

Assises de la Grande Région
Colloque « Droit et Handicap » 4 juillet 2016

Die Annäherung der behinderten Person im deutschen Recht

Eric Marie Willibrord Fèvre*

*Étudiant au Centre Juridique Franco-Allemand de l'Université de la Sarre

Hintergründe

Das Thema Behinderung wird zwar von Europa konzertiert und steht auch in allen Teilregionen der Großregion auf der gesellschaftlichen und politischen Agenda, wird in den Mitgliedsländern aber dennoch unterschiedlich behandelt. Die Unterschiede, z. B. bei der Definition von Behinderung und den juristischen Rahmenbedingungen, stellen Bürgerinnen und Bürger unserer Grenzregion alltäglich vor Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund hat das Centre Juridique Franco-Allemand mit den Universitäten aus Lothringen, Luxemburg und das Centre d'études juridiques européennes et comparées der Universität Paris Ouest Nanterre für die Jahre 2016 bis 2020 eine Veranstaltungsreihe mit dem Titel „Recht und Behinderung“ konzipiert. Jede Veranstaltung wird in einer anderen Teilregion der Großregion stattfinden und das Thema Behinderung aus einem eigenen Blickwinkel beleuchten. Den Auftakt macht das Saarland zum Themenschwerpunkt „Recht und Behinderung – Inklusion im Bildungsbereich von der Primär- bis zur Tertiärstufe“. Als saarländischer und regionaler Akteur, den das Thema „Recht und Behinderung“ auf praktischer Ebene tangiert, findet die Auftaktveranstaltung mit den SHG-Kliniken Völklingen statt.

Übergeordnetes Ziel der Veranstaltungsreihe ist es, einen Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren der Großregion aus dem rechtlichen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bereich anzustoßen. Die Dynamik soll anschließend genutzt werden, um konkrete Instrumente zu entwickeln, um das Leben der Menschen mit Behinderung in der Großregion mittel- und langfristig zu verbessern: Angedacht ist zunächst die Vertiefung des thematischen Austausches in Expertengruppen, dann die Erstellung einer allgemeinverständlichen juristischen Dokumentation mit Übersetzungen des jeweils relevanten Rechtskorpus der Länder und schließlich die Einrichtung einer interaktiven Plattform. In diesem

Sinne könnte das gesamte Projekt Ausgangspunkt für die Schaffung einer zentralen Informationsstelle für Menschen mit Behinderung in der Großregion sein, zunächst in virtueller Form, die sich später konkretisieren könnte.

Einleitung

Jeder achte Einwohner Deutschlands ist amtlich anerkannt behindert,¹ Rousseau zufolge ist wenigstens ein weiterer Einwohner Deutschlands auf acht davon unmittelbar betroffen² und mittelbar nahezu alle Einwohner sind wenigstens in ihrer Funktion als Steuerzahler betroffen^{3,4}. Demnach kann die Bedeutung der Regelungen zugunsten von Behinderten kaum überschätzt werden. Gemäß dem Vortrag „Der Ansatz in Deutschland“ von Dr. Anne Funke, Stellvertreterin des Landesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen im Saarland, wird im Folgenden ein kleiner Überblick über einige Aspekte dieses umfassenden⁵ Themas wiedergegeben. Auf EU-Ebene gibt es zwar verhältnismäßig viele Deklarationen, Versprechen und Aktionen, diese sind aber niemals rechtlich bindend,

1 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 168 vom 11.05.2015.

2 *Rousseau*, in: *Œuvres complètes de J. J. Rousseau*, Tome deuxième, I^{re} partie (contenant *Émile*, Livres I, II, III, IV), S. 26.

3 Cf. zmd. § 1 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UStG.

4 Cf. zu noch weiteren Aspekten die die Wichtigkeit nur weiter unterstreichen den Vortrag „Der soziologische Ansatz“ des Professors Limbach-Reich am 4. Juli 2016 während des Kolloquiums.

5 Cf. nur Müller-Glöge/Preis/Schmidt, *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*; Boecken/Düwell/Diller/Hanau, *Gesamtes Arbeitsrecht*; Däubler/Bertzbach, *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*; Adomeit/Mohr, *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)*, die sich nachvollziehbar trotz tausender Seiten oder gar mehrerer Bänder (Boecken/Düwell/Diller/Hanau, *Gesamtes Arbeitsrecht*, in drei Bänder) nur auf Teilgebiete beschränken (können).

