

Christian Armborst

## Schluss mit Fürsorge?

Fragen zu den Plänen, die Eingliederungshilfe durch ein Teilhabegesetz zu ersetzen

Im Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien findet sich unter anderem die folgende Vereinbarung:

„Wir wollen die Menschen, die aufgrund einer wesentlichen Behinderung nur eingeschränkte Möglichkeiten der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft haben, aus dem bisherigen ‚Fürsorgesystem‘ herausführen und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickeln.“<sup>1</sup>

Damit greift die Bundesebene eine zuvor bereits von den Ländern im Bundesrat mit Beschluss vom 22. März 2013 formulierte Forderung auf:

„Es erscheint deshalb nicht folgerichtig, die Teilhabe von behinderten Menschen dem nachrangigsten System der sozialen Sicherung zuzuordnen. Die Umsetzung der Eingliederungshilfe reform und die Kostenübernahme des Bundes müssen nach Auffassung des Bundesrates deshalb in einem eigenen Bundesleistungsgesetz erfolgen, um die Menschen mit Behinderung aus dem ‚Fürsorgesystem‘ herauszuführen.“<sup>2</sup>

So eingängig und griffig die Forderung nach dem Herausführen aus dem Fürsorgesystem auf den ersten Blick erscheint, so problematisch erweist sie sich jedoch bei näherer Prüfung.

### 1. Was ist das Fürsorgesystem?

Der Begriff der Fürsorge wird im Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) weder definiert noch überhaupt verwendet. Auch in den anderen Büchern des Sozialgesetzbuches sucht man diesen Begriff vergebens. Letztlich bezeichnet die Verfassung in Art. 74 Nr. 7 Grundgesetz (GG) das Gebiet der öffentlichen Fürsorge als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung und meint damit die dritte

Säule der sozialen Sicherung neben der Sozialversicherung und der sozialen Versorgung. Zu ihren Charakteristika zählt die beitragsfreie Erbringung von Leistungen zur Gewährleistung eines der Menschenwürde gemäßen Lebens an Menschen, die sich nicht selbst helfen können. Die Fürsorge für Hilfebedürftige, wie sie durch die Sozialhilfe realisiert wird, ist das Basissystem der sozialstaatlichen Verpflichtung zur Fürsorge und Hilfe für Bedürftige.<sup>3</sup>



Christian Armborst

Das Fürsorgesystem wird durch Grundsätze geprägt, die sich im Laufe der Zeit immer wieder verändert und weiterentwickelt haben. Insbesondere unterscheidet sich die Sozialhilfe grundlegend von der Fürsorge im Sinne der Reichsfürsorgepflichtverordnung von 1924 (RGBl. I S. 100), die die staatliche Fürsorge noch als polizeiliche Armenpflege verstand.<sup>4</sup> Zu den seit dem Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) am 1. Juli 1962 geltenden Grundsätzen gehört die Aufgabe, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, und sie zu befähigen, soweit als möglich unabhängig von den Leistungen der Sozialhilfe zu leben, worauf sie nach ihren Kräften hinarbeiten müssen. Weiter zählen dazu unter anderem das Prinzip des Nachrangs, die Einzelfallgerechtigkeit, das Wunsch- und Wahlrecht, das Bedarfsdeckungsprinzip, die Grundsätze vorbeugender, nachgehender und familienge-rechter Hilfe sowie die Verpflichtung der Träger der Sozial-

1) Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 111.

2) BR-Drucks. 282/12, S. 2 Nr. 2.

3) Münder, in: LPK-SGB XII, 9. Aufl., Einleitung Rdnr. 18 m.w.Nw.

4) BVerwGE 27, 58, 63.

**Christian Armborst**, Ministerialrat, Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration, Hannover.

Dies ist eine Veröffentlichung vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge. Genehmigungen für die Druckverbreitung sind von Autor und dem Verein.

hilfe, mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege zum Wohle der Leistungsberechtigten zusammenzuarbeiten.<sup>5</sup>

Wenn nun im Koalitionsvertrag die Rede davon ist, die Menschen mit Behinderungen aus dem Fürsorgesystem herauszuführen, stellt sich die Frage, welche der diesem eigenen Prinzipien verlassen werden sollen. Während der Beschluss des Bundesrates<sup>6</sup> noch so interpretiert werden kann, dass es um das Nachrangprinzip gehen soll, so ist das den Aussagen im Koalitionsvertrag nicht zu entnehmen. Die dort formulierten inhaltlichen Vorgaben bestehen darin, dass sich die neuen Leistungen am persönlichen Bedarf orientieren sollen, der entsprechend eines bundeseinheitlichen Verfahrens personenbezogen ermittelt werden soll. Weiter ist davon die Rede, dass die Leistungen nicht länger institutionell, sondern personenzentriert bereitgestellt werden sollen. Schließlich heißt es noch, dass das Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention berücksichtigt werden solle. Letztlich stehen diese Absichten unter dem Oberziel, die UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen und die Etappenziele mehr Teilhabe, Selbstbestimmung und Barrierefreiheit zu erreichen.

