

Herbert Demmel

Die Entwicklung und  
Bedeutung der öffentlich-rechtlichen  
Blindengeldleistung als Sozialleistung



Duncker & Humblot · Berlin

HERBERT DEMMEL

Die Entwicklung und Bedeutung  
der öffentlich-rechtlichen Blindengeldleistung  
als Sozialleistung



# Die Entwicklung und Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Blindengeldleistung als Sozialleistung



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität zu München  
hat diese Arbeit im Jahre 2002 als Dissertation angenommen.

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISBN 3-428-10972-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	35
<b>A. Gang der Untersuchung</b> .....	36

## *Erster Teil*

<b>Die Entwicklung der Blindengeldregelungen für Zivilblinde in Deutschland</b> .....	38
---	----

<b>Vorbemerkung</b> .....	38
---------------------------	----

## Kapitel 1

<b>Die Entwicklung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges</b> .....	39
---	----

<b>A. Vorbemerkung</b> .....	39
<b>B. Ausgangssituation</b> .....	40
<b>I. Beginn der Blindenbildung</b> .....	40
<b>II. Erste Forderungen auf laufende Unterstützung für Blinde</b> .....	40
1. Die Vorstellung Johann Knies .....	40
2. Die Forderung einer Blindenversicherung durch Friedrich Scherer .....	40
3. Die Forderung einer Blindenrente durch Konrad Luthmer .....	41
<b>C. Die Entstehung der Blindenselbsthilfe und ihre Bedeutung für die Rechtsentwicklung</b> .....	41
<b>I. Die Blindenfürsorgevereine</b> .....	41
<b>II. Vereinigungen als Ort der Selbsthilfebewegung</b> .....	42
1. Die Bedeutung der Vereine und Genossenschaften im 19. Jahrhundert .....	42
2. Die Gründung von örtlichen und regionalen Blindenvereinen .....	42
a) Die Hamburger Blindengenossenschaft .....	42
b) Die Berliner Blindengenossenschaft .....	43
c) Die Blindenselbsthilfebewegung in Bayern .....	43
3. Die Blindenbewegung auf Reichsebene .....	43
a) Der „Erste Deutsche Blindentag“ .....	43
b) Die Gründung des Reichsdeutschen Blindenverbandes .....	44

c) Die Gründung des Deutschen Blindenverbandes .....	45
d) Die Selbsthilfeorganisation der Kriegsblinden .....	45
e) Der Verein blinder Akademiker Deutschlands .....	45
D. Das Fürsorgerecht in der Weimarer Republik .....	45
I. Die durch den Ersten Weltkrieg veränderte Lage .....	45
1. Armenfürsorge als Ausgangspunkt .....	45
2. Anpassung an die veränderte Lage durch Spezialgesetze .....	46
II. Die Neuregelung des Fürsorgerechts .....	46
1. Grundlagen und Grundsätze .....	46
2. Die Fürsorgepflichtverordnung .....	46
3. Die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge .....	47
III. Die Berücksichtigung blinder Menschen .....	48
1. Kriegsblinde .....	48
2. Berufsunfallblinde .....	48
3. Friedens- bzw. Zivilblinde .....	48
E. Das Bemühen um die Blindenrente .....	49
I. Die soziale Lage der Zivilblinden .....	49
II. Die Forderungen der Blindenorganisationen .....	49
1. Die Hauptforderungen .....	49
2. Die Änderung des Schwerbeschäftigtengesetzes .....	50
3. Weitere Vergünstigungen auch für Zivilblinde .....	51
4. Die Forderung nach einer Blindenrente .....	51
a) Die Blindenwohlfahrtskammer .....	51
b) Die Blindenwohlfahrtstage und der Rentenausschuß .....	52
aa) Der erste Blindenwohlfahrtstag von 1924 und die Tätigkeit des Rentenausschusses .....	52
bb) Der zweite Blindenwohlfahrtstag von 1927 und die Behandlung des Rentenanspruchs im Reichstag .....	54
cc) Der dritte Blindenwohlfahrtstag und die weitere Behandlung der Rentenfrage im Reichstag .....	56
5. Die Bemühungen auf Länderebene .....	57
F. Die veränderte Situation in der Zeit des Nationalsozialismus .....	57
I. Fortsetzung der Bemühungen um eine Blindenrente .....	57
II. Ablehnung durch die Reichsregierung .....	58
III. Veränderung der Auffassung zur Rentenfrage innerhalb der Blindenorganisationen .....	58

## Kapitel 2

<b>Die Entwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges</b>	<b>59</b>
A. Ausgangslage	59
I. Die Situation der zivilblinden Menschen	59
II. Die Blindenorganisationen nach dem Zweiten Weltkrieg	59
III. Wiederaufnahme der Rentenforderungen	59
1. In den Ländern	59
2. In der Bundesrepublik Deutschland	59
IV. Die Entwicklungsphasen der Blindengeldregelungen nach dem Zweiten Weltkrieg	60
V. Überblick über die Einführung des Blindengeldes	60
B. Länderregelungen vor Einführung einer Bundesregelung durch § 11f RGR	62
I. Die Möglichkeiten in den Ländern	62
1. Die Entwicklung im Überblick	63
a) Gesetzliche Regelungen	63
b) Erhöhte Leistungen für Fürsorgeempfänger	63
c) Keine Leistungen in Baden-Württemberg	63
d) Verwaltungsvorschriften in Nordrhein-Westfalen und Berlin	63
e) Vorgriffsregelungen in Niedersachsen, Bremen und Hamburg	64
2. Die besondere Situation im Saarland	64
II. Die Entwicklung in den einzelnen Bundesländern	64
1. Bayern	65
a) Antrag auf Einbeziehung in das Körperbeschädigtenleistungsgesetz	65
b) Antrag auf Erlass eines Blindengeldgesetzes und Auftrag des Landtages an die Staatsregierung	65
c) Das Gesetz über die Gewährung von Blindengeld an Friedensblinde	65
aa) Der wesentliche Inhalt des Gesetzes	66
bb) Zur Begründung der Erforderlichkeit des Gesetzes	66
cc) Bewertung des Gesetzes	66
d) Änderungsgesetze	67
aa) Erstes Änderungsgesetz	68
bb) Zweites Änderungsgesetz	69
e) Das Zivilblindenpflegegeldgesetz von 1953	69
aa) Der wesentliche Inhalt des Gesetzes	69
bb) Bewertung des Gesetzes	69



2. Hessen .....	70
a) Das Pflegegeldgesetz von 1950 .....	70
aa) Wesentlicher Inhalt des Gesetzes .....	70
bb) Bewertung des Gesetzes .....	71
cc) Leistungseinschränkungen .....	71
dd) Der vorläufige Charakter des Gesetzes .....	72
b) Die Aufhebung des hessischen Blindenpflegegeldgesetzes 1954 .....	72
3. Nordrhein-Westfalen .....	72
a) Der Runderlaß von 1951 .....	72
b) Der wesentliche Inhalt des Runderlasses .....	73
4. Berlin .....	74
a) Der besondere politische Status von Berlin .....	74
b) Die Verfügung von 1950 .....	74
c) Der Senatsbeschluß von 1951 .....	74
d) Die Ablehnung einer gesetzlichen Regelung .....	75
e) Die Richtlinie von 1952 .....	76
f) Das Gesetz von 1954 .....	76
5. Niedersachsen .....	77
a) Bemühungen um ein Landesgesetz .....	77
b) Die Erlasse von 1950 und 1953 .....	77
6. Bremen und Hamburg .....	78
7. Rheinland-Pfalz .....	78
a) Das Gesetz von 1953 .....	78
b) Außerkrafttreten des Gesetzes .....	79
C. Die Einführung einer bundesrechtlichen Regelung durch § 11f RGR .....	79
I. Ausgangssituation nach der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland .....	79
II. Bestrebungen zur Schaffung eines bundesrechtlichen Blindengeldgesetzes ....	80
1. Initiative des Deutschen Blindenverbandes .....	80
a) Anfrage der Bundestagsfraktion der SPD vom 12. 05. 1950 .....	80
b) Antwort der Bundesregierung vom 27. 05. 1950 .....	80
c) Die Auffassung des Vereins für öffentliche und private Fürsorge .....	80
d) Die Argumentation des Deutschen Blindenverbandes .....	81
e) Die Eingabe des Vereins blinder Geistesarbeiter .....	81
2. Der Initiativantrag des Deutschen Blindenverbandes vom 15. 06. 1951 ....	81
a) Inhalt des Gesetzentwurfes .....	81
b) Begründung des Gesetzentwurfes .....	82

