

BAGFW Eckpunkte zur Neuregelung des Vertrags- und Vergütungsrechts im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes für Menschen mit Behinderungen

In Folge des mit einem Bundesteilhabegesetz verbundenen, möglichen Systemwechsels, kommt es voraussichtlich zu einer Trennung der existenzsichernden Leistungen von den Fachleistungen zur Teilhabe. Neben den Fachleistungen wird dann auch das sich hierauf beziehende Leistungserbringungsrecht (Vertrags- und Vergütungsrecht) aus dem Sozialhilferecht (SGB XII) herausgelöst und in das Bundesteilhabegesetz überführt werden. Aus Sicht der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) sind hierbei folgende Grundsätze unbedingt zu berücksichtigen:

1. Grundsätze

Personenzentrierter Ansatz, Nachteilsausgleich, Bedarfsdeckung, Transparenz
Fachleistungen zur selbstbestimmten Teilhabe und zum Ausgleich von gesellschaftlichen Zugangsbarrieren sind auf der Grundlage des individuellen Bedarfs und der personenbezogenen Lebensplanung bedarfsdeckend zu gewähren. Dabei steht der Mensch mit seinen Wünschen und Zielen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft im Mittelpunkt der Leistungsgewährung. Um einen personenzentrierten Bedarf zu ermitteln, bedarf es einer umfassenden und ganzheitlichen Bedarfsermittlung, die auf bundeseinheitlichen ICF- gestützten Kriterien basiert. Das Bedarfsfeststellungsverfahren muss verbindlich geregelt, partizipativ und barrierefrei gestaltet sein. Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und hohem und/ oder komplexem Unterstützungsbedarf ist in diesem Verfahren besonders zu berücksichtigen. Die Beteiligung der Menschen mit Behinderung ist daran zu messen, dass die individuellen Lebensentwürfe und Vorstellungen, die Grundlage für die zu verhandelnden Teilhabeziele und Unterstützungs- und Assistenzmaßnahmen sind. Es muss für den Menschen mit Behinderung klar erkennbar sein, auf welche Leistungen er einen Anspruch hat und wie und von wem er diese erlangen kann. Dies ist Grundvoraussetzung für einen effektiven Rechtsschutz.

Leistungsgerechte Vergütung

Der Grundsatz der Leistungsfähigkeit, der dem Grundsatz der leistungsgerechten Vergütung entspricht, ist sachlogisch auch im Bundesteilhabegesetz beizubehalten. Danach muss die Vergütung den Leistungserbringer in die Lage versetzen, entsprechend seines Konzepts für die in den Leistungsvereinbarungen vereinbarten Leistungsangebote eine bedarfsdeckende Hilfe zu erbringen.

Subsidiarität und Vereinbarungsprinzip

Entsprechend der geltenden Regelungen der §§ 75 ff. SGB XII ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Leistungsträgern und Leistungserbringern auch in einem neuen Bundesteilhabegesetz als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips zu verankern. Die Zusammenarbeit, insbesondere mit der Freien Wohlfahrtspflege als eine der tragenden Säulen im Sozialstaat (Art. 20 Abs. 1 des GG) ist in §§ 17 Abs. 3, 28 SGB I gesetzlich angeordnet und in vielen Büchern des Sozialgesetzbuchs Grundlage der Leistungserbringung. Die Einbeziehung der Sachkenntnis der Leistungserbringer auf Augenhöhe im Rahmen stabiler Kooperationsbeziehungen und auf Grundlage des Vereinbarungsprinzips garantieren bedarfsgerechte Lösungen.

Trägerpluralität

Trägervielfalt ist Teil des Sicherstellungsauftrags der Leistungsträger und Voraussetzung für das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten. Eine selektive Inanspruchnahme der Leistungserbringer durch die Leistungsträger darf es bei gleicher Eignung nicht geben. Das verletzt das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten sowie die verfassungsrechtlich geschützte Berufsfreiheit der Leistungserbringer. Leistungserbringer können Unterlassungsansprüche auf eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 12 GG oder Art. 3 GG stützen, wenn die Rehabilitationsträger das Recht der freien Berufsausübung oder auf Gleichbehandlung im Wettbewerb beeinträchtigen.

