

Verteidigung der anstaltlichen Tradition

Zu den Forderungen der Kommunen und Länder nach einer Reform des Rechts der Eingliederungshilfe

Von Roland Rosenow

Einleitung

Länder und Kommunen fordern eine Reform der großen Reform, die das Recht der Eingliederungshilfe durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) vom 23.12.2016¹ erfuhr. Sie machen geltend, das BTHG sei mit dem Versprechen einhergegangen, die »Ausgabendynamik« zu bremsen,² was jedoch nicht erfolgt sei. Zugleich ist zu konstatieren, dass die »Umsetzung« des Gesetzes bis heute nur in Ansätzen erfolgt ist, wobei »Umsetzung« nicht weniger als »Beachtung« meint. Dennoch fordern Länder und Kommunen Korrekturen, die im Ergebnis das zentrale Motiv des Gesetzgebers des BTHG – die Überwindung institutionenzentrierter Strukturen durch die Entwicklung personenzentrierter Leistungen – konterkarieren. Sie verlangen nicht explizit, an institutionenzentrierten Leistungen festzuhalten, auch wenn ihre Vorschläge überwiegend darauf hinauslaufen. Vor diesem Hintergrund gehe ich im ersten Schritt auf die tradierte Institutionenzentrierung der Eingliederungshilfe und ihre rechtliche Absicherung ein, um dann zu dem aktuellen Reformprozess zu kommen.

I. Institutionenzentrierung der Eingliederungshilfe

Die Reform der Eingliederungshilfe durch das BTHG trat zwar zum 1.1.2020 in Kraft, doch der vielbeschworene »Paradigmenwechsel« von einer institutionenzentrierten zu einer personenzentrierten Leistung, den das Gesetz verlangt,³ hat bislang offensichtlich nicht stattgefunden.⁴ Institutionenzentrierung untergräbt das Selbstbestimmungsrecht der Leistungsberechtigten. In einer solchen Struktur wird der Träger der Institution, der Leistungserbringer, zum Subjekt der Biografie und des Alltags der Leistungsberechtigten. Aus den Sozialwissenschaften werden institutionenzentrierte Strukturen schon sehr lan-

ge kritisiert – spätestens seit Ervin Goffman den Begriff der *totalen Institution* prägte und die umfassenden Deprivationsprozesse beschrieb, die die *Insassen*, wie Goffman sie ungeschönt nannte, erleiden.⁵

Wenn eine solche Struktur staatlich verantwortet oder zumindest mitverantwortet wird, stellen sich vor dem Hintergrund von Art. 2 Abs. 1 GG verfassungsrechtliche Fragen, die bislang kaum diskutiert werden, was damit zusammenhängen könnte, dass Behinderung bis heute gegen die Legaldefinition aus § 2 Abs. 1 SGB IX als individuelle Eigenschaft missverstanden wird. Das Gesetz definiert *Behinderung* als soziales Phänomen, das verursacht wird durch das Zusammenwirken gesellschaftlich erzeugter Rahmenbedingungen, die sich als Barriere auswirken, mit individuellen Eigenschaften, die sich außerhalb von Normkorridoren bewegen, die durch gesellschaftliche Praxis konstituiert werden. Ein Sozialleistungssystem, das Menschen mit Behinderungen institutionenzentrierten Strukturen, die in der »anstaltlichen Denktradition«⁶ stehen, unterwirft, bewirkt neben der tatsächlichen auch eine rechtliche Deprivation, die den Kernbereich der durch die Verfassung garantierten Freiheitsrechte betrifft.⁷

Das BTHG ist nicht die erste Reform der Eingliederungshilfe, das einen Anspruch auf personenzentrierte Leistungen statuiert. Bereits die Reformen des Sozialhilferechts der 1990er Jahre verlangten eine personenzentrierte Ausrichtung der Leistungen,⁸ auch wenn das Bestreben, die Ausgaben der Eingliederungshilfe zu begrenzen, viel stärker im Fokus stand als im Prozess, der zum BTHG führte.⁹ Den Abschluss dieser Reformen bildete das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts von 23.7.1996,¹⁰ das zum 1.1.1999 in Kraft trat. Sozialhilfeträger und Leistungserbringer reagierten mit einer »budget-

¹ BGBl. I, S. 3234.

² BT-Drs. 18/9522, S. 191.

³ Schmachtenberg, Rolf: Bundesteilhabegesetz (BTHG) – Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe, in: Lob-Hüdepohl, Andreas / Eurich, Johannes (Hg.): Personenzentrierung – Inklusion – Enabling Community, Stuttgart 2020, 151-162.

