

Bundesarbeitsgemeinschaft

der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)

Dr. Fritz Baur
Vorsitzender der BAGüS
48133 Münster

Die Zukunft des Systems der Eingliederungshilfen

Vortrag zur Verabschiedung von Herrn Klaus Heuser, Leiter des Rheinischen Sozialamtes am 18.01.2008 im Horion-Haus, Landschaftsverband Rheinland in Köln

Das Thema zu dem ich gebeten wurde, Ihnen meine Vorstellungen vorzutragen, war bis vor kurzem nur Spezialisten und den davon direkt Betroffenen bekannt. Es fristete über Jahrzehnte hin ein publizistisches Nischendasein, nur wenige interessierten sich dafür, und dann meist im Hinblick auf besonders berührende Einzelschicksale, gelegentlich ging es auch um Skandalmeldungen.

Ganz anders dagegen die großen sozialpolitischen Themen: Krankenversicherung/Gesundheitsreform, Rentenversicherung/Grundsicherung im Alter, Altenpflege, Hartz IV – kein Tag ohne entsprechende medial oft aufgeplusterte Berichterstattung, ständig sich überholende Ideen, alte und neue. Ganz nach der bereits von Voltaire formulierten Beobachtung: „Heute billige ich eine Idee, morgen zweifele ich daran, übermorgen verwerfe ich sie – und alle Tage kann ich mich täuschen.“

Eine ähnliche Aufmerksamkeit wie den großen sozialpolitischen Themen wird der Eingliederungshilfe zwar nicht zuteil – aber es wächst der Kreis derer, die das Thema für wert befinden, es einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Manche fürchten das darin zum Ausdruck kommende Interesse. Sie betrachten es als unziemliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines eingespielten Systems. Sie glauben, der Laie, die Allgemeinheit verstehe nichts von dem Kräftespiel und den Finanzflüssen, von den strukturellen Gegebenheiten und den personellen und personalen Erfordernissen, die bestimmend sind für das umfassende System der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen.

Ich glaube, die Zahl derer, die so oder ähnlich denkt, ist nicht zu unterschätzen – viele befürchten (vielleicht nicht ganz zu Unrecht) das Aufkommen einer Diskussion, die sich einseitig auf die Kostenfrage beschränkt.

Wir alle wissen, dass die Eingliederungshilfe in der Aufwandsstatistik – der Kostenstatistik – der Sozialhilfe mittlerweile den obersten Platz einnimmt – mit weiter steigender Tendenz. Soeben hat das Statistische Bundesamt die Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2006 veröffentlicht (Wirtschaft und Statistik 12/2007, 1245 ff). Danach erhielten im Laufe des Jahres 2006 643.000 Personen Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Die Empfänger waren im Durchschnitt 32 Jahre alt und somit ver-

gleichsweise jung. Die Eingliederungshilfe wurde an knapp 2/3 der Leistungsberechtigten (64 %) in Einrichtungen gewährt; knapp 1/3 der Empfänger (30 %) erhielt Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen. In mehr als der Hälfte der Fälle (52 %) handelte es sich um „Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“. Daneben waren noch die „Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen“ (29 %) sowie die „Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung“ (7 %) von Bedeutung.

Betrachtet man die mit Abstand wichtigste Unterhilfeart „Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ noch differenzierter, so fällt auf, dass hierunter insbesondere (248.000 Fälle) die „Hilfen zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten“, d.h. die Heimkosten bzw. die Kosten für ambulant betreutes Wohnen von Bedeutung waren. Hiervon wurden 170.000 Personen (68 %) stationär und 80.000 Personen (32 %) ambulant betreut. Die Gesamtkosten der Sozialhilfe beliefen sich im Jahre 2006 auf 20,5 Mrd. EUR, davon warten 11,8 Mrd. EUR Eingliederungshilfe (58 %), die letztere Hilfe mit einer Steigerungsrat gegenüber 2005 mit 4,6 %.

Die neuerdings festzustellende öffentliche Befassung mit dem Thema lässt bei nicht wenigen die Befürchtung aufkommen, es könnte sich eine bloße Kosten-Nutzen-Betrachtung in den Vordergrund der Diskussion schieben und diese schließlich beherrschen: „Was bringt uns das eigentlich? Ist der Aufwand überhaupt gerechtfertigt?“

Wir halten diese Fragestellungen zu Recht für unzulässig, und daran werden wir nachgiebig festhalten. Eine intensivere öffentliche Befassung mit der Thematik unter Einschluss der Kostenentwicklung ist allerdings unabdingbar.

