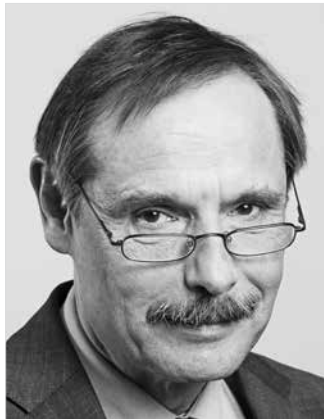


Georg Cremer und Franz Fink

Bundesteilhabegesetz: Stehen wir vor einer ordnungspolitischen Wende?

1. Auch die beste Beteiligung kann eine politische Entscheidung nicht ersetzen

Mit der von Bundesministerin Nahles berufenen Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz, die zwischen Juli 2014 und April 2015 neunmal tagte, hat die Bundesregierung einem Gesetzgebungsvorhaben einen ungewöhnlich intensiven Konsultationsprozess vorgeschaltet. Beteiligt waren Vertreter/innen der betroffenen Ressorts, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der Sozialhilfeträger, der Behindertenverbände, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, der Fachverbände der Behindertenhilfe, der Sozialversi-



Georg Cremer

cherungsträger und der Tarifpartner. Unter der Moderation der Parlamentarischen Staatssekretärin Gabriele Lösekrug-Möller gelang es, die Reformfelder in ihren Handlungsalternativen einschließlich vielfältiger Schnittstellen systematisch zu diskutieren und die Positionen der unterschiedlichen Teilnehmergruppen auszuloten. Eine Unterarbeitsgruppe stellte sich dem äußerst schwierigen Versuch, die finanziellen Konsequenzen der Reformvorschläge zu quantifizieren. Die Arbeit litt unter dem Formelkompromiss des Koalitionsvertrages, der sowohl eine Entlastung der Kommunen um jährlich 5 Mrd. Euro als auch deutlich bessere Teilhabechancen für Menschen mit Behinderung verspricht, für Leistungsverbesserungen aber keinen fiskalischen Spielraum benennt, sondern vorgibt, es dürfe keine „neue“ Ausgabendynamik ausgelöst werden.¹ Im Verlauf der Konsultation wurde deutlich, dass auch ein gutes Beteiligungsverfahren die politische Entscheidung konfliktiver Fragen durch die dafür demokratisch legitimierten Instanzen nicht ersetzen kann. Die Debatte wird erneut intensiv zu führen sein, wenn das federführende Bundesarbeitsministerium

Eckpunkte zum Referentenentwurf bzw. diesen selbst vorträgt.

2. Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis als Referenzrahmen



Franz Fink

Der folgende Beitrag versucht keine Gesamtdarstellung der Reformoptionen, sondern fokussiert auf ordnungspolitische Fragen. Die Autoren vertreten den Standpunkt, dass das für die Erbringung sozialer Dienstleistungen in Deutschland dominante sozialrechtliche Dreiecksverhältnis auch künftig die Eingliederungshilfe prägen sollte. Diese Marktordnungs-

form verbindet die Verantwortung eines subsidiär handelnden Staates für die Sicherung von Teilhabe mit dem Wunsch- und Wahlrecht hilfeberechtigter Bürger/innen und dem Gestaltungsraum für private Leistungserbringer.² Erforderlich ist, dass alle drei Akteursgruppen ausreichend stark sind, ihre Interessen zu vertreten. Diese Marktordnungsform wird in der derzeitigen Reformdebatte meist nicht offen infrage gestellt, aber es gibt Vorstellungen zur Neugestaltung der Steuerung durch die Leistungsträger,

1) Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 2013, S. 63, 67, 78.

2) Zum sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis als Marktordnungsform vgl. Georg Cremer, Nils Goldschmidt, Sven Höfer: Soziale Dienstleistungen. Ökonomie, Recht, Politik. Tübingen 2013, S. 115 ff.

Prof. Dr. Georg Cremer ist Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes e.V.; **Dr. Franz Fink** ist Leiter des Referats Alter, Pflege, Behinderung im Deutschen Caritasverband e.V.

die, würden sie Wirklichkeit, eine Erosion des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses bewirken können.

