

Berlin, 15.09.2015

## **Stellungnahme der Fachverbände zu den Vorschlägen des BMAS zur „Sozialen Teilhabe“ im Rahmen der Fachexperten-AG am 10.07.2015 (Top 5)**

### **A. Vorbemerkung**

Die „Soziale Teilhabe“ ist eine wesentliche Leistung der Eingliederungshilfe. Sie soll die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ermöglichen. Derzeit ist dieser Leistungsbereich in §§ 53, 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 ff. SGB IX i. V. m. der Eingliederungshilfe-Verordnung geregelt.

Es bedarf hierfür auch weiterhin eines offenen Leistungskatalogs, um gemäß dem Prinzip der individuellen Bedarfsdeckung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention behinderungsbedingte Nachteile auszugleichen. Die Fachverbände begrüßen daher die Zielsetzung des BMAS, einen offenen Leistungskatalog und das Prinzip der Bedarfsdeckung zu erhalten.

Ein Blick in die Praxis zeigt jedoch, dass der für die uneingeschränkte Teilhabe so immens wichtige Bereich der „Sozialen Teilhabe“ konfliktbehaftet ist. Dies gilt insbesondere für die Gebiete Freizeitgestaltung, Ehrenamt, Urlaub, Mobilität, begleitete Elternschaft und Tagesstrukturierung (auch im Seniorenalter). Gerade in diesem Bereich ist die Umsetzung des Rechts bundesweit in Art und Umfang sehr unterschiedlich. Hinzu kommen ungeklärte Rechtsfragen, die zu zahlreichen und langwierigen Gerichtsprozessen führen. Ein effektiver Nachteilsausgleich i. S. d. UN-BRK, der eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung sicherstellen soll, wird dadurch erschwert und gefährdet.

Mit der Reform besteht die Chance, die bisher ungeklärten Rechtsfragen durch den Gesetzgeber zu entscheiden und den Handlungsrahmen noch klarer und rechtssicherer zu gestalten, um eine bundesweit einheitlichere Rechtsanwendung und damit auch eine bedarfsdeckende Leistungserbringung sicherzustellen.

Aus Sicht der Fachverbände ist hierfür eine Konkretisierung der explizit genannten Leistungen unter gleichzeitiger Beibehaltung des offenen Leistungskatalogs erforderlich.



**Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V.**

Karlstraße 40  
79104 Freiburg  
Telefon 0761 200-301  
Telefax 0761 200-666  
cbp@caritas.de



**Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.**

Leipziger Platz 15  
10117 Berlin  
Telefon 030 206411-0  
Telefax 030 206411-204  
bundesvereinigung@lebenshilfe.de



**Bundesverband anthroposophisches Sozialwesen e.V.**

Schloßstraße 9  
61209 Echzell-Bingenheim  
Telefon 06035 81-190  
Telefax 06035 81-217  
bundesverband@anthropoi.de



**Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e.V.**

Invalidenstr. 29  
10115 Berlin  
Telefon 030 83001-270  
Telefax 030 83001-275  
info@beb-ev.de



**Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V.**

Brehmstraße 5-7  
40239 Düsseldorf  
Telefon 0211 64004-0  
Telefax 0211 64004-20  
info@bvkm.de

Darüber hinaus müssen die Leistungen der Eingliederungshilfe, insbesondere die Leistungen zur „Sozialen Teilhabe“, endlich als Nachteilsausgleich verstanden werden. Es geht nicht darum, Menschen mit Behinderung etwas zu gewähren, was sie sich nicht leisten können, sondern behinderungsbedingte Nachteile auszugleichen. Möglicher Vergleichsmaßstab können daher nur gleichaltrige, nicht behinderte, nicht sozialhilfebedürftige Personen sein (vgl. BSG, Urteil vom 12.12.2013 – Az: B 8 SO 18/12 R), was von Behörden und Gerichten bisher zum Teil anders gehandhabt worden ist. Eine gesetzliche Klarstellung entsprechend der BSG-Rechtsprechung ist daher nötig, damit Menschen mit Behinderung vergleichbare Möglichkeiten zur Teilhabe eröffnet werden wie nicht behinderten Menschen.

Nachfolgend werden die vom BMAS in der versandten Vorlage zu Top 5 (Fachexperten-AG) dargestellten Handlungsvorschläge dahingehend beurteilt, ob die benannten Ziele dadurch umgesetzt werden können.