An dieser Stelle will ich die Gesichtspunkte nennen, die ich im Folgenden etwas näher beleuchten werde:

- Kann es einen Rückbau der Eingliederungshilfe geben? Wäre eine Leistungsreduzierung möglich?
- Welches ist die Rolle des Gesetzgebers bei der fortwährenden Anpassung des sozialen Leistungsrechts an die sich wandelnden Verhältnisse?
- Wie wird sich die fachlich-inhaltliche Entwicklung der Eingliederungshilfe darstellen?

Ausgangspunkt aller Überlegungen ist unsere gemeinsame Grundüberzeugung: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ (Art. 1 I 1 GG). An diesem unveräußerlichen Grundsatz (Art. 79 GG) müssen wir unser Tun und Handeln messen, der Mensch ist unter keinen denkbaren Umständen bloßes Mittel zu irgendwelchen Zwecken. Hören wir Immanuel Kant dazu:

„Allein der Mensch als Person betrachtet, d. h. als Subjekt einer moralisch-praktischen Vernunft, ist über allen Preis erhaben; denn als ein solcher ist er nicht nur bloß ein Mittel zu anderer ihren, ja selbst seinen eigenen Zwecken, sondern als Zweck an sich selbst zu schätzen, d. h. er besitzt eine Würde (einen absoluten inneren Wert), wodurch er allen anderen vernünftigen Weltwesen Achtung für ihn abnötigt, sich mit jedem anderen dieser Art zu messen und auf den Fuß der Gleichheit zu setzen.“

Allerdings hat Kant auch – weniger philosophischer Erkenntnis als praktischer Erfahrung folgend – gesagt: „Der Mensch ist aus krummem Holz geschnitzt.“ Er folgt im praktischen Leben nicht immer den idealen Einsichten, denen er durchaus mit Überzeugung zustimmt. Vor etwa 10 Jahren, anlässlich des 30jährigen Bestehens des Vereins Spastikerhilfe Bad Oeynhausen, warnte der Festredner (der emeritierte Direktor des Instituts für Theorie und Geschichte der Medizin der Universität Münster) Prof. Dr. Richard Toellner deshalb vor Gefahren, die den weniger Leistungsfähigen drohen:

„In einer Gesellschaft jedoch, die sich als Leistungsgesellschaft versteht, in der Erfolg, Status, Stärke, Durchsetzungsvermögen etc. gefragt, gefordert sind und in hohem Ansehen stehen, in einer Gesellschaft, die Wettkampf, Konkurrenz, Auseinandersetzung fordert und fördert, kann es um den schwachen, behinderten, chronisch kranken, um den arbeitsunfähigen Menschen nicht besonders gut bestellt sein. Er ist in Gefahr nicht als Mensch in seiner Würde, in seinem eigenen Wert, in seinem Lebenssinn und Lebensrecht, in seiner Persönlichkeit wahrgenommen zu werden, sondern allein als Teil des sozialen Problems, als Objekt der Sorge und Fürsorge, als Bestandteil einer Manövriermasse für die Gesundheits- und Sozialpolitik.“

Wir alle sehen diese Gefahr und müssen uns mit ihr auseinandersetzen. Dabei hilft uns folgende Erkenntnis, die Toellner ans Ende seines Vortrages setzt:

„Jeder Behinderte, der sein Leben tapfer lebt, jede Selbsthilfevereinigung, die die Bedingungen dafür schafft, dass der Behinderte die ihm gegebenen oder verbliebenen Möglichkeiten des selbstbestimmten Lebens voll nutzen kann, hilft der Medizin, bei ihrem genuinen Auftrag zu bleiben, und zeigt der Gesellschaft unübersehbar, dass wahres Menschsein nicht in der Unversehrtheit von Körper und Geist und der immer fragwürdigeren Höchstleistung des Menschen besteht, sondern in der Fähigkeit und dem Willen, sich als unvollkommener Mensch in der unaufhebbaren Gebrechlichkeit dieser Welt solidarisch zu behaupten.“

Vor diesem Hintergrund sind meine folgenden subjektiven Bemerkungen zum Thema zu verstehen. Unter Beachtung des so gesetzten Rahmens will ich mich der Thematik widmen: Zukunft des Systems der Eingliederungshilfen. Dabei wird es nicht weiter mehr um Zahlen, Daten, Fakten gehen, auch nicht um Ressourcen und Kosten – immer aber ist die Kantsche Maxime von der Menschenwürde, die auch grundlegend für das verfassungsrechtliche Verständnis des Menschen ist, unausgesprochener Bezugspunkt aller Betrachtungen.

