

## **Manuskript für „Der Landkreistag“, vorgesehen für die Ausgabe März 2011**

Perspektiven der  
Eingliederungshilfe für ältere Menschen mit Behinderungen

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

Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen hat in den vergangenen Jahren eine rasante Entwicklung hinter sich. Sie steht in den nächsten beiden Jahren vor noch größeren Herausforderungen. Nicht nur die stark steigende Zahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf wird für eine wachsende Nachfrage sorgen. Auch im dritten Lebensabschnitt werden wesentlich mehr Menschen auf Eingliederungshilfe angewiesen sein. Erfahrungen, welche Hilfen für Personen mit Behinderungen in diesem Alter erforderlich sind, liegen heute kaum vor.

Die Forderung nach einer verbesserten Teilhabe, der demographisch bedingte Zuwachs an Leistungsberechtigten und die erforderliche Finanzierung stellen die Träger der Sozialhilfe vor große Herausforderungen. Die Folgen der Entwicklung sind so groß, dass der Bundesgesetzgeber gefordert ist.

### **Teilhabe für ältere Menschen mit Behinderung verwirklichen - Herausforderung für die soziale Kommune**

Eingliederungshilfe wird geleistet an Menschen mit wesentlichen Behinderungen. Sind diese Menschen „im Rentenalter“ ändert sich daran nichts. Diese an sich sehr einfache Feststellung muss man sich zunächst vergegenwärtigen, wenn man über die Leistungen für diesen Personenkreis nachdenkt.

Viele dieser Menschen waren ihr Leben lang nicht nur vorübergehend wesentlich in ihrer Fähigkeit eingeschränkt, an der Gesellschaft teilzuhaben. Sehr häufig waren 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 war ohne Hilfe nicht möglich oder zumindest schwierig. Die Menschen waren in der Regel dauerhaft erwerbsunfähig.

Wer heute 65 Jahre alt wird, ist nach dem Krieg geboren und war Anfang der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts im Erwachsenenalter. Vor rund 40 Jahren entstanden viele der besonderen Angebote für diesen Personenkreis. Die allgemeine Schulpflicht auch für Kinder mit Behinderung wurde eingeführt. Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) wurden gegründet, Wohnstätten gebaut. Wer aber glaubt, dass die Menschen mit wesentlichen Behinderungen alle im Heim leben, der irrt. Zwar

---

<sup>1</sup> Der LWL ist der Kommunalverband der 18 Kreise und 9 kreisfreien Städte in Westfalen-Lippe. Die Einwohnerzahl beträgt 8.296.481 Millionen am 30.9.2010.

wirkt sich der gesellschaftliche Wandel, die Flexibilisierung und Individualisierung von Lebenswelten, auch hier aus. Dennoch bekommen in Westfalen-Lippe fast 50% der Menschen, die in einer WfbM arbeiten, keine Wohnhilfe. Vielfach dürften Eltern die Betreuung übernehmen.

Aus diesen wenigen Fakten ergibt sich das Wesentliche für den Hilfebedarf. Betreut werden müssen Menschen, die in ihrem ersten Lebensabschnitt nicht die Förderung bekamen, die heute möglich ist. Menschen, denen die Erfahrungen einer „normalen“ Erwerbsbiographie im zweiten Lebensabschnitt fehlen. Menschen, die im 3. Lebensabschnitt wie andere auch nicht mehr auf die Hilfe ihrer Eltern zählen können, die aber in ihrem Leben häufig anders als andere keine vergleichbar verlässlichen Beziehungen aufbauen konnten.

Und, bei diesem Hilfebedarf geht es nicht um „klassische“ Pflege. Nicht jeder Mensch wird im Alter pflegebedürftig, auch nicht jeder Mensch mit Behinderungen. Es geht also um eine besondere Art von Hilfe.

Ohne jeden Zweifel haben diese Menschen erst recht im Alter 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 90er 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 Gesellschaft sein sollen.

Diese Entwicklung fand Ausdruck in einer Reihe von normativen Fixierungen. 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.<sup>2</sup> Leitbild ist eine inklusive Gesellschaft, in der auch alle Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen selbstbestimmt leben können.