sondern eher sogenanntes „soft law“.⁶ Unmittelbar rechtlich einschlägig sind vor allem (nur) die Art.⁷ 10 u. 19 AEUV und die Art. 21 Abs. 1, Art. 26 u. 51 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta. Darüber hinaus betreibt jedoch der EuGH eine recht aggressiv zu bewertende⁸ Rechtsprechung hinsichtlich dieser Frage.⁹ Generell ist ersichtlich, dass die EU die Behinderung aber in erster Linie von dem Verbot der Diskriminierung wegen Behinderung her angeht (bemerkenswerterweise ist das in Deutschland zumindest prima facie auch der Fall, cf. Art. 3 Abs. 3 Satz 2). Die Herangehensweise der Behinderung mittels eingeräumter Sonderrechte (bspw. Anspruch auf bestimmte Sozialleistungen) bleibt nach wie vor eher Sache der Mitgliedstaaten. Innerhalb Deutschlands gehört das Behindertenrecht weitgehend der öffentlichen Fürsorge und damit genießt diesbezüglich v.a. der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Dies heißt, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung in einem solchen Falle nur haben, soweit und solange der Bund nicht mit Hilfe eines Gesetzes von seiner Gesetzgebungszuständigkeit gebraucht gemacht hat (cf. Art. 72 Abs. 1). Der Bund hat aber seine Zuständigkeit in diesem Bereich recht erschöpfend ausgestaltet. Lediglich in Sachen insb. der Kultur, sozialer Zusammenarbeit, Bildung und Schule, Krankenhausplanung-

6 Für Akte von internationalen Organisationen oder Erklärungen von Staatenkonferenzen, die sich oftmals in einer Grauzone zwischen bloßer politischer Absichtserklärung und verbindlicher Festlegung befinden, hat sich der Begriff des „soft law“ eingebürgert, cf. *Graf Vitzthum*, in: *Graf Vitzthum/Proelß*, Völkerrecht. 1. Abschnitt Rn. 14; *Dorf*, Völkerrecht, Kapitel 3 Rn. 99; *Herdegen*, Völkerrecht, § 20 Rn. 4.

7 Nicht näher bezeichnete Art. sind solche des GG.

8 So u.a. Herr Professor Boujeka am 4. Juli 2016 während des Kolloquiums in seinem Vortrag „Der europäische Rahmen“.

9 Cf. nur EuGH (Große Kammer), 11.07.2006 – C-13/05, *Sonia Chacón Navas gegen Eurest Colectividades SA*; EuGH (Große Kammer), 17.07.2008 – C-303/06, *S. Coleman gegen Attridge Law und Steve Law*; EuGH, 11.04.2013 – C-335/11 u. C-337/11, *Ring und Skouboe Werge*.

und -verwaltung, Polizeiarbeit- und -verwaltung sowie der generellen medizinischen und psychologischen Versorgung liegt die Gesetzgebungskompetenz bei jedem einzelnen Bundesland (cf. Art. 70). Die aus diesen Ausnahmen und v.a. sich wegen des Grundsatzes der Ausführung des Bundesrechts durch die Länder (cf. Art. 30) sich ergebende Problematik liegt auf der Hand: Es entstehen große Diskrepanzen in der Rechtslage und Versorgung, welche das Leben von Beeinträchtigten und Behinderten je nach Land erheblich erleichtern oder verschlimmern. Auch wegen der gegenwärtigen neoliberalen Ausrichtung der Länderbudgets, cf. der Länderfinanzausgleich, können die Unterschiede gravierend sein (Bsp.: Bayern und Berlin, reiches und armes Bundesland im Vergleich)¹⁰. Dieser Nachteil des Föderalismus verhindert eine Vereinheitlichung der Gesetzeslage und wirkt sich beispielsweise auch auf Inklusionsschulen aus.^{11, 12} 1994 wird das grundsätzliche Diskriminierungsverbot ausgeweitet. 1999 gibt es den Slogan „Weg von der Fürsorge, hin zur Teilnahme“, die Forderung eines selbstbestimmteren Lebens für Beeinträchtigte und Behinderte. Die erforderliche Konkretisierung der vorgegebenen sozialrechtlichen Generalklauseln¹³ (insb. Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1, cf. aber auch Art. 22 u. 25 Nr. 1 AEMR) wird tatsächlich durch das

10 Cf. dazu *Hentze*, Länderfinanzausgleich: Eine Bewertung aktueller Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finzen.

11 Cf. schon zu Unterschieden bezüglich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Schulwesen zwischen die Nachbarbundesländern Saarland und Rheinland-Pfalz die Beiträge für das Kolloquium am 4. Juli 2016, einerseits den der Landesbeauftragten für Inklusion in Schulen und Kindertageseinrichtungen im Saarland, Frau Sastges-Schank (betitelt: „Umsetzung der Inklusion an saarländischen Schulen“), und andererseits den des Landesbeauftragten für die Belange behinderter Menschen in Rheinland-Pfalz, Rösch (mit der Überschrift „Inklusive Bildung in Rheinland-Pfalz“ versehen).