Lassen Sie uns noch kurz bei dem Begriff der Menschenwürde verweilen. Der Begriff „Würde des Menschen“ findet sich ja nicht nur an zentraler Stelle im Grundgesetz, sondern er bildet auch den Ausgangspunkt für die Definition des Aufgabenkerns der Sozialhilfe und damit auch der Eingliederungshilfe: Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 SGB XII). Damit setzt die Menschenwürde in mehrfacher Hinsicht die Grenze, aber auch die Richtung der folgenden Überlegungen.

Es gibt aber noch weitere Grenzen und Richtungsweisungen, die sich aus dem Sozialstaatsprinzip der Verfassung ergeben. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 GG). Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Aus diesen Prinzipien lassen sich zwar keine einklagbaren individuellen Ansprüche ableiten, aber es verpflichtet den Staat auf eine gerechte Sozialordnung, auf soziale Sicherheit, auf die Herstellung menschenwürdiger und erträglicher Lebensbedingungen für alle, auf einen Ausgleich der sozialen Gegensätze, auf eine gerechte Verteilung der Lasten.

Soziale Grundrechte hingegen kennt unsere Verfassung nicht. Die Vorschläge der von Bundestag und Bundesrat eingesetzten gemeinsamen Verfassungskommission (aus Anlass der deutschen Einigung 1994) fanden keinen Eingang in die neue Verfassung. Unter ihnen fand sich als Ergänzung des Art. 20 GG der Satz „Der Staat gewährleistet ein System der sozialen Sicherheit“. Daher ist der Sozialstaat, wie wir ihn heute vorfinden, keine Realisierung verfassungsrechtlich vorgegebener Maßgaben, sondern lediglich Resultat politischer Gestaltung und Rechtsetzung auf der Grundlage der Verfassung.

Das bedeutet zugleich, dass das so entstandene Sozialstaatssystem durch die Politik sowohl weiterentwickelt als auch auf andere Weise geändert oder auch zurückgebaut werden kann. Bezogen auf unser Thema bedeutet dies, dass zwar Teilhabe für behinderte Menschen grundsätzlich zu gewährleisten ist, jedoch Art und Maß, Qualität und Quantität der Teilhabeleistungen in das Ermessen des Gesetzgebers gelegt sind. Aus der Verfassung lässt sich kein absoluter Maßstab für die Bemessung von Teilhabeleistungen ableiten. Man kann hier sogar verallgemeinern: Es gibt einen solchen absoluten Maßstab im gesellschaftlichen und im sozialpolitischen Leben eines Gemeinwesens für keinen Daseinsbereich. Es gibt ihn nicht für den materiellen Lebensstandard, es gibt ihn nicht für Bildungsinstitutionen, es gibt ihn auch nicht für die Verkehrsinfrastruktur, es gibt ihn weder für die äußere noch für die innere Sicherheit, auch für den Umweltschutz oder den Schutz der Ehe und Familie nicht, es gibt einen solchen absolut gültigen Maßstab noch nicht einmal für die Krankenversorgung oder die Betreuung Pflegebedürftiger. Genug, ich breche an dieser Stelle ab – füge allerdings zur Klarstellung hinzu: das Gesagte beinhaltet keine normative („man kann das wollen oder nicht wollen“) Feststellung, sondern eine existentielle. An diesen Gegebenheiten können wir nichts ändern, wir kommen daran nicht vorbei. Wir müssen uns dieser existentiellen Problematik stellen. Dabei ist von Folgendem auszugehen:

Die Verantwortung eines Gemeinwesens sowohl für die Gesamtheit als auch für jedes einzelne Individuum bildet eine unauflösbar und damit unteilbare Einheit. Diese Verantwortung für vielfältige Daseinsbereiche und im Hinblick auf die berechtigten Wünsche jedes Einzelnen, sein Leben möglichst selbstbestimmt nach seinen Vorstellungen – natürlich in Gemeinschaftsgebundenheit, was gelegentlich vergessen wird - gestalten zu können, muss ausgewogen wahrgenommen werden. Kein Bereich darf zugunsten anderer ohne sachlichen Grund vernachlässigt oder zu Lasten anderer ohne sachlichen Grund bevorzugt werden. Dieser Zusammenhang ergibt sich aus dem Wesen des Staates, aus seiner Zweckbestimmung.