⁴ Sippel, Monika: Ist Personenzentrierung wirklich gewollt? Der Paradigmenwechsel in der Eingliederungshilfe, in: Boecker, Michael / Weber, Michael (Hg.): Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) und seine Folgen, Baden-Baden 2023, 187-197; Schütz, Holger u.a.: Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Abs. 2 BTHG (Wirkungsprognose). Abschlussbericht 2024. BMAS. Forschungsbericht 657, 2024, online: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-657-abschlussbericht-wirkungsprognose-bthg.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁵ Goffman, Erving: Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen, Frankfurt/M 1972; zu strukturellen Merkmalen von Institutionenzentrierung s. Schädler: Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe unter Bedingungen institutioneller Beharrlichkeit. Strukturelle Voraussetzungen der Implementation Offener Hilfen für Menschen mit geistiger Behinderung, Siegen 2002, S. 117 f.; vgl. a. Jantzen, Wolfgang / Langwer-Koppelin, Willehad / Schulz, Kristina (Hg.): Qualitätssicherung und Deinstitutionalisierung, Berlin 1999; Klee, Ernst: Behinderten-Report, Frankfurt/M 1974; Rosenow, Roland: Sicherstellung personenzentrierter Leistungen der Eingliederungshilfe, Freiburg 2025, S. 85 ff.

⁶ Neumann, Volker: Freiheitsgefährdung im kooperativen Sozialstaat, Köln u.a. 1992, S. 210.

⁷ Rosenow, Roland: Sicherstellung personenzentrierter Leistungen der Eingliederungshilfe, Freiburg 2025, S. 623.

⁸ § 3 Abs. 1 S. 2 BSHG v. 23.7.1996; BSG, 12.12.2013, B 8 SO 18/12 R, Rn. 15.

⁹ Rosenow, Roland: Sicherstellung personenzentrierter Leistungen der Eingliederungshilfe, Freiburg 2025, S. 180 ff.

¹⁰ BGBl. I, S. 1088.

gleichen Umstellung«, die im Ergebnis den Zustand vor der Reform erfolgreich gegen das Gesetz verteidigte.¹¹ Dieses Muster hat sich zum 1.1.2020 wiederholt, auch wenn das Umgehen der Reform dieses Mal nicht ganz so reibungslos über die Bühne zu gehen scheint wie 21 Jahre zuvor.

II. Rechtliche Absicherung institutionen-zentrierter Strukturen

Wenn institutionenzentrierte Leistungen der Eingliederungshilfe eine grundrechtsrelevante rechtliche Deprivation der Leistungsberechtigten bedeuten, stellt sich die Frage, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen gestaltet wurden bzw. werden, die diese Strukturen absichern und die Betroffenen daran hindern, ihr Selbstbestimmungsrecht zur Geltung zu bringen. Dies ist Gegenstand meiner Untersuchung des Leistungsvereinbarungsrechts der Eingliederungshilfe,¹² in der ich im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen komme:

1. Pauschalierung und mangelnde Bestimmtheit der Leistungspflichten

Der Begriff der Pauschalierung bezeichnet in der Eingliederungshilfe vor allem die Bestimmung einer pauschalen Vergütung für eine unbestimmte Leistung, die im Sachleistungsprinzip erbracht wird. Leistungen der Eingliederungshilfe werden in aller Regel als Sachleistung erbracht. Sachleistungen der Eingliederungshilfe sind Leistungen, die durch einen Dritten (Leistungserbringer) erbracht werden – also nicht durch den Träger der Eingliederungshilfe, der die Leistungen im Verhältnis zur leistungsberechtigten Person schuldet (Sozialleistungsverhältnis). Zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Leistungserbringer besteht ein vertragliches Verhältnis, nämlich eine öffentlich-rechtliche Leistungs- und Vergütungsvereinbarung (heute nach §§ 123 ff. SGB IX; Leistungsverschaffungsverhältnis). Die Leistungsvereinbarung konkretisiert die Leistungen. Diese Bestimmungen determinieren das zivilvertragliche Verhältnis, das zwischen leistungsberechtigter Person und Leistungserbringer zustande kommt (Erfüllungsverhältnis). Im Erfüllungsverhältnis hat die leistungsberechtigte Person zumeist nicht die Verhandlungsmacht, derer sie bedürfte, um adäquate – also den gesetzlichen Bestimmungen genügende – schuldrechtliche Verpflichtungen des Leistungserbringer zu ihren Gunsten zu bewirken. Diese Schutzlücke schließt die Leistungsvereinbarung, von der im Erfüllungsverhältnis nicht wirksam abgewichen werden kann – so die gesetzliche Konzeption. Das Leistungsvereinbarungsrecht hat eine verbraucher-schutzrechtliche Funktion.

In der Praxis wurden lange Zeit »Leistungsvereinbarungen«, die seit 1993 neben der Vergütungsvereinbarung (seit 1.6.1962) geschlossen werden müssen, ge-

schlossen, die derart allgemein gefasst waren, dass die im Einzelfall geschuldete Leistung nicht bestimmt werden konnte.¹³ Dies hat zur Folge, dass im Erfüllungsverhältnis allein die Zahlungsschuld der leistungsberechtigten Person (für die der Träger der Eingliederungshilfe aufkommt) hinreichend bestimmt ist, nicht aber die Leistungspflicht des Leistungserbringers, der damit die Freiheit erlangt, innerhalb eines äußerst weiten Rahmens selbst zu entscheiden, welche Leistungen er erbringt. Das Synallagma von Leistung und Vergütung wird damit weitgehend aufgehoben.¹⁴

