

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 21/2013 –

05.08.2013

Reform der Eingliederungshilfe jetzt! (Teil 2)

von Dr. Peter Gitschmann, Abteilungsleiter Rehabilitation und Teilhabe in der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg und Mitglied im Hauptausschuss des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V.

III. Grundlagenpapier der Bund-Länder-AG zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe

Das im September 2012 der Fachöffentlichkeit präsentierte Grundlagenpapier der Bund-Länder-AG Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe stellt einen wertvollen Impuls zur umgehend notwendigen Reform der Eingliederungshilfe und zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten dar. Die in der Fachwelt bereits begrüßten Thesen und Eckpunkte der ASMK seit 2007 werden hier in hoher Konsequenz umgesetzt und zu einem konkreten, insbesondere das SGB XII betreffenden Gesetzesänderungs-Paket verdichtet.

Im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben wird der bisherige Institutionenbezug durch einen Leistungsbezug ersetzt, und es werden zu den Werkstätten alternative Leistungserbringer mit maßgeschneiderten Leistungsmodulen zugelassen. Damit kann die inklusive Zielorientierung der Leistungen deutlich erhöht, und ein nennenswerter Beitrag zur Re-Integration der Menschen mit

Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geleistet werden. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass für diesen Bereich auch die vorrangigen Leistungsträger des SGB II, III, VI und VII in die Pflicht genommen werden müssen. Auch müssen Mitnahmeeffekte verhindert und eine Kostensteigerung durch eine stark steigende Nachfrage für die Sozialhilfeträger vermieden werden.

Die Bedarfsermittlung in der Eingliederungshilfe (EGH) soll künftig in einem nach bundeseinheitlichen Maßstäben und Kriterien gestalteten, partizipativen Gesamtplanverfahren erfolgen. Der Eingliederungshilfeträger soll bei trägerübergreifenden Leistungsansprüchen die Gesamtverantwortung für die Steuerung aller Teilhabeleistungen übernehmen und berechnete Ansprüche gegenüber anderen Sozialleistungsträgern auch wirksam durchsetzen können. Aus städtischer Sicht ist eine Vorfinanzierung streitiger Ansprüche gegenüber anderen Sozialleistungsträgern allerdings kritisch zu sehen, hier müssen die Vorschläge der Bund-Länder-AG noch kritisch geprüft werden.

Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten soll sich künftig auf die Fachleistungsansprüche konzentrieren, und beinhaltet unter Beachtung des allgemeinen Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots insbesondere die Auswahl zwischen gleich geeigneten Leistungsanbietern. Gerade hier kann auch ein Ansatzpunkt für die angesprochenen sozialräumlich ausgerichteten Versorgungs- und Steuerungsansätze liegen. Zur Leistungserbringung werden zwischen dem Leistungsträger und dem Leistungsberechtigten Zielvereinbarungen geschlossen, die auch die Basis der retrospektiv durchzuführenden Wirkungskontrolle darstellen.

Bei der Leistungszuordnung werden die bisherigen Besonderheiten („Lebensunterhalt in Einrichtungen“) personenzentriert überwunden, indem neben den Fachleistungen der Eingliederungshilfe bei Bedarf die Regelsysteme zum Lebensunterhalt und Wohnen, gegebenenfalls ergänzt um die bekannten allgemeinen oder individuellen Mehrbedarfe herangezogen werden. Dies ist im Rahmen der qualifizierten Gesamtplanung (siehe oben) mit zu regeln. Die Personen-, Ziel- und Wirkungsorientierung der Leistungen wird ausdrücklich in den Grundsatzvorschriften zur Eingliederungshilfe (§ 53 SGB XII) verankert. Die Möglichkeit der Geldleistungspauschalen für bestimmte, standardisierbare Bedarfe der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft wird explizit gesetzlich eingeräumt. Zwingend erforderlich ist dabei aber eine Neuregelung des bisherigen § 98 Abs. 2 SGB XII, der den Schutz der Anstaltsorte vor der alleinigen Kostentragung beinhaltete. Keinesfalls dürfen zukünftig allein die Städte, in deren Gebiet bisher stationäre Einrichtungen konzentriert waren, mit den Kosten der Eingliederungshilfe belastet werden.

Das Vertragsrecht der Eingliederungshilfe wird eigenständig neu gestaltet, wobei insbesondere eine effektivere Wirtschaftlich-

keits- und Qualitätsprüfung bei den Leistungserbringern ermöglicht wird, und Vertragsverstöße künftig besser sanktioniert werden können. Die personen-, ziel- und wirkungsorientierte, den Vorgaben der Gesamtplanung folgende Leistungserbringung ist verpflichtend. Die Vereinbarungsinhalte werden auf die notwendigen Fachleistungen konzentriert; bisherige auf Grundpauschalen und Investitionsbeträge bezogene Vereinbarungs- und Vergütungsbestandteile können unter Hinweis auf die für Lebensunterhalt und Wohnen bestehenden Regelsysteme entfallen.

