

Überblick über das Schwerbehindertenrecht

Aufgabe des Schwerbehindertenrechts

Die Hauptaufgabe des Schwerbehindertenrechts ist darin zu sehen, die sozialen Benachteiligungen auszugleichen, denen Personen infolge einer Behinderung im beruflichen und gesellschaftlichen Leben ausgesetzt sind und damit das seit 1994 in Art. 3 Abs. 3 Satz 3 des Grundgesetzes verankerte Verfassungsgebot „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ umzusetzen.

Entwicklung

Die Entwicklung des Schwerbehindertenrechts in seiner heutigen Ausprägung hat jedoch deutlich vor der Aufnahme dieses Benachteiligungsverbot in das Grundgesetz begonnen. Denn seine Wurzeln hat das Schwerbehindertenrecht im Recht der Kriegsopferversorgung, was zum Verständnis einiger bis heute fortwirkender Besonderheiten von erheblicher Bedeutung ist. Die Kriegsopferversorgung entwickelte sich bereits nach dem Ersten Weltkrieg (Reichsversorgungsgesetz) und hatte den Zweck, Kriegsopfer materiell (in erster Linie durch Rentenzahlungen und kostenlose medizinische Versorgung) für erlittene gesundheitliche Schäden zu entschädigen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde daraus dann das noch heute geltende Bundesversorgungsgesetz, dessen gesellschaftspolitische und volkswirtschaftliche Bedeutung angesichts der Millionen von Kriegsgeschädigten zeitweise außerordentlich groß war. So standen die Ausgaben für die Kriegsopferversorgung in den 1950er Jahren an zweiter Stelle der gesamten Bundesausgaben. Zeitgleich neben diesen Versorgungsgesetzen wurden bereits 1920 und 1953 Schwerbeschädigtengesetze geschaffen, die das Ziel der beruflichen Eingliederung schwerbeschädigter Kriegsteilnehmer

verfolgten. Diese Gesetze sahen vor allem eine Beschäftigungspflicht für Arbeitgeber, einen besonderen Kündigungsschutz und weitere Vergünstigungen für Schwerbeschädigte am Arbeitsplatz vor.

Erst mit der Einführung des ersten Schwerbehindertengesetzes (SchwbG) im Jahr 1974 dehnte der Gesetzgeber den begünstigten Personenkreis dann auf alle Schwerbehinderten unabhängig von der Art und Ursache der Behinderung aus und trug damit dem modernen Gedanken einer umfassenden Rehabilitation aller Behinderten Rechnung. Dieses erste Schwerbehindertengesetz wurde im Jahr 2001 im Wesentlichen unverändert in den bis heute geltenden Teil 2 („Besondere Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen – Schwerbehindertenrecht“) des Neunten Buches des Sozialgesetzbuches (im Folgenden: SGB IX) überführt.

Schwerbehinderung als Massenphänomen

Seit der Einführung des ersten Schwerbehindertengesetzes hat sich die Schwerbehinderung zu einem Massenphänomen entwickelt. Mittlerweile sind in der Bundesrepublik Deutschland etwa 7,1 Millionen Menschen (circa 8,7 Prozent der Wohnbevölkerung) als schwerbehindert anerkannt. Davon ist etwa die Hälfte über 65 Jahre und darüber hinaus knapp 25 Prozent zwischen 55 und 65 Jahre alt.

Nachteilsausgleiche

Das jetzt im SGB IX (Teil 2) geregelte Schwerbehindertenrecht ist von seinem Inhalt her vor allem auf die Eingliederung von Schwerbehinderten in das Erwerbsleben gerichtet. Hierin liegt auch nach wie vor eine zentrale Aufgabe des Schwerbehindertenrechts. An die Feststellung der Schwerbehinderung knüpfen allerdings auch zahlreiche weitere Vergünstigungen („Nachteilsausgleiche“) an, die nicht auf die Eingliederung in das Erwerbsleben abzielen. Diese Vergünstigungen ergeben sich aber nur zu einem geringen Teil aus dem SGB IX, sondern vielmehr aus verschiedenen anderen Vorschriften. Im Schwerbehindertenrecht ist es in den letzten Jahrzehnten zu einer deutlichen Verschiebung der Schwerpunkte gekommen. Viele der auf Feststellung einer Behinderung gerichteten Anträge werden heute von Personen gestellt, die nicht oder nicht mehr im Erwerbsleben stehen und

denen es demzufolge um Nachteilsausgleiche (z. B. Steuervergünstigungen, Parkerleichterungen) außerhalb des Arbeitslebens geht.