Für den Leistungserbringer hat das den Vorteil, dass er seine unternehmerischen Risiken weitgehend auf seine Klienten abwälzen kann. Er kann den wirtschaftlichen Erfolg seiner Tätigkeit durch Regulierung auf der Leistungsseite beeinflussen, ohne dass korrelierende Einbußen auf der Vergütungsseite drohen. Denn diese Form der Pauschalierung hebt die Korrelation von Leistung und Vergütung (Synallagma) gerade auf. Negative Folgen zeitigt das für den Leistungserbringer nur dann, wenn er mit Bedarfen von Leistungsberechtigten konfrontiert ist, deren Unterdeckung ihm nicht möglich ist.¹⁵

Für den Leistungsträger liegt der Vorteil darin, dass er sich von seiner Verantwortung für die Deckung der individuellen Bedarfe der Leistungsberechtigten quasi »freikaufen« kann. Mit der Zahlung der Pauschale geht die Verantwortung für die Bedarfsdeckung auf den Leistungserbringer über, ohne dass dieser zur Erbringung einer bestimmten Leistung verpflichtet wäre.

Wirtschaftlich ist dieses System nicht. Nach, soweit ich sehe, unbestrittener Auffassung ist die Wirtschaftlichkeit in der Eingliederungshilfe nach dem Minimalprinzip zu realisieren.¹⁶ Im ersten Schritt ist die Leistung zu bestimmen. Sodann ist festzustellen, welche Mittel mindestens aufgewendet werden müssen, um diese Leistung zu erlangen. Bleibt die Leistung unbestimmt, wird der Durchsetzung des Wirtschaftlichkeitsprinzips die Grundlage entzogen. Deshalb war eines der zentralen Anliegen des Gesetzgebers der Reformen des Sozialhilferechts der Jahre 1993 bis 1996, die Leistungen der Eingliederungshilfe so genau zu bestimmen, dass die Angebote verschiedener Leistungserbringer vergleichbar werden. Dieses Vorhaben ist gescheitert.

Unter der Bedingung der unzureichenden Bestimmtheit der schuldrechtlichen Verpflichtungen der Leistungserbringer gegenüber den Leistungsberechtigten (Erfüllungsverhältnis) wirkt sich die Pauschalierung, wie sie in der anstaltlichen Denktradition entwickelt wurde, nur dann günstig auf die Ausgaben der Träger der Eingliederungshilfe aus, wenn die Pauschalen so niedrig angesetzt werden, dass bedarfsdeckende Leistungen zumin-

¹¹ Pöhl-Krämer / Fahbusch: Das Recht der Leistungserbringung in der Sozialhilfe im Lichte der §§ 93 ff. BSHG, RsDE Nr. 46 (2001), 4–32 [27].

¹² Rosenow, Roland: Sicherstellung personenzentrierter Leistungen der Eingliederungshilfe, Freiburg 2025.

¹³ Vgl. z.B. SG Freiburg, 26.10.2022, S 9 SO 2169/22 ER.

¹⁴ Besonders anschaulich in LSG Bayern, 15.11.2007, L 11 SO 46/06, bestätigt durch BSG, 2.2.2010, B 8 SO 20/08 R: Das LSG Bayern meinte, das Synallagma zwischen Leistung und Gegenleistung bestehe nur zwischen den Leistungen, die ein Leistungserbringer insgesamt, also für alle Bewohner eines Heimes, erbringt, und der Vergütung, die er dafür insgesamt erhält; vgl. Rosenow a.a.O. S. 343–357.

¹⁵ BSG, 25.9.2014, B 8 SO 8/13 R, vgl. Rosenow a.a.O. S. 361 ff.; BSG, 6.12.2018, B 8 SO 9/18 R, vgl. Rosenow a.a.O. S. 404 ff.

¹⁶ So auch BSG, 07.10.2015, B 8 SO 21/14 R.

dest für einen erheblichen Teil der Leistungsberechtigten nicht erbracht werden können. In der aktuellen politischen Diskussion wird nicht oft ausgesprochen, dass die tradierte Eingliederungshilfe nicht für sich in Anspruch nehmen kann, die Deckung der Bedarfe der Leistungsberechtigten in der Regel sicherzustellen. Viele Formen der Kasernierung behinderter Menschen in Einrichtungen, die nicht dadurch besser geworden sind, dass sie nun als »besondere Wohnformen« bezeichnet werden, und die wir in der Praxis bis heute sehen, haben mit der Deckung von Teilhabebedarfen nicht viel zu tun.

Rothkegel, damals Richter am BVerwG und im Sozialhilfesenat tätig, fasste diese Funktion der Pauschalierung mit dem zynisch anmutenden Satz zusammen:

»Die Verstärkung des Gedankens der Leistungspauschalierung in der *Sozialhilfereform 2005* und die Gründung des Vereinbarungsrechts auf dem Prinzip vereinheitlichter Konditionen für die Leistungserbringung könnten die Pfeiler für eine ‚goldene Brücke‘ sein, um Leistungsrecht und Leistungserbringungsrecht über die Kluft zwischen individueller und pauschaler Bedarfsdeckung hinweg miteinander zu verbinden und so die Bedarfsdeckung in Fällen ‚ausgelagerter‘ Leistungserbringung nach Maßgabe des ‚tatsächlich Möglichen‘ zu begrenzen oder sie – unmerklich und ‚durch die Hintertür‘ – wenigstens unter den Vorbehalt der ‚Finanzkraft der öffentlichen Haushalte‘ zu stellen, der sich in der Reform als Vorgabe des Vereinbarungsrechts letztlich nicht hatte durchsetzen lassen.«¹⁷

2. Performative Bestimmung des Bedarfs durch den Leistungserbringer

Das führt zu dem zweiten Hauptpfeiler, auf dem die rechtliche Absicherung institutionenzentrierter Strukturen der Eingliederungshilfe ruht: der Bestimmung des Bedarfs nicht durch den Träger der Eingliederungshilfe, sondern durch den Leistungserbringer.