## **B. Zu einzelnen Punkten der Vorlage nehmen wir wie folgt Stellung:**

### **I. Definition von „Sozialer Teilhabe“ (S. 2 der Vorlage)**

Das BMAS schlägt vor, den Begriff der „Sozialen Teilhabe“ bzw. deren Aufgabe im Gesetz eindeutig zu definieren.

#### **a)**

Das BMAS erachtet eine Definition der „Sozialen Teilhabe“ und deren Abgrenzung zu anderen Leistungen für notwendig (vgl. Abschlussbericht der AG Bundesteilhabegesetz, Teil A, S. 21). Die Fachverbände mahnen an, dass dies nicht zu einer Aushöhlung des individuellen Bedarfsdeckungsgrundsatzes und damit zu Leistungskürzungen führen darf. Insbesondere darf es entgegen dem Vorschlag der Länder im Grundlagenpapier (August 2012) nicht dazu kommen, dass Maßnahmen, die als Leistung der medizinischen Rehabilitation oder der Teilhabe am Arbeitsleben in Betracht kommen, automatisch als Leistung zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ausgeschlossen werden (vgl. vorgeschlagene Neuformulierung des § 54 Abs. 1 S. 2 SGB XII, Grundlagenpapier, S. 45). Dieser Vorschlag ignoriert, dass eine Maßnahme nicht per se einem bestimmten Leistungsbereich zugeordnet werden kann, sondern es entscheidend darauf ankommt, welches Ziel mit der Maßnahme erreicht werden soll (vgl. ständige Rechtsprechung, z. B. BVerwG, Urteil vom 18.10.2012 – Az: 5 C 15.11). Dies kann je nach Einzelfall unterschiedlich sein. Von einer „Umwidmung“ der Leistungen der medizinischen Rehabilitation zu Leistungen der „Sozialen Teilhabe“, wie es in der Sitzungsvorbereitung zur 4. Sitzung der AG BTHG zu Top 1 (Stand: 05.11.2014) hieß, kann daher keine Rede sein. Selbstverständlich muss in jedem Fall geprüft werden, ob prognostisch damit zu rechnen ist, dass die Maßnahme zu einer Verbesserung der Teilhabe beitragen kann.

#### **b)**

Auch aus Sicht der Fachverbände ist, wie in der Vorlage ausgeführt, eine eindeutige Definition von „Sozialer Teilhabe“ wesentlich. Zur Aufgabenstellung der „Sozialen Teilhabe“ heißt es in der aktuellen Vorlage des BMAS, dass die „Soziale Teilhabe“ (a) „im Lichte der UN-BRK eine gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ermöglichen oder er-

leichtern“ soll und dass Menschen mit Behinderung (b) „zu einer möglichst selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensführung im eigenen Wohnraum und im sozialen Umfeld befähigt und unterstützt werden“ sollen.

Im ersten Teil (a) wird damit – richtigerweise – auf die bisherige Definition von „Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ in § 55 Abs. 1 SGB IX Bezug genommen. Der zweite Teil der bisherigen Umschreibung der Definition (b) könnte missverstanden werden und zu einer Eingrenzung des Leistungskatalogs führen, was den Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung gefährden könnte. Insbesondere sind die Begriffe „eigener Wohnraum“ und „soziales Umfeld“ bisher nicht klar umrissen. Unter ersterem könnte nur die selbstständig angemietete Wohnung verstanden werden, was zu einer Ausgrenzung anderer Wohnsituationen führen würde. Es geht aber zukünftig um von der konkreten Wohnsituation unabhängige Teilhabeleistungen. Auch der Begriff „soziales Umfeld“ ist in seiner Bedeutung unklar: ist damit nur der nähere Familien- und Freundeskreis gemeint oder auch das Wohnquartier, der Wohnort etc.? Wir plädieren nachhaltig für ein weites Verständnis des Begriffs, damit die umfassende soziale Einbindung im jeweils individuell gewünschten Rahmen gesichert werden kann. Des Weiteren ist unklar, wie es sich mit dem sozialen Umfeld z. B. bei Reisen verhält.

Es wird daher vorgeschlagen, wie bisher den Bereich der „Sozialen Teilhabe“ mit Hilfe einer Negativdefinition von den Bereichen der medizinischen Rehabilitation und der Teilhabe am Arbeitsleben abzugrenzen, d. h. alles, was nicht Teilhabe am Arbeitsleben oder medizinische Rehabilitation ist, soll dem Bereich „Soziale Teilhabe“ zugeordnet werden. Ansonsten besteht, wie dargelegt, die Gefahr, dass die Zielsetzung des BMAS, einen offenen Leistungskatalog zu erhalten und damit die individuelle Bedarfsdeckung abzusichern, nicht verwirklicht wird.