3. Die weitere Behandlung der Blindengeldfrage im Deutschen Bundestag ...	82
a) Die Interpellation der SPD vom 06. 07. 1951 .....	82
aa) Inhalt der Anfrage .....	83
bb) Begründung der Anfrage im Bundestag .....	83
cc) Antwort der Bundesregierung .....	83
b) Kompetenzprobleme .....	84
c) Demonstration der Blinden vom 19. 09. 1951 in Bonn .....	85
d) Keine Entscheidung durch den Deutschen Bundestag .....	85
III. Die Regelung im Rahmen des Fürsorgerechtsänderungsgesetzes .....	86
1. Der Regierungsentwurf .....	86
a) Inhalt von § 11f nach dem Regierungsentwurf .....	86
b) Begründung zu § 11f des Regierungsentwurfs .....	86
c) Stellungnahme der Blindenorganisationen .....	86
2. Verbesserungen im Gesetzgebungsverfahren .....	87
a) Inhalt von § 11f RGR in der Endfassung .....	87
b) Beurteilung von § 11f RGR .....	90
D. Die Entwicklung in den Ländern nach Einführung eines bundesrechtlichen Blindengeldanspruches durch § 11f RGR .....	91
I. Auswirkung auf vorläufige Regelungen .....	91
1. Automatischer Wegfall von Landesregelungen .....	91
2. Aufhebung des hessischen Blindengeldgesetzes .....	91
II. Auswirkung auf Bayern .....	93
1. Ergänzende Leistungen nach § 11f RGR .....	93
a) Leistungen für Blinde vor Vollendung des 18. Lebensjahres .....	93
b) Anspruch auf ergänzende Leistungen nach § 11f RGR .....	93
2. Wahlrecht zwischen landes- und bundesrechtlicher Leistung .....	93
III. Die weitere Entwicklung .....	94
1. Kritik des Deutschen Blindenverbandes .....	94
2. Bemühungen um landesrechtliche Regelungen .....	95
a) Gesetzliche Regelungen .....	95
aa) Bayern .....	95
bb) Saarland .....	95
cc) Berlin .....	97
b) Blindengelderlasse .....	98
aa) Nordrhein-Westfalen .....	98
bb) Rheinland-Pfalz .....	100

cc) Baden-Württemberg .....	101
dd) Niedersachsen .....	103
ee) Hessen .....	104
ff) Hamburg .....	105
gg) Bremen .....	106
hh) Schleswig-Holstein .....	106
IV. Situation zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundessozialhilfegesetzes ....	106
E. Der Weg zur Einführung einer Blindenhilfe durch § 67 BSHG .....	107
I. Die Bemühungen im Rahmen der Rentenreform von 1957 .....	108
1. Das Gutachten von Ernst Forsthoff .....	108
2. Die Pflegegeldforderung des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der SPD .....	108
a) Die Haltung des Deutschen Blindenverbandes .....	109
b) Die Pflegegeldfrage in der parlamentarischen Diskussion .....	109
c) Die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 21. 01. 1957 .....	111
II. Das Streben nach einem eigenen Bundesblindengesetz .....	111
1. Ausgangslage .....	111
2. Der Deutsche Fürsorgetag von 1957 .....	112
3. Das Körperbehindertengesetz und das Tuberkulosehilfegesetz als Beispiele .....	112
4. Der Entwurf eines Bundesblindengesetzes des Deutschen Blindenverbandes .....	113
a) Inhalt des Gesetzentwurfes .....	113
b) Unterstützung durch den Bund der Kriegsblinden Deutschlands e. V. ...	113
c) Begründung des Gesetzentwurfes .....	114
d) Kein Erfolg im Bundestag .....	114
III. Die Neugestaltung des Fürsorgerechts durch das BSHG .....	115
1. Die Reformbedürftigkeit des Fürsorgerechts .....	115
2. Die Reformvorschläge des Bundesarbeitsministeriums .....	116
3. Die Blindenhilfe im Regierungsentwurf eines Bundessozialhilfegesetzes ..	116
4. Veränderungen während des Gesetzgebungsverfahrens .....	117
5. Die Blindenhilfe im Bundessozialhilfegesetz .....	117
a) Bewertung durch den Deutschen Blindenverband .....	117
b) Der wesentliche Inhalt der Regelungen für Blinde im Bundessozialhilfegesetz .....	118
IV. Bewertung .....	119

F. Die Entwicklung in Bund und Ländern nach Einführung der Blindenhilfe des § 67 BSHG bis zur Wiedervereinigung .....	119
I. Ausgangslage und Entwicklungsphasen .....	119
II. Die Zeit der Weiterentwicklung bis 1974 .....	120
1. Forderung des Deutschen Blindenverbandes an die Länder .....	120
2. Die Entwicklung im BSHG .....	120
a) Erstes Änderungsgesetz zum BSHG .....	120
b) Zweites Änderungsgesetz zum BSHG .....	122
c) Drittes Änderungsgesetz zum BSHG .....	123
3. Die Entwicklung in den Ländern .....	124
a) Auswirkung des BSHG auf Blindengelderlasse .....	124
b) Auswirkung des BSHG auf Landesblindengeldgesetze .....	124
c) Auswirkung der ersten BSHG-Novelle .....	126
d) Auswirkung der zweiten BSHG-Novelle .....	126
e) Auswirkung der dritten BSHG-Novelle .....	126
4. Die Entwicklung in einzelnen Ländern .....	127
a) Bayern .....	127
aa) Änderung durch das bayerische Ausführungsgesetz zum BSHG ...	127
bb) Neufassung des bayerischen Zivilblindenpflegegeldgesetzes von 1965 .....	128
cc) Änderungsgesetz von 1969 .....	128
dd) Änderungsgesetz von 1974 .....	128
b) Berlin .....	128
aa) Das Blinden- und Hilflosenpflegegeldgesetz von 1962 .....	128
bb) Das Änderungsgesetz von 1964 .....	129
cc) Das Änderungsgesetz von 1969 .....	129
dd) Das Änderungsgesetz von 1970 .....	129
c) Saarland .....	130
aa) Das Gesetz von 1964 .....	130
bb) Das Änderungsgesetz von 1970 .....	130
d) Hessen .....	130
e) Vorbemerkung zu weiteren Länderregelungen .....	131
f) Niedersachsen .....	132
aa) Das Gesetz von 1963 .....	132
bb) Das Änderungsgesetz von 1965 .....	133
cc) Das Änderungsgesetz von 1970 .....	134

