

Stellungnahme zu § 99 Leistungsberechtigter Personenkreis im Regierungsentwurf des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) von Franjo Köttgen, 25.08.2016

Die Bundesregierung hat am 28.06.2016 den „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung“ beschlossen, auch Bundesteilhabegesetzes (BTHG) genannt. Dieser Regierungsentwurf regelt in Teil 2 das Eingliederungshilferecht neu. In § 99 wird der leistungsberechtigte Personenkreis für die Eingliederungshilfe definiert. Mit dieser Neuregelung soll „der leistungsberechtigte Personenkreis nicht ausgeweitet und nicht eingeschränkt“ werden (siehe Begründung im Regierungsentwurf vom 22.06.2016, Seite 285).

Zumindest in der Perspektive der Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen wird diese Zielstellung jedoch verfehlt. Durch zwei Formulierungen im Entwurf des § 99 werden annähernd alle Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen von jeder weiteren Eingliederungshilfe ausgeschlossen, was sicherlich nicht von der Bundesregierung beabsichtigt war. Die dem Gesetzeszweck zuwiderlaufenden Ausschlusskriterien werden im Folgenden erläutert.

Körperfunktionen und Körperstrukturen müssen geschädigt sein

In § 99 Abs. 1 Satz 1 werden Schädigungen sowohl der Körperfunktion als auch der Körperstruktur vorausgesetzt. Nur wer durch eine „Schädigung der Körperfunktion und –struktur“ (Hervorhebung durch den Autor) beeinträchtigt ist, gehört zum leistungsberechtigten Personenkreis. Die Erläuterungen der Bundesregierung definieren gemäß der ICF Körperfunktionen als „die physiologischen Funktionen von Körpersystemen wie insbesondere der geistige und seelische Bereich. Körperstrukturen sind die anatomischen Teile des Körpers wie Organe, Gliedmaßen und ihre Bestandteile“ (s. Regierungsentwurf, S. 286, 2. Absatz). In Wirklichkeit - und auch im Verständnis der ICF - liegen Schädigungen der seelischen Körperfunktion vor, ohne dass die Körperstruktur geschädigt sein muss (und umgekehrt). Der psychisch beeinträchtigte Mensch hat in der Regel keine anatomischen Schäden an Organen und Gliedmaßen. Weil im vorgeschlagenen Gesetzestext zwischen Körperfunktion und –struktur als logische Verknüpfung ein UND statt einem ODER gesetzt ist, also die Rechtslogik zwingend sowohl funktionale als auch anatomische Körperschäden für die Gewährung von Eingliederungshilfe voraussetzen muss, werden alle Menschen, die bisher Eingliederungshilfe „nur“ wegen körperlichen, geistigen oder seelischen Beeinträchtigungen erhalten haben, nach dem Wortlaut des Regierungsentwurfs zukünftig von Eingliederungshilfe ausgeschlossen. Zumindest psychisch beeinträchtigte Menschen werden in ihrer überwiegenden Anzahl wegen dieser Formulierung auf die staatliche Finanzierung ihrer behinderungsspezifischen Hilfe verzichten müssen. Dieser massenhafte Ausschluss bisheriger Eingliederungshilfeempfänger ist von der Bundesregierung jedoch nicht beabsichtigt. In ihrer Gesetzesbegründung benutzt sie immer wieder eine ODER-Verbindung

(„Menschen mit körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen“ (Seite 286, 6. Absatz) bzw. „Körper- oder Gesundheitszustand“ (Seite 286, 1. Absatz, Hervorhebungen jeweils durch den Autor)).

In § 99 Abs. 1 Satz 1 sollte also richtigerweise „Körperfunktion oder –struktur“ stehen. In diesem Sinne sollte § 2 Abs. 1 Satz 2 ebenfalls geändert werden, denn auch hier sollte es „Körper- oder Gesundheitszustand“ heißen.

