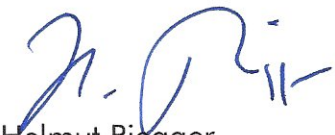


Datum: 19.09.2016

Tagesordnungspunkt: 4	Vorlage Nr. BSA X/48
Thema: Entwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen auf Bundes-, Landes- und Kreisebene	
<u>Verfasser:</u> Dezernat: 4 Abteilung: 46 Name: Horst Lipinski Susanne Kerpe	 Helmut Riegger Landrat
Vorberatung am:	Entscheidung am: 19.09.16

Anlage: Schreiben der kommunalen Landesverbände an Sozialminister Manfred Lucha, MDL vom 30.05.2016

Antrag:

Der Bildungs- und Sozialausschuss nimmt den Bericht der Kreisverwaltung zur Entwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen auf Bundes-, Landes- und Kreisebene zur Kenntnis.

Begründung zur Vorlage BSA X/48

1. Anlass

Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (THH 4, Produkt 1.31.10.02) ist der wichtigste Teil der Sozialhilfe und hat im laufenden Haushalt einen Anteil von mehr als 50 % an der Grundversorgung und den Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch (SGB XII). Auf der Grundlage der Eckpunkte der Hilfen für Menschen mit Behinderungen berichtet die Kreisverwaltung regelmäßig über die laufenden Entwicklungen im Bildungs- und Sozialausschuss, vorrangig mit Bezug zu den Leistungsausgaben und den Fallzahlen in den verschiedenen Leistungsbereichen (vgl. BSA X/30 vom 21.09.2015).

Parallel zu den stetig steigenden Ausgaben befindet sich der Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in einer Umbruchphase, die über einen noch nicht absehbaren Zeitraum einen grundlegenden Systemwandel nach sich ziehen wird. Mit dieser Vorlage soll dieser Veränderungsprozesses kurz erläutert werden.

2. Sachverhalt

2.1 Entwicklungen auf Bundesebene

Die im Dezember 2006 verabschiedete UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen beschreibt als Zielrichtung eine inklusive Gesellschaft, in der jeder Mensch die gleichen Chancen, Rechte und Möglichkeiten zur Teilhabe hat. Durch die Unterzeichnung der Konvention im März 2009 hat sich Deutschland zur Umsetzung der Inhalte verpflichtet. Seither wurden zahlreiche Gesetze angepasst und/oder neu erlassen. Auf Bundes- und Länderebene traten Aktionspläne in Kraft.

Durch die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention wurde ein tiefgreifender Veränderungsprozess angestoßen. Der Schwerpunkt in der Behindertenhilfe bzw. Eingliederungshilfe wurde auf die Themen Selbstbestimmung und Teilhabe gelegt. Menschen mit und ohne Behinderung sollen trotz unterschiedlicher Voraussetzungen und Fähigkeiten in den Städten und Gemeinden der Beitrittsstaaten gemeinsam leben, lernen, wohnen, arbeiten und die Freizeit verbringen.

Mit der UN-Behindertenrechtskonvention, den Zusätzen im Grundgesetz und in den Sozialgesetzbüchern erlangt die gesellschaftliche Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderung in Deutschland eine rechtliche Verbindlichkeit. Ausgelöst durch den Beitritt zur UN-Konvention wurde auf Bundesebene lange an einer umfassenden sozialpolitischen Reform gearbeitet. Am 28.06.2016 hat das Bundeskabinett als Ergebnis dieses Prozesses einen Gesetzentwurf zum Bundesteilhabegesetz beschlossen. Das Gesetzgebungsverfahren ist damit jedoch noch nicht abgeschlossen.

Sollte die Beratung im Bundestag und Bundesrat in der zweiten Jahreshälfte 2016 keine wesentlichen Änderungen am Gesetzentwurf ergeben und das Gesetz in der

aktuellen Form wie geplant zum 01.01.2017 in Kraft treten, ergeben sich hieraus weitreichende Änderungen im Leistungssystem der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII.

Das Bundesteilhabegesetz ist auf eine Förderung des selbstbestimmten Lebens ausgerichtet, der individuelle Bedarf des behinderten Menschen rückt in den Mittelpunkt. Nach Darstellung der Bundesregierung soll mit diesem Gesetz die Ausgabendynamik gebremst werden, die kommunalen Landesverbände in Baden-Württemberg kommen jedoch zu einer gegensätzlichen Bewertung und erwarten durch das Bundesteilhabegesetz deutliche Mehrbelastungen für die Kommunen.

