

– Fachbeitrag E2-2018 –

04.04.2018

Bericht vom 11. Deutschen REHA-Rechtstag am 27.09.2017 in Berlin – Teil II: Das neue Vertragsrecht in der Eingliederungshilfe¹

Von Michael Beyerlein, LL.M., Universität Kassel

I. Einleitung

Am 27. September 2017 haben die Deutsche Gesellschaft für Medizinische Rehabilitation (DEGEMED), die Deutsche Vereinigung für Rehabilitation (DVfR) sowie die Deutsche Anwaltakademie in Berlin den 11. Deutschen REHA-Rechtstag in Berlin veranstaltet. Thematisch standen Rechtsfragen der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) im Vordergrund. Einen umfassenden Überblick boten verschiedene Vorträge zu den Rechtsfragen der Teilhabeplanung, den Zuständigkeiten, Klärungsfristen und der Genehmigungsfiktion in der Praxis der Rehabilitationsträger, zum neuen Vertragsrecht der Eingliederungshilfe, zur praktischen Durchsetzung des Wunsch- und Wahlrechts und abschließend über die Beratungspflichten und Beratungsmöglichkeiten nach dem Ende der Servicestellen. Zwei Arbeitsgruppen ergänzten die Vorträge um einen fachlichen sowie praktischen Austausch. Hierbei hat sich eine Arbeitsgruppe der aktuellen Schiedsstellenpraxis nach § 111b SGB V und eine zweite dem Vertragsrecht der Eingliederungshilfe gewidmet.

Nachfolgend wird über den Vortrag von **Dr. Christian Grube** (Rechtsanwalt, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht a. D., München), der die Regelungen des neuen Vertragsrechts der Eingliederungshilfe aus rechtswissenschaftlicher Sicht beleuchtete, sowie über die Inhalte und Diskussion der Arbeitsgruppe unter Beteiligung von **Dr. Peter Gitschmann** (Behörde für Arbeit, Soziales, Familie u. Integration Hamburg), der die neuen Regelungen aus Sicht der Leistungsträger darstellte, berichtet.²

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag E2-2018 in der Kategorie E: Recht der Dienste und Einrichtungen veröffentlicht; Zitiervorschlag: Beyerlein: Bericht vom 11. Deutschen REHA-Rechtstag am 27.09.2017 in Berlin – Teil II: Das neue Vertragsrecht in der Eingliederungshilfe; Beitrag E2-2018 unter www.reha-recht.de; 04.04.2018.

² Weitere Berichte vom 11. Deutschen REHA-Rechtstag auf reha-recht.de sind: Liebsch: Bericht vom 11. Deutschen REHA-Rechtstag am 27.09.2017 in Berlin – Teil I: Teilhabeplanung, Zuständigkeitsklärung; Beitrag A6-2018 unter www.reha-recht.de; 28.03.2018, voraussichtlich in Kürze: Beyerlein, Bericht vom 11. Deutschen REHA-Rechtstag am 27.09.2017 in Berlin – Teil IV: Beratung im SGB IX nach den Änderungen durch das Bundesteilhabegesetz;

II. Das neue Vertragsrecht der Eingliederungshilfe aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Vor seine Erläuterungen stellte **Grube** den Hinweis, dass es sich bei den von ihm referierten Regelungen nicht um individuell konkretes Recht, sondern um dessen Rahmung durch Vertragsverhältnisse handle. Diese Vertragsverhältnisse hätten durch das BTHG für die Eingliederungshilfe umfangreiche Änderungen erfahren.

Die zwischen Leistungserbringer und Eingliederungshilfeträger zu schließenden Leistungsvereinbarungen seien ab 01.01.2018, ähnlich wie in der Kinder- und Jugendhilfe, nur mit Leistungserbringern zu vereinbaren, die ausschließlich geeignetes, nicht wegen einschlägiger Delikte vorbestraftes, Personal beschäftigen. Zudem müssen Leistungsvereinbarungen Angaben zur Wirksamkeit der Teilhabe-Leistungen beinhalten, wobei noch weitgehend unklar sei, wie eine Wirksamkeitskontrolle durchzuführen sei. Vereinbarungen über die Bereitstellung von Unterkunft und Verpflegung entfallen künftig, was Abgrenzungsprobleme zwischen fach- und existenzsichernden Leistungen aufwerfe³.