Zum gesamten Reformpaket sind angemessene Übergangsbestimmungen und Fristen vorgesehen, so dass das neue System erst schrittweise in einem bis zu fünf Jahre umfassenden Konversionsprozess¹ eingeführt wird.

Im Rahmen des zum Grundlagenpapier im Oktober 2012 von der Bund-Länder-AG veranstalteten „Werkstattgesprächs“ und danach gingen zahlreiche Stellungnahmen und Anregungen seitens der einbezogenen Interessenvertretungen und Verbände ein. Weiterer Fortentwicklungsbedarf des Reformansatzes besteht danach insbesondere hinsichtlich einer überzeugenden, den Impuls der UN-Behindertenrechtskonvention aufgreifenden Neugestaltung des Wunsch- und Wahlrechts zum Ausgleich zwischen individuellen Interessen und dem fachlich wie finanziell Möglichen und Vertretbaren, zur Frage der Beibehaltung des Bedürftigkeitsprinzips (Heranziehung von Einkommen, Vermögen und Unterhaltsverpflichteten), zur Rollenklärung des künftigen Leistungsträgers (trägerübergreifende Koordinierung, partizipatives Gesamtplanverfahren) und zur Weiterentwicklung des Leistungsbereichs

¹ Dieser letzte Punkt unterstreicht allerdings erneut die Dringlichkeit des gesetzgeberischen Handelns: bei einem Inkraftsetzen des Reformpakets in 2014 würden die vollen Auswirkungen erst ab 2019 die reformierte Eingliederungshilfe kennzeichnen.

der Teilhabe am Arbeitsleben (Notwendigkeit dauerhaften Minderleistungsausgleichs, Budget für Arbeit², Mindestmaß-Kriterium für Werkstätten).

IV. Perspektive Bundesleistungsgesetz

Schon im Vorfeld des SGB IX (1999 ff.), verstärkt wieder in den letzten Jahren, wird als eigentlich gebotene Perspektive der Eingliederungshilfe deren Herauslösung aus dem Fürsorgerecht und Fortentwicklung in ein eigenes Bundesleistungsgesetz gefordert³. Bei nicht unbeträchtlich divergierenden Hauptinteressen – auf Seiten von Betroffenenorganisationen und -verbänden Beseitigung der Bedürftigkeitsabhängigkeit der Leistungen und uneingeschränktes Wunsch- und Wahlrecht, auf Seiten der Leistungsträger Stärkung/Wiederherstellung des Nachrangs und Beteiligung des Bundes an den Kosten – ist die fachpolitische Ausrichtung unstrittig und mit den entsprechenden Impulsen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge⁴ sowie den aktuellen Vorschlägen der Bund-Länder-AG Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe in hohem Maße kompatibel.

Im Mai 2012 startete das Land Bayern eine Bundesratsinitiative „Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes“ (BR-Drs. 282/12 vom

² Der aktuellste Modellversuch eines Budgets für Arbeit zur Ermöglichung des Übergangs aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt läuft seit November 2012 in Hamburg, vgl. <http://www.hamburg.de/basfi/budget-fuer-arbeit/>.

³ Vgl. die langjährigen entsprechenden Forderungen von DST, BAGüS etc..

⁴ Vgl. Empfehlung des Deutschen Vereins zur Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes – Bundesteilhabegeld (Dez. 2004), Erste Überlegungen für ein Gesamtkonzept der Betreuung und Versorgung pflegebedürftiger, behinderter und alter Menschen und ihrer Teilhabe am Leben in der Gesellschaft (April 2007), Verwirklichung selbstbestimmter Teilhabe behinderter Menschen! Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung zentraler Strukturen in der Eingliederungshilfe (Juni 2007).

16.05.12). Die Entschließung zielt im Kern auf eine vollständige Kostenübernahme des Bundes für die Eingliederungshilfe (derzeit rund 14 Milliarden Euro brutto pro Jahr, mit bleibender Dynamik von rund drei bis fünf Prozent jährlicher Fallzahl- und Ausgabensteigerung), was durch die Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes erreicht werden soll. Begründet wird dies damit, dass es sich bei der Teilhabe behinderter Menschen um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handle, deren Bewältigung die kommunale Ebene überfordere. Ziel ist die Aufnahme entsprechender Gesetzgebungsarbeit durch den Bund und der Abschluss in der nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2013 bis 2017).

