

Dr. Fritz Baur

Referat anlässlich der Fachtagung des Bundesverbandes ev. Behindertenhilfe „Wege entstehen beim Gehen- Selbstbestimmung und Selbstverantwortung werden Wirklichkeit“ in Bergisch-Gladbach am 27./28. September 2005

(Vortragsform wurde beibehalten)

„Wege aus der Klemme“

Die Überschrift zu meinem Vortrag führt zu der Frage, ob wir überhaupt in einer Klemme sind, und weiterhin natürlich, wenn ja, in welcher Klemme? Im Folgenden werde ich versuchen, dieser Fragestellung nachzugehen und mich sodann der weiteren Frage widmen, wie wir denn aus der Klemme hinauskommen, anders gewendet: welche Wege können wir gehen? Aber es kann sich nicht nur darum handeln, Wege hinaus zu finden, es muss natürlich auch die Frage beantwortet werden, wohin denn die gefundenen oder zu findenden Wege führen sollen, in welche Richtung muss unser Weg gehen?

Zum Stichwort Klemme soviel: Wir sind in einer allseits bekannten **Ausgabeklemme** in der Eingliederungshilfe; ferner befinden wir uns insgesamt in einer sich steigernden **Bürokratisierungsklemme**. Es ist also ein doppelter Befreiungsschlag erforderlich, um im Bild der Klemme zu bleiben.

Ich wende mich zunächst dem Bürokratieproblem zu, über das dem Grunde nach kein Streit besteht.

Ich möchte mit zwei Zitaten beginnen:

„Die Bürokratisierung lähmt alle wirklich kreativen Kräfte, weil sie sie in ein überreglementiertes System mit zu wenig Freiräumen einsperrt. Eben dieses Fehlen von Freiräumen ist der Grund für den Pessimismus der Jugend. Das lähmt die kreativen Kräfte, und die Welt gerät in einen Prozess der Versteinigung. Alles wird geregelt. Nur wer sich anpasst, kommt vorwärts.“

Ein weiteres Zitat:

„Nicht der allmächtige Diktator ist der heutige Feind unserer Freiheit, sondern ein sich selbst lähmendes System bürokratischer Bevormundung, das – ohne finale Absichten zu kennen – steuerungslos die Betonierung aller Lebensverhältnisse bewirkt (Peter Gutjahr-Löser).“

Dies zunächst zur Einstimmung. Ob man die zugegeben pointierten Äußerungen nun teilt oder ablehnt – man wird sich damit auseinandersetzen müssen. Das will ich versuchen und auch weitergehende Vorschläge entwickeln.

Mein Ausgangspunkt ist folgende deutsche Grundüberzeugung: „Die Probleme des Zusammenlebens lassen sich vor allem und am besten durch den Erlass von Regelungen lösen!“ – Die Bürger verlangen vom Staat – das heißt immer von der Gesamtheit der jeweils anderen Bürger – die Gewährleistung und Sicherstellung einer Vielzahl von Strukturen und Leistungen – bis hin zu unmöglichen Leistungen wie etwa der Bereitstellung produktiver Arbeitsplätze. Auch der Ausgleich widerstreitender Gruppen- und Einzelinteressen wird dem Staat auferlegt. Hören wir dazu Eike von Repkow:

„Wie ungerecht ein Mensch auch immer ist, so vermag er doch meist einzusehen, dass ihm das Recht nützen kann, und wenn er es bekommen kann, bedient er sich dessen mit Fleiß. Doch verdrießt ihn das Recht und dünkt ihm kein gutes Recht, wenn er Nachteile davon hat. Dieses nimmt man überhaupt nur ungern wahr. Doch Recht, das allen Leuten in gleicher Weise gut gefällt, das vermag keiner zu lehren.“

Genau da liegt ein Grundproblem: Seit Jahrzehnten wird versucht, Recht und Gesetz so zu schaffen, dass es „allen Leuten in gleicher Weise gut gefällt“. Seit etwa zwei Jahren hat man sich von diesem unmöglichen Unterfangen abgewandt und schon formiert sich erbitterter Widerstand (Hartz IV).

