

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 2/2013 –

09.01.2013

Die sozialrechtliche Bedeutung des Schwerbehindertenrechts im SGB IX – Teil II

von Prof. Dr. Felix Welti, Universität Kassel

I. Das Schwerbehindertenrecht als Teil des Sozialrechts

Das Schwerbehindertenrecht ist systematisch Teil des Sozialgesetzbuchs IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen.¹² Es kann sogar als sein harter Kern angesehen werden, weil in ihm – anders als im Teil 1 des Gesetzes – unmittelbare Ansprüche behinderter Menschen gegen Sozialleistungsträger und Private geregelt sind. Das Schwerbehindertenrecht ist in Grundbegriffe und Ziele des SGB IX eingebunden. Es dient der Selbstbestimmung und gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen und damit der Prävention, der Rehabilitation und dem Ausgleich von Behinderung.

Entscheidende Schnittstelle ist der Behinderungsbegriff, der nach § 2 SGB IX daran orientiert ist, ob eine gesundheitliche Normabweichung die Teilhabe beeinträchtigt. Die Feststellung eines Grads der Behinderung und die daran geknüpften Rechtsfolgen sind in diesem Kontext zu sehen. Daher ist fraglich, ob die enge Verknüpfung mit dem an der Entschädigung von Behinderung ausgerichteten System des sozialen Entschädigungsrechts noch zweckmäßig ist. Eine an den Zielen des SGB IX ausgerichtete Feststellung von Behinderung muss sich an der ICF – der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit – sowie an denjenigen individuellen Defiziten und Barrieren orientieren, die Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe erschweren und zugleich die Ressourcen im Blick haben, die sie ermöglichen können.

Die Begutachtung und Feststellung der Behinderung durch die Versorgungsämter ist heute noch nicht konsequent an diesen allgemeinen Zielen des SGB IX orientiert. Sie ist auch gerade nicht gesetzlich zwingend eingebunden in die koordinierte Bedarfsfeststellung und Teilhabeplanung nach dem

¹ Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 14. Juni 2012 in Frankfurt am Main auf der Tagung „Schwerbehindertenrecht: Erreichtes wahren – die Zukunft gestalten“ gehalten hat (einen Bericht über den Verlauf dieser Tagung finden Sie als Beitrag D12-2012 auf der Seite www.reha-recht.de). Dieser Vortrag wird hier in zwei Teilen veröffentlicht, der erste Teil des Vortrages wurde als Beitrag D1-2012 auf www.reha-recht.de eingestellt.

² Dieser Beitrag wurde bereits als Aufsatz in Gute Arbeit 2012/10, S. 31–34 veröffentlicht.

SGB IX. Immerhin sind nicht nur die Versorgungsämter als Rehabilitationsträger, sondern auch die formal nicht als Rehabilitationssträger ausgewiesenen Integrationsämter und Hauptfürsorgestellten Partner der insoweit relevanten Gemeinsamen Empfehlungen Begutachtung und Teilhabeplan. Damit sind sie eingebunden in die trägerübergreifenden Bemühungen, Begutachtungen möglichst nach einheitlichen Grundsätzen und mit dem Ziel nahtloser und zügiger Erbringung von Leistungen zur Teilhabe durchzuführen.

Die Gemeinsamen Empfehlungen beinhalten auch ein Bekenntnis zur International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) als dem gemeinsamen Rahmen und zu gemeinsamen Leistungszielen.

