

Können gleichwertige Lebensverhältnisse  
gewahrt werden?  
Herausforderungen bei der BTHG-Umsetzung

Prof. Dr. Harry Fuchs  
Hochschule Düsseldorf

Gleichwertige Lebensverhältnisse –  
Maßstab für die rechtmäßige Umsetzung des  
BTHG?

# Grundlage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes

- Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist nur gegeben, wenn und soweit die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art 72 Abs. 2 GG).
- Schon die Gesetzgebungskompetenz zum SGB IX von 2001 wurde mit der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Harmonisierung unterschiedlichen Bundesrechts, das sich mit der Eingliederung behinderter Menschen befasst“, begründet (BT-Drs. 5074 S 93,94).
- Die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die einheitliche Rechtsanwendung im Bundesgebiet sind danach verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Beurteilung der rechtmäßigen Umsetzung des BTHG

Dieser Beitrag analysiert anhand grundlegender Problembereiche inwieweit die Umsetzung des BTHG eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet und wie sich die Umsetzung auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Menschen mit Behinderung auswirkt.

# Unterschiedliche Bedarfsermittlungsverfahren

- Das Bedarfsermittlungsverfahren nimmt eine Schlüsselstellung im Teilhabeverfahren ein. Auf ihm basieren Leistungsentscheidung und -ausführung, Auswahl des zur Erreichung der Teilhabeziele geeigneten Leistungsanbieters, personenzentrierte Leistungsausführung sowie Qualität und Wirksamkeit der Leistung.
- Die Vielfalt der Trägerstrukturen mit einer Vielzahl von Kulturen Organisationsformen, Verwaltungsverfahren wirken sich divergierend auf die Bedarfsermittlung aus.
- Dabei begründen die Unterschiede der Arbeitsprozesse und Arbeitsmittel nicht das Problem.
- Entscheidend sind die Unterschiede bei den nach §§ 13 Abs. 2, 118 SGB IX ICF-orientiert zu treffenden Feststellungen, die der Gesetzgeber abweichungsfest trägerübergreifend vorgegeben hat.

# Unterschiedliche Bedarfsermittlungsverfahren

- Der Vergleich der eingesetzten Feststellungsinstrumente zeigt erhebliche Unterschiede bzgl. der ICF-Orientierung aber auch hinsichtlich der rechtlichen Einordnung und Bewertung verschiedener Kriterien der gesetzlichen Anforderungen.
- Folge davon sind unterschiedliche Praktiken und Ergebnisse, die sich auf Leistungsart und –umfang für die Berechtigten auswirken.
- So wird z.B. einerseits das tatsächliche Ausmaß der Teilhabebeeinträchtigung im individuellen Lebensumfeld nicht vollständig festgestellt. Andererseits wird auf die Aktivitäten und nicht auf die Teilhabe abgestellt.
- Die Bedarfsorientierung ist weiterhin stark medizin- und nicht teilhabeorientiert, obwohl eine ICD-Diagnose, wie auch die meisten beigezogenen medizinischen Unterlagen, nichts zur Teilhabebeeinträchtigung aussagen.

# Unterschiedliche Leistungen und Leistungsgestaltung

- Spannungsverhältnis zwischen bundesrechtlich einheitlichen Leistungsansprüchen und landesspezifischen Konkretisierungen
- Rechtlich besonders problematisch dort, wo die bundesrechtlichen Ansprüche der Sicherung grund- und menschenrechtlicher Standards dienen.
- Dies ist bei der Eingliederungshilfe der Fall, wo sie dem menschenwürdigen Existenzminimum, dem Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung und der UN-BRK dienen.