Eine Ausführung von Aktivitäten darf nicht möglich sein

In § 99 Abs. 1 Satz 2 wird als weitere Voraussetzung für die Gewährung von Eingliederungshilfe gefordert, dass „die Ausführung von Aktivitäten in mindestens fünf Lebensbereichen nach Absatz 2 nicht ohne personelle oder technische Unterstützung möglich oder in mindestens drei Lebensbereichen auch mit personeller oder technischer Unterstützung nicht möglich ist“. Diese Formulierung wurde vielfältig kritisiert, insbesondere die gegriffene Anzahl von fünf bzw. drei Lebensbereichen erscheint unbegründet und einem personenzentrierten Ansatz, wie er durch die UN – Behindertenrechtskonvention gefordert ist, diametral entgegelaufend.

In Ergänzung zu dieser berechtigten Kritik wird hier auf eine grundsätzliche logische Unstimmigkeit verwiesen, nämlich, dass in der vorgeschlagenen Formulierung eine Teilhabebehinderung mit der Beschränkung eigenständig ausgeführter Aktivitäten gleichgesetzt wird.

Im Kern der vorgeschlagenen Formulierung als weitere Bedingung für die Gewährung von Eingliederungshilfe steht, dass keine Aktivitätsausführungen möglich sein dürfen (abgesehen von der Anzahl der betroffenen Lebensbereiche und abgesehen davon, ob Unterstützung gegeben ist oder nicht). Der Mangel an eigenständigen Aktivitäten wird so zum ausschlaggebenden Indiz für die erhebliche Teilhabebehinderung gemacht. Um Eingliederungshilfe zu erhalten, muss der leistungsberechtigte Mensch in bestimmten Lebensbereichen zu selbständigen Aktivitäten unfähig sein. Als Konkretisierung der Leistungsbedingung, dass Einschränkungen „in erheblichem Maße“ vorliegen, mag diese Forderung bei körperlichen Beeinträchtigungen vielleicht noch nachvollziehbar sein. Ein z. B. gelähmter Mensch kann entsprechende Aktivitäten nicht ausführen, weil seine körperliche Behinderung dauerhaft und ohne Ausnahme Aktivitäten mit eigenständigen Bewegungen verhindert und damit seine Teilhabemöglichkeit beschränkt.

Bei psychisch beeinträchtigten Menschen greift dieses Konzept der Gleichstellung von Aktivitätsverhinderung mit Teilhabebehinderung jedoch nicht.

- Oft äußert sich eine psychische Beeinträchtigung gerade in Aktivitäten. Ein Mensch z. B. mit schizophrenen, manischen, zwanghaften, essgestörten oder Borderline – Symptomen kann überaus aktiv sein und diese aktiven Symptome haben oft einen sozialen Bezug. Trotzdem ist seine gesellschaftliche Teilhabe in ganz erheblichem Maße gestört, weil seine Aktivitätsausführung dysfunktional ist. Je höher die symptomatische Aktivität ist, desto größer ist die Teilhabebehinderung, desto berechtigter wäre mithin die Eingliederungshilfe. Die vorgeschlagene Formulierung würde aber jede Eingliederungshilfe ausschließen, weil zwischen teilhabeorientierten und teilhabebehindernden Aktivitäten nicht differenziert wird. Eine Gleichstellung von Teilhabe und Aktivität ist zumindest bei psychischen und geistigen Beeinträchtigungen sachlich falsch.
- Psychischen Beeinträchtigungen fehlen die Dauerhaftigkeit und Stetigkeit, die von der vorgeschlagenen Formulierung implizit gefordert wird. Sie zeichnen sich vielmehr

durch ihren episodischen oder schubhaften Charakter aus. Depressionen oder Psychosen sind z. B. langjährige Erkrankungen, deren Symptomatik jedoch großen Schwankungen unterworfen ist. Entsprechend sind die Möglichkeiten zur Aktivität und Teilhabe sehr wechselhaft. In symptomarmen Phasen werden die eigenständigen Aktivitäts- und Teilhabefähigkeiten so gut sein, dass eine Eingliederungshilfe nach Maßgabe der obigen Bedingung nicht mehr gerechtfertigt erscheint. Ohne Eingliederungshilfe wird aber die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung nachlassen und die funktionale Aktivität und Teilhabe sich schneller wieder reduzieren. Die vorgeschlagene Aktivitätsbedingung wird so den „Drehtüreffekt“ in der Psychiatrie verstärken und Kosten im Gesundheitswesen wie für die Volkswirtschaft erhöhen.

