

Ludger Kolhoff *Hrsg.*

Management der Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen



Springer VS

Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

Reihe herausgegeben von

Klaus Grunwald, Fakultät Sozialwesen, Duale Hochschule BW Stuttgart, Stuttgart, Baden-Württemberg, Deutschland

Ludger Kolhoff, Fakultät Soziale Arbeit, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel, Wolfenbüttel, Niedersachsen, Deutschland

Beiratsmitglieder

Holger Backhaus-Maul, Philosophische Fakultät III, Universität Halle-Wittenberg, Halle (Saale), Sachsen-Anhalt, Deutschland

Waltraud Grillitsch, Fachhochschule Kärnten, Feldkirchen, Österreich

Marlies Fröse, Evangelische Hochschule Dresden, Dresden, Sachsen, Deutschland

Michael Herzka, Berner Fachhochschule, Bern, Schweiz

Andreas Langer, Department Soziale Arbeit, HAW Hamburg, Hamburg, Deutschland

Wolf Rainer Wendt, Stuttgart, Baden-Württemberg, Deutschland

Peter Zängl, Beratung, Coaching und Sozialmanagement, FHNW, Hochschule für Soziale Arbeit, Olten, Schweiz

Die Buchreihe „Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement“ widmet sich der Darstellung und kritischen Diskussion von theoretischen Konzepten und Fragestellungen aus Wissenschaft, Forschung und Praxis der Sozialwirtschaft und des Sozialmanagements. Monographien und Sammelbände thematisieren aktuelle Diskurse und Forschungen aus relevanten wissenschaftlichen (Teil-) Disziplinen (wie z. B. Soziale Arbeit, Sozialwirtschaftslehre, Sozialmanagement, Organisationssoziologie und -psychologie, Ethik, Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre, ...). Bearbeitet werden weiterhin methodische Fragen sowie Herausforderungen der Sozialwirtschaft im Allgemeinen und sozialwirtschaftlicher Unternehmen im Besonderen. Die Bände richten sich an Lehrende und TeilnehmerInnen von Masterstudiengängen der Sozialwirtschaft und des Sozialmanagements sowie an Fach- und Führungskräfte.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/15474>

Ludger Kolhoff
(Hrsg.)

Management der Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen

Hrsg.
Ludger Kolhoff
Ostfalia Hochschule
Wolfenbüttel, Deutschland

ISSN 2569-2127 ISSN 2569-2135 (electronic)
Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement
ISBN 978-3-658-32571-8 ISBN 978-3-658-32572-5 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-32572-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnetet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.
Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Stefanie Laux
Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

In der Publikation werden die Herausforderungen des Managements der Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen vor dem Hintergrund des neuen *Bundesteilhabegesetzes* thematisiert¹.

In einem ersten Schritt wird von Henning Daßler, Sebastian Noll und Frank Steinsiek „das *Bundesteilhabegesetz* als gesetzlicher Rahmen zur gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft“ skizziert. Es werden die Dimension des Teilhabebegriffs im Hinblick auf die Soziale Arbeit reflektiert und die Neuerungen und Anforderungen des *Bundesteilhabegesetzes* sowie erste Erfolgsfaktoren für dessen Umsetzung vorgestellt.

Henning Daßler stellt in seinem Beitrag „Inhalte und Intentionen des *Bundesteilhabegesetzes* und seine sozialpolitischen Ziele“ wesentliche Inhalte des *Bundesteilhabegesetzes* vor. Er skizziert die sozialpolitischen Intentionen, wie die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention oder die Begrenzung der Kostendynamik und diskutiert Auswirkungen für die Praxis der Leistungsgewährung und -gestaltung. Auch geht er auf die Sozialraum- und Personenzentrierung, Assistenzleistungen und Anreize für die Arbeitsmarkrintegration wie das Budget für Arbeit ein und weist auf die zentrale Bedeutung des Gesamtplanverfahrens und die Beteiligung der Leistungsberechtigten hin.

