sojura
Kanzlei für soziale Sicherheit

Das Bundesteilhabegesetz – Konzeption, Debatten und Auswirkungen auf die rechtliche Betreuung

Vortrag für den 11. Badischen Betreuungsgerichtstag
am 18.03.2016 in Freiburg

Gila Schindler, Fachanwältin für Sozialrecht, Heidelberg

Hausaufgaben der UN-BRK

- Die Bundesrepublik Deutschland soll:
  - die gesetzliche Definition von Behinderung mit den allgemeinen Grundsätzen und Bestimmungen der UN-BRK in Einklang bringen,
  - ausreichende Finanzmittel verfügbar machen, um die Deinstitutionalisierung und selbstbestimmtes Leben zu fördern,
  - die Voraussetzungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt schaffen,
  - eine Prüfung des Umfangs vornehmen, in dem Menschen mit Behinderungen ihr persönliches Einkommen verwenden, um ihre Bedarfe zu decken und selbstbestimmt zu leben und
  - Menschen mit Behinderungen **soziale Dienstleistungen** zur Verfügung stellen, die ihnen Inklusion, Selbstbestimmung und die Entscheidung, in der Gemeinschaft zu leben, ermöglichen.

Übersetzung für den Gesetzgebungsauftrag:

- Die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Sinne von mehr Teilhabe und mehr Selbstbestimmung soll verbessert und die Eingliederungshilfe zu einem **modernen Teilhaberecht** weiterentwickelt werden, **ohne dabei eine neue Ausgabendynamik zu erzeugen** und die bestehende Ausgabendynamik zu bremsen.

Grundlagen und Entscheidung

- Mögliche Inhalte des Bundesteilhabegesetzes wurden in der vom 10. Juli 2014 bis 14. April 2015 tagenden Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz erörtert, die mit einem Abschlussbericht ihre Arbeit vollendete.
- In der Arbeitsgruppe hat sich nach Auffassung des zuständigen Ministeriums gezeigt, dass es in nahezu allen Handlungsfeldern, die mit diesem Gesetz aufgegriffen werden, eine Vielzahl von Handlungsalternativen gibt, die je nach Interessenlage der in der Arbeitsgruppe vertretenen Institutionen unterschiedlich präferiert werden.
- Mit dem Gesetzentwurf wird ein Maßnahmenbündel umgesetzt, das insgesamt die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen verbessern und gleichzeitig die Ausgabendynamik in der Eingliederungshilfe bremsen soll.

Nichts ohne uns über uns

- Zur Erfüllung des UN-BRK Grundsatzes wurden Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände an dem Gesetzgebungsvorhaben intensiv beteiligt.
- Zahlreiche Handlungsoptionen in den Arbeitspapieren der Arbeitsgruppe würden bei ihrer Umsetzung zu Mehrausgaben führen.
- Unter der Maßgabe, dass mit der Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderungen keine neue Ausgabendynamik entstehen soll und hierfür auch keine neuen Haushaltsmittel des Bundes zur Verfügung stehen, wurden diese Handlungsoptionen idR nicht aufgegriffen.

Kein Bundesteilhabegeld

- Die Einführung eines Bundesteilhabegeldes sollte geprüft werden (u.a. Beschluss der 90. ASMK vom 27./28. November 2013, Entwurf eines „Gesetzes zur Sozialen Teilhabe“ vom Forum behinderter Juristinnen und Juristen vom Mai 2013) .
- Die Bundesregierung hat sich gegen die Einführung eines Bundesteilhabegeldes entschieden. Ein Bundesteilhabegeld wäre wenig zielgenau, würde den Kreis der Anspruchsberechtigten gegenüber denjenigen in der Eingliederungshilfe deutlich erhöhen, zu erheblichen Mitnahmeeffekten führen und den Bund um mindestens 1 Mrd. Euro zusätzliche Aufwendungen belastet.