g) Baden-Württemberg .....	134
aa) Die Blindengeldrichtlinien von 1970 .....	134
bb) Das Landesblindenhilfegesetz von 1972 .....	134
h) Nordrhein-Westfalen .....	135
aa) Der Runderlaß über eine Landeshilfe für hochgradig Sehbehinderte von 1962 .....	135
bb) Änderung des Runderlasses von 1965 .....	135
cc) Das Landesblindengeldgesetz von 1970 .....	136
i) Hamburg .....	137
j) Schleswig-Holstein .....	138
k) Bremen .....	138
l) Rheinland-Pfalz .....	139
5. Bewertung .....	139
III. Die Phase der Reformbestrebungen, mit dem Bemühen, § 67 BSHG abzu- schaffen .....	139
1. Ausgangslage .....	139
2. Reformvorschläge kommunaler Spitzenverbände und des Deutschen Ver- eins für öffentliche und private Fürsorge .....	140
3. Die Auffassung des Deutschen Blindenverbandes .....	142
4. Das Gutachten von Scholler/Krause .....	142
5. Bestrebungen der Bundesregierung mit Bezug auf eine Gesamtreform des Sozialleistungssystems .....	143
6. Stellungnahmen einzelner Parlamentarier .....	144
a) Eugen Glombig (SPD) .....	144
b) Kurt Spitzmüller (FDP) .....	145
c) Albert Burger (CDU/CSU) .....	145
7. Ergebnis der Reformbestrebungen .....	145
IV. Haushaltsstrukturgesetz von 1981 .....	146
1. Ausgangslage .....	146
2. Erste Kürzungen im Rahmen von Landesgesetzen .....	146
a) Berlin .....	147
b) Rheinland-Pfalz .....	147
3. Einschränkung der Blindenhilfe nach § 67 BSHG durch das zweite Haus- haltsstrukturgesetz .....	148
4. Auswirkung auf die Landesblindengeldgesetze .....	148
5. Abweichende Entwicklung in Bayern .....	151
a) Die Gesetzesänderung von 1983 .....	151
b) Resolution von 1983 .....	151

c) Die Gesetzesänderung von 1985 .....	152
d) Resolution von 1987 .....	152
6. Rechtsprechung zur Änderung der Blindengeldgesetze .....	153
7. Beurteilung der Rechtsprechung und der eingetretenen Veränderungen ....	154
G. Die Auswirkung der Wiedervereinigung BRD/DDR .....	156
I. Ausgangslage .....	156
1. Neue Bundesländer .....	156
2. Ausgleichsleistungen für Blinde in der DDR .....	156
II. Der Erlaß von Landesgesetzen in den neuen Bundesländern .....	157
1. Die Bemühungen der Blindenselbsthilfeorganisationen .....	157
2. Mecklenburg-Vorpommern .....	158
3. Sachsen .....	158
4. Brandenburg .....	159
5. Sachsen-Anhalt .....	159
6. Thüringen .....	160
7. Berlin .....	160
III. Bewertung .....	160
H. Die Auswirkung der Einführung einer sozialen Pflegeversicherung durch das SGB XI .....	161
I. Leistungen bei Pflegebedürftigkeit vor Erlaß des SGB XI .....	161
1. Pflegebedürftigkeit .....	161
2. Rechtsgrundlagen im Sozialversicherungsrecht und im sozialen Entschädigungsrecht .....	161
3. Rechtsgrundlagen im Fürsorgerecht .....	161
a) Vor der Neuregelung durch das BSHG .....	161
b) Im Rahmen des BSHG .....	162
4. Die Berücksichtigung von Blindheit im Rahmen der Hilfe zur Pflege nach dem BSHG .....	163
a) Leistungsanspruch .....	163
b) Anrechnungsregelung für das Blindengeld .....	163
II. Bestrebungen zur Absicherung des Pflegefallrisikos .....	164
III. Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit nach dem SGB V als erster Schritt .....	164
1. Der Leistungsumfang .....	164
2. Die Beurteilung der Pflegebedürftigkeit bei blinden Menschen .....	165
3. Anrechenbarkeit der Pflegeleistungen nach dem SGB V auf das Blindengeld .....	167

IV. Der Weg zum Sozialgesetzbuch XI .....	170
1. Die Bausteine der geplanten Pflegeversicherung .....	170
2. Modelle und Anträge .....	171
a) Kommunale Spitzenverbände und Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege .....	171
b) Anträge von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz .....	171
c) Die unterschiedlichen Konzepte .....	171
V. Die Einführung einer sozialen Pflegeversicherung durch das Sozialgesetzbuch XI .....	171
1. Konzeption und Leistungen nach dem SGB XI .....	171
2. Blindheit und Pflegebedürftigkeit nach SGB XI .....	173
a) Der Begriff der Pflegebedürftigkeit nach dem SGB XI .....	174
b) Die Auswirkung der Blindheit auf Pflegebedürftigkeit .....	176
c) Stellungnahme des Deutschen Blindenverbandes .....	177
d) Beurteilung .....	177
VI. Einführung von Anrechnungsklauseln in den Blindengeldgesetzen .....	178
1. Anrechnungsregelungen in den Landesgesetzen .....	178
2. Das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechtes vom 23. 07. 1996 .....	179
I. Eingriffe durch Spargesetze der Länder .....	179
I. Ursachen der Eingriffe .....	179
II. Art der Eingriffe .....	180
1. Prozentuale Absenkung des Blindengeldes .....	180
a) Erster Eingriff in Schleswig-Holstein .....	181
b) Erster Eingriff in Niedersachsen .....	181
c) Folgerungen .....	181
d) Zweiter Eingriff in Niedersachsen .....	182
e) Zweiter Eingriff in Schleswig-Holstein .....	182
2. Absenkung höherer Blindengeldbeträge .....	182
a) Bayern .....	183
b) Berlin .....	184
c) Hessen .....	185
3. Übergang auf Festbeträge .....	185
a) Baden-Württemberg .....	186
b) Brandenburg .....	187

Inhaltsverzeichnis	15
c) Mecklenburg-Vorpommern .....	188
d) Nordrhein-Westfalen .....	188
e) Sachsen-Anhalt .....	190
f) Thüringen .....	190
4. Ereignisse von Bremen .....	192
III. Umstellung auf Euro .....	192
IV. Beurteilung .....	193

### Kapitel 3

<b>Zusammenfassung der geschichtlichen Entwicklung</b>	193
--	-----

### *Zweiter Teil*

<b>Rechtssystematische Einordnung und vergleichende Darstellung der Blindengeldgesetze</b>	198
--	-----

### Kapitel 1

<b>Rechtsgrundlagen und Übersicht über ihre Behandlung</b>	198
--	-----

A. Rechtsgrundlagen .....	198
B. Überblick über die Behandlung im zweiten Teil .....	200

### Kapitel 2

<b>Rechtssystematische Einordnung</b>	201
---------------------------------------	-----

A. Blindengeld als Leistung im Sozialrecht .....	201
B. Der Sozialrechtsbegriff .....	204
I. Der formelle Sozialrechtsbegriff .....	206
1. Inhalt .....	206
2. Stellungnahme .....	207
II. Der materielle Sozialrechtsbegriff .....	208
C. Blindengeld als Leistung der sozialen Fürsorge oder der sozialen Förderung .....	209
I. Der Bereich der sozialen Förderung .....	209
II. Der Bereich der sozialen Fürsorge .....	210
III. Die Einordnung der Blindengeldleistungen .....	210



## Kapitel 3

**Blindheit oder hochgradige Sehbehinderung  
als grundlegende Leistungsvoraussetzung**

	211
A. Vorbemerkung .....	211
B. Der Begriff der Blindheit .....	212
I. Zweckorientierte Blindheitsbegriffe .....	212
1. Der pädagogische Blindheitsbegriff .....	213
2. Der wirtschaftliche Blindheitsbegriff .....	213
3. Die Orientierungsblindheit .....	213
4. Der sozialrechtliche Blindheitsbegriff .....	213
II. Der Blindheitsbegriff in den Blindengeldgesetzen .....	214
1. Der Wandel des Blindheitsbegriffes im Laufe der Zeit .....	214
a) Orientierungsblindheit als Ausgangspunkt .....	214
b) Übergang zu objektiven Schwerten .....	215
c) Die Ausweitung des Blindheitsbegriffes .....	215
2. Der Blindheitsbegriff der Gegenwart im einzelnen .....	219
a) Lichtlosigkeit .....	219
b) Sehschärfe .....	219
c) Gleichzuachtende Sehstörungen .....	221
aa) Gesichtsfeldstörungen .....	221
bb) Visuelle Agnosie .....	222
d) Dauer der Behinderung .....	228
C. Der Begriff der hochgradigen Sehbehinderung .....	229
D. Bedeutung der Ursache der Erblindung oder hochgradigen Sehbehinderung .....	232
I. Konkurrenzprobleme .....	232
II. Kausalität als Mittel zur Vorrangregelung .....	232
1. Der sozialrechtliche Kausalitätsbegriff .....	235
2. Behandlung des Vor- und Nachschadens sowie der mittelbaren Schädigungsfolgen .....	235
a) Vorschaden .....	235
b) Nachschaden .....	236
c) Mittelbare Schädigungsfolgen .....	237