12 Cf. zur Inklusion von Menschen mit Behinderung generell, *B/G/S/S*, Inklusion von Menschen mit Behinderung, S. 3 ff.

SGB vorgenommen (cf. §¹⁴ 1 Abs. 1 Satz 1 SGB I). Für die Behinderung ist hauptsächlich das SGB IX („Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“) einschlägig (zur ratio legis, cf. ausdrücklich § 4 Abs. 1), wobei seit 2002 auch das BGG genannt werden muss. Ergo werden wir in einem ersten Teil den Begriff und die Anerkennung der Behinderung erörtern, bevor wir in einem zweiten Teil uns dem Spezialfall der Schwerbehinderung und der aktuellen Reformvorhaben des Gesetzgebers aufgrund der kürzlich ratifizierten UN-Behindertenrechtskonvention widmen werden.

I.) Begriff und Anerkennung der Behinderung

Was überhaupt genau unter Behinderung zu verstehen ist, ist keineswegs evident¹⁵ und wird ausgeführt werden müssen. Liegt eine Behinderung objektiv vor, heißt das noch nicht, dass Leistungen od. dgl. ohne Weiteres erfolgen werden. In Deutschland gilt nämlich der Grundsatz „keine Leistung ohne Antrag“.¹⁶

13 Gesetzliche Vorschrift, die einer Rechtsordnung helfen soll, ihre Grundwertungen zu verteidigen, cf. *Armbrüster*, in: MüKo-BGB, § 138 Rn. 1; *Musielak/Hau*, EK BGB, Rn. 18; *Ellenberger*, in: Palandt, § 138 Rn. 1.

14 Nicht näher bezeichnete §§ sind solche des SGB IX.

15 Cf. z. B. das Nachbarland Luxemburg, wo der Gesetzgeber diesen Begriff nicht legal definiert hat; zu der für die Praxis entwickelte Definition, cf. den Vortrag des Rechtsanwalts Moyse „Der Ansatz in Luxemburg“ am 4. Juli 2016 während des Kolloquiums.

16 *Padé*, in: jurisPK-SGB V, § 37 Rn. 79; cf. aber auch schon § 16 Abs. 1 Satz 1 SGB I u. § 19 Satz 1 SGB IV.

A) **Begriff der Behinderung**

1) Gesetzliche Definition

In Deutschland hat sich der Gesetzgeber für eine Definition entschieden.¹⁷ Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 sind Menschen behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist. Menschen sind von Behinderung bedroht, wenn die o.g. Beeinträchtigung zu erwarten ist (cf. § 2 Abs. 1 Satz 2). Diese Definition stellt die traditionelle Sichtweise dar, was Behinderung sein soll; vornehmlich wird demnach auf die Defizite abgestellt. Dies ist keineswegs evident, die Weltgesundheitsorganisation sieht dies beispielsweise anders und stellt vielmehr den zweiten Teil der Definition in den Vordergrund, die Einschränkung an der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft.¹⁸ Nichtsdestotrotz bleibt in Deutschland lediglich für die Folgen, d.h. für die Erfolgsaussichten von Ansprüchen wegen Behinderung, wichtig, wie stark die Beeinträchtigung im konkreten Fall ist (cf. i.d.S. ausdrücklich § 112 Abs. 1 SGB III: „Für behinderte Menschen können Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben erbracht werden, um ihre Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und ihre Teilhabe am Arbeitsleben zu sichern, soweit Art oder Schwere der Behinderung dies erfordern“ od. auch § 53 Abs. 1 Satz 1 SGB XII; „Personen, die durch eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 des Neunten Buches wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind, erhalten Leistungen der Eingliede-

17 Eine durch den Gesetzgeber festgelegte Definition wird auch Legaldefinition genannt, cf. *Musielak/Hau*, GK BGB § 1 Fn. 12; *Schmidt*, BGB Allgemeiner Teil, Rn. 25.

18 World Health Organization, International Classification of Functioning, Disability and Health, u. a. S. 11.

rungshilfe, wenn...“), aber nicht für das Vorliegen einer Behinderung an sich. Tatsächlich wirken sich Unterschiede zwischen beide Definitionen nur gering aus, denn ein gewichtiges Defizit wird sich üblicherweise auch gewichtig an der Teilhabemöglichkeit am gesellschaftlichen Leben auswirken.¹⁹ Es sollte aber nicht übereilig aus einer Behinderung gefolgert werden, dass die Arbeitsfähigkeit ebenfalls sinkt. Mithilfe geeigneter Maßnahmen kann die Arbeitsfähigkeit beibehalten werden.²⁰

2) Abgrenzung zur Krankheit

Behinderung sollte von Krankheit unterschieden werden,²¹ insbesondere deshalb, weil eine Definition von Krankheit in Deutschland fehlt²² und entscheidungsbedürftig ist, wer in welchem Falle für welche Leistungen zuständig ist. (Juristische)²³ Krankheit ist nach heutiger (ständiger) Rechtsprechung und h. M. ein regelwidriger Zustand des Körpers, des Geistes oder der Seele, der medizinische Intervention erforderlich macht mit dem Ziel, Schmerzen oder andere Beeinträchtigungen zu verhindern, zu beheben oder zu lindern.²⁴ Hiernach wird der dezisive Unterschied schon deutlich. Der Zustand von Behinde-

19 Cf. *Eissing*, Behindertenrecht, S. 34, unter Hinweis auf die Konkretisierung des Gesetzgebers seiner Definition in der im Kontext der §§ 53 ff. SGB XII (insb. § 60 SGB XII) erlassenen Eingliederungshilfe-Verordnung.

