

Sozialrechtliche Situation von Menschen mit schweren Behinderungen in Deutschland – Anforderungen und Probleme*

von Norbert Schumacher

I. Vorbemerkung

Ich möchte – dem vorgegebenen Thema entsprechend immer aus dem Blickwinkel von Menschen mit schweren Behinderungen – zunächst die in unserem Land geltenden sozialrechtlichen Grundlagen vorstellen. Anschließend werde ich in einem zweiten Schritt für die wohl bedeutsamsten Lebensräume Wohnen und Arbeit einige zentrale sozialrechtliche Fragestellungen erörtern und schließlich am Beispiel der gesundheitlichen Versorgung die konkreten leistungsrechtlichen Ansprüche und ihre Grenzen beleuchten. Ein knapper Ausblick in die Zukunft wird am Schluss meiner Ausführungen stehen.

II. Rechtliche Grundlagen

Eine allgemeine Vorbemerkung: Die vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung herausgegebene Broschüre „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ beginnt mit der richtigen Feststellung, dass behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen selbstverständlich zunächst die gleichen Sozialleistungen und sonstigen Hilfen wie alle anderen Bürger in Anspruch nehmen können. Die einschlägigen Vorschriften gelten in gleicher Weise für diesen Personenkreis. Auch ich möchte diesen Gedanken als Prämisse meinen weiteren Ausführungen voranstellen.

„Auch der Staat hat einem Bedürftigen in Erfüllung des verfassungsrechtlich verankerten Sozistaatsgebots zu helfen.“

(Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 7. Juni 2005, Az. 1 BvR 1508/96)

Begriff des Sozialrechts und des Behindertenrechts

Man kann nicht über die sozialrechtliche Situation von Menschen mit schweren Behinderungen in Deutschland sprechen, ohne sich über den Begriff des Sozialrechts Klarheit zu verschaffen. Das Sozialrecht, bisweilen wird auch vom Recht der sozialen Sicherung gesprochen, ist das der *sozialen Gerechtigkeit* und der *sozialen Sicherheit* dienende Recht, das die genannten Ziele durch die Gewährung von Sozialleistungen zu verwirklichen sucht.

Das Sozialrecht setzt sich aus einer Fülle von Gesetzen und untergesetzlichen Rechtsnormen zusammen, die zu einem beträchtlichen Teil nicht aufeinander abgestimmt nebeneinander existieren und wie kaum ein anderes Rechtsgebiet einem ständigen Wandel unterworfen sind. Die *Unübersichtlichkeit* des Rechts der sozialen Sicherung hat die negative Begleiterscheinung, dass es ein für die Bürgerinnen und Bürger nur schwer durchschaubares Rechtsgebiet ist.

Der Umgang mit dem Sozialrecht wird noch dadurch erschwert, dass seine Leistungen auf unterschiedlichen Voraussetzungen beruhen. Mal entscheidet die *Ursache* einer Behinderung über die Zuständigkeit eines Leistungsträgers (Stichwort Kausalitätsprinzip), mal sind *Art und Schwere* der Behinderung maßgebend für den Leistungsanspruch (Stichwort Finalitätsprinzip).

Menschen mit Behinderung im gegliederten System der sozialen Sicherung

Das Sozialrecht ist unstrittig ein Kernbereich des Behindertenrechts. Viele wesentliche Teile des Behindertenrechts wie die berufliche, die medizinische und die soziale Rehabilitation sind in das gegliederte System der sozialen Sicherung eingebettet.

Mit dem Begriff des **Behindertenrechts** bezeichnet man im Allgemeinen eine Vielzahl von Gesetzen und untergesetzlicher Normen, die auf den Sachverhalt „Behinderung“ Bezug nehmen und daraus Rechtsfolgen ableiten. Allerdings befassen sich nur wenige Gesetze ausschließlich mit dem Lebenssachverhalt der Behinderung, wie z. B. das im Jahre 2001 in Kraft getretene SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen.

Häufiger wird die Behinderung als ein besonderer Sachverhalt von Gesetzen mit erfasst, die allgemeinen und damit nicht behinderungsspezifischen Zwecken dienen. Beispiele hierfür sind die Sozialgesetzbücher (SGB I bis VIII und X bis XII), das Bürgerliche Gesetzbuch oder die Schulgesetze der Länder: Diese Gesetze enthalten auch Regelungen, die sich auf behinderte Menschen beziehen. Sie werden aber nur als eine Personengruppe neben vielen anderen erfasst.

Es lässt sich also als erstes Zwischenergebnis feststellen, dass man auch nach Schaffung des SGB IX nicht von einem einheitlichen Behindertenrecht in Deutschland sprechen kann. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Begriff des behinderten oder schwerbehinderten Menschen eine sehr heterogene Gruppe von Menschen mit zum Teil völlig unterschiedlich gelagerten Problemen umfasst.

Die Rolle der Verfassung (Grundgesetz)

Welche Leistungsansprüche und Rechte lassen sich aus den Normen des Sozial- und Behindertenrechts für Menschen mit schweren Behinderungen ableiten? Diese Frage kann nicht ohne einen Blick in unser Grundgesetz beantwortet werden. Das Sozial- und Behindertenrecht ist Ausprägung unserer rechtlichen Grundordnung. Das Verfassungsrecht und hier insbesondere die Grundrechte spielen sowohl für die Gestaltung wie auch für die Auslegung der Rechte behinderter Menschen eine wichtige Rolle. **Das Grundgesetz bestimmt letztlich den Rahmen sozialer Leistungen.**

Das Sozialstaatsprinzip

Im Grundgesetz ist niedergelegt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Rechtsstaat ist (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG). Die mit dem Begriff des Sozialrechts erfassten sozialen Leistungsgesetze sind Ausfluss des in Deutschland geltenden **Sozialstaatsprinzips**. Es beinhaltet die allgemeine Verpflichtung, für eine **gerechte Sozialordnung** zu sorgen (BVerfG, Beschluss vom 12.3.1996, 94. Band, S. 241, 263). Die soziale Gerechtigkeit verlangt vor allem ausgleichende Hilfen für Menschen, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, die in unseren Grundrechten garantierten Freiheiten zu nutzen. Das bedeutet, den Schwächeren zu schützen und *allen* ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen.