Auch das Thema „Alter“ hat die Konvention gesehen. So formuliert bereits die Präambel<sup>3</sup>, dass die Vertragsstaaten besorgt sind über die schwierigen Bedingungen, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen, die mehrfachen oder verschärften Formen der Diskriminierung aufgrund des Alters ausgesetzt sind. Daher verpflichtet sich die Bundesrepublik, geeignete Formen „von das Alter berücksichtigender Hilfe zu gewährleisten“<sup>4</sup>.

Dies ist nicht nur internationale staatliche Verpflichtung und - da Gesetz – die Verwaltung verpflichtender Programmsatz. Dies ist auch 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. Was dies aber genau für Menschen mit Behinderung im Alter heißt, das ist die Frage, die für unser Gemeinwesen noch beantwortet werden muss.

---

<sup>2</sup> Auch die EU als Ganzes hat die Konvention und damit erstmalig in ihrer Geschichte einen Menschenrechtsvertrag ratifiziert.

<sup>3</sup> Unter p); vgl. auch Artikel 8 Abs. 1 b) der Konvention.

<sup>4</sup> Artikel 16 Abs. 2 der Konvention

## **Demographie - die Entwicklung ist anders**

Erst jüngst war zu lesen, dass die Zahl der schwerbehinderten Menschen zurückgeht. Zu beachten ist aber, dass diese Personengruppe nicht identisch mit der Gruppe der wesentlich behinderten Menschen ist. 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 diesen kleineren Personenkreis geleistet. Für ihn aber gilt, dass die demographische Entwicklung anders ist als diejenige der Gesamtbevölkerung. Hierfür gibt es zwei Faktoren.

Erstens: Immer mehr Kinder mit schweren und schwersten Behinderungen werden geboren. Überlagert von dem Eindruck, die pränatale Medizin führe zu einem Aussterben der Behinderten<sup>5</sup> nimmt die Zahl der frühgeborenen Kinder zu. Das durchschnittliche Geburtsgewicht sinkt. Viele dieser Kinder leben mit schweren oder schwersten Behinderungen.

Zweitens: 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. Gleichzeitig hat sich die medizinische und soziale Versorgung der Menschen in Deutschland auf ein bislang unbekannt hohes Niveau entwickelt.

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. Mit der Entwicklung bei diesem Personenkreis hat sich eine vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Untersuchung der Katholischen Hochschule Nordrhein-Westfalen beschäftigt. Im ersten Schritt ist aufgrund der Basisdaten des LWL erstmalig eine umfangreiche Vorausschätzung der Altersentwicklung von Erwachsenen mit geistiger Behinderung in Westfalen-Lippe vorgenommen worden.<sup>6</sup>

Demnach leben heute in Westfalen Lippe nach Altersgruppen aufgeschlüsselt folgende Personenzahlen der Menschen mit geistigen Behinderungen:

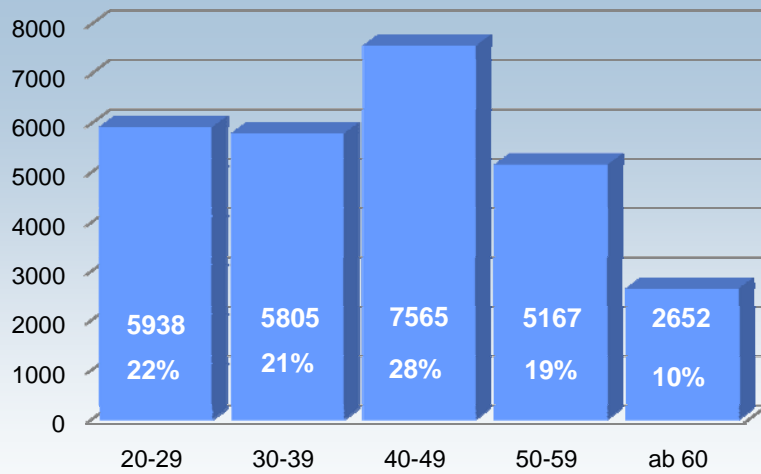
---

<sup>5</sup> vgl. nur SZ-Magazin vom 03.11.2006 „Vom Aussterben bedroht, immer mehr Eltern entscheiden sich nach der Voruntersuchung gegen ein behindertes Kind“

