

10. Internationales GBM-Anwendertreffen

Redeentwurf von Ministerialdirigent Rainer Irlenkaeuser
Leiter der Unterabteilung Sozialhilfe, Soziale Integration im BMAS

Mühlthal, 10. Mai 2006

I. Veränderungs- und Anpassungsbedarf

Zu Ihrem 10. GBM-Anwendertreffen möchte ich Ihnen die besten Glückwünsche des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales übermitteln. Ein solches Jubiläum ist eine gute Gelegenheit, Erreichtes Revue passieren zu lassen und sich mit den neuen Herausforderungen auseinander zu setzen. Bei dieser Gelegenheit möchte ich Ihnen auch für Ihre gute Arbeit mit behinderten Menschen danken.

Prof. Hengsbach hat in seinem Vortrag die Entwicklung des sozialen Umbaus kritisch reflektiert; erlauben Sie mir auch einige Bemerkungen zu dessen Notwendigkeit und den Vorstellungen der Bundesregierung zu machen, bevor ich auf die Behindertenpolitik und die Eingliederungshilfe eingehe.

1. Wer heute über den Sozialstaat redet, muss damit rechnen, dass der Sozialstaat vielfach sehr kritisch, oft als reiner Kostenfaktor gesehen wird. Hatte die EU 2000 in der Lissabon-Strategie noch die Vision eines "dauerhaften Wirtschaftswachstums mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt" propagiert, so rückt in der überarbeiteten Lissabon-Strategie die soziale Dimension deutlich in den Hintergrund.

Demgegenüber hat die Bundesregierung im Nationalen Reformprogramm zum Ausdruck gebracht, dass der Sozialstaat ein Produktionsfaktor ist, Teilhabechancen bietet und einen angemessenen Schutz gewährleistet. Sie signalisierte aber auch, dass das System der Sozialen Sicherung in Deutschland der Erneuerung und der Umstruktuirung bedarf, wenn es den anstehenden Herausforderungen gewachsen sein soll. Letztlich geht es darum, so der Bundesarbeitsminister, wie wir unseren Sozialstaat krisenfest und zukunftssicher machen können.

Schon ein Blick auf die demografische Entwicklung – nicht nur der generelle Rückgang der Bevölkerung - sondern primär die Veränderungen im Altersbau (Altersquotient von 28,8 % auf 57%) belegen, die Änderungsnotwendigkeiten.

Woran sollen wir uns auf diesem Weg orientieren?

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht liefert dazu, was sozialgerechte Politik ist, einige Antworten, nämlich:

- Politische Rahmenbedingungen schaffen, die durch Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit Teilhabemöglichkeiten fördern,
- Teilhabe- und Verwirklichungschancen für den Einzelnen durch eine bessere Kombination von Solidarität und Eigenverantwortung neu gestalten und

- Grundbedürfnisse absichern, um Armut und soziale Ausgrenzung zu vermeiden.

II. Behinderte Menschen

Das Ziel der Verbesserung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen gilt in besonderem Maße für behinderte Menschen; darauf weist auch die Bundesregierung in ihrem "Bericht über die Lage der behinderten Menschen" hin.

Mit den grundlegenden Veränderungen in der Behindertenpolitik in Richtung auf mehr Selbstbestimmung und Teilhabe haben wir die Chancengleichheit von behinderten im Vergleich zu nichtbehinderten Menschen weiter annähern und die Möglichkeiten selbstbestimmten Lebens verbessern können. Mit der Umsetzung der Barrierefreiheit, dem Gesetz zur Förderung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen sowie der Initiative „Job - Jobs ohne Barrieren“ wird weiter in dieser Richtung gearbeitet. Gleichwohl bleibt vieles noch zu tun, um die Teilhabechancen zu verbessern und insbesondere behinderte Menschen erfolgreicher in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

III. Eingliederungshilfe

Ein wichtiges Instrument für die Realisierung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen ist die Eingliederungshilfe. Diese nimmt seit Jahren kontinuierlich zu.

Waren es 1994 ca. 360 000 Empfänger, so lag die Zahl 2004 bei 628 000 (74,4%).

Im gleichen 10-Jahreszeitraum stiegen die Kosten um 72 % von 5,8 Milliarden auf 9,9 Mrd. Euro (netto), brutto auf 11,55 Mrd. Euro. Schon 2001 lagen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe über denen der HLU. Stationär (o.Werkstätten) betreut wurden 1994 etwa 141 000 und 2003 ca. 235 000 Personen. Bei einer entsprechenden Fortentwicklung würde die Zahl der Hilfeempfänger in Einrichtungen bis 2008 auf etwa 270 000 steigen, mit Mehrkosten von ca. 1 Mrd Euro. Also für die Sozialhilfeträger keine rosigen, sondern eher rote Perspektiven.

Was sind aber die richtigen Perspektiven/Alternativen - bei steigender Nachfrage und maroden Finanzen? Mehr Geld ins System oder eine Rasenmähermethode bei den Ausgaben?

1. Verlagerung auf den Bund

Besonders beliebt ist die Strategie, den Bund zur Kasse zu bitten, um die Zukunftsprobleme der Eingliederungshilfe zu entschärfen. Das vom Deutschen Verein entwickelte Modell eines bedürftigkeitsunabhängigen „Bundesteilhabegeldes“ mit geschätzten 250 000 Anspruchsberechtigten und Kosten von 1,38 Mrd. Euro ist bei der aktuellen Finanzlage des Bundes ebenso wenig darzustellen wie die Forderung nach einem bundesfi

nanzierten, bedürftigkeitsunabhängigen „Leistungsgesetz für behinderte Menschen“.

Darüber hinaus gibt eine solche bloße Umfinanzierung keinen Anstoss, sich um mehr Effizienz zu bemühen, übliches Vorgehen kritisch zu hinterfragen und kommt z.T. primär den Trägern zugute.

Im Übrigen ist es zweifelhaft, ob die Bevölkerung bereit ist, steuerfinanzierte Teilhabeleistungen ohne Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen, d.h. auch für Personen zu akzeptieren, die deren nicht bedürfen.

In ihren Antworten auf mehrere Kleine Anfragen der FDP hat die Bundesregierung sich diese Vorstellungen nicht zu eigen gemacht und BM Müntefering hat kürzlich noch erklärt, dass er für diese Idee keine Chance sähe.

2. Bundesratsvorschlag

Einen anderen Weg hatte der Bundesrat mit dem Kommunalen Entlastungsgesetz in der letzten Legislaturperiode beschritten; er setzte klar auf Einsparungen. So heißt es u.a.: "Ziel ist es, insbesondere bei einigen kostenträchtigen Leistungen, eine weitere Kostenbelastung der Kommunen zu vermeiden oder wenigstens einzudämmen". So sollte im SGB I bei den Wunsch- und Wahlleistungen auch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kostenträger Rücksicht genommen werden. Manche befürchteten deshalb, dass dies zu einer Eingliederungshilfe nach Kassenlage führen könnte.

Die frühere Bundesregierung hatte diese Vorschläge abgelehnt.

3. Koalitionsvereinbarung

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich die Koalitionsvereinbarung dieses Themas annimmt und einen, so meine ich, anderen, konsensualen Weg zu gehen versucht; dort heißt es u.a.: „Gemeinsam mit Ländern, Kommunen und den Verbänden behinderter Menschen werden wir die Leistungsstrukturen der Eingliederungshilfe so weiterentwickeln, dass auch künftig ein effizientes und leistungsfähiges System zu Verfügung steht. Dabei haben der Grundsatz „ambulant vor stationär“, die Verzahnung ambulanter und stationärer Dienste“, "Leistungserbringung aus einer Hand" sowie die Umsetzung der Einführung des "Persönlichen Budgets" einen zentralen Stellenwert. Wir wollen, dass die Leistungen zur Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitsleben zeitnah und umfassend erbracht werden. Hierzu bedarf es der effektiven Zusammenarbeit der Sozialleistungsträger.“

Damit wird deutlich, dass behinderten Menschen im Bedarfsfall die erforderliche Hilfe zu leisten ist, um ihnen so lange wie möglich den Verbleib im vertrauten sozialen Umfeld zu ermöglichen und dass die Rahmenbedingungen für eine möglichst eigenverantwortliche und selbstbestimmte Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gemeinschaft zu verbessern sind.

In der Koalitionsvereinbarung werden verschiedene Bereiche angesprochen, die für eine Weiterentwicklung relevant sind.