Struktur des modernen Teilhaberechts

- Im SGB IX, Teil 1 ist das für alle Rehabilitationsträger geltende Rehabilitations- und Teilhaberecht zusammengefasst. Dieses allgemeine Recht wird durch zum Teil abweichungsfest ausgestaltete Regelungen im Sinne von Artikel 84 Abs. 1 S. 5 GG innerhalb des SGB IX gestärkt.
- Im SGB IX, Teil 2 wird die aus dem SGB XII herausgelöste und reformierte Eingliederungshilfe als „Besondere Leistungen zur selbstbestimmten Lebensführung von Menschen mit Behinderungen“ geregelt. Das SGB IX wird insoweit zu einem Leistungsgesetz aufgewertet.
- Im SGB IX, Teil 3 steht künftig das weiterentwickelte Schwerbehindertenrecht, das derzeit im Teil 2 des SGB IX geregelt ist.

Festhalten am gegliederten System

- Am gegliederten System und damit an einer Mehrzahl von verschiedenen Rehabilitationsträgern wird festgehalten (Gesetzliche Krankenkasse, Unfall- und Rentenversicherung, Träger der Alterssicherung der Landwirte, Bundesagentur für Arbeit, Träger der Kriegsopferversorgung und der öffentlichen Jugendhilfe)
- Die Träger der Eingliederungshilfe werden von den Ländern bestimmt.

Weg von der Fürsorge!?

- Die Leistungen für Menschen, die aufgrund einer wesentlichen Behinderung nur eingeschränkte Möglichkeiten der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft haben, sollen aus dem bisherigen „Fürsorgesystem“ herausgeführt und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickelt werden.
- Die Leistungen sollen sich am persönlichen Bedarf orientieren und entsprechend eines bundeseinheitlichen Verfahrens personenbezogen ermittelt werden. Leistungen sollen nicht länger institutionszentriert, sondern personenzentriert bereitgestellt werden.

Einkommensanrechnung

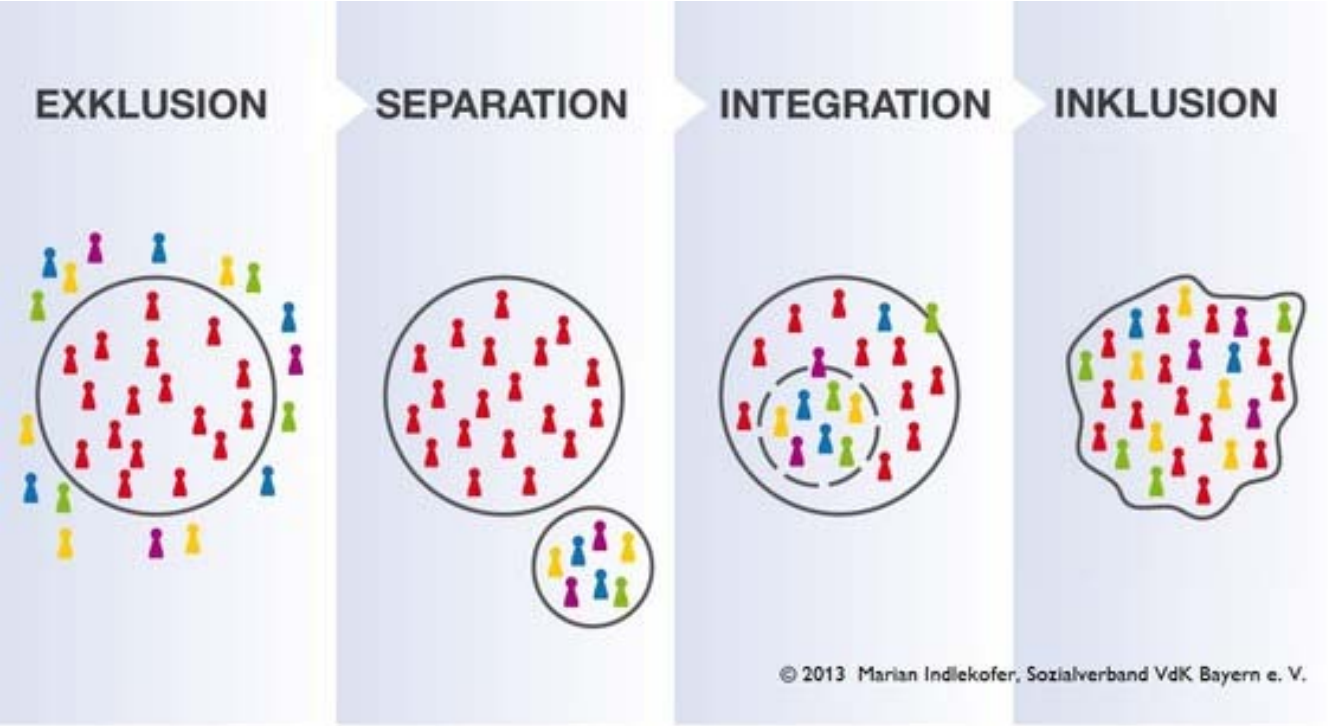
- Die Regelungen über die Anrechnung von Einkommen und Heranziehung von Vermögen bei der Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe werden neu ausgerichtet.
- Das derzeitige, dem Fürsorgegedanken verpflichtete Anrechnungsverfahren wird durch ein **Eigenbeitragsverfahren** ersetzt werden.
- Oberhalb eines **Freibetrages** sollen die leistungsberechtigten Menschen mit Behinderungen mit ihrem Einkommen zu den Aufwendungen der Eingliederungshilfe beitragen.
- Einkommen und Vermögen des Partners des Leistungsberechtigten bleiben – auch im Sinne von Artikel 23 UN-BRK – weitgehend anrechnungsfrei.