3. Stärkung der Nutzer: Teilhabeorientierter Begriff der Behinderung

Die Stellung der hilfeberechtigten Nutzer wird gestärkt, wenn ihre Rechte auf Hilfe eindeutig rechtlich kodifiziert sind, ihre Bedarfe in einem transparenten Verfahren ermittelt werden und sie dabei unterstützt werden, in diesem Prozess ihre Interessen zu vertreten. Bereits nach gegenwärtiger Rechtslage stehen Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe an erster Stelle: Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen erhalten Leistungen, „um ihre Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken“ (§ 1 SGB IX). Damit wird auch implizit der Status der Menschen mit Behinderung benannt: Sie sind auch als Leistungsempfänger gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger.

Beim Inkrafttreten des SGB IX war allerdings der moderne Behinderungsbegriff noch nicht so klar wie nach der Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung. Heute wird Behinderung als Teilhabebeeinträchtigung verstanden. Teilhabe bedeutet, einen chancengerechten Zugang zu den materiellen, sozialen und kulturellen Ressourcen und Prozessen der Gesellschaft zu haben. Die Teilhabebeeinträchtigung ergibt sich aus der Wechselwirkung von drei Faktoren: der Beeinträchtigungen und Funktionsstörungen, der Umweltbedingungen sowie der Interessen und Vorstellungen des betroffenen Menschen. Der Behindertenbegriff soll an die UN-Behindertenrechtskonvention angepasst werden. Teil der Reformagenda ist zudem ein nach bundeseinheitlichen Kriterien gestaltetes Bedarfsfeststellungsverfahren, das geeignet ist, die Teilhaberechte zu sichern. Zudem sollen Menschen mit Behinderung besseren Zugang zu Beratung erhalten, auch zu einer Beratung, die von den Leistungsträgern und Leistungserbringern institutionell unabhängig ist. Hierbei hat die Peerberatung, die Beratung durch Menschen mit Behinderung selbst, eine besondere Bedeutung. Diese Reformschritte sind, bei Differenzen im Detail, nicht strittig. Sie stärken die Nutzer/innen im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis und können in diese bruchlos eingepasst werden.

4. Fehlende Steuerungsmacht der Leistungsträger?

Konfliktiv dagegen sind Reformoptionen, die die Steuerung seitens der Leistungsträger betreffen. Einige Vertreter der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der Sozialleistungsträger haben in der Arbeitsgruppe unter Verweis auf in der Vergangenheit deutlich gestiegene und perspektivisch weiter steigende Kosten der Eingliederungshilfe die Steuerungsmöglichkeiten seitens der Leistungsträger als ungenügend bezeichnet. Verbunden wurde dies mit einem Subtext, die Behindertenhilfe sei „angebotsinduziert“. Nun sind steigende Kosten nicht per se ein Indiz für Steuerungsdefizite. Die Dynamik der Auswei-

zung erklärt sich überwiegend aus politisch gewollten Leistungsverbesserungen und dem Anstieg der Zahl der Menschen mit Behinderung. So stieg die Zahl der Empfänger/innen von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zwischen den Jahresenden 2000 und 2013 von 414.000 auf 694.000 Personen.³

Die Kritiker haben den Vorwurf einer angebotsinduzierten Nachfrage, d.h. die Steuerung des Leistungsumfangs seitens der Leistungserbringer, nicht empirisch unterlegt. Er spielte dennoch im Hintergrund der Arbeitsgruppe eine erhebliche Rolle, da die Überwindung solcher Fehlsteuerung „Synergien“ ermöglichen würde, d.h. Einsparungen, mit denen die politisch intendierten, aber fiskalisch nicht hinterlegten Leistungsverbesserungen ermöglicht würden, ohne eine „neue Ausgabendynamik“ auszulösen. Der Formelkompromiss des Koalitionsvertrages wäre unmittelbar als solcher erkennbar geworden, wenn die These massiver Fehlsteuerung aufgegeben worden wäre. Da aber in der Arbeitsgruppe nicht empirisch unterlegt wurde, bei welchen Hilfeformen, bei welchen Gruppen eine angebotsinduzierte Nachfrage vorliegt bzw. vorliegen soll, konnten diese „Synergien“ auch nicht ansatzweise quantifiziert werden.