## Kapitel 4

**Die Zweckbestimmung des Blindengeldes** 238

A. Vorbemerkung .....	238
B. Ausgleich der durch die Blindheit verursachten Mehraufwendungen .....	239
I. Blindenwarenkörbe .....	240
1. Erhebungen in Nordrhein-Westfalen und Sachsen .....	240
2. Bewertung .....	240
II. In der Literatur genannte Beispiele .....	241
III. Zuordnung zu einem nach Lebensbereichen eingeteilten Ordnungsschema ....	241
1. Betroffene Bereiche .....	241
2. Erläuterungen zu den einzelnen Bereichen .....	242
a) Pflege, Wartung, hauswirtschaftliche Versorgung .....	242
b) Mobilität .....	243
c) Information .....	244
d) Kommunikation .....	245
e) Hilfsmittel für das tägliche Leben (lebenspraktische Fertigkeiten) .....	245
f) Kleider- und Materialverschleiß .....	245
g) Erhöhter Wohnraumbedarf .....	246
h) Assistenzleistungen im Alltag .....	246
C. Ausgleich der durch die Blindheit verursachten Nachteile .....	247
I. Allgemeines .....	247
II. Zuordnung zu verschiedenen Lebensbereichen .....	247
1. Beruflicher Bereich .....	247
2. Familiärer bzw. partnerschaftlicher Bereich .....	250
3. Lebensqualität .....	250
D. Sicherung der Eingliederung in die Gesellschaft/ Rehabilitation .....	251
I. Vorbemerkung .....	251
II. Begriff der Rehabilitation .....	252
1. Allgemeines .....	252
2. Das sozialrechtliche Phasenmodell .....	253
a) Ziel der medizinischen Rehabilitation .....	253
b) Ziel der beruflichen Rehabilitation .....	254
c) Soziale Rehabilitation .....	254
3. Erfordernis der dauerhaften Absicherung der Eingliederung .....	255

4. Das sozialrechtsübergreifende Schichtenmodell .....	255
a) Begründung eines Schichtenmodells .....	255
b) Grund- oder Elementarrehabilitation gezeigt am Beispiel blinder Menschen .....	257
aa) Der Blindheitsbegriff mit Bezug auf die Rehabilitation .....	257
bb) Die Elementarrehabilitation für blinde Menschen .....	258
c) Maßnahmen der aufbauenden Rehabilitation .....	264
d) Rehabilitationssichernde Leistungen .....	265
e) Komplementäre Rehabilitationsmaßnahmen .....	266
E. Schlußfolgerung .....	267

## Kapitel 5

### Der Aufenthalt als Leistungsvoraussetzung 269

A. Vorbemerkung .....	269
B. Wohnsitz und gewöhnlicher Aufenthalt .....	269
I. Wohnsitz .....	269
II. Gewöhnlicher Aufenthalt .....	271
III. Wahlrecht bei mehrfachem Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt .....	273
C. Aufenthaltsberechtigung .....	273
I. Freizügigkeitsrecht für Deutsche .....	274
1. Begriff des Deutschen .....	274
2. Aussiedler .....	274
II. Aufenthaltsberechtigung von Ausländern .....	276
1. Rechtsgrundlagen .....	276
2. Spezialgesetze .....	276
a) Aufenthaltsrecht für Staatsangehörige aus Mitgliedsländern der Europäischen Union .....	276
b) Rechtsstellung heimatloser Ausländer .....	279
c) Rechtsstellung von Asylbewerbern .....	280
d) Rechtsstellung bei humanitären Hilfsaktionen .....	283
e) Rechtsstellung von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen .....	284
f) Rechtsstellung von Diplomaten und anderen Personen mit besonderem internationalen Status .....	284
aa) Diplomaten .....	284
bb) Angehörige der NATO-Streitkräfte .....	285
3. Aufenthaltsrecht sonstiger Ausländer .....	286

D. Räumlicher Geltungsbereich der Blindengeldgesetze .....	295
I. Vorbemerkung .....	295
II. Begriff der Einrichtungen .....	296
1. Anstalten, Heime und gleichartige Einrichtungen .....	296
2. Vollzugsanstalten für die richterlich angeordnete Freiheitsentziehung .....	298
III. Grenzüberschreitende Wirkungen des Wohnsitzes oder gewöhnlichen Aufenthaltes .....	299
1. Alternativen in den Landesgesetzen .....	299
2. Folgen beim Aufenthalt außerhalb des Ursprungslandes .....	300
a) Beziehungen der Länder der Alternative 1 .....	300
b) Beziehungen zwischen Hessen (Alternative 2) zu den Ländern der übrigen Alternativen .....	302
c) Beziehungen der Länder der Alternative 3 .....	303
d) Beziehungen der Länder der Alternative 4 .....	304
e) Beziehungen von Berlin (Alternative 5) zu den übrigen Ländern .....	305
IV. Grenzüberschreitende Wirkungen der gesetzlichen Bestimmungen für den Aufenthalt in Einrichtungen .....	305
1. Grenzüberschreitende Bestimmungen .....	305
a) Die Alternativen .....	305
b) Auswirkungen .....	306
2. Einschränkende bzw. abwehrende Bestimmungen .....	308
a) Abwehrklausel mit Bezug auf den Aufenthalt in Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen .....	308
b) Genereller Ausschluß von Leistungen .....	309
c) Abwehrklausel mit Bezug auf richterliche Unterbringung .....	310
3. Auswirkung von grenzüberschreitenden Klauseln, Abwehrklauseln und bei fehlenden Bestimmungen .....	311
E. Aufenthalt im Ausland .....	312
I. Leistungsanspruch bei vorhandenem Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Inland .....	312
1. Nach den Landesgesetzen .....	312
2. Nach § 67 BSHG .....	313
II. Leistungsanspruch bei fehlendem Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Inland .....	313
1. Nach den Landesgesetzen .....	313
2. Nach dem Bundessozialhilfegesetz .....	313

<b>Kapitel 6</b>	
<b>Begrenzung durch das Lebensalter</b>	
	316
A. Berücksichtigung des Lebensalters bei Leistungen für Blinde .....	316
I. Keine Begrenzung .....	316
II. Leistung ab Vollendung des 1. Lebensjahres .....	316
B. Leistungen für hochgradig Sehbehinderte .....	317
C. Stellungnahme .....	318

<b>Kapitel 7</b>	
<b>Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen</b>	
	318
A. Landesgesetze .....	318
B. Bundessozialhilfegesetz .....	318
I. Vorbemerkung .....	318
II. Abhängigkeit vom Einkommen .....	319
1. Einkommensbegriff .....	319
2. Einkommensgrenzen .....	321
III. Abhängigkeit vom Vermögen .....	322
1. Vermögensbegriff .....	322
2. Schonvermögen .....	323
a) Kleinere Barbeträge .....	323
b) Angemessenes Hausgrundstück .....	324
c) Zur Beschaffung von Wohnraum bestimmte Mittel .....	325
d) Vermögensschutz in Härtefällen .....	326

<b>Kapitel 8</b>	
<b>Leistung auf Antrag oder nach Kenntnis der Behörde</b>	
	327
A. Antragsfordernis in den Landesgesetzen .....	327
I. Rechtsgrundlagen .....	328
II. Wirkung des Antrages .....	329
III. Anforderungen an den Antrag .....	329
IV. Neuantrag beim Umzug in ein anderes Bundesland .....	329

	Inhaltsverzeichnis	21
B. Kenntnis der Behörden im Sozialhilferecht .....		330
I. Kein Antragserfordernis .....		330
II. Zweckmäßigkeit eines Antrages .....		330
III. Hinweispflicht des Sozialhilfeträgers .....		330