Den inhaltlichen Ansatz stellt die UN-Behindertenrechtskonvention mit dem Inklusionsgebot dar, aus der sich weitreichender Weiterentwicklungsbedarf des bestehenden EGH-Rechts ergäbe. Die Entschließung nimmt ausdrücklich Bezug auf die Inhalte der Bund-Länder-Reformeckpunkte, und greift diese sämtlich als maßgeblich für das geforderte Leistungsgesetz auf.

Im Einzelnen soll das Leistungsgesetz

- die Rechte von Menschen mit Behinderung im Leistungs- und Verfahrensrecht der Eingliederungshilfe sichern,
- die bisherige Institutionen- und Leistungsform-Orientierung zugunsten konsequenter Personen- und Sozialraumorientierung überwinden,
- ein partizipatives, bundesweit einheitliches Bedarfsfeststellungsverfahren einführen,
- die verbindliche Kooperation der beteiligten Sozialleistungsträger unter verantwortlicher Federführung regeln,
- die Eingliederungshilfeleistungen auf ihren fachlichen Kernbereich konzentrieren, während Lebensunterhalt/Wohnen in den dafür bestehenden Regelsystemen abgesichert werden,

- inklusivere Alternativen der Teilhabe am Arbeitsleben neben den Werkstätten schaffen,
- die Menschen mit Behinderung über entsprechende Nachteilsausgleiche befähigen, am allgemeinen Leben teilzuhaben,
- die entsprechend weiterentwickelten Eingliederungshilfavorschriften aus dem SGB XII herauslösen, dabei aber die allgemeinen Grundsätze der Sozialhilfe und zunächst auch das Bedürftigkeitsprinzip beibehalten,
- die Wechselwirkungen mit der Pflegeversicherung kostenneutral zu berücksichtigen.

Bis auf diesen sibyllinischen letzten Punkt und die Gesamtfinanzierung aus Bundesmitteln gibt es keine Abweichung vom bisherigen Bund-Länder-Konsens zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe.

Der Bundesrat hat sich bisher⁵ nicht abschließend mit dem Entschließungsantrag befasst; die Beratungen in den Bundesausschüssen dauern in 2013 an. Ziel ist es, die bisher unverbundenen Prozesse der ASMK zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe, den bayrischen Impuls sowie die neuen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Bundesbeteiligung an den Kosten zu verknüpfen.

Im Rahmen der Bund-Länder-Verhandlungen zum EU-Fiskalpakt wurde nämlich im Juni 2012 eine Übereinkunft dahingehend erzielt, dass „Bund und Länder unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz in der nächsten Legislaturperiode erarbeiten und in Kraft setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst“⁶. Hin-

sichtlich der Kostenbeteiligung des Bundes wird eine Summe von rund vier Milliarden Euro pro Jahr angegeben; das entspräche etwa einem Drittel des derzeitigen Nettoaufwandes in der Eingliederungshilfe.

Die ASMK hat daraufhin im November 2012 (und in Kenntnis um die parallelen Bemühungen im Bundesrat) einen neuen Auftrag an eine Länder-AG⁷ erteilt: auf der Basis des Grundlagenpapiers und in Kenntnis um die Fiskalpakt-Übereinkunft soll nun zügig eine Konzeption für ein Bundesleistungsgesetz zur Ablösung des bisherigen SGB XII-Eingliederungshilferechts erarbeitet werden. Dabei sollen über die Impulse des Grundlagenpapiers hinaus alle relevanten System-schnittstellen (SGB VIII, IX, XI) geklärt, die UN-Behindertenrechtskonvention beachtet und im Zuge der Kostenbeteiligung des Bundes eine deutliche Entlastung von Ländern und Kommunen erreicht werden. Die Länder-AG hat im Januar 2013 die Beratungen aufgenommen, und soll bis zum Sommer 2013 nun die denkbaren Konstruktionen eines solchen Bundesleistungsgesetzes mit entsprechender Kostenübernahme des Bundes⁸ entscheidungsreif aufbereiten und in diesem Rahmen die Reformeckpunkte aus dem Grundlagenpapier unter Aufnahme der Anregungen der Interessenvertretungen und Verbände sowie aktueller fachpolitischer Impulse platzieren. Im Herbst 2013 soll die Konzeption der Länder vorliegen, so dass sie gegebenenfalls in der Planung der

Stabilitäts- und Wachstumspaktes, BR-Drs. 400/12 – Beschluss.

