

## VEREINBARUNGSRECHT

# Hohe Wachsamkeit erforderlich



VON ANJA ERDMANN

Dr. Anja Erdmann ist seit 2011 Justitiarin der FLEK Gruppe, eines Kooperationsverbundes von vier freigemeinnützigen Trägern der Behindertenhilfe in Schleswig-Holstein. Zuvor war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Greifswald, als Justitiarin eines mittelständischen Forschungs- und Entwicklungsunternehmens sowie in der Rechtsabteilung einer großen Sparkasse tätig.  
[www.flek-gruppe.de](http://www.flek-gruppe.de)

**Das neue Vereinbarungsrecht in der Eingliederungshilfe verschiebt die Risiken der Leistungserbringung einseitig vor allem auf die Leistungserbringer. Zudem besteht die Gefahr, dass sich auf Grund der Zunahme länderspezifischer Regelungen die schon jetzt festzustellenden regionalen »Gepflogenheiten« weiter verfestigen werden.**

Durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) werden den Leistungsträgern der Eingliederungshilfe an zentralen Schaltstellen im eingliederungshilfrechtlichen Dreieck viele Werkzeuge zu einer verstärkten Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung bereitgestellt. (1) Sie sollen es in der Hand haben, die durch die Bundesregierung postulierte »Effizienzrendite« des Gesetzes zu erwirtschaften. (2) Leistungserbringer dürften sich, wenn auch möglicherweise regional unterschiedlich, insgesamt auf eine restriktivere Praxis der Leistungsträger einzustellen haben.

Eine der Schaltstellen ist das modifizierte Vereinbarungsrecht der §§ 123 ff. SGB IX-neu, das ab dem 1. Januar 2020 unmittelbar gelten wird. In vielen (größeren oder kleineren) Details weicht es von der bestehenden Rechtslage ab. Viele Abweichungen werfen Rechtsfragen auf, nicht zuletzt, weil sie vom Gesetzgeber nicht oder nicht hinreichend erläutert werden. Hierzu gehören folgende drei Neuregelungen. (3)

## **Erste Neuregelung: Gesetzliche Aufnahmeverpflichtung und Beachtung des Gesamtplans**

Bei Bestehen einer Leistungs- und Vergütungsvereinbarung sind Leistungserbringer (ausgenommen andere Leistungsanbieter gemäß § 60 SGB IX-neu) zukünftig von Gesetzes wegen verpflichtet, im Rahmen des vereinbarten Leistungsangebots Leistungsberechtigte aufzunehmen und

ihre Leistungen unter Beachtung der Inhalte des Gesamtplanes zu erbringen (§ 123 Abs. 4 SGB IX-neu). Für Werkstätten für behinderte Menschen bestand die Aufnahmeverpflichtung bislang schon, für sie gilt die bisherige Regelung fort (§ 220 Abs. 1 SGB IX-neu).

Die neue »Aufnahme- und Betreuungspflicht« stellt einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Grundgesetz) der Leistungserbringer dar und soll durch den Eingriffszweck, die Versorgung der Leistungsberechtigten sicherzustellen, gerechtfertigt sein. (4) Sie hat – anders als bei Werkstätten – keine weitere Voraussetzung als eben das Vorliegen einer »schriftlichen Vereinbarung« und gilt dem Wortlaut nach damit schon, bevor (nach einer entsprechenden Antragstellung, siehe § 108 SGB IX-neu) ein Bewilligungsbescheid erlassen worden ist. Eine Aufnahme vor Erlass der Bewilligung entspricht zwar zumindest bei Werkstätten bereits aktuell einer verbreiteten Praxis, zukünftig aber können sich wegen der Erweiterung des Nettoprinzips neue Finanzierungsrisiken für Leistungserbringer ergeben (dazu Ziffer 3.).

*Tipp für Leistungserbringer: In Zukunft könnte eine Klausel im zivilrechtlichen Vertrag mit dem Leistungsberechtigten, wonach eine Aufnahme erst nach Vorliegen des Bewilligungsbescheids erfolgt, als unwirksam gelten. Diese könnte gegen die gesetzliche Aufnahmeverpflichtung verstoßen. Zudem würde der Anspruch des Leistungsbe-*



Man wird diese Option allerdings nicht überbewerten dürfen.