## Kapitel 9

### Leistungsumfang

A. Höhe und Anpassung der Leistungen .....		331
I. Vorbemerkung .....		331
II. Die Blindenhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz .....		331
1. Anpassungsregelung .....		331
2. Höhe der Blindenhilfe .....		331
III. Das Blindengeld nach den Landesgesetzen .....		332
1. Landesgesetze mit Bezugnahme auf § 67 BSHG .....		332
2. Landesgesetze ohne Bezugnahme auf § 67 BSHG .....		333
3. Auswirkung der unterschiedlichen Regelungen .....		333
IV. Differenzierung der Blindengeldleistungen nach dem Lebensalter .....		334
1. Blindenhilfe nach § 67 BSHG .....		334
2. Blindengeld nach den Landesgesetzen .....		335
V. Leistungen für hochgradig Sehbehinderte .....		336
VI. Gesamtüberblick .....		336
B. Bewertung .....		339
I. Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz .....		339
1. Inhalt des Gleichheitssatzes .....		339
2. Kein Verstoß durch Unterschiede zwischen den Landesgesetzen .....		340
3. Problem der Differenzierungen im Gesetz über Hilfen für Blinde und Gehörlose von Nordrhein-Westfalen .....		341
4. Problem der altersmäßigen Differenzierung in den übrigen Landesgesetzen .....		343

## Kapitel 10

### Beginn und Ende der Leistungen

A. Beginn der Leistungen .....		345
I. Landesgesetze .....		345
1. Rechtsgrundlagen .....		345
2. Ergebnis .....		346
II. Blindenhilfe nach § 67 BSHG .....		346

B. Ende der Leistungen .....	348
I. Vorbemerkung .....	348
II. Beendigung der Leistungen durch Erledigung .....	348
III. Beendigung der Leistungen durch Verwaltungsakt .....	348
1. Regelungen in den Landesgesetzen .....	349
2. Ende des Anspruches auf Blindenhilfe nach § 67 BSHG .....	351
3. Aufhebung ursprünglich rechtmäßiger Verwaltungsakte mit Dauerwirkung .....	351
a) Für die Zukunft .....	352
b) Für die Vergangenheit .....	352
c) Auswirkung der Bindung an Statusfeststellungen .....	354
4. Rücknahme eines von Anfang an rechtswidrigen Blindengeldbescheides mit Dauerwirkung .....	355
a) Fallgestaltungen .....	355
b) Auswirkungen von Statusfeststellungen .....	359
5. Rechtslage bei Verwaltungsakten ohne Dauerwirkung .....	359
6. Regelungen nach Landesverwaltungsverfahrensgesetzen .....	360
IV. Erstattung von Überzahlungen .....	362

## Kapitel 11

### **Leistungseinschränkungen und Leistungsausschlüsse** 362

A. Berücksichtigung anderer Leistungen .....	362
I. Vorbemerkung .....	362
II. Ausdrücklicher Ausschluß des Blindengeldanspruches bei zweckgleichen Leistungen .....	363
III. Allgemeine Anrechnungsklausel für zweckgleiche Leistungen .....	364
1. Rechtsgrundlagen .....	364
2. Entstehen des Anspruchs oder Erhalt der zweckgleichen Leistung .....	364
3. Folgen der Anrechnungsklauseln .....	365
a) Erstattungsanspruch .....	365
b) Behandlung von Geld- und Sachleistungen .....	366
c) Anrechnung nur öffentlich-rechtlicher oder auch anderer Leistungen ...	366
aa) Anrechnung zivilrechtlicher Schadensersatzforderungen .....	367
bb) Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen .....	368
4. Beispiele für anrechenbare Leistungen .....	368
a) Anzurechnende Leistungen .....	368
b) Nicht anzurechnende Leistungen .....	369

5. Das Ausmaß der Anrechnung .....	370
a) Generelle Regelung .....	370
b) Sonderregelung in Bayern .....	370
IV. Spezielle Anrechnungsklausel für Leistungen bei häuslicher Pflege .....	371
1. Anrechnungsregelungen für Pflegeleistungen in den Landesgesetzen .....	371
2. Auswirkung der Anrechnungsregelungen auf Minderjährige .....	374
a) Gesetzliche Regelungen zugunsten Minderjähriger .....	374
b) Berücksichtigung der Belange Minderjähriger durch die Rechtsprechung .....	375
c) Ergebnis .....	376
3. Anrechnungsregelung in § 67 BSHG .....	376
4. Bewertung .....	377
B. Leistungseinschränkungen bei stationärer Betreuung .....	380
I. Die gesetzlichen Alternativen .....	380
1. Leistungsausschluß .....	380
2. Reduzierung bis zu höchstens 50% .....	381
II. Grund und Zulässigkeit der Leistungseinschränkungen .....	383
1. Zulässigkeit von Pauschalregelungen .....	383
2. Anforderungen an die Einrichtungen .....	384
a) Grundsätzliche Anforderungen .....	384
b) Ausdrückliche Qualitätsanforderungen in einzelnen Landesgesetzen ...	386
III. Kostentragung .....	386
1. Zweckbestimmte Leistungen .....	387
2. Beispiele für zweckgleiche Leistungen .....	387
3. Gesetzliche Krankenkassen als Leistungsträger .....	388
4. Leistungen durch private Pflegeversicherungen .....	389
a) Regelungen in den Blindengeldgesetzen .....	389
b) Fehlen von Regelungen in den Blindengeldgesetzen .....	389
IV. Auswirkung von Beginn, Unterbrechung und Ende des Aufenthalts in einer Einrichtung .....	390
1. Beginn des Aufenthalts .....	390
2. Unterbrechung des Aufenthalts .....	392
3. Ende des Aufenthalts .....	393
V. Kürzung bei der Betreuung in teilstationären Einrichtungen .....	395
1. Gesetzliche Regelungen .....	395
2. Fehlen von gesetzlichen Regelungen .....	397



C. Ausschluß oder Einschränkung anderer Sozialleistungen durch das Blindengeld ....	397
I. Der Ausschluß von Sozialleistungen neben dem Blindengeld .....	398
1. Einschränkungen bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ....	398
2. Ausschluß eines Barbetrages nach § 21 BSHG .....	399
3. Kein Mehrbedarf bei ausschließlich auf Blindheit beruhender Erwerbsunfähigkeit .....	400
II. Die Einschränkung von Sozialleistungen neben Blindengeld .....	400
1. Hilfe zur Pflege bei von der Blindheit unabhängiger Pflegebedürftigkeit ...	400
2. Bewertung .....	401
D. Leistungseinschränkung bei Freiheitsentzug .....	401
I. Gesetzliche Grundlagen .....	401
II. Rechtsprechung .....	403
III. Ergebnis .....	404
E. Leistungseinschränkung bei fehlender Verwendbarkeit .....	405
I. Rechtsgrundlagen .....	405
II. Zweck der Bestimmungen .....	406
III. Anwendungsbereich .....	406
F. Leistungseinschränkung oder Leistungsausschluß bei Pflichtverletzungen .....	407
I. Vorbemerkung .....	407
II. Fehlende Erwerbsbereitschaft .....	408
1. Rechtsgrundlagen .....	408
2. Zweck der Regelungen .....	409
3. Bewertung .....	409
a) Hinsichtlich der Blindenhilfe nach § 67 BSHG .....	409
b) Hinsichtlich des Blindengeldes nach den Landesgesetzen .....	411
III. Unterlassung einer Therapie .....	411
1. Rechtsgrundlagen .....	411
2. Grenzen der Zumutbarkeit .....	412
IV. Unterlassene Geltendmachung vorrangiger Ansprüche .....	414
1. Grundsatz .....	414
2. Rechtsgrundlagen .....	415
V. Verletzung von Anzeigepflichten .....	415
1. Rechtsgrundlagen in den Landesgesetzen .....	415
2. Mitteilungspflicht nach § 60 SGB I .....	416