Zwar kann das Sozialstaatsprinzip die Auslegung und Anwendung bestehender Rechtsnormen beeinflussen. Aber: Der Sozialstaatsgrundsatz ist keine Anspruchsgrundlage für konkrete subjektive Rechte. Das Bundesverfassungsgericht hat bislang in ständiger Rechtsprechung betont, dass dem Sozialstaatsprinzip kein Gebot zu entnehmen sei, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren. Entsprechend seiner Offenheit hat das Sozialstaatsprinzip vor allem programmatischen Charakter. Wo es Ziele vorgibt, lässt es dem Gesetzgeber grundsätzlich die Wahl des einzusetzenden Mittels (BVerfG, Beschluss vom 19.12.1951, 1. Band, S. 97, 105 und Beschluss vom 29.05.1990, 82. Band, S. 60, 80).

Sozialer Schutz durch die Grundrechte

Der Frage nach einem Schutz von Sozialleistungen durch die **Grundrechte** liegt implizit die These zugrunde, dass vom Sozialstaatsprinzip ein solcher Schutz nicht zu erwarten ist. Zwar ist das Sozialstaatsprinzip ein Gestaltungsauftrag, der den Gesetzgeber zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit ermächtigt und verpflichtet. Jedoch steht dieser Auftrag unter einem doppelten Vorbehalt, nämlich dem Vorbehalt des *Möglichen*, insbesondere des Finanzierbaren und dem Vorbehalt des *Gewollten*, womit die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers gemeint ist. Zeiten der Finanznot öffentlicher Kassen bergen somit erhebliche Gefahren für das Sozialleistungssystem. Wenn der Haushalt des Bundes notleidend wird, sind auch die Bundeszuschüsse zu den Sozialleistungen gefährdet.

Die Gleichheitsrechte

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz bestimmt wörtlich, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. In Abs. 3 dieser Vorschrift ist zusätzlich geregelt, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf. Der Gleichheitssatz, die Fundamentalnorm der Gerechtigkeit, sichert im Zusammenspiel mit der durch Art. 1 GG gewährten elementaren Rechtsgleichheit eine menschenwürdige und menschengerechte Gleichbehandlung.

Das Recht auf Gleichheit könnte zu dem Schluss verleiten, dass Menschen mit schweren und schwersten Beeinträchtigungen in Deutschland keine rechtlichen Nachteile befürchten

müssen. Schaut man genauer hin, so erkennt man die Grenzen des allgemeinen Gleichheitssatzes.

Ein Rechtsphilosoph hat dies einmal mit dem treffenden Satz umschrieben, dass Gleichheit immer nur die Abstraktion von gegebener Ungleichheit sei. Es gibt weder zwei identische Menschen noch zwei identische Sachverhalte. Statt dessen sind immer nur verschiedene Menschen und Sachverhalte unter einem oder mehreren Gesichtspunkten vergleichbar. Der allgemeine Gleichheitssatz taugt daher wenig für den Schutz von Sozialleistungen.

Je genereller Leistungskürzungen vorgenommen werden, umso schwieriger wird es, eine begünstigte Vergleichsgruppe zu finden. Da der Gesetzgeber Gleichheit entweder durch die Aufhebung der Entziehung einer schützenswerten Position oder durch ihre Ausdehnung wiederherstellen kann, enthält der Gleichheitssatz überdies keine Aussage über die Schutzwürdigkeit des sozialen „Status quo“.

Die jüngeren gesetzlichen Regelungen zur Förderung von Selbstbestimmung und gleichberechtigter Teilhabe, also insbesondere das SGB IX und das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes, dienen vor allem der Umsetzung des in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz normierten **Benachteiligungsverbots**. Allerdings ist das Benachteiligungsverbot keineswegs die für behinderte Menschen zentrale Verfassungsnorm, wie man vermuten könnte. Der **Menschenwürdegrundsatz** und der **Schutz der Selbstbestimmung** sind bereits in Art. 1 Abs. 1 sowie in Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz verankert.

Die Menschenwürdegarantie

„Jeder Mensch ist nur er selber, er ist auch der einmalige, ganz besondere, in jedem Fall – wichtige und merkwürdige Punkt, wo die Erscheinungen der Welt sich kreuzen, nur einmal so und nie wieder. Darum ist jedes Menschen Geschichte wichtig, ewig, göttlich, darum ist jeder Mensch, solange er irgend lebt und den Willen der Natur erfüllt, wunderbar und jeder Aufmerksamkeit würdig.“

(aus Hermann Hesse – Unveröffentlichte Briefe)

Nach überwiegender Meinung verpflichtet Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip den Staat zur Sicherung der Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Lebens. Hierzu ein Zitat aus einer 30 Jahre alten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: „Dies schließt notwendig die soziale Hilfe für die Mitbürger ein, die wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen an ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung gehindert und außer Stande sind, sich selbst zu unterhalten. Die staatliche Gemeinschaft muss ihnen jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern und sich darüber hinaus bemühen, sie soweit möglich in die Gesellschaft einzugliedern.“ (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18.6.1975, 40. Band, S. 121 ff.).