20 Cf. z. B. Herrn Professor (em.) Mercier, der trotz Blindheit beim Kolloquium am 4. Juli 2016 seinen Vortrag („Der Ansatz in Belgien“) erfolgreich halten konnte.

21 *Preis*, Arbeitsrecht, S. 466 (a.E.).

22 Der Gesetzgeber hat bewusst auf eine Legaldefinition verzichtet, weil er gemeint hat, der Inhalt der Krankheit ändere sich ständig, cf. BT-Drucks. 11/2237, S. 170 (r. Sp.).

23 Cf. zum medizinischen Begriff *Dörner*, in: D/L/W/B/H, Handbuch des Fachanwalts Arbeitsrecht, Rn. 1878 ff.; *Schliemann*, in: Henssler/Willemsen/Kalb, Arbeitsrecht Kommentar, EFZG § 3 Rn. 34.

zung ist mit Blick auf seine Auswirkungen weitergehender als das Kranksein weil er eine Funktionsstörung meint, welche die Teilhabe am sozialen Leben in der Gesellschaft auf unabsehbar lange Zeit beeinträchtigt oder verhindert.²⁵ Allerdings können z. B. chronische Erkrankungen (u.a. wegen ihrer Dauerwirkung) zu Behinderungen erstarken. Statistisch gesehen werden die allermeisten Behinderungen sogar eben wegen Krankheit verursacht.²⁶ Angeborene Behinderungen sind sehr selten.²⁷

3) Der Fall der Schwerbehinderung

Die Behinderung kann von Natur aus unterschiedlich sein – etwa Blindheit gem. § 1 Nr. 4 Var. 1 BSHG§47V oder Stummheit gem. § 1 Nr. 6 Var. 1 BSHG§47V –, aber auch in ihrer Schwere gem. § 2 Abs. 2. Das Schwerbehindertenrecht umfasst alle rechtlichen Regeln, die die Rechtsverhältnisse von Schwerbehinderten in Deutschland betreffen. Rechtsgrundlage ist seit dem 1. Juli 2001 der zweite Teil des SGB IX, in dem „Besondere Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen“ enthalten sind. Nicht zum Schwerbehindertenrecht gezählt werden die Regeln nach dem Bundesversorgungsgesetz über die Versorgung von Personen, die durch militärische oder militärähnliche Dienstverrichtungen gesundheitliche Schädigungen erlitten haben. Schwerbehinderte Menschen stehen in vielfacher Hinsicht unter einem

24 BSGE 35, 10, 12; 39, 167, 168; 59, 119, 121; *Wagner*, in: Krauskopf, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, SGB V § 27 Rn. 5; *Becker/Kingreen*, in: Becker/Kingreen, SGB V, § 11 Rn. 13; *Kraftberger*, in: LPK-SGB V, § 27 Rn. 10; *Prehn*, in: NK-Gesundheitsrecht, SGB V § 27 Rn. 17.

25 *Eissing*, Behindertenrecht, S. 31.

26 Cf. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 266 vom 29.07.2014, „Mit 85 % wurde der überwiegende Teil der Behinderungen durch eine Krankheit verursacht“.

27 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 266 vom 29.07.2014, „4 %“.

besonderen rechtlichen Schutz und können eine Reihe von Nachteil ausgleichen in Anspruch nehmen. Menschen gelten als schwerbehindert, wenn bei ihnen in Sonderheit ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 vorliegt. Der Grad der Behinderung wird durch ein Feststellungsverfahren gem. § 69 ermittelt. Ein hoher Grad der Behinderung heißt nicht per se, dass die Person weniger arbeitsfähig ist (cf. i.d.S. schon S. 5 a.E.). Mithilfe eines für sie geeigneten Arbeitsplatzes kann sie durchaus dieselbe Leistung erbringen wie jemand, der nicht unter dieser Behinderung leidet.

4) Gleichgestellte behinderte Menschen

Manche behinderte Personen sind zwar grundsätzlich nicht schwerbehindert gem. § 2 Abs. 2, ihnen kann aber nicht effizient geholfen werden, wenn sie nicht manche Rechte ausüben dürfen, die nur den Schwerbehinderten vorbehalten sind. Für solche Fälle hat der Gesetzgeber § 2 Abs. 3 geschaffen, wonach Behinderte sich unter strengen Voraussetzungen auch mit einem Grad der Behinderung von weniger als 50 dieselben Rechte in Anspruch nehmen können.

