

Münster, 15.04.2010

Mehr Teilhabe für Menschen mit Behinderungen
- Zur Entwicklung der Eingliederungshilfe in der Bundesrepublik Deutschland

von Matthias Münning
Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der
überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS),
Sozialdezernent des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL)¹, Münster

Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen befindet sich im Umbruch. Die Forderung nach mehr an Teilhabe, ein demographisch bedingter ständiger Zuwachs an Leistungsberechtigten und hierdurch bedingt ein gravierender Anstieg bei den Kosten stellen Städte und ihre Verbände vor große Herausforderungen. Deren Dynamik ist so groß, dass die Grundlagen des Finanzausgleichs für die Kommunen berührt werden. Deshalb gehört das Thema auch auf die Tagesordnung der Gemeindefinanzkommission.

Mehr Teilhabe verwirklichen
- Herausforderung für die soziale Stadt

Eingliederungshilfe wird geleistet an Menschen mit wesentlichen Behinderungen. Diese Menschen sind nicht nur vorübergehend wesentlich in ihrer Fähigkeit eingeschränkt, an der Gesellschaft teilzuhaben. Sehr häufig sind die Folgen der Behinderung, auch wenn dies das gesetzliche Ziel ist, nicht zu beseitigen, sondern lediglich zu mildern. Eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ohne Hilfe ist nicht möglich oder zumindest schwierig. Die Menschen sind in der Regel dauerhaft erwerbsunfähig und haben deshalb auch keine Ansprüche auf Leistungen aus dem Sozialgesetzbuch (SGB) 2. Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitssuchende - und dem SGB III - Arbeitsförderung².

¹ Der LWL ist der Kommunalverband der 9 kreisfreien Städte und 18 Kreise in Westfalen-Lippe. Die Einwohnerzahl beträgt 8.355.751 (Stichtag: 31.12.2008).

² Einzelheiten als Download unter <http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/Veroeffentlichungen/Empfehlungen>, Datei: „Orientierungshilfe zu den Schnittstellen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII zu anderen sozialen Leistungen, Stand 24.11.2009“.

Ohne jeden Zweifel haben diese Menschen Anspruch auf den Schutz der Gemeinschaft und auf besondere Leistungen der öffentlichen Hände. Die Leitbilder für diese Hilfen aber befinden sich im gesellschaftlichen Wandel. Standen bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts eher der Schutz der Gemeinschaft und das „fürsorgliche“ Absondern der Menschen mit Behinderungen im Vordergrund, so ist es heute selbstverständlich, dass diese Menschen Teil der Gemeinschaft sein sollen.

Diese Entwicklung fand Ausdruck in einer Reihe von Normsetzungen. Zu nennen ist insbesondere das SGB IX aus dem Jahre 2001 und das am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft getretene Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Leitbild ist eine inklusive Gesellschaft, in der auch alle Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen selbstbestimmt leben können. Dies ist eine klassische Aufgabe für die Gemeinden und ihre Verbände. Nach allen Gemeindeordnungen haben diese innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen Angebote zu schaffen.

Mehr Fallzahlen - die demographische Entwicklung ist anders

Erst jüngst war zu lesen, dass die Zahl der schwerbehinderten Menschen zurückgeht. Aber Vorsicht: Diese Personengruppe ist nicht identisch mit der Gruppe der wesentlich behinderten Menschen. Sind in der Bundesrepublik rund 8,4 Prozent der Bevölkerung schwerbehindert, so dürften nur rund 0,6 Prozent wesentlich behindert sein. Eingliederungshilfe wird nur für den kleineren Personenkreis geleistet. Für ihn aber gilt, dass die demographische Entwicklung anders ist als diejenige der Gesamtbevölkerung. Hierfür gibt es zwei Faktoren.

Erstens: Die Lebenserwartung der Menschen mit Behinderungen gleicht sich der allgemeinen Lebenserwartung an. Nachdem die Nationalsozialisten eine ganze Generation von Menschen mit Behinderungen ermordet haben, erreichen nunmehr die nach dem Krieg geborenen Personen das Rentenalter. Eine auch weltweit betrachtet historisch neue Situation, in der längst noch nicht alle Fragen geklärt sind.