Aus dem Gesagten folgt die Relativität der verschiedenen Staatsaufgaben im Verhältnis zueinander. Keine Staatsaufgabe kann für sich und aus sich heraus eine Sonderrolle beanspruchen, diese Feststellung gilt auch für Teilhabeleistungen.

Gelegentlich – gar nicht so selten – kann man bei Festreden oder Jubiläumsansprachen hören: „Für unsere Behinderten ist das Beste gerade gut genug!“ Zieht man die rhetorische Überhöhung einmal ab, lässt sich dem so generell zustimmen. Aber ist denn für unsere Kinder das Beste nicht gut genug? Gilt das etwas anderes? Ist denn für unsere bedürftigen Alten das Beste nicht auch gut genug? Und für unsere Pflegebedürftigen? Sie sehen, mit einer solchen Absolutsetzung ist außer festtäglicher Zustimmung nicht viel gewonnen – sie ist nicht alltagstauglich.

Damit nähern wir uns dem Kern der Frage : „Wenn denn schon für die Teilhabeleistungen genau so wenig wie für alle anderen Staatsaufgaben ein absoluter Maßstab nicht gesetzt werden kann, ist dann das Maß der Teilhabeleistungen willkürlich veränderbar?“ Auch hier unmittelbar die Antwort: Nein, das Maß und die Güte von Teilhabeleistungen unterliegen nicht beliebiger Festsetzung, je nach politischer Stimmungslage oder staatsfinanziellen Gegebenheiten. Es gibt nach wie vor und wird auch künftig geben eine Interventionsgrenze, die unter keinen Umständen unterschritten werden darf. Und zwar von der Verfassung wegen also jenseits der einfach gesetzlichen Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes oder des Sozialgesetzbuches XII. Es gilt kategorisch das Sozialstaatsprinzip und es gilt kategorisch der Anspruch auf Schutz der Menschenwürde durch den Staat, durch alle Staatsgewalt.

In der materiellen Ausfüllung dieser Grundsätze hat vor allem die Rechtsprechung – in erster Linie das Bundesverfassungsgericht, aber in entscheidender und vielfältiger Weise auch das Bundesverwaltungsgericht - Pionierarbeit geleistet. Die dort formulierten Anforderungen gelten weiterhin. Es kommt darauf an, die berechtigten Anliegen der Behindertenhilfe, die berechtigten Anliegen derer, die der Teilhabeleistungen bedürfen, geltend zu machen und ihnen den Platz einzuräumen, den diese Anliegen verdient haben. Das ist eine genuin politische Aufgabe.

Dabei sind diese Anliegen in angemessener und gerechter Weise im Hinblick auf die übrigen Staatsaufgaben auszutarieren. Das soziale Gewissen dieses Landes – da bin ich mir nach wie vor sehr sicher - das soziale Gewissen unseres Landes ist kräftig genug, diese Leistung zu erbringen. Freilich muss das soziale Gewissen ständig geschärft werden, darin besteht eine der wichtigen Aufgaben der Protagonisten der Behindertenhilfe. Hier sind gefragt Transparenz und Offenheit – und zwar als Daueraufgaben. Zerstören wir gemeinsam den nach wie vor verbreiteten Irrglauben, die Hilfe für behinderte Menschen speise sich aus den Mitteln etwa der „Aktion Mensch“ (so segensreich diese auch eingesetzt werden) oder aus den vielen Münzen des Klingelbeutels. Nein, die Gesamtheit – ich drücke mich bewusst profan aus – die Gesamtheit der Steuerzahler ist in der Verantwortung, mit nicht geringem und darüber hinaus unaufhaltsam wachsendem Bedarf. Das müssen wir sagen und wir müssen auch die Gründe dafür nennen.

