sie die Funktion der derzeit geltenden Leistungstypen übernehmen können?

Fragestellungen

4. Welche Auswirkungen hat die Erweiterung der Definition um „Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren“ auf den leistungsberechtigten Personenkreis?
 - Verändert sich dadurch die Zuordnung zum leistungsberechtigten Personenkreis?
5. Welchen Stellenwert hat die ICF-Komponente „Körperfunktionen und -strukturen“?
 - Ist dieses Tatbestandsmerkmal in einer neuen Definition des berechtigten Personenkreises erforderlich?
 - Welchen Einfluss auf die Abgrenzung des leistungsberechtigten Personenkreises hat dieses Merkmal?
 - Wird dadurch der Personenkreis gegenüber geltendem Recht eingeschränkt?

ZIELSETZUNG, FORSCHUNGSGEGENSTAND UND FRAGESTELLUNGEN

Fragestellungen

6. Werden die zu Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben berechtigten Personen durch die Neudefinition erfasst?
 - Verändert sich dadurch der leistungsberechtigte Personenkreis gegenüber geltendem Recht?

1. Konzeptionelle Klärung:

Vergleich der geltenden Beschreibung des Unterstützungserfordernisses und Leistungstypisierung mit einem entsprechenden ICF-Verfahren, Entwicklung Erhebungsinstrument

2. Aktenanalyse:

Auswertung vorliegender Fallakten im Hinblick auf Unterstützungserfordernis und Leistung nach geltender Systematik und ICF-Systematik (N=1.796) durch geschulte Gutachter bei den Leistungsträgern

3. Vertiefende Interviews:

Anwendung der ICF-Systematik im Rahmen einer eigenen Begutachtung von Leistungsfällen (551 auswertbare Interviews) Abgleich mit geltender Systematik.

4. Rechtsanwendung und Rechtsauslegung:

Einholung juristischer und verwaltungspraktischer Expertise in Form von zwei Workshops zur Prüfung der Frage, wie die Zuordnung nach bisher geltendem und nach neuem Recht jeweils in der Rechtsanwendung umgesetzt wird.

August 2017– August 2018

- Literaturlauswertung und Konzeptionelle Vorbereitung
- Erstellung des Erhebungsinstruments
- Zugang zu den Trägern, Akquisition und Schulung der Gutachter, Klärung von Datenschutzfragen
- **1. Fachgespräch am 11.10.2017: Vorstellung der Konzeption**
- Pretest und Stichprobenziehung,
- **Aktenanalyse (bis Juni 2018): 1796 Akten**
- **1. Workshop zur Rechtsanwendung und Rechtsauslegung am 5.12.2017**
- **2. Workshop zur Rechtsanwendung und Rechtsauslegung am 21.03.2018**
- Vorbereitung der vertiefenden Interviews: Definition der Zielgruppe, Entwurf des Befragungsinstruments, Klärung des Zugangs,
- **Durchführung der Interviews: 551 auswertbare Interviews (bis Juli 2018)**
- **2. Fachgespräch zu Ergebnissen am 17.05.2018**
- Zwischenbericht 2.7.2018, BT-Drucksache 19/3242
- Auswertung und Abstimmung offener Fragen mit dem BMAS
- **Abschlussbericht, vorläufige Fassung am 23.8.2018**

1. Umsetzung des Stichprobenplans

Endauswertung Mai 2018: 1.796 Akten aus 15 Ländern (ohne Bremen)

Merkmal	SOLL	IST
Art der Behinderung		
Körperliche Behinderung	20%	20%
Geistige Behinderung	40%	42%
Psychische Behinderung	40%	38%
Altersgruppe		
unter 18 J.	10%	11%
18-44 J.	40%	40%
45-64 J.	40%	38%
ab 65 J.	10%	11%
Sondergruppen		
Hochschulhilfe	4%	2%
1. Arbeitsmarkt	4%	5%
Geschlecht (Statistik)		
weiblich	41%	40%
männlich	59%	60%

1. Umsetzung des Stichprobenplans: Verteilung auf Länder

Gewichtung anhand der EGH-Bezieher 2016 in den Ländern (ohne Bremen)

Bundesland	Anzahl	Anteil	nach Gewichtung
Baden-Württemberg	44	2,4	9,5
Bayern	117	6,5	15,1
Berlin	110	6,1	4,0
Brandenburg	122	6,8	3,8
Hamburg	78	4,3	2,6
Hessen	139	7,7	7,3
Mecklenburg-Vorpommern	276	15,4	3,0
Niedersachsen	93	5,2	11,8
Nordrhein-Westfalen	236	13,1	21,5
Rheinland-Pfalz	45	2,5	4,3
Saarland	121	6,7	1,3
Sachsen	121	6,7	5,2
Sachsen-Anhalt	131	7,3	3,4
Schleswig-Holstein	84	4,7	4,1
Thüringen	79	4,4	3,1
Deutschland (ohne Bremen)	1.796	100	100,0

2. Formen der Behinderung

einschließlich Mehrfachnennung

Art der Behinderung (Mfn)	Anzahl	Anteil
Körperliche Behinderung	360	22%
Geistige Behinderung	733	44%
Seelische Behinderung	654	40%
Hörbehinderung	45	3%
Sehbehinderung	73	4%
andere Sinnesbehinderung	10	1%
Suchterkrankung	162	10%
keine Angabe/unbekannt	161	10%
Akten insgesamt	1.650	100%
Anzahl der Nennungen	2.198	

3. Weitere Merkmale

Pflegebedürftigkeit und Wohnform (Pflegebedürftig: N= 652, 36 %)

Pflegebedürftigkeit	Anzahl	Anteil %
Keine Angabe	854	48
Nicht pflegebedürftig	290	16
Pflegebedürftig mit ...		
Pflegergrad 1	68	4
Pflegergrad 2	297	17
Pflegergrad 3	157	9
Pflegergrad 4	86	5
Pflegergrad 5	44	2

Wohnform	Gesamt	körperl.B.	geist.B.	psych.B.
Ein-Personen-Haushalt	18%	15%	12%	26%
Mehrpersonen-Haushalt	15%	28%	13%	10%
Einrichtung / WG	58%	42%	66%	58%
keine Angabe	9%	15%	8%	6%