Rechtliche Grundlagen

SGB IX als zentrales Gesetz

Als zentrales Gesetz zugunsten (Schwer-)Behinderter hat der Gesetzgeber im Jahr 2001 das bereits angesprochene Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (abgekürzt: SGB IX) geschaffen, welches die Überschrift „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ trägt.

Dabei enthält der erste Teil des SGB IX Regelungen für alle behinderten und von einer Behinderung bedrohten Menschen. Dieses Gesetz dient in erster Linie der Teilhabe bzw. Rehabilitation, das heißt der Eingliederung von behinderten Menschen in Arbeit, Beruf und Gesellschaft in Form von medizinischen, schulischen, beruflichen und sozialen Maßnahmen und Hilfen. Erst im zweiten Teil des SGB IX, dem bisherigen Schwerbehindertengesetz, finden sich Regelungen, die nur für schwerbehinderte Menschen gelten. Der Gesetzgeber hat mit dem SGB IX den Versuch unternommen, die bis dahin in verschiedenen Einzelgesetzen enthaltenen Vorschriften, die sich mit den Leistungen und Hilfen zur Eingliederung behinderter Menschen befassen, in einem Gesetz zusammenzufassen, um die Rechtsanwendung sowohl für die Betroffenen als auch für die Leistungsträger zu vereinfachen.

Weitere gesetzliche Regelungen

Diese beabsichtigte Vereinfachung des (Schwer-)Behindertenrechts ist nur teilweise gelungen. Zum einen finden sich im ersten Teil des SGB IX nun zwar einheitliche Regelungen für die Teilhabe behinderter Menschen in unterschiedlichen Bereichen. Jedoch kommen für die Durchführung der Leistungen nach wie vor zahlreiche Rehabilitationsträger nebeneinander in Betracht, die wiederum jeweils neben dem SGB IX ihre eigenen Leistungsgesetze zu berücksichtigen haben. Zum anderen sind die Rechte Schwerbehinderter nach wie vor außerhalb des SGB IX in zahlreichen weiteren

gesetzlichen Regelungen enthalten, was angesichts der weitreichenden Auswirkungen einer Schwerbehinderung auf die unterschiedlichsten Lebens- und Rechtsbereiche allerdings kaum verwundern kann. Von Bedeutung sind hier zunächst die weiteren Gesetzbücher des Sozialgesetzbuches und zwar vor allem der Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V), der Rentenversicherung (SGB VI) und der Sozialhilfe (SGB XII). Aber auch außerhalb des Sozialrechts finden sich wichtige Regelungen. Anzuführen sind bereits an dieser Stelle etwa Regelungen im Steuerrecht, im Wohngeldrecht und in der Ausbildungsförderung. Zu nennen sind hier aber auch das relativ neue Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) aus dem Jahr 2006), das u. a. im Zusammenhang mit Benachteiligungen bei der Einstellung von schwerbehinderten Bewerbern relevant ist. Abzuwarten bleibt, wie sich die 2009 in Deutschland in Kraft getretene Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen zukünftig im Schwerbehindertenrecht auswirken wird. Vor allem der Umstand der Zersplitterung seiner Rechtsgrundlagen macht das Schwerbehindertenrecht allerdings nicht zuletzt für die Betroffenen äußerst unübersichtlich.

Behinderung als zentraler Begriff

Ein zentraler Begriff des Schwerbehindertenrechts ist zunächst der Begriff der Behinderung. Dieser Begriff ist seit dem Jahr 2001 im Gesetz definiert (in § 2 Abs. 1 SGB IX). Danach sind Menschen behindert, deren

- 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 Teilnahme am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.

Abweichen von dem für das Lebensalter typischen Zustand

Erforderlich für das Vorliegen einer Behinderung ist zunächst ein Abweichen von dem für das Lebensalter typischen Zustand. Hierunter ist der

Verlust oder die Beeinträchtigung von normalerweise vorhandenen körperlichen Funktionen, geistigen Fähigkeiten oder seelischer Gesundheit zu verstehen. Durch die Bezugnahme auf einen fiktiven, für das Lebensalter typischen Zustand, soll klargestellt werden, dass übliche Kindes- oder Alterserscheinungen nicht regelwidrig sind und keine Behinderung im Rechtssinne hervorrufen können. Allerdings ist es in der Praxis dennoch so, dass auch Veränderungen, die sich in der jeweiligen Altersstufe regelmäßig wieder finden, bei der Frage, ob eine Behinderung vorliegt, Berücksichtigung finden.