1. Teilhabeplanung: Koordination und Kooperation zurzeit nicht einheitlich

Doch kann diese Koordination und Kooperation – deren Gelingen in der Praxis höchst unterschiedlich ist und unterschiedlich beurteilt wird – nichts daran ändern, dass die Begutachtung und Feststellung der Behinderung nach dem Schwerbehindertenrecht allenfalls dann mit einer Bedarfsfeststellung für Leistungen zur Teilhabe zusammenfällt, wenn diese gleichzeitig mit der Rentenbegutachtung der Versorgungsverwaltung oder der Unfallversicherung erfolgt. Die Bedarfsfeststellung der Rehabilitationsträger Rentenversicherung, Bundesagentur, Krankenkasse, Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe erfolgt nicht nur im Regelfall je voneinander getrennt, sondern auch getrennt von der Feststellung der Behinderung nach dem Schwerbehindertenrecht. Die politischen Bemühungen um ein einheitliches Verfahren der Bedarfsfeststellung sind zwar durch das SGB IX verstärkt worden, haben aber noch nicht zu einem greifbaren Ergebnis geführt. Sowohl das SGB IX als auch das allgemeine Verfahrensrecht des SGB X ermöglichen und fordern, mehr als bisher durch Verwal-

tungsvereinbarungen ärztliche und psychologische Untersuchungen so durchzuführen, dass die Ergebnisse bei der Prüfung der Voraussetzungen mehrerer Sozialleistungen verwendet werden können und sie nach einheitlichen und vergleichbaren Grundlagen, Maßstäben und Verfahren vorgenommen und festgehalten werden. In einem solchen Verfahren wäre es systematisch nicht fernliegend, dass die Feststellungen nach dem Schwerbehindertenrecht zu einem Ankerpunkt einer gemeinsamen und kontinuierlichen Teilhabeplanung werden. Damit wäre allerdings ein neues Leitbild einer Feststellungspraxis verbunden, die noch mehr an Bedarfen und Ressourcen orientiert wäre und die damit auch dynamischer veränderbare Funktionsstörungen und insbesondere auch Kontextfaktoren berücksichtigen müsste.

2. Feststellung der Behinderung – ein neues Leitbild ist nötig

Eine solche integrierte Begutachtungs- und Feststellungspraxis, die sowohl die Feststellung des Teilhabebedarfs wie des Grads der Behinderung umfasste, wäre nach geltendem Recht möglich. Die Rehabilitationsträger und Integrationsämter könnten sich hierzu zu regionalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen und dabei auch Effizienz gewinnen. Es ist jedoch wenig wahrscheinlich, dass eine solche Reform ohne weiteren gesetzgeberischen Anstoß begonnen wird. Zu berücksichtigen ist dabei, dass wesentliche Teile davon als Recht der Verwaltungsorganisation und des Verfahrens insbesondere der Versorgungsämter, Integrationsämter und Sozialhilfeträger, aber auch der regionalen Krankenkassen und Rentenversicherungsträger, landesrechtlich zu regeln wären. Bund und Länder müssten ein solches Ziel konzertiert angehen.

Der systematische und sachliche Zusammenhang zwischen Teil 1 und 2 des SGB IX könnte auch an anderen Stellen des Geset-

zes systematisch und empirisch neu ausgelotet werden.

So könnten die Integrationsämter als Rehabilitationsträger ausgewiesen werden, womit etliche Verweise in Teil 2 auf die entsprechende Anwendbarkeit z. B. der Zuständigkeitsklärung nach § 14 SGB IX oder des Persönlichen Budgets nach § 17 SGB IX überflüssig würden. Auch könnten die Integrationsämter voll in die Zusammenarbeit bei den gemeinsamen Servicestellen eingebunden werden.

Gerade für die Aufgaben der gemeinsamen Servicestellen und der Rehabilitationsträger, welche die Teilhabe am Arbeitsleben betreffen, könnten die Integrationsämter mit ihrer regionalen Verankerung und Sachkunde stärker einbezogen werden. Sie könnten zentraler Ansprechpartner der Betriebe beim Betrieblichen Eingliederungsmanagement sein.

Voraussetzung hierfür wäre jedoch, dass die Integrationsämter in vollem Umfang den präventiven Auftrag nach § 3 SGB IX wahrnehmen könnten, also wie die Rehabilitationsträger auch zur Vermeidung von Behinderung tätig werden dürfen. Gerade im Hinblick auf das Eingliederungsmanagement, die betrieblichen Integrationsvereinbarungen und den Diskriminierungsschutz behinderter Beschäftigter zeigt sich, dass es nicht mehr sinnvoll ist, alle Instrumente des SGB IX – Teil 2 – auf anerkannte schwerbehinderte Menschen zu beschränken.