3. Weitere Merkmale: bezogene Leistungen

(Mehrfachnennungen, bei 18 % nicht bekannt, Differenzierung nur für Teilkollektiv vorhanden)

Bezogene Leistungen (Mfn.)	Anzahl	Anteil
Stationäre Leistungen	737	41,1%
Ambulante Leistungen	735	40,9%
WfbM	490	27,3%
Tagesstätte/Tagesförderung	205	11,4%
Hochschulhilfe	27	1,5%
Integrations/-Schulassistenz	46	2,6%
Frühförderung	36	2,0%
Fahrzeughilfe	2	0,1%
Fahrdienst	62	3,5%
Hilfsmittel	18	1,0%
andere	117	6,5%
Insgesamt	1.796	100,0%

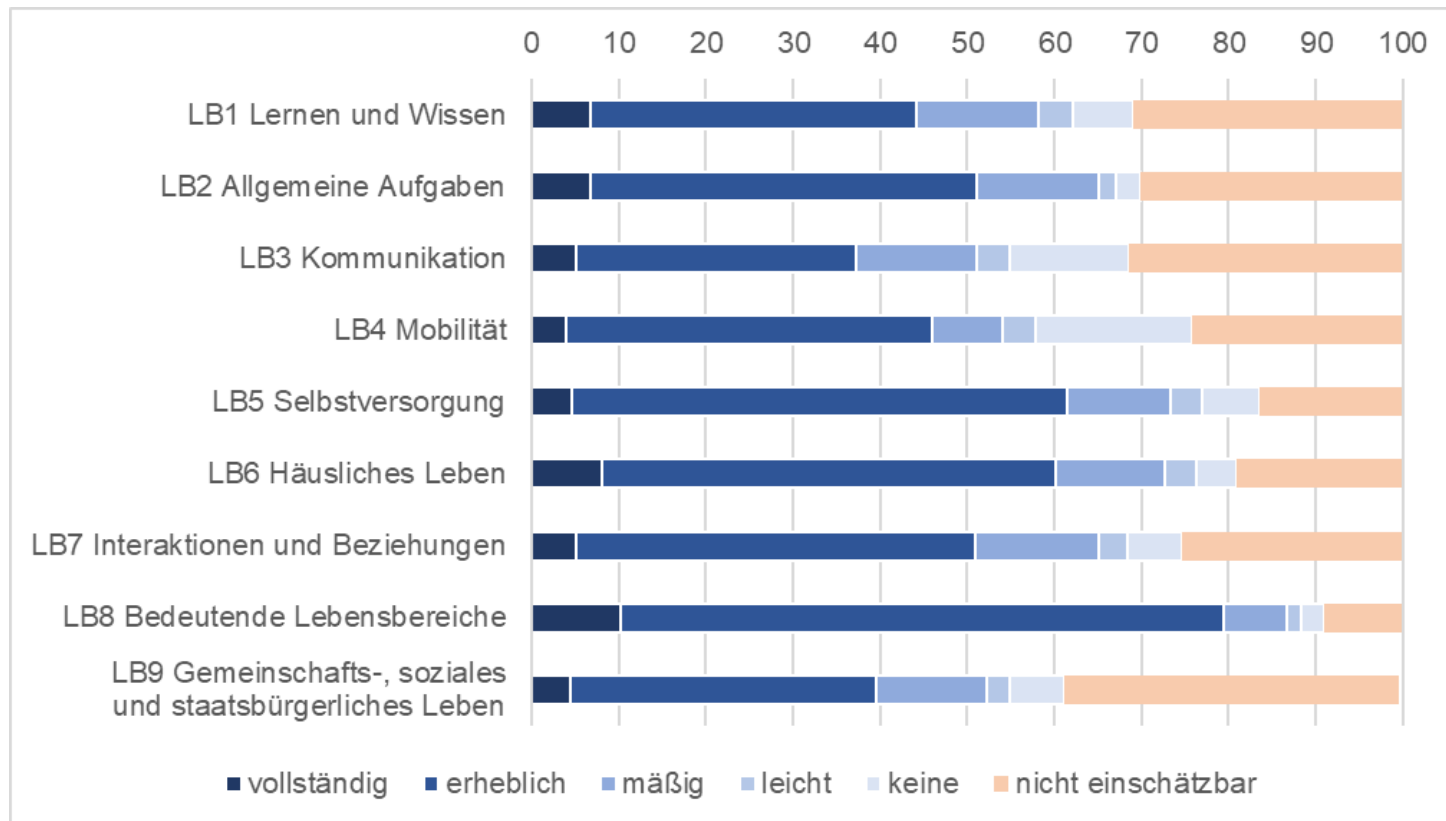
LEBENSBEREICHE „AKTIVITÄTEN UND TEILHABE“ DER ICF

Hauptbereiche	Teilbereiche
1. Lernen und Wissensanwendung	1.1. Bewusste sinnliche Wahrnehmungen (d110-d129) 1.2. Elementares Lernen (d130-d159) 1.3. Wissensanwendung (d160-d199)
2. allgemeine Aufgaben und Anforderungen	
3. Kommunikation	3.1. Kommunizieren als Empfänger (d310-d329) 3.2. Kommunizieren als Sender (d330-d349) 3.3. Konversation, Gebrauch v. Kommunikationsgeräten/ -techniken (d350-d369)
4. Mobilität	4.1. Die Körperposition ändern und aufrecht erhalten (d410-d429) 4.2. Gegenstände tragen, bewegen und handhaben (d430-d449) 4.3. Gehen und sich fortbewegen (d450-d469) 4.4. Sich mit Transportmitteln fortbewegen (d470-d489)
5. Selbstversorgung	
6. häusliches Leben	6.1. Beschaffung von Lebensnotwendigkeiten (d610-d629) 6.2. Haushaltsaufgaben (d630-d649) 6.3. Haushaltsgegenstände pflegen und anderen helfen (d650-d669)
7. interpersonelle Interaktionen und Beziehungen	7.1. Allgemeine interpersonelle Interaktionen (d710-d729) 7.2. Besondere interpersonelle Beziehungen (d730-d799)
8. bedeutende Lebensbereiche	8.1. Erziehung/Bildung (d810-d839) 8.2. Arbeit und Beschäftigung (d840-d859) 8.3. Wirtschaftliches Leben (d860-d899)
9. Gemeinschafts-, soziales, staatsbürgerl. Leben	