Gleichviel: Um den genannten Erwartungen gerecht zu werden, dazu bedarf es Regelungen, in der sich laufend ändernden Welt in wachsender Zahl – und diese Regelungen müssen natürlich angewendet, durchgeführt und für die Vielzahl der Sachverhalte konkretisiert werden. Dazu bedarf es der öffentlichen Verwaltung.

Der Bürokratie – deren Wachstum und Komplexität sich daher parallel zur Gesetzgebungstätigkeit entwickelt.

Gesetzgebung und Bürokratie sind die untrennbaren Seiten derselben Medaille.

Bürokratie in Struktur und Prozess ist immer Folge gesetzgeberischer Tätigkeit – und zwar im doppelten Sinne: Neues Recht verlangt Durchführer, die Durchführer schaffen sich aber nicht selbst im Sinne etwa einer Jungferzeugung, nein: bekanntlich wird jede Behörde, jede einzelne Beamtenstelle (dito Angestellte) durch Gesetz oder Satzung, d.h. durch politische Organe in dem dafür vorgesehenen Verfahren geschaffen. Bürokratie ist also im doppelten Sinne immer und ausnahmslos Geschöpf der Politik. Dazu Hans Peter Bull (Verwaltungsrechtswissenschaftler, Entbürokratisierungskommission NRW):

„Die Bürokraten vollziehen bei der Abfassung von Vorschriften nur das nach, was wir alle wollen. Wir wollen immer mehr Einzelfallgerechtigkeit und immer mehr Sicherheit und deshalb intensive staatliche Kontrollen (bei anderen). Die Beamten aber sind – anders als immerfort behauptet wird – nicht „regelungswütig“ sondern führen Aufträge der Politik aus.“

Was ist aber eigentlich Bürokratie?

Kennzeichen der Bürokratie und der Disziplin des Verwaltungshandelns sind die unpersönliche Ordnung aufgrund von Normen und Regeln und die Abwägung von Zwecken und Mitteln. Die Vorteile liegen in ihrer technischen Leistungsfähigkeit, d.h. ihrer Berechenbarkeit, Stetigkeit und Verlässlichkeit. Grundlage dieser technischen Leistungsfähigkeit ist das in der Bürokratie konzentrierte Fachwissen. Bürokratische Verwaltung ist Herrschaft aufgrund von Fachwissen.

Vor allem mit dem Ausbau moderner Wohlfahrtsstaaten wurde Bürokratie zunehmend Verantwortung für die Gestaltung der Lebensverhältnisse übertragen. Die Ursachen der Bürokratisierung sind allgegenwärtig, keine Gesellschaft kann sich ihnen entziehen. Die formalisierte Sachlichkeit, das Fachwissen und die Unpersönlichkeit als Prinzip der Bürokratie und die Tatsache, dass die Funktionsweise von Bürokratie den Bürgern oft undurchsichtig und unverständlich erscheint, sind Ursache für Gefühle der Hilflosigkeit und des Ausgeliefertseins. Die Übersteigerung der Bürokratie zum Bürokratismus ist darüber hinaus mit negativen Merkmalen wie Langsamkeit, Schwerfälligkeit, Pedanterie, fehlender Sensibilität verbunden. Da die Bürokratie auf Kontinuität, Stetigkeit, Berechenbarkeit und Regelgebundenheit angelegt ist, kann sie ihre überlegene Leistungsfähigkeit nur bei gleichförmigen Aufgabenstellungen entfalten. Sie ist deshalb wenig flexibel hinsichtlich des dynamischen Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft. Es besteht bei mangelhafter Anpassung der Bürokratie an eine sich verändernde Umwelt die Gefahr einer Erstarrung zum Bürokratismus.

Da es – außer in Sozialutopien – keine Alternative zur Bürokratie in komplexen Gesellschaften gibt, kann die Lösung der Bürokratieproblematik nur in einer Reorganisation der Bürokratie (Entbürokratisierung) sowie in einer Stärkung des Parlaments gegenüber Regierung und Bürokratie gesucht werden.

