

Behindertenbeauftragter des Landes Niedersachsen
Postfach 141
30001 Hannover

Thesen zu einem Leistungsgesetz für Menschen mit Behinderung

1. Vorbemerkung

“ Wer körperlich, geistig oder seelisch behindert ist oder wem eine solche Behinderung droht, hat unabhängig von der Ursache der Behinderung ein Recht auf die Hilfe, die notwendig ist, um

1. die Behinderung abzuwenden, zu beseitigen, zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern,
2. ihm einen seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Platz in der Gemeinschaft, insbesondere im Arbeitsleben zu sichern“ (SGB1 § 10).

Die Realisierung dieses Anspruches wird in der Praxis jedoch durch verschiedene Sachverhalte erschwert:

1. Die Ansprüche, die diesem Grundsatz zur Verwirklichung verhelfen sollen, sind in einer Vielzahl nur noch schwer überschaubarer Gesetze geregelt, z. B.
 - das Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation (Rehabilitationsangleichungsgesetz - RehaAnglG),
 - das Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz - SchwbG)
 - das Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG),
 - das Gesetzliche Rentenversicherung,
 - die Gesetzliche Krankenversicherung,
 - das Kinder- und Jugendhilfegesetz,
 - das Bundesversorgungsgesetz und
 - das Bundessozialhilfegesetz.
2. All diesen Gesetzen ist gemeinsam, dass sie mehr oder weniger von einer defektorientierten Sichtweise der Behinderung ausgehen: “Behinderung ... ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht. Regelwidrig ist der Zustand, der von dem für das Lebensalter typischen abweicht“ (SchwbG § 3). Auch die Eingliederungshilfeverordnung (Verordnung nach § 47 BSHG), definiert Behinderung ausschließlich als Ergebnis bestimmter Defekte (vgl. hierzu die §§ 1, 2 und 3). Dagegen hat die Weltgesundheitsorganisation einen dreistufigen Behindertenbegriff entwickelt: impairment, disability und handicap, der weit über die Defektorientierung hinausweist.

„Stufe 1: Gesundheitsschaden (impairment)

auf körperlich-organischer, geistiger oder seelische Ebene (z. B. Lähmung oder Hirnschädigung infolge einer Verletzung),

Stufe 2: Funktionelle Einschränkung (disability)

(z. B. Einschränkung der Mobilität, der Denk- und Lernfähigkeit, der Kommunikation, der Verhaltensweisen, i.d.R. aufgrund des Gesundheitsschadens;

Stufe 3: Soziale Beeinträchtigung (handicap)

Soziale Benachteiligung in den verschiedenen Lebensbereichen (Arbeit, Beruf und Gesellschaft) als Folge des Gesundheitsschadens und/oder der funktionellen Einschränkung¹.

Dabei ist die medizinisch oder psychologisch zu diagnostizierende Funktionseinschränkung als Schädigung anzusprechen, aber nicht als Behinderung. „Erst dadurch, dass ein Mensch mit einer Schädigung auf Bedingungen und Anforderungen seiner Umwelt trifft, die ihn in Lebensvollzügen einschränken, ist er Beeinträchtigungen ausgesetzt, die ihn behindern“². Damit ist die Behinderung nicht länger ein „Unglück“, das durch soziale Leistungen ausgeglichen werden muß, sondern durch die Gesellschaft gewollte oder zumindest billigend in Kauf genommene Benachteiligung.

Die Behindertenbewegung, die dies erkannt hat, hat daraus abgeleitet, dass eine uneingeschränkte Teilhabe behinderter Menschen nur möglich ist, wenn diese mit Bürgerrechten ausgestattet werden. Diese Auseinandersetzung hat letztendlich dazu geführt, dass das Grundgesetz um ein Benachteiligungsverbot für Behinderte erweitert wurde.

„...niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ (GG Art 3).

Als eine solche Benachteiligung ist die Behinderung (handicap) im o.e. Sinne zu verstehen. Durch die gesellschaftlich bedingte Behinderung ist die Teilhabe behinderter Menschen eingeschränkt und zum Teil wird sie vollständig verhindert. Dies läßt sich beispielsweise an baulichen Barrieren aufzeigen. „Eine selbstbestimmte und weitgehend unabhängige Selbständigkeit bis ins höchste Alter, verbunden mit dem längst möglichen Verbleib im angestammten Wohn- und Wohnumfeldbereich, setzt eine lückenlose Kette eines in allen Bereichen barrierefreien Lebensraumes voraus“³. Auch die Tatsache, daß die Gebärdensprache noch nicht als eigenständige Sprache anerkannt ist, benachteiligt die gehörlosen und hörgeschädigten Menschen im alltäglichen Leben.