4. Einschränkungen nach ICF-Lebensbereichen

Gesamteinschätzung je Lebensbereich, 5er-Skala mit

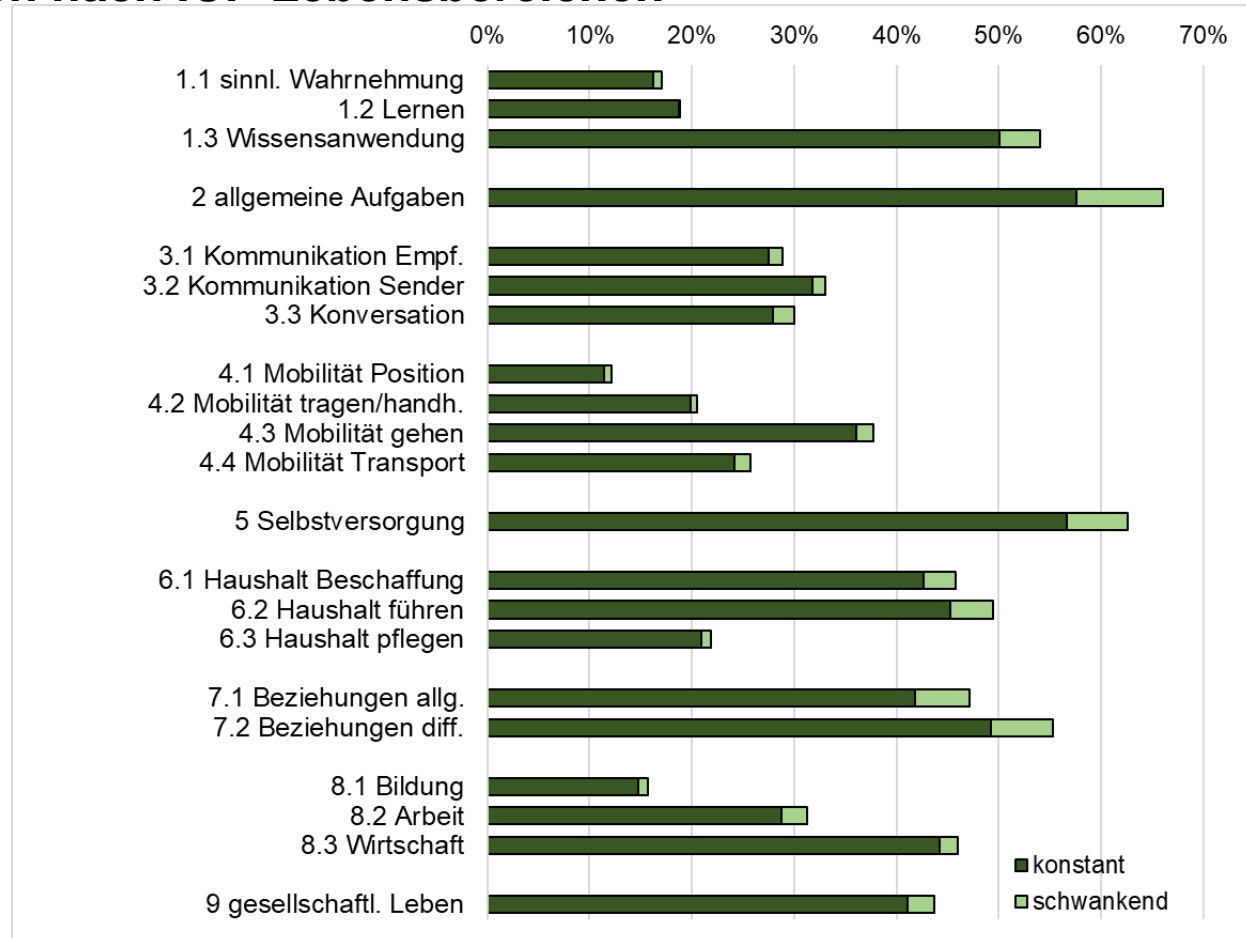
1 = keine Einschränkung, 2 = leichte, 3 = mäßige, 4 = erhebliche, 5 = vollständige Einschränkung



4. Einschränkungen nach ICF-Lebensbereichen

Einschätzung
nach Teilbereichen

Einschränkung ist
1 = konstant
2 = schwankend
3 = k.A.



4. Einschränkungen nach ICF-Lebensbereichen

Korrelation der Einschränkungen in den Lebensbereichen:

- in mehr als 50% der Fälle mit Einschränkung in LB 1 liegen auch Einschränkungen in LB 2 und LB 3 vor
- in mehr als 40% der Fälle mit Einschränkungen in LB 9 liegen auch Einschränkungen in den LB 2 bis 7 vor

Lebensbereich	LB 1	LB 2	LB 3	LB 4	LB 5	LB 6	LB 7	LB 8	LB 9
LB1 Lernen und Wissen									
LB2 Allgemeine Aufgaben	,505**								
LB3 Kommunikation	,591**	,410**							
LB4 Mobilität	,277**	,301**	,454**						
LB5 Selbstversorgung	,233**	,393**	,319**	,485**					
LB6 Häusliches Leben	,340**	,461**	,318**	,478**	,555**				
LB7 Interaktionen und Beziehungen	,416**	,445**	,455**	,232**	,286**	,304**			
LB8 Bedeutende Lebensbereiche	,367**	,383**	,386**	,334**	,360**	,440**	,349**		
LB9 Gemeinschafts-, soziales und staatsbürgerliches Leben	,345**	,405**	,436**	,448**	,431**	,454**	,486**	,333**	

Zugehörigkeit zum leistungsberechtigten Personenkreis: Gesamteinschätzung aller 9 Lebensbereiche (5 oder 3 aus 9!)