Letzteres kann die Bürokratie aus sich heraus nicht leisten. Wohl aber kann sie sich reorganisieren. Unter dem Begriff der Verwaltungsmodernisierung geschieht dies seit geraumer Zeit und wird als Daueraufgabe gesehen: Dabei spielen die Stichworte Kundensicht, Verständlichkeit, Erreichbarkeit, Verbindlichkeit, Automatisierung, Transparenz eine große Rolle. **Die ihr vorgegebenen Regeln kann die Bürokratie dagegen nicht ändern.** Dies kann geschehen durch eine Stärkung des Parlaments, dessen Abhängigkeit von Regierung und Bürokratie daher gemindert werden muss. Darin liegt eine der wichtigsten Aufgaben der Zukunft.

Zurück zur Praxis: Gedrängt von dem Anspruch der Bürgerschaft auf Einzelfallgerechtigkeit versucht der Gesetzgeber – insbesondere der Sozialgesetzgeber – alle an ihn herangetragenen Sachverhalte zu regeln, und zwar möglichst besitzstandswahrend, ausgleichend, gerecht. Sowie sich herausstellt – und zwar theoretisch kaum vorhersehbar, also erst in der praktischen Gesetzesanwendung bemerkt –, dass die beschlossenen Vorschriften zu neuen Ungerechtigkeiten führen, löst das erneute Gesetzgebungstätigkeit mit der Folge weiterer Normen aus. Eines der abschreckendsten Beispiele der neueren Zeit findet sich in der Zuzahlungsproblematik des Krankenversicherungsrechts bei Heimbewohnern. Hier hat sich die Gesetzgebung dazu verstiegen, den entsprechenden Bewohnern ein Jahresdarlehn von 41,40 Euro durch den Sozialhilfeträger auszahlen zu lassen, welches rückzahlbar in 12 Monatsraten á 3,45 Euro ist! Es ist also in zehntausenden von Fällen ein Darlehensbescheid zu erlassen, es sind jährlich 12 Sollstellungen zur Einnahme zu machen, es sind die Eingänge zu verfolgen, ggf. Mahnverfahren und Vollstreckungsverfahren anzuhängen – und dieses wegen geringfügigster Beträge. Aber es gibt auch Lichtblicke. Eine größere Behinderteneinrichtung im westlichen Münsterland schreibt in diesem Zusammenhang Folgendes an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe:

„ Sehr geehrte Damen und Herren, die vom Gesetzgeber in § 35 Abs. 3 SGB XII eröffnete Möglichkeit der Darlehensleistung möchten wir in Abstimmung mit den zuständigen gesetzlichen Vertretern – auch für das Kalenderjahr 2006 - nicht in Anspruch nehmen.

Die Gewährung des verhältnismäßig geringen Betrages als Darlehn und die anschließende Tilgung über den Barbetrag, verteilt über das ganze Jahr 2006, durch den Sozialhilfeträger steht aufgrund des dadurch entstehenden erheblichen Verwaltungsaufwandes für alle Beteiligten in keinem Verhältnis zum erzielbaren Nutzen.

Mit freundlichen Grüßen ...“

Als weiteres Beispiel möge der bisherige Werdegang der Pflegeversicherung (SGB XI) dienen. Das Gesetz wurde am 26. Mai 1994 beschlossen und trat am 01.04.1995 in Kraft. Die erste Änderung erfolgte bereits, bevor das Gesetz in Kraft trat, danach folgten weitere 40 Änderungen. Davon stammten 21 aus den letzten 4 Jahren, 5 davon wurden innerhalb eines Monats, und zwar im Dezember 2003 beschlossen. Die letzten Änderungen erfolgten am 9. und 15. Dezember 2004, insgesamt also 41 Änderungen in 10 Jahren, durchschnittlich 4 Änderungen pro Jahr, also alle 3 Monate eine Änderung!