Nun sind Prozesse angebotsinduzierter Nachfrage im Krankenversorgungssystem belegt (wenn auch ihr Ausmaß strittig ist). Dort wird der Bedarf allerdings in aller Regel nicht von den Leistungsträgern, also den Krankenkassen, festgestellt, sondern von Ärzten, also von Leistungserbringern. In der Behindertenhilfe besteht aber die institutionelle Trennung zwischen Bedarfsfeststellung und Leistungserbringung. Die Steuerungsverantwortung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben liegt somit bei den Leistungsträgern. Die Entscheidung über Art und Ausmaß des Bedarfs sowie über Art, Umfang und Qualität der Leistungen zur Befriedigung dieses Bedarfs im Einzelfall hat einen wesentlichen Einfluss auf die Ressourcen, die der Leistungsträger zur Verfügung stellen muss. Auch in einer reformierten Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung haben die Leistungsträger die Aufgabe, das Verfahren zu steuern, mit dem der Anspruch anerkannt wird und die Leistungen vereinbart werden.

Dabei ist die Zielvorgabe der Teilhabeorientierung einzuhalten. Der Status als gleichberechtigte Bürger/innen, der durch den neuen Behindertenbegriff gestärkt werden soll, verbietet eine lineare Schlussfolgerung von bestimmten Beeinträchtigungen und Funktionsstörungen auf den Bedarf und die Leistungen, mit denen dieser Bedarf befriedigt werden soll. Die Assistenz, Förderung und Unterstützung, die erforderlich sind, um die drohende Teilhabebeeinträchtigung zu verhüten oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern, müssen ebenfalls die drei Faktoren berücksichtigen, die die Teilhabebeeinträchtigung ergeben, d.h. die Beeinträchtigung, die Umweltbedingungen und die Wünsche des Leistungsberechtigten.

3) In Einrichtungen war ein Anstieg von 333.967 auf 476.489 Personen, außerhalb von Einrichtungen von 81.500 auf 274.154 Personen zu verzeichnen, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/BesondereLeistungen/Tabellen/Tabellen_ZV_EingliederungshilfeBehinderteMenschen.html.

Was Teilhabe für den betroffenen Menschen heißt, muss also von ihm zuerst bestimmt werden. Teilhabe ist nicht objektiv in dem Sinn, dass sie für alle Menschen gleich ist. Teilhabe ist immer subjektiv in dem Sinn, dass die Person, deren Teilhabe eingeschränkt ist, selbst bestimmt, was für sie Teilhabe ist und konkret bedeutet. Art, Umfang und Qualität der Leistung müssen mit dem betroffenen Menschen vereinbart werden und können nicht in paternalistischer Weise von der Behörde bestimmt werden. In Ausnahmefällen, wenn alle Möglichkeiten der Befähigung oder der Kommunikation (z.B. leichte Sprache) ausgeschöpft sind, entscheiden der rechtliche Betreuer und/oder die Person des Vertrauens stellvertretend.

Aber auch in einem Verfahren, das dem Teilhabeziel und den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention entspricht, steuert der Leistungsträger. Nimmt er seine Aufgabe kompetent wahr, kann er jederzeit dafür sorgen, dass kein angebotsinduzierter Bedarf entsteht. Zu fragen ist, ob Phänomene angebotsinduzierter Nachfrage, so sie denn in relevantem Umfang bestehen, nicht auf eine personelle Unterausstattung der Leistungsträger und/oder auf eine mangelnde Konfliktbereitschaft im Einzelfall hindeuten. Im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis ist es die unverzichtbare hoheitliche Aufgabe der Leistungsträger, den Umfang des Hilfeanspruchs festzulegen. Nur in diesem Umfang können Leistungserbringer mit öffentlicher Refinanzierung tätig werden. Wenn Entscheidungen zum Hilfebedarf angebotsorientiert und nicht personenorientiert erfolgen, so sollten diese Defizite seitens der Vertreter der Leistungsträger in einer Weise analysiert werden, die sie einer öffentlichen Debatte zugänglich machen. Dies ist in der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz nicht erfolgt. Das Ergebnis einer solchen Konkretisierung würde, so ist zu vermuten, Defizite zeigen, die die Leistungsträger selbst zu verantworten haben. Sie können innerhalb der Strukturen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses bewältigt werden.

