

Von der Kostenerstattung zum Trägerbudget¹

Das, was heute mit dem Begriff "Soziale Arbeit" umschrieben wird, also Dienstleistungen zum Beispiel für Menschen mit Behinderungen, Eltern, die mit ihrer Erziehungsverantwortung überfordert sind oder andere Menschen mit besonderen Schwierigkeiten, ist in der europäischen Tradition ein seit je her staatsfernes Geschehen. Gesellschaftliche Gruppen, Zusammenschlüsse, Vereine, Verbände, Gewerkschaften, Bruderschaften und Orden haben sich dieser Aufgaben angenommen und sie außerhalb des wirtschaftlichen Bereiches gehalten, des Bereiches, der mit Gewinnstreben verbunden ist. Ihre Motive waren die Gedanken der christlichen Nächstenliebe und der Solidarität. So motiviert haben Menschen ihre Fähigkeiten, ihre Zeit und auch ihr Geld alleine und in Gruppen im Bereich der sozialen Arbeit zur Verfügung gestellt und tun dies auch heute noch. Die evangelische Stiftung Alsterdorf ist beinahe ein prototypisches Beispiel für dieses zivilgesellschaftliche Engagement. Die staatliche Gemeinschaft hat diese Engagements meistens geachtet und fast stets in ihre Pläne einbezogen. Und sie hat es auch finanziell gefördert. Wie es für Zuwendungen typisch ist, hat es einen Anspruch auf sie nicht gegeben; lange war das Zuwendungswesen im Handeln der öffentlichen Verwaltung ein Raum frei von gesetzlichen Ansprüchen. In dem überschaubaren Stadtstaat Hamburg galt dies allemal. In Deutschland haben sich erste Verrechtlichungen des Zuwendungswesens unter dem Gesichtspunkt des Haushaltsrechtes ergeben. In Haushaltsordnungen² wurde geregelt, wann der Staat das Geld seiner Bürgerinnen und Bürger an Stellen außerhalb der Verwaltung geben durfte. Damit waren Bedingungen für rechtmäßige Zuwendungen geschaffen, Gründe für die Gewährung von Zuwendungen aber erst angedeutet. Im Recht der Organisation sozialer Arbeit fanden sich - korrespondierend zur grundsätzlichen Freiwilligkeit von Zuwendungen - auch lediglich eher Andeutungen zuwendungs- und förderrechtlicher Regelungen³. Dieses wurde insbesondere in den Fällen als

¹ Der Text basiert in seinem ersten Teil wesentlich auf Darstellungen bei Bernzen/ Grube/ Sitzler, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen in der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, 2018

² S. §§ 44 f BHO/LHO.

³ S. § 10 BSHG, § 4 RJWG, §§ 5, 7-9 JWG, s. dazu auch Jans/ Happe/ Saurbier, a.a.O., § 74 Rn. 1 f.

unbefriedigend empfunden, in denen freie Träger Leistungen erbrachten, auf die Bürgerinnen und Bürger im Verhältnis zu öffentlichen Trägern einen Rechtsanspruch hatten. In diesen Bereichen entwickelten sich Rechtsfiguren, die darauf zielten, den freien Trägern zum Ersatz ihrer Aufwendungen zu verhelfen. Es entstand das Kostenerstattungs- und Pflegesatzrecht. Mit ihm wurde das Verhältnis zwischen ko-finanzierendem Staat und den freien Trägern so geordnet, dass diese sich in ihren wesentlichen Ausgabenpositionen auf ein staatsanaloges System festlegten, insbesondere ihr Personal im Wesentlichen nach einem bei staatlichen Stellen üblichen Tarifwerk bezahlten und dafür vom Staat finanziell praktisch so behandelt wurden, als seien ihre Einrichtungen öffentliche. Dieses hatte in Zeiten, in denen es um einen Ausbau von Einrichtungen der Jugend- und Eingliederungshilfe ging, großen Nutzen für beide Seiten: Es wurde ein finanzieller Gleichlauf der Systeme gesichert, der Elemente der Konkurrenz nur bei einem Wettstreit von inhaltlichen Konzepten vorsah. Das Pflegesatzwesen hatte aber auch eine wesentliche Schwäche: Es enthielt keinen Impuls zur Beschränkung der Ausgaben, alle genehmigten oder anererkennungsfähigen Ausgaben konnten (und sollten) vorgenommen werden, unabhängig von der Frage, ob z. B. auch ein guter Kaufmann Geld für diesen Zweck eingesetzt hätte. So kam es bei den Angeboten der freien wie der öffentlichen Träger immer wieder zu Kostensteigerungen, die innerhalb eines Pflegesatzsystems nicht zu vermeiden waren. Die kommunalen Spitzenverbände und in Hamburg die Sozialbehörde versuchten deshalb pauschale Kostenbeschränkungen innerhalb des bestehenden Systems (sog. "Deckelungen") und den Wechsel auf ein anderes Finanzierungssystem durchzusetzen⁴. Hierfür boten sich im Krankenversicherungsrecht erprobte Elemente an, die auch im Pflegeversicherungsrecht eingeführt worden waren. Dieses System ist marktnäher als das Pflegesatzsystem ausgerichtet, weil es statt der Erstattung anererkennungsfähiger Kosten prospektiv kalkulierte Entgelte vorsieht. Von einem marktwirtschaftlichen System unterscheidet es sich wesentlich dadurch, dass in ihm weder reale Kunden noch reale Produkte bestehen. Dieses System wurde Mitte bzw. Ende der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts auch in der stationären Eingliederungs- und Jugendhilfe eingeführt⁵. Die zentralen Elemente der gesetzlichen Neuregelung sollten