Ziele des BTHG

- Leistungen wie aus einer Hand: keine zeitintensiven Zuständigkeitskonflikte der Träger untereinander oder Doppelbegutachtungen zulasten der Menschen mit Behinderungen.
- Unabhängige Teilhabeberatung.
- Mehr Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Verbesserung der Teilhabe an Bildung für studierende Menschen mit Behinderungen.
- Stärkung einer individuellen und den persönlichen Wünschen entsprechenden Lebensplanung.

Ziele des BTHG

- Inklusive Gesellschaft und Behinderungsbegriff.



Neudefinition Behinderung

- Menschen mit Behinderungen sind Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Eine Beeinträchtigung nach Satz 1 liegt vor, wenn der Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht. Langfristig ist eine Beeinträchtigung, die mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate andauert. Menschen sind von Behinderung bedroht, wenn eine Beeinträchtigung nach Satz 1 zu erwarten ist.

Stärkung der Steuerungsverantwortung

- Die Leistungen der neu ausgerichteten Eingliederungshilfe sollen passgenau bei den Betroffenen ankommen und sparsam und wirtschaftlich erbracht werden. Daher wird die **Steuerungsfunktion der Leistungsträger** gegenüber den Leistungserbringern gestärkt. Insbesondere wird für die Träger der Eingliederungshilfe eine **praktikable, bundesweit vergleichbare Gesamtplanung** normiert. Erbrachte Leistungen werden künftig einem Prüfungsrecht des Leistungsträgers und einer Wirkungskontrolle unterzogen.

Vorgaben der Teilhabe- und Gesamtplanung

- Beteiligung der Leistungsberechtigten in allen das Verfahren betreffenden Verfahrenshandlungen beginnend mit der Beratung,
- Dokumentation der Wünsche der Leistungsberechtigten zu Ziel und Art der Leistungen,
- Beachtung der Kriterien
  - transparent, trägerübergreifend, interdisziplinär, konsensorientiert, individuell, lebensweltbezogen, sozialraumorientiert und **zielorientiert**,
- Ermittlung des individuellen Bedarfes,
- Durchführung einer Teilhabe- oder Gesamtplankonferenz.

Instrumente zur Ermittlung des Teilhabebedarfs

- Zur einheitlichen und überprüfbaren Ermittlung des individuellen Rehabilitationsbedarfs verwenden die Rehabilitationsträger systematische Arbeitsprozesse und standardisierte Arbeitsmittel (Instrumente) nach den für sie geltenden Leistungsgesetzen. Die Instrumente gewährleisten eine funktionsbezogene Bedarfsermittlung, indem sie insbesondere erfassen,
  - ob eine Behinderung vorliegt oder einzutreten droht,
  - welche Auswirkung die Behinderung auf die Teilhabe der Leistungsberechtigten hat,
  - welche Ziele mit Leistungen zur Teilhabe erreicht werden sollen und
  - welche Leistungen im Rahmen einer Prognose zur Erreichung der Ziele voraussichtlich erfolgreich sind und sichern die Dokumentation und Nachprüfbarkeit der Bedarfsermittlung.