## **II. „Soziale Teilhabe“ in der Eingliederungshilfe-neu und im SGB IX, 1. Teil (S. 2 der Vorlage)**

Aus der Vorlage des BMAS ergibt sich bisher nicht eindeutig, welche Regelungen zur „Sozialen Teilhabe“ in der Eingliederungshilfe-neu und welche weiterhin im 1. Teil des SGB IX verortet werden sollen. Unklar bleibt u. a. auch, ob es Doppelungen geben wird.

## **III. „Soziale Teilhabe“ umfasst alle Lebensbereiche außerhalb des Arbeitslebens (S. 7 der Vorlage)**

### **a) allgemein**

Ein Blick in die Bewilligungspraxis zeigt, dass derzeit gerade Leistungen in den Lebensbereichen Freizeitgestaltung (Kultur, Sport, Ehrenamt), Urlaub, Mobilität, Unterstützung bei der Elternschaft und Tagesstrukturierung (auch im Seniorenalter) umstritten sind.

Von besonderer Bedeutung ist die Absicherung des Zwei-Milieu-Prinzips, das sicherstellt, dass Menschen in mindestens zwei unterschiedlichen Lebenszusammenhängen, an verschiedenen Orten und in vielfältigen Rollen am Leben in der Gesellschaft teilhaben können.

Die Fachverbände sprechen sich in diesem Zusammenhang gegen die Absicht des BMAS aus, die bisherigen Leistungstatbestände „Hilfen zu einem selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten“ und „Hilfen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ (§ 55 Abs. 2 Nr. 6 und 7 SGB IX) zu streichen, da sie in dem neu einzuführenden Leistungstatbestand „Assistenzleistung“ aufgehen sollen. Nach Auffassung der Fachverbände wird über den Begriff der Assistenzleistung die Form der Leistungserbringung beschrieben, nicht jedoch der Inhalt der Leistung. Da die derzeitige Bewilligungspraxis im Hinblick auf die oben dargestellten Leistungen ohnehin konfliktbehaftet ist, sehen die Fachverbände die große Gefahr, dass die wesentliche Bedeutung der Unterstützung in diesen Lebensbereichen über den Tatbestand der „Assistenzleistung“ nicht angemessen zum Ausdruck kommen würde.

Insbesondere der wichtige Leistungstatbestand „Hilfen zur Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben“ droht sonst verloren zu gehen.

Die Fachverbände fordern daher, die bisherigen Leistungstatbestände des §§ 55 Abs. 2 Nr. 6 und 7 SGB IX zu erhalten und darüber hinaus die Bereiche Freizeitgestaltung (Kultur, Sport, Ehrenamt), Urlaub, Mobilität, Unterstützung bei der Elternschaft und Tagesstrukturierung (auch im Seniorenalter) explizit als Leistungstatbestände in den offenen Leistungskatalog „Soziale Teilhabe“ aufzunehmen. Es ist nicht ausreichend, wenn diese Aspekte lediglich als Teilaspekte der „Assistenzleistung“ verstanden werden.

Nur auf diese Weise kann gesetzgeberisch mit der gebotenen Eindeutigkeit klargestellt werden, dass alle Lebensbereiche (s. Aktivitäts- und Teilhabebereiche der ICF) notwendigerweise zur „Sozialen Teilhabe“ dazu gehören und daher vom Leistungskatalog der Eingliederungshilfe umfasst sein müssen.

## **b) Unterstützung bei Freizeit und Urlaub**

Im Hinblick auf die Unterstützung in der Freizeit oder auf Urlaubsreisen weisen die Fachverbände auf eine im Licht der UN-BRK problematische Rechtsprechung hin und bitten um einen klarstellenden Hinweis im Gesetzgebungsverfahren.

In verschiedenen Urteilen wird für die Übernahme von Unterstützungsleistungen bei Urlaubsreisen gefordert, dass die Ferienreise speziell auf die Begegnung mit nicht behinderten Menschen ausgerichtet sein müsse und diese „Kontaktaufnahme“ voraussichtlich Auswirkungen auf das zukünftige Verhalten des Menschen mit Behinderung haben werde. Das bloße alltägliche Zusammentreffen mit nicht behinderten Menschen am Urlaubsort reiche dagegen nicht aus, um die Zuständigkeit der Eingliederungshilfe zu begründen (vgl. LSG Hamburg, Urteil vom 20.11.2014 – Az: L 4 SO 31/12; SG Düsseldorf, Urteil vom 12.11.2010 – Az: S 17 SO 109/09).

