



Inklusion vor und nach einer Reform der Eingliederungshilfe

Von Matthias Münning, Landesrat,
Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Inklusion ist das aktuelle Schlagwort in der Politik für Menschen mit Behinderungen. Was bedeutet der Begriff, wie ist der Stand in NRW, und welche Perspektiven bietet die Reform der Eingliederungshilfe?

Inklusion – was ist das?

Politik für Menschen mit Behinderungen steht in NRW nicht im Fokus von parteipolitischen Auseinandersetzungen. NRW ist stolz darauf, in diesem Politikfeld führend zu sein. Dies galt auch schon, bevor die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Kraft getreten ist. Und obwohl die Konvention nach Auffassung aller einen Paradigmenwechsel eingeleitet hat, betonen alle politischen Kräfte den grundsätzlichen Konsens und die führende Rolle von NRW. Der Begriff, der den Paradigmenwechsel kennzeichnet, ist der Begriff Inklusion. Die politische Debatte zeigt an vielen Stellen, dass dieser Begriff über eine gewisse Unschärfe verfügt. Dennoch kann er anhand der Vorschriften der UN-Konvention hinreichend genau bestimmt werden.

Inklusion – der Sachstand in NRW

Der folgende Beitrag wird sich einmal nicht mit dem Thema Inklusion in der Schule beschäftigen. Auch wenn alle am liebsten über dieses Thema reden, gibt es eine große Zahl von Handlungsfeldern, in denen die Ziele der UN-Konvention noch nicht erreicht sind – und die auch der Betrachtung lohnen. Insbesondere gilt dies für die Eingliederungshilfe. Ein Handlungsfeld, in dem die kommunale Familie – Kreise, Städte und Landschaftsverbände – viele Gestaltungsmöglichkeiten hat.

.... bei Kindern mit Behinderung

„Auf den Anfang kommt es an“. Artikel 7 der UN-Konvention fordert, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen können. Die frühe Förderung von Kindern mit Behinderung ist eine der wesentlichen Aufgaben der kommunalen Familie in NRW. Die Ausgaben in diesem Bereich steigen stark an. Er gibt also immer mehr frühe Hilfen. Zudem erfordert Inklusion auch den gleichberechtigten Zugang von Kindern mit und ohne Behinderung zu Kindertageseinrichtungen. Die Zahl

der Kinder, die in Tageseinrichtungen gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung gefördert werden, ist in NRW besonders hoch. Das dürfte kein anderes Flächenland der Bundesrepublik erreichen. Bei den unter dreijährigen Kindern aber besteht noch großer Handlungsbedarf. Für diese Zielgruppe wird aktuell die Infrastruktur ausgebaut. Es kommt darauf an, von vornherein inklusive Angebote zu schaffen.

.... beim Arbeiten von Menschen mit Behinderung

Nach Artikel 27 der UN-Konvention erkennt Deutschland das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit und insbesondere die Möglichkeit an, in einem offenen, integrativen und zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld den Lebensunterhalt zu verdienen. Tatsächlich ist aber die Arbeitslosigkeit bei Menschen mit Schwerbehinderung besonders hoch. Dies gilt in NRW wie im übrigen Bundesgebiet. Menschen mit wesentlichen Behinderungen gelingt es in der Regel nicht, den Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Für sie gibt es allerdings das Angebot der Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM). Dieses Angebot sichert ihnen Beschäftigung. So ist gewährleistet, dass sie nicht ausgeschlossen sind von einer Teilhabe am Arbeitsleben. Der Maßstab der UN Konvention ist damit aber allenfalls teilweise erfüllt. Längst ist nachgewiesen, dass viele der Menschen, die eine Werkstatt besuchen, auch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten können. Hierzu bedürfen sie aber der Unterstützung. Die UN-Konvention verlangt, diesen Weg zu gehen.

In NRW ist es so, dass im Bundesvergleich sehr viele Menschen in einer WfbM unterstützt werden. Dies liegt vor allem daran, dass NRW als einziges Bundesland auch schwerstbehinderten Menschen diese Perspektive bietet. Es gibt aber noch eine weitere Besonderheit in NRW: Besonders vielen Menschen gelingt der Übergang aus der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Erreicht wurde dies unter anderem durch ein gemeinsames Programm des Landes und der Landschaftsverbände mit dem Titel „Integration Unternehmen“. Auch die Regionaldirektion der Bundesanstalt für Arbeit und

die Optionskommunen haben dieses Programm unterstützt. Über 1.000 Arbeitsplätze sind in den letzten drei Jahren so für Menschen mit schweren Behinderungen entstanden. Flankiert haben die Landschaftsverbände dies mit einer Reihe von weiteren Maßnahmen unter den Stichworten aktion5 und ÜbergangPlus. Ähnliche Erfolge bei den Übergängen hat nur noch das Integrationsamt des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales in Baden-Württemberg erzielt. NRW ist hier also Spitze.

.... beim Wohnen von Menschen mit Behinderung

Anders als in der Vergangenheit sollen Menschen mit wesentlicher Behinderung nicht auf Einrichtungen angewiesen sein. Vielmehr sollen auch sie nach Möglichkeit in der eigenen Häuslichkeit leben können. Bis zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts stieg die Zahl der Menschen mit Behinderung, die stationär versorgt wurden, in NRW jedes Jahr um über 1.500 Personen an. Der starke Zuwachs von stationären Wohnhilfen ist im übrigen Bundesgebiet immer noch feststellbar, in NRW aber nicht mehr. Auch hier zeigt sich: NRW ist bei der Inklusion Spitzenreiter.

Perspektiven der Reform der Eingliederungshilfe

Unter diesem Stichwort wird ein Prozess diskutiert, den die Konferenz der Arbeit und Sozialminister (ASMK) bereits vor Inkrafttreten der UN-Konvention begonnen hat. Ohne Zweifel wird er sich nunmehr an diesen messen lassen müssen. Wenn bei der Eingliederungshilfe für Kinder mit Behinderungen die Frage diskutiert wird, ob diese zukünftig allein von den Jugendämtern zu leisten ist, stellt sich für NRW die Frage, ob die bislang erreichten Erfolge so ausgebaut werden können. Beim Thema Arbeit stellt sich die Frage, ob mit der Reform die Chancen für Menschen mit wesentlicher Behinderung verbessert werden, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Sowohl unter ökonomischen wie unter fachlichen Aspekten habe ich erhebliche Zweifel, ob dies mit der Nominierung neuer Sondersysteme gelingen kann, in denen lediglich ein arbeitnehmer-

ähnliches Rechtsverhältnis begründet wird. Beim Thema Wohnen hat die Entwicklung in NRW gezeigt, dass die Trennung der Welt in stationäre und ambulante Hilfen nicht

mehr zeitgemäß ist. Es wäre daher sehr wünschenswert, wenn die Reform der Eingliederungshilfe ein besseres Modell zur Verfügung stellen würde.

EILDienst LKT NRW
Nr. 10/Okttober 2011 50.60.00



Das magische Dreieck: Gemeinsam die Eingliederungshilfe weiterentwickeln

Von Martina Hoffmann-Badache,
Sozialdezernentin, Landschaftsverband Rheinland

Grundsatz: Ambulant vor stationär

Menschen mit Behinderung sollen überall in NRW die für sie individuell erforderlichen Leistungen erhalten, um selbstverständlich und gleichberechtigt am Leben in der Gesellschaft teilhaben zu können. Dieses Ziel verwirklicht sich nicht „von selbst“, sondern verlangt intensive, gestalterische Aktivität aller Akteure. Hier wird beschrieben, wie in NRW Rahmenvereinbarungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden einerseits und zwischen diesen und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege andererseits genutzt werden, um bezogen auf Unterstützungsleistungen zum Wohnen den Grundsatz „ambulant vor stationär“ umzusetzen. Auch angesichts steigender Bedarfszahlen und damit einhergehender Kostensteigerungen. Diese Aktivitäten werden nur dann erfolgreich sein, wenn auch vorrangige Kostenträger ihre Leistungen erbringen und der Bund sich an den Kosten der Eingliederungshilfe beteiligt.