Merkmal	nicht zugeh.	zugehörig
Insgesamt	9,1	90,9
darunter nach Art der Behind.:		
körperlich behindert	4,7	95,3
geistig behindert	4,0	96,0
seelisch behindert	9,8	90,2
Hörbehinderung	0,0	100,0
Sehbehinderung	10,7	89,3
andere Sinnesbehinderung	0,0	100,0
Suchterkrankung	16,1	83,9
keine Angabe/unbekannt	12,7	87,3
darunter nach GdB:		
GdB unter 50	21,6	78,4
GdB ab 50	5,5	94,5
darunter GdB 90-100	1,5	98,5
darunter nach Wohnform:		
Alleinlebend	9,5	90,5
Mehrpersonenhaushalt	9,1	90,9
Einrichtung / WG	6,6	93,4

Interviews: Zielsetzung

1. Validierung vorliegender Erkenntnisse aus der Aktenanalyse
2. Generierung neuer Erkenntnisse im Hinblick auf leistungsberechtigten Personenkreis und Wechselwirkungen von Beeinträchtigungen mit Umweltfaktoren.

Personenkreise



Leistungsberechtigte der Eingliederungshilfe, $n = 341$

Menschen mit Beeinträchtigungen, die derzeit keine Eingliederungshilfe beziehen, $n = 135$

Zahl der Interviews nach Bundesländern

Bundesland	Anzahl	Anteil in %
Baden-Württemberg	46	8,3
Bayern	37	6,7
Berlin	11	2,0
Hamburg	18	3,3
Hessen	91	16,5
Mecklenburg-Vorpommern	7	1,3
Niedersachsen	6	1,1
Nordrhein-Westfalen	275	49,9
Rheinland-Pfalz	52	9,4
Sachsen	5	0,9
Schleswig-Holstein	1	0,2
Thüringen	2	0,4
Insgesamt	551	100



A. Leistungsberechtigte der Eingliederungshilfe, n = 341 Personen

B.) Menschen mit Beeinträchtigungen, die derzeit keine Eingliederungshilfe beziehen, n = 135 Personen

A. Leistungsberechtigte in der Eingliederungshilfe, darunter:

- Kinder- und Jugendliche im SPZ, Schülerinnen und Schüler einer Förderschule
- Zugang über Selbstvertretung von Menschen mit Behinderung, Beratungsstellen Hochschulhilfen, Leistungsträger, Leistungsanbieter.

B. Menschen mit Beeinträchtigungen ohne EGH-Bezug, darunter:

- Patienten und Patientinnen med. Rehabilitation unterschiedlicher Indikationen, „heavy-user“ in der Psychiatrie, EU-Rentnerinnen und Rentner unter 65 Jahre
- Zugang über Med. Rehabilitationskliniken, Selbsthilfe, Psychiatrische Klinik, Anzeigen, persönliche Kontakte

➔ Auswahl nicht streng repräsentativ bzw. quotiert.

Ergebnisse Interviewpartner

Interview geführt mit ...	Anzahl	Anteil %
Person allein	406	74
Stellvertreter/in	49	9
Person und weitere (Mfn):	96	17
vertraute Person	31	6
rechtliche/r Betreuer/in	3	1
sonstige Person	30	5
Insgesamt	551	100

Interviewpartner mit und ohne Leistungsbezug

Interviews und Leistungsbezug	Anzahl	Anteil %
Insgesamt	551	100
mit Leistungsbezug	341	62
ohne Leistungsbezug	135	25
nicht bekannt	75	14
wenn kein Leistungsbezug:		
Leistungen nicht beantragt	67	12
früher Leistungen bezogen	34	6
Sonstiger Grund/ unbekannt	34	6

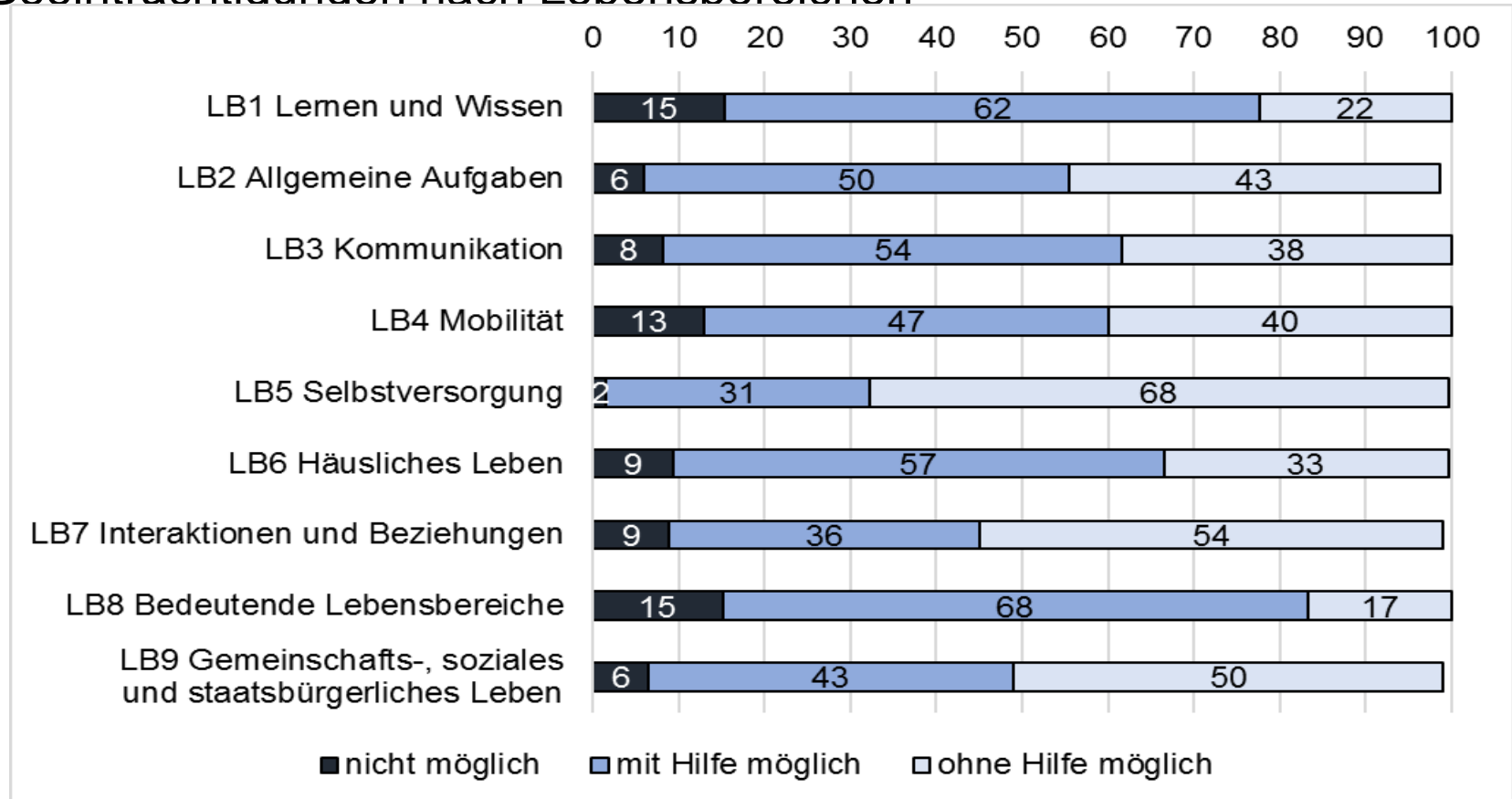
Beantragung von Leistungen der Eingliederungshilfe

