



Thesen zur Wirkungsorientierung im SGB IX

Positionspapier
der Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.



Impressum

Herausgeber

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Raiffeisenstraße 18

35043 Marburg

Tel. 06421 491-0, Fax 06421 491-167

E-Mail: bundesvereinigung@lebenshilfe.de

Internet: www.lebenshilfe.de

Vom Ausschuss Wohnen und Soziale Teilhabe unter Mitwirkung der Projektgruppe Bundesteilhabegesetz der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. entworfen und vom Vorstand der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. am 11. September 2020 beschlossen.

Gestaltung

Heike Hallenberger

Titelfoto

© Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V., David Maurer

© Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Thesen zur Wirkungsorientierung im SGB IX

Mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) ist die Wirkungsorientierung von Leistungen der Eingliederungshilfen rechtlich verankert worden. Das BTHG hatte zum Ziel, die Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderung weiter zu verbessern. Die Lebenshilfe begrüßt diese Stärkung der

Rechte von Menschen mit Beeinträchtigung und die neue, paradigmatische Personenzentrierung. Zur Frage der Wirkungsorientierung in Bezug auf Eingliederungshilfeleistungen nimmt die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. wie folgt Stellung:

I. 6 Thesen zur Wirkungsorientierung

1. Orientierung an den Wirkungen von Teilhabeleistungen ist unerlässlich

Für die soziale Arbeit hat die Orientierung an den Wirkungen von Teilhabeleistungen Tradition. Sie ist selbstverständlich und entspricht dem Aspekt der Ergebnisqualität in der Qualitätssicherung.

2. Nicht alles, was zählt, ist messbar – nicht alles Messbare zählt

Wirkungskontrolle als Erhebung messbarer Parameter interpretiert könnte Tendenzen der Ökonomisierung im Bereich der Teilhabe fördern. Teilhabe ist als eindeutiges Ergebnis von Eingliederungshilfeleistungen nicht messbar. Das Ermitteln von Kennzahlen für die Wirksamkeit von Fachkräften und Diensten ist aus fachlicher Sicht nicht sinnvoll.

3. Selbstbestimmte Teilhabe in allen Lebensbereichen als Ziel

Die Überprüfung der Wirkung von Eingliederungshilfeleistungen bezieht sich auf die individuellen Teilhabeziele der einzelnen Person. Diese dürfen nicht auf bestimmte, leicht messbare und solche Ziele begrenzt werden, die Fortschritte, Kompetenzveränderungen etc. umfassen. Sie müssen mit qualitativen Methoden stattfinden und alle Aspekte der Teilhabe in allen Lebensbereichen (vgl. ICF) und eines „Guten Lebens“ im Sinne des capability-approach¹ umfassen. Auch der Erhalt von Erreichtem ist ein Erfolg.

4. Beratung beim Finden von Teilhabezielen

Leistungsberechtigte brauchen gute und umfassende Beratung und Assistenz bei der Formulie-

rung ihrer individuellen Teilhabeziele, damit sie ihr Recht auf Teilhabe in allen Lebensbereichen einlösen können. Hierbei ist insbesondere ein personorientiertes Verständnis der möglichen Assistenzleistungen nach § 78 SGB IX wichtig. Leistungsberechtigte sind die Subjekte im Prozess der Teilhabeplanung, an ihren Interessen müssen sich die Wirkungsziele orientieren. Vielfältige und auch ungewöhnliche Lebensentwürfe sind zu respektieren.

5. Qualitative individuelle Wirkungskontrolle im Diskurs

Wirkungskontrolle kann nur im Diskurs über die individuellen Ziele und deren Erreichen stattfinden, etwa im Rahmen einer Persönlichen Zukunftsplanung. Wirkung muss immer von der Person aus beurteilt werden – bei Bedarf mit professioneller Unterstützung. Eine wie auch immer gefasste „objektive“ Definition von Wirkung kann es nicht geben. In die Beurteilung der Zielerreichung sind neben Leistungsberechtigten auch Angehörige, professionelle Begleiter*innen und Leistungserbringer einzubeziehen.

6. Nutzung der Erkenntnisse aus der Wirkungskontrolle

Die Erkenntnisse aus der Wirkungskontrolle dürfen in keinem Fall zur Streichung von Leistungen bzw. Angeboten führen, sondern können genutzt werden, um nicht erreichte Ziele nachjustieren und ggfs. die dafür erforderliche Unterstützung bzw. Angebotsstruktur anpassen zu können.