Der Begriff des Bedarfs spielt im Recht der Eingliederungshilfe eine zentrale Rolle. Es ist unbestritten, dass die Eingliederungshilfe dem Bedarfsdeckungsgrundsatz unterliegt,¹⁸ was darauf hindeutet, dass ein Bedarf einen Anspruch begründen kann. Dennoch scheint der Begriff des Bedarfs nicht ausreichend geklärt zu sein.¹⁹

Das Gesetz definiert den Begriff nicht direkt, statuiert aber die Mindestinhalte der Bedarfsfeststellung in § 13 Abs. 2 SGB IX. § 13 SGB IX ist keine Vorschrift des materiellen, sondern des prozessualen Rechts, die die Feststellung von Tatsachen zum Gegenstand hat. Diese umfassen objektive Tatsachen (Behinderung, geeignete Mittel zu Erreichung der Teilhabeziele) und subjektive Tatsachen (Teilhabeziele). Diese Tatsachen sind die beiden wohl wichtigsten Tatbestandsmerkmale, die den Anspruch auf Eingliederungshilfe konstituieren.

Die Kehrseite der Geltung des Bedarfsdeckungsgrundsatzes ist, dass nicht jedes Teilhabeziel Anerkennung als Bedarf finden kann. Die Reichweite des Anspruchs auf Eingliederungshilfe ist normativ begrenzt. Der Maßstab dieser Grenze ist nicht etwa aus dem Vergleich mit den Teilhabechancen von Menschen in Armutslagen zu gewinnen, wie das LSG NRW im Jahr 2010 noch meinte,²⁰ sondern aus dem Vergleich mit der Mitte der Gesellschaft, wie das BSG im Kraftfahrzeughilfe-Urteil vom 2.2.2012, mit dem das Urteil des LSG NRW aus dem Jahr 2010 aufgehoben wurde, erstmals klarstellte²¹ und mit dem Kreuzfahrt-Urteil vom 19.5.2022, noch immer für das vormalige Recht der Eingliederungshilfe, eindrucksvoll bekräftigte.²² Zwingende Folge des Bedarfsdeckungsgrundsatzes ist, dass die normative Grenze der Reichweite des Anspruchs bereits im Bedarf zu bestimmen ist. Daher bevorzuge ich die Formulierung »Bedarfsbestimmung«, denn anders als der Begriff der Ermittlung erfasst derjenige der Bestimmung sowohl die Ermittlung von Tatsachen als auch normative Entscheidungen.

Die Bestimmung des Bedarfs ist eine hoheitliche Aufgabe im öffentlich-rechtlichen Sozialleistungsverhältnis zwischen Träger der Eingliederungshilfe und leistungsberechtigter Person. Ihre Erfüllung unterliegt öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Verfahrensrechts, insbesondere dem Untersuchungsgrundsatz aus § 20 SGB X und den ergänzenden Bestimmungen des SGB IX. Die Entscheidung des zuständigen Hoheitsträgers ist von der Rechtsweggarantie erfasst. Damit ist nicht gesagt, dass die Bedarfsbestimmung für sich genommen anfechtbar sein müsste (was der Gesetzgeber so regeln könnte, aber nicht so geregelt hat), sondern lediglich, dass die leistungsberechtigte Person das Recht auf effektiven Rechtsschutz gegen eine unzutreffende Bedarfsbestimmung hat, auch wenn dazu der Verwaltungsakt über die Leistungen angefochten werden muss.²³ In diesem Recht auf effektiven Rechtsschutz spiegelt sich die Verantwortung des Trägers der Eingliederungshilfe für die Sicherstellung der Bedarfsdeckung jeder leistungsberechtigten Person.

In der anstaltlichen Tradition der Eingliederungshilfe beschränkt sich die Bedarfsbestimmung durch den Träger der Eingliederungshilfe darauf, dass er eine (unbestimmte) Leistung durch einen bestimmten Leistungserbringer bewilligt.²⁴ Walter Schellhorn betonte schon 1959, dass der Sozialhilfeträger, damals noch der Fürsorgeträger, allein die Zurverfügungstellung einer Anstalt schulde, nicht aber für die Leistungen des Anstaltsträgers verantwortlich sei.²⁵ Auch wenn dieser Auffassung heute schon

17 Rothkegel, Ralf, in: ders. (Hg.): Sozialhilferecht, Baden-Baden 2005, S. 78.

18 »Das Bedarfsdeckungsprinzip gilt ebenfalls.« BT-Drs. 18/10523, S. 42.

