

– Fachbeitrag D27-2016 –

18.07.2016

## **Kritik am Behinderungsbegriff des Bundesteilhabegesetzentwurfes<sup>1</sup>**

*Von Horst Frehe, Staatsrat Bremen*

Das „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (UN-BRK)“ hat nicht den Anspruch, einen für die Gesetze der Unterzeichnerstaaten allgemeinen und umfassenden Behinderungsbegriff zu formulieren. Vielmehr hebt die UN-BRK in der Präambel unter e) darauf ab, dass das Verständnis von Behinderung einem ständigen Wandel unterworfen ist und in den Gesellschaften auch kulturell unterschiedlich sein kann. Sie benennt Elemente eines Verständnisses von Behinderung als soziales Wechselverhältnis zwischen verschiedenen funktionellen Beeinträchtigungen behinderter Menschen und den gesellschaftlichen Reaktionen darauf sowie vorgefundenen ausgrenzenden Strukturen, die zu einer Einschränkung der Teilhabe behinderter Menschen führen können. Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) hat in seinem Entwurf für ein ‚Gesetz zur Sozialen Teilhabe‘<sup>2</sup> eine Definition der Behinderung vorgeschlagen, die nicht eine Unterscheidung zwischen behinderten und nichtbehinderten Menschen – wie im Kabinettsentwurf des Bundesteilhabegesetzes (BTHG)<sup>3</sup> – vornimmt, sondern das **Merkmal selbst definiert**. Damit lässt sich wesentlich klarer in den unterschiedlichen rechtlichen Zusammenhängen operieren.

Der Verzicht auf die Worte „volle und wirksame“ und die Beschränkung auf die gleichberechtigte Teilhabe in dem Regierungsentwurf zu einem „Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“ (Bundesteilhabegesetz – BTHG – RegE), könnte von der Rechtsprechung als Beschränkung auf die rechtliche Ungleichbehandlung oder rechtliche Einschränkung der Teilhabe verstanden werden. Dies gilt insbesondere, weil in § 1 SGB IX-RegE bei der Zielstellung des Gesetzes diese Worte in den vorherigen Referentenentwurf (BTHG-RefE) eingefügt wurden. Die Teilhabeverluste ergeben sich ja gerade bei gleichem formalem Zugang zur Gesellschaft durch die physischen, psychischen und einstellungsbedingten Barrieren in

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Fachbeitrag D27-2016 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Frehe: Kritik am Behinderungsbegriff des Bundesteilhabegesetzentwurfes; Beitrag D27-2016 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 18.07.2016.

<sup>2</sup> Abrufbar unter [http://www.teilhabe-gesetz.org/media/Ottmars\\_Dateien/140117\\_GST.pdf](http://www.teilhabe-gesetz.org/media/Ottmars_Dateien/140117_GST.pdf).

<sup>3</sup> Abrufbar unter <http://www.reha-recht.de/infotehk/beitrag/artikel/bundeskabinett-beschliesst-bundesteilhabegesetz-und-nationalen-aktionsplan-20/>. Das Bundesteilhabegesetz soll das SGB IX reformieren; die Entwurfsfassung wird im Weiteren als SGB IX-RegE zitiert.

dem gesellschaftlichen Umfeld. Die Worte „voll und wirksam“ signalisieren, dass es auf das Ergebnis ankommt, nämlich auf die Überwindung der faktischen Zugangsbarrieren, die die Teilhabe einschränken. Behinderung ist das Ergebnis eines komplexen Wirkungszusammenhangs, der auf der Grundlage von Beeinträchtigungen, Teilhabebeeinträchtigungen, Ausschlüssen und Benachteiligungen basiert. Um dieses aufzunehmen, sollte die Definition der UN-BRK vollständig übernommen werden und die Worte „volle und wirksame“ sollten nicht nur in der Zielsetzung, sondern auch beim Behinderungsbegriff in § 2 SGB IX-RegE vor der gleichberechtigten Teilhabe eingefügt werden.