Eine weitere Ausnahme ist für den Fall in Betracht zu ziehen, dass die Bearbeitung eines Antrags auf Eingliederungshilfe trotz der Fristenregelungen in §§ 14, 15 SGB IX-neu einen längeren Zeitraum als zwei Monate beansprucht und sich damit ein eventuell zu zahlender Eigenbeitrag eines Leistungsberechtigten, der bereits vor Erlass des Leistungsbescheids Leistungen vom Leistungserbringer erhält, wegen der Rückwirkung des Antrags auf den Antragszeitpunkt zu einem größeren, nicht leicht aufzubringenden Nachzahlbetrag summieren kann. (17)

Das hierin liegende Zahlungsrisiko könnte die Erbringung der Hilfen belasten. Davon abgesehen, würde der Leistungserbringer, der eine Aufnahme des Leistungsberechtigten wegen der gesetzlichen Aufnahmeverpflichtung prinzipiell nicht ablehnen kann, in unbilliger Weise belastet. Denn in der Sphäre des Leistungsträgers liegende Risiken und Mängel bei der bedarfs- und fristgerechten Umsetzung seines Sicherstellungsauftrages (§ 95 SGB IX-neu) dürfen sich nicht einseitig zu Lasten der Leistungserbringer (und Leistungsberechtigten) auswirken.

*Tipp für Leistungserbringer: Zu prüfen ist die Aufnahme einer Bestimmung in die Leistungsvereinbarung (evtl. auch in den Landesrahmenvertrag), wonach bei Antragsbearbeitungen, die länger als zwei Monate (§§ 14, 15 SGB IX-neu) dauern, mit deren Ablauf eine Pflicht des Leistungsträgers besteht, die Vergütung für die vor Antragsbewilligung erbrachten Leistungen ohne Abzug an den Leistungserbringer zu zahlen. Wegen der neuen Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarung lässt sich im Zuge eines Schiedsstellenverfahrens mit überschaubarem Aufwand ausloten, ob eine solche Regelung als rechtlich zulässig und angemessen erachtet wird.*

### **Dritte Neuregelung: Gesetzliches Prüfrecht und verschärfte Sanktionen**

Das neue gesetzliche Prüfrecht (§ 128 SGB IX-neu) soll die Steuerungsfunktion der Leistungsträger stärken. (18) Entgegen entsprechender Forderungen der Bundesländer nach einem anlasslosen gesetzlichen Prüfrecht (19) wurde bundesgesetzlich lediglich ein anlassbe-

zogenes verankert. Abweichungen sind allerdings durch Landrecht möglich. (20)

Der Bundesgesetzgeber hat damit die Klärung der Frage, ob und in welchem Umfang ein anlassloses Prüfrecht rechtlich zulässig ist, den Ländern zugeschoben. Er selbst äußert hieran Zweifel, jedenfalls im Hinblick auf eine anlass-

## **»In den Bundesländern wird die Möglichkeit zur anlasslosen Prüfung unterschiedlich gehandhabt«**

lose Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. (21) Die Normierung der Abweichungsermächtigung ist daher ebenso wie andere Regelungen im (zustimmungsbedürftigen) Bundesteilhabegesetz als gesetzgeberisches Zugeständnis an die Länder anzusehen.

Unabhängig von Anlassbezogenheit und Umfang, begegnet das gesetzliche Prüfrecht nach Ansicht der Verfasserin insgesamt gewichtigen rechtlichen Vorbehalten. (22) Anders als im Bereich der Pflege (§§ 112 ff. SGB XI) mangelt es im Hinblick auf die Qualität als Leistungsinhalt an gesetzgeberischen Vorgaben und Qualitätssicherungsstandards, also eines anerkannten Referenzrahmens. (23) Es liegen keine validen und justiziablen Kriterien für eine »wirksame« Leistungserbringung sowie für weitere wesentliche Inhalte der Vereinbarungen nach §§ 125 und 131 SGB IX-neu vor. Zweifelhaft ist, ob diese Bestimmtheitslücke im Gesetz durch die vorgenannten Vereinbarungen geschlossen werden kann, zumal angesichts zu erwartender regionaler Disparitäten. (24)