2. Zuordnung von Leistungen und Leistungsbestandteilen

Die Trennung von Teilhabeleistungen und existenzsichernden Leistungen (Personenzentrierung) erfordert zugunsten von Transparenz und Bedarfsdeckung eine neue Leistungs- und Finanzierungsstruktur. Zum einen müssen Teilhabeleistungen und existenzsichernde Leistungen, einschließlich der behinderungsbedingten Mehrbedarfe, anhand bundeseinheitlicher Kriterien klar zugeordnet werden können. Zum anderen müssen alle Leistungsbestandteile, die für eine selbstbestimmte und wirksame Teilhabe notwendig sind, leistungs- wie leistungserbringungsrechtlich hinreichend abgebildet werden. Dazu gehören unter anderem der erhöhte Beratungs- und Assistenzbedarf des Menschen mit Behinderung, wenn er künftig die aufgespaltenen „Leistungsmodule“ selbstbestimmt auswählt und in Anspruch nimmt, Leistungsbestandteile 24-stündiger Assistenz- und Unterstützungsleistungen in Anlehnung an bisherige stationäre Angebote sowie sozialräumliche Infrastrukturleistungen, die durch den Umbau des Hilfesystems umso dringender werden und nicht nur unter die kommunale Daseinsvorsorge (Art. 28 Abs. 2 GG) fallen. Zu klären sind nachfolgende Fragestellungen:

- Nach welchen Kriterien wird über den Mehrbedarf bei den existenzsichernden Leistungen entschieden, der sich aus Einschränkungen und Funktionsstörungen ergibt?
- Welche Kosten, die der Leistungserbringer für seinen Aufwand bei der Leistungserbringung hat, werden wo zugeordnet? Wie können so genannte Overhead-Kosten, Investitionskosten und Kosten für sonstige Infrastrukturelemente berücksichtigt werden?

- Wo werden die ordnungsrechtlich vorgeschriebenen Aufwendungen z. B. durch heimgesetzlich vorgeschriebene Barrierefreiheit von Wohneinrichtungen, die nicht im engeren Sinn behinderungsbedingt sind, verortet (bspw. bauliche Barrierefreiheit von bislang stationärer Wohneinrichtungen für Menschen mit psychischer Erkrankung)?
- Wo werden allgemein in bislang stationären Einrichtungen erforderliche Personalvorhaltungen (bspw. Nachtwache) verortet, wenn nur ein Teil der Bewohner/-innen einen unmittelbaren behinderungsbedingten Bedarf hierfür haben?

Für eine selbstbestimmte bedarfsdeckende Teilhabe der anspruchsberechtigten Menschen mit Behinderung ist die Beibehaltung des offenen Leistungskatalogs erforderlich. Im Rahmen eines offenen Leistungskatalogs sind insbesondere neben

- individuellen, lebensbereichsbezogenen, bedarfsdeckenden Leistungen zur Teilhabe und
- personenbezogenen Beratungs- und Koordinationsleistungen auch
- inklusionsorientierte sozialräumliche Infrastrukturleistungen zu berücksichtigen.

Im Rahmen der Vertrags- und Vergütungssystematik sind Assistenz- und Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen in Personal- und Sachkosten zu differenzieren, insbesondere für direkte Leistungen (personenbezogene Fachleistungen), indirekte Leistungen (z. B. Organisation eines Arztbesuchs, Dokumentation, Teambesprechung, Wegzeiten), Leistungen der Arbeitsorganisation, Rufbereitschaft, Lotsenaufgaben z. B. bei der Auswahl von Gesundheits-, Sozial- und Rehabilitationsleistungen, niedrighschwellige Bildungs-, Beschäftigungs- und Begegnungsangebote sowie sozialraumbezogene Leistungen (einschließlich der erforderlichen Vorhaltekosten); je nach dem, was vertraglich geschuldet ist oder notwendig, um die geschuldete Leistung zu erbringen. Weitere anbieterbezogene Differenzierungen kommen bei den vorbenannten 24-stündigen Assistenz- und Unterstützungsleistungen hinzu. Hier müssen zusätzlich berücksichtigt werden: Strukturleistungen (u. a. Hintergrund- und Krisendienste, einschließlich Bereitschaftsdienste), Arbeits-, Bildungs- und Tagesstrukturangebote, Nachtpräsenz, Koordinations- und Planungsaufgaben, Hauswirtschaft, sozialräumliche Koordinierungs- bzw. Netzwerkarbeit sowie der besondere Investitionsbedarf dieser Angebote. Der Investitionsbedarf von gemeinschaftlichen Wohnformen ist ggf. auch durch die Anforderungen an einen "Sonderbau" gekennzeichnet sowie durch die Vorgaben eines etwaiger Fördermittelgeber. Gleichzeitig sind Bindungsfristen für eine zweckgebundene Nutzung zu beachten.