Damit sind wir bei dem Gegenstück des Sozialstaates, dem Abgabenstaat. Der Abgabenstaat nimmt, der Sozialstaat gibt. Er kann aber nur das geben, was der Abgabenstaat eingenommen hat. Der heutige Standard der sozialen Sicherung ist auch deshalb nicht so sehr auf die verfassungsrechtliche Sozialstaatsgarantie, sondern vielmehr zurückzuführen auf die Tatsache, dass der Wohlstand der Bundesrepublik

über viele Jahrzehnte hinweg stetig gestiegen ist – mit wachsendem Wohlstand wuchsen auch die Staatseinnahmen. Aus diesen unmittelbaren Zusammenhängen folgt auch, dass der Sozialstaatsstandard – jedenfalls mittelbar – auch in Abhängigkeit steht von der Wirtschaftskraft des Landes. Hiervor dürfen wir die Augen nicht verschließen, andernfalls leben wir in unzutreffenden Erwartungen und Gewissheiten, die es nicht gibt und nicht geben kann. Freilich gilt auch hier die untere Auffang- oder Interventionslinie, die durch den Anspruch auf Schutz der Menschenwürde gezogen wird. Fazit: Ja, ein Rückbau ist denkbar und auch nicht von Verfassungs wegen unzulässig – jedoch: Es ist in jedem Fall die Menschenwürde zu wahren und der Rückbau muss in einem angemessenen Verhältnis zu den übrigen Staatsaufgaben stehen. Derzeit ist freilich kein Anlass zu erkennen, der einen solchen Rückbau rechtfertigen könnte.

Der Sozialstaat wird durch Gesetze geformt und entwickelt. Dies gilt gleichermaßen auch für den Abgabenstaat. Und jetzt sind wir bei der Rolle des Gesetzgebers, also dem zweiten Gesichtspunkt, angelangt. Und hier ergibt sich ein bestimmtes praktisches Dilemma: Das Dilemma, eine möglichst lückenlose Einzelfallgerechtigkeit zu schaffen bei gleichzeitiger Beibehaltung von Rechtssicherheit. Gerade die Reduktionsgesetzgebung der letzten beiden Jahrzehnte riss naturgemäß Löcher in ein Gewebe, das bis dahin weitestgehend alle Wechselfälle des Lebens aufgefangen hat. Dies wird dann in mancherlei Einzelfällen als ungerecht empfunden und es werden deshalb Ausnahmetatbestände formuliert. Es werden Differenzierungen und Eingrenzungen vorgenommen. Je feiner diese Regelungen gesponnen werden, desto mehr Abgrenzungsfragen tauchen auf und es entstehen neue Gerechtigkeitsprobleme. Auf diese Weise wird Maßstab des Gesetzgebers nicht so sehr das Gemeinwohl und die Generallinie dessen, was gesetzgeberisch bezweckt werden soll, vielmehr orientiert er sich an Einzelfällen, die zwar jeweils für sich betrachtet unerwünschte oder nicht beabsichtigte Folgen des Gesetzes zeitigen, freilich nicht von einem solchen Gewicht sind, dass sie besonderer gesetzgeberischer Beobachtung oder Fürsorge bedürfen. Je weiter man nämlich solche differenzierenden Verfeinerungen treibt, desto unüberschaubarer wird das Gesamtsystem, es leidet die Rechtssicherheit, das Gesetz wird nahezu unanwendbar. Wir alle hier können davon ein Lied singen: Leiden tun die Betroffenen, die eigentlich profitieren sollen!

Aber es lauern weitere Gefahren: „Normatives Übermaß, so Isensee 1983 in der Zeitschrift für Rechtspolitik, führt nicht zu einem Mehr an Bindung der Verwaltung, sondern zu neuer Eigenständigkeit. Gesetze, welche die Vollzugskapazität übersteigen, zwingen die loyalste Behörde dazu, entweder einen Teil der Vorschriften überhaupt nicht anzuwenden oder das überzogene Normenprogramm auf das praktisch Mögliche zu reduzieren, die Norm abzuschleifen.“ Weit schärfer noch Friedrich Berger in seinem Werk „Das Staatsideal“, der den „Aberglauben der Gesetzesmacherei“ beschwört, „die nie ruhende Maschinerie immer neuer Regelungen, den kodifikatorischen Perfektionismus und Totalitarismus, der an die Stelle organischen Wachstums eine mechanisierte Gesetzesvermassung setzt, die die menschliche Persönlichkeit vergewaltigt und lähmt.“ Lassen Sie mich an dieser Stelle einmal ein Beispiel anführen. Blättern wir im Sozialgesetzbuch, sagen wir im Sozialgesetzbuch V, Gesetzliche Krankenversicherung. Schlagen wir einmal den § 85 Gesamtvergütung auf, allerdings in der bis vor wenigen Jahren geltenden Fassung: Wir finden eine unauffällige, durchschnittliche Vorschrift mit 4 Absätzen, die insgesamt 13 Sätze mit zusammen 210 Wörtern umfassen. Einige Jahre später: Der bis dahin unauffällig daher kommende § 85 ist nunmehr angeschwollen auf einen Umfang von 16 Absätzen mit ins-