Damit ist Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz als der entscheidende verfassungsrechtliche Maßstab anzusehen, wenn angesichts knapper Ressourcen für eine Rationierung von Leistungen verfassungskonforme Kriterien festzulegen sind. Mit der Menschenwürdegarantie wäre es z. B. unvereinbar, in Auswahlentscheidungen das Kriterium der gesellschaftlichen Nützlichkeit von Individuen einfließen zu lassen. Theoretisch vorstellbar wäre dies z. B. bei möglichen Rationierungen im Gesundheitswesen. Die Debatten um Einsparpotentiale im Gesundheitswesen dürfen niemals zu Lasten von schwerstbehinderten oder schwerkranken Menschen geführt werden. Diese in unserer Gesellschaft bislang wohl noch unstrittige Auffassung gerät jedoch umso mehr ins Wanken, wenn sich der Gesetzgeber bei notwendigen Reformen ganz auf Kosten-Nutzen-Überlegungen konzentriert.

Probleme in der Rechtsanwendung

Eine Darstellung der Situation behinderter Menschen aus dem Blickwinkel des Sozialrechts wäre unvollständig ohne den Hinweis auf den Unterschied zwischen Rechtsanspruch und Rechtsanwendung. Der im Gesetz verankerte Rechtsanspruch ist nur die eine Seite der Medaille. Die andere ist die rechtliche Anwendung in der Praxis. Recht haben und Recht bekommen ist zweierlei, viele werden diesen Satz kennen.

Im Sozialrecht muss die Seite der Rechtsanwendung derzeit als unbefriedigend bezeichnet werden. Vielfach ist die Gesetzeslage aus Sicht von Menschen mit Behinderung zufriedenstellend. Es gibt aber ein erhebliches Vollzugsproblem. Die Rechtsanwendungsqualität ist also schlecht und nicht das Gesetz.

In den letzten Jahren häufen sich die Fälle, in denen Menschen mit Behinderung mit tatsächlicher Leistungsverweigerung konfrontiert sind. Ein nach dem geltenden Recht unstrittig bestehender Anspruch wird zunächst abgelehnt. Wohlwissend, dass sich viele Menschen mit Behinderung dagegen nicht wehren, häufig gar nicht wehren können oder durch eine Verzögerung des Bewilligungsverfahrens der Anspruch faktisch ins Leere läuft.

Eine weitere Schwierigkeit im Bereich der Rechtsanwendung ist hier anzusprechen: Im Sozialrecht treffen wir gehäuft auf das Problem, dass ein Rechtsanspruch nicht mehr direkt und ohne weiteres aus dem Gesetz abgeleitet werden kann. Art und Umfang der Leistung sowie die konkreten Bewilligungsvoraussetzungen werden durch eine Vielzahl von Regelungen wie z. B. Richtlinien, gemeinsame Empfehlungen oder Vereinbarungen außerhalb der Gesetze bestimmt. Ein Beispiel sind die Beschlüsse des Gemeinsamen Bundesausschusses im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung. Sie konkretisieren den sehr unbestimmten Wortlaut des Gesetzes.

III. Soziale Sicherung in den Lebensräumen Wohnen und Arbeit

Im folgenden möchte ich darlegen, wie sich die soeben aufgezeigten rechtlichen Grundlagen für Menschen mit schweren Behinderungen in den Lebensräumen Wohnen und Arbeit auswirken. In der gebotenen Kürze ist dies nur holzschnittartig und beispielhaft möglich.

Lebensraum Wohnen

Im Lebensraum Wohnen stehen aus sozialrechtlicher Sicht im Vordergrund die Abgrenzungsproblematik zwischen Eingliederungshilfe- und Pflegeleistungen in den stationären Einrichtungen und die Frage nach den Grenzen des Anspruchs auf ein selbstbestimmtes Leben in nichtstationären Wohnformen.

Vollstationäre Einrichtungen der Behindertenhilfe im Schnittfeld zwischen Eingliederungshilfe- und Pflegeleistungen

Die im SGB XII – Sozialhilfe verankerte **Eingliederungshilfe** (§§ 53 ff.) ist die für Menschen mit schweren Behinderungen wichtigste Rechtsgrundlage. Sie allein wird dem Gebot der Erforderlichkeit ganzheitlicher Hilfen für Menschen mit hohem Hilfebedarf in allen Lebensabschnitten und allen Lebenslagen gerecht. Die Mitgliederversammlung der Bundesvereinigung Lebenshilfe hat im November 2002 eine Resolution verabschiedet, in der betont wird, dass bei der gegenwärtigen Konstruktion der Behindertenhilfe die Eingliederungshilfe diejenige Hilfeart ist, die am ehesten zu den Lebensentwürfen von Menschen mit schwerer Behinderung und ihren Angehörigen passt. Bedingt durch die Konzeption der Pflegeversicherung wird seit ihrer Einführung ein massiver Druck auf Menschen mit schweren Behinderungen ausgeübt, in Pflegeheimen zu leben. Das gegliederte Sozialleistungssystem wird überdies dazu missbraucht, für diesen Personenkreis bisweilen das Recht auf Eingliederungshilfe in Frage zu stellen.

Wir können stolz darauf sein, daran mitgewirkt zu haben, dass vormalig in § 40a BSHG und jetzt in § 55 SGB XII bestimmt ist, dass die Eingliederungshilfe, die in einer vollstationären Einrichtung der Behindertenhilfe erbracht wird, auch die in der Einrichtung gewährten Pflegeleistungen mit umfasst. Damit ist gesetzlich festgeschrieben, dass die Eingliederungshilfe im Verhältnis zur Pflege die weitergehende und umfassendere Leistung ist. Wir alle wissen aber auch, dass diese Regelung durch immer schwierigere finanzielle und andere Rahmenbedingungen Gefahr läuft, in der Praxis ins Leere zu laufen. Keine Einrichtung ist in der Lage, für einen Höchstbetrag von 256 EURO monatlich einen schwerstpflegebedürftigen behinderten Menschen bedarfs- und fachgerecht zu pflegen.