19 Zu meiner Auffassung, die ich im Folgenden sehr kurz zusammenfasse, s. Rosenow, Roland: Bedarf und Sicherstellung personenzentrierter Leistungen im Recht der Eingliederungshilfe, SGB 2026, 141-150.

20 LSG Nordrhein-Westfalen, 22.2.2010, L 20 SO 75/07.

21 BSG, 2.2.2012, B 8 SO 9/10 R.

22 BSG, 19.5.2022, B 8 SO 13/20 R.

23 Zur Bedeutung des Gesamtplans s. Rosenow, Roland: Gesamtplan nach § 121 SGB IX idF BTHG – Verwaltungsakt mit Drittwirkung, RP-Reha 2018, 17-24; die herrschende Meinung hält den Gesamtplan dagegen nicht für einen Verwaltungsakt, s. z.B. Becker, Peter: Pläne im Sozialleistungsverhältnis, SGB 2024, 317-326, allerdings ohne erkennbare Auseinandersetzung mit § 123 Abs. 4 S. 1 SGB IX.

24 Paradigmatisch formuliert in LSG Bayern, 15.11.2007, L 11 SO 46/06 (s.o.).

25 Schellhorn, Walter: Die Anstaltsfürsorge, Berlin 1959.

§ 28 Abs. 1 S. 2 SGB IX entgegensteht, ist sie noch immer verbreitet.²⁶

Die Substitution einer § 13 SGB IX genügenden Bedarfsbestimmung durch den Verweis auf eine Leistung eines Leistungserbringers, für die eine Vergütungspauschale vereinbart ist, die in keinem bestimmten Verhältnis zu der im Einzelfall zu erbringenden Leistung steht, bedeutet die Übertragung der Bedarfsbestimmung von dem dafür verantwortlichen Hoheitsträger auf den Leistungserbringer. Der Träger der Eingliederungshilfe entledigt sich, »durch die Hintertür«, wie Rothkegel süffisant formulierte, seiner Verantwortung für die Deckung eines bestimmten Bedarfs, indem er davon absieht, diesen Bedarf zu bestimmen, und die leistungsberechtigte Person stattdessen einem Leistungserbringer überantwortet, der nicht daraufhin geprüft werden kann, ob er seine vertraglichen Pflichten gegenüber der leistungsberechtigten Person erfüllt, weil diese vertraglichen Pflichten nicht bestimmbar sind.

Dies bewirkt, dass es am Ende der Leistungserbringer ist, der den Bedarf bestimmt. Dies tut er nicht explizit, sondern allein durch seine Praxis, performativ. Auf diese Weise bleibt die Bestimmung des Bedarfs unsichtbar, oder, wie Rothkegel es formulierte: »unmerklich«. Das ermöglicht es, die Bedarfe, die in diesem System noch gedeckt werden, weit unter die normative Grenze des Bedarfs zu drücken, ohne dass für die Betroffenen erkennbar wäre, an welcher Stelle sie wenigstens einen Versuch unternehmen könnten, ihre Ansprüche durchzusetzen. Wenden sie sich an den Leistungserbringer, wird dieser in der Regel sagen, er würde ja gerne mehr tun, aber der Kostenträger bezahle leider nicht mehr. Wendet er sich an den Träger der Eingliederungshilfe, wird dieser sagen, er habe mit der Bewilligung der Leistung seiner Pflicht genüge getan. Nun sei der Leistungserbringer dafür zuständig, bedarfsdeckende Leistungen zu erbringen. An diesen möge die leistungsberechtigte Person sich halten.

Die Analyse der rechtlichen Struktur institutionenzentrierter Leistungen (die keineswegs auf stationäre Einrichtungen beschränkt ist²⁷) zeigt, dass die politischen Forderungen der Träger der Eingliederungshilfe anderslautenden Lippenbekenntnissen zum Trotz konsequent darauf zielen, anstaltliche Strukturen beizubehalten oder zu ihnen zurückzukehren.

III. Aktueller politischer Prozess

Den Anstoß für den aktuellen politischen Prozess gaben die Träger der Eingliederungshilfe. Auf Bundesebene werden die Interessen der Träger der Eingliederungshilfe vor allem durch die kommunalen Spitzenverbände und durch die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) vertreten. Der Deutsche Landkreistag (DLT)

machte im Mai 2024 den Anfang mit seinen »Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Bundesteilhabegesetzes.«²⁸ Gleich zu Beginn führte er aus, das BTHG habe »eine neue Ausgabendynamik ausgelöst«. Im Februar 2025 legte die BAGüS unter dem Titel »Positionspapier zur Bundestagswahl 2025 für die 21. Legislaturperiode« ein Papier vor, mit dem sie sich vielen Forderungen des DLT anschloss. Wie der DLT berief sie sich auf die Ausgabenentwicklung, ohne diese allerdings auf das BTHG zurückzuführen.²⁹ Im September 2025 legten der Deutsche Städtetag, der DLT und die BAGüS ein gemeinsames Forderungspapier vor, das einen Teil der Forderungen aus den zuvor genannten Papieren in verkürzter Form aufgreift.³⁰ Nicht recht erklärlich ist, dass in einem Papier, das sich in erster Linie an den Gesetzgeber des Bundes richten dürfte, z.B. gefordert wird, dass die Schulen, deren Ausstattung bekanntlich der Zuständigkeit der Länder unterliegt, in die Lage versetzt werden sollen, Kinder mit Behinderungen zu beschulen, ohne dass dafür externe Assistenzkräfte erforderlich wären.

