

Münster, 14.02.2007

Vorstellungen der BAGüS zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten

- Eckpunkte -

I. Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat auf eine kleine Anfrage der Fraktion der FDP im November 2004¹ ausgeführt, dass die gemeinsame Zielsetzung des Bundes und aller Länder es sei, durch langfristige Lösungen im Bereich der Eingliederungshilfe die erwartete (prognostizierte) Kostenentwicklung einzudämmen. Dies sei bereits im Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch Ende des Jahres 2003 deutlich geworden. Aus dem Vermittlungsverfahren bestehe der Auftrag an die Länder, die Probleme der Kostenentwicklung insbesondere in Einrichtungen ab Januar 2004 in einer Länderarbeitsgruppe mit Bundesbeteiligung aufzuarbeiten und Lösungen zu entwickeln.

Die Bundesregierung führt weiterhin aus, dass sich aus ihrer Sicht eine sinnvolle Strategie nicht auf eine Fortführung, Finanzierung und ggf. Umfinanzierung vorhandener Leistungsstrukturen richten kann, sondern bei der Fortentwicklung der Leistungsstrukturen ansetzen muss.

Die BAGüS stimmt der Auffassung zu, dass es entscheidend auf die Fortentwicklung der Leistungsstrukturen ankommt; sie bedauert aber, dass die Bundesregierung alle bisher unterbreiteten Vorschläge (z.B. Bundesteilhabegeld), die mit einer (teilweisen) Verlagerung von Eingliederungskosten auf den Bund verbunden sind, ablehnt².

Als wesentlich wird die Steigerung der Qualität und damit auch der Wirksamkeit der Leistungen angesehen, da hierdurch nicht nur eine fachliche Weiterentwicklung im Sinne der betroffenen Menschen erfolgt, sondern auch notwendige Einsparungen erreicht werden können.

¹ BT.-Drs. 15/4372

² s. BT.-Drs. 16/808 S. 5

II. Diskussionsstand

Die Konferenz der Obersten Landessozialbehörden (KOLS) berät in verschiedenen Arbeitsgruppen seit Beginn des Jahres 2006 über Möglichkeiten der Weiterentwicklung und Steuerung der Eingliederungshilfeleistungen, ohne dass bisher konkrete Ergebnisse vorliegen. Einzelne Vorschläge wurden im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum 1. SGB XII-Änderungsgesetz vorgetragen aber noch nicht berücksichtigt bzw. fanden keine politische Mehrheit (Aufgabe des Bruttoprinzips).

Parallel hierzu wird über die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe in verschiedenen Gremien und Organisationen beraten³.

Die BAGÜS stellt zunehmend fest, dass seitens der verschiedenen Parteien und Akteuren höchst unterschiedliche Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe bestehen, wobei aus Sicht der BAGÜS das für sie wesentliche Aufgabenziel, nämlich dadurch die dauerhafte Finanzierung für behinderte Menschen notwendigen Leistungen sicherzustellen, zunehmend aus dem Blickwinkel verschwindet.

III. Vorstellungen der BAGÜS zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe

Die BAGÜS steht für eine konsequente fachliche Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und lässt sich dabei von folgenden Grundsätzen leiten:

- Selbstbestimmung und Teilhabe der Betroffenen,
- Ambulant vor stationär,
- Ortsnähe, Vernetzung, Kooperation
- Entprofessionalisierung, wo dies möglich ist (Bürgerschaftliches Engagement)

Sie hat bereits in ihren Reformvorschlägen 2005⁴ die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zu einer vom Fürsorgeprinzip losgelösten Sozialleistung in einem eigenständigen Leistungsgesetz oder innerhalb des SGB IX unter finanzieller Beteiligung des Bundes gefordert. Sie hält dies nach wie vor für richtig und konsequent.

Soweit aus der Diskussion erkennbar, verfolgt die Politik jedoch den Weg der Weiterentwicklung innerhalb der bestehenden Sozialgesetze und lehnt ein eigenständiges bundesfinanziertes Leistungsgesetz ab⁵, sodass die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zunächst im SGB XII und SGB IX erfolgen muss.

Hieran knüpft die BAGÜS an die Gesetzgebung folgende Erwartungen:

1. Ausbau und Weiterentwicklung des Individualisierungsprinzips

Der eingeleitete Weg der Umorientierung von der Objektförderung zur Subjektförderung muss konsequent weiterentwickelt und gesetzlich gestützt werden. Bestimmungen, die eine Objektförderung vorsehen, müssen dem Rechnung tragen. Insbesondere bei den Werkstatteleistungen ist es notwendig, die bisher an die In-

³ z.B. AG Teilhabe beim Deutschen Verein

⁴ Reformvorschläge 2005 zur Weiterentwicklung des SGB IX, XI und XII vom 12.9.2005

⁵ s. BT.-Drs. 16/808, S. 5

stitution Werkstatt gebundenen zahlreichen Vergünstigungen der berechtigten Person zuzuordnen, damit diese eine Wahlmöglichkeit unter verschiedenen Leistungsanbietern ohne Nachteile wahrnehmen kann.