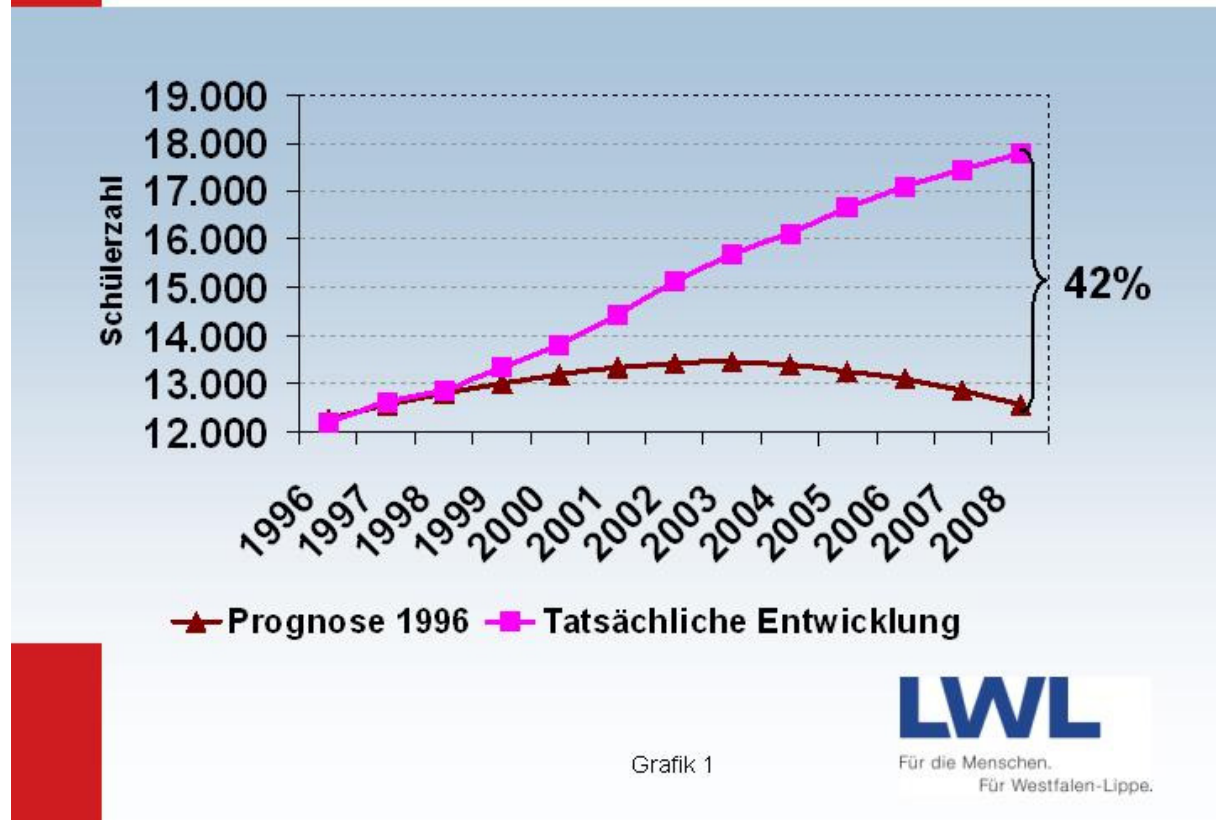
Zweitens: Immer mehr Kinder mit schweren und schwersten Behinderungen werden geboren. Überlagert von dem Eindruck, die pränatale Medizin führe zu einem Aussterben der Behinderten³ nimmt die Zahl der frühgeborenen Kinder zu. Das durchschnittliche Geburtsgewicht sinkt. Viele dieser Kinder leben mit schweren oder schwersten Behinderungen.