2.2 Entwicklungen auf Landesebene

Im März 2011 haben die baden-württembergischen Sozialdezernenten ein Impulspapier zu Entwicklungs- und Umsetzungsaspekten aus der Perspektive der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe sowie der Daseinsfürsorge ausgearbeitet. Hierin werden neun Herausforderungen beschrieben:

1. Kindertagesstätten, Sonderschulen und Regelschulen schrittweise in die Lage versetzen, alle Kinder aus der näheren Umgebung individuell zu fördern.
2. Sonderpädagogische Kompetenzen aufbauen und erhalten sowie die Kooperation zwischen pädagogischen und sonderpädagogischen Fachkräften in allgemeinen Kindertagesstätten und Schulen stärken
3. Individuelle Lösungen für jedes einzelne Kind entwickeln, ohne die strukturellen Voraussetzungen aus dem Blick zu verlieren.
4. Werkstätten für behinderte Menschen flexibel und durchlässig gestalten und deren spezifisches Know-how in den allgemeinen Arbeitsmarkt transferieren.
5. Angebote der Beschäftigung und Betreuung für Menschen mit hohem individuellem Unterstützungsbedarf weiterentwickeln.
6. Die Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt fördern – Übergänge aus Schule und Werkstatt erleichtern.
7. Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen vor Ort in den Gemeinwesen unterstützen, in denen sie zu Hause sind.
8. Individuelle Wohnformen ausbauen
9. Große Wohneinrichtungen rückbauen, umbauen und umnutzen

Bereits seit 2005 wird vom Sozialministerium Baden-Württemberg eine dezentrale Förderung in der Behindertenhilfe verfolgt. Mit der Verabschiedung des Impulspapiers Inklusion wurde der Konversionsprozess angestoßen, da ein Festhalten oder Ausbau von Komplexstandorten nicht mit dem Inklusionsgedanken vereinbar ist. Das Sozialministerium möchte die Konversion der großen Standorte mit Nachdruck voranbringen. Bei Beginn des Prozesses standen an ca. 20 zentralen Komplexstandorten über 7.500 stationäre Plätze zur Verfügung. An einzelnen Standorten, z.B. bei der Johannesdiakonie Mosbach, werden mehr als 2.000 geistig- und mehrfachbehinderte Kinder, Jugendliche und Erwachsene betreut. Ziel der Konversion ist es, an den zentralen Standorten der Komplexeinrichtungen stationäre Plätze abzubauen und dezentrale Wohnmöglichkeiten, auch in den (Herkunfts-) Gemeinden aufzubauen.

Der Auf- und Ausbau von Komplexeinrichtungen, teilweise mit individueller Ausrichtung für besondere Behinderungsarten, war historisch bedingt. Komplexeinrichtungen standen an zentralen Standorten für Menschen mit schwerer oder mehrfacher Behinderung zur Verfügung und wurden weit überregional belegt. Lange Zeit fanden Arbeiten und Wohnen für Menschen mit leichter und mittelschwerer Behinderung vorwiegend regional in Behindertenwerkstätten und benachbarten Wohnheimen statt. Diese Wohnheime weisen nach heutigen Maßstäben keine barrierefreie Ausstattung auf und müssen zur Erfüllung der Landesheimbauverordnung baulich auf den heutigen Standard angepasst werden. Ein Modernisierungsbedarf liegt jedoch auch an den Komplexstandorten vor.

Im Zuge des Konversionsprozesses wurden auch die Richtlinien zur Investitionsförderung von Behinderteneinrichtungen im Juni 2013 neu gefasst. Mit den neuen Förderrichtlinien legt das Sozialministerium zukünftig den Schwerpunkt im Sinne der UN-Konvention auf den Erwerb, die Schaffung oder Erweiterung dezentraler, wohnortnaher und inklusiver Wohn- und Beschäftigungsangebote. Im Hinblick auf die Förderung stationärer Wohnangebote bedeutet die neue Ausrichtung der Richtlinien eine Begrenzung der Platzzahl auf 24 Wohnplätze. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind beim Betrieb dieser Kleinrichtungen steigende Folgekosten in der Regel zu erwarten.