gesamt 82 Sätzen, die über 2.500 Wörter umfassen. In einer herkömmlichen AOK-Gesetzessammlung erstreckt sich der § 85 jetzt auf 6 Druckseiten (!). Die zu verarbeitende Rechtsmasse ist auf über 2.000 % angewachsen, selbst der juristisch gebildete und einschlägig geübte Leser ist nicht in der Lage, ohne Zuhilfenahme von Hilfsstützen den Inhalt, den Duktus und die Systematik der Vorschrift insgesamt zu erfassen. Freilich: Es geht um Geld, um das Geld der Patienten und Kassenmitglieder, um das Geld der Kassen und um das Geld der Ärzte. Die Betroffenen kommen also nicht umhin, sich mit dieser völlig verunglückten und unbrauchbaren Vorschrift herumzuschlagen. Soviel zur Gesetzesvermassung.

Vielleicht muss man nicht so weit gehen und von kodifikatorischem Totalitarismus sprechen, aber im Kern scheint mir diese Beobachtung zuzutreffen. Ein letztes Zitat noch – Roman Herzog schreibt 1993 in seinem Werk „Staat und Recht im Wandel“ folgendes: „Es sind nicht die ganz und gar unsinnigen Vorschriften, die uns Sorgen machen; denn deren Zahl ist in einem rational verwalteten Staat wie dem unseren gar nicht so groß. Es ist die Addition an sich ganz vernünftiger, zumindest aber begründeter Vorschriften, die jedes Leben erlahmen lassen und die Übersichtlichkeit und damit auch die Einsichtigkeit unserer Rechtsordnung gefährden. Zur Einsichtigkeit in unsere Rechtsordnung ein weiteres Beispiel : Nach geltendem Rentenversicherungsrecht erhält ein versicherungspflichtig Beschäftigter, der 25 Jahre lang den Höchstsatz an Beiträgen eingezahlt hat, eine Rente in Höhe von 1.080,45 EUR. Unter bestimmten Voraussetzungen ist es möglich, dass ein 15-Jähriges Mädchen, das Nachwuchs bekommt und einen Monat versicherungspflichtig mit einem Bruttoverdienst von 1.000 EUR gearbeitet hat, danach wegen eines Unfalls nur noch über ein Restleistungsvermögen von 5 ½ Stunden täglich verfügt, ab dem 1. Dezember des Jahres, in dem dieses alles passiert ist, eine Rente in Höhe von 1.468,40 EUR lebenslanglich erhält. Nachzulesen mit exakter rentenversicherungsrechtlicher Ableitung in der Zeitschrift „Die Sozialgerichtsbarkeit“ 10/2006, S. 600 ff.

Aus dem Gesagten resultiert für mich eine Erkenntnis und daraus folgenden Vorschlag: Er lautet: Der Gesetzgeber erlegt sich die Selbstbeschränkung auf, bestimmte Gesetze für einen Zeitraum von sagen wir 10 Jahren nicht mehr zu ändern. Ich will nicht so weit gehen, nach den Regeln der alten Locrier (griechische Kolonie der vorrömischen Zeit in Unteritalien) zu verfahren. Ein Locrier, der ein neues Gesetz in Vorschlag brachte – so berichtet Gibbon in seiner „Historischen Übersicht des römischen Rechts“ – musste in der Volksversammlung mit einem Strick um den Hals dastehen und wenn man das Gesetz verwarf, so ward der Neuerer augenblicklich erwürgt. Bleiben wir also im Rahmen unserer zivilisierten Welt: Selbstbeschränkung des Gesetzgebers ohne unangenehme Folgen für Leib und Leben bei Weigerung.

Da unser Thema die Eingliederungshilfe ist, bedeutet mein Vorschlag, das Sozialhilferecht, also das SGB XII, bis zum Jahre 2017 unangetastet zu lassen. Dadurch möglicherweise entstehende Gerechtigkeitslücken würden – wie das in anderen Rechtsgebieten gang und gäbe ist – durch die Rechtsprechung ausgefüllt. Den Juristen unter uns ist dies nichts Neues. Das am 1.1.1900 in Kraft getretene Bürgerliche Gesetzbuch gilt in weiten Teilen nach wie vor unverändert weiter, notwendige Änderungen oder Ergänzungen wurden über die Jahrzehnte hinweg von der Rechtsprechung vorgenommen. Für das bürgerliche Recht wird nach wie vor weit überwiegend die Auffassung vertreten, dass der Gesetzgeber es in seinem Kernbestand tunlichst nicht anfassen möge – bislang hat er sich daran glücklicherweise gehalten.