3. Vergütung

Trias von Bedarfsbemessung, Leistungsangebot und Vergütung

Die Vergütungsgrundlagen müssen mit einer methodischen Bedarfsbemessung und ICF-gestützten Teilhabeplanung korrespondieren. Die Bedarfsbemessung, Kalkulation von Fachleistungen zur Teilhabe, Vereinbarung von Leistungsentgelten und Planung von Angebotsstrukturen dürfen aufgrund ihrer inhaltlichen Zusammenhänge nicht entkoppelt werden. Eine leistungsgerechte Vergütung hat auch die Finanzierung von betriebsnotwendigen Investitionen sicher zu stellen, soweit diese nicht vom Leistungsberechtigten selbst (zum Beispiel über die Wohnraummiete) zu tragen sind.

Wirtschaftlichkeitsmaßstab

Die BAGFW fordert, im Gesetz festzuschreiben, dass die Bezahlung tarifvertraglich vereinbarter Vergütungen an die Beschäftigten sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden kann. (Entsprechend § 84 Absatz 2 Satz 4 SGB XI.) Die Übernahme des modifizierten externen Vergleichs in ein Bundesteilhabegesetz ist derzeit nicht möglich. Dies würde insbesondere bundeseinheitliche Maßstäbe voraussetzen, auf deren Grundlage die diversen Leistungsangebote miteinander verglichen werden könnten. Bei betriebsnotwendigen Investitionen in Immobilien ist sicher zu stellen, dass die Wirtschaftlichkeit hier nicht an den Parametern des freien (Wohnungs-)Markts (z. B. Mietpreisspiegel) festgemacht wird. Maßstab ist vielmehr der besondere Raum- und Ausstattungsbedarf, der für eine bedarfsdeckende Leistungserbringung notwendig ist (z. B. erhöhte rollstuhlgerechte Raumflächen, zusätzliche Raumverkehrsflächen wie z. B. für Hauswirtschaftsräume u. a.). Auch hier ist zu klären, inwieweit bundeseinheitliche „Mindeststandards“ für die Entgeltkalkulation sinnvoll sein könnten, wie etwa zur Höhe des Unternehmerlohns.

Streichung des Mehrkostenvorbehalts

Es ist sicher zu stellen, dass die Leistungsträger nicht über den Mehrkostenvorbehalt (derzeit geregelt in § 9 Abs. 2 S. 3 SGB XII) eine selektive Auswahl zwischen gleich geeigneten Leistungserbringern treffen können. Hiermit wären ansonsten eine unzulässige Bedarfssteuerung und eine Verletzung der Grundsätze der Trägerpluralität und des Wunsch- und Wahlrechts des Leistungsbeziehers verbunden. Der Leistungsträger erkennt mit Abschluss der Vergütungsvereinbarung an, dass die Vergütung des jeweiligen Leistungserbringers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht. Die Inanspruchnahme dieser Leistungen kann daher nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sein und daher auch nicht über den Mehrkostenvorbehalt versagt werden. Ohnehin kann das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten in Anlehnung an die UN - BRK (insbesondere die freie Wahl des Wohnorts nach Artikel 19) nicht durch das Prinzip des Preisvergleichs eingeschränkt werden.

Bestandteile und Kalkulation der Vergütung für Teilhabefachleistungen.

Es müssen alle Leistungsbestandteile, die für eine selbstbestimmte und wirksame Teilhabe notwendig sind, leistungs- wie leistungserbringungsrechtlich hinreichend abgebildet werden. Dementsprechend muss die Vergütung den individuellen Hilfebedarf des Menschen mit Behinderung decken und die Finanzierung der Strukturkosten der Leistungserbringer gewährleisten. Insbesondere bei der Vergütung der Leistungen in Einrichtungen ist die Einhaltung gesetzlicher ordnungsrechtlicher Vorgaben in entsprechender Weise zu berücksichtigen. (z. B. bauliche Standards, Brandschutzbestimmungen) sowie die entsprechenden Investitionskosten anzuerkennen. Zu klären ist, welche Kalkulationsmodelle zukünftig Anwendung finden bzw. inwieweit ein einziges Kalkulationsmodell für alle Leistungsinhalte geeignet ist. Derzeit gibt es unterschiedliche Systeme zur Bemessung und Verpreislichung von Fachleistungen zur Teilhabe bspw. Personengruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf, Fachleistungstundensätze, Personenschlüssel, Pauschalen bzw. Budgets.