Überdies ist das Prüfrecht im Kontext der hieran anknüpfenden Sanktionsregelungen zu betrachten. Insbesondere die Norm des § 129 SGB IX-neu zur Kürzung der Vergütung ist auch in erheblichem Maße rechtlich unbestimmt und wirft zahlreiche Fragen auf. (25) Nicht umsonst ist sie als »konturenlose Kürzungsermächtigung« bezeichnet worden, »gegen die erhebliche Bedenken aus rechtsstaatlicher Sicht« bestünden. (26)

*Tipp für Leistungserbringer: Mit Prüfungen verbinden die Leistungsträger offenbar hohe Erwartungen. Gelegentlich recht offen wird ein hohes Ein-*

*sparpotential in der Eingliederungshilfe behauptet, das durch die Prüfung der Leistungserbringung »gehoben« werden könnte. Leistungserbringer haben sich auf jeden Fall sorgfältig und strukturiert auf Prüfungen vorzubereiten und sollten sich in Prüfungen anwaltlichen Beistands bedienen.*

*Tipp für Leistungserbringer: Leistungserbringern ist zudem zur Prüfung von Rechtsschutzmöglichkeiten zu raten. Prüf- und Kürzungsrecht sollten über den Weg streitiger Verfahren der Beurteilung durch die Rechtsprechung zugeführt werden.*

### **Fazit**

Mit den Neuregelungen erhält das eingliederungshilferechtliche Dreiecksverhältnis eine weitere »Unwucht«, ungeachtet der neuen Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarung, deren Wirkung sich erst erweisen muss. (27)

Risiken der Leistungserbringung werden einseitig vor allem den Leistungserbringern auferlegt, obwohl die Sicherstellung für personenzentrierte, den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung tragende Leistungen den Leistungsträgern obliegt. In diesem Zusammenhang besteht die (im Beitrag nicht näher thematisierte) Gefahr, dass sich auf Grund der Zunahme länderspezifischer Regelungen die bis dato schon festzustellenden regionalen »Gepflogenheiten« und Unterschiede (28) weiter manifestieren, mit Auswirkungen auch auf die Leistungserbringerlandschaft.

Es steht zu erwarten, dass sich die Rechtsprechung mit den Regelungen des neuen Vereinbarungsrechts in Zukunft näher zu beschäftigen haben wird und die Leistungserbringer bis dahin mit Unklarheiten und Rechtsunsicherheit umgehen müssen. Dies schließt ein, Rechtsschutzmöglichkeiten vermehrt auszuloten und hierbei, wegen der Verbundenheit eigener Ansprüche mit den Ansprüchen der Leistungsberechtigten



(29), auch das Klagerecht der Verbände (§ 85 SGB IX-neu) in die Betrachtung einzubeziehen. ■

## Anmerkungen

- (1) Die im Beitrag zitierten Gesetzesmaterialien und Gerichtsentscheidungen sind im Web recherchierbar.
- (2) Gesetzentwurf der BReg, BT-Drs. 18/9522, S. 214.
- (3) In diesem Beitrag bleiben weitere Rahmenbedingungen der Leistungserbringung (v.a. Landesausführungsgesetze, Landesrahmenverträge) außer Betracht.
- (4) Gesetzentwurf der BReg, BT-Drs. 18/9522, S. 294.
- (5) Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9522, S. 289: »soll die Überprüfung bewilligter Leistungen nach Zeitabläufen ermöglichen«.

## »Die in hohem Maße örtliche und regionale Gestaltungsfreiheit kann die Realisierung des sozialrechtlichen Leistungsanspruchs zu einem »Lotteriespiel« machen«

- (6) Eingliederungshilfe wird (nur) solange geleistet, wie die Teilhabeziele nach Maßgabe des Gesamtplanes erreichbar sind (§ 104 Abs. 1 Satz 2 SGB IX-neu).
- (7) Beispielsweise § 113 Abs. 1 Satz 3 SGB IX-neu, § 113 Abs. 3 i.V.m. § 78 Abs. 2 Satz 1 SGB IX-neu.
- (8) VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.11.1996, Az. 6 S 440/96; Scheider, in: Schellhorn/Hohm/Scheider, SGB XII, Kommentar, 19. Auflage 2015, § 58 Rn. 8.
- (9) Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9522, S. 288.
- (10) Der Leistungsträger ist im Hinblick auf den Erlass des Leistungsbescheids an die »Feststellungen über die Leistungen gebunden« (§ 120 Abs. 2 Satz 3 SGB IX-neu). Mit »Leistungen« sind die Leistungen nach Teil II, Kapitel 3 bis 6 SGB IX-neu gemeint (§ 120 Abs. 2 Satz 1 SGB IX-neu). Mit dem Gesamtplan