Die generellen Folgen:

1. Die Sozialrechtsordnung wird in sich widersprüchlich (Flickwerk).
2. Ein solches Gesetzgebungsgebaren führt zu erhöhter Fehleranfälligkeit wie z.B. falscher Verweise.
3. Am schlimmsten: Der gewiefteste Fachmann „blickt nicht mehr durch“. Es werden deshalb notwendigerweise neue Spezialabteilungen in den Verwaltungen gebildet, um das erforderliche Spezialwissen erwerben und anwenden zu können.
4. Noch schlimmer: Da die angesprochenen Fachbehörden teils die Sinnhaftigkeit der Vorschriften nicht mehr erkennen, teils sie wegen ihrer Komplexität und nicht selten Widersprüchlichkeit nur schwer anwenden können, werden neue „Aufpasserbehörden“ außerhalb der Linie geschaffen: Beauftragte! Beauftragte für Datenschutz, Frauen, Behinderte, Ausländer, Patienten, Kinder, Kultur, Sicherheit, Hygiene, Senioren, Korruption, Zivildienst, Aussiedler, Wehrdienst (oft auf den jeweiligen Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden). Auszug aus einer Kabinettsitzung in Nordrhein-Westfalen, mit der Aufzählung verschiedener Beauftragter: Beauftragte für die Reform des Dienstrechts; Eine-Welt-Beauftragter; Landesbeauftragter für den Forstdienst; Mittelstandsbeauftragter; Gender-Beauftragter der Landesforstbehörde; Beneluxbeauftragter; Hochschulbeauftragter; Rußlandbeauftragter; Kfz-Beauftragter der Oberfinanzdirektion; Beauftragter für den Schulsport; Islambeauftragter...

Beauftragte, setzen ihrerseits neue bürokratische Abläufe in die Welt und produzieren Vorgänge. Sie blähen den Apparat weiter auf.

Also: „Fiat justitia, et pereat mundus“ – es geschehe Recht, und wenn die Welt darüber unterginge. Nun geht zwar die Welt über das überbordende Bürokratie- und Beauftragtenunwesen nicht unter – aber beim untauglichen Versuch, weitestgehende Einzelfallgerechtigkeit herzustellen, leidet die Rechtssicherheit und damit das Vertrauen in die Rechtsordnung. Hören wir dazu den Rechtsphilosophen Arthur Kaufmann:

„Unser Recht ist infolge der Maßlosigkeit der modernen Gesetzgebung zum Verzweifeln unsicher geworden – ein Hohn auf die Lehre des Rechtspositivismus, nach der die dem Gesetzgeber eingeräumte Omnipotenz gerade um der Rechtssicherheit willen erforderlich sein soll.“

Montesquieu: „Wenn es nicht nötig ist, ein Gesetz zu machen, ist es nötig, **kein Gesetz** zu machen.“

Das Gegenteil passiert in sich beschleunigender Weise. So wurden etwa in der 15. Wahlperiode 736 Gesetzentwürfe eingebracht, 406 Gesetze wurden verkündet; davon 105 neue Stammgesetze. Die Zahl der neuen Rechtsverordnungen betrug 1262, davon 435 neue Stammverordnungen. Da in der 14. Wahlperiode 549 neue Gesetze erlassen wurden, ist der Bestand seit 1998 um 1.000 Gesetze gestiegen. Im Jahre 2003 gab es insgesamt 2.197 Gesetze mit 46.779 Einzelvorschriften, ferner 3.131 Rechtsverordnungen mit 39.197 Einzelvorschriften.

Wir haben nicht nur zu viele – wir haben auch zu schlechte Gesetze. Es wird nicht beachtet, was der englische Journalist Edmund Burke 1790 in seinen „Reflexionen über die französische Revolution“ geschrieben hat: „Bad laws are the worst sort of tyranny“. So weit sind wir nicht, aber die Gesetzesproduktion der 15. Wahlperiode ist in vielem mangelhaft, unverständlich, redundant, in Hetze formuliert und qualitativ unausgereift. Diese Mängel sind von vielen Beobachtern beklagt worden. Für frühere Wahlperioden hat Hertha Däubler-Gmelin festgestellt, schlechte Systematik und andere Fehler bezögen sich längst nicht mehr auf Bereiche, wie etwa das Steuer- und Sozialrecht, deren Unübersichtlichkeit viele als schicksalhaft und unabänderlich hinnähmen.