Aufgrund dieser strengen Rechtsprechung müssen die angebotenen Reisen daher einem sozialpädagogischen Ziel dienen. Die Sozialhilfeträger und Gerichte verlangen dementsprechend in der Regel, dass dem Reiseangebot ein Konzept zugrunde liegt. Eine Unterstützung (z. B. durch einen Assistenten) in der Freizeit um der Freizeit willen, ohne pädagogische Zielrichtung, wird für Menschen mit Behinderung durch diese Rechtsprechung erheblich erschwert.

Inbesondere werden dadurch die Umsetzung von eigenständig geplanten Ferienreisen und die Wahl sonstiger inklusiver Freizeitangebote, die naturgemäß keinem sozialpädagogischen Konzept folgen, eingeschränkt. Diese Verknüpfung von Unterstützung während der Freizeit mit speziellen Inhalten der Freizeitgestaltung widerspricht dabei dem Gedanken des Nachteilsausgleichs und dem Normalisierungsprinzip. Sie schränkt die freie Wahl von (inklusive) Freizeitaktivitäten für Menschen mit Behinderung, die auf Unterstützung, beispielsweise durch einen Assistenten, angewiesen sind, unerträglich ein.

Darüber hinaus wird die dargestellte restriktive Rechtsprechung der in § 53 Abs. 3 SGB XII beschriebenen vielfältigen Aufgabenstellung der Eingliederungshilfe nicht gerecht. Aufgabe der Eingliederungshilfe ist es nicht allein, eine Behinderung zu verhüten, zu beseitigen oder zu mildern, sondern sie dient daneben insbesondere auch dem Zweck, die Begegnung mit anderen Menschen zu fördern und Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft einzugliedern. Demnach steht die Förderung von Fähigkeiten gleichberechtigt neben der Förderung der Teilhabe, die nicht per se eine pädagogische Ausrichtung erfordert.

Voraussetzung für eine Leistungsgewährung kann es daher allein sein, dass der Mensch mit Behinderung ohne die Unterstützung von der Teilhabe an der von ihm gewählten, seinen berechtigten Wünschen entsprechenden Freizeitmaßnahme ausgeschlossen wäre.

### **c) Unterstützung im Bereich der schulischen Bildung (S. 7 der Vorlage)**

Mit großer Sorge nehmen die Fachverbände den „ergänzenden Hinweis“ des BMAS zur Kenntnis, wonach Leistungen im Rahmen der schulischen Bildung (§ 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 SGB XII) nicht Leistungen der „Sozialen Teilhabe“ sein sollen.

Grundsätzlich sind die Fachverbände der Auffassung, dass eine inklusive Bildung inklusive Strukturen vor Ort benötigt. Um dies zu gewährleisten, bedarf es langfristig einer vorrangigen, individuell bedarfsdeckenden Leistungspflicht des Schulträgers für alle behinderungsbedingten Aufwendungen.

Die Länder müssen ihre Schulsysteme in inklusiver Weise umgestalten. Dabei ist die Öffnung allgemeinbildender Schulen ein richtiger Weg ebenso wie die Öffnung von Förderschulen. Gerade Förderschulen verfügen über eine geeignete personelle, sachliche und bauliche Ausstattung für den gemeinsamen Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderung und bringen besondere pädagogische Kompetenz ein. Der zweite Weg wird bundesweit aber vielfach behindert oder gar ausgeschlossen. Für die Umgestaltung bedarf es verbindlicher politischer Absprachen zwischen Bund und Ländern, um die Vision eines inklusiven Schulsystems im Sinne aller Kinder mit Behinderung und ihrer Familien umzusetzen.

Ein Umbau des Schulsystems hin zu inklusiven Strukturen vor Ort wird jedoch noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Derzeit fehlt es in den Schulen häufig an der notwendigen personellen, sachlichen und baulichen Ausstattung, um Kinder mit und ohne Behinderung erfolgreich gemeinsam unterrichten zu können. Dieser Umgestaltungsprozess wird mit dem Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes noch nicht abgeschlossen sein.