B) Anerkennung der Behinderung²⁸

1) Vorprüfung

Liegt objektiv eine Behinderung vor, so muss der Betroffene erst noch formell mittels Anträgen den Staat um Hilfe bitten, bevor dieser ihm dann auch hilft (cf. § 2 Abs. 1 Satz 2 SGB I).²⁹ Präzisiert werden sollte, dass die betroffene Person stets in Deutschland entweder ihren Wohnsitz oder zumindest ihren Arbeitsplatz haben muss. Der Antrag muss beschieden werden. Welcher Leistungsträger zuständig ist, hängt

28 Cf. zum Verhältnis mit den Menschenrechte *Wohlgensinger*, Behinderung und Menschenrechte: Ein Verhältnis auf dem Prüfstand, S. 14 ff.

davon ab, welche Leistung konkret beantragt wird. Gemäß dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit von Sozialleistungen³⁰ wird die zuständige Stelle daraufhin zunächst prüfen, ob die Bewilligung der begehrten Leistung gegenüber dem durch die Behinderung bedingten Nachteil mit hinreichender Wahrscheinlichkeit wird überhaupt Abhilfe schaffen können. Bei einem negativen Ergebnis wird der Antrag abgelehnt.

2) Leistungen i.e.S.

Sozialleistungen können nach Dienst-, Sach- und Geldleistungen unterschieden werden (cf. § 11 Satz 1 SGB I). Dienstleistungen sind z.B. die Aufklärung und Beratung von Leistungsempfängern über ihre Rechte und Pflichten; die Erteilung von Auskunft (cf. §§ 13 ff. SGB I); die Krankenbehandlung i.S.d. § 27 SGB V; Pflegeleistungen gem. § 28 SGB XI; die Vermittlung in Arbeit gem. § 35 SGB III; die Hilfe zur Erziehung nach § 27 SGB VIII. Sachleistungen sind z.B. (cf. §§ 32 f. SGB V u. § 31) Brillen, Rollstuhl, Prothesen, Arbeitszeug (§ 33 Abs. 7 Nr. 2), Wohnungsmobiliar (§ 27 SGB XII). Geldleistungen sind z.B. gem. § 117 i.V.m. §§ 127 ff. SGB das Arbeitslosengeld; gem. §§ 14, 19 SGB II die Leistungen zur Grundsicherung; gem. § 44 SGB V das Krankengeld und gem. § 104 SGB III das Ausbildungsgeld. Die Leistungsträger haben kraft Gesetzes darauf hinzuwirken (cf. § 17 Abs. 1 SGB I), dass jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise umfassend und zügig erhält, die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen, der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird, insbe-

29 Wegen dieser strengen Erfordernis von Anträgen, wodurch die betroffene Person stets selbst entscheidet ob und inwiefern ihr überhaupt geholfen werden soll, kann man sagen, dass sie, ebenso wie im Nachbarland Frankreich (cf. dazu den Vortrag „Der Ansatz in Frankreich“ von Frau Professorin Mugnier-Renard während des Kolloquiums am 4. Juli 2016), im Mittelpunkt aller Verfahren steht.

30 *Roters*, in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, SGB V § 12 Rn. 3; cf. auch § 8 Abs. 1.

sondere durch Verwendung allgemein verständlicher Antragsvordrucke und dass ihre Verwaltungs- und Dienstgebäude frei von Zugangs- und Kommunikationsbarrieren sind und Sozialleistungen in barrierefreien Räumen und Anlagen (barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind, cf. § 4 BGG) ausgeführt werden.

a) Leistungen für alle

Behinderte Personen verlieren keineswegs die generellen Ansprüche (wie z. B. auf Arbeitslosengeld gem. § 117 Abs. 1 SGB III), sondern vielmehr kommen Ansprüche hinzu, vornehmlich aus dem SGB IX. Gem. § 40 Abs. 1 SGB I entstehen Ansprüche auf Sozialleistungen, sobald ihre im Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes bestimmten Voraussetzungen vorliegen.

b) Leistungen speziell für durch einer Behinderung geplagte Person

aa) SGB IX

Die verschiedenen möglichen Leistungen des SGB IX können grundsätzlich unterschieden werden zwischen den Kategorien gesundheitliche (§§ 26 ff.), berufliche (§§ 33 ff.) und soziale (§§ 55 ff.) Rehabilitation. In Ermangelung einer gesetzlichen Definition für den Terminus „Rehabilitation“ beinhaltet § 9 Abs. 1 SGB VI eine umfangreiche Begriffsbestimmung, wonach Rehabilitation hier die Wiederbefähigung einer behinderten Person durch geeignete Maßnahmen bzw. Unterstützungsleistungen bedeutet. Sind mehrere Leistungen verschiedener Leistungsgruppen oder mehrerer Rehabilitationsträger erforderlich, werden die beteiligten Rehabilitationsträger miteinander und in Abstimmung mit den Leistungsberechtigten die nach seinem individuellen Bedarf voraussichtlich erforderlichen Leistungen funktionsbezo-

gen feststellen und schriftlich so zusammenstellen müssen, dass diese nahtlos ineinander greifen (cf. § 10 Abs. 1 Satz 1).