Das treibende Moment hinter der Debatte ist der Anstieg der Kosten der Eingliederungshilfe. Man wird allerdings mit der Erwartung, mit einer personenzentrierten Steuerung in der Eingliederungshilfe merkbare Einsparungen zu erzielen, sehr zurückhaltend umgehen müssen, wie zumindest die Evaluation der Erprobung der Personenzentrierten Steuerung der Eingliederungshilfe in Hessen ergab.⁴

5. Bedarfsplanung in der Eingliederungshilfe?

Möglicherweise liegt in der Einschätzung, dass auch eine bessere Steuerung des Bedarfsfeststellungsverfahrens keine Garantie für Einsparungen in der Eingliederungshilfe bietet, ein Grund dafür, dass weiter reichende Steuerungskompetenzen vorgeschlagen werden, die dann allerdings, wie zu zeigen sein wird, die Machtbalance im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis stark zulasten der Leistungsträger verschieben, wenn nicht die Erosion dieser Marktordnungsform einleiten. Eine in der Arbeitsgruppe kontrovers diskutierte Handlungsoption zum Leistungserbringungsrecht und Vertragsrecht lautete: „Den Trägern der Eingliederungshilfe wird die Möglichkeit eingeräumt, eine eigene Bedarfsplanung von Leistungsangeboten zur Sicherung

einer bedarfsgerechten Leistungserbringung durchzuführen.“⁵

Zuerst muss geklärt werden, was hier unter „Bedarfsplanung von Leistungsangeboten“ verstanden wird. Im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses ist eine Teilhabeplanung geboten. Leistungsträger beobachten und bewerten das bestehende Angebot, ggf. in Zusammenarbeit mit Behindertenverbänden und Wohlfahrtsverbänden, und werden tätig, wenn die – schließlich dezentral erfolgenden – Angebotsentscheidungen der Leistungserbringer nicht zu einem Angebot führen, das den Bedarf deckt. Dies gehört zur Verantwortung der Leistungsträger im Rahmen ihrer Gewährleistungsverpflichtung. Aber dies ist mit dem Begriff der „Bedarfsplanung von Leistungsangeboten“ nicht gemeint. Denn es wäre seitens der Vertreter der Leistungsträger ein Leichtes gewesen, die Handlungsoption in diesem Sinne zu präzisieren, was aber nicht erfolgt ist. Zudem ergäbe sich gegenüber dem Status quo keine Änderung. Die Möglichkeit, den künftigen Bedarf abzuschätzen und ggf. Initiativen zur Erweiterung oder Differenzierung des Angebots zu ergreifen, haben die Leistungsträger bereits heute. Daher kann „Bedarfsplanung von Leistungsangeboten“ nur bedeuten, dass die Leistungsträger die Möglichkeit erhielten, Leistungserbringern den Abschluss von Versorgungsverträgen mit dem Argument zu verweigern, der Bedarf sei bereits gedeckt.

Dies allerdings wäre ein Systemwechsel. In einem sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis mit offenem Marktzutritt schließen die Leistungsträger grundsätzlich mit allen Leistungserbringern, die zu einer fachgerechten Leistungserbringung in der Lage sind, einen Vertrag ab. Eine Bedarfsprüfung findet hierbei nicht statt. Jeder Leistungserbringer trägt jedoch das Belegungsrisiko; aus dem Vertragsabschluss kann er keine Belegungsansprüche ableiten. Eine Belegung kommt dann zustande, wenn der zuständige Leistungsträger den Bedarf eines Hilfesuchenden im Rahmen der sozialrechtlichen Vorschriften anerkennt und zudem der Hilfeberechtigte sich für die jeweilige Einrichtung entscheidet. Die Refinanzierung folgt somit der Entscheidung des Hilfeberechtigten. Auch führen, wenn die Bedarfsprüfung angemessen erfolgt, ungenutzte Kapazitäten bei Leistungserbringern (die bei offenem Marktzutritt nicht vermeidbar sind) nicht zu einer höheren Inanspruchnahme. Denn die Bedarfsfeststellung hat völlig unabhängig von der Frage zu erfolgen, ob Kapazitäten bei Leistungserbringern ausgelastet oder frei sind.