Ein bloßes Abweichen von dem für das Lebensalter typischen Zustand macht alleine noch keine Behinderung aus. Hinzukommen muss vielmehr, dass der regelwidrige Zustand funktionelle Auswirkungen hat, und zwar im Sinne einer körperlichen Funktionsbeeinträchtigung (etwa eine Gehbehinderung, einer Sehstörung), einer Einschränkung geistiger Fähigkeiten (z. B. Intelligenzmangel oder einem Verlust der Erinnerungsfähigkeit) oder eine Beeinträchtigung der seelischen Gesundheit (etwa in Form fortwährender Traurigkeit).

Länger als sechs Monate

Der Begriff der Behinderung beinhaltet außerdem ein zeitliches Moment. Von einer Behinderung kann nämlich erst dann gesprochen werden, wenn die Zustandsänderung für mindestens sechs Monate besteht. Schon hierdurch unterscheidet sich eine Behinderung von einer akuten Erkrankung.

Behinderung als Einschränkung der Teilhabe

Der Gesetzgeber hat sich mit seiner Definition der Behinderung am Stand der aktuellen internationalen Diskussionen um den Begriff der Behinderung orientiert. Seine Definition orientiert sich nach dem seit dem Jahr 2000 von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) verwendeten Begriff. Danach steht für die Frage, ob eine Behinderung vorliegt, nicht mehr nur die Ausrichtung an wirklichen oder vermeintlichen körperlichen Defiziten im Vordergrund, sondern vielmehr vor allem auch eine hierdurch eventuell eingeschränkte Möglichkeit der Teilnahme (das Gesetz verwendet hier den Begriff der „Teilhabe“) in den verschiedenen Lebensbereichen.

Verhältnis von Behinderung und Krankheit

Abzugrenzen von einer Behinderung ist eine „bloße“ Krankheit. Hierunter ist ein regelwidriger Körper- oder Geisteszustand zu verstehen, der die Notwendigkeit einer ärztlichen Heilbehandlung zur Folge hat. Bei einer Erkrankung wird nicht in jedem Fall darauf abgestellt, ob dieser Zustand Auswirkungen auf das Verhalten des Betroffenen hat und die Möglichkeiten seiner Teilhabe in zumindest einem Lebensbereich einschränkt.



BEISPIEL BEHINDERUNG UND KRANKHEIT

So handelt es sich etwa bei einer sehr häufig anzutreffenden leichten bis mäßigen Erhöhung des Blutdrucks noch ohne Organveränderungen zwar um eine durchaus behandlungsbedürftige Krankheit. Mit einem solchen Zustand sind jedoch oft noch keine Leistungsbeeinträchtigungen verbunden, die Auswirkungen auf die Teilhabe haben, sodass man noch nicht von einer Behinderung sprechen kann.

In den meisten Fällen (82 Prozent) gehen die für das Schwerbehindertenrecht relevanten Behinderungen allerdings aus einer Krankheit hervor. Deutlich seltener beruhen sie auf einer angeborenen Behinderung, einer Schädigung, die zu einer Entschädigung nach dem sozialen Entschädigungsrecht oder zu einem Arbeitsunfall führt.

Schwerbehinderung als besondere Form der Behinderung

Auch der Begriff der Schwerbehinderung ist im Gesetz definiert. Nach § 2 Abs. 2 SGB IX sind Menschen schwerbehindert, wenn bei ihnen ein Grad der Behinderung (abgekürzt GdB) von wenigstens 50 vorliegt und sie in Deutschland wohnen, sich hier gewöhnlich aufhalten oder zumindest hier beschäftigt sind. Wichtigste Voraussetzung für eine Schwerbehinderung

ist damit das Vorliegen eines GdB von 50. Doch was verbirgt sich hinter dem Begriff des GdB?