Damit wird eine Sicht dargestellt, nach der die gegenwärtige Praxis der Eingliederungshilfe einrichtungs- und nicht subjektbezogen erscheint, als ein System, in dem Leistungsberechtigte nicht ihren Anspruch auf selbstbestimmte Teilhabe realisieren können und in dem sie als Objekt eines Verfahrens wahrgenommen werden. Diese Sicht teilt das Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ), das in der Konsequenz eine Abkehr vom Prinzip der sozialhilferechtlichen Fürsorge und eine Hinwendung zum Prinzip des Nachteilsausgleichs fordert.<sup>7</sup> Das Forum geht noch weiter, wenn es verlangt, dass Menschen mit Behinderung nicht länger aufgrund der Behinderung gezwungen sein sollen, mit dem Status eines Sozialhilfeempfängers zu leben, der von den Betroffenen als besonders abwertend und diskriminierend empfunden werde. In einer These von Horst Frehe heißt es, dass nicht mehr die soziale Fürsorge, die Fremdbestimmung in besonderen Einrichtungen und die Aussonderung aus den gesellschaftlichen Zusammenhängen für behinderte Menschen gelten sollen, sondern gleiche soziale Teilhabe, Selbstbestimmung, Inklusion und Barrierefreiheit.<sup>8</sup>

## 2. Ist Fürsorge jetzt schlecht?

Angesichts dieser Zuschreibungen zum Fürsorgesystem ist die Abkehr des FbJJ konsequent. Allerdings stellt sich die Frage, ob sie berechtigt ist. Das Verlassen eines Systems, das zu den grundlegenden Errungenschaften des Sozialstaats gehört, stellt eine so weitreichende Entscheidung dar, dass ihre Konsequenzen sorgfältig geprüft und Alternativen gründlich erörtert werden müssen. Nicht zuletzt die Entwicklung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende lehrt, dass ein mit guten Vorsätzen begonnener Weg, Menschen aus der Sozialhilfe zu befreien, in der harten Verwaltungspraxis zu Ergebnissen führt, die von den Betroffenen nicht ohne Weiteres als Verbesserung wahrgenommen werden. Insbesondere die Position der

leistungsberechtigten „Kunden“ als Verhandlungspartner auf Augenhöhe in einem nach bundeseinheitlichen Grundsätzen gestalteten Verfahren wird von einem nicht unerheblichen Teil als höchst bürokratischer Prozess wahrgenommen, dessen Objekt und nicht Subjekt sie sind. Damit soll nun nicht die Entscheidung des Gesetzgebers zur Einführung des SGB II infrage gestellt werden; vielmehr geht es darum, Projektionen eines besseren Leistungssystems nicht schon für die angezielte Verbesserung zu halten.

Es ist auch zu fragen, was sich denn konkret ändern soll. Soll sich der Staat nicht mehr für zuständig erachten, sich aktiv um die diejenigen zu kümmern, die sich nicht selbst helfen können? Was tritt an die Stelle der öffentlich-rechtlichen Handlungsverpflichtung, nach der die Hilfe einsetzt, sobald Kenntnis vom Vorliegen ihrer Voraussetzungen besteht (§ 18 Abs.1 SGB XII)? Hat die als paternalistisch empfundene Fürsorge nicht auch eine unerlässliche Funktion als staatliche Verpflichtung, sich darum zu kümmern, dass ein menschenwürdiges Leben möglich ist? Wer soll die „unabhängigen“ Beratungs- und Assistenzkräfte steuern und beaufsichtigen, wenn Menschen mit Behinderungen dazu nicht selbst in der Lage sind? Ist ein nach bundeseinheitlichen Maßstäben durchgeführtes Bedarfsfeststellungsverfahren nicht gleichzeitig eine Gefahr für das Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit? Bietet das neue System die gleiche hohe Sicherheit wie das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe?