Die Bemühungen der Politik um die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention scheinen umfangreich und wirken in zahlreiche Ebenen der Bundes- und Landespolitik. Dennoch ist der Stand der Umsetzung in Deutschland – wie sich aus der ersten Staatenprüfung im April 2015 ergibt - aus Sicht der Vereinten Nationen nicht zufriedenstellend. Im Bericht kritisieren die Vereinten Nationen insbesondere den geringen Anteil von Menschen mit Behinderungen in der allgemeinen Schule, den geringen Anteil an Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, die vielen Hürden bei der Mobilität sowie den Mangel an barrierefreiem Wohnraum.

Der kombinierte zweite und dritte Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ist bis spätestens März 2019 in Genf einzureichen. Die nächste Staatenprüfung wird daraufhin 2020 erwartet.

3. Perspektiven für den Landkreis Calw

Die Landkreise tragen die Verantwortung für die Daseinsvorsorge aller Bürger unabhängig vom Vorliegen einer Behinderung. Unter dem Leitgedanken einer barrierefreien und inklusiven Gesellschaft ergeben sich zukünftig vorrangig für die Bereiche Bildung, Arbeit und Wohnen weitreichende Handlungsempfehlungen an die kommunale Entwicklung. Aufgrund der Komplexität können an dieser Stelle die wesentlichen Bereiche Wohnen und Arbeit nur stichpunktartig aufgegriffen werden:

3.1 Bereich Wohnen

Eine wesentliche Bedeutung nimmt zukünftig die Frage nach der Wohnsituation von Menschen mit Behinderung ein. Begleitend zum Konversionsprozess gab es bis

Ende 2015 eine umfassende Bestandserhebung unter Federführung des KVJS, um einen Gesamtüberblick für Baden-Württemberg zu erhalten. Seit Juli 2016 liegt ein erster Entwurf der Datenauswertung vor. Dabei bestätigt sich, dass in vielen anderen Regionen ohne Komplexstandorte eine ähnliche Situation wie im Landkreis Calw vorherrscht und insbesondere im Bereich der vollstationären Hilfe für Menschen mit geistiger oder körperlicher Behinderung eine Betreuung in den vergangenen Jahrzehnten häufig außerhalb des eigenen Landkreises erfolgte.

Der Anzahl von 236 Leistungsempfängern mit vollstationärem Wohnangebot im Jahr 2014 stehen derzeit 100 stationäre Wohnplätze im Landkreis Calw gegenüber. Sofern Empfänger von stationären Leistungen der Eingliederungshilfe aus dem Landkreis Calw nicht vor Ort betreut werden konnten, erfolgte eine Aufnahme am Häufigsten in der Diakonie Stetten (Rems-Murr-Kreis), in der Johannesdiakonie Mosbach (Neckar-Odenwald-Kreis), in Mariaberg e.V. (Landkreis Sigmaringen) bei der Bruderhausdiakonie in Seewald-Schernbach (Landkreis Freudenstadt) oder bei der evangelischen Stiftung Lichtenstern (Landkreis Heilbronn). Eine Unterbringung außerhalb von Baden-Württemberg wurde dagegen äußerst selten gewählt.

Im Landkreis Calw entstehen derzeit in Nagold, Altensteig und Calw-Heumaden neue Wohnangebote für Menschen mit Behinderung mit jeweils 24 Plätzen. Für die Realisierung dieser Projekte wurde eine investive Förderung gewährt. Diese Neubauvorhaben dienen jedoch in erster Linie der Umstrukturierung und Dezentralisierung der bisherigen Standorte, die unter Konversionsgesichtspunkten erforderliche Schaffung neuer Plätze wird damit noch nicht erreicht. Ambulante Vorhaben sind grundsätzlich von einer investiven Förderung seitens des KVJS ausgeschlossen. Für die Schaffung von Wohnraum für ambulante Betreuungsangebote wäre eine Förderung aus Programmen der Landeskreditbank Baden-Württemberg und der KfW zu überprüfen.

Wie sich zukünftig der Anteil der Menschen mit Behinderung verändert, die sich anstelle des klassischen stationären Wohnens für eine wohnortnahe oder ambulante Wohnform entscheiden, lässt sich momentan noch nicht beziffern. Umfragen bei Menschen mit Behinderung im Schulalter zeigen, dass sich Schüler ein möglichst selbständiges Leben wünschen. Die Zukunftsperspektive unterscheidet sich damit nicht von Gleichaltrigen ohne Behinderung.

