

Perspektiven der Eingliederungshilfe aus Sicht der Leistungsträger

Vortrag im Rahmen des Werkstatttages 2009 der LAG WfbM Schleswig-Holstein, 28.04.09 in Lübeck

1. Warum sollte die Eingliederungshilfe weiterentwickelt werden ?
2. Ziele der Weiterentwicklung
3. Zum Stand der aktuellen Weiterentwicklungsdiskussion aus Sicht der BAGüS
4. Besonderer Reformbedarf im Werkstättenrecht
5. Perspektiven

1. Warum sollte die Eingliederungshilfe weiterentwickelt werden ?

- Die seit April 2009 in Deutschland unmittelbar geltende VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat einen wichtigen völkerrechtlichen wie behindertenpolitischen Impuls gegeben, der auf die bereits begonnene Reformdebatte in Deutschland trifft. In Art. 19 der VN-Konvention heißt es:
„Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass
 - a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;*
 - b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist;*

¹ Peter Gitschmann, Jg. 1954, Dr. rer. soc., Leiter der Abteilung Rehabilitation und Teilhabe, Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg, stellvertretender Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfe, nebenberuflicher Dozent u. a. an der Universität Hamburg, der HAW Hamburg, zahlreiche Publikationen zur Sozial-, Alten-, Pflege- und Behindertenpolitik.

c) gemeindenahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen.²

- Die Teilhabeorientierung des SGB IX ist im SGB XII und im Eingliederungshilferecht (und auch nicht in den anderen Teilhabe-Leistungsgesetzen !) noch nicht konsequent umgesetzt; noch dominieren Einrichtungs- und Trägerbezug, Leistungsformbezug mit teilw. konterkariertem Vorrang ambulanter Versorgung, fremdbestimmte Standard-Sachleistungen.
- Die Eingliederungshilfe stellt mittlerweile der Kernbereich der Rehabilitation dar: fast 650.000 Leistungsberechtigte sind auf die EGH-Leistungen angewiesen; die EGH-Ausgaben von knapp 12 Mrd. €/Jahr machen 47 % der Reha-Gesamtausgaben aus.
- In der Eingliederungshilfe ist seit vielen Jahren ein dynamischer Fallzahlen- und Ausgabenanstieg zu verzeichnen. Seit 1990 wuchs die Zahl der Leistungsberechtigten um 100 %; die Ausgaben nahmen um 190 % zu.
- Die vorhandenen Leistungsstrukturen entsprechen weder dem allgemeinen Vorrang ambulanter vor stationärer Versorgung, noch den Wünschen der Menschen mit Behinderungen: 447.000 Personen werden in Einrichtungen versorgt; außerhalb von Einrichtungen sind es nur 232.000 Personen.
- Als Folge der dominierenden Einrichtungs- und Trägerorientierung stehen die Leistungsergebnisse im Sinne des Erreichens der Aufgabe der Eingliederungshilfe und der Verbesserung von Selbstbestimmung und Teilhabe nicht im Vordergrund; Wirkungskontrolle und Ergebnisqualitätssicherung finden noch nicht hinreichend statt.

2. Ziele der Weiterentwicklung

Diese ergeben sich implizit bereits aus den vorstehenden Problembefunden. Ganz im Einklang mit dem Ansatz der Bund-Länder-AG zur Weiterentwicklung der EGH sieht auch die BAGüS insbesondere folgende Notwendigkeiten:

- Stärkung von Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Selbsthilfe
- Personen- statt Institutionenorientierung
- Individuelle Bedarfsorientierung und Leistungsgestaltung
- Qualifiziertes Teilhabemanagement
- Wirkungskontrolle
- Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

3. Stand der Weiterentwicklungsdiskussion und Einschätzung der BAGüS

Der für die Weiterentwicklungsdiskussion gemäß ASMK-Beschlüssen 2007 und 2008 gewählte, und im Vorschlagspapier der Bund-Länder-AG präzisierte Grundansatz zur Weiterentwicklung der EGH stößt auf einen breiten Konsens, und wird von der BAGüS (und der örtlichen Sozialhilfe – DLT, DST in gleicher Weise) ausdrücklich geteilt:

- Entwicklung eines partizipativen Teilhabemanagements der Sozialhilfeträger zur Steuerung des individuellen Leistungsgeschehens
- Aufhebung der bisherigen, folgenreichen Strukturierung in ambulant – teilstationär – stationär

² Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Art. 19 (Zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmte Übersetzung)

- Orientierung auf individuell bedarfsgerechte Fachmaßnahmen, ggf. ergänzt um GrSI/HLU sowie KdU (soweit benötigt, mit indiv. Mehrbedarfen)
- Wirkungskontrollen der individuellen Fachmaßnahmen sowie der vertraglich vereinbarten Leistungsqualität
- Verstärkung von persönlichen Budgets, pauschalierten Geldleistungen
- Basierung des Systems über einen allgemeinen Nachteilsausgleich (Teilhabegeld).