Für die Vergütungsvereinbarungen, die bisher in § 75 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 SGB XII geregelt sind und für die (nur) mit Blick auf das ab 01.01.2020 geltende Leistungsrecht ab 2018 bereits die Neuregelung in § 125 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX in Kraft getreten ist, gelten allgemeine Grundsätze wie Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit. Zur Ermittlung der wirtschaftlichen Angemessenheit wurde im neuen Recht der externe Vergleich mit anderen Anbietern explizit in § 124 Abs. 3 SGB IX⁴ normiert. Hierbei gilt eine tarifliche Vergütung des Personals stets als wirtschaftlich angemessen. Zudem wird im neuen Vertragsrecht die Bildung von Leistungspauschalen genauer als im bisherigen Recht geregelt. Gemäß § 129 SGB IX ist bei einer Verletzung vertraglicher Pflichten durch den Leistungserbringer eine Vergütungskürzung durch den Eingliederungshilfeträger möglich. Anlass einer solchen Kürzung könne das Ergebnis einer auch unangekündigt erfolgten Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung sein. Die Höhe des Kürzungsbetrags ist zwischen den Vertragsparteien einvernehmlich zu vereinbaren und wird bei fehlendem Konsens durch die Schiedsstelle, die künftig in § 133 SGB IX geregelt ist, festgesetzt. Die Regelungen zu Qualitätsprüfungen in der sozialen Pflegeversicherung in § 115 SGB XI waren nach Grubes Ansicht das Vorbild dieser Regelung.

Die Schiedsstelle hat darüber hinaus neue Kompetenzen erhalten. Gemäß § 126 Abs. 2 SGB IX sind nicht wie bisher nur Vergütungs- sondern auch Leistungsvereinbarungen

unter www.reha-recht.de; Liebsch: Bericht vom 11. Deutschen REHA-Rechtstag am 27.09.2017 in Berlin – Teil III: Leistungserbringung in der Krankenversicherung – Wunsch- und Wahlrecht, Schiedsstellen gemäß § 111b SGB V; unter www.reha-recht.de.

³ Siehe dazu auch Rosenow: Kosten der Unterkunft in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe – Zu § 42a Abs. 6 Satz 2 § 42a SGB XII i. d. F. BTHG; Beitrag D52-2017 unter www.reha-recht.de, 28.11.2017.

⁴ Vgl. § 124 Abs. 3 SGB IX: Sind mehrere Leistungserbringer im gleichen Maße geeignet, so hat der Träger der Eingliederungshilfe Vereinbarungen vorrangig mit Leistungserbringern abzuschließen, deren Vergütung bei vergleichbarem Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung nicht höher ist als die anderer Leistungserbringer.

schiedsstellenfähig. Noch sei jedoch offen, ob für den Bereich der Eingliederungshilfe neue Schiedsstellen geschaffen werden oder der Aufgabenbereich der bereits vorhandenen Schiedsstellen nach dem SGB XII erweitert werde. Auf Landesebene könne per Rechtsverordnung zudem die Beteiligung der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen am Schiedsverfahren geregelt werden. Eine Vorschrift im Sozialgerichtsgesetz (SGG), die die Zuständigkeit für Klagen gegen Entscheidungen der Schiedsstellen nach SGB IX regelt, fehlt jedoch bislang. Deshalb würde ein Widerspruch gegen eine Entscheidung der neuen SGB IX-Schiedsstelle nach jetzigem Recht der ersten Instanz der Sozialgerichtsbarkeit (SG) zugewiesen werden, anstatt wie nach § 29 Abs. 2 Nr. 2 SGG für die anderen sozialrechtlichen Schiedsstellen vorgesehen, der zweiten Instanz (LSG). Zudem erhöht sich die Wartefrist für die Anrufung der Schiedsstelle von 6 Wochen, wie im SGB XII geregelt, in der Eingliederungshilfe auf 3 Monate.

Die Systematik der Landesrahmenverträge, die im Bereich der Eingliederungshilfe in § 131 SGB IX normiert sind, sei im Wesentlichen gleichgeblieben. Sie sollen im neuen Recht jedoch auch die Höhe der Leistungspauschale bestimmen, was eigentlich Gegenstand individueller Vergütungsvereinbarungen sein müsse. Zudem seien in den Landesrahmenverträgen Grundsätze und Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen zu regeln.