Wenn in der kommenden Legislaturperiode die Reform der Pflegeversicherung in Angriff genommen wird, muss auch die Vorschrift des § 43a SGB XI geändert werden, die den monatlichen Zuschuss der Pflegekasse auf höchstens 256 EURO begrenzt. Ansonsten werden für die meisten Menschen mit schweren Behinderungen und sehr hohem Pflegebedarf die Türen von Einrichtungen der Behindertenhilfe verschlossen sein. Der Gesetzgeber muss die Voraussetzungen schaffen, damit Menschen mit schweren Bedingungen auch in Zukunft so wohnen und leben können, wie es ihren Bedürfnissen entspricht. Für viele dieser Personen ist die Wohnstätte der einzige Lebensraum, wenn ihnen mangels Werkstattfähigkeit die Teilhabe am Arbeitsleben verwehrt ist.

Seit 2003 besteht ab Volljährigkeit ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen (§§ 41 ff. SGB XII), die bei vollstationärer Betreuung allerdings i. d. R. vollständig vom Sozialhilfeträger beansprucht werden.

Gilt der Grundsatz: „Ambulant vor stationär“ auch bei schwerer Behinderung?

Schwere Behinderung und hoher Hilfebedarf schließen nicht von vornherein aus, selbstständig allein oder mit anderen in einer eigenen Wohnung zu leben. Menschen mit hohem Hilfebedarf wird das Recht auf selbstständiges Wohnen aus finanziellen Gründen immer wieder streitig gemacht. Deshalb an dieser Stelle einige Hinweise zur aktuellen gesetzlichen Regelung:

§ 13 Abs. 1 SGB XII statuiert zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Leistungen ein Rangverhältnis mit dem Vorrang für ambulante Leistungen. Nach dem Wortlaut der Vorschrift entfällt der Vorrang ambulanter Leistungen nur dann, wenn eine Leistung für eine geeignete stationäre Einrichtung zumutbar und eine ambulante Leistung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist.

In einem ersten Prüfungsschritt ist somit die *Eignung* und die *Zumutbarkeit* der stationären Hilfe zu prüfen. Dieser Umstand, dass zunächst Kostenerwägungen keine Rolle spielen dürfen, wird von der Verwaltung häufig missachtet. Gibt es keine geeignete Einrichtung oder erweist sich die stationäre Hilfe bei näherem Hinsehen als unzumutbar, wobei es hierfür auf die individuellen familiären und örtlichen Umstände ankommt, so bleibt für die Prüfung der *Unverhältnismäßigkeit der Mehrkosten* überhaupt kein Raum. Beim ambulant unterstützten Wohnen von Menschen mit schweren Behinderungen werden die Grenzen des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten schnell deutlich.

Lebensraum Arbeit

Teilhabe am Arbeitsleben nur bei Werkstattfähigkeit?

Beim Thema Teilhabe am Arbeitsleben haben wir hier vor allem denjenigen Personenkreis im Blick, der nicht in der Lage ist, dauerhaft im Arbeitsbereich einer Werkstatt einer Tätigkeit nachzugehen. Im Rahmen einer sozialrechtlichen Beurteilung darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass behinderte Menschen, die als nicht werkstattfähig gelten, sozialrechtlich erheblich schlechter gestellt sind. Durch den Besuch einer Tagesförderstätte oder einer Fördergruppe im Haus einer Werkstatt werden keine Rentenansprüche erworben. In der gesetzlichen Krankenversicherung unterliegt dieser Personenkreis nicht der Versicherungspflicht. Solange noch ein Elternteil lebt, ist dieser Personenkreis daher zum größten Teil familienversichert und damit nicht selbstständig versichert.

Menschen mit schweren Behinderungen sind in besonderer Weise in ihren Möglichkeiten der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben eingeschränkt. Der mit der Teilhabe am Arbeitsleben verbundene Gedanke des Zwei-Milieu-Prinzips hat daher für diesen Personenkreis eine besonders große Bedeutung. Deshalb kann unter keinen Umständen der Versuch von

Sozialhilfeträgern akzeptiert werden, behinderten Menschen, die tagsüber eine Fördergruppe unter dem Dach einer Werkstatt besuchen, das (gleichzeitige) Recht auf einen Wohnheimplatz abzusprechen. Oder – genauso inakzeptabel - stationär in Wohnstätten betreuten behinderten Menschen das (gleichzeitige) Recht auf Beschäftigung in einer Förderstätte (am Tag) zu verwehren.

IV. Recht auf gesundheitliche Versorgung: Beispiele aus der Rechtsprechung

Für Menschen mit schweren Behinderungen ist die Frage nach dem Umfang der vom Staat gewährleisteten medizinischen Versorgung von überragender Bedeutung. Denn dieser Personenkreis ist in besonderem Maße auf Leistungen des Gesundheitswesens angewiesen. Zur Grundversorgung zählen alle Gesundheitsleistungen, die dem üblichen Stand der notwendigen medizinischen Versorgung entsprechen.

Die gesundheitsbezogenen Leistungen sind so etwas wie das Brennglas der tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnisse. Das Thema Gesundheit berührt den Kern des individuellen wie des gesellschaftlichen Wohls. „Wer arm ist, muss früher sterben“ ist ein Satz, den eine soziale Gesellschaft unter keinen Umständen akzeptieren darf.