3. Schwerbehindertenrecht und soziale Entschädigung

Je stärker der systematische und inhaltliche Zusammenhang des Schwerbehindertenrechts mit dem Recht der Rehabilitation und Teilhabe herausgearbeitet wird, desto stärker wird die traditionelle Verbindung zum sozialen Entschädigungsrecht in Frage gestellt. Prävention, Rehabilitation und teilhabeorientierter Ausgleich einer Behinderung sind andere Ziele als die Entschädigung eines

Gesundheitsschadens durch eine Dauerleistung in Geld, die häufig vor allem den Lebensunterhalt anstelle der Erwerbsarbeit sichern soll. Rehabilitation, Entschädigung und Sicherung des Lebensunterhalts sind jeweils notwendige Ziele, aber sie decken sich nicht. Rehabilitation hat nach dem SGB IX wie nach den Leistungsgesetzen Vorrang vor Renten und Dauerleistungen in Geld. Insoweit kann auch gefragt werden, ob es für die überfällige rechtsstaatliche Fundierung der Grundsätze der Begutachtung und damit auch der Anerkennung als schwerbehindert ausreicht, dass diese in einer Versorgungsmedizinverordnung auf der Grundlage des Bundesversorgungsgesetzes geregelt werden. Fraglich ist, ob es angesichts der Unterschiede von Sinn und Zweck ausreicht, wenn in Teil A der Anlage zur Verordnung geschrieben wird, GdS (Grad der Schädigungsfolgen) und GdB (Grad der Behinderung) unterschieden sich „lediglich“ danach, dass die Feststellung nach dem Versorgungsrecht kausal, also an der Ursache ausgerichtet ist, während die Feststellung nach dem Schwerbehindertenrecht final, also an den Zielen, orientiert ist. Weiter heißt es, beide Begriffe hätten die Auswirkungen von Funktionsbeeinträchtigungen in allen Lebensbereichen zum Inhalt.

Welche Unterschiede für Begutachtung und Anerkennung sich aus den Funktionen von GdS und GdB ergeben, sollte diskutiert werden. Damit sollen weder Berechtigung noch Modernität des sozialen Entschädigungsrechts angezweifelt werden. In einem weiteren Sinne könnten auch Grundgedanken des sozialen Entschädigungsrechts für künftige Reformen fruchtbar gemacht werden. Wird nämlich nicht nur die besondere gesellschaftliche Verantwortung für spezifisch verursachte Gesundheitsschäden thematisiert, sondern auch die gesellschaftliche Verantwortung für Barrieren, die zu beeinträchtigter Teilhabe beitragen, bekommt jedes Behinderntenrecht zumindest teilweise den Charak-

ter einer sozialen Entschädigung für behindernde Kontextfaktoren.

II. Schwerbehindertenrecht und Teilhabe am Arbeitsleben

Ein wesentlicher Gegenstand des Schwerbehindertenrechts ist die Teilhabe am Arbeitsleben. Arbeitgeber werden durch Beschäftigungsquote, Benachteiligungsverbot und die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen in die Verantwortung genommen und zugleich bei der Erfüllung dieser Pflichten vom Integrationsamt unterstützt. Das Schwerbehindertenrecht mit dem modernen Leitbild, schwerbehinderte Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzubeziehen und soziale Probleme im jeweiligen Lebensbereich mit kooperativer Sozialpolitik anzugehen, bringt Staat und gesellschaftliche Akteure zu gemeinsamer Aktivität zusammen. Auch die Betroffenen jedenfalls auf der Ebene der betrieblichen Schwerbehindertenvertretung, der beratenden Ausschüsse beim Integrationsamt und der Bundesagentur und der Widerspruchsausschüsse zu beteiligen, ist ein weiteres Element moderner und der Behindertenrechtskonvention entsprechender Rechtsgestaltung.

