

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen - Ziele grüner Reformbestrebungen

Diskussionspapier der BAG Behindertenpolitik (November 2012)

Vorbemerkung

Seit einiger Zeit wird über eine Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (EHbM) diskutiert. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) hat Reformbedarf festgestellt und Änderungsvorschläge unterbreitet. Wohlfahrtsverbände formulieren eigene Reformziele. Die Kommunen fordern ein, von der ständig steigenden Kostenlast der EHbM entlastet zu werden. Spätestens in der kommenden Wahlperiode des Bundestages wird sich auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN positionieren müssen über die Reformziele aus grüner Sicht. Dieses Papier soll die Diskussion hierüber anregen und aus Sicht der BAG Behindertenpolitik ein paar Reformziele beschreiben, ohne schon im Einzelnen festzulegen, wie diese Ziele z.B. in der Gesetzgebung umgesetzt werden können.

Voraussetzungen jeder Reform: Erhalt der Bedarfsdeckung und strukturelle Verbesserungen

Das Bedarfsdeckungsprinzip, das bisher die EHbM bestimmt, muss unbedingt erhalten bleiben. Eine Reduzierung auf eine Teilleistung (wie z.B. in der Pflegeversicherung oder in Teilen der Krankenversicherung) kommt aus unserer Sicht in keinem Fall in Betracht. Im Gegensatz zur Pflege- oder Krankenversicherung gibt es nicht die Möglichkeit, private Versicherungen abzuschließen und sich so gegen allgemeine Behinderungsfolgen zu „versichern“. Alle Bestrebungen, die Eingliederungshilfe oder auch die Hilfe zur Pflege auf eine Teilabsicherung zu reduzieren, würden dazu führen, dass die betroffenen Menschen die notwendige Hilfe nicht mehr in vollem Umfang erhalten könnten.

Wenn sich der Bundesgesetzgeber zu einer Reform entschließt, muss dies auch mit strukturellen Verbesserungen einhergehen. Eine reine Kostenbeteiligung des Bundes ohne Verbesserungen in der Sache wäre aus unserer Sicht keine Reform, die diesen Namen verdient. Wenn der Bund sich an der steigenden Kostenlast der Kommunen beteiligt, sollte dies auch für inhaltliche Veränderungen genutzt werden. Auf dieser Grundlage sollten durch eine Reform folgende Ziele verfolgt werden:

1. Herauslösung aus der Sozialhilfe

Die EHbM ist derzeit Bestandteil der Sozialhilfe (SGB XII). Sie Sozialhilfe ist allerdings konzipiert als nachrangiges Sicherungssystem für vorübergehende Notlagen. Die EHbM ist aber für viele Betroffene zu einer Dauerleistung geworden, weil sie insbesondere für Menschen mit angeborenen oder früh erworbenen Behinderungen das einzige Leistungssystem darstellt. Von den Gesamtausgaben der Sozialhilfe entfallen inzwischen fast 60% auf die EHbM. Auch dies zeigt, dass sie im Kontext der auf die Bewältigung vorübergehender Notlagen konzipierten Sozialhilfe fehlplatziert ist.

Die EHbM sollte daher aus der Sozialhilfe herausgelöst und als eigenständiger Leistungsbereich, ggf. im Kontext des SGB IX oder als eigenständiges Teilhabeleistungsgesetz, ausgestaltet werden. Die Leistungen sollte grundsätzlich einkommens- und vermögensunabhängig erbracht werden, nur die Leistungen zum Lebensunterhalt sind weiterhin einkommensabhängig. Soweit Leistungen zum Lebensunterhalt gemeinsam mit anderen Leistungen erbracht werden, kann hinsichtlich des Lebensunterhalts eine Einkommensanrechnung stattfinden. Behinderungsbedingte Aufwendungen zur Unterstützung der Lebensführung sind dagegen einkommens- und vermögensunabhängig zu gestalten.

2. Personenzentrierung

Sämtliche Regelungen über die Bedarfsfeststellung, die Leistungsgewährung, die Leistungs- und Qualitätskontrolle, die Vertragsgestaltung etc. müssen konsequent personenzentriert ausgestaltet werden. Das bedeutet, die Menschen mit Behinderung und ihre Interessen müssen im Zentrum der Eingliederungshilfe stehen. Das betrifft die gesetzlichen Grundlagen ebenso wie das konkrete

Verwaltungshandeln. Die Institutionen (Einrichtungen und Dienste) müssen für die Menschen mit Behinderung da sein und nicht umgekehrt.

3. Förderung individueller Wohnformen

Die Leistungen für unterstützte Wohnformen unterschiedlicher Art sind ein deutlicher Schwerpunkt der derzeitigen Ausgaben der EHbM. Hier gibt es deutlichen Veränderungsbedarf, insbesondere beim Umsteuern von traditionellen stationären und teilstationären Wohnformen zu Wohnformen wie etwa dem betreuten Wohnen. Alle Leistungen müssen individuell gestaltet sein: Einzelwohnen, Paarwohnen, Gruppenwohnen jeweils mit oder ohne Assistenz und pädagogische Unterstützung müssen für Menschen mit allen Behinderungsformen möglich sein. Das Wunsch- und Wahlrecht der betroffenen Menschen setzt voraus, dass unterschiedliche Angebote zur Verfügung stehen. Die Angebote sind inklusiv zu gestalten, also grundsätzlich in Ortsteilen und Regionen, in denen auch nicht behinderte Menschen wohnen, mit hinreichender Anbindung an die allgemeine Infrastruktur. Außerdem wäre eine deutliche Trennung der Leistung „Wohnen“ und der Leistung „persönliche Hilfe und Unterstützung“ sinnvoll. Dies würde es erleichtern, Betreuungsangebote zu wechseln, ohne dass dies mit einem Umzug verbunden ist, oder die Wohnform zu wechseln, ohne die Betreuungsangebote austauschen zu müssen.

4. Trennung der Leistungen zum Lebensunterhalt und der Teilhabeleistungen

Aus den gleichen Gründen muss eine konsequente Trennung der Leistungen zum Lebensunterhalt und der Teilhabeleistungen eingeführt werden, auch bei denjenigen, die in einer stationären oder teilstationären Einrichtung leben. Während die Teilhabeleistungen der Eingliederungshilfe grundsätzlich einkommens- und vermögensunabhängig sein sollen, werden Leistungen zum Lebensunterhalt nur soweit gewährt, als die Menschen nicht durch eigenes Einkommen hierfür sorgen können.

5. Verbesserte Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben

Der vielfach bestehende Automatismus, wonach der Besuch einer Sonder-/Förderschule praktisch immer zu einer Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen führt, muss durchbrochen werden. Die Eingliederungshilfe muss die Möglichkeit erhalten, bereits während des Schulbesuchs die Berufsorientierung zu initiieren, dann Ausbildungen zu fördern und schließlich Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen. Dabei muss an den Stärken des jeweiligen behinderten Menschen angeknüpft werden, um diese zu entwickeln und für eine Beschäftigung nutzbar zu machen. Dauerhafte Unterstützung durch unterstützte Beschäftigung, Produktivitätssausgleich u.a. muss möglich sein. Insbesondere die Vermittlung behinderter Menschen in Qualifizierungs- oder Ausbildungsmaßnahmen sowie in Arbeit muss verbessert werden unter Einbeziehung der Agenturen für Arbeit. Ein persönliches Budget für Arbeit z.B. für Gebärdensprachdolmetschung muss möglich werden. Die soziale Absicherung der Plätze und die Unterstützungsleistungen sollten nicht mehr an die WfbM gebunden werden. Dadurch könnten Werkstattplätze abgebaut werden. Hier gilt wie beim Wohnen: die soziale Absicherung könnte über den Betrieb laufen, in dem ein behinderter Mensch beschäftigt ist und die Unterstützung davon unabhängig organisiert werden.

6. Persönliche Assistenz absichern

Bestandteil der Teilhabeleistungen sollte auch ein Anspruch auf persönliche Assistenz sei, also eine bedarfsdeckende individuelle personelle Unterstützung oder Hilfeleistung, die es behinderten Menschen ermöglicht, gleichberechtigt mit anderen Menschen an der Gesellschaft teilzuhaben. Hierzu gehören Assistenzleistungen zum Besuch von Kindergarten, Schule und Hochschule, bei der Ausbildung und Beschäftigung, bei der Mobilität, der Ausübung eines Ehrenamtes, Eltern- und Erziehungsassistenz,

Kommunikationshilfen, Begleitung und Unterstützung bei Freizeitaktivitäten und andere notwendige Assistenzleistungen. Anzustreben ist eine Einbeziehung der Pflegeleistungen (Grundpflege, Behandlungspflege, hauswirtschaftliche Versorgung). So könnte auch die bisher immer wieder strittige Frage der Zuordnung einer Hilfe zur Eingliederungshilfe oder zur Hilfe zur Pflege überwunden werden. Wenn die Assistenzleistung als trägerübergreifendes persönliches Budget erbracht wird, können die Leistungen der Pflegeversicherung problemlos einbezogen werden.