3. Grenzen der Mitteilungspflicht .....	417
4. Folgen der Verletzung der Mitteilungspflicht .....	417
a) Folgen aus den Landesgesetzen .....	417
b) Folgen aus dem SGB I und X .....	418
c) Folgen aus Landesverwaltungsverfahrensgesetzen .....	420

Kapitel 12

**Rückzahlungsverpflichtungen und Erstattungen** 420

A. Vorbemerkung .....	420
B. Rückzahlungsverpflichtungen .....	421
I. Rückzahlungsverpflichtungen bei Nachzahlungen anzurechnender Leistungen	421
1. Rechtsgrundlagen .....	421
2. Erfordernis eines Aufhebungs- und Rückforderungsentscheides .....	422
3. Besonderheiten im Sozialhilferecht .....	423
II. Rückzahlungsverpflichtungen bei Überzahlungen, die durch das Fehlen oder den Wegfall von Anspruchsvoraussetzungen entstanden sind .....	426
1. Erläuternde Beispiele .....	426
2. Rechtsgrundlagen in den Landesgesetzen .....	426
3. Erstattung von Überzahlungen nach § 50 SGB X .....	428
4. Erstattung nach den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen .....	429
5. Erstattung bei überzahlter Blindenhilfe nach § 67 BSHG .....	431
a) Erstattungsanspruch nach § 92a BSHG .....	431
b) Anwendung von § 50 SGB X im Sozialhilferecht .....	432
C. Erstattungsansprüche gegenüber anderen Sozialleistungsträgern .....	433
I. Vorbemerkung .....	433
II. Erstattungsansprüche nach dem SGB X .....	433
1. Die Grundtatbestände .....	433
2. Die Tatbestände im einzelnen .....	434
a) Erstattungsanspruch nach § 102 SGB X .....	434
b) Erstattungsansprüche nach den §§ 103–105 SGB X .....	435
aa) Erstattungsanspruch nach § 103 SGB X .....	436
bb) Erstattungsanspruch nach § 104 SGB X .....	436
cc) Erstattungsanspruch nach § 105 SGB X .....	437
dd) Ausschluß anderer Erstattungsansprüche durch die §§ 102–105 SGB X .....	439

III. Erstattungsansprüche bei fehlender Verweisung auf das SGB X .....	439
1. Erstattungsanspruch aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auf- trag .....	440
2. Ausgleich aus dem Institut des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs	441
3. Begrenzung der Erstattungsansprüche .....	442
IV. Erstattungsansprüche des Sozialhilfeträgers .....	442
1. Ansprüche gegen andere Sozialleistungsträger .....	442
2. Ansprüche gegen einen anderen Sozialhilfeträger .....	443
3. Ansprüche gegen Verpflichtete, auf die das SGB X nicht anwendbar ist ....	443
4. Erstattungsansprüche nach §§ 103 ff. BSHG .....	444
D. Erstattungsansprüche gegen andere Verpflichtete .....	447
I. Ansprüche bei Anwendbarkeit des SGB X .....	447
1. Vorbemerkung .....	447
2. Forderungsübergang gegenüber Schadensersatzpflichtigen .....	448
3. Ansprüche gegenüber privaten Pflegeversicherungen .....	450
II. Ansprüche bei fehlender Verweisung auf das SGB X .....	453
1. Schadensersatzansprüche .....	453
2. Ansprüche gegenüber privaten Pflegeversicherungsträgern .....	454
III. Erstattungsansprüche des Sozialhilfeträgers gegen andere Verpflichtete .....	455
1. Inanspruchnahme schadensersatzpflichtiger Personen .....	455
2. Inanspruchnahme unterhaltspflichtiger Personen .....	456
3. Inanspruchnahme von Erben .....	457
<b>Kapitel 13</b>	
<b>Zugriff Dritter auf das Blindengeld</b>	
	458
A. Vorbemerkung .....	458
B. Regelungen für den Todesfall .....	459
I. Sonderrechtsnachfolge oder Vererblichkeit des Anspruches auf Blindenhilfe nach § 67 BSHG .....	459
II. Regelungen in den Landesgesetzen .....	460
1. Landesgesetze ohne Sonderregelungen .....	460
2. Landesgesetze mit Sonderregelungen zur Vererblichkeit .....	462
C. Unzulässigkeit der Abtretung, Verpfändung oder Pfändung .....	463
I. Regelungen im SGB I .....	464

Inhaltsverzeichnis	27
II. Blindengeldgesetze mit Sonderregelungen .....	465
1. Blindenhilfe nach § 67 BSHG .....	465
2. Sonderregelungen in Landesgesetzen .....	465
III. Landesgesetze ohne Sonderregelungen .....	466
1. Schutz der Kontenpfändung .....	467
2. Schutz der Bargeldpfändung .....	467
3. Schutz bei fehlender Verweisung auf das SGB I .....	467
IV. Zugriff auf angespartes oder nachbezahltes Blindengeld .....	467
D. Zugriff Unterhaltsberechtigter auf das Blindengeld .....	468
I. Sozialleistungen als Einkommen im Unterhaltsrecht .....	468
1. Ursprünglicher Standpunkt der Rechtsprechung .....	468
2. Kritik von Scholler-Fuchs .....	469
II. Die gesetzliche Neuregelung durch § 1610a BGB .....	470

#### Kapitel 14

<b>Leistungen für pflegende Angehörige</b>	471
A. Landesrechtliche Regelungen .....	471
B. Leistungen nach dem Sozialhilferecht .....	473

#### Kapitel 15

<b>Formelles Recht</b>	473
A. Vorbemerkung .....	473
B. Verwaltungsverfahren .....	474
I. Begriff des Verwaltungsverfahrens .....	474
II. Anwendbarkeit des SGB X bzw. der Verwaltungsverfahrensgesetze .....	474
1. Geltung des SGB X .....	474
2. Geltung der Landesverwaltungsverfahrensgesetze .....	474
3. Vergleich zwischen dem SGB X und den Verwaltungsverfahrensgesetzen ..	475
4. Verfahrensregelungen in den Landesgesetzen .....	475
a) Vom SGB X abweichende Regelungen .....	476
b) Über die Verweisung hinausgehende Regelungen .....	476
aa) Zuständigkeitsregelungen .....	476
bb) Antragstellung .....	478
cc) Nachweis der medizinischen Voraussetzungen .....	478
c) Zulässigkeit der abweichenden oder ergänzenden Regelungen .....	480

C. Rechtsweg .....	480
I. Zuständigkeit der Verwaltungs- oder Sozialgerichtsbarkeit für Landesgesetze	480
1. Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	480
2. Sozialgerichtsbarkeit .....	481
II. Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für die Blindenhilfe nach dem BSHG	481
III. Vergleich zwischen Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit .....	482
1. Erfordernis des Vorverfahrens .....	482
2. Verfahrensgrundsätze .....	482
3. Zulässigkeit der Berufung .....	483
4. Zulässigkeit der Revision .....	484

### Kapitel 16

#### **Finanzierung der Blindengeldleistungen** 488

A. Regelungen in den Landesblindengeldgesetzen .....	488
B. Erstattungsansprüche .....	489

### *Dritter Teil*

#### **Sozialpolitische und verfassungsrechtliche Aspekte sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Blindengeldrechts** 490

### Kapitel 1

#### **Sozialpolitische Aspekte** 490

A. Vorbemerkung .....	490
B. Zielsetzungen und Merkmale des Blindengeldes .....	490
I. Wesentlicher Inhalt des Blindengeldanspruchs .....	490
II. Die Hilfebedürfnisse blinder Menschen .....	491
1. Generelle Feststellungen .....	491
2. Hilfebedarf .....	491
3. Benachteiligungen .....	492
III. Die sozialpolitische Zweckmäßigkeit des Blindengeldes .....	493
1. Persönliche Freiheit bei der Bedarfsdeckung .....	493
2. Verwaltungsvereinfachung .....	493
3. Gewährleistung des sozialen Ausgleichs .....	494
4. Sicherung der notwendigen Betreuung .....	494
5. Bewertung .....	494