Systematisch wäre es sinnvoll, das Integrationsamt für die Teilhabe am Arbeitsleben als echten Rehabilitationsträger auszuweisen und das Rangverhältnis zwischen ihm und den anderen Trägern, namentlich Rentenversicherung und Bundesagentur, präziser zu bestimmen. Die Verantwortung der Integrationsämter für die örtliche und regionale Infrastruktur der Dienste und Einrichtungen könnte, wie schon bei den Integrationsfachdiensten, genauer ausgestaltet werden. Dies sollte allerdings nicht mit einem Rückzug der Bundesagentur verbunden sein. Ein inklusives Recht des Arbeitsmarkts muss vielmehr die allgemeinen Institutionen des Arbeitsmarkts immer einbeziehen.

1. Integrationsamt als Reha-Träger?

Weiterhin wäre zu überlegen, ob und wie das Integrationsamt stärker Verantwortung für schwerbehinderte Menschen übernehmen könnte, die bisher in Werkstätten außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes stehen.

Viele Diskussionen über die Reform der Eingliederungshilfe gehen von dem Ziel aus, den Zuwachs von Werkstattbeschäftigten zu bremsen und mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu vermitteln. Hierzu mag es erforderlich sein, Anreize, wie sie mit der Mehrfachanrechnung auf Pflichtarbeitsplätze schon angelegt sind, auszuweiten. So wäre eine stärkere Staffelung der Ausgleichsabgabe nach dem GdB denkbar, die berücksichtigt, dass Menschen jeden Behinderungsgrads in den allgemeinen Arbeitsmarkt einbezogen sein sollten. Ob die gegenwärtige Höhe der Abgabe ausreicht, ihre legitimen Antriebs- und Ausgleichsfunktionen zu erfüllen, muss diskutiert werden. Dass die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen auch in der letzten Erholung des Arbeitsmarktes hoch geblieben ist, muss dabei beachtet werden. Schließlich sollte wissenschaftlich evaluiert werden, wieweit die Anerkennung als schwerbehindert nach den hergebrachten Kriterien mit der realen Gefährdung der Teilhabe am Arbeitsmarkt korreliert. Denkbar ist, dass angesichts des Wandels in der Arbeitswelt psychische Beeinträchtigungen und Lernschwierigkeiten die Teilhabe heute im Verhältnis zu körperlichen Beeinträchtigungen stärker gefährden als früher.

2. Schwerbehindertenrecht und Teilhabe am Gemeinschaftsleben

Das Schwerbehindertenrecht wird heute nur am Rande als Mittel zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft wahrgenommen.

Bei beeinträchtigter Mobilität vermittelt es die Freifahrt im öffentlichen Personenverkehr, wahlweise eine Erleichterung der Kraftfahrzeugsteuer, und das Recht, Behindertenparkplätze zu nutzen. Für sinnesbeeinträchtigte Menschen vermittelt es eine Befreiung, bald nur noch Ermäßigung, der Rundfunkgebühr. Beides sind nur zum Teil wirksame Nachteilsausgleiche, zum anderen Teil eher Entschädigung für fehlende Barrierefreiheit.

3. Gerechtigkeitslücke Pauschbeträge

Die pauschalen Steuerfreibeträge für schwerbehinderte Menschen berücksichtigen den privaten Aufwand, der zu einer gleichberechtigten Teilhabe nötig ist. Sie haben den Nachteil aller Steuerfreibeträge: Menschen ohne steuerpflichtiges Einkommen haben nichts davon. Diejenigen, die kein Einkommen und anrechenbares Vermögen haben, können Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft als Eingliederungshilfe der Sozialhilfe bekommen. Wer aber ein niedriges Erwerbs- und Familieneinkommen hat – wie viele behinderte Menschen – kann weder den Steuerfreibetrag nutzen noch Eingliederungshilfe bekommen.