7. Klärung der Schnittstellen zwischen Eingliederungshilfe und anderen Leistungen (Pflege, Krankenhilfe etc.)

Die Reduzierung der Pflegeversicherung auf einen Zuschuss von 256,00 € beim Aufenthalt in einer Einrichtung der Eingliederungshilfe (§ 43a SGB XI) muss abgeschafft werden. Leistungen der Pflege und der Eingliederungshilfe müssen nebeneinander erbracht werden können und zwar in voller Höhe. Ambulante oder stationäre Pflegeleistungen müssen neben solchen der Eingliederungshilfe erbracht werden, insbesondere wenn behinderte Menschen älter und damit pflegebedürftig werden. Eine bessere Abgrenzung beider Leistungen ist daher notwendig.

Das gilt auch für die Leistungen der Krankenkassen. Insbesondere die häusliche Krankenpflege muss auch für behandlungsbedürftige Menschen mit Behinderung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe ausdrücklich möglich sein.

8. Persönliches Budget verbessern

Das persönliche Budget (pB) führt nach wie vor ein Schattendasein im Leistungsgeschehen. Das hängt u.a. damit zusammen, dass die Bemessung des pB und vor allem die Kontrolle über seine Verwendung sich weiterhin stark an der Sachleistung orientiert und gerade keine erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten zulässt. Außerdem fehlen vielfach die Wahlmöglichkeiten für die betroffenen Menschen, die erst eine wirkliche „Marktentscheidung“ möglich machen würden. Eine Ausweitung der Gestaltungsmöglichkeiten für die Betroffenen und höhere Kostentransparenz sind notwendig.

9. Entlastung der Kommunen

Die Kommunen sollen von den Sozialhilfekosten entlastet werden. Deshalb ist eine deutliche Kostenbeteiligung des Bundes notwendig. Im Fiskalpakt hat der Bund inzwischen zugesagt, sich in der kommenden Wahlperiode an den Kosten der Eingliederungshilfe zu beteiligen. Die Einzelheiten sind allerdings noch weitgehend ungeklärt. Möglicherweise soll ein Teilhabeleistungsgesetz mit bundesfinanzierten Leistungen eingeführt werden. Man muss sich aber darüber im Klaren sein, dass Aufwendungen für mögliche Leistungsverbesserungen nicht mehr für eine Entlastung der Kommunen zur Verfügung stehen. Wir streben beides an. Außerdem gibt es weitere Schnittstellenprobleme, wenn neben die bestehenden Leistungssysteme nunmehr noch ein weiteres eingeführt wird.

10. Inklusion voranbringen

Eine Reform der EHbM muss sich einfügen in das oberste behindertenpolitische Ziel, die Inklusion von Menschen mit Behinderung voranzubringen. Nach der UN-Behindertenrechtskonvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass alle Menschen mit Behinderungen „mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben“ und sicherzustellen, „dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen 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; 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; gemeindenahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen“ (Art. 19 UN-BRK).

Wenn Regelangebote barrierefrei und damit auch für Menschen mit Behinderung ohne fremde Hilfe nutzbar sind, entsteht weniger Unterstützungsbedarf. Dies gilt für Schulen, Mobilitätsangebote, öffentliche Einrichtungen etc. Dennoch werden viele Menschen mit Behinderung auch dauerhaft auf Unterstützung und Hilfe angewiesen sein. Insbesondere die EhbM muss wirksam dazu beitragen, dass Menschen mit Behinderung die Rechte nach der UN-BRK auch tatsächlich wirksam wahrnehmen können. Neben der barrierefreien Gestaltung der Umwelt ist die notwendige persönliche Unterstützung die wichtigste Voraussetzung hierfür.