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung handelt es sich bei den Zuwächsen auch nicht nur um Menschen mit psychischen Behinderungen. Zwar sind die Steigerungsraten bei den Menschen mit geistigen Behinderungen niedriger. Da ihre Grundgesamtheit aber größer ist, sind die Steigerungen bei den absoluten Fallzahlen relativ ähnlich.

³ vgl. nur SZ-Magazin vom 03.11.2006 „Vom Aussterben bedroht, immer mehr Eltern entscheiden sich nach der Voruntersuchung gegen ein behindertes Kind“

Die demographische Entwicklung bei den jungen Menschen soll anhand eines Beispiels verdeutlicht werden. Es bezieht sich auf die Förderschule geistige Entwicklung in NRW. Verpflichteter Schulträger sind die Kreise und Städte in NRW.

Förderschule Geistige Entwicklung in NRW

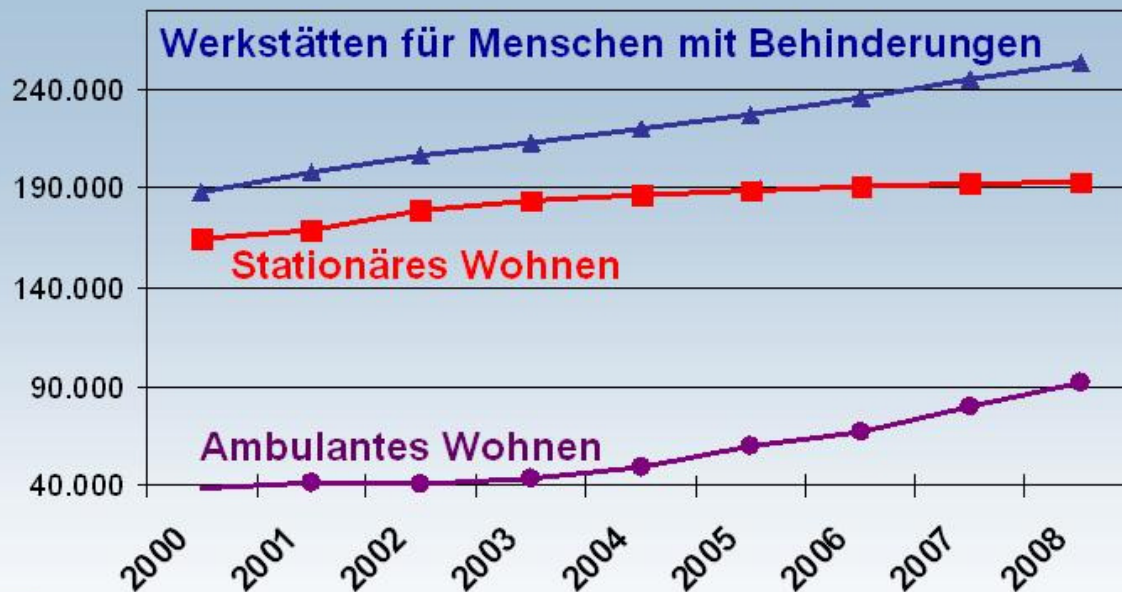


Die untere Kurve zeigt, wie sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler in diesem Förderschwerpunkt entwickelt hätte, wenn sie sich so entwickelt hätte, wie die Zahl der übrigen Schülerinnen und Schüler. Tatsache ist aber, dass sie deutlich angestiegen ist. Wohlgemerkt. Es handelt sich um Förderschüler und damit um Menschen, die in Zukunft, wenn sich nichts ändert, die klassischen Leistungen der Eingliederungshilfe zum Wohnen oder zum Arbeiten in Anspruch nehmen werden.