⁴ Vgl. Wabnitz, Qualitätsentwicklung als gesetzliche Aufgabe, ZfJ 1999, S. 124; Struck, Sozialrechtliche Qualitätsbestimmungen und die Diskussion des Qualitätsthemas in der Jugendhilfe, ZfJ 1997, S. 153.

⁵ Kombiniert wurde es für eine Übergangszeit mit einer gesetzlich festgelegten Begrenzung der Ausgabensteigerungen.

eine Dämpfung der Kostenentwicklung erreichen, stärkere Transparenz schaffen und die Effizienz der Sozialen Arbeit maximieren⁶. Diese Hoffnungen erfüllten sich aber nicht, die Gedanken und auch die konkreten Verhandlungen blieben dem System der Kostenerstattung verhaftet. Dies belastete auch die Gespräche zwischen der Evangelischen Stiftung Alsterdorf und der Sozialbehörde und es war Zeit für weiterreichende Lösungen.

Für den damaligen Stiftungsvorstand war es besonders bedeutsam, mehrjährige Planbarkeit bei den Entgelten für die Eingliederungshilfeleistungen zu erhalten. Nachdem die Sozialbehörde bei den Verhandlungen für das Jahr 2002 die Zuordnung der teilstationären und stationären Plätze zu den einzelnen Organisationseinheiten der evangelischen Stiftung Alsterdorf zu einem zentralen Verhandlungsgangemacht gemacht hatte, wurde dies bei den Verhandlungen für das Jahr 2003 im Sinne des Behördeninteresses geregelt. Auch bei weiteren strittigen Punkten konnte nach schwierigen Verhandlungen eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Zugleich wurde eine Laufzeit der Vereinbarung ab dem 1.7.2003 bis zum 31.12.2006 vereinbart. Mit diesen mehrjährigen Vereinbarungen war eine wesentliche Voraussetzung für das Vereinbarungsmodell geschaffen, das heute als Hamburger „Trägerbudget“ bekannt ist.

Der nächste bedeutsame Schritt war eine „Zielvereinbarung zwischen der Evangelischen Stiftung Alsterdorf und der Freien und Hansestadt Hamburg, mit der die Verhältnisse zwischen dem 1.7.2005 und dem 30.6.2010 geregelt wurden. In dieser Vereinbarung wurden jenseits konkreter Leistungsvereinbarungen alle damals relevanten strittigen Fragen zwischen der Sozialbehörde und der Stiftung geregelt. Dieses waren an erster Stelle mittelfristige finanzielle Fragen. Zentral war in der Vereinbarung eine Regelung nominal sinkender Vergütungen, die für die Stadt eine finanzielle Entlastung und für die Stiftung planbare Verhältnisse schuf. Zugleich wurde auf Wunsch der Sozialbehörde die Einführung von Hilfebedarfsgruppen vereinbart. Besonders wichtig war, dass etwa ein Drittel der damaligen stationären Plätze im Angebot der Stiftung in sog. ambulante Assistenzformen umgewandelt werden sollte. Für diese sog. Ambulantisierung wurden finanzielle Ausgleichs vorgesehen. Für die Tagesförderung wurde im Ergebnis eine Begrenzung des Angebotes der Stiftung vorgesehen, zugleich wurden lange strittige Fragen der Beförderung von Nutzerinnen

⁶ Vgl. Baltz, Leistungsentgelte in der Kinder- und Jugendhilfe, NDV 1998, S.378; Wabnitz, Rechtsansprüche gegenüber Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch, Berlin, 2005, S. 259.

und Nutzern der Tagesförderung geregelt. In den Blick genommen wurde eine einvernehmliche Regelung des weiteren Umgangs mit dem Carl-Koops-Haus.