Beantragung von EGH	Anzahl	Anteil %
frühere Beantragung unbekannt	52	11
frühere Beantragung bekannt	444	90
darunter:		
1. früher Leistungen bezogen	353	80
2. früherer Antrag abgelehnt	10	2
<i>Gründe:</i>		
Einkommen/Vermögen zu hoch	5	1
keine wesentliche Behinderung	0	0
andere Gründe	0	0
3. früher keinen Antrag gestellt	81	18
<i>Gründe:</i>		
nicht "behindert" gefühlt	29	7
unzureichende Kenntnis	30	7
hätte nichts gebracht	1	0
Einkommen/Vermögen zu hoch	11	2
andere Gründe	13	3

Diagnosen bei den Interviewpartnern

Bezeichnung	Anzahl	Anteil %
ohne Diagnoseschlüssel	21	4
mit Diagnoseschlüssel	530	96
darunter:		
F Psychische und Verhaltensstörungen	589	61
dar. F0 organische u.sympt.psych. Störg.	5	1
F1 psych./VerhSt d.Substanzen	42	4
F2 Schizophrenie	83	9
F3 affektive Störung	139	14
F4 neurotische Störung	83	9
F5 Verhaltensauff. mit körperl.Störg.	11	1
F6 Persönlichk.- u. Verhaltensstörg.	63	7
F7 Intelligenzminderung	73	8
F8 Entwicklungsstörung	57	6
F9 Verhaltens-/emotion.Störg. Kind	33	3
G Nervensystem	116	12
H Auge/Ohr	87	9
Q Missbildung	34	4
Andere Nennungen zusammen	141	15

Beeinträchtigungen nach Lebensbereichen



Zugehörigkeit derzeitiger Nicht-Leistungsbezieher zum Personenkreis (5 oder 3 aus 9)

derzeit keine Leistungsbezieher	nicht zugeh.	zugehörig
Insgesamt	37,0	63,0
darunter:		
körperlich behindert	42,2	57,8
geistig behindert	28,6	71,4
seelisch behindert	48,1	51,9
sehbehindert	75,0	25,0
Suchterkrankung	22,0	78,0
Altersgruppe		
unter 18 J.	38,5	61,5
18-44 J.	37,9	62,1
45-64 J.	37,3	62,7
ab 65 J.	20,0	80,0
Grad der Behinderung		
trifft nicht zu	60,7	39,3
GdB unter 50	75,0	25,0
GdB ab 50	26,4	73,6
Pflegebedürftigkeit		
ohne Pflegebedürftigkeit	39,3	60,7
mit Pflegebedürftigkeit	5,6	94,4

Ergebnisse der beiden Workshops zu Rechtsprechung und Rechtsanwendung am 5.12.2017 und 21.3.2018 zur bisherigen Rechtsanwendung:

- Das Tatbestandsmerkmal der Wesentlichkeit steht in Verwaltung und Rechtsprechung bisher nur selten im Streit.
- Oft wird in der Praxis vom Hilfebedarf auf die Wesentlichkeit geschlossen.
- Strittig ist die Wesentlichkeit der Behinderung eher bei seelischen Behinderungen, bei Sinnesbehinderungen (nicht bei Blinden) und bei Kindern und Jugendlichen.
- Die Zuordnung zu Behinderungsarten im Sinne von §§ 1-3 EinglHV wird nicht in jedem Fall vorgenommen.
- Die Orientierungshilfe der BAGüS wird häufig genutzt und ist anerkannt.
- ICD-Diagnosen werden meist erhoben, sind jedoch nicht zwingend.
- Die ICF wird bislang nicht regelmäßig zur Ermittlung genutzt.
- Informationen von Leistungserbringern, Pflegebegutachtung, Rentenbegutachtung, Betreuungsbegutachtung können Erkenntnishilfen sein.

Ergebnisse der beiden Workshops zu Rechtsprechung und Rechtsanwendung am 5.12.2017 und 21.3.2018 zu erwarteten Änderungen:

- Von der in § 99 SGB IX neuer Fassung angelegten Systematik wird ein höherer Verwaltungsaufwand erwartet.
- Es wird befürchtet, dass Einschränkungen erhoben werden müssen, die für die begehrte Leistung nicht relevant sind.
- Es wird erwartet, dass einzelne bisher Leistungsberechtigte keine Leistungen mehr beantragen, da sie diesen Aufwand scheuen.
- Andererseits könnte die Erhebung zusätzlicher Einschränkungen auch zur Erweiterung der Leistungs-Inanspruchnahme führen.

Ergebnisse der beiden Workshops zu Rechtsprechung und Rechtsanwendung am 5.12.2017 und 21.3.2018 zu erwarteten Änderungen:

- Es wird erwartet, dass in einzelnen Fällen die Leistungsberechtigung restriktiver beurteilt wird:
 - Dies könnte in Fällen der Schul- und Hochschulhilfen der Fall sein, die sich nach der gesetzlichen Anlage nur auf einen Lebensbereich beziehen.
 - Dies könnte z.B. bei psychisch Kranken und Suchtkranken der Fall sein
- 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.