# Unterschiedliche Leistungsgestaltung

- Konkretisierung des Leistungsrechts der Eingliederungshilfe erfolgt durch Landesrahmenverträge, in denen sich das Spannungsverhältnis nachvollziehen lässt.
- Eine Synopse der Universität Kassel zeigt, „dass zwischen den Ausgestaltungen in den Ländern nicht unerhebliche Unterschiede bestehen“.
- „Vereinbarungen, die Vergleichsgruppen als Kalkulationsgrundlage nutzen, bergen die Gefahr, die individuelle Bedarfsdeckung zu beeinträchtigen“ und haben schon nach altem Recht ausweislich der Rechtsprechung erhebliche Probleme verursacht.
- Zudem führen vom Gesetz abweichende Begriffsdefinitionen zwangsläufig zu unterschiedlicher Rechtsanwendung.

## Weitgehendes Ermessen – Bindung des Ermessens

- Der Gesetzgeber räumt den Trägern bei der Entscheidung über Umfang und Höhe der Leistung ein sehr weitgehendes Ermessen ein.
- Das Ermessen ist allerdings gebunden. Einerseits nach § 39 Abs. 1 SGB I an den Zweck der Ermächtigung, der sich insbesondere aus der Aufgabenstellung der Eingliederungshilfe ableitet – Ermöglichung der individuellen Lebensführung, Förderung der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, Befähigung zur möglichst selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensplanung und –führung.
- Andererseits bindet § 90 Abs. 1 SGB IX die Ermessensausübung an die Besonderheiten des Einzelfalls, insbesondere an die Art des Bedarfs, die persönlichen Verhältnisse, den Sozialraum usw.

## Weitgehendes Ermessen – Bindung des Ermessens

- Die Bindung der Ermessensausübung an die Aufgaben und Ziele der Eingliederungshilfe, insbesondere aber auch an den individuellen Bedarf der Berechtigten und damit das Ergebnis der Bedarfsermittlung, ist in der Praxis nur schwerlich wiederzufinden.
- Häufig sind unverändert die Verfügbarkeit eines Leistungsangebotes und dessen abstrakte Ausgestaltung Maßstab für die Ermessensausübung und nicht der individuelle Bedarf und die Erreichbarkeit der Teilhabeziele.
- Letztlich folgt damit nicht die Leistung dem Bedarf, sondern der Bedarf der Leistung.

# Personenzentrierung versus Leistungserbringungsrecht

- Die von der Bundesregierung versprochene Personenzentrierung der Leistungen wurde vom Gesetzgeber konsequent umgesetzt.
- *Allerdings nur von der Bedarfsfeststellung bis zum Verwaltungsakt.*
- Das Leistungserbringungsrecht ist weiterhin geprägt durch Abstrahierung (Gruppen gleichen Bedarfs) und Pauschalierung (Vergütung), die in deutlichem Gegensatz zur Personenzentrierung stehen.
- Im Gegensatz zu den Trägern des SGB IX, Teil 1 führen die Träger der Eingliederungshilfe die Leistungen weder selbst aus, noch bleiben sie für die Ausführung verantwortlich (§ 28 Abs. 1 SGB IX).
- Stattdessen haben sie die Verpflichtung zur Personenzentrierung durch Vereinbarungen mit Leistungserbringern auf diese zu übertragen (§ 95 SGB IX).

# Personenzentrierung versus Leistungserbringungsrecht

- Ob und wie die Personenzentrierung bei der Leistungsausführung vollzogen und dabei z.B. auf die die Erreichung der Teilhabeziele orientiert wird, liegt – anders als im SGB IX Teil 1 – allein in der Verantwortung des Leistungserbringers.
- Es ist nicht ersichtlich, wie sicher gestellt wird, dass Menschen mit Behinderungen bei gleicher Behinderung und Bedarf nach Art, Umfang, Ausführung und Qualität gleich wirksame Leistungen erhalten.
- Der Leistungserbringer trägt auch das fiskalische Risiko, wenn die auf abstrakter Grundlage gebildete Pauschalvergütung den tatsächlichen Aufwand, der mit der bedarfsentsprechenden Personenzentrierung verbunden ist, nicht deckt.
- Tritt das Risiko ein, stellt sich für den Leistungserbringer die Frage der Veränderung der Leistung (Anpassung an die Kosten) oder deren Qualität z.Tl. zu Lasten der Individualität der Leistungsausführung.