Daher ist zu befürchten, dass die Fallzahlentwicklung der vergangenen Jahre sich fortsetzen wird. Einen groben Überblick gibt die folgende Grafik.⁴

⁴ Einzelheiten als Download unter <http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/> Datei: „Entwicklung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe, Stand: 20.01.2010“

Eingliederungshilfe: Fallzahlen im Bundesgebiet



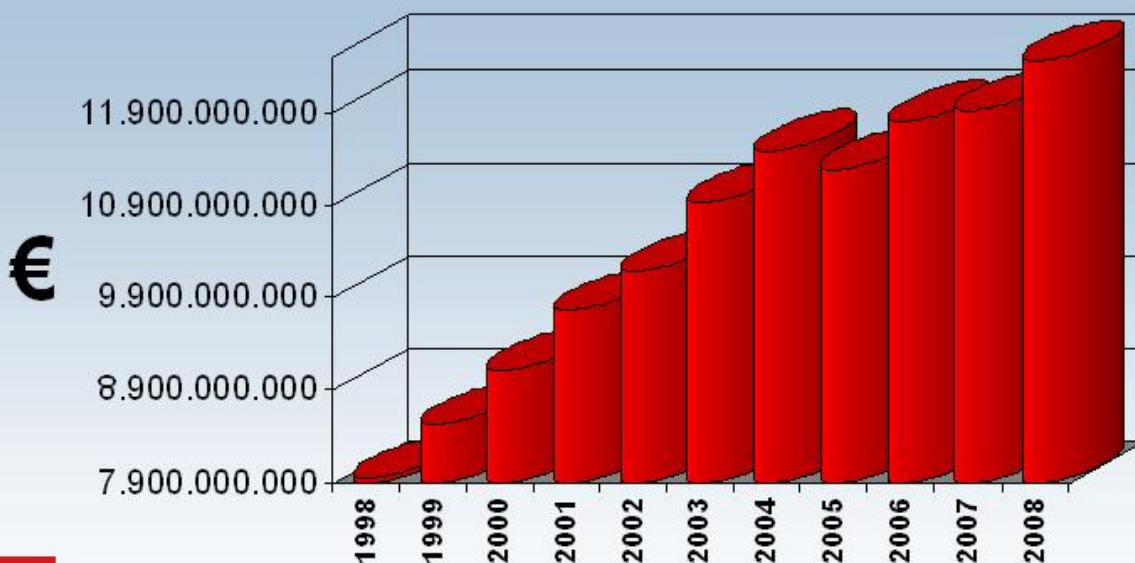
Grafik 2

Mehr Fallzahlen - mehr Kosten

Der Großteil der Aufwendungen in der Eingliederungshilfe entfällt auf Personalkosten. Wenden die Länder rund 35 Prozent ihres Etats, die Gemeinden rund 25 Prozent und der Bund knapp 10 Prozent für Personalkosten auf, so sind dies in der Eingliederungshilfe 80 Prozent. Bereits dies ist ein Sprengsatz für jeden Haushalt. Es liegt aber auf der Hand, dass die stark steigenden Fallzahlen erst recht zu einer extrem schwierigen Finanzierungssituation führen. Diese ist unausweichlich, da es sich nicht um freiwillige Aufgaben handelt. Die Hilfen sind personengebunden. Es handelt sich um Rechtsansprüche nach dem SGB XII, zu deren Erfüllung die Träger der Sozialhilfe gesetzlich verpflichtet sind.

Die Kostenentwicklung im Bundesgebiet zeigt folgende Grafik:

Eingliederungshilfe: Aufwendungen im Bundesgebiet



2004/2005 Erfassungsprobleme durch Umstellung der Bundesstatistik

LWL

Für die Menschen.
Für Westfalen-Lippe.