Ergebnisse der beiden Workshops zu Rechtsprechung und Rechtsanwendung am 5.12.2017 und 21.3.2018 zu erwarteten Änderungen:

- Die Ermittlung der Erheblichkeit durch eine quantifizierende Betrachtung wird als problematisch angesehen; der bisherige qualitative Ansatz wird als praktikabler und gerechter angesehen.
- Auf den hohen Aufwand für Verwaltung und Gerichte bei der Einführung eines quantitativ definierten Leistungsanspruchs in der Pflegeversicherung (SGB XI) wird hingewiesen. Härten konnten dort allerdings durch das darunter liegende SGB XII-System abgefangen werden.
- Bei Einführung der neuen Systematik wird eine deutliche Zunahme der Anzahl von Widerspruchs- und Klageverfahren erwartet.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens sollen **6 Forschungsfragen** beantwortet werden. Diese lauten in Kurzform:

1. Wie lassen sich die in Artikel 25a § 99 Abs. 1 Satz 2 BTHG enthaltenen **unbestimmten Rechtsbegriffe** konkretisieren?
2. In welchem Verhältnis steht die **Anzahl** der Lebensbereiche mit Unterstützungsbedarf zu dem **Ausmaß** der jeweiligen Einschränkungen?
3. Welche Kriterien sind im Rahmen einer **typisierenden Betrachtung** der Unterstützungserfordernisse als spezifisch für die jeweiligen Formen der Beeinträchtigung anzusehen?
4. Welche Auswirkungen hat die Erweiterung der Definition um „**Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren**“ auf den leistungsberechtigten Personenkreis?
5. Welchen Stellenwert hat die ICF-Komponente „**Körperfunktionen und -strukturen**“ für die Definition?
6. Werden die zu Leistungen der **Teilhabe am Arbeitsleben** berechtigten Personen durch die Neudefinition erfasst?

(1) Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe

Die in Artikel 25a § 99 Abs. 1 Satz 2 BTHG enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe „in einer größeren Anzahl der Lebensbereiche“ und „in einer geringeren Anzahl der Lebensbereiche“ sollen konkretisiert werden.

Es soll geklärt werden, in welchen und in wie vielen Lebensbereichen nach der ICF nach Art. 25 a § 99 Abs. 4 BTHG die Ausführung von Aktivitäten nur mit personeller oder technischer Unterstützung möglich und in wie vielen Fällen sie auch mit personeller oder technischer Unterstützung nicht möglich ist.

Es ist zu prüfen, bei welcher Konkretisierung der Anzahl der Lebensbereiche sich keine Veränderungen beim Personenkreis gegenüber der derzeit geltenden Rechtslage ergeben. Dazu ist auch zu betrachten, wie die Rechtspraxis der Sozialleistungsträger und Gerichte das bisherige Recht angewandt haben und wie sie mit einer veränderten Systematik umgehen würden.

Einschränkungen in den 9 ICF-Lebensbereichen

Operationalisierung Zugehörigkeit zum leistungsberechtigten Personenkreis (Diskussion 2016):
in 5 aus 9 Lebensbereichen leichte oder in 3 aus 9 Lebensbereichen erhebliche Einschränkung

in mindestens 5 von 9 Bereichen
leichte Einschränkungen

Anzahl Lebensbereiche	Anzahl	kumulierte %
0	27	1,5
1	52	4,4
2	81	8,9
3	139	16,6
4	189	27,2
5	208	38,8
6	272	53,9
7	291	70,1
8	278	85,6
9	259	100,0

in mindestens 3 von 9 Bereichen
erhebliche Einschränkungen

Anzahl Lebensbereiche	Anzahl	kumulierte %
0	92	5,1
1	137	12,8
2	189	23,3
3	323	41,3
4	285	57,1
5	228	69,8
6	179	79,8
7	156	88,5
8	117	95,0
9	90	100,0

→ bei Personen, die in keinem Lebensbereich mindestens leichte Einschränkungen aufweisen, wird von lückenhafter Datenlage ausgegangen; von weiteren Berechnungen ausgeschlossen

1. Leistungsberechtigter Personenkreis nach Gesamteinschätzung:

zusammenfassende Einschätzung des Gutachters zum gesamten Lebensbereich; ausgehend von dem Vorschlag „in mindestens 5 von 9 Bereichen leichte oder in mindestens 3 von 9 Bereichen erhebliche Einschränkungen“

5er-Skala mit 1 = keine Einschränkung, 2 = leichte, 3 = mäßige, 4 = erhebliche, 5 = vollständige Einschränkung

Ausprägungen 4 und 5: auf personelle oder technische Unterstützung angewiesen

Aspekt „auch mit personeller oder technischer Unterstützung nicht möglich“ war den Akten nicht zu entnehmen (→ Interviews)

Merkmal	nein	ja
Insgesamt	9,6	90,4
darunter nach Art der Behind.:		
körperlich behindert	4,8	95,2
geistig behindert	4,7	95,3
seelisch behindert	11,7	88,3
Hörbehinderung	0,0	100,0
Sehbehinderung	6,8	93,2
andere Sinnesbehinderung	0,0	100,0
Suchterkrankung	13,8	86,3
keine Angabe/unbekannt	13,0	87,0
darunter nach GdB:		
GdB unter 50	22,2	77,8
GdB ab 50	5,6	94,4
darunter GdB 90-100	2,3	97,7
darunter nach Wohnform:		
Alleinlebend	12,9	87,1
Mehrpersonenhaushalt	7,3	92,7
Einrichtung / WG	7,8	92,2

Die Anteile der Personen, die zum Zeitpunkt der Untersuchung Leistungen der Eingliederungshilfe bezogen, die aber nach Anwendung der überprüften Kriterien nicht mehr leistungsberechtigt wären, fallen im Rahmen der Aktenanalyse je nach angewandter Untersuchungsmethode unterschiedlich aus:

- Nach der Variante (1) „5 oder 3 aus 9 – Einschätzung nach Teilbereichen“ würde ein Anteil von 14,9% aus der Leistungsberechtigung herausfallen.
- Nach der Variante (2) „5 oder 3 aus 9 – Gesamteinschätzung“ wären 9,1% der Personen nicht mehr leistungsberechtigt. Betrachtet man nur die Teilgruppe mit maximal drei fehlenden Angaben, so reduziert sich dieser Anteil auf 2,4%.
- Die abgeschwächte Variante (3) „4 oder 2 aus 9 – Einschätzung nach Teilbereichen“ führt zu einem Anteil von 8,0%, der nicht mehr zum leistungsberechtigten Personenkreis gehören würde.
- Bei Anwendung der reduzierten Variante (4) „4 oder 2 aus 9 – Gesamteinschätzung“ läge der nicht mehr leistungsberechtigte Anteil bei 4,0% und bei Eingrenzung auf die Teilgruppe mit maximal drei fehlenden Angaben bei 0,9%.
- Wenn auf die Bedingung, dass Einschränkungen in einer Mehrzahl von Bereichen vorliegen sollen, verzichtet und nur das Vorliegen einer Einschränkung in den ersten fünf Bereichen prüft (Variante 5), bleibt eine Restgruppe von 9,6% (Einschätzung nach Teilbereichen) bzw. 2,1% (Gesamteinschätzung), die bei Anwendung dieses Kriteriums nicht zum leistungsberechtigten Personenkreis gehören würde.

- Eine Auswertung nach dem Kriterium „5 oder 3 aus 9“ auf Basis der Aktivitätseinschränkungen in den Teilbereichen (Variante 1a - Interviews) ergibt, dass von den derzeitigen Leistungsbeziehern 31,7% nicht mehr zum leistungsberechtigten Personenkreis gehören würden.
- Bei Anwendung des reduzierten Kriteriums „4 oder 2 aus 9“ auf Basis der Aktivitätseinschränkungen in Teilbereichen (Variante 3a - Interviews) ergibt sich ein Anteil von 17,9% der derzeitigen Leistungsbezieher, die nach dieser Operationalisierung der neuen Definition nicht zum leistungsberechtigten Personenkreis gehören würden.
- Im Hinblick auf das Hinzukommen von Personen, die nicht leistungsberechtigt sind, führt eine Anwendung des Kriteriums „5 oder 3 aus 9“ auf Basis der Aktivitätseinschränkungen in den Teilbereichen dazu, dass 63% der derzeitigen Nichtleistungsbezieher zum leistungsberechtigten Personenkreis hinzuzählen würden (Variante 1b - Interviews).
- Legt man auch hier das abgeschwächte Kriterium „4 oder 2 aus 9 - Teilbereiche“ an (Variante 3b - Interviews), würde sich der neu hinzukommende Anteil auf 79,3% erhöhen.
- Nach der Variante, dass mindestens eine Einschränkung in den ersten fünf Lebensbereichen auf Basis der Interviews vorliegen sollte (Variante 5b - Interviews), würden rd. 90% der Interviewpartner, die derzeit keine Leistungen beziehen, zum leistungsberechtigten Personenkreis hinzukommen.

- Versuch, den leistungsberechtigten Personenkreis durch Benennung einer bestimmten Anzahl von Bereichen zu bestimmen, in denen Einschränkungen festzustellen sind:
 - Führt zum Ausschluss einer Teilgruppe von Personen, die nach geltendem Recht leistungsberechtigt sind.
 - Von den Personen, die keine Leistungsbezieher waren, würde ein erheblicher Anteil zum leistungsberechtigten Personenkreis hinzukommen.
 - Der Umfang der ausgeschlossenen bzw. der neu hinzukommenden Teilgruppe fällt bei unterschiedlichen Herangehensweisen jeweils unterschiedlich groß aus, aber bei allen in dieser Weise quantifizierenden Verfahren bleiben solche Restgruppen bestehen.
 - Der leistungsberechtigte Personenkreis würde somit sowohl eingengt als auch erweitert werden, aber nicht unverändert bleiben.

2. Stärkere Einschränkungen in weniger Bereichen

Es ist zu klären, in welchem Verhältnis die Anzahl der Lebensbereiche mit Unterstützungsbedarf zu dem Ausmaß der jeweiligen Einschränkungen steht. Diese Frage bezieht sich auf Art. 25 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 BTHG in Verbindung mit Art. 25 a § 99 Abs. 1 Satz 3 BTHG, wonach mit zunehmender Anzahl der Lebensbereiche ein geringeres Maß der jeweiligen Einschränkung ausreichend ist, um zum Personenkreis der Leistungsberechtigten zu gehören. Das genannte Verhältnis von Anzahl der Lebensbereiche und Ausmaß der jeweiligen Einschränkungen ist zu konkretisieren.

Operationalisierung:

Mindestens 1 erhebliche Einschränkung
in den ersten 4 Bereichen

- (1) Lernen und Wissensanwendung,
- (2) Allgemeine Aufgaben und Anforderungen,
- (3) Kommunikation,
- (4) Mobilität

Merkmal	nein	ja
Gesamteinschätzung	18,2	80,2
Einsch. nach Teilbereich	23,4	75,4
darunter nach Art der Behind.:		
körperlich behindert	6,9	93,1
geistig behindert	13,4	86,6
seelisch behindert	36,2	63,8
Hörbehinderung	0,0	100,0
Sehbehinderung	4,1	95,9
andere Sinnesbehinderung	0,0	100,0
Suchterkrankung	40,1	59,9
keine Angabe/unbekannt	34,2	65,8

Die Frage, in welchem Verhältnis die Anzahl der Lebensbereiche mit Unterstützungsbedarf zu dem Ausmaß der jeweiligen Einschränkungen steht, wurde zunächst anhand des Beispiels überprüft, ob das Kriterium der Einschränkung in einem der ersten fünf Lebensbereiche zu einer unveränderten Leistungsberechtigung führen würde.

Nach diesem Kriterium wären auf Basis der Aktenanalyse 9,6% (Einschätzung nach Teilbereichen) bzw. 2,1% (Gesamteinschätzung des Lebensbereichs) der derzeitigen Leistungsbezieher nicht mehr leistungsberechtigt.

Darüber hinaus wäre damit zu rechnen, dass in diesem Falle rd. 90% der befragten Personen, die derzeit keine Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, zum leistungsberechtigten Personenkreis hinzukommen würden.

Zum Verhältnis zwischen quantitativer Anzahl der beeinträchtigten Lebensbereiche und qualitativem Ausmaß der jeweiligen Einschränkungen: Eine quantifizierende Aufrechnung von beeinträchtigten Lebensbereichen wird nicht als zielführend betrachtet. Stattdessen wird empfohlen, in Kontinuität zur bisherigen Praxis (vgl. Abschnitt 6) eine qualitative Bewertung der Erheblichkeit der Behinderung vorzunehmen.

