

Positionspapier zur Reform der Eingliederungshilfe

Seit 2007 entwickelt eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (B-L-AG) im Auftrag der Arbeits- und Sozialministerkonferenz die konzeptionellen Eckpunkte für eine Neuausrichtung der Eingliederungshilfe, die das Selbstbestimmungsrecht der Menschen in den Mittelpunkt rückt.

Nach Auffassung des BdB muss die angekündigte Reformgesetzgebung mit dem Anspruch auf eine unabhängige und professionelle Unterstützung verknüpft werden, die bei Bedarf die Entscheidungskompetenz der leistungsberechtigten Person sicherstellt. In diesem Zusammenhang muss Betreuung – als Instanz der Berechtigung – mitgedacht werden.

1. Die Position des BdB: Der Mensch im Mittelpunkt

Die Behindertenrechtskonvention setzt neue Maßstäbe für die Organisation der Eingliederungshilfe: Hilfen für Menschen mit Behinderungen sollen sich ausschließlich am individuellen Bedarf orientieren, eine selbstbestimmte Lebensführung gewährleisten und den Zugang zur „vollen Teilhabe in allen Lebensbereichen“ erschließen (BRK, Artikel 9)¹.

Diesen Maßstäben folgend steht der Mensch im Mittelpunkt der Verfahren: Er selbst ist für die Definition seiner Bedarfe, die Verhandlungen mit dem Kostenträger, die Auswahl geeigneter Dienstleister und die Überwachung der Leistungserbringung zuständig.

Ist eine Person aufgrund ihrer besonderen körperlichen, seelischen oder geistigen Voraussetzungen nicht oder nur teilweise in der Lage, ihre eigenen Hilfen selbstbestimmt zu steuern, hat sie Anspruch auf eine Unterstützung, „die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigt“ (Artikel 12, BRK).

Die Unterstützung bei der Ausübung der individuellen Handlungsfähigkeit soll nach den Vorstellungen der B-L-AG im Rahmen eines „partizipativen Teilhabemanagements“ erfolgen.

Nach Auffassung des BdB muss ein solches Teilhabemanagement die folgenden Kriterien erfüllen, um dem Ziel

einer personenzentrierten Eingliederungshilfe gerecht zu werden:

- Die Bedarfsermittlung erfolgt unabhängig von Leistungsträgern und Leistungserbringern.
- Die Bedarfsermittlung erfasst die konkreten Lebensumstände und Vorstellungen der leistungsberechtigten Person.
- Eine strukturierte, kooperative und zielgerichtete Arbeitsweise ermöglicht die Steuerung komplexer institutionenübergreifender Hilfearrangements.
- Eine zielgruppengerechte Beratungskompetenz gewährleistet eine gelungene Verständigung, auch wenn die leistungsberechtigte Person in ihren kommunikativen Möglichkeiten beeinträchtigt ist.

2. Kritik an der Position der B-L-AG

In ihrem zuletzt veröffentlichten Bericht² bestätigt die B-L-AG den Paradigmenwechsel von der fürsorglichen Behandlung von Menschen mit Behinderungen als Objekte geeigneter Maßnahmen zu einer selbstbestimmten Hilfe, die der leistungsberechtigten Person die Entscheidungsmacht überträgt.

Zukünftig soll die Leistungsgewährung nach Aussage der B-L-AG individuell, bedarfsdeckend und unabhängig von der Wohnform erfolgen. Das Wunsch- und Wahlrecht der leistungsberechtigten Person müsse beachtet werden.

Ungeachtet dieser vielversprechenden Bekenntnisse bleibt die von der B-L-AG vorgelegte Konzeption dem alten fürsorglichen Paradigma verhaftet: Der Kostenträger soll den gesamten Prozess „von der Bedarfsfeststellung bis zur Wirkungskontrolle“ steuern; dem Leistungsberechtigten wird allenfalls die Rolle eines Kooperationspartners zugebilligt, der an dem Teilhabemanagement des Kostenträgers partizipieren darf.