Mit dieser Vereinbarung war ein Grundstock für eine neue Form der Zusammenarbeit von Evangelischer Stiftung Alsterdorf und Sozialbehörde gelegt: Neben – eigentlich vor - die Vereinbarung von Entgelten trat die Vereinbarung auf gemeinsame Ziele.

Diese Form der Vereinbarung wurde für den Zeitraum vom 1.7.2010 bis zum 31.12.2013 fortgeschrieben und zugleich um eine wichtige Komponente ergänzt. Gemeinsam mit drei anderen großen Leistungserbringern in der Hamburger Eingliederungshilfe, Leben Behinderung Hamburg, dem Rauhen Haus und BHH-Sozialkontor vereinbarte die Evangelische Stiftung Alsterdorf mit der Freien und Hansestadt, dass „Konzepte und Projekte zum trägerübergreifenden sozialräumlichen Arbeiten mit dem Ziel der Umsteuerung sozialer Dienstleistungen (Mix aus professionellem, nachbarschaftlichem und bürgerschaftlichem Engagement)“ entwickelt und umgesetzt werden sollten. Dafür erhielten sie einen Aufschlag auf die regulären Leistungsentgelte. Mit dieser Vereinbarung war ein weiteres wichtiges Element für zukünftige Vereinbarungen entwickelt, der Sozialraumbezug in der Vergütungsstruktur.

Auf diesen Grundlagen kam es dann für die Jahre 2014-2018 zu der Vereinbarung eines echten Trägerbudgets zwischen der Evangelischen Stiftung Alsterdorf und der Freien und Hansestadt Hamburg. In der Trägerbudgetvereinbarung wurde die Zusammenarbeit der beiden Institutionen neu geordnet. Dabei stand die Idee im Mittelpunkt, dass die „ESA und die BASFI ... sich als Partnerinnen bei der Entwicklung und Umsetzung neuer, innovativer Formen und Strukturen sozialer Dienste für Menschen mit Behinderungen in der Freien und Hansestadt Hamburg“ verstehen. Die Vertragsparteien gaben als ihr *„gemeinsames Ziel ... die Weiterentwicklung des Gesamtleistungssystems und damit die Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen durch zukunftsorientierte Handlungskonzepte, die den personenzentrierten und den sozialraumorientierten Ansatz zusammenführen“* an. Die Vereinbarung war nach einer Präambel in fünf Artikel gegliedert. In dem ersten Artikel wurden allgemeine Regelungen getroffen, insbesondere wurde als Gesamtbetrag der Zahlungen der Freien und Hansestadt Hamburg an die Evangelische Stiftung Alsterdorf vereinbart, eine mittlere, dreistellige Millionensumme festzulegen. Mit diesem Gesamtbetrag, der in monatlichen Raten zu zahlen war, sollten alle Zahlungsansprüche der Stiftung gegen die Stadt aus allen Leistungs- und

Vergütungsvereinbarungen abgegolten sein. Sozialrechtlich war damit eine Zahlungsabwicklungsvereinbarung Kern der finanziellen Elemente der Trägerbudgetvereinbarung. Die sozialrechtlich erforderlichen Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen wurden weiter abgeschlossen, sie entfalteten aber wegen der zuvor vereinbarten Form der Zahlungsabwicklung zwischen der Behörde und der Stiftung keine finanzielle Wirkung mehr. Durch diese Form der Gestaltung sollte auch sichergestellt werden, dass die Hilfeansprüche der leistungsberechtigten Personen durch die Trägerbudgetvereinbarung nicht beschnitten würden. Weiter wurden in diesem Teil der Vereinbarung Regelungen zur Tariftreue der Evangelischen Stiftung Alsterdorf zu einer gemeinsamen Evaluation des Leistungsgeschehens getroffen. In dem zweiten Artikel wurden Regelungen zu den ambulanten und stationären Assistenzleistungen in der Eingliederungshilfe getroffen. Als Ziel wurde vereinbart, dass die *„Leistungserbringung ... so weit wie möglich unabhängig von der Wohnform erfolgen“* soll. Im Sinne des Gesamtziels der Vereinbarung wurde für Assistenzangebote *„eine einheitliche Struktur für die Leistungsangebote des stationären und ambulanten Wohnens sowie der ambulanten Leistungen“* vereinbart, *„in der die Maßnahmen der Eingliederungshilfe durch sozialräumlich orientierte Leistungen auf Grundlage individueller Vereinbarungen erbracht werden.“* In dem dritten Artikel wurden Regelungen zur Teilhabe an Arbeit und Tagesförderung getroffen. Der vierte Artikel befasste sich mit sozialräumlich ausgerichteten Angeboten der Stiftung, seine programmatische Überschrift lautete: *„Q8 und Qplus - Neue Versorgungsstrukturen und flexible Finanzierung integrierter Angebote in einer inklusiven Gesellschaft“*. In dem abschließenden fünften Artikel wurden Verfahrensfragen geregelt, insbesondere wurde eine gemeinsame Steuerungsgruppe eingerichtet.