Typisierende statt individueller Kriterien (Art. 25 Abs. 5, Satz 2 Nr. 3)

Welche Kriterien im Rahmen der **typisierenden Betrachtung** der notwendigen personellen und technischen Unterstützungsleistungen sind bei erheblichen Einschränkungen der Leistungsfähigkeit als spezifisch für die jeweiligen Behinderungsarten anzusehen?

Kurzfasit:

Es lassen sich keine ausreichend treffsicheren Merkmalskombinationen finden, die für die einzelnen Behinderungsarten typisch sind und eine ausreichend hohe Aussagekraft für die Feststellung des Unterstützungsbedarfes haben.

4. Stellenwert der einstellungs- und umweltbedingten Barrieren

Welche Auswirkungen hat die in Art. 25a § 99 Abs. 1 BTHG in Verbindung mit § 2 SGB IX aufgenommene Definition „**Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren**“ auf den leistungsberechtigten Personenkreis?

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.

In den Interviews konnten rel. genau die Kontextfaktoren personelle und technische Hilfe abgefragt werden. Die sonstigen Kontextfaktoren wie barrierefreie Kommune, ÖPNV etc. hingegen konnten nicht systematisch und umfassend ermittelt werden.

Untersuchung des leistungsberechtigten Personenkreise für die Teilhabe am Arbeitsleben (Artikel 25a § 99 Abs. 6 BTHG)

Wären Personen, die zu Leistungen zur **Teilhabe am Arbeitsleben** berechtigt sind, leistungsberechtigt?

Menschen, die wegen der Art und Schwere ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder erwerbsfähig im sozialversicherungsrechtlichen Sinne sind, gleichwohl aber in der Lage sind, wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung in einer WfbM 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.

Merkmal	nicht zugeh.	zugehörig
Insgesamt	14,9	85,1
Bezieher von LTA (WfbM)	13,2	86,8
Insgesamt ohne WfbM	15,8	84,2

→ Durch Art. 25a § 99 Abs. 6 BTHG wird sichergestellt, dass dieser Personenkreis leistungsberechtigt ist.

- 1. Auf Grund der Aktenanalyse bleibt bei jeder Berechnungsvariante ein Prozentsatz , der nicht leistungsberechtigt wäre.**
- 2. Auf Grund der Interviews läge dieser Prozentsatz höher, und zwar zwischen 18 und 32 %**
- 3. Je geringer die Zahl der betroffenen Lebensbereiche gewählt wird, desto höher wird der Anteil der bisherigen Nichtleistungsbezieher, die leistungsberechtigt würden, und zwar bis zu 90 %.**
- 4. Damit wird die gesetzliche Vorgabe, dass durch das neue Verfahren der Personenkreis unverändert bleiben soll, deutlich verfehlt.**
- 5. Eine typisierende Betrachtung nach Behinderungsarten wird durch die Ergebnisse nicht gestützt.**
- 6. Bezgl. Der Umweltfaktoren kommt es entscheidend auf die personelle oder technische Unterstützung an. Personelle Hilfe wird dabei breit definiert und umfasst etwa auch Wohngemeinschaften etc, also nicht nur eine einzelne, ständig anwesende Person.**

Die bisherigen Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis:

- (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 Rechtsworkshops begründete Zweifel entstanden.**
- (2) Nach Einschätzung der Experten der Rechtsworkshops 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. Hierzu können untergesetzliche Normen oder Orientierungshilfen geschaffen werden.**
- (3) Als Konsequenz wird man voraussichtlich keine ausreichend treffsicheren Einzelmerkmale für die allgemeine Leistungsberechtigung identifizieren können. Eine solche Definition erschien den Experten zudem entbehrlich. Stattdessen könnte die Leistungsberechtigung im Rahmen der Bedarfsermittlung festgestellt werden.**

- 1. Eine erhebliche Beeinträchtigung von Aktivitäten und Teilhabe kann angenommen werden, wenn ohne personelle oder technische Hilfe die beeinträchtigte Person bei relevanten praktischen Lebensvollzügen in mindestens einem Lebensbereich beeinträchtigt ist und nur durch personelle oder technische Unterstützung die Ausführung dieser Lebensvollzüge ermöglicht werden kann, verbessert werden kann oder einer Verschlechterung vorgebeugt werden kann. Eine solche Bestimmung sollte nur für den Bereich der sozialen Teilhabe gelten. Voraussetzung ist eine Bedarfsermittlung nach § 13 und 118 SGB IX, also ein prozessorientiertes Kriterium.**
- 2. Für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur medizinischen Rehabilitation Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (außer EfbM und Budget für Arbeit) gelten ohnehin die Regeln der vorrangigen Rehaträger.**
- 3. Für den Zugang zur Wfbm und zum Budget für Arbeit hat der Gesetzgeber einen eigenen Tatbestand als Voraussetzung (§ 58 Abs. 1 SGB IX) geschaffen.**
- 4. Für die Leistungen zur Teilhabe an Bildung sollte das Kriterium eines Leistungszuganges sich konkret auf die Beeinträchtigungen bei der Teilhabe an Bildung beziehen.**
- 5. Generell sind quantifizierende Kriterien methodisch nicht vertretbar und ungeeignet. Stattdessen sollte eine qualitative Bewertung in einem geregelten und diskursiv orientierten Bedarfsermittlungsverfahren erfolgen. Dazu können ggf. untergesetzliche Normierungen genutzt werden.**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Matthias Schmidt-Ohlemann

Forschungsgruppe:

Dr. Dietrich Engels und Alina Schmitz

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Weinsbergstraße 190, 50825 Köln

Thomas Schmitt-Schäfer und Annica Mörtz

transfer – Unternehmen für soziale Innovation

Schlossstraße 5, 54516 Wittlich

in Kooperation mit

Prof. Dr. Felix Welti, Universität Kassel, Institut für Sozialwesen

Mitarbeiter/innen: Christina Janßen, Michael Beyerlein, René Dittmann

Dr. med. Matthias Schmidt-Ohlemann, Bad Kreuznach