Sebastian Noll und Frank Steinsiek greifen den Faden in ihrem Beitrag „Inklusive Impulse durch das *Bundesteilhabegesetz* – Veränderungen und Möglichkeiten

¹ Die Publikation entstand im Zuge der Weiterbildungsmaßnahme „Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“, für MitarbeiterInnen der Städte Salzgitter und Wolfsburg die 2019 und 2020 an der Ostfalia (Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel) stattgefunden hat. Die AutorInnen haben als Lehrbeauftragte bzw. als BegleitforscherInnen an der Qualifikationsmaßnahme teilgenommen.

für Menschen mit Behinderung“ auf. Sie weisen auf das Ziel des Gesamtplanverfahrens hin, Leistungen für Menschen mit Behinderung personenzentriert auszugestalten. Dabei gelte es, die Betroffenen in der Artikulation und Realisierung ihrer Teilhabeziele zu unterstützen. Hierzu wurden in den Bundesländern verschiedene Verfahren entwickelt. Beispielhaft wird ein Schlaglicht auf das niedersächsische System der „Bedarfsermittlung“ (B.E.Ni) geworfen. Das Bundesteilhabegesetz hat auch Auswirkungen auf institutionelle Arrangements wie Sebastian Noll und Frank Steinsiek am Beispieldfeld Wohnen zeigen. Diese Auswirkungen haben Folgen für das Management der Teilhabe, womit zum zweiten Teil des Buches übergeleitet werden soll.

Andrea Tabatt-Hirschfeldt, Ludger Kolhoff, Stefanie Kuper, Wolf Rainer Wendt und Julia Hartung-Ziehlke widmen sich aus den Perspektiven der Leistungsträger, der Leistungserbringer und der Leistungsempfänger dem Themenfeld „Management der Teilhabe“.

Andrea Tabatt-Hirschfeldt behandelt in ihrem Beitrag „Kommunale Steuerung der Teilhabe“ insbesondere aus der Perspektive der Leistungsträger die Neugestaltung der institutionellen Arrangements. Sie weist darauf hin, dass das BTHG die Stellung der Menschen mit Behinderung gegenüber den leistungserbringenden Einrichtungen stärkt und geht auf die organisatorischen Herausforderungen für die Leistungsträger ein. Sie fordert, dass die Leistungsträger sich im Sinne einer Public Governance mit den Leistungserbringern bei Bedarfsermittlung, Gesamtplanung und Teilhabeplanung vernetzen sollten.

Ludger Kolhoff knüpft hier mit seinem Beitrag „Governance der Teilhabe – Kommunale Teilhabelandschaften im Sozialraum“ an. Er skizziert kommunale Teilhabelandschaften in denen der Austausch von öffentlichen und privaten Akteuren gefördert wird und professionelles Know-how aus dem Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich der Verwaltung mit den Ressourcen der Zivilgesellschaft verbunden wird. In sozialräumlichen Netzwerken gilt es Arrangements von Leistungsträgern, Leistungserbringern und Leistungsempfängern zu gestalten und somit Teilhabe zu ermöglichen. Dies geht mit neuen Anforderungen an die professionellen Akteure einher. So sollen die MitarbeiterInnen der Verwaltung zu Lotsen im Hilfssystem werden und neben der Erledigung von Verwaltungsaufgaben beraten, verhandeln, kommunizieren und Netzwerkarbeit betreiben. Auf diese und andere neue Aufgaben müssen sie durch Personalentwicklungsmaßnahmen vorbereitet werden, wie bspw. durch die Zusatzqualifikation „Teilhabe von Menschen mit Behinderung“, die 2019/2020 von der Ostfalia (Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel) und den Städten Salzgitter und Wolfsburg durchgeführt wurde.

Ludger Kolhoff und Stefanie Kuper stellen in ihrem Beitrag „Personalentwicklung von MitarbeiterInnen in der Eingliederungshilfe – Die Zusatzqualifikation „Teilhabe von Menschen mit Behinderung“ vor. Durch die Weiterbildung wurden in 11 Modulen 23 Fachkräfte (SozialarbeiterInnen und Verwaltungsfachkräfte) aus den Städten Salzgitter und Wolfsburg für neue Anforderungen qualifiziert. Die Maßnahme wurde im Rahmen des Forschungsprojektes „Evaluierung der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in der Region“ begleitet und evaluiert. Es werden erste Ergebnisse der Prozessevaluation vorgestellt.