Individuell und personenzentriert statt ambulant und stationär

- Über die individuelle Hilfeplanung soll künftig unter der Steuerungsverantwortung der Rehabilitationsträger sichergestellt werden, dass Eingliederungshilfe vorrangig „nicht mehr“ einrichtungsbezogen, sondern personenbezogen gewährt wird.

Leistungsinhalte

- Teilhabe an Arbeit und Bildung
- Wesentliche Änderung im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben ist, dass die Beschäftigungsangebote anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen durch die Zulassung anderer Leistungsanbieter und die Einführung des „Budgets für Arbeit“ sinnvoll ergänzt werden.
- Der Bereich der Teilhabe an Bildung wird in einem eigenen Kapitel normiert, um seiner Bedeutung für den Betroffenen gerecht zu werden.

Leistungsinhalte

- Soziale Teilhabe
- Im Zusammenhang mit der personenzentrierten Neuausrichtung der Eingliederungshilfe gewinnen Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft für diesen Leistungsbereich eine zunehmende Bedeutung, der Rechnung zu tragen ist. Die Möglichkeiten einer individuellen und den persönlichen Wünschen entsprechenden Lebensplanung und -gestaltung soll für Menschen mit Behinderungen im Lichte der UN-BRK gestärkt werden.
- Dabei sind die derzeit in vollstationären Einrichtungen gewährten Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft umfänglich aufgefangen (z.B. Assistenzleistungen).

Leistungsinhalte

- Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung
- Zur Stärkung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen und von Behinderungen bedrohten Menschen fördert das BMAS eine von Leistungsträgern und Leistungserbringern unabhängige ergänzende Beratung als niedrigschwelliges neben dem Anspruch auf Beratung durch die Rehabilitationsträger bestehendes Angebot, das bereits im Vorfeld der Beantragung konkreter Leistungen zur Verfügung steht.
- In der Umsetzung soll auf Basis einer Förderrichtlinie die Etablierung und Weiterentwicklung flächendeckender Teilhabeberatungsstrukturen – unter Beteiligung der Länder – **zuwendungsrechtlich** unterstützt werden.

Was heißt all das für die rechtliche Betreuung?

- Mit dem BTHG werden vielfältige Änderungen von Verfahren und materiellen Rechten einhergehen.
- Unter Berücksichtigung der aktuellen Erfahrungen (insb. unter dem Stichwort der Ambulantisierung), die auch künftige Änderungen häufig schon aufgreifen, wird der Schwerpunkt auf die Sicherstellung der individuellen Rechtsansprüche mit ihrer erheblichen Ausdifferenziertheit und auf die Abgrenzung der Aufgaben der rechtlichen Betreuung zur pädagogischen Leistung zu legen sein.

LSG NW – L 20 SO 236/13 Urteil vom 22.12.2014

- Schon der BGH hat die rechtliche Betreuung von sozialhilfeweiser Eingliederungshilfe abgegrenzt (BGH, 02.12.2010 – III ZR 19/10).
- Nach § 1896 Abs. 2 S. 2 BGB dürfe ein Betreuer nicht für Angelegenheiten bestellt werden, die durch andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt werde, ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden könnten. Die Betreuung erstrecke sich vielmehr nur auf Tätigkeiten, die erforderlich seien, um die Angelegenheiten des Betreuten rechtlich zu besorgen (§ 1901 Abs. 1 BGB). Hiervon seien solche Tätigkeiten nicht umfasst, die sich in der tatsächlichen Hilfeleistung für den Betroffenen erschöpften, ohne zu dessen Rechtsfürsorge erforderlich zu sein. Der Betreuer habe solche tatsächlichen Hilfen in erster Linie zu organisieren, nicht jedoch selbst zu leisten. Tätigkeiten außerhalb der Besorgung rechtlicher Angelegenheiten gehörten insbesondere dann nicht zu seinem Aufgabenbereich, wenn deren Vergütung durch andere Kostenträger – etwa die der Sozialhilfe – geregelt sei.