Noch weiter zu klären sind folgende Punkte:

- Genaue Funktionalität und Wirksamkeit des Teilhabemanagements
- Trennung von Fachmaßnahmen und HZL/KdU, ohne Lücken entstehen zu lassen
- Welche Bedarfe können zur Stärkung der Selbstbestimmung über Geldpauschalleistungen abgedeckt werden ?
- Wie kann der Übergang Schule – Beruf sowie insgesamt die Arbeitsmarktintegration der Menschen mit Behinderungen optimiert werden ?
- Wie kann das Werkstättenrecht zielgerichtet umgestaltet werden ?

Die BAGüS ist daran interessiert, auch an der Klärung dieser vertiefenden Fragestellungen aktiv mitzuarbeiten. Besonders wichtig ist insgesamt bei der Weiterentwicklung der EGH, dass der Nachrang der Sozialhilfe gestärkt, und die vorrangigen Systeme (Sozialversicherungen, Schulen) konsequent erschlossen werden – dies ist derzeit bei weitem noch nicht dem SGB IX-Grundanliegen und der VN-Konvention entsprechend hinreichend der Fall.

4. Besonderer Reformbedarf im Werkstättenrecht

Gerade das deutsche Werkstättenrecht ist – im Vergleich zu anderen Rehabilitationsrechtsgebieten und gemessen an dem Grundanliegen von Selbstbestimmung und Teilhabe – in besonderer Weise „überreguliert“ und geradezu klassisch institutionenbezogen:

- Alle für die Menschen mit Behinderungen gedachten Leistungen und Vergünstigungen (Z. B. Sozialversicherungsbeiträge, daraus resultierendes Sicherungsniveau) hängen strikt von der Zugehörigkeit zur Institution WfbM ab, können also nicht z. B. im Rahmen eines persönlichen Budgets von den Leistungsberechtigten selbst erschlossen, und in Beauftragung anderer geeigneter Leistungserbringer in gleicher Weise gesichert werden.
- Ein Wettbewerb über Leistungsqualität, Zielerreichung, Preise kann nicht stattfinden, da die WfbM mit ihrem Einzugsbereich, der Aufnahmeverpflichtung und den gebundenen Privilegien (s. o.) faktisch ein Angebotsmonopol haben.
- Der Übergang Schule – Beruf wirkt gelegentlich als Einbahnstraße hinein in die Werkstatt, in der dann mit hoher Wahrscheinlichkeit das gesamte Erwerbsleben „arbeitnehmerähnlich“ verbracht wird. Die Integrationsquoten aus WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt sind absolut unbefriedigend.
- Der Berufsbildungsbereich der WfbM führt ebenfalls mit hohen Quoten in den Arbeitsbereich, zu selten hingegen in den allgemeinen Arbeitsmarkt oder arbeitsmarktnähere Beschäftigungsoptionen.

6. Perspektiven

Derzeit besteht berechtigte Hoffnung, dass die mit viel Engagement begonnene und intensivierte Reformdiskussion zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zwischen Bund, Ländern, Interessenvertretungen, Trägerverbänden und Leistungsträgern einen nachhaltigen Reformprozess nicht nur der EGH, sondern auch zur Fortsetzung der Teilhabereform des SGB IX und zur Umsetzung der VN-Konvention in Gang setzt. Entscheidend wird sein, ob dieser Ansatz in der kommenden, nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages

bei der neuen Bundesregierung entsprechend weit oben auf der sozial- und gesellschaftspolitischen Agenda steht.

Die von der BAGüS begrüßte und unterstützte Diskussion in der Bund-Länder-AG bildet eine gute Basis, hier anzuknüpfen und eine entsprechende Reformgesetzgebung zu präzisieren. Dabei wird neben den grundlegenden Bestimmungen im SGB XII zu Leistungsformen, Wunsch- und Wahlrecht insbesondere das Vertragsrecht des § 75 ff. SGB XII sowie das WfbM-Recht des SGB IX sehr gründlich zu überarbeiten sein.