Wolf Rainer Wendt widmet sich in seinem Beitrag „Case Management zur Teilhabe“ Unterstützungsverfahren zur Stärkung der Leistungsempfänger. Er erläutert das Konzept und das Programm des Casemanagement und seine Anwendung im Rahmen des Teilhabemanagements.

Auch Julia Hartung-Ziehlke hat in ihrem Beitrag „Teilhabe an Bildung“ die Leistungsempfänger im Blick und verdeutlicht die enge Verzahnung der Bildung als zentralen Faktor gelingender Inklusion mit gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten. Exemplarisch werden zwei Modelle vorgestellt, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, die Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Beeinträchtigung mithilfe digitaler Bildungsangebote zu stärken.

Ludger Kolhoff

Inhaltsverzeichnis

Das Bundesteilhabegesetz als gesetzlicher Rahmen zur gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft

Inhalte und Intentionen des Bundesteilhabegesetzes und seine sozialpolitischen Ziele	3
Henning Daßler	
1 Einleitung	4
2 Hauptmotive und Hintergrund der Gesetzesreform	4
3 Veränderungen durch das BTHG im Einzelnen	8
4 Diskussion	20
Literatur	21

Inklusive Impulse durch das Bundesteilhabegesetz – Veränderungen und Möglichkeiten für Menschen mit Behinderung ... 25

Sebastian Noll und Frank Steinsiek	
1 Einführung	26
2 Die neue Rolle der Menschen mit Behinderung	27
3 Die Veränderung institutioneller Arrangements im Beispieldfeld Wohnen	34
4 Ausblick	43
Literatur	43

Management der Teilhabe

Kommunale Steuerung der Teilhabe	49
Andrea Tabatt-Hirschfeldt	
1 Überblick kommunaler Steuerungsmodi	50
2 Organisationsstruktur in Einbindung von Eingliederungs- und Sozialhilfe	52
3 Die Kommunalverwaltung in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen	61
Literatur	65
Governance der Teilhabe – Kommunale Teilhabelandschaften im Sozialraum	67
Ludger Kolhoff	
1 Governance	67
2 Teilhabe	69
3 Kommunale Teilhabelandschaften	70
4 Schlussbetrachtung	80
Literatur	81
Personalentwicklung von MitarbeiterInnen in der Eingliederungshilfe – Die Zusatzqualifikation „Teilhabe von Menschen mit Behinderung“	85
Ludger Kolhoff und Stefanie Kuper	
1 Einleitung	86
2 Anlass der Zusatzqualifikation „Teilhabe von Menschen mit Behinderung“	86
3 TeilnehmerInnen	88
4 Inhalte der Zusatzqualifikation „Teilhabe von Menschen mit Behinderung“	88
5 Prozessevaluation der Zusatzqualifikation	94
6 Fazit	109
Literatur	111
Case Management zur Teilhabe	113
Wolf Rainer Wendt	
1 Begleitung statt Unterbringung war am Anfang	114
2 Die weitere Entwicklung des Verfahrens	114
3 Transprofessioneller Einsatz	116
4 Eine allgemeine Definition von Case Management	118
5 Was der Fall ist	119

6	Methodisches Vorgehen: die Schritte im Verfahren	121
7	Zum fallweisen Management von Teilhabe	124
8	Fazit	127
	Literatur	127
	Teilhabe an Bildung	129
	Julia Hartung-Ziehlke	
1	Einleitung	130
2	Teilhabe an (digitaler) Bildung im gesellschaftlichen Wandel	131
3	Digitale Assistenzsysteme in der beruflichen Bildung	139
4	Das Modellprojekt „diBa“ der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften – Hochschule Braunschweig Wolfenbüttel, der Fakultät Soziale Arbeit	144
5	Schlussbemerkung	147
	Literatur	148
	AutorInnen	153

Das Bundesteilhabegesetz als gesetzlicher Rahmen zur gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft



Inhalte und Intentionen des Bundesteilhabegesetzes und seine sozialpolitischen Ziele

