

Caritas Position zum Thema Sozialausgabensteuerung über ein Trägerbudget

Berlin, 19.07.2018

Natürlich bedürfen auch Sozialausgaben einer fiskalischen Steuerung, für die das Land eine Verantwortung tragen muss und gegenüber seinen Bürgern auch Rechenschaft schuldig ist. Mit dem BTHG muss nach unserer Sicht eine neue fachlich begründete und vom Land Berlin als auch von den Bezirken gemeinsam verantwortete Steuerung realisiert werden.

Die Notwendigkeit einer fachlichen Steuerung ergibt sich aus dem zentralen neuen Paradigma der Eingliederungshilfe, der Personenzentrierung, und ist nach unserer Sicht gesetzlich und ethisch gefordert.

Die bisherigen Kosten und Leistungsrechnung stehen aus unserer Sicht mit den inhaltlichen Ansätzen des BTHGs im Widerspruch. Der personenzentrierte Ansatz mit einem zukünftig sehr vielschichtigen Hilfesystem ist in der Kosten- und Leistungsrechnung nicht abbildbar. Hier muss ein neues Steuerungsmodell gefunden werden, das den Vorgaben des BTHGs entspricht. Zum Vorteil für eine Neustrukturierung hat sich auch die Haushaltslage in Berlin geändert, so dass das Notwendige auch geändert werden kann.

Nach unserer Auffassung ist die derzeitige Steuerung über die Kosten- und Leistungsrechnung zumindest mit dem damit verbundenen Anreizsystem nicht rechtskonform. Über die KLR werden den Bezirken gesteuerte Budgets zur Verfügung gestellt, die in ihrer vorgesehenen Dynamik eine Absenkung intendieren.

Auch ethisch führt sie in ein schwieriges Dilemma. Die bezirkliche Budgetierung in der Eingliederungs- und Wohnungslosenhilfe führt systemimmanent dazu, die Leistungsgewährung für Menschen mit Behinderung am Budget und nicht an den Erfordernissen auszurichten. Damit ist diese Form der Budgetsteuerung gegen die Schwächsten in unserer Stadt gerichtet. Gibt sie doch einen finanziellen Anreiz, den Berlinerinnen und Berlinern mit geistigem, körperlichem oder seelischem Unterstützungsbedarf einen Teil ihres Rechtsanspruches zu nehmen. Dies ist eine verdeckte Form der Reglementierung als Vorenthaltung notwendiger Maßnahmen.

Ein Trägerbudget hält der Caritasverband in der derzeitigen Phase der Einführung des Bundesteilhabegesetzes für nicht zielführend. Folgende Kriterien muss die Steuerung von Sozialausgaben erfüllen:

- Sie muss den Rechtsanspruch des einzelnen Menschen mit Unterstützungsbedarf sicherstellen.
- Das Wunsch und Wahlrecht des Menschen mit Unterstützungsbedarf darf nicht beschnitten werden.
- Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis muss erhalten und eher gestärkt werden.
- Die Kosten einer tariflichen Bindung müssen ihm anerkannt werden.
- Der Leitgedanke der Personenzentrierung wird eingeschränkt, wenn die finanzielle Steuerung nur über einem Leistungsanbieter erfolgt.
- Teilhabe des Leistungsempfängers an der Vergabe und Steuerung ist zu gewährleisten.
- Transparenz der Ausgaben. Als Caritasverband ist uns die Transparenz der Ausgaben und der Ausgabensteuerung ein besonders wichtiges Anliegen. Nur so gewinnt das System das notwendige Vertrauen.
- Die Leistungen der Teilhabe sind gegenüber den Leistungen der bisherigen Eingliederungshilfe deutlich erweitert (§113 SGB IX).

Diese Kriterien sind nach unserer Sicht durch ein Trägerbudget nicht umsetzbar.