4. Schiedsstellenfähigkeit

Zugunsten eines effektiven Rechtsschutzes fordert die BAGFW dringend die Einführung der Schiedsstellenfähigkeit von Leistungs- und Prüfungsvereinbarungen sowie von Landesrahmenverträgen. Ein Schiedsverfahren ist der am besten geeignete Konfliktlösungsmechanismus, um in Fällen gescheiterter Vertragsverhandlungen einen gerechten Ausgleich der widerstreitenden Interessen herbeizuführen. Der gerechte Interessenausgleich wird durch die paritätische Besetzung der Schiedsstelle nebst einem unparteiischen Vorsitzenden gemäß § 80 SGB XII garantiert. Die Komplettierung der schiedsstellenfähigen Vereinbarungstypen vermeidet überflüssige Gerichtsverfahren und fördert die Verhandlungskultur.

Leistungen und Entgelt gehören vor dem Hintergrund von Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit logisch zusammen und müssen daher schiedsstellenfähig sein. Die Schiedsstellenfähigkeit vermeidet überflüssige Gerichtsverfahren und fördert die Verhandlungsstruktur. Darüber hinaus muss geregelt sein, dass Klagen gegen Schiedssprüche keine aufschiebende Wirkung haben.

5. Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen

Die BAGFW spricht sich dafür aus, dass die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung analog §75 SGB XI nur anlassbezogen und aus organisatorischen Gründen grundsätzlich nur nach vorheriger Anmeldung geprüft werden. Aus Sicht der BAGFW hat eine rechtzeitige und sicher gestellte Anmeldung 48 Stunden vor dem Prüfungstag zu erfolgen, damit personelle Dispositionen getroffen werden können und die Anwesenheit der Dienstleitung sicher gestellt werden kann. Gegenstand und Umfang der Prüfung haben dem Anlass zu entsprechen. Insbesondere durch eine Zusammenarbeit mit anderen Behörden ist sicherzustellen, dass Doppelprüfungen vermieden werden. Hierzu sind vorab in den Rahmenverträgen eindeutige Grundsätze und Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit und die Qualitätssicherung der Leistungen sowie für den Inhalt und das Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen zu vereinbaren. Eine jederzeitige und umfassende Prüfung der Buchführungs- und sonstigen Betriebsdaten ist hingegen als Ausspähen des Geschäftsgeheimnisses und als unverhältnismäßiger Eingriff in die Berufsfreiheit der Leistungserbringer zu werten.

Sofern erwogen wird, im Rahmen der Qualitätsprüfung die Wirksamkeit der erbrachten Eingliederungshilfeleistung zu prüfen, so wird das von der BAGFW jedenfalls im Vertragsrecht als unzulässig abgelehnt. Wissenschaftliche Kriterien zur Messung von Wirksamkeit liegen nicht vor. Dementsprechend werden Teilhabeleistungen als Dienstleistung erbracht und nicht etwa auf Grundlage eines Werkvertrags. Ein Erfolg wird nicht geschuldet.

6. Sanktionen

Wenn und soweit Überlegungen angestellt werden, im Fall von Vertragsverletzungen neben der außerordentlichen Kündigung noch weitere Sanktionsmöglichkeiten einzuführen, so spricht sich die BAGFW für ausgewogene Lösungen aus. Dabei muss der Vorrang von Beratung und Nachbesserung erhalten bleiben.

7. Anspruchsübergang nach Tod des Leistungsberechtigten

Es besteht Regelungsbedarf dahingehend, dass der bestehende, aber noch nicht bewilligte Anspruch des Leistungsberechtigten nach dessen Tod auf den Leistungserbringer übergeht, der die Leistung erbracht hat. Bislang geht der Anspruch nach § 19 Absatz 6 SGB XII nur auf stationäre, nicht ambulante Träger über. Diese sind jedoch ebenso schutzwürdig und –bedürftig. Das Thema erlangt umso mehr Brisanz, sollte es aufgrund der Aufspaltung von Existenzsicherung und Fachleistungen bald keine stationären, sondern nur noch ambulante Leistungserbringer geben.

Berlin, 28. April 2015