Wie eben dargelegt, verpflichtet Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip den Staat zur Sicherung der Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Lebens. Zu sichern ist damit das sog. soziokulturelle oder, anders formuliert, das zivilisatorische Existenzminimum, dessen Höhe sich nach den herrschenden Lebensgewohnheiten richtet. Bis heute weitgehend ungeklärt sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ermittlung des notwendigen Existenzminimums. Die Pflicht zur Sicherung der Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Lebens umfasst auch einen Mindestbestand an medizinischen Leistungen. Der Gesetzgeber muss diese Pflicht allerdings nicht in der gesetzlichen Krankenversicherung erfüllen. Er kann die Vorsorge für die Gesundheit der Privatautonomie überlassen, solange er für Bedürftige ein Auffangnetz bereitstellt, dass die medizinische Mindestversorgung sichert.

Die **gesetzliche Krankenversicherung**, der älteste Sozialversicherungszweig in Deutschland, ist Teil des Sozialrechts. Das Leistungsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung bietet besonders viele anschauliche Beispiele dafür, mit welchen Problemen Menschen mit hohem Hilfebedarf im Alltag konfrontiert sind. Die zentrale Anspruchsgrundlage im wichtigsten gesetzlichen Regelungswerk zur gesetzlichen Krankenversicherung, dem SGB V, ist der § 27. Danach haben Versicherte Anspruch auf Krankenbehandlung, wenn sie notwendig ist, um eine Krankheit zu erkennen, zu heilen, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder Krankheitsbeschwerden zu lindern. Darüber hinaus besteht ein Anspruch auf Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, um eine Behinderung oder Pflegebedürftigkeit abzuwenden, zu beseitigen, zu mindern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern (§ 11 Abs. 2 SGB V).

Nicht nur weil der Begriff der Krankheit gesetzlich nicht definiert ist, sind die Anspruchsgrundlagen sehr unbestimmt und bedürfen daher der Konkretisierung, bevor ein Versicherter daraus gegenüber seiner Krankenkasse ein bestimmtes Tun oder Unterlassen verlangen kann. Das Bundessozialgericht hat den Leistungsanspruch zu Recht als ausfüllungsbedürftiges Rahmenrecht bezeichnet. Hierbei ist das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 12 SGB V zu beachten. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit wirkt anspruchsbegrenzend: Wird eine bestimmte Leistung in Anspruch genommen, die nicht dem Wirtschaftlichkeitsgebot entspricht, so bedeutet dies, dass die Krankenkasse diese Leistung nicht übernehmen muss. Der Versicherte hat lediglich Anspruch auf eine Leistung, deren Erbringung ausreichend und zweckmäßig ist und das Maß des Notwendigen nicht überschreitet. Durch die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe sind Konflikte vorprogrammiert, wie sich an vielen praktischen Beispielen aus der Rechtsprechung belegen lässt.

Beispiel (1): Anspruch auf eine Rollstuhl-Fahrradkombination?

Mein erstes Beispiel: Der Rechtsstreit um eine Rollstuhlfahrradkombination, ein sog. Speedy-Tandem, für ein etwa 10 Jahre altes Mädchen.

Infolge eines frühkindlichen Hirnschadens leidet das Kind an einer erheblichen geistigen Behinderung mit Steh- und Gehunfähigkeit, generalisierter Muskelarthropathie, Harn- und Stuhlinkontinenz sowie an einer an Blindheit grenzenden Einschränkung des Sehvermögens. Die gesetzliche Pflegeversicherung gewährt Leistungen nach der Pflegestufe III. Von ihrer Krankenkasse ist das Mädchen u.a. mit einem Rollstuhl, einem Reha-Buggy und einem Autokindersitz versorgt.

Das ärztlich verordnete Speedy-Tandem soll vor allem der Verbesserung der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und des Umgangs mit anderen Kindern dienen. Trotz schwerster Einschränkungen ist das Kind in der Lage, zu kommunizieren und in Interaktionen mit der Umwelt zu treten. Der Aufbau und die Pflege des sozialen Kontaktes zu anderen Kindern und Jugendlichen ist von der Rechtsprechung als elementares Grundbedürfnis anerkannt. Die Krankenkasse lehnte die Versorgung ab, weil das Speedy-Tandem der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben diene, die durch die Versorgung mit dem Rollstuhl bereits hinreichend hergestellt sei. Im Übrigen sei das Kind weder dialog- noch kommunikationsfähig, so dass das Ziel einer Integration mittels des Tandems nicht erreicht werden könne.

Das Landessozialgericht für das Land NRW hat der Klage stattgegeben und die Klageabweisung der ersten Instanz aufgehoben. Die Klägerin habe einen Anspruch auf Versorgung mit dem Speedy-Tandem, um eine Behinderung bei der Befriedigung von Grundbedürfnissen des täglichen Lebens auszugleichen. Zu den Grundbedürfnissen des täglichen Lebens zähle die Erschließung eines gewissen körperlichen und geistigen Freiraums. Allerdings solle der Anspruch nach einer Rechtsauffassung davon abhängen, ob ein Kind selbstständig und ohne Hilfe Erwachsener das Hilfsmittel zu seiner Integration und Entwicklung nutzen könne. Andererseits habe das Bundessozialgericht jedoch gerade bei schwerstbehinderten Kindern ein Bedürfnis nach regelmäßigen Ausflügen mit der Familie einschließlich der damit verbundenen Umwelterfahrung als ausreichend angesehen.