# Beratung und Unterstützung

- Mit dem SGB IX in der Fassung des BTHG soll die Partizipation der Menschen mit Behinderungen im Verhältnis zu Rehabilitationsträgern und Leistungserbringern gestärkt werden (BT-Drs. 9522 S. 281)
- Das Instrumentarium dazu bilden - neben den neu eingeführten EUTB`s -
  - der Ausbau der Beratungspflichten der Eingliederungshilfeträger und
  - der neue umfangreiche Aufgabenkatalog zur Unterstützung der Berechtigten (§ 106 SGB IX).
- Aus den Forschungsprojekten (u.a) ist ersichtlich, dass noch nicht alle Träger die Erweiterung ihrer Beratungspflichten rezipiert haben. Die Erfüllung der neuen Unterstützungsaufgaben ist bisher nicht signifikant wahrnehmbar

## Beratung und Unterstützung

- Der mit dem SGB IX von 2001 und seiner Weiterentwicklung durch das BTHG konzipierte Wandel der Stellung der Menschen mit Behinderung im Teilhabeverfahren vom „Bittsteller“ zum selbstbestimmten und selbständigen Gestalter seiner Lebenssituation mit einem Förderanspruch (§ 1 SGB IX) ist vielfach noch nicht angekommen.
- So stößt das Recht, in allen Phasen des Verfahrens eine Person des Vertrauens zu beteiligen, die allein der Berechtigte bestimmt und auch der Vertreter eines Interessenverbandes sein kann, oftmals noch auf behördliche Ablehnung.
- Auch die im Rahmen des Teilhabeplanverfahrens bestehende Verpflichtung, die voraussichtlich erforderlichen Leistungen hinsichtlich Ziel, Art und Umfang mit dem Berechtigten abzustimmen (§ 19 Abs. 1 SGB IX) wird häufig nicht erfüllt oder ihr wird mit Intransparenz bzgl. der Bewertung der bei der Bedarfsermittlung festgestellten Kriterien begegnet.

# Deutliche Unterschiede des Rechts der Menschen mit Behinderungen im Teil 1 und Teil 2 des SGB IX

- Die Weiterentwicklung des SGB IX durch das BTHG hat in verschiedenen Bereichen des Rechts der Behinderungen zu erhebliche unterschiedlichen geführt, je nachdem, ob ein Sozialversicherungsträger oder ein Träger der Eingliederungshilfe leistungsverpflichtet ist.
- Gemessen an der UN-BRK und dem Verfassungsgebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse von Menschen mit Behinderungen erscheint es menschenrechtlich wie verfassungsrechtlich bedenklich, dass in Deutschland Menschen mit Behinderungen bei exakt gleicher Ursache und Ausprägung einer Behinderung und gleichem Bedarf an Teilhabeleistungen ausschließlich deswegen unterschiedliche Förderung und Leistungen erhalten, weil das gegliederte deutsche Sozialleistungssystem sie unterschiedlichen Leistungsträgern mit differierenden Rechtsgrundlagen zuordnet.

# Fazit

- Die Analyse der Umsetzung des SGB IX in der Fassung des BTHG zeigt nicht unerhebliche Unterschiede von der der Bedarfsermittlung, über die Leistungsentscheidung, die Leistungsgestaltung bis hin zur Beratung und Unterstützung.
- Zusammengefasst deutet das darauf hin, dass das Verfassungsgebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht erreichbar erscheint.
- Unabhängig von den Möglichkeiten der Bundesaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 und 4 GG ist der Gesetzgeber erneut gefordert, wenn das Ziel im Rahmen des geltenden Rechts nicht erreicht wird.