Prozess der Rahmenzielvereinbarungen

Ausgangspunkt war die durch Rechtsverordnung des Landes NRW ab 01. Juli 2003 geregelte befristete Zusammenführung der Zuständigkeit für die ambulanten und stationären Leistungen zum Wohnen für Menschen mit Behinderungen bei den Landschaftsverbänden. Diese Grundlage nutzten die Landschaftsverbände, um gezielte Steuerungsaktivitäten für die Fallbearbeitung und Angebotsentwicklung zu entfalten: Ein individuelles Hilfeplanverfahren wurde eingeführt. Durch ein Fachleistungsstundensystem wurde die individuelle Bedarfsdeckung für Leistungen zum selbständigen Wohnen ermöglicht. Regionalplanungskonferenzen führten die Erkenntnisse aus der Einzelfallarbeit zusammen und ermöglichten sozialplanerische Überlegungen im sozialen Raum. Abgesichert wurde dieser Entwicklungsprozess durch eine erste Rahmenvereinbarung

zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden, in der allgemeine Ziele formuliert wurden:

- Flächendeckender Aufbau bedarfsgerechter ambulanter Angebote
- Ausgleich der qualitativen und quantitativen Unterschiede bei den Hilfeangeboten
- Weitestgehende Integration der Menschen mit Behinderung in die Herkunftsumgebung
- Konsequente Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“
- Nachhaltige Senkung der durchschnittlichen Sozialhilfekosten für Leistungen zum Wohnen

Konkrete Umsetzungsschritte wurden skizziert und darauf hingewiesen, dass auf dieser Grundlage örtliche Zielvereinbarungen entsprechend der Situation vor Ort von den Landschaftsverbänden und den örtlichen Trägern der Sozialhilfe abgeschlossen werden sollten.

Im Jahr 2006 konnte eine erste Rahmenzielvereinbarung zwischen den Landschaftsverbänden und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege NRW abgeschlossen werden, die einen deutlichen Schwerpunkt auf der Begrenzung der stationären Betreuungsangebote hatte und Anreize enthielt, an deren Stelle vermehrt ambulante Unterstützungsleistungen anzubieten – Kurzformel: 1.000 Heimplätze weniger pro Landesteil bis Ende 2008.

Der Entwicklungsprozess wurde im Auftrag des Landes NRW durch die Universität Siegen evaluiert und insgesamt als erfolgreich bewertet auf der Ebene der Einzelfallsteuerung (Hilfeplanverfahren) sowie der flächendeckenden Bereitstellung ambulanter Unterstützungsleistungen. Zugleich wurden wesentliche Entwicklungsaufgaben benannt, die in Zukunft zu erledigen seien: Optimierungspotentiale bei der personenzentrierten Vorgehensweise konsequent nutzen, Unterschiede zwischen ambulanten und stationären Finanzierungsformen überwinden, umfassende Hilfearrangements

über Leistungsträgergrenzen hinweg ermöglichen, inklusive Lebensverhältnisse sozialräumlich befördern.

Die Landschaftsverbände haben diese Herausforderungen angenommen. Das Land entschied sich für eine Verlängerung der befristeten Zuständigkeitszusammenführung bei den Landschaftsverbänden – jetzt bis Mitte des Jahres 2013.

Erneut wurde, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung, eine Rahmenvereinbarung zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Landschaftsverbänden abgeschlossen. Die auf deren Grundlage abzuschließenden örtlichen Kooperationsvereinbarungen waren jetzt auch vom Land gefordert. Die zweite Rahmenzielvereinbarung mit der Freien Wohlfahrtspflege („Wohnen II“) für den Zeitraum 2009 bis 2011 folgte. Auch in dieser wurden inhaltliche Entwicklungsziele nunmehr wesentlich deutlicher beschrieben als in der Vorgängervereinbarung.

Nicht alle Ziele konnten erreicht werden – aber weit über NRW hinaus werden der Abschluss der Vereinbarungen an sich und die vereinbarten Inhalte mit Respekt und Anerkennung kommentiert.

Das „magische Dreieck“

Dieser Begriff aus der Fußballsprache beschrieb vor einigen Jahren das besonders kreative und torgefährliche Zusammenspiel dreier Akteure; hier wird er aufgegriffen, um deutlich zu machen, dass die bisherigen – und vor allem die künftigen – Aktivitäten dann eine besondere Erfolgchance im Sinne der Menschen mit Behinderung bieten, wenn sie koordiniert aufeinander bezogen und im besten Falle zu einer Entwicklungspartnerschaft zusammengeführt werden. Grundlage dafür sind die jeweiligen Zuständigkeiten und die gemeinsame Gestaltungsverantwortung einerseits, die gestiegene Herausforderung durch wachsende Fallzahlen sowie dramatisch zugespitzte finanzielle Probleme der öffentlichen Haushalte andererseits. Es ist absehbar, dass selbst radikale Sparbemühungen im kom-