<sup>6</sup> Friedrich Dieckmann et al. „Lebensqualität inklusiv(e): Innovative Konzepte unterstützen Wohnens älter werdender Menschen mit Behinderung“ (LEQUI), Erster Zwischenbericht;  
<http://www.lwl.org/LWL/Soziales/Sozialhilfe/start/broschueren/>

-Grafik 1-

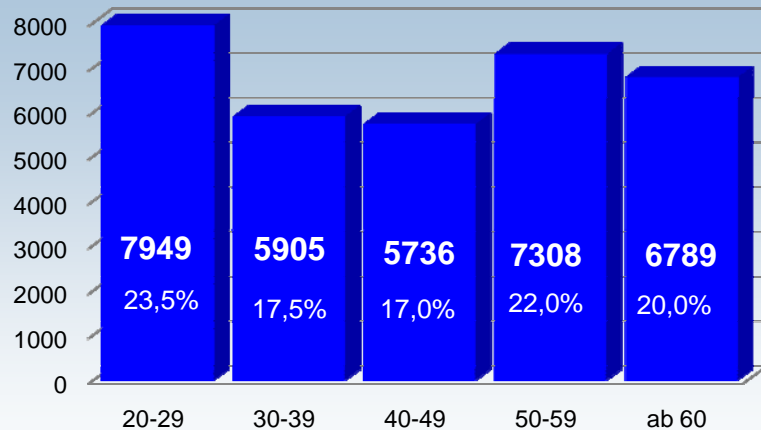
**2010: Personen mit geistiger Behinderung in Westfalen-Lippe nach Altersgruppen**



Nur 10 Jahre später, im Jahr 2020 stellt sich demnach die Altersverteilung wie folgt dar:

-Grafik 2-

**2020: Personen mit geistiger Behinderung in Westfalen-Lippe nach Altersgruppen**



Die Gesamtzahl steigt nach dieser Prognose von 27127 auf 33696 Personen<sup>7</sup> also um knapp 20 %. Im gleichen Zeitraum geht in der Bundesrepublik die Bevölkerungszahl um knapp 4 % zurück.<sup>8</sup> Der Anteil der geistig behinderten Erwachsenen an der Gesamtbevölkerung in Westfalen-Lippe wächst von 0,32% in 2010 auf 0,47% in 2020.

Noch wesentlich deutlicher ist diese Entwicklung bei den Menschen über 60 Jahren. Die Gesamtbevölkerung nimmt in diesem Alterssegment um knapp 15% zu.<sup>9</sup> Der prognostizierte Zuwachs bei den geistig behinderten Menschen liegt über 60%. Innerhalb des Zeitraums von nur 10 Jahren eine kaum vorstellbare Entwicklung.

Und doch ist dies nur eine Normalisierung. Im Jahre 2020 liegt der Anteil der über 60jährigen bei den geistig behinderten Menschen bei 20%. Erst im Jahre 2030 soll er auf 31% angewachsen sein.<sup>10</sup> Dann liegt er in der Gesamtbevölkerung bei 37,7%. Der Wert von 31% wird hier schon im Jahr 2020 erreicht.<sup>11</sup>

Dies sagt noch nichts über die notwendigen Hilfen<sup>12</sup> und deren Kosten im Detail aus. Eines aber ist sicher. Der Finanzierungsbedarf wird erheblich steigen. 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 diese Kennzahl ist wegen der perspektivisch steigenden Löhne ein Sprengsatz für jeden Haushalt. Es liegt zudem auf der Hand, dass stark steigenden Fallzahlen erst recht zu einer extrem schwierigen Finanzierungssituation führen. Diese ist für die zuständigen Leistungsträger 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.

## **Leistungsfähigkeit – Der Handlungsbedarf für den Gesetzgeber**

Nach Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes umfasst die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Aufgrund der dargelegten Faktenlage ändern sich diese Grundlagen erheblich. Das Maß dieser Veränderung ist so groß, dass der Bundesgesetzgeber gefordert ist.