Nach den §§ 125 Abs. 3 S. 4 sowie 132 SGB IX biete sich zudem die Möglichkeit, andere geeignete Verfahren zur Vergütung und Abrechnung von Fachleistungen zu vereinbaren und Zielvereinbarungen zu neuen Leistungs- und Finanzierungsstrukturen abzuschließen.

In zwei Konstellationen kritisierte Grube das neue Vertragsrecht: einmal im Verbot der rückwirkenden Vereinbarung von Vergütungen, das der bisherigen Rechtsprechung des BSG entgegenstehe,⁵ zum anderen hinsichtlich des unmittelbaren Zahlungsanspruchs des Leistungserbringers gegen den Träger der Eingliederungshilfe. Letzterer bedeute nämlich, dass unabhängig von der bewilligten Leistung auf die erbrachte Leistung abgestellt werden könne, wodurch bei später aufgehobenen Bescheiden Rückabwicklungsschwierigkeiten entstünden. Letztlich wäre im Streitfall ein abstrakter Rahmenvertrag und keine individuell-konkrete Vereinbarung die richtige Rechtsgrundlage. Schließlich bevorteile die Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarungen zwar die Leistungserbringer; das Nettoprinzip⁶ wirke sich aber, ebenso wie die schwierige Abgrenzung von fach- und existenzsichernden Leistungen zu deren Nachteil aus. Zudem umfasse § 15 Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (WBVG) nicht weiter die Unterkunft und Verpflegung im Bereich der Eingliederungshilfe, wodurch Leistungsberechtigten Nachteile entstünden. Die Schiedsstellen sah Grube aufgrund ihrer wenig konkretisierten neuen Aufgaben als Verlierer des Reform-Prozesses. Ob es durch die Regelung über den direkten

⁵ Das BSG stellte in seinem Urteil vom 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R klar, dass es der Schiedsstelle nicht verboten ist, einen Schiedsspruch über eine Vergütungsvereinbarung auch zu einem Zeitpunkt in Kraft zu setzen, der vor dem Eingang des Antrags auf Durchführung eines Schiedsverfahrens liegt.

⁶ Nach dem Nettoprinzip muss der Leistungserbringer den Eigenanteil, also die Kosten für Unterkunft und Verpflegung direkt von der leistungsberechtigten Person einfordern.

Zahlungsanspruch der Leistungserbringer positive Entwicklungen geben werde, ist aus seiner Sicht zweifelhaft.

III. Das neue Vertragsrecht der Eingliederungshilfe aus Sicht der Leistungsträger

Die Arbeitsgruppe 2 wurde von **Prof. Dr. Felix Welti** (Universität Kassel) geleitet. Nach einem kurzen Impulsreferat von **Grube**⁷ referierte **Gitschmann** (Behörde für Arbeit, Soziales, Familie u. Integration Hamburg) aus Sicht der Leistungsträger über das neue Leistungserbringungsrecht.⁸ In seiner Funktion als stellvertretender Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGÜS) erläuterte er zugleich den aktuellen Diskussionsstand innerhalb der Arbeitsgemeinschaft.

Als wichtige Reformimpulse im neuen Vertragsrecht der Eingliederungshilfe benannte Gitschmann die gemäß § 123 Abs. 2 S. 4 SGB IX verpflichtende Transparenz von Vereinbarungen zugunsten leistungsberechtigter Personen. Die Ergebnisse der zwischen Reha-Träger und Leistungserbringer geschlossenen Vereinbarungen sind den Leistungsberechtigten in einer wahrnehmbaren Form zugänglich zu machen.⁹ Auch die Leistungserbringung nach Gesamtplan verdeutliche die Ausrichtung des BTHG auf Partizipation und Personenzentrierung. Dies schlage sich auch in weiteren Teilen des Vertragsrechts nieder. Die genauere Normierung zur Eignung von Leistungserbringern sowie die Anwendung eines externen Vergleichs zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit angebotener Leistungen bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Regelungen zum Einsatz von geeignetem Fachpersonal seien aus Sicht der Leistungsträger positiv zu werten.

Der Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen, die eine Trennung von Fachleistungen der Eingliederungshilfe und existenzsichernden Leistungen der Sozialhilfe umsetzen sowie Aussagen über die Wirksamkeit der Leistung enthalten sollen, sieht Gitschmann einerseits als wichtigen Reformimpuls, andererseits aber auch als besondere Herausforderung für alle beteiligten Akteure.