„Grad der Behinderung“ als rechtlicher Maßstab für die Schwere einer Behinderung

Nach dem Gesetz (§ 69 Abs. 1 S. 3 SGB IX) sollen die Auswirkungen auf die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft – und damit nach dem soeben zum Behinderungsbegriff gesagten, die eigentliche Behinderung – als Grad der Behinderung festgestellt werden.

Der GdB hat die Auswirkungen von Funktionsbeeinträchtigungen in allen Lebensbereichen zum Inhalt und ist ein Maß für die körperlichen, geistigen, seelischen und sozialen Auswirkungen einer Gesundheitsstörung. Die Auswirkungen einer Beeinträchtigung auf die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und damit das Ausmaß einer Behinderung werden als GdB in einer nach Zehnergraden abgestuften Zahl von 20 bis 100 festgestellt.

Damit von einer Behinderung im schwerbehindertenrechtlichen Sinne gesprochen werden kann, muss mindestens ein GdB von 20 vorliegen. Erreichen die Funktionsstörungen insgesamt hingegen noch nicht einmal einen GdB von 20, handelt es sich nicht um eine Behinderung, da die Auswirkungen dann als so gering anzusehen sind, dass ihre Feststellung der Bedeutung des Begriffs „Behinderung“ widersprechen würde. Das bedeutet, dass in den Fällen, in denen bei dem Behinderten ein GdB von 20 nicht ermittelt werden kann, eine förmliche Feststellung durch die zuständige Behörde nicht zu ergehen hat und der Antrag auf Feststellung einer Behinderung abgelehnt wird.

Ausländer sind ebenfalls geschützt

Wie sich bereits aus der Gesetzesdefinition ergibt, knüpft die Feststellung der Schwerbehinderung nicht an die deutsche Staatsangehörigkeit an. Daher können auch in Deutschland lebende Ausländer grundsätzlich die Feststellung der Schwerbehinderung beantragen und damit in den Genuss der hiermit verbundenen Rechte gelangen. Voraussetzung ist grundsätzlich, dass der Aufenthalt in Deutschland bzw. die hier ausgeübte Beschäftigung rechtmäßig sind. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) hat auch ein aufenthaltsrechtlich nur geduldeter Ausländer,

dessen GdB mindestens 50 beträgt, Anspruch auf Feststellung der Schwerbehinderung, wenn sein Aufenthalt in Deutschland voraussichtlich noch länger als sechs Monate andauern wird (Urteil vom 29.4.2010, Az. B 9 SB 2/09 R, nachzulesen auf www.sozialgerichtsbarkeit.de).

Kein Wohnsitz in Deutschland zwingend erforderlich

Für eine Feststellung der Schwerbehinderung ist es weder für Deutsche noch für Ausländer zwingend erforderlich, dass sie ihren Aufenthalt oder ihre Beschäftigung in Deutschland haben, obwohl dies zunächst so im Gesetz steht. Vielmehr ist die Feststellung eines GdB auch im Ausland lebender Personen grundsätzlich möglich, wenn sie eine solche Feststellung benötigen, um konkrete inländische Rechtvorteile in Anspruch nehmen zu können, wie etwa den Bezug einer vorzeitigen Altersrente für schwerbehinderte Menschen.

Die Bedeutung verschiedener GdB Werte

Eine Schwerbehinderung liegt nur dann vor, wenn ein GdB von mindestens 50 festgestellt wird.

Besondere Bedeutung hat neben der Feststellung eines GdB von 50 aber auch noch die Feststellung eines GdB von 30 und zwar für noch im Arbeitsleben stehende Personen. Mit einem GdB von 30 kann bei der Arbeitsagentur nämlich die sogenannte Gleichstellung mit Schwerbehinderten beantragt werden. Wird die Gleichstellung ausgesprochen, hat ein Behinderter mit einem GdB von 30 (oder 40) im Arbeitsleben fast die gleichen Rechte wie ein Schwerbehinderter (vgl. dazu Seite 124).

Außerhalb dieser Grenzen hat die Frage, ob ein höherer GdB vorliegt (z. B. ein GdB von 70 oder 80), Auswirkungen vor allem bei der Frage der Höhe des steuerrechtlich relevanten Behinderten-Pauschbetrages. Bereits an dieser Stelle sei allerdings darauf hingewiesen, dass die finanziellen Auswirkungen der Behinderten-Pauschbeträge von Betroffenen häufig erheblich überschätzt werden (vgl. dazu Seite 113).