Die Praxis wäre nicht gehindert, innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens das System der Eingliederungshilfe weiter zu entwickeln. Dies ist auch in der Vergangenheit geschehen, es spricht alles dafür, dass dies auch künftig weiterhin möglich sein wird. Damit ist die Frage allerdings aufgeworfen, wie denn eine solche Weiterentwicklung tatsächlicher Art auszusehen hätte. Die Stichworte sind bekannt: Personenzentrierung, Wirtschaftlichkeit, Nachfrageorientierung, Bildung von Budgets und Pauschalen, Selbstbestimmung, Inklusion.

Das seit rund 10 Jahren bestehende Leistungs- und Vertragsrecht der Sozialhilfe geht von dem berühmten Dreiecksverhältnis aus, dessen Eckpunkte gebildet werden vom Leistungsempfänger, vom Leistungsträger und vom Leistungserbringer. Zwischen jedem dieser Eckpunkte bestehen besondere Vertragsbeziehungen, teils zivilrechtlicher teils öffentlich-rechtlicher Art, wobei die Besonderheit darin besteht, dass der eigentliche Nachfrager der Leistungen der Leistungsträger, also der Sozialhilfeträger ist, nicht der eigentliche Leistungsempfänger. Dies System befördert Tendenzen einer Verobjektivierung des Leistungsempfängers und einer Institutionalisierung der Leistungserbringungsstrukturen.

Eine Weiterentwicklung des Leistungserbringungssystems, das eine vorrangig ambulante Versorgung bezweckt, zu mehr Nachfragemacht des Empfängers und damit auch zu mehr Wettbewerb führt, lässt sich mit dem hergebrachten Leistungs- und Vertragsrecht der Sozialhilfe nur mühsam verfolgen. Es hat zwar jeder Einzelne Rechtsansprüche auf spezifische soziale Dienstleistungen, jedoch verwehrt ihm das faktische Sachleistungsprinzip, eine eigene Nachfragemacht zu entwickeln, die sich unter konkurrierenden Anbietern den jeweils passenden auswählt. Das hergebrachte System führt dazu, dass durchaus erwünschte Effizienzgewinne des Leistungsbringers vom Leistungsträger ganz oder teilweise abgeschöpft werden (müssen). Der wirtschaftlich Erfolgreiche kommt nicht in den Genuss des von ihm selbst herbeigeführten Erfolges. Dieser Fehlanreiz liegt im System des Sachleistungsprinzips und kann deshalb systemimmanent nicht beseitigt werden.

Soll der Leitbildwechsel in der Behindertenhilfe praktisch vollzogen werden, muss der behinderte Mensch mit den Mitteln ausgestattet werden, die es ihm erlauben, die benötigten Leistungen selbst zu beschaffen. Eine Weiterentwicklung der Leistungserbringung, die beide Gesichtspunkte maßgeblich beinhaltet, nämlich den des möglichst selbständigen Auftretens des behinderten Menschen und den der größtmöglichen Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung, ist im Rahmen des geltenden Rechts möglich. Wir alle kennen den § 17 SGB IX, wonach Leistungen zur Teilhabe durch ein (ggf. trägerübergreifendes) persönliches Budget erbracht werden müssen, wenn dies dem Wunsch des behinderten Menschen entspricht. Der Anspruch auf ein persönliches Budget besteht freilich erst seit Kurzem, bis Ende 2007 stand die Leistung des Budgets im Ermessen des Leistungsträgers. Dieses Ermessen gibt es nicht mehr, so dass einer weitgehenden Inanspruchnahme jedenfalls keine rechtlichen Hindernisse mehr im Wege stehen.

Lassen Sie mich in Erinnerung rufen, dass § 17 SGB IX bereits im Jahre 2001 mit dem seinerzeit neu geschaffenen SGB IX in Kraft getreten ist. Er wurde inzwischen mehrmals geändert, jedoch haben sich bisher die hochgesteckten Erwartungen, die mit der Einführung des persönlichen Budgets verbunden wurden, nicht erfüllt. Im Gegensatz etwa zum niederländischen Vorbild (mehrere 10.000 Budgetnehmer) fristete das persönliche Budget in Deutschland bislang lediglich ein Schattendasein.