In der Definition in § 2 SGB IX-RegE wird die **Unterscheidung zwischen „Behinderung“ und „Beeinträchtigung“** getroffen. Während Behinderung das Ergebnis der Einschränkung sozialer Teilhabe ist, definiert sich Beeinträchtigung über Funktionsverluste oder -einschränkungen im Verhältnis zu den allgemeinen Anforderungen in der Gesellschaft. Ziel vieler rehabilitativer Leistungen ist die Beseitigung, die Verringerung, der Ausgleich oder der bessere Umgang mit diesen Funktionseinschränkungen. Z. B. ist das Ziel von § 10 Nr. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) I und § 4 SGB IX-RegE nicht die „Behinderung“ abzuwenden, sondern die „Beeinträchtigung“ abzuwenden. Ebenso müsste es in § 13 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB IX-RegE „Beeinträchtigung“ statt „Behinderung“ heißen. Auch die Bezeichnung „Grad der Behinderung, GdB“, müsste in „Grad der Beeinträchtigung“ umbenannt werden. Diese sprachliche Ungenauigkeit und definitorische Inkonsistenz zieht sich durch den gesamten Entwurf und spiegelt ein erhebliches Verständnisdefizit wider, das mit der Unterscheidung der UN-BRK zwischen dem sozialen Behinderungsbegriff und der funktionellen Beeinträchtigung überwunden werden sollte: Der Blick auf die Teilhabebeeinträchtigung sollte vom Behinderten weg auf die ihn einschränkenden Barrieren gerichtet werden, der Blick auf die funktionellen Einschränkungen Behinderter richtet sich dagegen auf die kurative und rehabilitative Medizin, die orthopädischen Hilfsmittel sowie auf die individuelle Anpassung der unmittelbaren Umgebung. Medizinische Rehabilitation verfolgt gerade dieses Ziel, die Folgen der Beeinträchtigungen zu reduzieren, zu kompensieren oder ihren Umgang damit zu trainieren. Wenn diese Unterscheidung in dem Gesetz nicht durchgehalten wird, führt dieses zu falschen Zielbestimmungen und rechtlichen Auslegungsproblemen. Die definitorische Klarheit der UN-BRK wird damit verschenkt und weicht einem undifferenzierten Alltagsverständnis, das gerade mit der UN-BRK überwunden werden sollte.

Es bleibt unklar, welche körperliche Beeinträchtigung oder gesundheitliche Einschränkung alterstypisch sein soll. Bei der Bestimmung des GdB sind in der behördlichen und gerichtlichen Bestimmung des Grades in der Praxis keine **„alterstypischen“ Einschränkungen** ausgeschlossen worden. Behörden und Gerichte dürften große Schwierigkeiten in der Praxis bei der Bestimmung eines alterstypischen Zustandes als Vergleichsmaßstab haben, da sich Alterungsprozesse je nach beruflicher Belastung, familiären und Alltagsanforderungen, Lebenswandel, sportlicher Betätigung und Ernährung sehr unterschiedlich gestalten. Der Verzicht auf diesen Satz würde faktisch den Personenkreis nicht erweitern. Eine Ausgrenzung von Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen ist mit der UN-BRK nicht vereinbar. Gerade im Alter kommt es zu erheblichen Teilhabebeeinträchtigungen, die Diskriminierungen i. S. der UN-BRK darstel-

len. Auch im Europäischen Recht ist die Benachteiligung wegen des Alters untersagt. Die Bestimmung verletzt daher sowohl die Menschenrechte in der UN-BRK als auch das Verbot der Diskriminierung in den Richtlinien der Europäischen Union (EU)<sup>4</sup> und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta-EU) insbesondere in den Artikeln 21 und 25 EU-Charta.

Das bisherige Konzept des SGB IX beinhaltet eine **Trennung** des ersten allgemeinen Teils für **Menschen mit Behinderungen**, der die Leistungsvorschriften für das Teilhaberecht beinhaltet, und einen zweiten – künftig dritten – Teil, der im Wesentlichen die Vorschriften für **Schwerbehinderte** umfasst. Die bisherige Trennung ist insbesondere für den Schutz vor Benachteiligungen (§ 81 Abs. 2 SGB IX-alt bzw. § 164 Abs. 2 SGB IX-RegE), bei den Ansprüchen auf eine angemessene Beschäftigung (§ 81 Abs. 4 SGB IX-alt bzw. § 164 Abs. 4 SGB IX-RegE), den besonderen Pflichten öffentlicher Arbeitgeber (§ 82 SGB IX-alt bzw. § 165 SGB IX-RegE), der Prävention (§ 84 SGB IX-alt bzw. § 167 SGB IX-RegE), den Integrationsfachdiensten (Kapitel 7 §§ 109 ff. SGB IX-alt bzw. Kapitel 7 §§ 192 ff. SGB IX-RegE) und den Inklusionsprojekten (Kapitel 11 §§ 132 ff. SGB IX-alt bzw. Kapitel 11 §§ 215 ff. SGB IX-RegE) sowie bei den Leistungen der begleitenden Hilfen im Arbeitsleben (§§ 102 Abs. 2 ff. SGB IX-alt und §§ 185 Abs. 2 ff. SGB IX-RegE) des Integrationsamtes nicht mehr aufrecht zu erhalten. Der Schutz und die Leistungen sollten sich an dem Teilhabeverlust und den Schwierigkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt orientieren und nicht am GdB. Bei der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) (Kapitel 12 §§ 136 ff. SGB IX-alt bzw. Kapitel 12 §§ 219 ff. SGB IX-RegE) kommt es z. B. nicht auf die Schwerbehinderung, sondern allein auf die Beschäftigungsprobleme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt an. Vorschriften über die Frage der Beschäftigungspflicht, der Schwerbehindertenvertretung oder des Kündigungsschutzes können von einem höheren Grad der Beeinträchtigung abhängig gemacht werden. Dieses ist eine politische Entscheidung, ab wann die Arbeitgeber in die Pflicht genommen werden. Auch spricht die Verpflichtung, die Ausgleichsangebote vorrangig für die Beschäftigung Schwerbehinderter zu verwenden nicht dagegen, sie auch anderen Menschen mit Behinderungen für deren Beschäftigung zukommen zu lassen. Die begleitende Hilfe im Arbeitsleben durch die Integrationsämter sollte allen beschäftigten Behinderten zu Gute kommen. Dieses widerspricht nicht der verfassungsrechtlichen Lage.