3.1 Ambulant vor stationär

Im SGB XII ist an verschiedenen Stellen dem Grundsatz ambulant vor stationär Rechnung getragen worden (§ 9 Abs.2). In der Eingliederungshilfe ist es erklärtes Ziel, das Angebot an ambulanten, betreuten Wohnmöglichkeiten für behinderte Menschen zu erhöhen. Dabei geht die Bundesregierung davon aus, dass der weitere Aus- und Aufbau eines bedarfsdeckenden Netzes ambulanter Betreuungsangebote für behinderte Menschen teilhabefördernd wirkt, aber dass es auch zu Kostenentlastungen führen wird; allerdings – so füge ich hinzu – nicht von heute auf morgen, sondern eher mittel- und langfristig. Denn ein Ausbau des betreuten Wohnen wird zugleich die Nachfrage nach Eingliederungsleistungen steigen lassen, so dass Schätzungen über das Einsparvolumen realistisch ausfallen sollten.

3.2 Persönliches Budget

Ein weiterer Aspekt betrifft das persönliche Budget. Durch trägerübergreifende persönliche Budgets sollen behinderte Menschen in die Lage versetzt werden, sich die individuell benötigten ambulanten Betreuungs- und Assistenzleistungen selbst einzukaufen. Dass die Zahl der persönlichen Budgets bei den Modellprojekten z. T. nur langsam zunimmt, liegt sicherlich auch an den Befürchtungen der Betroffenen und ihrer Angehörigen den sicheren Hafen einer vollstationären Einrichtung zu verlassen, aber auch daran, dass manche Einrichtungen skeptisch sind und dass das entsprechende Angebot erst noch aufgebaut werden muss. Da in der Modellphase für die Träger auch zusätzliche Kosten (z.B. Begleitdokumentation) anfallen, versuchen wir dies jetzt durch Zuschüsse einen Anreiz zu geben, die Anzahl der bewilligten Budgets zu erhöhen.

3.3 Leistungen aus einer Hand

Mit der Forderung nach Eingliederungsleistungen- aus einer Hand, sollen Verschiebeparkplätze vermieden, aber auch dem weit verbreiteten Misstrauen entgegengewirkt werden, dass im Zweifel die Hilfeform bewilligt wird, die den anderen belastet. Im SGB XII wurde die Zuständigkeit der überörtlichen Träger für die Eingliederungshilfe geregelt, soweit die Länder keine andere Regelung treffen. Derzeit finden auf der Länderebene dazu intensive Diskussionen statt, bei denen sich ein vielfältiges Bild abzeichnet.

3.4 Werkstätten für Menschen mit Behinderung

Diskussionsstoff bietet auch die Entwicklung im Werkstattbereich. Betrogen die Ausgaben der Eingliederungshilfe zur Beschäftigung in Werkstätten für behinderte

Menschen 2004 rund 3,5 Mrd Euro, so hatten sie 2000 noch bei rund 2,8 Mrd Euro gelegen. Waren in 2002 226 000 behinderte Menschen in Werkstätten, so waren es 2004 ca. 245 000. Auch dies belastet die Eingliederungshilfe. Deshalb kann es nicht verwundern, dass Träger / Länder darüber nachdenken, ob und wie diese Entwicklung zu beeinflussen ist. Dabei wird die Auffassung vertreten, dass der "Fehlbelegung " von Werkstätten (durch Personen, die letztlich zur Teilhabe am Arbeitsleben nicht darauf angewiesen sind,) entgegengewirkt werden muss. Restriktivere Aufnahmevoraussetzungen, wie sie von manchen angedacht werden, setzen allerdings auch das Vorhandensein von Alternativen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder bei Integrationsprojekten voraus.

Dass das Verhältnis von **Pflege und Eingliederungshilfe der Erörterung bedarf**, brauche ich hier nicht zu betonen.

Neben Hartz IV, den anstehenden Diskussionen bei GKV und Pflege, der Regelsatzbemessung wird auch die Eingliederungshilfe ein wichtiges Thema in dieser Legislaturperiode sein. In einer Länderarbeitsgruppe der KOLS mit Bundesbeteiligung wird das Thema derzeit ausführlich unter allen Aspekten diskutiert. Ich hoffe, dass Vorschläge erfolgen, die eine gute, gemeinsame Grundlage für die Fortentwicklung der Eingliederungshilfe bilden können.