Inhaltsverzeichnis	29
C. Übereinstimmung mit sozialpolitischen Bestrebungen .....	495
I. Pauschalierte Sozialleistungen .....	495
II. Unabhängigkeit von Einkommen und Vermögen bei Sozialleistungen .....	495
Kapitel 2	
<b>Verfassungsrechtliche Aspekte</b>	
496	
A. Vorbemerkung .....	496
B. Verfassungskonformität des Blindengeldrechts .....	496
I. Das Blindengeldrecht und das Prinzip des sozialen Rechtsstaates .....	496
1. Inhalt des Prinzips des sozialen Rechtsstaates .....	496
a) Das Sozialstaatsprinzip .....	496
b) Die Verschränkung mit dem Rechtsstaatsprinzip .....	497
2. Kein Widerspruch zwischen Blindengeld und dem Prinzip des sozialen Rechtsstaates .....	498
II. Das Blindengeldrecht und der Gleichheitssatz .....	500
1. Vorbemerkung .....	500
2. Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz .....	501
a) Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) .....	501
b) Vereinbarkeit mit dem speziellen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) .....	503
aa) Die Aufnahme dieser Bestimmung in das Grundgesetz .....	503
bb) Inhalt von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG .....	504
cc) Rechtfertigende Auswirkung auf das Blindengeldrecht .....	505
C. Das Problem der verfassungsmäßigen Bestandsgarantie .....	506
I. Vorbemerkung .....	506
II. Die Bedeutung des Prinzips des sozialen Rechtsstaates für den Bestandschutz .....	506
1. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers .....	506
2. Keine konkreten Ansprüche aufgrund des Sozialstaatsprinzips .....	507
3. Wirksamkeit des Prinzips des sozialen Rechtsstaates in Verbindung mit den Grundrechten .....	508
III. Schutz durch die Unantastbarkeit der Menschenwürde .....	509
1. Die Menschenwürde als Gegenstand des Schutzes .....	509

2. Der Umfang des Schutzbereiches nach Rechtsprechung und herrschender Lehre .....	510
a) Der Standpunkt der Rechtsprechung .....	510
b) Kritik in der Literatur .....	512
3. Auswirkung auf das Blindengeld .....	513
IV. Schutz durch die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) .....	514
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumsschutz sozialrechtlicher Ansprüche .....	514
2. Zustimmung und Kritik in der Literatur .....	516
a) Die Auffassung Bogs .....	516
b) Die Auffassung der herrschenden Lehre .....	517
aa) Kritik zum Eigentumsbegriff des Bundesverfassungsgerichts .....	517
bb) Kritik zum Erfordernis der Existenzsicherung .....	519
cc) Kritik zur Ausgrenzung nicht beitragsbezogener Leistungen im Rahmen der Sozialversicherung .....	519
dd) Kritik an der Ausgrenzung steuerfinanzierter Sozialleistungen .....	520
ee) Kritik an der geringen Schutzwirkung .....	522
3. Folgerungen für das Blindengeld .....	522
V. Schutz durch den Gleichheitssatz (Art. 3 GG) .....	523
1. Vorbemerkung .....	523
2. Schranken und Begründungspflicht durch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) .....	524
3. Verstärkung der Begründungspflicht durch den speziellen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) .....	524
4. Die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips im Rahmen des Gleichheitssatzes .....	525
a) Vorbemerkung .....	525
b) Bestands- und Vertrauensschutz .....	526
c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	528
5. Auswirkung auf das Blindengeld .....	529
VI. Weitere sich aus dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip ergebende Grundsätze .....	530
1. Erfordernis sozialer Gerechtigkeit .....	530
2. Beachtung des sozialen Schonungsgebotes .....	530
3. Grenzen für rückwirkende Eingriffe .....	531
4. Übergangsregelungen bzw. Besitzstandsklauseln .....	532
D. Zusammenfassung .....	532

Kapitel 3

<b>Beurteilung der Blindengeldregelungen im Vergleich zueinander</b>	<b>533</b>
A. Zulässigkeit unterschiedlicher Regelungen	533
I. Gesetzgebungskompetenz	533
II. Kein verfassungsrechtlicher Harmonisierungszwang	534
B. Gravierende Unterschiede in den Blindengeldgesetzen	534
I. Fehlende grenzüberschreitende Harmonisierung	534
II. Unterschiedlicher Leistungsumfang	534
III. Unterschiedliche Anrechnung anderer Sozialleistungen	535
IV. Unterschiede hinsichtlich des berechtigten Personenkreises	535
V. Unterschiedliches Verfahrensrecht	535
C. Beurteilung	535

Kapitel 4

<b>Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Blindengeldrechts</b>	<b>535</b>
A. Vorbemerkung	535
I. Bemerkungen zum Umbau des Sozialstaates	536
II. Denkbare Wege für eine Weiterentwicklung des Blindengeldrechtes	536
B. Übergang zu einer Versicherungslösung	537
I. Vorteile einer Versicherungslösung	537
1. Bestandsgarantie	537
2. Beseitigung der Probleme des grenzüberschreitenden Geltungsbereiches	537
3. Einheitlicher Leistungsumfang	537
4. Keine Bedenken wegen Unabhängigkeit von Einkommen und Vermögen	538
II. Realisierbarkeit	538
1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	538
2. Strukturmerkmale einer Versicherung	538
III. Zweckmäßigkeit einer Versicherungslösung	539
1. Eigenständige Versicherung für das Lebensrisiko „Erblindung“	539
2. Einbindung in die soziale Pflegeversicherung	539
a) Strukturprobleme bei Einbeziehung in die soziale Pflegeversicherung	540
aa) Problem der Pflegebedürftigkeit und der Zweckbestimmung	540
bb) Notwendige Konsequenzen	542



b) Problem der Leistungsanpassung .....	545
c) Blindenhilfe nach § 67 BSHG als notwendige Ergänzung .....	545
IV. Bewertung .....	546
C. Übergang zu einer bundesgesetzlichen Leistung bei Abschaffung der Landesgesetze	546
I. Vorteile .....	546
II. Lösungsmöglichkeiten .....	546
III. Bewertung .....	549
D. Weiterentwicklung des bisherigen Blindengeldsystems .....	549
I. Weiterentwicklung der Blindenhilfe nach § 67 BSHG .....	549
1. Bedeutung der Blindenhilfe nach § 67 BSHG .....	549
2. Änderungsvorschläge für die Blindenhilfe .....	550
a) Änderung der Anrechnungsregelung nach Abs. 1 S. 2 .....	550
b) Ergänzung von Abs. 3 .....	550
c) Streichung der Wohlverhaltensklausel in Abs. 4 S. 1 .....	550
d) Änderung der Bestimmung für Minderjährige in Abs. 2 .....	551
II. Weiterentwicklung der Landesgesetze .....	551
1. Ziel einer Weiterentwicklung .....	551
2. Änderungsvorschläge für die Landesgesetze .....	552
a) Harmonisierung hinsichtlich der grenzüberschreitenden Regelungen ...	552
b) Leistungshöhe und Leistungsanpassung .....	553
c) Anrechnung der Leistungen bei häuslicher Pflege nach dem SGB XI ...	553
d) Leistungsausschluß bei stationärer Betreuung .....	554
e) Leistungen während eines richterlich angeordneten Freiheitsentzuges ..	554
f) Fehlende Erwerbsbereitschaft .....	554
g) Einbeziehung weiterer Behindertengruppen .....	555
III. Schlußbemerkung .....	555

#### Anhang

<b>Text der Landesblindengeldgesetze</b>	556
Baden-Württemberg .....	556
Bayern .....	559
Berlin .....	561
Berlin .....	566

## Inhaltsverzeichnis

33

Brandenburg .....	567
Bremen .....	572
Hamburg .....	575
Hessen .....	577
Mecklenburg-Vorpommern .....	580
Niedersachsen .....	583
Nordrhein-Westfalen .....	586
Rheinland-Pfalz .....	588
Saarland .....	591
Sachsen .....	594
Sachsen-Anhalt .....	599
Schleswig-Holstein .....	601
Thüringen .....	603
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>607</b>
<b>Sachverzeichnis</b> .....	<b>619</b>



## Einleitung

Blinde Menschen erhalten in der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherung ihrer Eingliederung in die Gesellschaft unterschiedlichste Sozialleistungen. Soweit die Blindheit ihre Ursache in einem Sonderopfer hat, wie z. B. in einer Kriegsbeschädigung, Wehrdienstbeschädigung, Zivildienstbeschädigung, Impfschädigung oder Schädigung durch eine Gewalttat, sind die Hilfen im Bundesversorgungsgesetz (BVG) verankert. Wenn die Erblindung Folge eines Arbeitsunfalles ist, ergeben sich die Hilfeleistungen aus dem SGB VII. Ist die Erblindung Folge eines Dienstunfalles, den ein Beamter erleidet, so ist das Beamtenversorgungsgesetz einschlägig.