Henning Daßler

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über wichtige Inhalte und sozialpolitische Intentionen des Bundesteilhabegesetzes, mit besonderem Schwerpunkt auf der Reform der Eingliederungshilfe. Die entsprechenden Inhalte der Gesetzesreform werden erläutert und einige der damit verbundenen Herausforderungen dargestellt. Dabei wird insbesondere die zentrale Bedeutung des Gesamtverfahrens und der Beteiligung der Leistungsberechtigten hervorgehoben. Die Auswirkungen der Reform sind vielfältig und gegenwärtig in ihrer Gänze noch nicht absehbar. Wichtige Aspekte, wie die Definition des zugangsberechtigten Personenkreises in der Eingliederungshilfe, harren noch der abschließenden Regelung und Ergebnisse der Begleitforschung stehen noch aus. Die Darstellung schließt mit Hinweisen auf offene Fragen und Zukunftsaufgaben für Leistungsträger, Leistungserbringer und Wissenschaft.

H. Daßler (✉)
Hochschule Fulda, Deutschland
E-Mail: Henning.Dassler@sw.hs-fulda.de

Schlüsselwörter

Bundesteilhabegesetz • UN-Behindertenrechtskonvention •
Eingliederungshilfereform • Bruttoprinzip • Behinderbegriff •
International Classification of Functioning, Disability and Health •
Gesamtplanung • Partizipation • Leistungsberechtigter Personenkreis •
Sozialraumorientierung • Personenzentrierung • Neuer Assistenzbegriff •
Arbeitsmarktintegration

1 Einleitung

Der folgende Beitrag stellt wesentliche Inhalte des Bundesteilhabegesetzes vor ihrem rechtlichen und theoretischen Hintergrund dar und diskutiert deren Auswirkungen für die Praxis der Leistungsgewährung und -gestaltung. Dabei wird insbesondere der Kontext der Eingliederungshilfe betrachtet. Ein Problem ist dabei die hohe Dynamik des Reformprozesses, die eine dauerhaft gültige Darstellung erschwert. Dies betrifft vor allem konkrete Regelungen zu spezifischen Fragen wie dem leistungsberechtigten Personenkreis in der Eingliederungshilfe.

2 Hauptmotive und Hintergrund der Gesetzesreform

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) kann als eines der wichtigsten Reformvorhaben im Bereich der Menschen mit Behinderungen der letzten 20 Jahre angesehen werden. Die Gesetzesreform ist weitreichend, weil sie sowohl strukturelle als auch wesentliche inhaltliche Aspekte beinhaltet. Ein besonderes Merkmal sind die widersprüchlichen Motive der Reform, die sich auch in der Gesetzesbegründung widerspiegeln: Inklusion im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention soll gefördert, Beteiligungsrechte für Betroffenen sollen gestärkt, ihre materielle Situation verbessert, die Leistungsgewährung personenzentriert und „wie aus einer Hand“ gestaltet werden. Gleichzeitig wird eine kostenneutrale Umsetzung angestrebt und die Kostendynamik in der Eingliederungshilfe soll gebremst werden. Damit ergeben sich hybride Ziele, die in Konflikt zueinander geraten können und die Frage, wie sich diese Zielkonflikte auswirken.

2.1 Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Mit dem Bundesteilhabegesetz kommt die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verpflichtung nach, die Inhalte der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) umzusetzen. Diese ist gekennzeichnet durch eine menschenrechtliche Perspektive auf das Thema Behinderung, die in der Formulierung und Konkretisierung von Teilhabe- und Partizipationsansprüchen ihren Ausdruck findet und im Fachdiskurs mit dem Ziel der Inklusion assoziiert wird. Im BTHG findet dies seinen Ausdruck in einer Neuformulierung von Teilhabe als Rehabilitationsziel, umfangreicherer Beteiligungsrechten für Menschen mit Behinderungen, in der Stärkung ihrer Selbstvertretung und in einer Übernahme der Begriffe Personenzentrierung, Sozialraum und Lebenswelt als unbestimmte Rechtsbegriffe in das SGB IX.