Das Anliegen fand Eingang in den aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung.³¹ Im September 2025 verabschiedete die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder (ASMK) ein »Positionspapier der Länder zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe / des Bundesteilhabegesetzes.«³² Das BMAS berief eine Arbeitsgruppe ein, in der – soweit bekannt – allein die Träger der Eingliederungshilfe und der Bund vertreten sind. Diese Arbeitsgruppe soll insgesamt vier Mal tagen. Zwei dieser Sitzungen haben bereits stattgefunden. Daneben sollen zwei Verbändeanhörungen stattfinden, von denen eine im Februar stattfand. Im Sommer 2026 soll die Arbeitsgruppe Vorschläge für eine Reform der Eingliederungshilfe vorlegen. Aus dem BMAS ist zu vernehmen, dass Bereitschaft bestehen soll, Änderungen am SGB IX vorzunehmen. Das Verfahren scheint wenig transparent zu sein. Von einer breiten Beteiligung, wie sie im Vorfeld des BTHG-Prozesses ermöglicht wurde, kann keine Rede sein. Aus der Arbeitsgruppe wurden keine Papiere bekannt. Die oben genannten Forderungen scheinen die Grundlage ihrer Tätigkeit zu sein.

IV. Entwicklung der Ausgaben

Die Ausgaben der Träger der Eingliederungshilfe steigen seit Jahrzehnten. Nach Inkrafttreten des neuen Rechts der Eingliederungshilfe zum 1.1.2020 beschleunigte sich dieser Anstieg etwas. Die Nettoausgaben betrugen in Deutschland im Jahr 2018 18,1 Milliarden Euro, 2020 20,8

²⁶ Ein Beispiel: Im Verfahren, das zu SG Freiburg, 26.10.2022, S 9 SO 2169/22 ER führte, trug der Träger der Eingliederungshilfe ganz ausdrücklich vor, nicht er, sondern der Leistungserbringer entscheide über den Umfang der Leistungen, die der Träger der Eingliederungshilfe pauschal vergütet.

²⁷ Was z.B. SG Freiburg, 26.10.2022, S 9 SO 2169/22 ER zeigt.

²⁸ https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/240508_PosPap_Weiterentwicklung_BTHG.pdf.

²⁹ https://www.bagues.de/media/filer_public/f4/34/f43424eo-befc-491b-a8co-bf3d78ff6e79/bagus_positionspapier_zur_bundestagswahl_bf_REok25A.pdf.

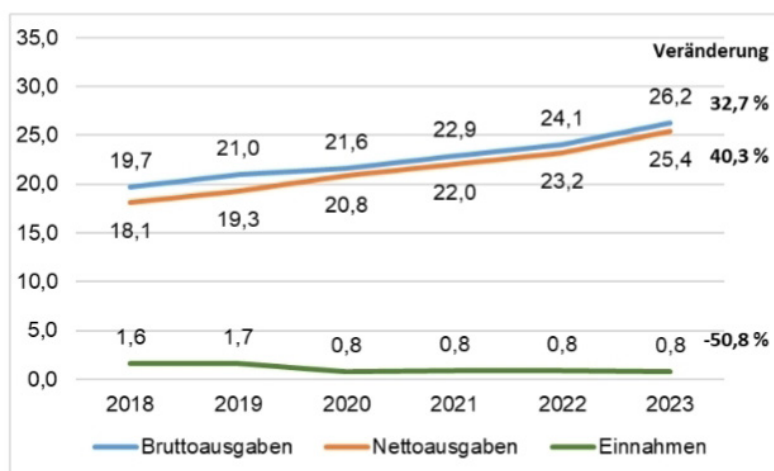
³⁰ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziales/Modernisierung-Sozialstaat/ueberoertlichen-traeger-sozialhilfe-und-eingliederungshilfe-stellungnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

³¹ »Verantwortung für Deutschland«, Z. 666; https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf.

³² https://www.asmkonline.de/documents/asmk_ub_4-2025_anlage.pdf.