bb) Außerhalb des SGB IX

Leistungen speziell für Behinderte gibt es auch außerhalb des SGB IX, zu nennen wäre beispielsweise § 43 SGB VI, wonach ein Anspruch auf Rente schon vor der Regelaltersgrenze wegen teilweiser bzw. voller Erwerbsminderung bei entsprechender Behinderung bestehen kann (cf. in diesem Rahmen die Legaldefinition des § 8 Abs. 2 bezüglich der Erwerbsfähigkeit). Die Rentenversicherung hat in einem solchen Falle auch Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie ergänzende Leistungen zu erbringen, um den Auswirkungen der Behinderung entgegenzuwirken oder diese zu überwinden und dadurch die Beeinträchtigungen der Erwerbsfähigkeit des Versicherten bzw. sein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verhindern oder ihn möglichst dauerhaft wieder einzugliedern (cf. § 9 Abs. 1 Satz 1 SGB VI). § 1 Abs. 2 Nr. 5 SGB II könnte in diesem Kontext auch genannt werden, wonach die Leistungen der Grundsicherung („Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“, cf. § 1 Abs. 1 SGB I) insbesondere darauf auszurichten sind, dass behindertenspezifische Nachteile überwunden werden. Schließlich ist auf § 14 Abs. 1 SGB XI hinzuweisen, wonach als möglicher Grund einer Pflegebedürftigkeit die (körperliche, geistige oder seelische) Behinderung ausdrücklich genannt wird.

Jetzt, da wir einen kurzen Überblick über der Definition und Anerkennung von Behinderung gewonnen haben, werden wir uns nun dem Fall der schwerbehinderten Menschen und der aktuellen Gesetzesvorhaben weihen.

II. Schwerbehinderte Menschen und aktuelle Gesetzesvorhaben

Schwerbehinderte haben es in aller Regel auch schwerer im Leben. Daher hat der Gesetzgeber dafür gesorgt, dass sie zu dem schon gewährten Sonderrechtsstatus des Behinderten weitere notwendig gewordene Rechte genießen können. Wie stets ist erst ein Antrag des Schwerbehinderten hinsichtlich der Feststellung der Behinderung und des Grades der Behinderung erforderlich.³¹ Zuletzt wurde vor recht kurzer Zeit (13. Dezember 2006) durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen ein Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verabschiedet, welches am 3. Mai 2008 in Kraft getreten ist und von Deutschland am 24. Februar 2009 ratifiziert wurde. Deutschland hat sich seitdem bemüht, seine innerstaatlichen Regelungen dahingehend zu reformieren.

A) Anerkennung und Nachteilsausgleich für Schwerbehinderte

Zurzeit gibt es circa 7,5 Millionen Menschen in Deutschland, die von einer Schwerbehinderung betroffen sind.³² Die zusätzlichen Leistungen befinden sich v.a. im Bereich der Arbeit.^{33, 34} Zudem haben sie einen Anspruch auf einen Schwerbehindertenausweis.

31 Cf. *Kossens*, in: K/M/S/W, Grundzüge des neuen Behindertenrechts, Rn. 329.

32 Cf. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 266 vom 29.07.2014.

33 Cf. für die Notwendigkeit Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 168 vom 11.05.2015.

34 Zur beruflichen Integration behinderter Menschen im Saarland, cf. *Huber/Breit*, Berufliche Integration behinderter Menschen im Saarland, AK-Beiträge 1/98, 3 ff.

1) Arbeitsmarkt

Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt wird schwerbehinderten Personen besonders geholfen. Im Folgenden sollen bei weitem nicht abschließend (cf. § 71 Abs. 1 Satz 1 zur Pflicht von Arbeitgebern u.U. schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen und § 102 Abs. 4 zur Pflicht des Integrationsamtes, u.U. die Beschäftigungskosten einer für den Schwerbehinderten notwendigen Arbeitsassistenz zu übernehmen) einige Regelungen zugunsten von Schwerbehinderten genannt werden.

a) Das Integrationsamt

Das Integrationsamt (§ 101 Abs. 1 Nr. 1) hat u.a. die Aufgabe mithilfe besonders geschulten Personals mit Fachkenntnissen des Schwerbehindertenrechts (cf. § 102 Abs. 1 Satz 2) eine begleitende Hilfe im Arbeitsleben vorzunehmen (in enger Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit und den übrigen Rehabilitationsträger, cf. § 102 Abs. 2 Satz 1), den Kündigungsschutz anzuwenden und aus den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln Geldleistungen entweder an schwerbehinderte Menschen direkt in besonderen Lebenslagen oder an Arbeitgeber zur behinderungsgerechten Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu erbringen (cf. § 102 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 1 lit. f, Nr. 2 lit. a).