Positiv beurteilte er die Experimentierklausel zur Vergütung und Abrechnung in § 125 Abs. 3 S. 4 SGB IX (gültig ab 01.01.2018), nach der andere geeignete Verfahren zur Vergütung und Abrechnung von Fachleistungen unter Beteiligung der Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen vereinbart werden können sowie die Möglichkeit zu Interessenbekundungsverfahren, da so der Abschluss von Vereinbarungen für

⁷ Wesentliche Inhalte seines Referats und des zuvor gehaltenen Vortrags siehe Punkt II.

⁸ Siehe hierzu auch *Gitschmann*: Bundesteilhabegesetz – Herausforderungen und Chancen aus Sicht eines Leistungsträgers; Beitrag D4-2018 unter www.reha-recht.de; 13.02.2018.

⁹ Nach Bundestags-Drucksache. 18/9522, S. 293 ist zu gewährleisten, dass allen Leistungsberechtigten unabhängig von der Art ihrer Behinderung die Ergebnisse der Vereinbarungen zur Kenntnis gebracht werden. Hierfür nutzbar zu machen, sind bspw. die Übersetzung in Leichte Sprache sowie der Aushang von übersetzten Vereinbarungen an geeigneter Stelle. Siehe dazu den Ratgeber Leichte Sprache des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS): http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a752-ratgeber-leichte-sprache.pdf?__blob=publicationFile.

eine ganz bestimmte Zielgruppe "ausgeschrieben" werden könne. Hierfür müsse jedoch der Eingliederungshilfeträger überzeugt sein, dass für diese Gruppe Angebote geschaffen werden müssen. Auch die Möglichkeit einer Kürzung der Vergütung bei Schlecht- oder Nichtleistung beurteilte Gitschmann positiv, ebenso wie die Erweiterung des Regelungsbereichs der Landesrahmenverträge auf Leistungspauschalen, Personalrichtwerte und Verfahren zum Abschluss von Vereinbarungen. Leistungspauschalen können landesweit vereinbart werden, dies sei jedoch kein Muss. Werde hiervon kein Gebrauch gemacht, gäben die Verträge einen Rahmen vor, wie zu einer individuellen Leistungspauschale gefunden werden könne. Positiv beurteilte Gitschmann auch, dass die Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen bei der Erarbeitung und Beschlussfassung der Rahmenverträge und an Schiedsstellenentscheidungen mitwirken können. Ebenfalls zustimmend bewertete er die Experimentierklausel zu abweichenden Zielvereinbarungen und zur Weiterentwicklung der bestehenden Leistungs- und Finanzierungsstrukturen. Diese decke auch sozialraumorientierte Angebote wie z.B. offene Tagesstätten ab. Abstrakt könnten so Zwecke verfolgt werden, die nicht direkt einzelnen Leistungsberechtigten zuzuordnen seien, was aus seiner Sicht eine große Verbesserung der Systemqualität bedeute. Besondere Herausforderungen sieht Gitschmann und mit ihm auch die BAGüS¹⁰ in der Trennung der fach- von existenzsichernden Leistungen im bisherigen stationären und teilstationären Bereich der Leistungserbringung. Die Umsetzung der Trennung im Gesetz sei misslungen und nicht ohne Probleme zu bewerkstelligen.

Auch die Beurteilung der Wirksamkeit von erbrachten Leistungen sei problematisch und bisher seien noch keine Instrumente bekannt, die Wirksamkeit messen könnten. Darum habe es aus seiner Sicht derzeit auch keinen Sinn, mehr als eine Absichtserklärung zur Wirkungsbeurteilung in Landesrahmenverträge aufzunehmen.

Auch in der Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarung sieht Gitschmann große Herausforderungen. Konkret sei aus seiner Sicht eine Überforderung der Schiedsstellen mit der komplexen Materie zu befürchten. Zudem sei die Schiedsstelle eine Institution, die greife, wenn das System des Vertragsschlusses auf Augenhöhe nicht mehr funktioniere.

IV. Diskussion

In der anschließenden Diskussion gab **Welti** zu bedenken, dass nutzerorientierte Wirksamkeitsforschung an Universitäten und Hochschulen kaum vorhanden sei und unter anderem das Aktionsbündnis Teilhabeforschung¹¹ nachhaltig dazu auffordern könne,

¹⁰ Ebenso wie RA Dr. Christian Grube, vgl. Punkt II.