ABBILDUNG 1

Ausgaben der Eingliederungshilfe 2018-2023



Übernommen aus: Engels/Matta (ISG) im Auftrag des BMAS (2024 Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG, Seite 43 (siehe FN 33), auf Grundlage der Sozialhilfestatistik bis 2019, Statistik der Eingliederungshilfe ab 2020 des Statistischen Bundesamts.

und 2023 25,4 Milliarden.³³ 2024 betrugen sie 28,7 Milliarden (s. Grafik).³⁴

Von 2018 bis 2023 stiegen die Nettoausgaben der Eingliederungshilfe um 40,3 Prozent. Allein der Anstieg der Personalkosten verursachte eine Zunahme der Ausgaben um 18 Prozent. Die Zunahme um weitere 10,2 Prozent geht auf die gestiegene Zahl der Leistungsbezieher zurück. Diese Zunahme ist seit Langem zu beobachten. Sie hat sich nach Inkrafttreten der Reform deutlich verlangsamt.³⁵ Ein Anstieg der Ausgaben um 7,6 Prozent wurde durch den Rückgang der Einnahmen verursacht. Dieser hat seine Ursachen zum einen darin, dass die Neufassung von § 94 SGB XII durch das Angehörigenentlastungsgesetz vom 10.12.2019³⁶ unterhaltspflichtige Kinder und Eltern von Sozialhilfeempfängern erheblich entlastete, zum anderen darin, dass das neue Recht der Eingliederungshilfe den Einsatz von Vermögen in deutlich geringerem Umfang verlangt und den Einsatz von Einkommen durch einen Beitrag zu den Aufwendungen ersetzt, der weitaus zurückhaltender ausfällt als der Einkommenseinsatz der Sozialhilfe. Die Ursachen des verbleibenden Anstiegs um 4,5 Prozent konnte die Untersuchung nicht aufklären.³⁷

V. Forderungen der Träger der Eingliederungshilfe

Ich möchte nur auf einige derjenigen Forderungen eingehen, die in besonderer Weise auf die Verteidigung bzw. Wiederherstellung institutionenzentrierter Strukturen zielen, ohne dass dies auf ersten Blick erkennbar sein muss. Ob dieser Effekt beabsichtigt ist, spielt dabei keine Rolle.

1. Vereinfachung des Bedarfsermittlungsverfahrens

Die Träger der Eingliederungshilfe fordern eine Vereinfachung des Verfahrens zur Bedarfsfeststellung und diskreditieren die Bedarfsbestimmung als unnötigen bürokratischen Aufwand. Doch die zutreffende Bestimmung des individuellen Bedarfs ist notwendige Bedingung für die Zuerkennung personenzentrierter und bedarfsdeckender Leistung durch einen Bewilligungsbescheid. Viele Sozialleistungen werden auf der Grundlage einer normativen Pauschalierung des individuellen Bedarfs erbracht, z.B. der Regelsatz in der Sozialhilfe oder die Leistungen nach dem Bafög. Das setzt voraus, dass die Bedarfe der Gruppe, die Anspruch auf die entsprechende Leistung hat, ein gewisses Mindestmaß an Homogenität aufweisen. Im Fall existenzsichernder Leistungen lässt sich das vielleicht vertreten. Doch dies ist nicht auf Teilhabeleistungen übertragbar – es sei denn man fällt zurück in die anstaltliche Tradition, in der der individuelle Bedarf apriorisch mit dem, was eine Anstalt leistet, identifiziert wird.

Menschen mit Behinderungen sind äußerst unterschiedlich. Ihr Selbstbestimmungsrecht wird nur geachtet, wenn ihnen Leistungen zuerkannt werden, die ihren individuellen Bedarf decken. Das setzt eine individuelle – personenzentrierte – Bedarfsbestimmung voraus. Wer sich gegen eine solche wendet, muss erklären, wie indivi-

33 Engels/Matta (ISG) im Auftrag des BMAS: Untersuchung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben bei den Leistungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Absatz 4 BTHG (Finanzuntersuchung), 2024, https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-656-abschlussbericht-finanzuntersuchung-bthg.html?cms_documentType=pbbook&cms_showNoDocType=true&cms_templateQueryString=656, S. 42.

34 Destatis, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/22162-eh-ausg-einn.html>.

35 Engels/Matta a.a.O., S. 123 ff.

36 BGBl. I, S. 2135.

37 Engels/Matta a.a.O., S. 132.

duelle Bedarfsdeckung garantiert werden soll, ohne den individuellen Bedarf mit dem dafür nun einmal erforderlichen Aufwand zu bestimmen.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass das, was ich aus der Praxis höre, darauf hindeutet, dass ein Teil des Aufwandes des Verwaltungsverfahrens seine Ursache in einem deutlich inadäquaten behördlichen Misstrauen gegen Leistungsberechtigte hat. Wenn das zutrifft, ist es an den Trägern der Eingliederungshilfe selbst, Abhilfe zu schaffen.

2. Vereinfachungen im Vertragsrecht

Die Träger der Eingliederungshilfe fordern Vereinfachungen des Vertragsrechts, also der Vorschriften über die Verträge im Leistungsveranschaffungsverhältnis (Rechtsverhältnis Träger der Eingliederungshilfe – Leistungserbringer). Da die vertraglichen Pflichten der Leistungserbringer im Erfüllungsverhältnis (Leistungserbringer – Leistungsberechtigte) nach der geltenden gesetzlichen Konzeption allein durch die Leistungsvereinbarungen im Leistungsveranschaffungsverhältnis bestimmt werden, bedeutet eine »Komplexitätsreduzierung im Vertragsrecht«³⁸ nichts anderes als eine Reduktion der Bestimmtheit der schuldrechtlichen (vertraglichen) Verpflichtungen der Leistungserbringer im Verhältnis zu den Leistungsberechtigten. Wenn meine Analyse der rechtlichen Absicherung anstaltlicher Strukturen zutrifft, dann ist die Unbestimmtheit der schuldrechtlichen Verpflichtungen der Leistungserbringer das Fundament der rechtlichen Absicherung institutionenzentrierter Strukturen. Diese Unbestimmtheit ermöglicht es, erhebliche Unterdeckungen individueller Bedarfe zu bewirken und dabei den Rechtsschutz für die Betroffenen effektiv zu verblocken.³⁹