Auch für Blinde, deren Sehverlust nicht auf einer der genannten Ursachen beruht, hält das Sozialrecht eine Fülle von Leistungen bereit. Diese finden sich, soweit es sich um medizinische Maßnahmen handelt, im SGB V (z. B. Ausstattung mit Hilfsmitteln nach § 33 SGB V), soweit es sich um die Eingliederung in das Arbeits- und Berufsleben handelt, im SGB III und im Schwerbehindertengesetz bzw. im SGB IX, dessen zweiter Teil seit 01. 07. 2001 das Schwerbehindertengesetz ersetzt hat, und im übrigen im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) insbesondere im Rahmen der Eingliederungshilfe (§§ 39 ff. BSHG). Auch das Steuerrecht begünstigt behinderte Menschen z. B. durch die Einräumung pauschaler Abzugsbeträge nach § 33b EStG zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen<sup>1</sup>.

Zum Ausgleich der blindheitsbedingten Mehraufwendungen und Nachteile sehen sowohl das soziale Entschädigungsrecht (§§ 31 – Grundrente – und 35 – Pflegegeld – BVG) als auch das Sozialversicherungsrecht (§ 44 Abs. 1 SGB VII) und das Beamtenrecht (§§ 34 und 35 Beamtenversorgungsgesetz) laufende Geldleistungen vor. Nach diesen gesetzlichen Bestimmungen werden solche Leistungen allerdings nicht nur für Blinde, sondern auch für andere Behinderte erbracht.

Trotz der seit Anfang des 19. Jahrhunderts einsetzenden Blindenbildung und der darauf basierenden Eingliederung in die Arbeitswelt zeigte es sich, daß eine befriedigende gesellschaftliche Eingliederung nur erreicht werden konnte, wenn ein Ausgleich für die dauernden blindheitsbedingten Mehraufwendungen und Nachteile geschaffen wurde.

---

<sup>1</sup> Vgl. zu den Sozialleistungen für Blinde Hennies: „Der Blinde im geltenden Recht“ und zur Entwicklung des öffentlichen Blindenrechtes Scholler / Krause, S. 25 ff., zur Entwicklung des Sozialhilferechts, S. 48 ff. und zur Entwicklung der beruflichen und sozialen Rehabilitation S. 60 ff.

Deshalb sind nach dem Zweiten Weltkrieg in den Bundesländern durch Landesgesetze und im Rahmen des BSHG durch § 67 BSHG (Blindenhilfe) Blindengeldregelungen auch für diejenigen Blinden erlassen worden, die keinen entsprechenden kausal begründeten Anspruch nach den oben genannten Gesetzen hatten. Diese Personen wurden als „Zivilblinde“ oder „Friedensblinde“ bezeichnet.

Es hat sich ein aus den vorrangig eingreifenden Leistungen nach den Landesgesetzen und der ergänzend hinzutretenden Blindenhilfe nach § 67 BSHG bestehendes „Blindengeldsystem“ entwickelt, das eine besondere Komplexität aufweist<sup>2</sup>.

Dieses Blindengeldsystem war und ist bis in die Gegenwart ständigen Veränderungen unterworfen. Einer Aufwärtsentwicklung mit einem starken Bestreben nach Vereinheitlichung bis zum Anfang der 80er Jahre folgten seither wiederholte Eingriffe im Rahmen des allgemein zu beobachtenden Abbaus von Sozialleistungen.

Weil die Landesblindengeld- bzw. Landespflegegeldgesetze im Zusammenspiel mit der Blindenhilfe nach § 67 BSHG eine einmalige Erscheinung innerhalb des Sozialrechts darstellen, wird dieses System zum Gegenstand dieser Untersuchung gemacht.

## A. Gang der Untersuchung

Für eine sinnvolle Weiterentwicklung des „Blindengeldsystems“ kann die Darstellung der historischen Entwicklung und ein systematischer Vergleich der Landesgesetze hilfreich sein<sup>3</sup>.

Im ersten Teil wird die Entwicklung der Blindengeldgesetze dargestellt. Im zweiten Teil folgt ein systematischer Vergleich der einzelnen Gesetze.

Im dritten Teil folgt die Bewertung des gegenwärtigen Blindengeldrechts. In diesem Zusammenhang wird zunächst auf die sozialpolitischen Aspekte eingegangen, weil diese die Grundlage für das Blindengeldrecht bilden. Danach wird

---

<sup>2</sup> Spezielle Leistungen für Blinde, einschließlich von Blindengeldleistungen oder Blindenrenten bzw. Zuschlägen von Renten, werden auch in anderen Ländern gewährt. Vgl. Scholler: Enzyklopädie des Blindenwesens, Belgien, S. 66; Dänemark, S. 103; Finnland, S. 212; Griechenland, S. 236; Großbritannien, S. 247; Irland, S. 280; Island, S. 281; Luxemburg, S. 325; Norwegen, S. 357; Österreich, S. 362; Schweden, S. 406; Schweiz, S. 413 und Ungarn, S. 453. Ein ausgeprägtes Blindengeldsystem, wie es in der Bundesrepublik, bedingt aufgrund des föderalistischen Staatsaufbaues, besteht, findet sich unter diesen Gesetzen nicht.

<sup>3</sup> Hier kann nichts anderes gelten als für den internationalen Rechtsvergleich. Zur Bedeutung des Rechtsvergleichs für die Weiterentwicklung des Rechts vgl. Großfeld, S. 37. Notwendig ist eine dogmatische Durchdringung, also eine systematische Vergleichung: Großfeld, S. 23 f. Vgl. auch Maydell, Bernd v.: Sozialpolitik und Rechtsvergleich, in: FS für Zacher, S. 591 ff.; Eichenhofer: Einführung in die Sozialrechtsvergleichung, NZS, 1997, S. 97 ff.; Zacher: Vorfragen zu einer Methode der Sozialrechtsvergleichung, in: Zacher, Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977, S. 21 ff.; Eichenhofer: Sozialrechtsvergleich und Sozialrechtspflege in: SGB 1997, S. 257 ff.

geprüft, inwieweit das Blindengeldrecht mit dem Verfassungsrecht konform ist. In einem weiteren Schritt wird geprüft, in welchem Umfang ein verfassungsrechtlicher Bestandsschutz besteht. Schließlich wird zu den bestehenden Unterschieden in den Landesgesetzen Stellung genommen. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse schließen sich im dritten Teil Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Blindengeldrechts an.

Die Arbeit wurde im Juli 2001 abgeschlossen.

Nachträglich ist noch auf die nach diesem Zeitpunkt erfolgte Gesetzesänderung in den Ländern Bremen, Schleswig-Holstein und Sachsen eingegangen worden.

Außerdem wurde noch auf die Umstellung der Leistungen auf Euro zum 01. 01. 2002 hingewiesen.

Bei der Untersuchung des Blindengeldrechtes wurde besonderer Wert auf die Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung bis zur Gegenwart gelegt. Dankbar bin ich den zuständigen Behörden, Gerichten und Organisationen, die meine Anfragen zur Verwaltungspraxis und zur Rechtsprechung stets rasch und bereitwillig beantwortet haben.