- Psychische Beeinträchtigungen, auch solche, die die gesellschaftliche Teilhabe in erheblichem Maße einschränken, machen selten Aktivitäten in einem Lebensbereich gänzlich unmöglich. Diese Beeinträchtigungen sind psychischer Art, weil ihnen eine (bloße) körperliche oder geistige Determinierung fehlt. Die Psyche aber schränkt die Aktionsmöglichkeiten nicht so konstant ein wie eine körperliche oder geistige Beeinträchtigung. Drei Beispiele:
Ein Mensch mit ausgeprägter Verwahrlosungssymptomatik ist in seinen Aktivitäten u. a. in den Lebensbereichen Selbstversorgung und häusliches Leben so erheblich eingeschränkt, dass bisher Eingliederungshilfe unzweifelhaft gerechtfertigt wäre. Trotzdem ist er in diesen Lebensbereichen zu eigenständigen Aktivitäten fähig, kocht Kaffee, bereitet Fertiggerichte zu, wäscht sich gelegentlichen zu Arztbesuchen oder anderen Anlässen.
Ein paranoider Mensch traut sich nicht über Tag in die Öffentlichkeit, bei Dunkelheit kann er aber im öffentlichen Raum agieren und Einkäufe tätigen. Er ist in erheblichem Maß eingeschränkt und trotzdem zu eigenständigen Aktivitäten fähig.
Ein alkoholabhängiger Mensch mag in allen Lebensbereichen erheblich eingeschränkt sein, trotzdem wird er in allen Lebensbereichen aktiv sein können, vielleicht gerade wenn er die „richtige“ Dosierung seines Suchtmittels Alkohol konsumiert hat.

Die vorgeschlagene Eingliederungsbedingung, dass Aktivitäten nicht möglich sind (egal in wie vielen Lebensbereichen und ob mit oder ohne Unterstützung!) passt nicht zur Lebensrealität psychisch beeinträchtigter Menschen. Zumindest für diese Menschen ist sie schon in ihrem Kern als Maßstab für die Erheblichkeit einer Teilhabeeinschränkung untauglich.

Weil eine Teilhabeeinschränkung nicht generell mit der Unmöglichkeit jeder Aktivität gleichzustellen ist, ist die kritisierte Leistungsbedingung sachlich falsch und willkürlich. Sie schafft eine neue Rechtsunsicherheit für die betroffenen Menschen und eine bürokratische Parallelwelt, die die betroffenen Menschen abhängiger macht von den Leistungsanbietern der Eingliederungshilfe, ohne deren Vermittlungsdienste sie ihren Bedarf an Eingliederungshilfe kaum wirksam vertreten und realisieren werden können. Diese untaugliche Bedingung fördert nicht die beeinträchtigten Menschen, sondern wird die Rechtsprechung und Sozialverwaltung fordern und belasten. Sie ist überflüssig, weil schon in bisherigen Verfahren für die Gewährung von Eingliederungshilfe erprobte und valide Instrumente existieren, die die Erheblichkeit einer individuellen Teilhabeeinschränkung sachgerecht und personenzentriert prüfen und zu verwaltungsrechtlich haltbaren Entscheidungen führen. Als Beispiel sei auf das Verfahren in Nordrhein – Westfalen verwiesen, dass auf einen Individuellen Hilfeplan fundiert ist und den Betroffenen eine aktive Teilhabe auch schon im Verfahren selbst ermöglicht.

Satz 2 und Satz 4 in § 99 Abs. 1 können daher ersatzlos gestrichen werden. Es ist hinreichend, wenn es in Satz 1 heißt, dass leistungsberechtigte Personen „in erheblichem Maße in ihrer Fähigkeit zur Teilhabe an der Gesellschaft“ eingeschränkt sind. In Satz 3 müsste dann der Verweis „im Sinne von Satz 2“ auf Satz 1 bezogen werden. Absatz 2 könnte entfallen, die nachfolgenden Absätze müssten entsprechend redaktionell überarbeitet werden.