Leider gibt es auch Bürokratisierungstendenzen in den §§ 75 ff. SGB XI sowie in dem Recht der Werkstätten für behinderte Menschen

Die erwähnten Vorschriften müssen von den Sachbearbeitern der Träger, der Heime und der Verwaltungen erkannt, gekannt, angewendet und überprüft werden. Dieses ist fehlerfrei nahezu unmöglich. Darüber hinaus entspringen diese detaillierten Regelungen einem grundlegenden Irrtum des „Legalisten“. So heißt es etwa im Vorwort des Heimgesetzkommentars von Kraher/Richter: „Die bestehende Ungleichheit zwischen Bewohner, Angehörigem oder Betreuer und dem Heimträger kann nicht weggeregelt werden, ebenso wenig das Subordinationsverhältnis zwischen der staatlichen Heimaufsicht und den Heimträgern. Doch kann es gelingen, den ‚Respekt‘ füreinander zu bewahren oder herzustellen.“ Der grundlegende Irrtum liegt darin, dass das Gesetz Respekt eben nicht schaffen kann, das Gesetz kann nur den Rahmen, innerhalb dessen Respekt entstehen oder gedeihen kann, schaffen. Die Rechtsordnung beruht auf Voraussetzungen, die sie nicht selbst schaffen kann; manche wollen dies allerdings erzwingen, so z.B. in § 8 Abs. 3 Satz 3 Pflegeversicherungsgesetz, wonach die Pflegekassen die Bereitschaft zu einer humanen Pflege und Betreuung unterstützen und fördern und so auf eine neue Kultur des Helfens und der menschlichen Zuwendung hinwirken. Das sind wunderbare Sätze, in ein Gesetz, das Behörden anzuwenden haben, gehören sie allerdings nicht hinein. Es handelt sich hier um den untauglichen Versuch, einer Behörde kraft Gesetzesbefehl Humanität zu verordnen.

Bürokratie kann nur reduziert werden durch radikale Reduktion der von ihr anzuwendenden Vorschriften.

Es ist generell zu erwägen, ob das (an den Arbeitsplatz gekoppelte) deutsche Sachleistungsprinzip mit seinen als Ausfluss sich laufend beschleunigender Gesetzgebungstätigkeit immer weiter verästelnden Regulierungen die Probleme der Zukunft überhaupt zu bewältigen in der Lage ist. Es ist zu fragen, ob also das Sachleistungsprinzip nicht besser durch ein System von Geldleistungen zu ersetzen ist, um auf diese Weise die Rechtsbeziehungen zwischen Leistungsträger (Kostenträger) und Leistungserbringer auf ein Minimum zu reduzieren. Die Sozialleistungen nachfragende Person tritt dann in den Mittelpunkt des Geschehens.

Letztlich wird es dann ausreichen, wenn Heim- und sonstige Aufsichtsbehörden allein die Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Heimbetriebes überprüfen, alles andere aber den regulierten Marktkräften überlassen, die ihrerseits – wie sonst auch – überprüfbaren rechtlichen Regelungen unterliegen, so dass Missbräuche ausgeschlossen werden.

Mir ist bewusst, dass dies einigermaßen unkonventionelle Vorstellungen sind, aber: wir stecken in einer Sackgasse, vor uns ist der Weg verschlossen – wir müssen also einen anderen finden, ich komme am Schluss darauf zurück.

Ich komme zur zweiten Klemme: der Kostenfalle.

Zunächst einige Zahlen, Daten, Fakten zur Erinnerung und Auffrischung.

Die Sozialhilfeträger haben in Deutschland im Jahre **2003** insgesamt **25,6 Mrd. €** ausgegeben. Die Ausgaben für die Hilfe in besonderen Lebenslagen im Jahre **2003** stiegen auf **15,7 Mrd. €**, darunter sind insbesondere die **Eingliederungshilfen für behinderte Menschen** mit **10,9 Mrd. €** von Bedeutung. Diese Hilfen übersteigen wiederum (seit 2001) die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt. Diese macht sogar nur noch 40 % der gesamten Sozialhilfeausgaben aus. 60 % werden bereits heute für andere Hilfen aufgewendet, davon der größte Teil für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen.