3. Sicherstellungsauftrag

Mit unterschiedlichen Formulierungen fordern die Träger der Eingliederungshilfe Änderungen des gesetzlichen Sicherstellungsauftrags. Insbesondere verlangen sie das Recht zur »Bedarfsplanung«. Damit ist gemeint, dass die Träger der Eingliederungshilfe entscheiden können, ob sie ein neues Angebot durch den Abschluss einer Leistungs- und Vergütungsvereinbarung zulassen oder nicht. Eine solche Bedarfsplanung war in der Eingliederungshilfe, die seit 1962 existiert, noch nie zulässig.⁴⁰ Vielmehr hat ein Leistungserbringer, der geeignet ist und ein den gesetzlichen Bestimmungen entsprechendes Angebot einer Leistungs- und Vergütungsvereinbarung vorlegt, einen Anspruch auf Abschluss dieser Vereinbarung. Einen Anspruch auf Entgelt erlangt er erst dann, wenn Leistungsberechtigte sein Angebot in Anspruch nehmen.

In der Praxis besteht keineswegs ein Überangebot. Vielmehr herrscht meist Mangel an geeigneten Leistungserbringern. Wenn man in Rechnung stellt, dass die Träger der Eingliederungshilfe mit ihren Vorschlägen Einsparungen erzielen wollen, dann liegt es nahe, dass

die Forderung nach einem Recht auf Bedarfsplanung bedeutet, dass sie die Möglichkeit erlangen wollen, das Leistungsangebot weiter zu verknappen, um so die Realisierung von Ansprüchen auf Eingliederungshilfe zu vereiteln. Das ist ein Problem, das bereits heute besteht.⁴¹

Abgesehen davon bedeutet Bedarfsplanung in diesem Sinne einen relevanten Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Leistungserbringer,⁴² für den eine Rechtfertigung nicht ersichtlich ist.

VI. Schluss

Die Forderungen der Träger der Eingliederungshilfe sind zu großen Teilen weder schlüssig noch konsistent. Sie sind mit einer Entwicklung der Ausgaben konfrontiert, die ihnen Schwierigkeiten bereitet, und reagieren, so mein Eindruck, mit eingeübten Reflexen, die auch im fiskalischen Interesse nicht unbedingt rational erscheinen. Dazu kommen eher hilflos als durchdacht anmutende Vorschläge wie die doch wohl abwegige Forderung, die tarifliche Entlohnung der Beschäftigten der Leistungserbringer nicht mehr akzeptieren zu müssen, und das vollkommen inakzeptable Verlangen, die Eingliederungshilfe einem Nachrang im Verhältnis zur Pflege zu unterstellen.

Mit anderen Worten: Die Träger der Eingliederungshilfe wirken überfordert, und zwar sowohl mit der Umsetzung der Vorgaben des BTHG, als auch mit dem Versuch, gegen die Ausgabenentwicklung vorzugehen. Die Geschichte der Eingliederungshilfe ist voll von Gewalt und Grausamkeit.⁴³ Das BTHG ist eine in vieler Hinsicht sehr gelungene Reform, die das Übel durchaus bei der Wurzel packt, indem sie darauf zielt, institutionenzentrierte Strukturen zu überwinden. Dass eine so tiefgreifende Reform Überforderung auslöst, ist nachvollziehbar – aber keine Rechtfertigung dafür, sie zu unterlaufen und politisch zu bekämpfen.



Roland Rosenow ist Professor für Recht der Sozialen Sicherung an der Katholischen Hochschule Freiburg.

38 BAGüS-Papier, S. 2.

39 Grundlegend dazu s. Rosenow, Sicherstellung aaO., S. 442-467.

40 BVerwG, 30.9.1993, 5 C 41/91.

41 Vgl. z.B. SG Freiburg, 27.5.2025, S 7 SO 1914/23.

42 Vgl. VG Hamburg, 10.12.2015, 13 K 1532/12.

43 »Nach und nach ist so aus einer Fülle von Detailstudien ein erstes Gesamtbild jener Leid- und Unrechtserfahrungen skizziert worden, wie sie in den Heimen und Anstalten der Nachkriegszeit gemacht werden mussten. Es ist ein Bild, das einen oft erschreckenden Eindruck von den dort angetroffenen Formen physischer, psychischer, sexueller und medizinischer Gewalt vermittelt.« Rudloff / Kersting / von Miquel / Thießen (Hg.): Krise der Anstalten. Deinstitutionalisierung und gesellschaftlicher Wandel in Deutschland, in: dies. (Hg.): Ende der Anstalten? Großeinrichtungen, Debatten und Deinstitutionalisierung seit den 1970er Jahren, Paderborn 2022, S. 7 f.