Dementsprechend muss die Reform der Eingliederungshilfe in zwei Richtungen wirken. Sie muss im Rahmen der gesetzgeberischen Zuständigkeiten die Weichen für ein zukünftig inklusives Schulsystem stellen und gleichzeitig sicherstellen, dass bis zur Umsetzung dieses Prozesses ein verlässlicher, rechtssicherer Rahmen für die bedarfsdeckende Unterstützung von Schulkindern mit Behinderung als Leistung der Eingliederungshilfe aufrechterhalten wird.

Um letzteres umzusetzen, sollte gesetzgeberisch klargestellt werden, dass der Aufgabenbereich der Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung (§ 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB XII) bundeseinheitlich und nicht durch die Schulgesetze der Länder bestimmt wird.

Solange das Schulsystem nicht in ein inklusives umgestaltet worden ist, muss die Eingliederungshilfe als nachrangiges Leistungssystem daher z. B. eine notwendige Schulbegleitung, die außerhalb des pädagogischen Kernbereichs tätig wird (z. B. der Schulbegleiter unterstützt lediglich bei der Umsetzung der vom Lehrer erteilten Arbeitsaufträge), finanzieren. Erst wenn die notwendige Unterstützung des behinderten Kindes im Rahmen eines inklusiven Schulsystems umfassend durch die Schule selbst erbracht wird, bedarf es der nachrangigen Leistung durch die Eingliederungshilfe nicht mehr.

Auch die „Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule“ und die „Hilfe zur Ausbildung für eine sonstige angemessene Tätigkeit“ (§ 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und 3 SGB XII) müssen entgegen dem ergänzenden Hinweis des BMAS zumindest solange als Leistung der Eingliederungshilfe erhalten bleiben, bis diese Leistungen individuell bedarfsdeckend durch andere Leistungssysteme erbracht werden.

#### **IV. Abgrenzung zwischen den Kosten der allgemeinen Lebensführung und den behinderungsbedingten Mehraufwendungen (S. 7 der Vorlage)**

Grundsätzlich stimmen die Fachverbände dem BMAS zu, dass Leistungen zur „Sozialen Teilhabe“ als Nachteilsausgleich zukünftig nur den behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf/Mehraufwand umfassen, nicht jedoch die Kosten der allgemeinen Lebensführung.

Nach Auffassung der Fachverbände ist diese Unterscheidung nicht nur systematisch richtig, sondern kann darüber hinaus zu einer besseren Akzeptanz dieser Leistungen beitragen. Auf diese Weise wird verdeutlicht, dass Menschen mit Behinderung nur durch die Behinderung ausgelöste Mehraufwendungen finanziert bekommen, die bei Menschen ohne Behinderung nicht anfallen. So werden vergleichbare Teilhabemöglichkeiten begründet; ein ungerechtfertigter Vorteil gegenüber nicht behinderten Menschen ist damit nicht verbunden.

Dementsprechend sollte beispielsweise bei einer Urlaubsreise oder einer Freizeitveranstaltung grundsätzlich nicht das Hotel, die Zugfahrt oder die Konzertkarte für den Menschen mit Behinderung von der Eingliederungshilfe finanziert werden. Dies sind Kosten der allgemeinen Lebensführung, die jeder Mensch tragen muss, unabhängig davon, ob er eine Behinderung hat oder nicht. Gesetzgeberisch muss allerdings klargestellt werden, dass die Kosten für die behinderungsbedingt notwendige Unterstützung durch eine Assistenzkraft sowie etwa Mehrkosten durch eine behindertengerechte Hotelausstattung, die Konzertkarte für die Assistenzkraft

etc. übernommen werden müssen, da diese Kosten allein durch die Behinderung ausgelöst werden.

## **V. Assistenzleistung (S. 3 f. der Vorlage)**

Die Fachverbände begrüßen den Vorschlag des BMAS, Assistenzleistungen explizit in den Leistungskatalog aufzunehmen.

Nach Auffassung der Fachverbände sollen Assistenzleistungen – wie vom BMAS vorgeschlagen – dabei sowohl zur „vollständigen oder teilweisen Übernahme von Handlungen“ als auch zur „Befähigung des Menschen mit Behinderung“ sowie zur Verhütung, zur Beseitigung und zur Milderung von Behinderungen zur Verfügung stehen.

Die Leistungen müssen dabei allen Leistungsberechtigten unabhängig von der Art ihrer Behinderung offen stehen. Entscheidend ist der im Einzelfall unter Beteiligung des Menschen mit Behinderung und unter Berücksichtigung seiner Wünsche festgestellte Unterstützungsbedarf.