b) Die Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (§ 101 Abs. 1 Nr. 2) hat u.a. die Aufgabe, die Berufsberatung, Ausbildungsvermittlung und Arbeitsvermittlung schwerbehinderter Menschen einschließlich der Vermittlung von in Werkstätten für behinderte Menschen Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durchzuführen, die Arbeitgeber bei der Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen mit schwerbehinderten Menschen zu beraten, die besondere Förderung schwerbehinderter Menschen i.R.v. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu beachten und ge-

nerell die Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (cf. § 104 Abs. 1 Nr. 1 bis 4). Die Zuständigkeit der betroffenen Agentur für Arbeit regelt § 2 Abs. 1 Nr. 1 SGB III i.V.m. § 19 Abs. 1 SGB I.

c) Der Integrationsfachdienst

Der Integrationsfachdienst (§ 109 Abs. 1) hat u.a. die Aufgabe, die Fähigkeiten der zugewiesenen schwerbehinderten Menschen zu bewerten und einzuschätzen und dabei ein individuelles Fähigkeits-, Leistungs- und Interessenprofil zur Vorbereitung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in enger Kooperation mit den schwerbehinderten Menschen, dem Auftraggeber und der abgebenden Einrichtung der schulischen oder beruflichen Bildung oder Rehabilitation zu erarbeiten, geeignete Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erschließen, sie auf die vorgesehenen Arbeitsplätze vorbereiten und sie solange wie erforderlich, dort zu begleiten (cf. § 110 Abs. 2 Nr. 1, 3 u. 4).

d) Integrationsbetriebe

Öffentliche Arbeitgeber können mittels Integrationsbetrieben (§ 132 Abs. 1 Halbsatz 1 Var. 3) schwerbehinderte Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigen, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf Grund von Art oder Schwere der Behinderung oder wegen sonstiger Umstände voraussichtlich trotz Ausschöpfens aller Fördermöglichkeiten und des Einsatzes von Integrationsfachdiensten auf besondere Schwierigkeiten stößt (cf. § 132 Abs. 1).

2) Ausweis

Auf Antrag hat die zuständige Behörde einen Ausweis über die Eigenschaft als schwerbehinderter Mensch auszustellen (cf. § 69 Abs. 5).

Der Ausweis ist prinzipiell befristet auszustellen (cf. dazu § 6 Schw-bAwV). Der Ausweis ist bundesweit gültig. Pläne für eine zusätzliche Ausweitung auf EU-Ebene sind bis zum heutigen Tag gescheitert. Dass die Aussage auf dem Ausweis nun aber auch auf Englisch geschrieben steht, hat eine nicht zu unterschätzende Relevanz für Schwerbehinderte sobald sie ins Ausland geraten, insbesondere im EU-Ausland.³⁵

B) Voraussichtlich zeitnahe Auswirkungen der UN Konvention auf das deutsche Behindertenrecht

1) Bundesteilhabegesetz

Das Bundesteilhabegesetz soll im Licht der UN-Behinderten-rechtskonvention³⁶ das deutsche Recht entwickeln und in fine die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen verbessern. Der Entwurf wurde schon im Bundeskabinett gebilligt. Geplant ist ein großer Wurf, der möglichst schon 2017 in Kraft treten soll.

a) Ziel des Bundes

Gemäß der Abschlusssitzung der Arbeitsgruppe zum Bundesteilhabegesetz im BMAS mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden, Bund, Ländern und Kommunen³⁷ soll zum Ersten dem neuen gesellschaftlichen Verständnis von einer inklusiven Gesellschaft im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention Rechnung getragen werden, zum Zweiten die Selbstbestimmung und individuelle Lebensplanung

35 Cf. dazu den Einführungsvortrag für den 1. Teil des Kolloquiums am 4. Juli 2016 („Unterschiedliche Ansätze zu Definition von Behinderung“) des Landesbeauftragten für die Belange behinderter Menschen in Rheinland-Pfalz Rösch, (namentlich bezüglich der Vereinigten Staaten von Amerika).

36 Cf. schon die Überschrift des Aktionsplanes „Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK“, 28. Juni 2016.

37 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Der neue Flyer zum Bundesteilhabegesetz, Juli 2015.

dem gewandelten Rollenverständnis von Menschen mit Behinderung entsprechend vollumfänglich unterstützt werden, zum Dritten die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht entwickelt werden, in dessen Mittelpunkt der Mensch mit seinen behinderungsspezifischen Bedarfen stehen wird, zum Vierten die vorgelagerten Systeme und die mit der Eingliederungshilfe verbundenen Systeme sowie ihre Zusammenarbeit verbessert werden, zum Fünften die Koordinierung der Rehabilitationsträger verbessert werden – dazu wird eine Weiterentwicklung des SGB IX angestrebt, die Leistungen sollen für den Bürger wie aus einer Hand erbracht werden –, zum Sechsten die Eingliederungshilfe als bedarfsdeckendes Leistungssystem strukturell in eine „Eingliederungshilfe neu“ (Arbeitstitel) weiterentwickelt werden und zuletzt die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so geregelt werden, dass daraus keine neue Ausgabendynamik entsteht.

b) Aktuelle Kritik

Zurzeit warten viele Betroffene und Behindertenverbände noch ab, wie sich der Entwurf noch weiterentwickeln wird. Die Kommunen befürchten, dass sie eine höhere finanzielle Belastung werden tragen müssen. Folglich werden die Debatten im Bundestag gespannt abgewartet.