¹¹ Allgemein zu Teilhabeforschung Wontorra: Wir forschen gemeinsam: nichts ohne uns über uns! – Partizipation in der Teilhabeforschung; Beitrag D43-2017 unter www.reha-recht.de; 29.09.2017; dazu auch Nachtschatt: Teilhabeforschung – aktuelle Entwicklungen in Deutschland; Beitrag D48-2017 unter www.reha-recht.de; 18.10.2017. Siehe auch: <https://www.teilhabe-forschung.bifos.org/index.php>.

diese auch finanziell zu unterstützen. Er fragte zudem, ob die Fortschreibung der Regelung zu Gruppen mit vergleichbarem Bedarf nicht eine Dementierung des Individualisierungsanspruchs des BTHG darstelle. Das verneinte Gitschmann. Die Regelung diene einer vereinfachten Abrechnung und sei nicht dazu gedacht, die Leistung zu steuern.

Aus dem Plenum wurde gefragt, wie das Bedarfsdeckungsprinzip mit den vorgesehenen finanziellen Restriktionen korrespondiere. Man habe den Eindruck, der Gesetzgeber habe einen alten Mechanismus aus dem Sozialhilferecht übernommen, auf der anderen Seite jedoch den Anspruch, an der internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF)¹² orientiert zu arbeiten. Durch die normierten Abrechnungsmechanismen werde eine Deckelung der individuellen Bedarfe geschaffen. Grube führte dazu aus, dass aus der Bewilligung des Leistungsträgers eine Eingruppierung hervorgehe, die jedoch eine abstrakte Kategorie sei. Der Leistungsträger müsse sich darüber im Klaren sein, dass es auch innerhalb einer abstrakt definierten Gruppe unterschiedliche Bedarfe gebe, denen Rechnung getragen werden müsse. Das verlagere das Problem jedoch auf den Leistungsberechtigten, der seine Ansprüche durchsetzen müsse. Auch wurde gefragt, wie das Spannungsverhältnis zwischen hohem Bedarf und zugeordnetem Leistungstyp zu werten sei. Gitschmann antwortete, dies sei Teil des Aushandlungsprozesses im Gesamtplan- bzw. Teilhabeplanverfahren, wo konkrete Ziele formuliert würden. Die Befürchtung, dass Bedarfe und Ziele auseinandergehen, sei unberechtigt.

Weiter wurde aus dem Plenum angemerkt, dass die Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarung eine sinnvolle Neuerung des Gesetzes sei, um nachsteuern zu können, falls Bedarfe nicht gedeckt würden. Dies stoße jedoch bei einem extrem hohen Hilfebedarf an Grenzen und werfe zudem die Frage auf, wie daraus resultierende hohe Investitionskosten refinanziert werden könnten. Gitschmann antwortete, dass die Definition von Bedarfsgruppen eine gemeinsame Aufgabe sei. Sollten Personen nicht in vollem Umfang davon erfasst werden, müsse eine ergänzende, individuelle Leistung bewilligt oder die gemeinsame Vereinbarung abgeändert werden. Bezüglich der Refinanzierung antwortete er, dass die Finanzierung von Infrastruktur Aufgabe des Leistungserbringers sei. In der Vergütungsvereinbarung seien entsprechende Anlagekosten zu berücksichtigen, die als Teil der Fachleistung zu betrachten seien. Grube plädierte zudem für eine genaue Formulierung der Leistungsvereinbarungen und Definition des zu betreuenden Personenkreises. Für Personen mit einem extrem hohen Hilfebedarf könne die Aufnahmeverpflichtung entsprechend eingeschränkt werden, um die Kosten des Leistungserbringers nicht in unverhältnismäßige Höhe zu treiben.

Kritisch wurde gefragt, ob Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter wirklich dazu in der Lage seien, umfangreich Bedarfe anhand der ICF zu ermitteln oder welches Berufsbild der Gesetzgeber für diese Aufgabe im Blick gehabt hätte. Die derzeitige Sozialarbeits-Ausbildung sei dafür nicht ausreichend. Abschließend wurde aus dem Plenum gefragt,

¹² Eine Definition und die Darstellung der aktuellen Diskussion dazu ist unter <http://www.reha-recht.de/glossar/glossar-uebersicht/beitrag/artikel/icf-international-classification-of-functioning-disability-and-health/> zu finden.

wie man mit der problematischen Frage der Wirksamkeit von Eingliederungshilfeleistungen umgehen wolle. Gitschmann antwortete, dazu müssten Modellprojekte durchgeführt werden.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.