werden somit wesentliche Inhalte des Leistungsbescheids (zum Mindestinhalt siehe § 120 Abs. 2 Satz 2 SGB IX-neu) verbindlich bestimmt, die Feststellungen über die Leistungen sind der Entscheidung über den Antrag nicht lediglich zugrunde zu legen (vgl. § 19 Abs. 4 Satz 1 SGB IX-neu). Insofern hat der Gesamtplan eine interne Bindungswirkung, die sich für Leistungsberechtigte und Leistungserbringer durchaus »mittelbar« auswirkt, weil der individuelle Leistungsbescheid verbindlich an ihn anknüpft und dem Gesetzeswortlaut nach im Streitfall nicht ohne eine entsprechende vorausgehende Anpassung des Gesamtplanes änderbar ist. Conty/Michel/Pleuß/Pold-Krämer, »Assistenzleistungen« im BTHG aus Sicht der Leistungserbringer, Teil 2, in: NDV

den Fachleistungen zusammenhängen. Eine einheitliche »nachträgliche« Abrechnung der vom Leistungsberechtigten zu tragenden Aufwendungen der verschiedenen Sozialleistungen ist nicht (mehr) ohne weiteres möglich, da unterschiedliche Träger zuständig sind: die Sozialhilfeträger (im Rahmen einer Bundesauftragsverwaltung) für die Grundsicherung, die Träger der Eingliederungshilfe (in regional unterschiedlich strukturierter Aufgabenwahrnehmung) für die Fachleistung. Ohnehin galt die Regelung als Ausnahme zum Nachrangprinzip gemäß § 2 SGB XII, Wahrendorf, in: Grube/Wahrendorf, Kommentar zur SGB XII, 5. Auflage 2014, § 92 Rn. 1, das – wenn auch im Wortlaut etwas anders formuliert – in der neuen Eingliederungshilfe beibehalten worden ist (§§ 91, 92 SGB IX-neu).

- (15) Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9522, S. 303.
- (16) Beispielsweise bei Ableben eines Angehörigen, mit dem der Leistungsbechtigte zusammenlebt, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9522, S. 289.
- (17) Der Gesetzgeber geht von in der Regel »deutlich niedrigeren« Beiträgen als nach altem Recht aus; in vielen Fällen entfielen der Beitrag vollständig, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9522, S. 212. Dabei darf allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, dass das Eigenbeitragsverfahren ausschließlich für die Fachleistung gilt. Im Rahmen der existenzsichernden Leistungen gelten die Vorgaben des SGB XII; auch hier wird in Zukunft für die über die Grundsicherung abzugelenden Leistungen (außer für Unterkunft und Heizung, § 35 Abs. 1 SGB XII) eine direkte Abrechnung zwischen Leistungsbechtigtem und Leistungserbringer erfolgen. Dies hat insgesamt neue, durch den Leistungserbringer zu managende Zahlungsströme zur Folge; die Anforderungen an das Forderungsmanagement sowie Finanzierungsrisiken werden voraussichtlich deutlich zunehmen.
- (18) Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/9522, S. 198.

- (19) Stellungnahme des Bundesrates vom 23.09.2016 zum Bundesteilhabegesetz, BR-Drucks. 428/16 (Beschluss), Ziffer 50., S. 52f.
- (20) Die Möglichkeit zur anlasslosen Prüfung wird von den Ländern offenbar unterschiedlich gehandhabt. Während beispielsweise Bayern ein anlassloses Recht zur Prüfung nur der Qualität vorgesehen hat, § 1 Art. 66b Abs. 3 Bayerisches Teilhabegesetz I, hat Schleswig-Holstein ein umfassendes anlassloses Prüfrecht normiert, § 5 Teilhabestärkungsgesetz S-H.
- (21) Gegenäußerung der Bundesregierung vom 12.10.2016, S. 18 f. Ein umfassendes anlassloses Prüfrecht besteht in keinem anderen Sozialleistungszweig.
- (22) Hierzu gehört auch, dass durch das gesetzliche Prüfrecht das Konsensprinzip in der Eingliederungshilfe durchbrochen wird. Der Leistungsträger vermag sich auf Grund einer hoheitlich eingeräumten Prüfbefugnis einen eingehenden Überblick über Interna seines Vereinbarungspartners zu verschaffen, was ihm in den Verhandlungen zu den Vereinbarungen nach § 125 SGB IX-neu einen ungerechtfertigten Vorteil verschafft, vgl. Kulenkampff, Rechtsschutz in Bezug auf eine Kürzung der Vergütung – Wesentliche Änderungen im Leistungserbringungsrecht durch das künftige Bundesteilhabegesetz, RdLH 4/2016, S. 174-176 (175).
- (23) Leistungserbringer in der Pflege sind nicht nur den Inhalten der individuellen Pflegesatzvereinbarungen unterworfen. Sie haben darüber hinaus Maßnahmen der Qualitätssicherung sowie ein Qualitätsmanagement nach Maßgabe der Vereinbarungen nach § 113 SGB XI durchzuführen und Expertenstandards nach § 113a SGB XI anzuwenden (§ 112 SGB XI). Als Konsequenz des Urteils des Bundessozialgerichts vom 12.09.2012, Az. B 3 P 5/11 R, zur rückwirkenden Vergütungskürzung bei Qualitätsmängeln in der Pflege stellen die Vertragsparteien des § 113 SGB XI im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit und dem Bundesministerium für Fami-

lie, Senioren, Frauen und Jugend die Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben sicher. Die Entwicklung und Erprobung ist bis zum 30. Juni 2020 abzuschließen (§ 113 c SGB XI).

- (24) Die Verfasserin hält eine solche umfassende »Regionalisierung« der Anforderungen an einen Grundrechtseingriff für rechtswidrig.
- (25) Hierzu Kulenkampff (wie Anm. 19).
- (26) Plagemann, Anm. zu LSG Bayern, Urteil vom 04.02.2016, Az. L 18 SO 89/14, in: beck-online, FD-SozVR 2016, 379115.
- (27) Sie hat eine nicht zu vernachlässigende Kehrseite: Auch die Leistungsträger können ins Schiedsverfahren gehen, beispielsweise um eine Standardleistungsvereinbarung durchzusetzen.
- (28) Siehe beispielsweise Schütte, Abschied von der »Eingliederungshilfe« – Ein Leistungsgesetz zur sozialen Teilhabe für Menschen mit Behinderungen?, S. 10, in: Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Forum D, Beitrag Nr. 13/2013 (unter: www.rehadat-recht.de), diesem nach bereits gegenwärtig Zugänge zu und Bemessung von Leistungen zur Teilhabe in so hohem Maße der örtlichen und regionalen Gestaltungsfreiheit unterstellt seien, dass die Realisierung des sozialrechtlichen Leistungsanspruchs auch in der Basisversorgung für viele Betroffene zu einem »Lotteriespiel« werden könne.
- (29) Damit ist allgemein die Konstellation des Dreiecksverhältnisses gemeint und keine konkrete Beteiligung am Prozess im Sinne des § 85 SGB IX-neu.

## Kompendien der Sozialen Arbeit



### Jungen als Opfer von sexueller Gewalt

Ausmaß, theoretische Zugänge und praktische Fragen für die Soziale Arbeit

Von Clemens Fobian, Prof. Dr. Michael Lindenberg und Rainer Ulfers  
2018, Band 6, 183 S., brosch., 24,90 €  
ISBN 978-3-8487-5100-6  
eISBN 978-3-8452-9302-8  
nomos-shop.de/39265

Das Buch will Fachleute im Feld der Sozialen Arbeit für Jungen als Betroffene sexualisierter Gewalt sensibilisieren und ihre Handlungssicherheit im Umgang mit ihnen verstärken.

Warum braucht es spezielle Beratungsangebote für betroffene Jungen und Männer? Das Erleben sexualisierter Gewalt prägt Männer und Frauen unterschiedlich. Das kommt in ihrem Umgang damit zum Ausdruck. Sexualisierte Gewalt an Jungen und an Mädchen führt wegen differenter Geschlechterbilder und einer entsprechenden Sozialisation in der Eigen- und der Fremdwahrnehmung zu unterschiedlichen Auswirkungen. Hiervon ausgehend wird beschrieben, warum Jungen und Männer ein spezielles Beratungsangebot benötigen und wie es konzipiert werden kann.