Damit soll dem mitunter eingeschränkten Verständnis von Eingliederungshilfe entgegen gewirkt werden, wonach Eingliederungshilfe nur dann zweckmäßig sei, wenn sie einer Zustandsverbesserung der Person und nicht deren Teilhabe dient.

Entgegen der Darstellung des BMAS darf diese Unterscheidung in „vollständige und teilweise Übernahme von Handlungen“ und „Befähigung des Menschen mit Behinderung“ jedoch nicht zu einer automatischen Einteilung in fachlich hochwertige und weniger hochwertige Assistenzleistungen führen. Dieser Teil des BMAS-Konzepts bedarf gerade im Hinblick auf einen personenzentrierten Ansatz der Überprüfung.

Es ist allein eine Frage der Bedarfskonstellation (→ Bedarfsermittlung und der Leistungsplanung) im Einzelfall, welche Anforderungen an die Leistung und die Fachlichkeit des Assistenten im konkreten Fall zu stellen sind. Aus Sicht der Fachverbände wird bislang die Ausgestaltung von Leistungsformen natürlich mit einzelnen Schwächen, aber durchaus sachgerecht, durch die Praxis geregelt (Bundesempfehlungen, Landesrahmenvereinbarungen, einrichtungsbezogene Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen). Die bislang vom BMAS geäußerten Vorstellungen würden zu einer „konkretistischen Überregelung“ führen, die dann in nicht wünschenswerter Weise auch auf andere Bereiche des Gesetzes ausstrahlen würde.

Bisher keine Erwähnung findet die Notwendigkeit einer Budgetassistenz. Nur dadurch wird es insbesondere Menschen mit kognitiven Einschränkungen ermöglicht, ein Persönliches Budget in Anspruch zu nehmen. Der Leistungstatbestand der „Budgetassistenz“ muss dabei jedoch nicht im Bereich der Eingliederungshilfe-neu, sondern im 1. Teil des SGB IX und damit für alle Rehabilitationsträger normiert werden.

## **VI. Leistungen zur Mobilität (S. 5 f. der Vorlage)**

### **a)**

Die Fachverbände begrüßen, dass der Leistungskatalog um den ausdrücklichen Tatbestand der „Leistung zur Mobilität“ ergänzt werden soll. Mobilität gehört zu den essentiellen Bedürfnissen eines jeden Menschen und ist Voraussetzung für eine selbstbestimmte Teilhabe am Leben.

Gerade diesbezüglich besteht in der Praxis derzeit erhebliche Rechtsunsicherheit. Beispielsweise kommt es sehr häufig zu gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Frage, ob der einzelne Leistungsberechtigte einen Anspruch auf Anschaffung und behindertengerechten Umbau eines Fahrzeuges hat.

Es ist daher dringend notwendig, diese Probleme im Reformprozess anzugehen. Dies gilt umso mehr, als die Reform der Eingliederungshilfe zu einer personenzentrierten Ausgestaltung des Systems führen und Möglichkeiten der Ambulantisierung stärken soll. Gerade dann wird es jedoch entscheidend darauf ankommen, dem Bedarf eines jeden Einzelnen nach Mobilität angemessen zu entsprechen. Bisher werden u. a. Freizeitangebote (Ausflüge) bei stationär betreuten Personen durch die Einrichtung organisiert und durchgeführt. Eine Stärkung des ambulanten Bereichs wird daher zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Mobilitätshilfen führen, die im Rahmen einer eindeutigen Regelung adäquat gewährleistet werden müssen.

### **b)**

Die Fachverbände haben nach den bisherigen Ausführungen Zweifel daran, dass das vom BMAS vorgestellte Konzept die Mobilität für Menschen mit Behinderung im erforderlichen Umfang sicherstellt.

Das BMAS schlägt eine dreistufige Prüfung vor. Leistungen der Mobilität in Form der Leistung zur Beförderung oder für ein KFZ sollen nur dann gewährt werden, wenn die Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) im Einzelfall unzumutbar ist, wobei nur die Unzumutbarkeit der Nutzung aufgrund der Art oder Schwere der Behinderung zu berücksichtigen sei. Leistungen für ein KFZ sollen darüber hinaus nur dann erbracht werden, wenn Leistungen zur Beförderung unzumutbar oder nicht wirtschaftlicher seien.

Zwar orientiert sich das BMAS damit an der Rechtsprechung des BSG, das bisher auch davon ausgeht, dass ein KFZ als Leistung der Eingliederungshilfe nur erhält, wer weder ÖPNV noch Beförderungsdienste zumutbar nutzen kann.