Eine Steuerung sollte inhaltlich und fachlich erfolgen. Eine fachlich begründete Steuerung bildet unseres Erachtens folgendes zwingend mit ab:

- Ein frühzeitiger Hilfebeginn schon mit präventivem Charakter, damit nicht erst bei schwierigeren Lebensbedingungen der Aufwand der Maßnahme ungleich intensiver und damit teurer wird. Hilfemaßnahmen sollten daher immer auch mit präventiven Angeboten verbunden werden.
- Das BTHG spricht viele Leistungsträger an. In Berlin sind diverse Leistungen für Menschen mit Behinderungen nicht ausreichend verfügbar, so z.B. die RPK, ein psychotherapeutischer Zugang oder ambulante psychiatrische Pflege für seelisch Behinderte. Auch der Zugang zum Arbeitsmarkt ist ausgesprochen schwierig - eine Arbeit trägt aber häufig zur Stabilisierung der Lebenssituation bei. Sofern bessere Leistungen aus anderen Finanzierungssystemen zur Verfügung stehen, kann das Budget der Eingliederungshilfe entlastet werden.
- Wir plädieren dafür, anders als momentan intendiert, die Leistungserbringer von Beginn an in die Erarbeitung des Gesamtplanes mit einzubeziehen. Die fachliche Expertise ist unverzichtbar und trägt zu einer besseren und wirksameren - das heißt oft eben auch kostengünstigeren - Steuerung bei.
- Auch das komplexe Thema der Steuerung sogenannter „schwieriger Fälle“ sollte mit diskutiert werden: Aktuell werden geschlossene Plätze in anderen Bundesländern oder aber in Einrichtungen der Altenhilfe vorgehalten. Beides ist mit Personenzentrierung und Sozialraumorientierung keinesfalls in Einklang zu bringen. Die Neustrukturierung der Eingliederungshilfe in Berlin bietet die Gelegenheit, dieses Thema neu zu diskutieren. Hier ist dringend ein fachlicher Diskurs zu führen. Nach unserer Wahrnehmung geschieht die Unterbringung in geschlossene Systeme in anderen Bundesländern zu leichtfertig.

- Nicht nur der Beginn, auch das Ende einer Unterstützungsmaßnahme muss gesteuert werden. Es gibt natürlich Eingliederungshilfen, die nicht befristet sein können. Aber viele Unterstützungsangebote sollten auch ein erfolgreiches Ende haben können. Das BTHG hat die ambulante Hilfe erkannt und groß geschrieben. Hier ist Berlin der Vorreiter in der Bundesrepublik. Zurzeit stockt dies eigentlich gerade im Hinblick auf das BTHG vorbildliche Hilfesystem, weil die Wohnraumproblematik immer größer wird. Menschen bleiben in Betreuungsmaßnahmen, weil sie keine Chance auf einen eigenen Mietvertrag haben. Die Koalition arbeitet an den Fragen der Trägerwohnungen - aber sie sind noch nicht gelöst. In Berlin fehlt eine Steuerung in der Mangelsituation. Das Hilfesystem könnte deutlich effektiver werden, wenn die Steuerung auch mit einer Steuerung von Wohnraum verbunden wird. Belegungsrechte und Verteilung von Wohnraum ist eine Teilhabefrage. Hier müssen die landeseigenen Kapazitäten und Möglichkeiten gebündelt und gesteuert werden. Dies führt auch zur fachlichen und effektiven Steuerung von Sozialausgaben.
- Gemeinsame Verantwortung sollte gestärkt werden. Das Land bestimmt die Rahmenbedingungen und die Vergütungssätze, die Bezirke erleben die KLR. Fehler macht immer der andere und wir erleben auch hier, dass Bezirk und Land eher gegeneinander und bestenfalls nebeneinander her arbeiten, statt ein gemeinsames Konzept zu verfolgen. Dazwischen findet sich die Finanzverwaltung, die inzwischen eine eigene Abteilung aufgebaut hat und ebenfalls rein fachliche Themen neben der Fachverwaltung steuert.
- Eine gemeinsame Sozialplanung, Planung und Prognose bestehender und zukünftiger Bedarfe fehlt ebenfalls. Nur mit einer Angebotsplanung kann auch inhaltlich fachlich begründet gesteuert werden. Wer hat in Berlin erhoben, wie viele Menschen in der Eingliederungshilfe werden im nächsten Jahr voraussichtlich ihre Maßnahme beendet haben und eine eigene Wohnung benötigen? Sowohl eine fachliche wie eine fiskalische Steuerung muss versagen, wenn betreute Menschen aus einer Trägerwohnung nicht ausziehen können und dafür dann mehr Plätze geschaffen werden.
- Auch fehlt hier eine gemeinsame Planung der Teilhabe mit Brandenburg. Angebotsstrukturen und Bedarfe lassen sich gemeinsam viel besser steuern. Dies betrifft Spezialangebote, die nur eine Großstadt anbieten kann, wie auch sinnvolle Konzepte im ländlichen Raum, die Menschen mit bestimmten Erkrankungen dringend benötigen.