Der Klägerin sei aufgrund ihrer großen Beeinträchtigungen der Kontakt zu Mitmenschen und zur Umwelt nur sehr eingeschränkt möglich. Sie sei auf basale Kommunikationswege angewiesen. Die Benutzung des Tandems fördere diese Wahrnehmungen und führe zu einer Verbesserung des Kontaktes zu ihrer Schwester und zu ihren Eltern. Unter diesen Umständen komme den gemeinsamen Fahrten für das Kind und seine Entwicklung eine besondere Bedeutung zu. Angesichts der extremen körperlichen und geistigen Einschränkungen sei weder der allgemeine Kontakt zu Schwester und Eltern noch die Teilnahme am Unterricht als ausreichend anzusehen, ihre Bedürfnisse nach sozialen Kontakten und Umwelterfahrungen zu befriedigen. In Anbetracht des in § 2 Abs. 2 SGB I enthaltenen Sicherstellungsgrundsatzes der möglichst weitgehenden Verwirklichung sozialer Rechte sei kein Grund ersichtlich, die Versorgung schwerstbehinderter Kinder mit Hilfsmitteln restriktiv zu handhaben (LSG für das Land NRW, Urteil vom 27.01.2005, Az. L 16 KR 137/03 – Rechtsdienst der Lebenshilfe Nr. 2/2005, S. 69 f.) .

Dem Urteil ist ohne Einschränkung zuzustimmen. Heute steht jedoch noch nicht fest, ob es Bestand haben wird. Die Krankenkasse hat gegen das Urteil Revision beim Bundessozialgericht eingelegt (Az. B 3 KR 8/05 R). Das ist der Grund, warum hier und heute darüber berichtet werden muss. Um etwa 2.500 EURO zu sparen, werden alle Register gezogen, um dem Kind den Anspruch streitig zu machen. Ich möchte an dieser Stelle eine Vorschrift erwähnen, die relativ unbekannt ist. Im Kapitel „Beziehungen der Krankenkassen zu den Leistungserbringern“ ist in § 70 Abs. 2 SGB V normiert, dass die Krankenkassen und die Leistungserbringer auf eine **humane Krankenbehandlung** ihrer Versicherten hinzuwirken haben. Nach der Gesetzesbegründung ist die humane Krankenbehandlung sogar ein tragendes Prinzip der gesetzlichen Krankenversicherung. Leider ist festzustellen, dass wir immer wieder mit Verhaltensweisen von Krankenkassen konfrontiert werden, die nur den Schluss zulassen, dass ihnen diese gesetzliche Vorschrift nicht bekannt ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts können behinderte Kinder und Jugendliche vor allem aus dem Gesichtspunkt der Integration in das Lebensumfeld nicht behinderter Gleichaltriger einen Anspruch auf ein behindertengerechtes Fahrrad geltend machen. Die besondere Schwere der Behinderung lässt im vorliegenden Fall eine Integration in den Kreis anderer Kinder nur mit Hilfe der Schwester bzw. der Eltern und nur in sehr geringem Umfang zu. Allein hiervon den Anspruch auf ein Hilfsmittel abhängig zu machen, würde Kinder und Jugendliche mit sehr hohem Hilfebedarf doppelt benachteiligen und zu einer verfassungsrechtlich bedenklichen Schlechterstellung gegenüber Gleichaltrigen mit geringeren Beeinträchtigungen führen. Hoffen wir, dass das BSG diese Folgenbetrachtung auch anstellt.

Beispiel (2): Anspruch auf einen Lagerungsrollstuhl?

Mein zweites Beispiel: Der Streit um die Versorgung einer in einem Pflegeheim lebenden hoch betagten Frau mit einem Lagerungsrollstuhl. Sie leidet an einer fortgeschrittenen Demenz und ist in die Pflegestufe III als Härtefall eingestuft. Sie benötigt einen Lagerungsrollstuhl, da sie aus einem herkömmlichen Rollstuhl herausfällt. Sie kann ohne

einen speziellen ihrer Behinderung angepassten Rollstuhl nicht das Zimmer verlassen, somit nur mittels des Lagerungsrollstuhls am gesellschaftlichen Leben teilnehmen.

Wiederum das LSG für das Land NRW hat der Klägerin in zweiter Instanz Recht gegeben. Das Hilfsmittel diene wesentlich der Befriedigung von Grundbedürfnissen. Auch wenn mangels Erfolgsaussicht eine Rehabilitation nicht mehr in Betracht komme, bedeute dies nicht, dass damit das Grundbedürfnis auf Teilnahme am gesellschaftlichen Leben entfallen wäre. Auch geistig verwirrte oder hirnorganisch geschädigte Menschen hätten Anspruch auf ein Zusammensein mit anderen und eine Teilhabe an gesellschaftlichen Veranstaltungen.

Ein sachlicher Grund dafür, die Leistungspflicht der Krankenkasse nur für den Fall zu bejahen, wenn der Versicherte geistig noch in der Lage sei, den zurückzulegenden Weg selbst zu bestimmen, aber zu verneinen, wenn diese geistige Fähigkeit nicht mehr vorhanden sei, sei nicht erkennbar. Bei den Ausfahrten mit dem Rollstuhl in den Garten, das Café oder den Gemeinschaftsraum könne die Klägerin zwar aktiv nicht mehr mit anderen kommunizieren, sie reagiere aber sichtbar durch ihre Mimik auf die Anwesenheit anderer Personen.

Zu Recht hat hier das LSG erkannt, dass das Grundbedürfnis auf Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft nicht davon abhängig sein darf, ob der behinderte Mensch noch Leistungen der Rehabilitation in Anspruch nehmen kann. Eine andere Betrachtungsweise verwehrt im Ergebnis Menschen mit einer schweren geistigen Behinderung oder Schwerstpflegebedürftigkeit das Recht auf ein Zusammensein mit Anderen (Urteil vom 26.02.2003, Az. L 5 KR 33/02 - Rechtsdienst der Lebenshilfe Nr. 2/2004, S. 72 f.).