Die Einschränkung des Personenkreises in der Eingliederungshilfe durch den Begriff „wesentliche Behinderung“ und nun durch die „**erhebliche Teilhabe einschränkung**“ in § 99 SGB IX-RegE ist weder konventionskonform noch erforderlich. Während in der Rechtsprechung Leistungsansprüche in der Eingliederungshilfe noch nie an der Wesentlichkeit gescheitert sind und diese Unterscheidung zum übrigen Recht lediglich als ein ideologisches Paradigma der Sozialhilfeträger vor sich hergetragen wird, wird die Beschränkung der Leistungen auf diejenigen, die in mindestens fünf Lebensbereichen bei ihrer Teilhabe personelle oder technische Unterstützung benötigen oder denen in drei Lebensbereichen die Aktivitäten auch mit Unterstützung die Teilhabe nicht möglich

---

<sup>4</sup> Vgl. u. a. Art. 1 der Gleichbehandlungsrahmen-Richtlinie 2000/78/EG.

ist, den Personenkreis erheblich einschränken. Dieses wird insbesondere im Bereich Sinnesbehinderter zu vielen Rechtsstreitigkeiten führen. Ein Ausschluss von Personen, die wegen ihrer Taubheit in der Kommunikation und in den interpersonellen Interaktionen und Beziehungen auf einen Gebärdensprachdolmetscher angewiesen sind, Eingliederungshilfe zu verweigern, dürfte jedem billig und vernünftig denkenden Menschen als absurd erscheinen. Ob drei weitere Lebensbereiche mit einer teilweise diffusen Bestimmung (z. B. „bedeutender Lebensbereich“) benannt werden können, um zum Personenkreis zu gehören, oder ob durch ein diskriminierendes Absprechen der Kommunikationskompetenz nur drei Bereiche vorgewiesen werden müssen, bleibt offen. Auch die Anfügung eines Satzes 4 in § 99 Abs. 1 SGB IX-RegE, dass Leistungen der Eingliederungshilfe auch für den Personenkreis erbracht werden können, der in weniger als fünf Lebensbereichen personelle oder technische Unterstützung benötigt oder dem in drei Bereichen eine solche Aktivität auch mit Unterstützung nicht möglich ist, löst das Problem nicht. Der ausgeschlossene Personenkreis bleibt auf eine Ermessensleistung angewiesen, so dass geprüft werden muss, ob für die Person grundsätzlich Leistungen erbracht werden sollen und ob ein entsprechender Bedarf besteht. Aus einer werden zwei Zugangshürden. Wenn der Personenkreis der Eingliederungshilfe nicht wesentlich gegenüber dem bisherigen Recht eingeschränkt werden soll, muss das Erfordernis einer erheblichen Teilhabeeinschränkung fallen. Offensichtlich ist den Autoren auch nicht aufgefallen, dass mit der Konkretisierung der „erheblichen Teilhabeeinschränkung“ die defizitorientierte Sichtweise von Behinderung wieder eingeführt wird. Auch ist überhaupt nicht nachvollziehbar, warum für die Eingliederungshilfeträger ein Sonderrecht geschaffen werden soll, das nicht auf den in § 2 SGB IX-RegE eingeführten Begriff abstellt. Warum soll dieser Personenkreis von Menschen mit Behinderungen, der nicht die Anforderungen des § 99 SGB IX-RegE erfüllt, von Leistungen der Bildung und der sozialen Teilhabe bei der Eingliederungshilfe ausgeschlossen werden, obwohl er in anderen Leistungsbereichen einen Anspruch hat? Es fehlt hier an einer rationalen Begründung, zumal dieser Ausschluss mit Sicherheit die Menschenrechte der UN-BRK verletzt. Auf die Einschränkung des Kreises der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe durch § 99 SGB IX-RegE ist daher zu verzichten.

Eine UN-BRK-konforme Definition der Behinderung könnte daher wie folgt lauten:

*Eine Behinderung liegt vor bei Menschen mit langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen, wenn sie in der Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft gehindert werden können. Eine Beeinträchtigung ist die Auswirkung einer gesundheitlichen Schädigung auf eine körperliche Funktion, die geistige Fähigkeit, seelische Gesundheit oder die Sinneswahrnehmung im Wechselverhältnis zu den üblichen Anforderungen.*

---

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.  
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

---