Hoch problematisch ist jedoch, dass die Nutzung des ÖPNV nach Vorschlag des BMAS nur dann als unzumutbar ausscheidet und damit den Zugang zu Leistungen der Mobilität als Leistung der Eingliederungshilfe eröffnet, wenn die Nutzung aufgrund der Art oder Schwere der Behinderung unzumutbar ist. Der Zugang zu den Leistungen der Eingliederungshilfe soll demnach nicht eröffnet werden, wenn – was im ländlichen Bereich leider nicht unüblich ist – der ÖPNV sehr selten fährt und damit eine angemessene soziale Teilhabe nicht sichergestellt werden kann. Menschen mit Behinderung, die bisher Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, sind von der mitunter schlechten Infrastruktur vor Ort in der Regel jedoch ungleich härter betroffen als Menschen ohne Behinderung, da ihnen Beförderungsalternativen in der

Regel nicht offenstehen. Insbesondere sind sie häufig allein aufgrund ihrer Behinderung nicht erwerbstätig und können sich daher beispielsweise kein eigenes KFZ leisten. Darüber hinaus können Menschen mit Behinderung aufgrund ihrer Behinderung in der Regel nicht wie nicht behinderte Menschen andere kostengünstige Beförderungsmöglichkeiten wie Fahrräder nutzen. Gerade vor dem Hintergrund des neuen Behinderungsbegriffs, der Behinderung als Wechselwirkung von Beeinträchtigung und verschiedener Barrieren versteht, müssen die Barrieren des Sozialraums daher auf jeden Fall bei der Anspruchsberechtigung berücksichtigt werden.

Darüber hinaus enthält die Vorlage des BMAS bisher auch noch keine konkreten Anhaltspunkte dafür, wann die Nutzung eines Beförderungsdienstes unzumutbar ist. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der viel Spielraum lässt. Von daher ist es wünschenswert, wenn entweder bereits im Gesetz oder durch Rechtsverordnung eine Konkretisierung erfolgt oder aber zumindest in der Gesetzesbegründung Anhaltspunkte aufgenommen werden, was der Gesetzgeber hierunter versteht.

Diesbezüglich kann auf die Rechtsprechung des BSG (beispielsweise B 8 SO 9/10 R) Bezug genommen werden, wonach die Behörden bzw. anschließend die Gerichte die Umstände der Freizeitaktivitäten (Häufigkeit, Entfernung, Uhrzeit, Dauer etc.) und die Modalitäten der Fahrdienste (Erreichbarkeit, Anmeldebedingungen, Fahrzeiten etc.) untersuchen müssen. Die Fachverbände weisen darauf hin, dass die Zumutbarkeit auch dann verneint werden muss, wenn der Leistungsberechtigte aufgrund seiner individuellen Lebensumstände berechtigterweise auch kurzfristigen Mobilitätsbedürfnissen nachkommen können muss und dies durch einen Fahrdienst nicht gewährleistet werden kann, weil dieser längerfristig gebucht werden muss. Selbstständigkeit und Teilhabe können nur adäquat realisiert werden, wenn dem Leistungsberechtigten ein gewisses Maß an Spontaneität zugestanden wird. Darüber hinaus muss selbstverständlich auch geprüft werden, ob der ÖPNV bzw. der Beförderungsdienst bei der im Einzelfall vorliegenden Behinderung nutzbar ist. Hierbei sind nicht nur Fragen der baulichen Barrierefreiheit zu berücksichtigen (z. B. sind in manchen Regionen E-Rollis und Scooter grundsätzlich von der Mitfahrt in Bussen aus Sicherheitsgründen ausgeschlossen), sondern es ist auch zu prüfen, ob beispielsweise Menschen wegen ihrer geistigen oder seelischen Behinderung nicht im Stande sind, den ÖPNV oder den Beförderungsdienst zu nutzen.

Diese Maßstäbe sollten auch für die Frage der Zumutbarkeit der ÖPNV-Nutzung gelten, um die oben dargestellten Probleme zu lösen.