1 Martha C. Nussbaum (2010): Die Grenzen der Gerechtigkeit. Behinderung, Nationalität und Spezieszugehörigkeit. Suhrkamp Verlag Berlin.

II. Anmerkung aus rechtlicher Sicht

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) hat im SGB IX Teil 2 – Eingliederungshilferecht – zwei Instrumente verankert, die die Steuerung der Leistungserbringung auf verschiedenen Ebenen verfahrensrechtlich sichern sollen.

1. Wirkungskontrolle

In die Gesamtplanung (Kapitel 7) wird zum Gesamtplan, den der Eingliederungshilfeträger aufzustellen hat (§ 121 Abs. 1) die sog. „Wirkungskontrolle“ eingeführt; danach dient der Gesamtplan der Steuerung, Wirkungskontrolle und Dokumentation des Teilhabeprozesses (§ 121 Abs. 2). Die Prüfung findet spätestens alle zwei Jahre statt (§ 121 Abs. 2 Satz 2). Der Gesamtplan muss u.a. die Maßstäbe und Kriterien der Wirkungskontrolle einschließlich des Überprüfungszeitpunkts festlegen (§ 121 Abs. 4 Nr. 1); er ist Grundlage des Leistungsbescheides (§ 120 Abs. 2). Der Eingliederungshilfeträger hat somit, soweit er zuständig ist, die Leitung des Gesamtplanverfahrens inne, die Rechte der leistungsberechtigten Menschen mit Behinderung und die Beteiligung der Leistungserbringer richten sich nach den im Kapitel 7 ausgeführten Regelungen der Gesamtplanung (für Leistungserbringer z.B. die Beteiligung an der Gesamtplankonferenz gem. § 119 Abs. 2, aber keine gesicherte Beteiligung bei der Aufstellung des Gesamtplans gem. § 121 Abs. 3). Damit liegt auch das Instrument der Wirkungskontrolle mit seinen Maßstäben und Kriterien sowie dem Überprüfungszeitpunkt in der Hand des Eingliederungshilfeträgers.

Der „Wirkungskontrolle“ durch den Eingliederungshilfeträger liegt ein neuer, unbestimmter Rechtsbegriff der „Wirkung“ zugrunde, dessen rechtliche Überprüfung im Rahmen der Anfechtung des Leistungsbescheides möglich ist. Ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drucks. 18/9522, S. 289 zu § 121) wird mit der regelmäßigen Überprüfung des Gesamtplanes einschließlich der Wirkungskontrolle sichergestellt, dass auf veränderte Bedarfe, Wünsche und Teilhabeziele der Leistungsberechtigten zeitnah und flexibel reagiert werden kann.

2. Wirksamkeit

Von der „Wirkungskontrolle“ im Gesamtplanverfahren deutlich zu unterscheiden ist die (Prüfung der) „Wirksamkeit“ der Leistungen der Eingliederungshilfe, die in einem eigenen Kapitel geregelt ist, das das Verhältnis zwischen Eingliederungshilfeträger und Leistungserbringern gestaltet (Kapitel 8 – Vertragsrecht). Das öffentlich-rechtliche Vertragsrecht stellt Leistungsträger und Leistungserbringer auf Augenhöhe gegenüber (vgl. § 123). Im Mittelpunkt steht hier die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit durch den Eingliederungshilfeträger (§ 128). Diese Prüfung ist verknüpft mit zwei Sanktionsinstrumenten, die jeweils eine Pflichtverletzung des Leistungserbringers voraussetzen: die Kürzung der Vergütung des Leistungserbringers bei Pflichtverletzungen (§ 129) und die außerordentliche Kündigung bei grober Pflichtverletzung (§ 130; vgl. zur entsprechenden Geltung bei Leistungserbringern ohne schriftliche Vereinbarung § 123 Abs. 5). Fraglich ist allerdings, ob aus der Wirksamkeitsprüfung überhaupt eine Pflichtverletzung abgeleitet werden kann. Nach § 125 Absatz 1 Nummer 1 SGB IX sind in der schriftlichen Vereinbarung („Leistungsvereinbarung“) zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Leistungserbringer neben dem Inhalt und dem Umfang auch die Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen der Eingliederungshilfe zu regeln. Die Voraussetzungen für die Prüfung sind in § 128 näher beschrieben (veranlasste Prüfung, Abs. 1; Prüfung ohne vorherige Ankündigung, Abs. 2). Eine weitergehende Bestimmung des Begriffs der „Wirksamkeit“ in diesem Kontext hat der Gesetzgeber nicht getroffen; er verweist insofern auf die Rahmenverträge gem. § 131, die die Träger der Eingliederungshilfe auf Landesebene mit den Vereinigungen der Leistungserbringer schließen (Abs. 1 Satz 1). Gemäß § 131 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 haben diese Rahmenverträge die Grundsätze und Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen sowie Inhalt und Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen (wiederum einschließlich der Wirksamkeit!) zu bestimmen (siehe auch die gleichsinnige Sonderregelung u.a. für minderjährige Leistungsberechtigte in § 134).

