

Uwe Becker

Inklusion und Reform der Eingliederungshilfe: Forderungen der Leistungserbringer



Erschienen in

**ARCHIV für Wissenschaft
und Praxis der sozialen Arbeit**
Heft 3/2014

Vierteljahresschrift zur Förderung von
Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe

Herausgegeben von
Prof. Dr. Peter Buttner

Deutscher Verein für öffentliche
und private Fürsorge e. V.
Michaelkirchstraße 17/18
10179 Berlin-Mitte
Tel. 030 629 80-0
Fax 030 629 80-150
www.deutscher-verein.de

Inklusion und Reform der Eingliederungshilfe: Forderungen der Leistungserbringer¹

Nach einigen Vorbemerkungen zur aktuellen Diskussion um die Umsetzung der Inklusion nach Maßgabe der UN-Behindertenrechtskonvention stellt dieser Beitrag wesentliche Forderungen an die Reform der Eingliederungshilfe aus Sicht der Leistungserbringer vor.

Der Begriff der Inklusion ist weder zum sprachlichen Allgemeingut geworden, noch ist seine Bedeutung Inhalt der Allgemeinbildung. Insofern könnte man meinen, dass die Hauptaufgabe einer Inklusionsstrategie darin bestünde, für Begriff und Inhalt der Inklusion aufklärend zu werben bei gleichzeitiger Verfolgung politischer Umsetzungsstrategien. Auffällig ist jedenfalls, dass sich viele, die sich der Mühe um Inklusion verschrieben haben, ob aus dem universitären, politischen, pädagogischen oder zivilgesellschaftlichen Handlungsfeld, einvernehmlich unter der normativen Sogkraft des Begriffs „Inklusion“ verbunden wissen:

„Trotz seines beinahe inflationären Gebrauchs ist die inhaltliche Bedeutung von Inklusion jedoch kaum eindeutig zu fassen, und es lässt sich vermuten, dass gerade die Unschärfe zu politischen Vereinnahmungen des Inklusionsbegriffs verleitet“ (Wansing 2013, 16).

Angesichts der ansonsten pluralen Meinungsvielfalt in dieser Republik kann unterstellt werden, dass die mangelnde inhaltliche Schärfung dessen, was Inklusion konkret bedeutet, also ihr fast schon metaphorischer Abstraktionsgrad, die Ursache für diese vorläufige Einigkeit darstellt. In Anlehnung an Nicolai Hartmann, der einst vor der Gefahr der „Tyrannei der Werte“ warnte, geht es mit dem Begriff „Inklusion“ eher um die „Litanei“ eines Wertes. Man hat sich auf die moralisch verpflichtende Dimension dieses Wertes zwar weitgehend verständigt, aber der Streit über dessen Umsetzungspraxis, Ressourcenbindung und finanziellen Aufwendungen ist bislang nur im Bereich der Schulpolitik aufgeflackert und wird sicher noch vertieft zu führen sein.

Das belegt möglicherweise schon die dynamische Genese der Diskussion über die Inklusion, die mindestens zwei Aspekten geschuldet ist: Die Diskussion über die Reform der Eingliederungshilfe gründet inhaltlich und normativ in der Auseinandersetzung über die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Hier gilt maßgeblich die Vorgabe aus Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 1, nämlich dem Zweck der UN-

¹ Der Artikel ist die leicht geänderte Fassung eines Vortrags auf dem 12. Kölner Sozialrechtstag „Neuordnung der Leistungen für Menschen mit Behinderung“ vom 20. März 2014.

BRK zu folgen, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderung zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten“ (Artikel 1), wie auch dem Grundsatz, „die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft“ zu ermöglichen und „Chancengleichheit“ herzustellen (Artikel 3). Die diesbezügliche Reformdebatte hat aber darüber hinaus durch den Fiskalpakt und die daraus resultierende Schuldenbremse eine finanztechnische Schubkraft bekommen. Die im Zuge des Fiskalpakts rigide auferlegte Schuldenbremse für die Länderhaushalte, bis zum Jahr 2020 keinerlei Neuverschuldung mehr einzugehen, in Verbindung mit der Gesamthöhe der überwiegend mit Kassenkrediten belasteten kommunalen Verschuldung von über 300 Mrd. € macht die diesbezügliche Dramatik der öffentlichen Schuldensituation deutlich (vgl. Kommunalen Finanzreport 2013).

Beide Aspekte, der finanztechnische und der menschenrechtliche, stehen keineswegs in harmonischer Beziehung, sondern laufen in der Diskussion über die Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes mit unterschiedlicher Interessenlage teilweise auf Kollisionskurs. Das Spannungsverhältnis ist offensichtlich: Einerseits sollen Einsparungen für die öffentliche Hand generiert werden. Andererseits aber gilt es, die bestehenden Leistungsansprüche umfassend zu erfüllen und im Einzelfall orientiert an der UN-BRK neu zu justieren, um den Inklusionsgedanken umfänglich in die Realität umzusetzen. Die Leistungserbringer vertreten einvernehmlich die Position, dass Inklusion ein in jeder Hinsicht aufwendiges Gesellschaftsprojekt ist, das letztlich bedeutet, das Ganze neu zu denken (vgl. Becker 2013).



Prof. Dr. Uwe Becker
ist Sprecher des Vorstandes
Diakonie Rheinland-Westfal-
len-Lippe e.V. E-Mail:
u.becker@diakonie-rlw.de

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau beziffert den Substanzverzehr der öffentlichen Güter und Infrastruktur allein auf 100 Mrd. €, der jährlich um mindestens 7 Mrd. € anwächst.² Das ist nur ein Indiz für eine eher grundsätzliche Anfrage: Wenn die UN-BRK mit gutem Recht die volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen mit Behinderung einfordert, dann muss doch gefragt werden, welchen Charme die damit gesetzte Einladung der „Mehrheitsgesellschaft“ in die „Inklusionsräume“ dieser Republik hat. Sind denn diese Räume in jeder Hinsicht so gastlich und gut ausgestattet, dass ein Verweilen in ihnen in jeder Hinsicht ein Gewinn an Lebensqualität bedeutet? Anders gefragt: Wo befinden sich in diesen Räumen längst Hintertüren, durch die jene entweichen mussten, denen die Aufenthaltslizenz entzogen wurde? Man könnte dies jetzt durchdeklinieren für die „Räume“ der Bildung oder des Arbeitsmarkts (vgl. Oelkers 2013; Quenzel/Hurrelmann 2010; Knuth/Kaps 2014), und dann wird man vielleicht doch weiterfragen müssen, ob die Aufrechterhaltung mancher „Schonräume“ wenigstens als „Angebot“ nicht doch

² Vgl. „Investitionsstau von 100 Milliarden Euro“, Spiegel Online, 4. Januar 2013; „Autobahn, Brücken, Bahn-
gleise. Deutschland kaputt“, Süddeutsche Zeitung, 28. Juli 2013.

redlicherweise Bestandteil des Wunsch- und Wahlrechts von Menschen mit Behinderung sein sollte:

„Inklusion eröffnet unter realen Bedingungen eben nicht nur Spielräume der (wünschenswerten) Teilhabe an der (guten) Gesellschaft, sondern Einbeziehung in die Gesellschaft bedeutet auch Konfrontation mit ausgrenzenden Normalitätsimperativen, denen man sich kaum entziehen kann. Personen ‚auf der gleichen Basis mit anderen‘ (Artikel 27 UN-BRK) in den Arbeitsmarkt oder in das Bildungssystem einzubeziehen (= Inklusion) bedeutet, sie den gleichen Erwartungen, Anforderungen und Selektionskriterien auszusetzen, die in ungleichen Ressourcenlagen bzw. in einem ‚askriptiv verfassten Sozialbereich‘ ... zu höchst ungleichen Teilhabeergebnissen führen, die sich im Lebenslauf zu stabilen ‚Exklusionskarrieren‘ verfestigen können“ (Wansing 2013, 23 f.).

Jedenfalls steht das auch in der UN-BRK verankerte Selbstbestimmungsrecht von Menschen mit Behinderung im Widerspruch zu der teilweise bevormundenden Art und Weise, für Menschen mit Behinderung bezüglich ihrer Bildungswege oder Arbeitsmarktintegration entscheiden zu wollen. Inklusion heißt jedenfalls nicht, Menschen mit Behinderung in das Bestehende einzubeziehen, sondern es heißt, das Bestehende so zu ändern, dass Inklusion gewährleistet wird.