Damit wird deutlich, dass (gesellschaftliche) Behinderungen nur durch die Gesellschaft behoben werden können. Dazu bedarf es neben dem Abbau von Barrieren, nicht nur baulicher Art, entsprechender Nachteilsausgleiche, die auf Rechtsansprüche im Rahmen eines Leistungsgesetzes beruhen. Daraus leitet sich auch ab, dass die Förderung behinderter Menschen durch die Sozialhilfe nicht nur verfehlt ist, sondern durch die Nachrangigkeit (§ 2) dem Gedanken eines einkommenunabhängigen Leistungsgesetzes widerspricht.

In diesem Sinne wird i. F. versucht, Eckpunkte für ein Leistungsgesetz zu entwickeln. Dabei kann es sich nur um einen ersten Versuch handeln, der in der Folge von den behinderten Menschen zu diskutieren und dann weiter zu präzisieren ist.

¹ Leitfaden für Behinderte, S. 21. Hrsg.: Sozialverband Reichsbund, Bundesvorstand. Bonn, 1997

² Frehe, H.: Gesetzgebungsverfahren SGB IX – Chancen für Gleichstellungsregelungen. Redemanuskript. Bonn 1993: unveröffentlicht

³ Philippen, D.P.: Der barrierefreie Lebensraum für alle Menschen, S 14. Hrsg.: Sozialverband Reichsbund, Bundesvorstand

2. Eckpunkte

Die Grundidee des Leistungsgesetzes ist simpel. Alle Hilfen, die Menschen im Normalfall zum (Über-)Leben brauchen, werden in unserem Land durch den Rechtsstaat zur Verfügung gestellt. Sie sollten auch für Behinderte zur Verfügung stehen. Und dies aufgrund der gleichen Rechtsgrundlagen und ggf. mit der gleichen Verpflichtung zu Eigenbeteiligung, wie sie in dieser Gesellschaft üblich sind. Die darüber hinausgehende Unterstützung, die ihre Ursache in der Behinderung hat, ist in einem Leistungsgesetz zu regeln.

Frühförderung

- Die Frühförderung behinderter Menschen (§40 Abs. Nr. 2a i. V. m. § 11 Eingliederungshilfeverordnung) korrespondiert mit dem Recht jedes jungen Menschen "auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit" (§ 1 KJHG). Daher ist der Anspruch auf Frühförderung in das KJHG überzuleiten. Behinderungsbedingt entstehende Mehrkosten sind im Leistungsgesetz abzusichern.

Kindergarten

- Der Besuch behinderter Kinder im Kindergarten darf nicht länger in der Zuständigkeit der Sozialhilfe liegen (Eingliederungshilfe). Behinderte Kinder sind in erster Linie Kinder. Deshalb muß, wie bei nichtbehinderten Kindern, und zumindest bei seelisch behinderten Kindern in der Zwischenzeit auch realisiert (§ 35a KJHG), die Ausgestaltung (§ 22 KJHG) und der Anspruch auf einen Kindergartenplatz (§24 KJHG) nach den Bestimmungen des KJHG erfolgen. Dies gilt auch für die Heranziehung zu den Kosten (§§ 90 ff. KJHG). Behinderungsbedingt entstehende Mehrkosten sind im Leistungsgesetz abzusichern.

Schule

- Der Anspruch auf den Schulbesuch behinderter Kinder in Regelschulen ist in den Schulgesetzen verbindlich zu regeln. Ein Finanzierungsvorbehalt für die integrative Beschulung muß durch das Leistungsgesetz ausgeschlossen werden. Bestehende Ersatzschulen für Menschen mit Behinderung, z. B. Tagesbildungsstätten müssen zu Regelschulen weiterentwickelt werden. Behinderungsbedingt entstehende Mehrkosten im Zusammenhang mit dem Schulbesuch behinderter Menschen in Regelschulen sind im Leistungsgesetz abzusichern.

Wohnen

- Die Wohnversorgung behinderter Menschen soll zukünftig weiter normalisiert werden. Dazu ist es notwendig, den Anspruch auf Assistenz für Menschen mit Behinderung im Leistungsgesetz festzuschreiben (siehe unten). Nur dort, wo behinderte Menschen auch mit entsprechender Assistenz nicht alleine leben wollen und/oder können, sind noch Wohnheimplätze vorzuhalten. Behinderungsbedingt notwendige Mehrkosten, z. B. für Wohnungsumbauten oder die notwendige Assistenz sind im Leistungsgesetz abzusichern.