6. Massive Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts behinderter Menschen

Bei der Bedarfsplanung wären die hilfeberechtigten Bürger/innen in ihrer Wahl auf diejenigen Leistungserbringer beschränkt, die der Leistungsträger auswählt. Sie könnten

4) Vgl. Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste der Universität Siegen: Abschlussbericht zur Evaluation der Erprobung der Personenzentrierten Steuerung der Eingliederungshilfe in Hessen (PerSEH). Mai 2011, S. 30. <http://www.soziale-hilfe-marburg.de/uploads/1317209024-970951.pdf>.

5) Vgl. Vorlage zu TOP 3 „Leistungserbringungsrecht/Vertragsrecht in SGB XII und SGB IX“ der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz am 10. Dezember 2014, S. 9, Handlungsoption c3.

bei Unzufriedenheit mit einem Leistungserbringer diesem nur ausweichen, wenn es bei einem anderen zugelassenen Leistungserbringer noch freie Kapazitäten gibt. Schlechtleistungen können sie also nicht oder nur sehr ungenügend sanktionieren. Die Bedarfsplanung stellt somit eine massive Beschränkung des Wunsch- und Wahlrechts dar.

Völlig offen bleibt, welche Konsequenzen Bedarfsplanung für das Persönliche Budget hätte. Der Gesetzgeber hat das Persönliche Budget ausdrücklich mit dem Ziel eingeführt, die Selbstständigkeit und Selbstbestimmung der auf Hilfe angewiesenen Menschen mit Behinderung zu stärken.⁶ Würden Budgetnehmer/innen in der Verausgabung ihres Budgets auf Leistungserbringer beschränkt, die nach einer Bedarfsplanung der Leistungsträger ausgewählt wurden, so würde die Grundintention des Persönlichen Budgets konterkariert. Würden Budgetnehmer/innen dagegen von dieser Beschränkung ausgenommen, so müssten sich Leistungsberechtigte, um ein uneingeschränktes Wahlrecht ausüben zu können, für das Budget entscheiden. Im letzten Falle wäre das gesetzlich vorgesehene Wahlrecht zwischen Budget und Sachleistungsbezug negativ tangiert.

7. Keine Planung ohne Fehlplanung

Das Ergebnis der Planung von Kapazitäten kann nur bedarfsgerecht sein, wenn die Leistungsträger in der Lage sind, den Bedarf für die einzelnen Gruppen von Hilfebedürftigen und die unterschiedlichen Hilfeformen sicher zu prognostizieren. Dass dies gelingt, ist äußerst fraglich. Eine Fehlplanung offenbart sich dann erst durch Beschwerden hilfeberechtigter Bürger/innen und das Entstehen von Wartelisten. Das offene sozialrechtliche Dreiecksverhältnis hat den großen Vorteil, dass Leistungserbringer in ihrer Kenntnis oder Vermutung über die Entwicklung des Bedarfs Kapazitäten schaffen. Es ist ihr Risiko, ob sich ihre unternehmerischen Entscheidungen rechnen, da sie das Belegungsrisiko tragen. Daher treffen sie ihre Entscheidungen nach intensiver Recherche der verfügbaren Informationen und mit der entsprechenden Vorsicht. Ein sozialrechtliches Dreieck mit offenem Marktzutritt weist die Vorteile eines dezentralen Koordinationssystems auf. Die Planungsverantwortung ist nicht beim Leistungsträger zentralisiert, sondern auf viele Schultern verteilt. Dies ist gerade bei der sehr kleinteiligen Eingliederungshilfe, die unterschiedlichsten Gruppen und Bedarfslagen gerecht werden muss, ein großer Vorteil.

Unklar ist auch, auf welcher politischen Ebene die Bedarfsplanung erfolgen soll. Sie kann nicht allein auf Ebene des einzelnen Leistungsträgers erfolgen, weil angesichts der Differenziertheit des notwendigen Hilfesettings nicht alle Angebote in allen kommunalen Gebietskörperschaften vorgehalten werden können. Die Planung müsste somit auf Landes- oder wenigstens auf Regierungsbezirksebene erfolgen. Das erhöht die Komplexität der Bedarfsplanung und damit die Gefahr von Fehlplanung.