Die Frage nach den Risiken des Verlassens des bisherigen Systems impliziert auch ganz praktische Fragen der Umsetzung. Wer bzw. welche Verwaltung soll mit welchen finanziellen Mitteln diese neue Leistung erbringen? Denn die Frage, ob mehr Geld für diese Leistungen bereitgestellt werden soll, erscheint vor dem Reformziel: „keine neuen Ausgabedynamiken“ als besonders prekär. Für die Länder stellt sich die Problematik der Finanzierung mit besonderer Brisanz, da sie nach den Grundsätzen der Konnexität für die über die bisherigen Kosten der Eingliederungshilfe hinausgehenden Aufwendungen gegenüber den Kommunen – so diese weiterhin die Verwaltung übernehmen sollen – im Obligo stehen.

## 3. Sind Teilhabe und Fürsorge Gegensätze?

Mit der Zuspitzung des Problems auf die Alternative: „Teilhabe und Nachteilsausgleich oder Fürsorge?“ hat die politische Diskussion einen Punkt erreicht, an dem die Akteure offenbar meinen, nicht mehr umkehren zu können. Not-

5) So bereits Giese, in: Gottschick/Giese: Das Bundessozialhilfegesetz, 9. Aufl. Einführung IV.

6) Siehe Fußn. 2.

7) Entwurf eines Gesetzes zur Sozialen Teilhabe – Stand Mai 2013, Begründung zu Art. 8 Allgemein.

8) Frehe, H.: Thesen zur Reform der Eingliederungshilfe und zu einem Gesetz zur Sozialen Teilhabe, in: Neuordnung der Leistungen für Menschen mit Behinderungen. ArchSozArb 2014, Nr. 4, S. 56 (These 2).

9) Schmachtenberg, R.: Statement zum Bundesteilhabegesetz, in: Neuordnung der Leistungen für Menschen mit Behinderung (Fußn. 8), S. 58; s. i.ü. a. BR (Fußn. 2), 4.: „Zu vermeiden ist die Konzipierung eines Bundesleistungsgesetzes, welches zwar infolge des Systemwechsels eine Ausgabenübernahme des Bundes ermöglicht, die dynamische Ausgabenentwicklung aber keineswegs bremst oder dies sogar noch beschleunigt.“

wendige Veränderungen, plakative Versprechungen und Schwierigkeiten bei der Finanzierung der immer höheren Ausgaben für Menschen mit Behinderungen werden in eine Zukunft projiziert, in der man meint, alle jetzt bestehenden Schwierigkeiten hinter sich lassen zu können. Allerdings könnte man auch aus der Geschichte lernen, dass diese Schwierigkeiten dadurch nicht verschwinden, sondern lediglich neue hinzutreten. Die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung von Inklusionsvorhaben sprechen dafür, gemeinsam mit den Betroffenen und den Akteuren differenziert und mit Augenmaß vorzugehen, wenn nicht das Risiko in Kauf genommen werden soll, dass sich die betroffenen Menschen einem Konzept anpassen müssen anstatt dieses zu bestimmen.

Es ist daher notwendig darauf hinzuweisen, dass die Pläne zur Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes nicht alternativlos sind. Es ist durchaus möglich, auf dem bestehenden Fürsorgesystem aufzubauen und es gemeinsam mit allen Akteuren weiterzuentwickeln. Insbesondere findet sich im SGB XII keine Vorschrift, aus der sich ergäbe, dass die Leistungen nicht personenzentriert, sondern einrich-

tungszentriert zu erbringen wären. Im Gegenteil verlangt § 1 Satz 3 SGB XII, dass Träger der Sozialhilfe und Leistungsberechtigte in einem Koproduktionsprozess zusammen daran arbeiten, die Ziele der Sozialhilfe zu erreichen. Differenzierte Pflichten zur Beratung und Unterstützung (§ 11 SGB XII), die gemeinsame Leistungsabsprache und Förderplanung (§ 12 SGB XII) sowie die individuelle Leistungsgestaltung mit Vorrang der ambulanten Leistung (§ 13 SGB XII) sind Grundlagen, auf denen schon jetzt ein Fürsorgesystem gedeihen müsste, das weitgehend die inhaltlichen Anforderungen erfüllt, die das angedachte neue System erfüllen soll.

Es spricht nichts dagegen, neue Leistungen auch im SGB IX einzuführen und die Zusammenarbeit von Leistungsträgern besser und zuverlässiger zu gestalten – z.B. die Realisierung eines gemeinsamen persönlichen Budgets zu ermöglichen. Vor Schlagworten wie dem „Herausführen aus dem Fürsorgesystem“ möchte ich jedoch warnen. Nicht zuletzt sollte der Deutsche Verein sich fragen, welche Konsequenzen diese Absicht nicht nur für seinen Namen, sondern auch für sein Selbstverständnis hätte. ■

Dies ist eine Veröffentlichung vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge