

Große Änderungen für freie Träger



VON ANUSCHKA NOVAKOVIC
Anuschka Novakovic bearbeitet beim Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. das Referat Grundlagen der Finanzierung. Schwerpunkt ist u.a. das Vertrags- und Vergütungsrecht der Eingliederungshilfe und das Vergaberecht. Vorher war sie als Rechtsanwältin für Wirtschaftsrecht, u.a. im Vergaberecht tätig. www.paritaet.org

Trotz ungeklärter Finanzierungsfragen soll noch in dieser Legislaturperiode ein Bundesteilhabegesetz verabschiedet und dadurch die Eingliederungshilfe einschneidend verändert werden. Freie Träger werden ihre Geschäftsmodelle überprüfen müssen, vor allem sollten Fachleistungen von anderen Angeboten getrennt werden

Die Bundesregierung will nun ernst machen mit der Reform der Eingliederungshilfe. Bis Ende des Jahres soll der Referentenentwurf für ein Bundesteilhabegesetz für Menschen mit Behinderungen vorliegen.

Mit welchen Änderungen können Einrichtungen und Dienste im Vertrags- und Vergütungsrecht rechnen? Sicher ist noch nichts. Einige Tendenzen haben sich aber in der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz abgezeichnet, dem Gremium, in dem der bisherige Beteiligungsprozess stattgefunden hat.

Konzentration der Eingliederungshilfe auf die Fachleistung

Mit der Reform wird die »Personenzentrierung« eingeführt. Eingliederungshilfe ist dann grundsätzlich nur noch die personenbezogene Teilhabeleistung (sogenannte Fachleistung). Nur sie wird aus den Mitteln der Eingliederungshilfe finanziert und unterliegt dem neu zu schaffenden Vertrags- und Vergütungsrecht.

Alle restlichen Leistungen, die bisher als Eingliederungshilfe (mit-) erbracht wurden, sind konzeptionell und vertraglich von der Fachleistung zu trennen. Das gilt jedenfalls für die existenzsichernden Leistungen, vor allem Unterkunft und Verpflegung, aber gegebenenfalls auch für sozialräumliche Leistungen und Beratungsleistungen. Eine Auflösung der Kategorien ambulant und stationär ist die Folge.

Freie Träger, insbesondere vollstationäre Einrichtungen, werden ihre Geschäftsmodelle entsprechend überprüfen müssen. Werden existenzsichernde Leistungen weiterhin angeboten, so richten sich die hierüber zu schließenden Verträge nicht mehr nach Leistungs-, sondern nur nach Zivil- und Ordnungsrecht (Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz, Landesheimgesetze etc.). Die Leistungen sind gesondert zu verpreisen, was eine gesonderte Kostenerfassung und Kostenzuordnung voraussetzt, beispielsweise bei Personal, Overhead und Investitionen. Bundesrechtliche Vorgaben für die Kalkulation soll es nicht geben.

Art und Umfang der Angebote werden natürlich vom Finanzierungsrahmen bestimmt. Angebote existenzsichernder Leistungen werden sich etwa danach unterscheiden, ob sie sich an Selbstzahler oder Sozialhilfeberechtigte richten. Bei Letzteren ist der Finanzrahmen durch den sozialhilferechtlichen Regelsatz und den vom Sozialleistungsträger anerkannten behinderungsbedingten Mehrbedarf gesetzt.

Ausschlaggebend für die finanziellen Rahmenbedingungen und die finale Bewertung gegenwärtiger Geschäftsmodelle ist aber auch, wie Bedarfe künftig ermittelt, festgestellt und den unterschiedlichen Leistungskategorien zugeordnet werden. Hier ist noch vieles im Fluss. Bei der Abgrenzung zwischen Regel-, Mehr- und Teilhabebedarfen werden verschiedene Modelle diskutiert,

etwa in Bezug auf Assistenzleistungen und gemeinschaftliches Wohnen in den bisherigen stationären Settings.

Überlegungen zur Zuordnung und Finanzierung sozialräumlicher Leistungen gibt es noch nicht. Offen ist auch, ob, in welchem Ausmaß und auf welcher Finanzierungsbasis Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe künftig Beratungsleistungen erbringen werden, welche mit der Personenzentrierung an Bedeutung gewinnen.

Die Wohlfahrtsverbände haben gefordert, auch im Zusammenhang mit dem Vertrags- und Vergütungsrecht an den bekannten, bewährten und sich gegenseitig bedingenden Grundsätzen der Sozialhilfe festzuhalten. Dazu gehören etwa individuelle Bedarfsdeckung, Wunsch- und Wahlrecht und als dessen Kehrseite die Trägerpluralität, Subsidiarität, Vereinbarungsprinzip, aber auch die leistungsgerechte Vergütung, die an Bedarfsbemessung und Leistungsbeschreibung gekoppelt ist. Jede Lösung muss sich an diesen Grundsätzen messen lassen.

Stärkung der Steuerungsmöglichkeiten der Leistungsträger

Offen ist, wie die Rollen in einem neuen Leistungserbringungsrecht verteilt werden. Unter dem Stichwort »Stärkung der Steuerungsfunktion der Leistungsträger« werden drei Handlungsoptionen in Betracht gezogen:

- die Einführung eines gesetzlichen Prüfungsrechtes des Leistungsträgers hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistung, einschließlich ihrer Wirksamkeit,
- die Möglichkeit einer Vergütungskürzung bei Vertragsverletzungen durch den Leistungserbringer sowie
- erweiterte Möglichkeiten der Bedarfsplanung.

Die Vorschläge begegnen Kritik. Nicht nachvollziehbar ist etwa, warum die derzeitigen Prüfrechte der Leistungsträger, die schon jetzt über Landesrahmenvertrag und individuelle Prüfvereinbarung auf Art und Inhalt ihrer Prüfungen Einfluss nehmen können, nicht ausreichen sollen.

Die Wohlfahrtsverbände haben insbesondere eine Wirksamkeitskontrolle mit der etwaigen Folge von Vergütungskürzungen als im Vertragsrecht

unzulässig abgelehnt. Da es bislang an wissenschaftlichen Messinstrumenten fehlt, seien Teilhabeleistungen bewusst als Dienstleistung ausgestaltet. So werde nur das ernsthafte Bemühen geschuldet, einen Erfolg zu erreichen, nicht jedoch der Erfolg selbst. Im Falle von Sanktionierungen wurde auf ausgewogene Lösungen und den Vorrang von Beratung und Nachbesserung gedrungen.

Große Befürchtungen sind mit einer erweiterten Bedarfsplanung verbunden. Soweit das bedeutet, dass freie Träger künftig nur zum Markt zugelassen werden, wenn Leistungsträger einen Bedarf sehen, hätte das massive Folgen für das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten und würde sehr wahrscheinlich zur Anwendbarkeit des Vergaberechts führen. Die Wohlfahrtsverbände sind der Auffassung, dass Steuerungsdefizite, etwa bei der Versorgung im ländlichen Raum im bestehenden System gelöst werden können und müssen.

Stärkung der Leistungserbringer

Zugunsten der Leistungserbringer werden zwei Optionen genannt:

- Zum einen könnte die Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarung wieder eingeführt werden. Das würde die Chancen der Träger auf eine auskömmliche Finanzierung erheblich verbessern, da die Festsetzung der Vergütung durch die Schiedsstelle eine gültige Leistungsvereinbarung voraussetzt. Diese wird in der Praxis von den Leistungsträgern oft mit fadenscheinigen Argumenten blockiert. Insbesondere die Wohlfahrtsverbände fordern daher seit langem die Schiedsstellenfähigkeit sowohl von Leistungs- als auch von Prüfungs- und Landesrahmenvereinbarungen als logische Folge eines effektiven Rechtsschutzes im Rahmen des geltenden Vereinbarungsprinzips. Die Leistungsträger treten dem mehrheitlich entgegen.
- Zum anderen wird ein unmittelbarer Zahlungsanspruch der Leistungserbringer gegen die Leistungsträger erwogen. Während dies von den Leistungsträgern strikt abgelehnt wird, wollen auch die Wohlfahrtsverbände dem nur zustimmen, wenn dies nicht in der Anwendung des Vergaberechts mündet.

Fazit

Insgesamt wird deutlich, dass die Frage, wie Einrichtungen und Dienste die Herausforderungen der Personenzentrierung werden meistern können, von vielen noch ungeklärten Faktoren abhängt. Entscheidend wird insbesondere sein, wie das Machtgefüge zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern im neuen Vertrags- und Vergütungsrecht ausgestaltet wird.

Die Wohlfahrtsverbände haben deutlich darauf hingewiesen, dass die Einbeziehung der Leistungserbringer auf Augenhöhe im Rahmen stabiler Kooperationsbeziehungen und auf der Grundlage des Vereinbarungsprinzips unverzichtbare Voraussetzung für ausgewogene, innovative und am Bedarf der Menschen orientierte Lösungen ist.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zugesagt, die unterschiedlichen Interessen zu berücksichtigen und am sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnis (versus Vergaberecht) festzuhalten. Allerdings bedarf das Bundesteilhabegesetz der Zustimmung des Bundesrates. Damit befinden sich die Leistungsträger in einer sehr komfortablen Position, Regelungen zu ihren Gunsten über ihre Landesregierungen durchzusetzen. ■

Literatur

- Abschlussbericht Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz**, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales von Juli 2014 bis April 2015 einberufen, abrufbar einschließlich der Stellungnahmen der beteiligten Organisationen unter http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Bundesteilhabegesetz/Abschlussbericht/Abschlussbericht_node.html.
- Stellungnahmen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege:** 1. Eckpunkte zur Neuregelung des Vertrags- und Vergütungsrechts im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes für Menschen mit Behinderungen vom 28. April 2015; 2. Kernforderungen zum Bundesteilhabegesetz vom 30. März 2015 3. Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Leistungserbringungsrecht/ Vertragsrecht in SGB XII und SGB IX – Brauchen wir eine Bedarfsplanung in der Eingliederungshilfe? vom 15. Januar 2015.
- Stellungnahme der Fachverbände für Menschen mit Behinderungen** zu den Vorschlägen des BMAS zum Leistungserbringungs- und Vertragsrecht in SGB XII und IX, Teil 1, Pkt. 3.1. zu a).
- Cremer/Fink in:** Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Juli 2015, S. 253 ff., Bundesteilhabegesetz: Stehen wir vor einer ordnungspolitischen Wende?