Seit Inkrafttreten des BSHG im Jahre 1961 stieg die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ununterbrochen bis zum heutigen Tage an. Dieser Trend wird sich auch künftig fortsetzen. Darin liegt ein bislang erheblich unterschätztes Finanzierungsproblem, das im Wesentlichen die Kreise und Städte trifft, und zwar entweder als Umlagezahler (höhere Kommunalverbände) oder Finanzierungsbeteiligte (quotales System).

Diese Entwicklung ließ sich übrigens voraussehen wie ein Blick auf die vom Statistischen Bundesamt herausgegebene Langzeitstatistik zeigt (Anhang 1 A und 1 B sowie Anhang 3 A und 3 B). Diesen Tabellen lässt sich entnehmen, dass von den gesamten Bruttosozialhilfeausgaben des Jahres 1963 i. H. v. **0,95 Mrd. €** lediglich 5 % auf die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen fielen, **0,046 Mrd. €**. 10 Jahre später hatten sich die Ausgaben für die Eingliederungshilfe annähernd verzehnfacht, ihr Anteil stieg auf 14 % (**0,42 Mrd. €** von insgesamt **2,9 Mrd. €**), im nächsten 10-

Jahres-Zeitraum stieg der Anteil auf 21 % (**1,9 Mrd. €** von **9 Mrd. €**), im Jahre 1993 wurde ein Anteil von 23 % erreicht (**5,7 Mrd. €** von **25,0 Mrd. €**). Aktuell (2003) beträgt die Quote der Eingliederungshilfe an den Gesamtausgaben 43 % (**10,9 Mrd. €** von insgesamt **25,6 Mrd. €**). Die überproportionale Quotensteigerung des vergangenen Jahrzehnts findet ihre Ursache allerdings auch darin, dass die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege mit Wirksamwerden der Pflegeversicherung in den Jahren 1996 und 1997 um rund **5 Mrd. €** jährlich gesunken sind und damit die Gewichtungen innerhalb der Gesamtausgaben verschoben werden.

Die in die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen fließenden Aufwendungen verteilen sich auf Hilfen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen wie folgt: **10,1 Mrd. €** fallen auf Hilfen **innerhalb von Einrichtungen**. **0,8 Mrd. €** fallen auf Hilfen **außerhalb von Einrichtungen**.

Die soeben geschilderte dynamische Entwicklung der Eingliederungshilfequote wird sich künftig fortsetzen, ebenso wird die absolute Höhe der dafür aufzuwendenden Mittel steigen.

Ursachen für die steigenden Fallzahlen und Kosten

„Dass wir es trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung mit steigenden Fallzahlen zu tun haben, hängt mit der **Altersstruktur** der hier in Rede stehenden Gruppe von Menschen mit Behinderungen zusammen. Sie **unterscheidet** sich wesentlich von der Altersstruktur der Gesamtbevölkerung, denn die betroffenen Personen sind im Schnitt jünger als nichtbehinderte Personen. So ist etwa der Anteil der über 55jährigen nur halb so groß wie in der übrigen Bevölkerung (20 % gegenüber 40 %). Das Durchschnittsalter der heutigen behinderten Heimbewohner liegt bei rund 40 Jahren.

Bedingt durch dieses **niedrige Durchschnittsalter** verlassen in den folgenden Jahren weit weniger Menschen das Wohnheim für Menschen mit Behinderungen, als neue junge Behinderte dazu kommen. Eine Steigerung der Fallzahlen ist also so lange unvermeidlich, bis „Zugänge und „Abgänge“ sich ausgleichen.

Folgende Faktoren verstärken dieses ungleiche Verhältnis zwischen Zu- und Abgängen noch:

Bei Menschen mit Behinderungen steigt ebenso wie in der sonstigen Bevölkerung die **allgemeine Lebenserwartung**, z.B. durch eine bessere Gesundheitsvorsorge, Ernährung und Hygiene. Dem **medizinischen Fortschritt** haben wir es zu verdanken, dass Menschen mit bestimmten Behinderungsbildern, die früher in jungen Jahren an Infektionen oder etwa Herzerkrankungen verstorben wären, heute älter werden. Auch schwerstmehrfach behinderte Personen haben heute ähnliche Lebenserwartungen wie alle anderen Menschen auch.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das **durchschnittliche Eintrittsalter** von Personen mit Behinderungen in stationäre oder ambulante betreute Wohnformen der Eingliederungshilfe tendenziell **sinkt**. Hierin zeigt sich ein Wandel bei den gesellschaftlichen Bedingungen und Einstellungen, der eine frühe Lösung aus dem Elternhaus mit dem Ziele einer möglichst weitgehenden Verselbständigung zur Folge hat. Frühere Elterngenerationen behielten ihr behindertes Kind häufig bis ins höhere Lebensalter zu Hause, so dass der Wechsel in das Wohnheim oft erst jenseits der 40 oder 50 erfolgte.

In den letzten Jahren ist in der Eingliederungshilfe auch eine neue Entwicklung zu beobachten: Die Anzahl der Hilfeempfänger mit **seelischen Behinderungen** nimmt stetig zu. Es handelt sich dabei sowohl um Zunahmen beim Personenkreis mit Suchterkrankungen als auch beim Personenkreis mit psychischen Erkrankungen wie Neurosen, Persönlichkeitsstörungen und Psychosen. Häufig liegt eine Kombination aus beiden Erkrankungen vor.

All diese Faktoren begründen in den kommenden Jahren einen unaufhaltsamen und auch kaum beeinflussbaren Fallzahlenanstieg.

Anforderungen an die Kostenträger

Hinsichtlich einer kritischen Betrachtung im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen werden die Sozialhilfeträger zwei zentrale Zukunftsaufgaben bewältigen müssen, die gleichberechtigt miteinander in Einklang zu bringen sind:

1. **Förderung der Eigenverantwortung** von Menschen mit Behinderungen durch an Selbständigkeit, Selbsthilfe und Selbstbestimmung orientierter Eingliederungshilfe
2. **Dämpfung** des unter gleichbleibenden Rahmenbedingungen unabweisbaren und auch unaufhaltsamen erheblichen Kostenanstiegs durch Veränderung der derzeitigen Versorgungsstrukturen in der Eingliederungshilfe, und zwar durch
 - Ausbau des ambulant betreuten Wohnens einschließlich der Familienpflege
 - Differenzierung der Wohnformen
 - **Aufgabe der** überkommenen strikten **Dreiteilung** von ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen
 - **einheitliche und zusammenhängende Unterstützung** von behinderten Menschen durch Leistungen aus einer Hand
 - Forcierte Umstellung auf **persönliches Budget**
 - Entwicklung von Verfahren, mit deren Hilfe die Zielerreichung erleichtert wird (insbesondere individuelle **Hilfeplangestaltung**, fortlaufende **Hilfebedarfsfeststellung**)

Weitergehende Forderungen an die Sozialhilfeträger und Leistungserbringer:

- Schaffung eines Konsenses über das Niveau der Solidarleistungen für behinderte Menschen durch gesellschaftlichen Dialog. Allerdings hat ein gesellschaftlicher Dialog mit dem Ziel, einen Konsens über das Niveau der Sozialleistungen für behinderte Menschen zu schaffen, noch nicht einmal in Fachkreisen und erst recht nicht in der Öffentlichkeit eingesetzt. Wir sind bereit diesen Dialog zu führen.
- Schaffung von normalisierten Integrationsstrukturen und Förderung der unmittelbaren Solidarität zwischen Menschen mit und ohne Behinderung
- Steigerung der Effizienz des Hilfesystems durch mehr Markt und weniger Bürokratie. Da die Marktteilnehmer jeweils legitimerweise ihre eigenen Interessen vertreten, wird ein Ausgleich in diesem Interessengeflecht nur durch die Stärke der Machtposition des einzelnen Marktteilnehmers erreicht. Der behinderte Mensch befindet sich in diesem Zusammenhang in einer ausgesprochen schwachen Position, da ein großer Teil der benötigten Leistungen für ihn existenziell bedeutsam ist. Es bedarf daher einer Stärkung dieser Funktion durch geeignete Schutzmechanismen.

Wo finden wir solche Mechanismen?

Es sind Wege zu eröffnen, die eine Einbeziehung der Betroffenen in die zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern abzuschließenden vertraglichen Vereinbarungen ermöglichen.