Trotzdem hat das BSG dieses Urteil wieder aufgehoben und damit die Klage endgültig abgewiesen. Die Krankenkasse sei nicht zur Gewährung eines Lagerungsrollstuhls verpflichtet, wenn die Heimbewohnerin nicht mehr zur aktiven Teilhabe am Gemeinschaftsleben fähig sei. Da der Klägerin eine verantwortungsbewusste Bestimmung über das eigene Schicksal nicht mehr möglich sei, sei sie wegen Fehlens eigengesteuerter Bestimmungsmöglichkeiten zum „Objekt der Pflege“ geworden (Urteil vom 22.07.2004, Az. B 3 KR 5/03 R – Rechtsdienst der Lebenshilfe Nr. 4/2004, S. 171 f.).

Zum 1.1.2004 ist im Gesetz zur gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V) in einem § 2 a der Satz eingefügt worden: „Den besonderen Belangen behinderter und chronisch kranker Menschen ist Rechnung zu tragen.“ Menschen mit sehr hohem Hilfebedarf sind auf die besondere Fürsorge des Staates angewiesen. Das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsgebot und das Diskriminierungsverbot behinderter Menschen verpflichten den Staat, Vorkehrungen dafür zu treffen, dass Ansprüche von Menschen wegen eines besonders hohen Hilfebedarfs nicht verkürzt werden. Für Menschen, denen die aktive Teilhabe am Leben nicht mehr möglich ist, kann passive Teilhabe eine sehr große Bedeutung haben.

In diesem Urteil ist über einen Anspruch der gesetzlichen Krankenversicherung entschieden worden. Seit dem 1. Januar d.J. ist das Bundessozialgericht auch für die Sozialhilfe zuständig. Damit liegt für die Behindertenhilfe die Frage auf dem Tisch, ob das Gericht möglicherweise einen Anspruch auf Eingliederungshilfe für geistig oder körperlich schwerstbehinderte Menschen verneinen wird, wenn diese zu einer aktiven Teilhabe am Gemeinschaftsleben

nicht mehr fähig sind. Die Eingliederungshilfsvorschrift im Sozialhilfegesetzbuch XII beschränkt die Aufgabe der Eingliederungshilfe nicht auf die Verwirklichung einer aktiven Teilhabe. Ausdrücklich gesetzlich geregelt ist dies jedoch nur für noch nicht eingeschulte schwerstbehinderte und schwerstmehrfachbehinderte Kinder in § 56 SGB IX.

Beispiel (3): Anspruch auf einen Elektrorollstuhl?

Mein drittes Beispiel: Der Streit um die Versorgung mit einem Elektrorollstuhl.

Eine etwa 40 Jahre alte Frau ist nach den Ausführungen im Urteil „vollends hilfebedürftig“ und lebt in einer Wohnstätte der Lebenshilfe. Sie ist seit ca. 10 Jahren im Besitz eines Elektrorollstuhls und beantragt nun einen neuen. Jetzt wendet die Krankenkasse ein, die Versicherte müsse mit dem Hilfsmittel zweckmäßig umgehen können, die schwerstbehinderte Frau sei für die Bedienung eines Elektrorollstuhls nicht geeignet. Nach einem Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung sei die Klägerin auch nicht verkehrstüchtig. Die Krankenkasse hat zudem haftungsrechtliche Gesichtspunkte ins Feld geführt. Sie bleibe schließlich Halterin des Rollstuhls.

Die Klägerin hat vorgetragen, dass sie sich mit dem Rollstuhl gar nicht im öffentlichen Straßenverkehr, sondern im Wohnheim und in der Werkstatt selbstständig bewegen wolle. Dass sie dazu in der Lage ist, wurde vom Träger des Wohnheims und der Werkstatt bejaht.

Elektrorollstühle sind teure Hilfsmittel. Sie stellen jedoch für viele schwerst- oder mehrfach behinderte Menschen die einzige Möglichkeit dar, das allgemeine Grundbedürfnis eines gewissen körperlichen und geistigen Freiraums zu verwirklichen. Also sich selbstständig und möglichst ohne fremde Hilfe im eigenen Umfeld orientieren und bewegen zu können. Deshalb dürfen Kostenargumente in diesem Bereich keine Rolle spielen.

Entscheidungskriterium für den Leistungsanspruch darf einzig und allein die individuelle Eignung des Hilfsmittels sein. Bei der Eignungsprüfung darf nicht auf jeden theoretisch möglichen Einsatz des Hilfsmittels abgestellt werden, sondern nur auf den Bereich, in dem der Rollstuhl eingesetzt wird. Da es sich bei der Schaffung eines kleinen persönlichen Freiraums um ein besonders hohes Gut handelt, darf keinesfalls jedes erdenkliche Haftungsrisiko zum Ausschluss des Anspruchs führen. Das Gericht hat im vorliegenden Fall den Anspruch auf den Elektrorollstuhl erfreulicherweise bejaht (SG Köln, Urteil vom 15.06.2005, Az. S 19 KR 42/05, RdLh Nr. 4/2005, S. 167 f.).

V. Ausblick und Schluss

Was können Menschen mit schweren Behinderungen aus sozialrechtlicher Sicht von der Zukunft erwarten? Die Wahlprogramme der Parteien im Bundestagswahlkampf waren diesbezüglich wenig aussagekräftig. Zumeist kam der behinderte Mensch im Wahlprogramm gar nicht vor.

Das Wort „sozial“ ist kein statischer Begriff. Was sozial ist, was wir unter „sozialer Gerechtigkeit“ verstehen, ist Ausdruck der gesellschaftlichen Verhältnisse und damit einem ständigen Wandel ausgesetzt. In der letzten Woche war in einer überregionalen Zeitung nachzulesen, dass erstens sozial sei, den anderen nicht zur Last zu fallen und zweitens, die Erfolgreichen nicht für ihren Erfolg zu bestrafen („Die Welt“ vom 14.9.2005).