Vor diesem Hintergrund muss zukünftig bei den aktuellen Themen Infrastrukturentwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge der spezifische Bedarf von Menschen mit Behinderungen stärker in den Blick genommen werden.

3.2 Arbeit und Beschäftigung

Dem Bereich Arbeit und Beschäftigung wird eine Schlüsselfunktion zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zugeschrieben. Nach dem ersten Staatenbericht herrscht in Deutschland derzeit eine zu geringe Durchlässigkeit zwischen den Behindertenwerkstätten und dem ersten Arbeitsmarkt vor. Kritisiert wird ebenfalls, dass Mitarbeiter in den Werkstätten noch zu wenig Förderung erhalten, um den Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt erfolgreich zu bestehen.

Die Arbeit von Menschen mit und ohne Behinderung im selben Betrieb bietet nach Ansicht der UN sowie der Bundes- und Landesregierung die Chance, die Wahrnehmung und Sensibilität zu verändern und leistet somit einen wertvollen Beitrag zur Verwirklichung gesellschaftlicher Teilhabe und Inklusion.

Der vom Kabinett verabschiedete Entwurf zum Bundesteilhabegesetz führt als neue Form der Arbeit für Menschen mit Behinderungen die Beschäftigung bei anderen Leistungsanbietern auf (§ 60 BTHG-E). Diese Angebote unterliegen nicht den Anforderungen der für anerkannte Werkstätten verbindlichen Werkstättenverordnung und sollen ihre Leistung auf Basis einer eigenen Vereinbarung mit dem Träger der Eingliederungshilfe erbringen. Dies bedeutet jedoch auch einen erhöhten Prüfungsauftrag für den Leistungsträger, da beim Abschluss der Vereinbarung nicht auf das vorliegende Prüfungsergebnis der Bundesagentur für Arbeit zurückgegriffen werden kann.

3.3 Anforderungen an die kommunale Steuerung

Die Steuerungsverantwortung der Träger der Eingliederungshilfe wird mit dem Bundesteilhabegesetz ausgeweitet. Der Gesetzentwurf sieht bessere Möglichkeiten für Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen sowie auch weitergehende Sanktionsmöglichkeiten bei Pflichtverletzungen vor.

Um die Antragstellung für die Menschen mit Behinderungen zu erleichtern, soll die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den unterschiedlichen Rehabilitationsträgern gesetzlich festgeschrieben werden mit Verweis auf gemeinsame Teilhabekonferenzen und ein Gesamtplanverfahren. Die finanziellen Risiken der personenzentrierten Leistungen sowie der neuen Tatbestände im Bereich der Bildung, der Teilhabe, der Mobilität und der Assistenz die Regelsysteme der Eingliederungshilfe erfordern den Einsatz eines leistungsfähigen, qualifizierten Fallmanagements und eine gezielte Hilfeplanung und –steuerung. Die Erfüllung der genannten Neuregelungen dürfte zu einem steigenden bürokratischen Aufwand und zu einem zusätzlichen Personalbedarf für den Träger der Sozialhilfe/Eingliederungshilfe führen.

Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zum Bundesteilhabegesetz ist auch eine Teilhabeplanung auf kommunaler Ebene erforderlich. Teilhabeplanung ist in diesem Zusammenhang ein gemeinsamer Prozess aller Beteiligten in der Region. Beratend können hierfür der Kommunalverband für Jugend und Soziales oder auch eine wissenschaftliche Begleitung durch externe Dienstleister herangezogen werden. Eine qualifizierte Teilhabeplanung liefert einen Überblick über die Lebenssituation von Menschen mit Behinderung in der Region und formuliert konkrete Handlungsempfehlungen für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote und Strukturen.

Unter dem Leitgedanken der Inklusion kann eine Umsetzung der Teilhabeziele für Menschen mit Behinderung nicht mehr getrennt werden von einer Regionalentwicklung für eine Bevölkerung ohne Handicap. Um eine zukunftsfähige Perspektive für die Region zu erarbeiten ist eine enge Vernetzung aller Akteure und Bündelung der Ressourcen zwingend erforderlich.