Zwar bildet es für eine Reihe behinderter Personen eine sehr gute Möglichkeit, ein weitgehend selbstbestimmtes Leben zu führen, indem das zur Verfügung gestellte persönliche Budget vom Betroffenen nach seinen Bedürfnissen zweckentsprechend für die einzelnen Leistungen verwendet werden kann. Die weitaus größte Zahl der Empfänger von Eingliederungshilfeleistungen nach dem SGB XII war allerdings bislang nicht dazu zu bewegen, statt der Quasi-Sachleistung in den Wohnheimen, im ambulant betreuten Wohnen oder in den Werkstätten entsprechende Geldbeträge anzunehmen, um damit die Einzelbedarfe selbst sicherzustellen.

Die hat eine ganze Reihe verschiedener zum Teil auch grundlegender Ursachen. Aus meiner Sicht liegt die Hauptursache darin, dass mit dem persönlichen Budget die Sicherheit einer institutionsbezogenen Komplexleistung eingetauscht wird gegen die relative Unsicherheit eines in eigener Regie zusammenzustellenden Leistungspaketes. Hinzu kommt, dass sehr häufig neben den Eingliederungshilfeleistungen auch Leistungen der Krankenversicherung oder der Pflegeversicherung oder der Arbeitsverwaltung erforderlich werden. Das dann eigentlich zu bildende trägerübergreifende Budget kam bis zum heutigen Tage bundesweit nur in sehr sehr seltenen Fällen zustande.

Ich möchte hier den sonstigen Gründen für die bisherige weitgehende Nichtakzeptanz des trägerübergreifenden Budgets nicht weiter nachgehen, bin mir aber einigermaßen sicher, dass neben der Ungewissheit über die Bedarfsdeckung auch unser überkommendes zergliedertes Sozialleistungssystem bislang ein durchgreifendes Hemmnis bildete. Dieses Rechtshindernis ist durch den Rechtsanspruch beseitigt – bleiben die tatsächlichen Hindernisse, nämlich die scheinbare Sicherheit der institutionellen Hilfen. Hier sind wir gemeinsam gefragt: Solange das heutige System der institutionellen Infrastruktur vorhanden ist, wird es auch in Anspruch genommen und dadurch weiter gefestigt. Wir werden also dieses Angebot verknappen und gleichzeitig ein ambulantes Angebot aufbauen (oder weiter ausbauen) müssen. Denn wir wollen natürlich eine bedarfsgerechte Infrastruktur zur Verfügung stellen, da der jeweilige individuelle Bedarf weiterhin sicherzustellen ist.

Also: Institutionelle Verknappung, ambulante Erweiterung – und zwar aller Träger, dazu müssen auch die Leistungserbringer als Strukturträger und die Behindertenverbände als Strukturnutzer beitragen – nur gemeinsam kann der Umbau, so wie ich ihn mir vorstelle, gelingen. Ist die ambulante Struktur in hinreichendem Maße vorhanden, ist die Möglichkeit und der Anreiz, dieses mit Hilfe des trägerübergreifenden persönlichen Budgets zu nutzen, gegeben. Somit lässt sich meine Vorstellung zur fachlich inhaltlichen Zukunft der Eingliederungshilfe wie folgt fassen: Entwicklung des trägerübergreifenden persönlichen Budgets zu einem zentralen Steuerungs- und Bedarfsdeckungsinstrument der Eingliederungshilfe durch forcierten Ausbau der ambulanten Angebotsstruktur bei gleichzeitigem kräftigen Abbau der institutionalisierten Infrastruktur.

Ich komme zum Schluss:

- Kürzungen und Leistungseinschränkungen in der Eingliederungshilfe sind rechtlich zulässig und können daher nicht ausgeschlossen werden.
- Leistungseinschränkungen sind aber dann nicht nötig, wenn der Umbau des institutionsbezogenen Systems zu einem personenzentrierten unter entscheidender Zuhilfenahme des persönlichen Budgets gelingt und
- der Gesetzgeber den Beteiligten die dazu erforderliche Ruhr lässt!

Es geht also um ein Gemeinschaftsprojekt, das nur unter aktivem zielstrebigem Mitwirken aller Beteiligten gelingen kann.