Im Entwurf eines Gesetzes zur sozialen Teilhabe greift das Forum behinderter Juristinnen und Juristen diese Gerechtigkeitslücke auf und schlägt vor, die Steuerfreibeträge durch ein Teilhabegeld zu ersetzen, das nach dem Grad der Behinderung und Merkzeichen gestaffelt einen pauschalen Nachteilsausgleich zwischen 50 und 1.000 Euro gewähren soll. Als Träger ergänzender – und nicht mehr einkommens- und vermögensabhängiger – Leistungen zur sozialen Teilhabe benennt der Entwurf die Integrationsämter mit dem Ziel, Regelungen und Verwaltungskultur der Fürsorge zu überwinden. Damit wird in die Diskussion ein realistischer Entwurf eingebracht, der eine stärker am Bedarf orientierte Neuverteilung von Transferleistungen unter behinderten Men-

schen und eine realistische Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern bei gleichzeitiger Entlastung der Kommunen ermöglicht.

4. Schwerbehindertenrecht und Lebensunterhalt

Vom Ausgleich behinderungsbedingten Mehraufwands zu trennen ist die Sicherung des Lebensunterhalts für Menschen, die behinderungsbedingt kein Erwerbseinkommen erzielen können. Ein Zusammenhang zum Schwerbehindertenrecht besteht hier beim sozialen Entschädigungsrecht und Unfallversicherungsrecht.

Dagegen werden die Voraussetzungen der Erwerbsminderungsrente und Grundsicherung bei Erwerbsminderung unabhängig vom Schwerbehindertenrecht festgestellt.

Eine Ausnahme davon ist nur der Mehrbedarf für Personen mit Merkzeichen G von 17 Prozent; hierbei handelt es sich im Grunde um einen pauschalierten Nachteilsausgleich.

Ob es eine Reformoption wäre, das Rentenversicherungsrecht an die anderen Systeme anzunähern, ist zu diskutieren. Je älter behinderte Menschen sind, die eine Erwerbsminderungsrente beantragen, desto mehr wird der Bezug des geltenden Rentenrechts auf einen abstrakten Arbeitsmarkt als unrealistisch empfunden. Eine mögliche Lösung für diesen Personenkreis – bei steigendem Renteneintrittsalter – könnte es sein, die Altersrente für schwerbehinderte Menschen auszubauen und zu differenzieren. So könnte das Recht auf eine abschlagsfreie Altersrente für schwerbehinderte Menschen – möglicherweise in Abhängigkeit vom Grad der Behinderung oder von spezifischen Feststellungen zum Arbeitsmarkt – früher einsetzen als erst zwei Jahre vor dem üblichen Renteneintrittsalter.

III. Ausblick: Schwerbehindertenrecht und Inklusion

Das Schwerbehindertenrecht ist in seinen Grundgedanken modern: Es versucht Teilhabe und Einbeziehung behinderter Menschen insbesondere im Arbeitsleben im Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft zu regeln, regelt dabei angemessene Vorkehrungen, besondere Maßnahmen, Nachteilsausgleiche und Anreize. Um das Potenzial des Schwerbehindertenrechts für die Ziele der Behindertenrechtskonvention und einer modernen Behindertenpolitik voll zu nutzen, muss der systematische Zusammenhang zum Recht der Prävention, Rehabilitation und Teilhabe gestärkt werden. Dazu sind Begutachtung und Feststellung aus dem Entschädigungsrecht zu lösen, weiter an den modernen Behinderungsbegriff der ICF anzupassen und in eine umfassende Teilhabebedarfsplanung einzubinden. Die Integrationsämter könnten gerade dann wichtige

Aufgaben neu übernehmen, etwa die Unterstützung der Betriebe und Arbeitgeber beim Eingliederungsmanagement und, eine Reform des Leistungssystems vorausgesetzt, auch zur sozialen Teilhabe.

Das Schwerbehindertenrecht kann an die Erfordernisse der Zeit angepasst werden. Politisch müssen dabei Bund und Länder, Arbeitgeber und Gewerkschaften mitwirken, die effizientere Strukturen und zielgenauere Sozialleistungen gewinnen könnten. Professionell ist es an Juristen, Mediziner und Psychologen, die Methoden und Kriterien der Begutachtung und Anerkennung an einem zeitgemäßen Verständnis von Behinderung weiterzuentwickeln.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.