Nach Einschätzung des BdB werden die Kostenträger die zentralen Kriterien eines Teilhabemanagements nach Maßgabe der BRK nicht erfüllen können:

- Das Kriterium der Unabhängigkeit: Es ist zu befürchten, dass Kostenüberlegungen die Begutachtung der individuellen Bedarfe beeinflussen und die Objektivität der Verfahren aushebeln.
- Die fachlichen Kriterien: Es ist nicht zu erwarten, dass die Kostenträger die Ressourcen für ein beratungsintensives und lebensweltorientiertes Verfahren der Fallsteuerung bereitstellen können und wollen. Hierfür müssten sie ihre bisherige Praxis der Gesamtplanung erheblich erweitern und professionalisieren. In Zeiten der Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen ist eine solche staatliche Aufwüstung unwahrscheinlich.

3. Kritik an der Position der Behindertenverbände

In ihrer Stellungnahme³ zu den Reformvorschlägen der B-L-AG konstatieren die

¹ Online: <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar61106-dbgbl.pdf> (Zugriff: 03.03.11)

² Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“ der ASMK (14.09.2010). [http://www.reha-recht.de/index.php?id=180&tx_ttnews\[tt_news\]=274&cHash=ad4d572bf11d7c10a9d3da681c054b62](http://www.reha-recht.de/index.php?id=180&tx_ttnews[tt_news]=274&cHash=ad4d572bf11d7c10a9d3da681c054b62) (Zugriff: 24.01.2011)

³ Stellungnahme der Verbände zu den Reformvorschlägen der Bund-Länder-AG zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe (17.09.2010). Seite 3. Online: http://www.pb-lebenshilfe.de/wDeutsch/aus_fachlicher_sicht/artikel/Stellungnahme_1.php?listLink=1 (Zugriff: 23.01.2011)

Verbände einen „wachsenden Bedarf an Beratung vor und während der Antragstellung sowie bei der Umsetzung von Teilhabeleistungen“.

Der BdB beobachtet seit einigen Jahren den wachsenden Beratungsbedarf von Menschen mit Behinderungen. Mit dieser Entwicklung ist auch die Zahl der Personen gestiegen, die eine Betreuung nutzen, um ihre Ansprüche durchzusetzen. Schließlich ist die Besorgung der Hilfen ein klassisches Aufgabenfeld der rechtlichen Betreuung (vgl. Wendt 2008)⁴. Ungeachtet dessen spielt Betreuung in der Konzeption der Verbände keine Rolle.

Zwar bestätigen die Verbände in ihrer Stellungnahme die Steuerungskompetenz der leistungsberechtigten Person: „Die Steuerung der Leistungsvereinbarung erfolgt aus Sicht der Verbände durch den Leistungsberechtigten bzw. die ihn vertretende oder von ihm beauftragte Person.“ Allerdings steht diese wichtige Aussage in keinem Zusammenhang mit den nachfolgenden Aussagen zur Frage der Steuerungskompetenz, in denen die Verbände die Auffassung der B-L-AG bestätigen, dass der Kostenträger für das Teilhabemanagement die Verantwortung trage.

Als Ergänzung zur behördlichen Fallsteuerung empfehlen die Behindertenverbände neue Beratungsangebote, die im Rahmen der Eingliederungshilfe durch sie selbst geleistet werden sollen.

Die Verbände vernachlässigen im Einklang mit der B-L-AG die grundlegende und unantastbare Entscheidungskompetenz der leistungsberechtigten Person, die im Sinne der BRK ihr eigener Teilhabemanager sein sollte. Infolgedessen übersehen sie auch die zentrale Funktion der Betreuung, Personen zu unterstützen, die ihr Selbstbestimmungsrecht in den Verfahren der Eingliederungshilfe nicht oder nur eingeschränkt verwirklichen können.

Es macht aus Sicht des BdB wenig Sinn, im Aufgabenfeld der rechtlichen Betreuung neue Beratungsangebote zu schaffen, die die bestehenden Strukturen verdoppeln und die Pflichten und Aufgaben der rechtlichen Betreuer/innen außer Acht lassen.

Außerdem müssen Beratungsprozesse bei der Umsetzung von Teilha-

leistungen unabhängig von der Leistungserbringung erfolgen und es erscheint fraglich, ob die Behindertenverbände als Träger von Versorgungsunternehmen diese Unabhängigkeit gewährleisten können.

4. Die Rolle der Betreuung

Der von allen Akteuren gewollte Paradigmenwechsel hin zu einer personenzentrierten und selbstbestimmten Hilfe muss konsequent zu Ende gedacht werden.