2) Angestrebte Reform des Bundesbehindertengleichstellungsgesetzes

Die Reform des Bundesbehindertengleichstellungsgesetzes soll u.a. das BGG an die UN-BRK anpassen³⁸ und zugleich das BGG an den neuen Bedürfnissen der betroffenen Bürger aktualisieren³⁹.

38 Cf. 1. Ziel (ganz links) der Grafik „Behindertengleichstellungsgesetz“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 2016.

39 Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung spricht von „Weiterentwicklung des Behindertenrechts“, cf. schon die Überschrift (BT-Drucks. 18/7824, S. 1).

a) Ziel des Bundes

„Die Weiterentwicklung des seit 2002 bestehenden Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) regelt u.a. Fragen der Barrierefreiheit in den Bereichen Bau, Infrastruktur und die Verwendung der Gebärdensprache sowie der Leichten Sprache. Ziel der Reform des BGG ist unter anderem, immer noch bestehende bauliche Barrieren in Bundesgebäuden abzubauen und damit die Lage für Menschen mit Behinderungen Schritt für Schritt barrierefreier gestalten. Dies ist ein wichtiger Baustein hin zu mehr Inklusion.

Das bislang geltende BGG wurde unter Berücksichtigung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) weiterentwickelt. Der Behinderungsbegriff und das Benachteiligungsverbot für Träger öffentlicher Gewalt werden daran angepasst. Angemessene Vorkehrungen im Sinne der UN-BRK werden ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen.

Ein wichtiger Schritt ist die Novelle insbesondere in Richtung mehr Barrierefreiheit im öffentlichen Bereich. Entsprechend enthält der Gesetzentwurf eine Reihe von Regelungen zur Verbesserung der Barrierefreiheit des Bundes, z.B. seiner Bestandsbauten und im Bereich Informationstechnik.

Um sprachliche Barrieren für Menschen mit Lern- und geistigen sowie seelischen Behinderungen abzubauen wird die Leichte Sprache im BGG und im Sozialgesetzbuch verankert. Künftig sollen Behörden damit noch mehr Informationen in Leichter Sprache zur Verfügung stellen. Bereits ab 2018 sollen Bescheide - je nach Bedarf - auch kostenfrei in Leichter Sprache erläutert werden. Gerade im Sozialverfahren ist dies wichtig für Menschen mit Behinderungen.

Mit dem BGG wird eine Bundesfachstelle für Barrierefreiheit errichtet. Sie soll vor allem Behörden zur Umsetzung des BGG beraten und unterstützen. Darüber hinaus kann sie auch Wirtschaft, Verbände und

Zivilgesellschaft beraten - zum Beispiel bei Zielvereinbarungen zur Erreichung oder Verbesserung von Barrierefreiheit. Organisatorisch wird die Fachstelle bei der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See angesiedelt.

In Streitfällen können sich Menschen mit Behinderungen in Zukunft an eine, bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen eingerichtete, Schlichtungsstelle wenden. Damit wird im BGG eine außergerichtliche und rasche Streitbeilegung für Menschen mit Behinderungen und Verbände, die nach dem BGG anerkannt sind, ermöglicht.

Nicht zuletzt sieht das BGG eine stärkere Förderung der Partizipation von Verbänden von Menschen mit Behinderungen vor. Ziel ist es, insbesondere Selbstvertretungsorganisationen eine aktive Teilhabe an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten zu ermöglichen.⁴⁰

b) Aktuelle Kritik

Generell wird das Vorhaben begrüßt, insbesondere die geplante Änderung der Definition von „Behinderung“. Nicht mehr so sehr hat die Person mit Behinderung ein Defizit, sondern vielmehr weist die Umwelt defizitäre Verhältnisse auf. Diese Barriere muss abgebaut werden. Leichte Sprache kommt Menschen mit kognitiven Schwierigkeiten zugute, aber auch Menschen, die einfach der deutschen Sprache weniger mächtig sind. Scharfe Kritik gibt es aber darüber, dass private Anbieter (Kaufhäuser, Schwimmbäder, etc.) nicht von der Reform berührt werden. Der Gesetzgeber hat zudem schon klargestellt, dies nicht ändern zu wollen. Auch an anderen Stellen zeigt die Zivilgesellschaft, dass sie die UN Konvention mitgestalten will. Zuletzt können auch grenzüberschreitende Initiativen die Entwicklung rascher vorantreiben.

40 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Inklusion/behindertengleichstellungsgesetz.html>, letzter Abruf am 18.08.2016.