Dass es einen Handlungsbedarf gibt, ergeben auch folgende Daten: 1991 waren 540.000 Menschen in der Bundesrepublik auf Hilfe zur Pflege angewiesen. Die Kos-

---

<sup>7</sup> Ebd. S. 29 und 41

<sup>8</sup> Destatis, Bevölkerungsprognose, Entwicklung der Bevölkerung Deutschlands bis 2060, vgl. DLT-Online-Datenbank "Rundschreiben 2011" RS 010 vom 07.01.2011

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> Friedrich Dieckmann et al., a.a.O. S. 42

<sup>11</sup> Destatis, ebd

<sup>12</sup> Zur Verteilung auf ambulante teilstationäre und stationäre Hilfen vgl. ebd. S. 45 ff.; vgl auch LWL-PsychiatrieVerbund, „Menschen mit Behinderungen im Alter.

Pädagogische, soziale und pflegerische Betreuungsangebote der LWL-Wohnverbände und LWL-Pflegezentren.“

[http://www.lwl.org/LWL/Gesundheit/psychiatrieverbund/Publikationen\\_und\\_Audio/Broschueren/Weiter/](http://www.lwl.org/LWL/Gesundheit/psychiatrieverbund/Publikationen_und_Audio/Broschueren/Weiter/)

ten hierfür beliefen sich auf 6,5 Milliarden Euro. Der Bundesgesetzgeber beschloss die Pflegeversicherung. 2007 waren 530.000 Menschen auf Eingliederungshilfe angewiesen. Die Kosten hierfür beliefen sich auf 12 Milliarden Euro. Der Bund aber lehnt es kategorisch ab, zu handeln.

Zwei wesentliche Entscheidungen des Bundesgesetzgebers sind unausweichlich:

Erstens: Den Menschen mit Behinderungen muss ein Teilhabegeld, heute würde man wohl Inklusionsgeld sagen, gewährt werden. 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 auf ein gemeinsames Konzept verständigt. In der Gemeindefinanzkommission haben Länder und Kommunen die Realisierung gefordert. Noch weigert sich der Bund, den Gedanken aufzugreifen. Dies ist vor allem deshalb bedauerlich, weil ähnlich wie beim Pflegegeld der Pflegeversicherung die öffentlichen Kassen - geschätzt um einen dreistelligen Millionenbetrag - entlastet würden.

Zweitens: Mit Artikel 28 der UN-Konvention hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, geeignete Schritte einschließlich der Maßnahmen zu unternehmen, um Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen und Programmen der Altersversorgung zu sichern. Demgegenüber gilt in Deutschland immer noch der § 43a SGB XI. Nach dieser Vorschrift übernimmt die Pflegekasse die Kosten für Pflegebedürftige in einer vollstationären Einrichtung der Hilfe für behinderte Menschen aber nur teilweise. Die Aufwendungen der Pflegekasse dürfen im Einzelfall je Kalendermonat 256 Euro nicht überschreiten. Ein pflegebedürftiger Mensch in einer Pflegeeinrichtung in der Pflegestufe III erhält stattdessen 1.510 Euro. Bei gleicher Pflegedürftigkeit ein erheblicher Unterschied. Für die Menschen im dritten Lebensabschnitt muss diese Ungleichbehandlung beseitigt werden, wenn es einen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen der Altersversorgung geben soll. Für alle jüngeren Menschen gilt dies zudem. Denn auch sie sollten nicht anders behandelt werden wie ihre nicht behinderten Altersgenossen.

Zusammen gefasst: Der Vorschlag Teilhabegeld würde dafür sorgen, dass weniger Menschen auf Sozialhilfe direkt angewiesen sind und damit selbständiger und unabhängiger werden. Seine Realisierung bringt aber auch eine finanzwirtschaftliche Entlastung für die öffentlichen Haushalte. Die Streichung des § 43a SGB XI ist das Gebot der Stunde und muss spätestens mit der angekündigten Reform der Pflegeversicherung umgesetzt werden.