⁷ Nun ohne den Bund/BMAS; von dieser Seite wurde erklärt, dass bis zur Bundestagswahl im September 2013 keine weiteren Aktivitäten zur Reform der Eingliederungshilfe mehr vorgesehen seien.

⁸ Einen ausgezeichneten Überblick über denkbare Varianten auf dem Stand Sommer 2012 bietet der Aufsatz von I. Vorholz (Beigeordneter für Soziales und Arbeit beim Deutschen Landkreistag): Das neue „Bundesleistungsgesetz“ für behinderte Menschen: Erwartungen – Inhalte – Finanzierung; in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2012, S. 328–348.

⁵ Stand: Februar 2013.

⁶ Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des

nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages frühzeitig aufgegriffen und in finale Gesetzgebung umgesetzt werden kann.

V. Ausblick

Das Grundlagenpapier (siehe oben unter 3.) fasst die beabsichtigten Reformschritte der Eingliederungshilfe zusammen und sollte mit fortentwickeltem Inhalt nun umgehend in entsprechende Gesetzgebung münden. Da die bisherige Bindung an und in das SGB XII mit der neuen Perspektive eines eigenständigen Bundesleistungsgesetzes auf neuer finanzieller Grundlage entfallen ist, eröffnen sich jetzt auch weitergehende Möglichkeiten, zum Beispiel zur inklusiveren Neugestaltung von Wunsch- und Wahlrecht und Kostenbeteiligung, zur Profilierung eines partizipativ arbeitenden, trägerübergreifend koordinierenden Leistungsträgers und zur Gestaltung inklusiver, wirkungsorientierter Teilhabe am Arbeitsleben.

Auch die Gewichte der grundlegenden Leistungsformen (Geldleistungen/Budgets, Sachleistungen) könnten mit dem Baustein eines (lange geforderten) Bundesteilhabegeldes⁹ neu bestimmt, und die im SGB XII vertragsrechtlich vorgegebenen Finanzierungsformen (Einzelleistungs- und Einrichtungsfinanzierung als Regel) im Sinne von sozialraumorientierten und Budgetlösungen (Geldpauschalen, Gutscheine, Leistungsmengenbudgets) flexibilisiert werden. Gerade die strikte, das Potential der konkreten Sozialräume wie der kollektiven Leistungsbündelung eher übersehende Orientierung der bisherigen Fachleistungsorganisation auf die einzelne Person sollte in diesem Kontext überprüft und für modernere, gleichzeitig inklusivere Ansätze geöffnet werden.

⁹ Vgl. Empfehlung des Deutschen Vereins zur Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes – Bundesteilhabegeld (Dez. 2004).

Der mit dem SGB IX 2001 bereits eingeleitete behindertenpolitische Paradigmenwechsel (Teilhabe) kann damit auf eine neue Stufe geführt, der Impuls der UN-Behindertenrechtskonvention (Inklusion) aufgegriffen und zu einem konsequenten, personen-, sozialraum- und wirkungsorientierten Assistenzsystem für und mit Menschen mit Behinderungen weiterentwickelt werden, welches auch den Verfassungsanforderungen an ein modernes Teilhaberecht genügt¹⁰. Die dringend erforderlichen Strukturveränderungen werden damit ermöglicht, angestoßen und gefördert; die Steuerungsmöglichkeiten der Leistungsträger werden sinnvoll ausgebaut. Zwingend erforderlich sind anschließend landesrechtliche Umsetzungsregelungen, die insbesondere die vorgesehenen neuen Aufgaben auf die Träger der Sozialhilfe¹¹ überleiten und hierfür eine Finanzierung im Rahmen der Konnexitätsregelungen sicherstellen.

Und die Reform ist überfällig: Wichtige Reformprozesse in der Eingliederungshilfe laufen bereits mancherorts, oder müssen unverzüglich angeschoben werden. Ein weiteres Zuwarten über mehrere Jahre hätte nur zur Konsequenz, dass das überkommene, institutionendominierte, nicht inklusive System der Eingliederungshilfe seine aktuelle Tendenz jährlicher hoher Zuwächse bei den Fallzahlen und Ausgaben ohne Qualitätsverbesserung fortsetzen könnte, was weder im Interesse der Menschen mit Behinderungen, noch der Leistungsträger, Leistungserbringer und schließlich der Steuerzahler sein kann.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

¹⁰ Vgl. W. Schütte, Verfassungsrecht und Eingliederungshilfe. Ein Leistungsgesetz zur sozialen Teilhabe für Menschen mit Behinderungen? – Teil 2 und 3; in: NDV, Februar und März 2013.

¹¹ Diese sind zweifellos auch im neuen System als Leistungsträger am besten geeignet.