Grafik 3

Die Strategie: Ambulant vor stationär

Mehr Inklusion bedeutet, die Barrieren zu beseitigen, die das Leben in der Gemeinschaft behindern. Je mehr sich die Gesellschaft darauf einstellt, dass Menschen mit Behinderungen „um die Ecke wohnen“, je mehr sie bereit ist, auf diese Menschen einzugehen und deren Verhalten und Bedürfnisse zu akzeptieren, desto weniger teure Hilfen werden erforderlich sein. Dies ist auch eine Anfrage an die fachliche Qualität der Hilfen. Es ist durchaus etwas anderes, ob man im Schichtbetrieb einer stationären Einrichtung Betreuungsaufgaben übernimmt oder das selbständige Wohnen von Menschen mit Behinderungen unterstützt. Die Städte und ihre Verbände haben sich in der Bundesrepublik, auch wenn noch nicht alles erreicht wurde, bereits sehr erfolgreich gestellt. Neben der Frühförderung ist es vor allem in den Kindertageseinrichtungen vielfach gelungen, Kinder mit wesentlichen Behinderungen zu integrieren. Bei den Wohnhilfen steigen die ambulanten Hilfen an, die stationären Hilfen stagnieren bzw. gehen sogar zurück, wie die Grafik 3 zeigt. Diese zeigt auch, dass die Entwicklung bei den Werkstätten für Menschen mit Behinderungen nach wie vor ungebremst ist. Gemeinsam mit den häufig auf der Ebene der Länder organisierten Integrationsämter und der Bundesagentur für Arbeit müssen hier noch viele Steine aus dem Weg geräumt werden. So wichtig das Wegräumen der Barrieren für Menschen mit Behinderung und die Schaffung des inklusiven Gemeinwesens aber auch sind, all diese Anstrengungen werden nicht reichen.

Notwendig, aber nicht hinreichend - die fachlichen Strategien müssen ergänzt werden

1991 waren 540.000 Menschen in der Bundesrepublik auf Hilfe zur Pflege angewiesen. Die Kosten hierfür beliefen sich auf 6,5 Milliarden Euro. 2007 waren 530.000 Menschen auf Eingliederungshilfe angewiesen. Die Kosten hierfür beliefen sich auf 12 Milliarden Euro. Behinderung ist heute ein allgemeines Lebensrisiko. Dies kann insbesondere auch wegen der dynamischen demographischen Entwicklung nicht allein durch Sozialleistungen der Kommunen gedeckt werden. Der Bund muss handeln.

Seit 2004 liegt hierfür ein Vorschlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV) vor: Alle öffentlichen und Freien Träger der Wohlfahrtspflege haben sich also auf ein gemeinsames Konzept verständigt: die Einführung eines Bundesteilhabegeldes. Zum Konzept gehört auch ein Finanzierungsvorschlag. Leider hat der Bund bislang den Gedanken nicht aufgegriffen.

Dafür mag es nachvollziehbare Gründe geben. Immerhin hat auch der Bund immer weniger Geld. Letztlich wird er aber um die Erkenntnis nicht hinweg kommen: Wenn sich die Gesellschaft in derart dynamischer Weise verändert, dann besteht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Dies auch dann, wenn die Veränderung scheinbar nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betrifft. Es handelt sich dann um eine gesamtstaatliche Aufgabe, hierfür geeignete Finanzierungsgrundlagen bereitzustellen. Dies hat der Bund für den Bereich der Pflegeversicherung getan. Er muss es heute für den Bereich der Eingliederungshilfe tun.

Und es ist beileibe kein Gegenargument, dass mit der Pflegeversicherung viele neue Schnittstellen und offene Fragen und damit ein Mehr an bürokratischem Aufwand geschaffen wurde. Der Vorschlag Bundesteilhabegeld hat nicht nur finanzwirtschaftliche Aspekte. Seine Realisierung würde dafür sorgen, dass weniger Menschen auf Sozialhilfe direkt angewiesen sind und damit unabhängiger von staatlichen Leistungen werden. Nach aller Erfahrung ist damit auch ein Potential verbunden, das bei den Hilfeempfängern und ihren Angehörigen freigesetzt wird.

Immerhin hat die ASMK in ihren jüngsten Beschlüssen eine Beteiligung des Bundes gefordert und auch die jüngst gebildete Gemeindefinanzierungskommission beschäftigt sich mit dem Thema Eingliederungshilfe. Die kommunalen Vertreter in dieser Kommission tun gut daran, auch „besondere Detailfragen“ in die Beratungen und Entscheidungsfindung einzubringen. Zu diesen besonderen Dingen gehört die Eingliederungshilfe.