8. Die Bedarfsplanung hemmt Innovation

In einem sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis mit offenem Marktzutritt können Leistungserbringer im Rahmen des

sozialrechtlich kodifizierten Leistungsumfangs Innovationen erproben und einführen. Soweit die Innovation einen anerkannten Bedarf deckt und den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht, stehen der Einführung der Innovation grundsätzlich keine Hindernisse entgegen. Im Falle einer Bedarfsplanung müsste, so ist zu erwarten, erst vonseiten des Leistungsträgers festgestellt werden, ob er einen Bedarf für die Innovation sieht. Gerade hier zeigt sich der eklatante Widerspruch der Bedarfsplanung zu den Intentionen des Persönlichen Budgets. Neben die bedarfsgesteuerte Zulassung von Leistungserbringern träte die Kompetenz der Kostenträger, die Innovationsprozesse in der Eingliederungshilfe zu steuern. Damit ist die Gefahr verbunden, dass die Innovation nur dann eine Chance hat, wenn der Leistungsträger bereits von der Sinnhaftigkeit der Innovation überzeugt ist. Innovation folgt in der Regel aus dezentralen Prozessen, Neuerungen müssen dezentral von Akteuren erprobt werden können, bevor sie zum state of the art werden können.

9. Der Bedarfsplanung folgt die Ausschreibung nach Vergaberecht

Wenn Leistungsträger nach Bedarfsprüfung Leistungserbringer zulassen und andere in der Regel ebenso geeignete Leistungserbringer mit dem Argument, der Bedarf sei bereits gedeckt, einen Versorgungsvertrag verweigern, so können sie dies nicht willkürlich tun. Dagegen steht allein schon die auch für Unternehmen gegebene Berufsfreiheit nach Art. 12 GG. Soweit Leistungsträger eine solche willkürliche Auswahl vorgenommen haben, wie etwa im Bereich des SGB VIII bei Einführung eines Sozialraumbudgets, und nicht berücksichtigte Leistungserbringer hiergegen geklagt haben, ist die Konstruktion von den Gerichten verworfen worden. Also wird die Zulassung nach einem rechtssicheren Verfahren erfolgen müssen; hierbei bietet sich das Vergaberecht an. Alternative Verfahren müssten, soweit sie überhaupt zulässig sind, vergleichbare Anforderungen an Transparenz und Rechtsklarheit erfüllen.

Auch aus europarechtlicher Sicht ist zu erwarten, dass die Bedarfsplanung letztlich in das Vergaberecht münden wird. Das europäische Vergaberecht ist jüngst reformiert worden. Sowohl in der Vergaberichtlinie als auch in der Konzessionsrichtlinie ist durch Erwägungsgründe festgestellt worden, dass Vergaberecht nur dann zur Anwendung kommt, wenn der Leistungsträger einen oder wenige Leistungserbringer zur Leistungserbringung zulassen und andere von der Leistungserbringung ausschließen muss (oder will). Bei einer Bedarfsplanung können sich die Leistungsträger nun gerade nicht auf diesen Erwägungsgrund berufen, da sie Leistungserbringer bewusst auswählen und somit keine nicht diskriminierenden Voraussetzungen für den kontinuierlichen Zugang von Leistungserbringern schaffen.

Der Übergang zur Vergabe der Leistungen der Eingliederungshilfe hätte gravierende Folgen für das Wunsch- und Wahlrecht der hilfesuchenden Bürger und für die Stellung

6) BT-Drucks. 14/5074, S. 94 und 15/1514, S. 52.

der freien Träger. Im Einkaufsmodell des Vergaberechts muss der Leistungsträger nicht nur den Bedarf planen, er entscheidet auch mittels der Festlegung der Teillose über das gegebene Maß der Anbietervielfalt und muss im Vergabeprozess die Qualität und den Leistungsinhalt im Einzelnen vorgeben, damit die Angebote verglichen werden können. Daher führt die Anwendung des Vergaberechts tendenziell zu einer Standardisierung von Leistungen, die einer Individualisierung der Leistungen oft entgegensteht. Das Einkaufsmodell bedeutet die Abkehr vom sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. Die Ausschreibung hat im Bereich der sozialen Dienstleistungen dort, aber auch nur dort ihren Platz, wo eine exklusive Auswahl des oder der Leistungserbringer unvermeidbar ist.