Es sind Mitwirkungsmöglichkeiten von Angehörigen und Vertrauenspersonen zu schaffen, etwa in Form von „Angehörigenbeiräten“ (aber bitte nicht zu diesem Zwecke ein Angehörigenbeiratsgesetz mit Durchführungsverordnungen schaffen).

Das Instrument der „Kundenbefragung“ ist sehr viel stärker zu nutzen als es bisher der Fall ist.

Es ist ein aktives Beschwerdewesen zu entwickeln, das die Betroffenen geradezu ermuntert, Beschwerden und Beeinträchtigungen im Ablauf des täglichen Lebens beim Leistungserbringer, aber auch beim Leistungsträger vorzubringen.

Stärkere Ergebnis-Orientierung und flexiblerer Mitteleinsatz

Ein effizienterer Umgang der Leistungserbringer mit den verfügbaren Mitteln ist möglich, wenn diese flexibler anhand der situationsbezogenen Erfordernisse handeln und entsprechend die Ressourcen einsetzen können. Für die Qualität der Hilfeleistung ist letztlich das Ergebnis beim betroffenen Menschen entscheidend. Daher müssen neue Verfahren und Kriterien der ergebnisorientierten Qualitätsmessung entwickelt werden. Solange aber solche Maßstäbe der ergebnisorientierten Steuerung noch nicht in durchgängig vergleichbarer Weise vorhanden sind, kann – insbesondere wenn sie Grundlage der Leistungs-/Entgeltbemessung sein sollen - auf die vorhan-

denen input-orientierten Maßstäbe noch nicht verzichtet werden. Diese sollten jedoch flexibler und bedarfsorientierter angewandt werden. Erste Instrumente dazu liefern die – von Land zu Land unterschiedlichen – Leistungsvereinbarungen und Leistungstypen.

Schließlich: Welche Ansatzpunkte zur Entwicklung einer Outputkontrolle sind erkennbar?

- Festlegung von individuellen Betreuungszielen auf der Grundlage der Leistungsvereinbarung/des Leistungstyps
- an den Betreuungszielen orientierte konsequente Betreuungsplanung
- standardisierte Dokumentation des Betreuungsprozesses und des jeweiligen Zielerreichungsgrades
- Anteil der Personen mit II. Lebensraum (Tagesstruktur)
- Ermittlung der Kundenzufriedenheit durch Befragung unter Einbeziehung der gesetzlichen Betreuer, der Angehörigen oder Vertrauenspersonen
- gelegentliche Personalbefragung im Hinblick auf die Identifizierung mit den Betreuungszielen und dem Betreuungsprozess
- aktives Beschwerdewesen (Verbraucherschutz) mit etwa jährlicher zusammengefasster öffentlich zugänglicher Dokumentation
- Sachkosten/Berechnungstag
- Personalkosten/Berechnungstag
- Entlassquote – Entlassquote Betreutes Wohnen
- Bilanzkennzahlen

Damit schließt sich der Bogen zu Teil 1, zu der Frage der Entbürokratisierung. Wenn mehr das Ergebnis in den Blick genommen wird, also nicht so sehr der personelle und sachliche Aufbau sowie der Verfahrensablauf entscheidend sind, dann sind eine ganze Reihe von Rechtsvorschriften nicht mehr erforderlich, sie entfallen und mit Ihnen die Notwendigkeit, sie penibel anzuwenden und die Richtigkeit der Anwendung zu überprüfen.

Die weitergehende Vision zielt damit auf 4 Punkte:

- mehr Selbständigkeit der behinderten Personen (mit Assistenz, ohne Bevormundung)
- weniger Regelungen und damit einhergehend Entbürokratisierung
- mehr Ergebniskontrolle, Mechanismen dafür sind noch unterentwickelt
- weniger Aufwand und Kosten durch entfallende bürokratische Abläufe und durch ziel- und passgenaue Hilfen, die nicht institutionsorientiert, sondern personenzentriert sind.

Damit werden denkbare (Aus-)Wege aus der Klemme mit inhaltlicher Weiterentwicklung verbunden.