In Abgrenzung zur Wirkungskontrolle im Gesamtplanverfahren ist hier die Souveränität der Vertragspartner hervorzuheben, den rechtlich unbestimmten, neu eingeführten Begriff der „Wirksamkeit“ der Leistungen näher zu fassen. Auch geht es hier nicht um die für einzelne Leistungsbe-

rechtigte beabsichtigte Wirkungen von Leistungen im Einzelfall, sondern um die generelle Wirksamkeit der Leistungen der Eingliederungshilfe, die die vom Rahmenvertrag erfassten Leistungserbringer anbieten.

III. Forschung

Die Wirksamkeit der Leistungen war bereits in § 66 SGB IX Thema der Berichterstattung durch die Bundesregierung („Bericht über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung der Teilhabe“), denn im Hinblick auf die Wirksamkeit sollten die Aufwendungen für Teilhabe behinderter Menschen bewertet und die zu treffenden Maßnahmen vorgeschlagen werden. Diese erweiterte Berichtspflicht ist durch das BTHG fortentwickelt worden; jetzt in § 88 SGB IX verortet werden als Gegenstand des Berichts auch „Forschungsergebnisse über Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen und der Leistungen der Rehabilitationsträger für die Zielgruppen des Berichts“ benannt, und damit

auch die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Es liegt auf der Hand, dass diese Forschung und ihre Resultate in die Leistungserbringung zurückgekoppelt werden (müssen) und damit einen treibenden Faktor für die Fortentwicklung der Eingliederungshilfe darstellen können: Forschung als Hebel für die qualitative Schärfung und Verbesserung des Leistungsangebots. Dieser Hebel spielt bereits in der Arbeitsförderung (vgl. § 282 SGB III) und Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 55 SGB II) eine Rolle; dort ist indessen – wenig trennscharf – von „Wirkungen“ der Leistungen die Rede, die zu betrachten sind; das BTHG spricht nun von „Wirksamkeit“ der Leistungen.

IV. Schlussfolgerungen für die Leistungsberechtigten, die Leistungserbringer und ihre Verbände?

Bereits aus dem Wortlaut und der Systematik der verwendeten Begriffe folgt, dass bei den eher unbestimmten Begrifflichkeiten zwischen der Kontrolle der (individuellen) Wirkung von Maßnahmen bei einzelnen Leistungsberechtigten und der (allgemeinen) Wirksamkeit der Angebote von Dienstleistern zu unterscheiden ist: „Wirkungskontrolle“ meint die Überprüfung der Erreichung von zwischen leistungsberechtigten Personen und Leistungsträgern vereinbarten Zielen zur Anpassung des Gesamtplanes an veränderte Bedarfe, Wünsche und Teilhabeziele. Im Verhältnis zwischen

Leistungsberechtigtem und Leistungsträger – im Verfahren der Leistungsfeststellung – spielt die Prüfung der allgemeinen Wirksamkeit von Maßnahmen als Instrument keine Rolle; indessen sollte die qualitative Verbesserung des Leistungsangebots gerade den Leistungsberechtigten zu Gute kommen, insbesondere indem die Ergebnisse der Wirksamkeitsforschung einfließen. Die Prüfung der (allgemeinen) Wirksamkeit von Leistungen mag im sozialen Bereich kaum messbar sein, dieses Instrument haben die Verbände der Leistungserbringer als Vertragspartner selbst mit in der Hand.

Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.

Raiffeisenstraße 18
35043 Marburg
Tel. 06421 491-0, Fax 06421 491-167

Hermann-Blankenstein-Straße 30
10249 Berlin
Tel. 030 206411-0, Fax 030 206411-204

bundesvereinigung@lebenshilfe.de
www.lebenshilfe.de