Forderungen der Leistungserbringer

Diese Vorbemerkungen sollten den Rahmen und das grundsätzliche Bezugssystem für die Forderungen der Leistungserbringer hergeben. Einige maßgebliche Forderungen werden im Folgenden kurz benannt:³

- (1) Die sozialrechtlich grundlegende Forderung bezieht sich auf die Herauslösung der Eingliederungshilfe aus dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII) und damit aus dem Denken in Kategorien des Fürsorge- und des Bedürftigkeitsprinzips. Dies entspricht übrigens dem Gedanken der UN-BRK, die Dimensionen der Behinderung auch als eine soziale Problematik zu betrachten, sofern Menschen durch Defizite der öffentlichen Infrastruktur sowie durch Mobilitäts- und Zugänglichkeitshindernisse an der gesellschaftlichen Teilhabe gehindert werden (UN-BRK Präambel, Buchstabe e). Im SGB XII ist hingegen der Blick sehr stark auf die alleinige Verantwortung der Sozialhilfebeziehenden fokussiert, denen zudem die Aufgabe obliegt, „mit allen Kräften darauf hinzuarbeiten“, unabhängig von der Leistung zu leben (§ 1 SGB XII).

³ Vgl. Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung: Grundzüge eines Bundesleistungsgesetzes für Menschen mit Behinderung, Berlin, 24. April 2013; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Eckpunkte zu einem Bundesleistungsgesetz zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, Berlin, 10. Dezember 2013; Diakonie Deutschland – evangelischer Bundesverband: Erwartungen der Diakonie an ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen, Berlin, 8. November 2013.

- (2) Ein Leben mit Behinderung erfährt in unserer Gesellschaft eine Reihe von materiellen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Nachteilen. Die Leistungen der Eingliederungshilfe dienen diesem Nachteilsausgleich. Diese sind daher zu trennen von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen eines Menschen mit Behinderung und seiner Familie. Die Einkommenstatbestände sind insofern unabhängig von der Eingliederungshilfe zu betrachten und – anders als dies gegenwärtig in §§ 82 ff. SGB XII geregelt ist – zumindest weitgehend nicht anzurechnen. Folglich ist auch die im SGB XII am Bedürftigkeitsprinzip orientierte Nachrangigkeit der Leistung (§ 2) für die Eingliederungshilfe auf den Prüfstand zu stellen.
- (3) Das in Artikel 19 der UN-BRK genannte Recht auf Selbstbestimmung verlangt ausdrücklich, dass Menschen mit Behinderung nicht nur ihren Aufenthaltsort frei wählen können, sondern auch „nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben“. Peter Masuch hat mehrfach auf die rechtssystematische Problematik hingewiesen, die grundsätzlich darin besteht, dass die UN-BRK keine Verpflichtung zur Anordnung unmittelbarer innerstaatlicher Geltung enthält. Er hat auch darauf hingewiesen, dass trotz des Tatbestandes, dass der deutsche Gesetzgeber die UN-BRK in innerstaatliches deutsches Recht im Sinne eines Bundesgesetzes transformiert hat, noch nicht die Frage beantwortet ist, ob jede Norm der UN-BRK auch vor innerstaatlichen Gerichten ein einklagbares Recht verleiht. Das gilt besonders dann, wenn diese Norm nicht ausreichend bestimmt ist (vgl. Masuch 2012, 3). Mit Blick auf den Artikel 19 der UN-BRK vermerkt er hingegen unmissverständlich, dass dieser nicht nur in Kollision zum Mehrkostenvorbehalt nach § 13 SGB XII steht, sondern die Regelung des Artikel 19 UN-BRK „dem betroffenen behinderten Menschen ein unmittelbar anwendbares, subjektiv-öffentliches Recht“ verschafft, „auf das er sich berufen kann. Denn dieses Recht ist hinreichend bestimmt und bedarf keiner zusätzlichen legislativen Umsetzung mehr“ (ebd., 4).
- (4) Die Eingliederungshilfe muss zu einem personenzentrierten Unterstützungssystem transformiert werden, das die Wunsch- und Wahlfreiheit der betroffenen Menschen mit Behinderung höchstrangig gewährleistet. Das heißt, dass jede Hilfeplanung den Selbstbestimmungs- und Partizipationsrechten von Menschen mit Behinderung zu genügen hat. Dies betrifft die Abstimmung bei der Bedarfsermittlung mit der betroffenen Person, die Gewährleistung und Finanzierung einer persönlichen Assistenz und Rechtsberatung, wenn diese im Rahmen des Prozesses der Bedarfsermittlung gewünscht wird. Schließlich betrifft das mit Blick auf die sozialen Barrieren auch die Förderung eines barrierefreien Gemeinwesens, um die Teilhabe zu stärken. Ein einseitiges, vom überörtlichen Sozialhilfeträger festgelegtes Hilfeplanverfahren widerspricht dem Selbstbestimmungs- und Partizipationsrecht der Menschen mit Behinderung.
- (5) Was nun die Teilhabeleistung selbst anbetrifft, so gilt die generelle Forderung, den Leistungskatalog offen und damit, auf den individuellen Bedarf ausgerichtet, mög-