Beruf

- Die berufliche Ersteingliederung behinderter Menschen soll zukünftig ausschließlich

Aufgabe der Arbeitsverwaltung sein. Ein erwünschter Nebenaspekt ist, dass sich die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt vereinfachen läßt. Die Arbeitsverwaltung kann dann in Abstimmung mit dem behinderten Menschen entweder einen Integrationsfachdienst mit der beruflichen Eingliederung beauftragen oder, wenn es dem Wunsch des Menschen mit Behinderung entspricht, einen Werkstattplatz finanzieren.

Für die Betreuung behinderter Menschen im Arbeitsleben bleibt die Zuständigkeit bei den Hauptfürsorgestellen, die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen des SchwbG werden in das Leistungsgesetz eingearbeitet. Entstehende Mehrkosten werden durch die Anhebung der Ausgleichsabgabe aufgefangen

Diese Punkte des Leistungsgesetzes können weitgehend kostenneutral verwirklicht werden, da es im Prinzip darum geht, Zuständigkeiten neu zu ordnen und bisher durch die Träger der Sozialhilfe o.a. Träger verteilte Finanzmittel neu zu verteilen.

Neben der Neuregelung bestehender Ansprüche, muß ein Leistungsgesetz aber auch neue Schwerpunkte setzen. Dies sind insbesondere:

Neuregelung der institutionellen Förderung

- In dem Leistungsgesetz wird die institutionelle Förderung Behinderter neu geregelt. Es wird festgelegt, dass zukünftig den behinderten Menschen, anstatt institutioneller Förderung ein angemessener Barbetrag zur Verfügung gestellt wird, mit dem sie die Dienstleistung, auf die sie nach diesem Gesetz Anspruch haben, dort einkaufen können, wo sie dies wünschen. Sie können entscheiden, ob sie mit den zur Verfügung gestellten Geld (Budget) z. B. einen Platz in einer WfB, die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt mit Unterstützung eines Integrationsfachdienstes oder die Subventionierung eines ihnen auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellten Arbeitsplatzes finanzieren. Analog gilt dies auch für die ansonsten institutionell erfolgende Förderung..

Pflegeversicherung

- Behinderte Menschen werden aus der Pflegeversicherung teilweise „entlassen“. Häufig benötigen sie neben der Pflege (i. S. des Pflegeversicherungsgesetzes) Assistenz zur Unterstützung ihrer täglichen Verrichtungen. Diese sind mit den Bedingungen der Pflegeversicherung nicht zu gewährleisten, die Abgrenzung zwischen Pflege und Assistenz ist schwierig. Daher muß der Anspruch auf Assistenz in einem Leistungsgesetz geregelt werden. Die Pflegeversicherung zahlt Beträge in Höhe der üblichen Sätze für Sachleistungen an den Assistenzanbieter.

Behindertengeld

- Neben den bisher dargestellten Ansprüchen wird zum Ausgleich der gesellschaftlich bedingten Benachteiligungen allen Menschen mit Behinderung ein Behindertengeld gezahlt. Diesen Betrag erhält jeder Schwerbehinderte ab einem Grad der Behinderung von 50. Über eine Staffelung des Betrages wird man nachdenken müssen.
- Im Leistungsgesetz verpflichtet sich der Staat, bei fortbestehendem Anspruch auf Assistenz, das Behindertengeld so lange zu zahlen, bis die gesellschaftlich bedingten

Behinderungen abgebaut sind. Dahinter steckt die Überlegung, dass es sinnvoller ist, mittels eines wirksamen Antidiskriminierungsgesetzes Barrieren und Benachteiligungen abzubauen, als Behindertengeld zu bezahlen.

Schlußbemerkung

Es ist zu vermuten, dass die hier unterbreiteten Vorschläge bei den Fremdhilfeorganisationen auf Widerstand stoßen. Aber, sowohl bei der Einführung des Finalitätsprinzips im Schwerbehindertenrecht, bei der Schaffung von Werkstätten oder zuletzt das bei der Verabschiedung des Pflegeversicherungsgesetz, waren immer lanwierige und schwierige Auseinandersetzungen und Verhandlungen notwendig. Und die Zeit für ein Leistungsgesetz ist jetzt gekommen.

Seitens der Bundesregierung besteht, wenn die Koalitionsvereinbarung richtig gelesen wird, auch Diskussionsbereitschaft, denn "die von den Koalitionsparteien für die kommenden vier Jahre vereinbarte Regierungspolitik steht für (die - d. V.) Stärkung der Bürgerrechte⁴. Nichts anderes als die Stärkung der Bürgerrechte behinderter Menschen, steht hinter der Forderung nach einem einkommensunabhängigen Leistungsgesetz.

Hannover, im Mai 1999

⁴ Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/DIE GRÜNEN. Bonn 1998