Zwei weitere Antworten, wie der deutsche Sozialstaat der Zukunft aussehen kann, sind die folgenden: Es sind diejenige des Leoparden und die des Raben. Der Leopard – aus Giuseppe Lampedusas gleichnamigem Roman – sagt kurz und bündig: Alles muss sich ändern, damit alles so bleiben kann, wie es ist. Der Rabe aus Edgar Allan Poes lyrischem Werk „The Raven“ tritt als trostloser Mahner des Unwiederbringlichen auf und bringt es noch kürzer und bündiger auf den Punkt: Nevermore. Also nie wieder, nimmermehr wird es so sein wie bisher.

Zum Glück werden die Szenarien, die sich in diesen Aussagen spiegeln, in dieser Eindeutigkeit nicht eintreten. Auch wenn unser Sozialstaat nicht der bleiben wird, der er in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts war.

Im jüngst (August 2005) veröffentlichten Sozialbericht der Bundesregierung kann man nachlesen, dass der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung unabweisbar geworden sei. Dabei gehe es nicht darum, ihm den Todesstoß zu versetzen, sondern ausschließlich darum, die Substanz des Sozialstaates zu erhalten. Manche sehen die Gefahr, dass sich der Sozialstaat von seinen Bürgern entfernt, weil er vor allem damit beschäftigt sei, sich selbst zu retten.

Die ehemalige Bundesregierung hat in einem Antrag im Mai d. J. formuliert, dass es **Aufgabe** eines modernen Sozialstaates sei, für **alle** Menschen eine menschenwürdige Lebenswelt zu gestalten. Die Politik der Teilhabe behinderter Menschen stehe in diesem Zusammenhang, der Gesetzgeber habe dazu die grundsätzlichen Rahmenbedingungen geschaffen. Gleichberechtigte Teilhabe in allen Lebensbereichen zum selbstverständlichen Alltag zu machen, sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe (Bundestagsdrucksache 15/5463 vom 11.05.2005).

Einvernehmen dürfte über die Parteigrenzen hinweg darüber bestehen, dass die Ziele des SGB IX, insbesondere die umfassende Teilhabe behinderter Menschen unabhängig von Trägerzuständigkeiten sowie eine bessere Kooperation und Koordination der Leistungen seitens der Rehabilitationsträger, zum Nutzen der behinderten Menschen noch lange nicht in der Praxis umgesetzt sind.

Die politischen Signale der Städte, Gemeinden und Länder müssen allerdings Besorgnis hervorrufen: Sie weisen mit immer größerem Nachdruck darauf hin, dass die Ausgaben für soziale Leistungen in den letzten Jahren dramatisch gestiegen sind. Der vom Bundesrat Ende des letzten Jahres in den Deutschen Bundestag eingebrachte Gesetzentwurf zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (Kommunales Entlastungsgesetz – KEG) war der erste Versuch, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Träger von der Haushaltssituation abhängig zu machen. Wenn der Deutsche Städte- und Gemeindebund in seinem Forderungskatalog an die Bundesregierung und den Bundestag feststellt, dass der Sozialstaat heutiger Prägung nicht mehr finanzierbar sei und die Kommunen die Aufgabe der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wegen der Kostenentwicklung nicht länger schultern können, dann muss man befürchten, dass wir bald mit einem neuen Gesetzentwurf mit dem Ziel der Entlastung der Kommunen konfrontiert werden.

In dieser Situation stehen wir als Behindertenverbände in einer besonderen Verantwortung. Die Kontaktgesprächsverbände, zu der auch die Bundesvereinigung Lebenshilfe gehört, haben angesichts der aktuell politisch diskutierten Optionen zur finanziellen Entlastung der Kommunen sog. „Überlegungen zur zukünftigen Gestaltung und Finanzierung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“ erarbeitet. Sie zielen langfristig auf ein Leistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen, das im gegliederten System der sozialen Sicherung eine neue Verortung erfahren sollte und auf den Prinzipien der Selbstbestimmung, der Teilhabe und des Ausgleichs behinderungsbedingter Nachteile gründet. Das Eckpunktepapier kann über die Internetseiten der Verbände heruntergeladen werden. Wenn es gelingt, die in diesem Papier niedergelegten Vorstellungen politisch umzusetzen, können wir guter Hoffnung sein, dass Menschen mit schweren Behinderungen auch mittel- und langfristig die notwendigen Hilfen durch unser Sozialleistungsrecht erhalten. Bis dahin ist es aber mit Sicherheit noch ein steiniger Weg.

Ich möchte mit einem Zitat des Präsidenten des Diakonischen Werkes, Herrn Pfarrer *Dr. Jürgen Gohde*, schließen, der kürzlich in Bezug auf die Zukunft der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme formuliert hat, dass die Verknappung von Mitteln konkret zur Frage nach der Angemessenheit von Standards und Bedürftigkeitsdefinitionen überleitet.

„Die Verknappung der Mittel ist nicht nur ein ethisches Problem, sondern führt hier konkret zur Frage nach der Angemessenheit von Standards und Bedürftigkeitsdefinitionen. Sie führt zur Frage nach der Qualität einer sozialen Kultur. Das Wohl eines Landes entscheidet sich am Recht von Menschen, die zum Volkseinkommen nichts beitragen, daran zu partizipieren und an ihren Möglichkeiten der Partizipation.“

(Zitat von Pfarrer Dr. Jürgen Gohde,
Präsident des Diakonischen Werkes der EKD)

*Vortragsmanuskript für den Kongress der Bundesvereinigung Lebenshilfe „Wir gehören dazu!“ - Teilhabe von Menschen mit schweren Behinderungen als Herausforderung für Praxis, Wissenschaft und Politik vom 22. bis 24. September 2005 in Magdeburg. Der Vortragsstil wurde beibehalten.