Mit dieser Vereinbarung war der Prozess der Entwicklung von Trägerbudgets im Hamburg strukturell an einen Abschluss gelangt. Die Regelung der Finanzierung war aus einer schädlichen Isolierung gelöst worden und der fachliche Konsens der Verantwortlichen in der Freien und Hansestadt als Leistungsträger und bei der Evangelischen Stiftung Alsterdorf als Leistungserbringer waren handlungsleitend geworden. So konnte in dem ersten Teil der Vereinbarung für die Jahre 2019-2023 beinahe im Sinn eines Resümees festgestellt werden: *„Wesentlicher Sinn und Zweck der Vereinbarung zum Trägerbudget zwischen ESA und BASFI 2014-2018 war es, Innovation zu ermöglichen. Dem lag die Annahme zugrunde, dass Weiterentwicklungen des Gesamtleistungssystems und neue zukunftsorientierte*

Handlungskonzepte erforderlich sind, um die Teilhabe und Beteiligung von Menschen mit Behinderung im Sinne der Behindertenrechtskonvention der VN zu verbessern, das heißt, um passgenauer, flexibler und wirksamer im Sinne inklusiver, sozialräumlicher Lösungen agieren zu können. Diese Kernanliegen wurden für den gesamten Assistenz- und Werkstattbereich der ESA realisiert. Durch flexiblen Mitteleinsatz und stabile Rahmenbedingungen wurden Planungssicherheit und Freiräume geschaffen und zugleich klare Vorgaben gesetzt, in welcher Perspektive diese zu nutzen sind. Ökonomische Fehlanreize, wonach ein steigender Hilfebedarf und hohe Fallzahlen höhere Erträge und sinkende Hilfebedarfe geringe Erträge generieren, wurden aus dem System genommen und Investitionen in individuelle Befähigungen und übergreifende Strukturen der Selbstorganisation ermöglicht. Diese neue Budgetstruktur war für alle Parteien ein Wagnis, und es bedurfte gegenseitigen Vertrauens, diesen neuen Weg zu beschreiten. Gemeinsame Einschätzung ist heute: „Die Grundideen der Vereinbarung sind aufgegangen und es konnten entscheidende Weichen zur Weiterentwicklung des Leistungssystems gestellt werden. Die gesetzlichen Ansprüche der Leistungsberechtigten wurden dabei in keiner Weise eingeschränkt.“ Dass diese Beschreibungen und Bewertungen Teil eines Vertrages sind, ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil mit diesem Vertrag das gesamte Leistungsgeschehen und seine Finanzierung in der Zeit der Umstellung der Eingliederungshilfe aus dem SGB XII in das SGB IX im Zuge des Inkrafttretens des BTHG abgewickelt wurde. Das gegenseitige Vertrauen zwischen der ESA und der Freien und Hansestadt war offenbar so stark und belastbar, dass - während anderen Orts vielfach kompliziert und detailreich um Übergangsvereinbarungen gestritten werden musste - hier mit der Vereinbarung neue Projekte z. B. die Einbeziehung von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe in dem Blick genommen werden konnten.

Bereits in einem Zwischenbericht zur Vereinbarung für die Jahre 2014-2018 war festgestellt worden: „Es besteht die Überzeugung, dass das Verfolgen gemeinsamer Ziele bessere soziale Arbeit für Menschen mit Behinderungen ermöglicht und eine Vereinfachung der Verfahren erlaubt.“⁷ Dieses gilt auch heute noch.

⁷ Bericht zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung der Ev. Stiftung Alsterdorf (ESA) in den Assistenzgesellschaften alsterdorf assistenz ost gGmbH (aaost) und alsterdorf assistenz west gGmbH (aawest), https://www.lmbhh.de/fileadmin/user_upload/Aktuelles/zwischenbericht_traegerbudget_2016_Impressum.pdf, Abruf 10.1.2021