Darüber hinaus ist fraglich, ob durch die vorgeschlagene dreistufige Prüfung die bisher umstrittene Frage, ab welcher Nutzungsintensität ein KFZ beansprucht werden kann, adäquat gelöst wird (vgl. Rspr. des BVerwG zur Notwendigkeit einer „ständigen Angewiesenheit“). Zum Teil verlangen die Gerichte bisher eine fast tägliche Nutzung des KFZ, andere lassen eine wiederkehrende, aber nicht zwingend wöchentliche Nutzung ausreichen. Die umstrittene Rechtslage führt derzeit zu zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen. Die zum Teil extrem hohen Anforderungen (fast tägliche Nutzung) führen in der Praxis dazu, dass das Bedürfnis nach Mobilität als ein Grundbaustein von Teilhabe derzeit zumindest für die Menschen mit Behinderung nicht adäquat umgesetzt wird, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.

Um eine angemessene Teilhabe durch Gewährleistung von Mobilität sicherzustellen, muss zum einen gesetzgeberisch klargestellt werden, dass ein Anspruch auf ein KFZ immer dann besteht, wenn ein Bedarf an Leistungen zur Mobilität, z. B. für den Freizeitbereich, festgestellt worden ist und dieser nicht zumutbar durch die Inanspruchnahme von ÖPNV und Beförderungsdiensten umgesetzt werden kann. Für die Zumutbarkeit müssen zwingend die dargelegten Kriterien gelten, insbesondere müssen die Beförderungsbedingungen (Anmeldezeiten und der notwendige Vorlauf, Fahrzeiten etc.) berücksichtigt werden. Wenn eine Unzumutbarkeit festgestellt wird, darf die Leistung für ein KFZ nicht von der Nutzungshäufigkeit abhängen, weil unter den dargestellten Bedingungen die Leistung für ein KFZ die einzige Maßnahme darstellt, die zur Umsetzung des Bedarfs an Mobilität geeignet ist.

c)

Darüber hinaus ist es nach Auffassung der Fachverbände nicht ausreichend, im Rahmen der „Leistung zur Mobilität“ allein zwischen der Leistung zur Beförderung (z. B. durch ein Beförderungsdienst) und der Leistung für ein KFZ zu unterscheiden. Insbesondere Menschen mit einer geistigen Behinderung benötigen Unterstützung und vor allem Übung, um zu lernen, den öffentlichen Personennahverkehr eigenständig zu nutzen. Ein derartiges Training muss deshalb Leistungsbestandteil der Eingliederungshilfe sein und deshalb als dritter Unterfall des zu schaffenden Leistungstatbestands „Leistung zur Mobilität“ normiert werden.

Darüber hinaus muss es im Rahmen eines offenen Leistungskatalogs auch möglich sein, moderne Technologien bei der Begleitung und Unterstützung im Bereich der Mobilität einzusetzen.

## **VII. Poolen von Leistungen (S. 6 der Vorlage)**

Erheblicher Kritik begegnet der Vorschlag des BMAS, eine rechtliche Grundlage zum Poolen konkret benannter Leistungen der „Sozialen Teilhabe“ zu schaffen. Das Poolen ist bisher aus dem Bereich der Pflegeversicherung bekannt, die jedoch im Gegensatz zur Eingliederungshilfe nicht dem Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung folgt, sondern als Teilkaskosystem ausgestaltet ist. Nach Auffassung der Fachverbände widerspricht eine Pflicht zum Poolen von Leistungen im Bereich der Eingliederungshilfe dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten sowie dem Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung, der elementare Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe ist.

Selbstverständlich gibt es auch im derzeitigen Recht Fallkonstellationen, in denen Menschen mit Behinderung Leistungen gemeinschaftlich in Anspruch nehmen. Dies ist heute insbesondere im Bereich stationärer Leistungen der Fall. Die Reform der Eingliederungshilfe soll jedoch gerade zu einer personenorientierten Leistungsgestaltung beitragen, die zu einer größeren Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderung beiträgt und verhindern soll, dass Menschen mit Behinderung zwangsweise bestimmte gemeinschaftliche Leistungsangebote wahrnehmen müssen. Diesem Ziel würde ein Poolen von Leistungen entgegenstehen, weshalb es abzulehnen ist.

Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass es in der Zukunft keine gemeinschaftlichen Leistungen mehr geben kann. Ob eine gemeinschaftliche Inanspruchnahme von Leistungen in Betracht

kommt, ist jedoch eine Frage des im Einzelfall bestehenden Bedarfs, der im Rahmen eines partizipativen Bedarfsermittlungsverfahrens festzustellen ist.

Auf keinen Fall darf eine gemeinschaftliche Inanspruchnahme von Leistungen zwangsweise, d. h. ohne ausdrückliche Zustimmung des Leistungsberechtigten, angeordnet werden.

Berlin, 15.09.2015