Dort aber, wo, wie in der Eingliederungshilfe, die Wahlentscheidung unter den Leistungserbringern den Hilfeberechtigten überlassen werden kann, ist es nicht die Aufgabe des Staates, soziale Dienstleistungen „bereitzustellen“, er muss somit auch keinen öffentlichen Auftrag erteilen. Seine Rolle ist, so der Sozialrechtler Felix Welti, als Mittler zu dienen zwischen den Bürger/innen, die Anspruch auf Hilfe haben, und den anspruchserfüllenden Leistungserbringern. Unter diesen eine Auswahl zu treffen, liegt in der Kompetenz der Leistungsberechtigten.⁷ Mit dem Übergang zur Ausschreibung nach Vergaberecht werden die Personenorientierung und Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung faktisch wieder aufgehoben. Sie werden in die Rolle des Objektes der Fürsorge versetzt, weil der Leistungsträger für sie den „richtigen“ Leistungserbringer über das Ausschreibungsverfahren auswählt. Der Leistungsträger selbst begibt sich in die Rolle des „Kunden“, der beim Leistungserbringer einkauft und dann die eingekaufte Leistung paternalistisch dem Menschen mit Behinderung zur Verfügung stellt.

Auch die Stellung der freien Träger in der Eingliederungshilfe würde sich mit der Ausschreibung als Regelverfahren massiv verändern. Sie würden von Mitwirkenden mit Gestaltungskompetenz im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zu Nehmern staatlicher Aufträge. Statt um die Wahlentscheidung der hilfeschuchenden Bürger/innen zu werben, würden sie sich – nolens volens – allein auf die Bedarfe und Vorgaben der Leistungsträger ausrichten.

Auf eine Weise könnte allerdings die Vergabe von Leistungen der Eingliederungshilfe zu den erhofften Kosteneinsparungen führen. Es wäre zu erwarten, dass über den Wettbewerb im Vergabeverfahren vermehrt Leistungserbringer zum Zuge kommen, die ihre Mitarbeitenden nicht tarifgebunden vergüten. Dann würden allerdings die immer wieder in den Beratungen der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegeld erhofften „Synergien“, die Leistungsverbesserungen auch ohne entsprechende zusätzliche Finanzmittel ermöglichen sollen, aus einer massiven Schlechterstellung der Beschäftigten in der Eingliederungshilfe resultieren. Dies kann nicht die Intention einer Regierung sein, die vor Kurzem erfolgreich ein Tarifautonomiestärkungsgesetz durch das parlamentarische Verfahren gebracht hat. Eine solche Entwicklung würde zudem mittel- und langfristig die Ausstattung der Eingliederungshilfe mit qualifizierten Fachkräften gefährden.

10. Fazit

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis ist weiterhin die geeignete Marktordnungsform, um staatliche Verantwortung mit den Wahlrechten hilfeschuchender Bürger/innen zu verbinden. Soweit Steuerdefizite bestehen, können diese im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis überwunden werden, eine Bedarfsplanung ist dafür nicht erforderlich. Sie schränkte das Wunsch- und Wahlrecht stark ein und schriebe den Menschen mit Behinderung die Rolle unselbstständiger Leistungsempfänger zu. Eine zentralisierte Bedarfsplanung birgt die Gefahr von Fehlplanung zulasten der Leistungsberechtigten. Die Bedarfsplanung ist gleichzeitig innovationsfeindlich. Aus verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Gründen wird die Bedarfsplanung in das Vergaberecht münden. Es erfolgte die Abkehr vom sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis mit allen Folgen für das Wahlrecht der hilfeschuchenden Bürger und die Stellung freier Träger. ■

⁷) Welti, F.: Vergabe im Bereich der Rehabilitation, in: Beschaffung von Sozialleistungen durch Vergabe. Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 3./4. November 2010 in Nürnberg (= Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Band 60), Berlin 2011, S. 100 f.



Charlie Chaplin hinterließ der Welt filmische Meisterwerke voller Witz, Parodie und Melancholie. Auch wenn Sie kein berühmter Schauspieler sind: Sie können etwas Bleibendes für die Nachwelt schaffen. Mit einem Testament oder einer Stiftung zugunsten von UNICEF. Wir informieren Sie gern: Deutsches Komitee für UNICEF, Höninger Weg 104, 50969 Köln, Tel. 0221/93650-252, www.unicef.de.

unicef 
Gemeinsam für Kinder