Die aktuellen Entwürfe der B-L-AG und der Fachverbände in der Behindertenhilfe vernachlässigen die gleichberechtigte Rechts- und Handlungsfähigkeit aller Menschen, die unabhängig von der Art und Schwere ihrer Behinderung zu gelten hat (BRK, Artikel 12).

Im Sinne der BRK ist jeder Mensch sein eigener Teilhabemanager und hat gegebenenfalls Anspruch auf eine Unterstützung, die seinem Selbstbestimmungsrecht in den Verfahren der Eingliederungshilfe Geltung verschafft.

Die „Verwirklichung der Selbstbestimmung“ ist die zentrale Funktion der rechtlichen Betreuung⁵, folglich muss Betreuung in den Mittelpunkt einer personenzentrierten Eingliederungshilfe rücken.

Die Missachtung der Betreuung in der Debatte zur Eingliederungshilfe mündet in eine politische Konzeption, die Selbstbestimmung auf Partizipation reduziert. Die Regie bleibt dem Kostenträger vorbehalten, der die wesentlichen Voraussetzungen für ein personenzentriertes Teilhabemanagement nicht erfüllen kann: Unabhängigkeit und ein beratungsintensives aufsuchendes Fallmanagement, das professionelle, nachbarschaftliche und familiäre Hilfen zu einem maßgeschneiderten Unterstützungssystem zusammenbindet.

Betreuung als Unterstützungsform erfüllt die Kriterien eines Teilhabemanagements nach Maßgabe der BRK: Sie ist als unabhängige Instanz nur dem Willen und den Wünschen der betreuten Person verpflichtet. Berufsbetreuer/innen verfügen über ein breites Repertoire fachlicher Erfahrungen in der Unterstützung von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen. Sie haben eine im

Case Management begründete Arbeitsmethodik entwickelt, die der Komplexität persönlicher Lebenswege und Bedarfssituationen angemessen ist und eine effiziente Steuerung individualisierter Versorgungssysteme möglich macht.

„Zu besorgen, dass Teilhabe realisiert wird“ ist, wie Wolf Rainer Wendt (2008: 13)⁶ formuliert, „die genuine Aufgabe rechtlicher Betreuung“. Allerdings muss auch die rechtliche Betreuung nach Maßgabe der Behindertenrechtskonvention weiterentwickelt werden: Die einseitige Definition von Betreuung als „rechtliche Vertretung“, die fehlenden Zulassungskriterien zur Berufsausübung und die fachliche Dominanz der Rechtswissenschaften behindern eine Optimierung der Betreuungspraxis im Interesse der Menschen, die auf Unterstützung angewiesen sind.

Der BdB empfiehlt ausdrücklich, im Bereich der Eingliederungshilfe keine parallelen Unterstützungsstrukturen zur rechtlichen Betreuung zu etablieren und stattdessen Betreuung als erprobtes und geeignetes Unterstützungssystem weiterzuentwickeln: zu einer sozialen Teilhabeleistung, die einen anerkannten professionellen Kern hat, verbindlichen Qualitätsstandards verpflichtet ist und von Menschen in Anspruch genommen werden kann, ohne dass hierbei eine gerichtliche Übertragung ihrer persönlichen Entscheidungskompetenz in jedem Fall zwingend erforderlich ist.

Die Einführung des Betreuungsrechts war ein großer Schritt. Im Unterschied zum historischen Vormundschaftsrecht diente die neue Gesetzgebung der *Berechtigung* und nicht der Entmündigung. Diese unverzichtbare Funktion der Betreuung muss weiter gestärkt und in die Weiterentwicklung der Sozialsysteme einbezogen werden. Anderenfalls wird das Recht zur Selbstbestimmung ein Privileg derer bleiben, die als leistungsberechtigte Personen ihre Wünsche und Bedarfe auch ohne fremde Hilfe durchsetzen können.

4 Wendt, Wolf Rainer (2008). Betreuung aus Sicht des Sozialen. In: bdbaspekte, Sonderausgabe „Rechtliche Betreuung und Soziale Arbeit“. Seite 10 – 15

5 Lipp, Volker (2008). Rechtliche Betreuung und das Recht auf Freiheit. In: BtPrax 2/2008. Seite 51–56

6 Wendt, Wolf Rainer (2008). Betreuung aus Sicht des Sozialen. In: bdbaspekte, Sonderausgabe „Rechtliche Betreuung und Soziale Arbeit“. Seite 10–15.