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist ein völkerrechtliches Abkommen zur Konkretisierung bestehender Menschenrechtsabkommen für den Personenkreis der Menschen mit Behinderungen. Ihre Inhalte sind nach dem Beitritt Deutschlands im Jahre 2009 rechtskräftig und von der Legislative zu berücksichtigen.

Die Inhalte der UN-BRK sind für das institutionalisierte System der Behindererhilfe in Deutschland mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden:

- Art. 19 der Konvention garantiert das Recht auf eine unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung in die Gemeinschaft. Insbesondere dürfen Menschen mit Behinderungen nicht verpflichtet sein, in sogenannten besonderen Wohnformen zu leben. Diese Regelung steht in Kontrast zur bisherigen Regelung in § 13 SGB XII, die den Vorrang ambulanter Leistungen unter Mehrkostenvorbehalt stellte (Deutsches Institut für Menschenrechte 2018).
- Das Recht auf inklusive Bildung (Art. 24) besagt, dass niemand vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden darf. Dieses Recht steht in Kontrast zu einem ausgebauten Förderschulsystem in Deutschland und definiert für Kinder mit Behinderungen einen Anspruch auf Besuch einer Regelschule (Degener 2009).
- Art. 26 der Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten nicht nur zu Maßnahmen, die eine volle Einbeziehung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ermöglichen, sondern schließt dabei explizit auch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen (Peer Support) mit ein, um ein Höchstmaß an Unabhängigkeit und umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten zu bewahren. Solche Peer Support-Strukturen existieren im deutschen Hilfesystem noch nicht flächendeckend, werden aber zunehmend wichtiger, z. B. in Form des Konzeptes „ExIn“ (Experienced Involvement) in der Sozialpsychiatrie (Utschakowski et al. 2009).

- Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit und Beschäftigung impliziert nach Art. 27 der Konvention das Recht auf die Möglichkeit, auf einem inklusiven Arbeitsmarkt den eigenen Lebensunterhalt zu verdienen. Dieser Anspruch steht in Kontrast zu der hohen Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen und einer in den letzten Jahrzehnten ständig gewachsenen Bedeutung der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) als Sondereinrichtungen des zweiten Arbeitsmarktes. Das Arbeitsentgelt in den WfbM deckt nicht den Lebensunterhalt, sondern ergänzt die Leistungen der Grundsicherung und Unterkunft nach dem SGB XII (Welti 2017).

Von grundlegender Bedeutung ist das Behinderungsverständnis der UN-BRK. Diese begreift Behinderung als Folge einer Wechselwirkung zwischen langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen und Barrieren, die die Betroffenen an einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern (Art. 1). Nach Degener (2009) markiert sich hier die Ablösung eines medizinischen Modells von Behinderung, das diese im Wesentlichen als individuelle Krankheitsfolge begreift, durch ein menschenrechtliches Behinderungsverständnis, das die gesellschaftliche Verantwortung betont und den Status von Menschen mit Behinderungen als Rechtssubjekte hervorhebt.

2.2 Begrenzung der Kostendynamik

Die Nettoausgaben der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen sind in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Das gilt sowohl absolut als auch relativ bezüglich ihres Anteils am Sozialbudget bzw. an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand.

Die Eingliederungshilfe trägt unter den Rehabilitationsträgern den weitaus größten Teil der Aufwendungen (2016: 16,5 Mrd. Euro, DESTATIS 2017). Sie ist geprägt durch eine hohe Ausgabendynamik, vor allem im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und bei den Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (im Sinne des 7. Kapitels SGB IX a.F.). Diese steigenden Ausgaben sind in erster Linie auf einen stetigen Zuwachs von Leistungsberechtigten zurückzuführen.

Das BTHG steht im Bemühen um eine Begrenzung der Kostendynamik in einer Traditionslinie gesetzlicher Maßnahmen, die 1984 mit der Einführung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ in § 3a des damaligen Bundessozialhilfegesetzes ihren Ausgang nahm. 1996 wurde das Selbstkostendeckungsprinzip abgeschafft und das Vertragsrecht in § 93a BSHG dahin gehend geändert,