lichst flexibel zu halten. Diese Flexibilität bezieht sich auch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Es sollen Alternativen zur Beschäftigung in Werkstätten für behinderte Menschen geschaffen und das Rückkehrrecht rechtssicher gestaltet werden. Konsequenterweise bringt der personenzentrierte Ansatz auch in weiten Kreisen der Leistungserbringer große Skepsis gegenüber einer generellen Pauschalierung der Leistungen mit sich. Ebenso wird Zurückhaltung geübt, sich schon jetzt im Rahmen der Diskussion über die Einführung eines Bundesteilhabegeldes zu positionieren, solange nicht geklärt ist, welche Funktion dieses haben soll. Eine Anrechnung des Teilhabegeldes auf Eingliederungshilfeleistungen wird weitgehend abgelehnt.

- (6) Es soll noch mit Blick auf den Verein Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe erwähnt werden, dass er sich ausdrücklich für die Beibehaltung der Entscheidungskompetenz für die Ausgestaltung der Eingliederungshilfe auf Länderebene ausspricht, denn die Kooperation mit den Landschaftsverbänden und den Leistungsanbietern hat sich in den vergangenen Jahren im Sinne der Menschen mit Behinderung positiv entwickelt. Das kooperative Verfahren auf Augenhöhe zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer nach §§ 75 ff. SGB XII muss weiterhin Bestand haben.

Schlussbemerkung

Wenn man meint, mit Inklusion einen gesellschaftlichen Umbruchprozess gestalten zu können, bei dem aber die Eckpfeiler der Gesellschaft keinen Millimeter weichen, ist die Bruchlandung dieses utopischen Projekts prognostizierbar. Dann landet dieses Projekt perspektivisch im inklusionpolitischen Nirwana. Inklusion ist eine Bewährungsprobe für die nicht behinderte „Mehrheitsgesellschaft“, sich selbst kritisch und lernfähig zu hinterfragen bezüglich der inneren Logik des Systems und der Sinnhaftigkeit der Lebensführung ihrer Subjekte.

Es könnte ja auch sein, dass die Inklusion von Menschen mit Behinderung nicht einfach von *der* Gesellschaft in *die* Gesellschaft vollzogen wird, sondern dass sich auch etwas *mit* der Gesellschaft vollzieht, wenn Inklusion etwas ist, was Menschen mit Behinderung *an* der Gesellschaft praktizieren. Insofern birgt Inklusion etwas Verwegenes, sie hat ein geradezu revolutionierendes Potenzial.

Literatur

- Becker, Uwe (2013): Behindert oder fördert Inklusion? Eine Kritik an Irrwegen der Inklusionsdebatte, Diakonische Zwischenrufe 03 der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe, Düsseldorf, www.diakonie-rwl.de/zwischenrufe.
- Knuth, Matthias/Kaps, Petra (2014): Arbeitsmarkt und „Beschäftigungswunder“ in Deutschland, in: Arbeitsmarkt und soziale Sicherung: Zeit für eine neue Agenda, WSI Mitteilungen 3, S.173–181.
- Kommunaler Finanzreport (2013). Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Bertelsmann Stiftung.
- Masuch, Peter (2012): Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden! In: Deutsche Vereinigung für Rehabilitation, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Forum D, Diskussionsbeitrag Nr. 5.
- Oelkers, Jürgen (2013): Inklusion im selektiven Schulsystem, in: Inklusion in der Diskussion, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit Nr. 3, S. 38–48.
- Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.) (2010): Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten, Wiesbaden.
- Wansing, Gudrun (2013): Der Inklusionsbegriff zwischen normativer Programmatik und kritischer Perspektive, in: Inklusion in der Diskussion, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit Nr. 3, S. 16–27.