2. Leistungen in verschiedenen Lebenslagen vereinheitlichen

Das Individualisierungsprinzip wird nur dann für behinderte Menschen transparent und nachvollziehbar, wenn die jeweiligen Leistungen nach dem SGB XII und den anderen Sozialleistungsgesetzen unabhängig davon, an welchem Ort sich der behinderte Mensch aufhält bzw. welcher Dienste oder Einrichtungen er sich bedient, in gleicher Höhe und nach den gleichen Voraussetzungen erbracht werden. Sonderregelungen, wie § 35 Abs. 1 und 2 SGB XII, sind dann entbehrlich. Dies muss aber auch für andere Sozialleistungsbereiche gelten (z.B. häusliche Krankenpflege nach dem SGB V).

Die Bindung bestimmter Leistungen an die Leistungsform (ambulant, teilstationär, stationär) ist zumindest für die Bemessung des Leistungsumfangs aufzugeben.

3. Keine Benachteiligung behinderter Menschen mit Pflegebedarf

Behinderte Menschen sind oftmals wegen der Folgen ihrer Behinderung pflegebedürftig. Ihre Zahl wird in den nächsten Jahren infolge Alterung und damit einhergehend mit dem Abbau ihrer körperlichen und geistigen Kräfte spürbar wachsen.

Eine angemessene und bedarfsgerechte Versorgung dieser Menschen setzt voraus, dass ihnen nicht weiter die notwendigen Leistungen der Pflegeversicherung vorenthalten werden, nur weil sie in einer Wohnform leben, die weder als ambulante noch als stationärer Erbringer von Leistungen nach dem SGB XI zugelassen ist. Auch hier ist anzustreben, dass jeder behinderte Mensch die ihm wegen seiner Pflegebedürftigkeit zustehenden Pflegeleistungen erhält, egal, in welcher Wohn- und Lebenssituation er sich befindet.

4. Marktorientierung und Preiswettbewerb

Die Landschaft der Anbieter sozialer Leistungen muss sich entscheidend ändern. Nur wenn Anbietermonopole aufgelöst werden (z.B. Einzugsbereiche von Werkstätten) kann ein Markt von Anbietern entstehen, eine Grundvoraussetzung für einen dringend notwendigen Preis- und Leistungswettbewerb.

Am Beispiel des im Vereinbarungsrecht (§§ 75 ff SGB XII) geltenden wegweisenden Instruments des externen Vergleichs, das gegenüber den Leistungserbringern nur schwer durchsetzbar ist, zeigt sich der weitere gesetzgeberische Handlungsbedarf.

5. Verbesserte Steuerung und Wirkungskontrolle

Die Steuerungsmöglichkeiten der Sozialhilfeträger haben sich zwar durch die einheitliche Zuständigkeitsregelung wesentlich verbessert, gleichwohl gilt es, dieses Instrument auszubauen. Insbesondere bei der Zugangssteuerung zu Werkstätten besteht dringender Handlungsbedarf. Damit verbunden ist die Frage der Zielgerichtetheit der Eingliederungshilfeleistungen, die sich mehr und mehr zu le-

benslangen Dauerleistungen (insbes. in Wohnstätten und Werkstätten) entwickelt haben.

Als ein wirksames Instrument der Struktursteuerung aber auch der Wirkungskontrolle haben sich Zielvereinbarungen mit den einzelnen Leistungsanbietern bzw. deren Landes- oder Spitzenverbände bewährt.

6. Erprobung neuer Formen der Leistungsfinanzierung

Das Prinzip der Leistungserbringung durch Vergütungen, die mit den Leistungserbringern vereinbart werden, ist zu flexibilisieren. Dazu sollten neue Verfahren erprobt und gesetzlich zugelassen werden. Erforderlich erscheint eine Experimentierklausel, die es den Partnern ermöglicht, neue Finanzierungsformen zu erproben.

7. Verbesserte Koordination und Leistungsabgrenzung im SGB IX

Die Abgrenzung der Leistungen der Eingliederungshilfe zu den Rehabilitationsleistungen der anderen Rehabilitationsträger ist nicht immer klar geregelt und streitbefangen. Dies gilt besonders für die Abgrenzung zu den Leistungen der med. Rehabilitation.

Notwendig sind klare Regelungen, wie sie z.B. mit den trägerübergreifenden Leistungsvorschriften im Werkstättenrecht im SGB IX aufgenommen wurden. Die klare und streitfreie Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Sozialleistungsträgern ist im Übrigen eine zentrale und unverzichtbare Voraussetzung, will man das Instrument der Komplexleistungen weiter ausbauen.

8. Stärkere Beachtung des individuellen Nachranggrundsatzes

Der Ausschluss bzw. die enge Beschränkung der Inanspruchnahme der Leistungsberechtigten und ihrer Eltern ohne Berücksichtigung des im Einzelfall vorhandenen Einkommens und Vermögens ist nicht sachgerecht.

Eltern behinderter Kinder sind insoweit an den Leistungen zu beteiligen, wie dies von Eltern nicht behinderter Kinder (z.B. im Kindergarten, in der Schul- und Berufsausbildung) verlangt wird.

Auch sind die Vorschriften zur Schonung Leistungsberechtigter und Unterhaltspflichtiger bei hohem Einkommen und Vermögen zurückzunehmen.

IV. Schlussbemerkung

Die BAGüS ist überzeugt davon, dass durch die aufgezeigten Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Eingliederungshilfe ein wesentlicher Beitrag dazu geleistet werden kann, auch die finanziellen Herausforderungen angesichts der prognostizierten Fallzahlentwicklung bewältigen zu können.