

Peter Gitschmann, Katrin Haubner und Josefine Hoffmann

Zur Gestaltung von Landesrahmenverträgen, Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen, Rahmen- und Zielvereinbarungen gemäß Bundes- teilhabegesetz

Eine Entgegnung auf Klaus Schellberg¹



Peter Gitschmann



Katrin Haubner



Josefine Hoffmann

Die Anforderung der vertragsrechtlichen Umsetzung der Ziele des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) – Personen-, Leistungs- und Wirkungsorientierung – auf der Angebotsstrukturebene gehört zu den zentralen Herausforderungen, die im System der Eingliederungshilfe in den kommenden Jahren zu bewältigen sind. Daher sind weiterführende „Überlegungen zur Gestaltung“ durchaus zu begrüßen. Allerdings sollten solche Überlegungen dann auch begrifflich klar sein und die konkrete Gesetzeslage sowie die derzeitigen tatsächlichen vertragsrechtlichen Bedingungen auch sinnerfassend und vollständig zum Ausgangspunkt haben. Der Beitrag von Schellberg im NDV April 2018 erfüllt diese Anforderung leider nicht, wie im Folgenden dargelegt wird.

1. Rahmenverträge, Zielvereinbarungen, Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen

Schon die Begriffswahl „Rahmenvereinbarungen“ verwirrt, da diese im BTHG-Vertragsrecht der Eingliederungshilfe gar nicht vorkommen.² Das Gesetz spricht auch schon bisher (§§ 75 f. SGB XII) von (Landes-)Rahmenverträgen (nun: § 131 SGB IX) sowie von Zielvereinbarungen (§ 132 SGB IX) auf der Strukturebene, und von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen (§ 125 SGB IX) auf der Leistungsebene mit jeweils klar beschriebenen Regelungsgegenständen, die bei weiterführenden Überlegungen zu beachten sind. Zwar räumt Schellberg selbst ein, er habe „nicht den Anspruch sozial- und vertragsrechtlicher Präzision“³ – dann helfen entsprechend unpräzise, die verschiedenen Vertragsebenen und -inhalte nicht ausein-

anderhaltende Überlegungen allerdings in der Praxis auch nicht weiter. Schellberg widerspricht sich in seinen Aussagen, springt zwischen vorzuhaltenden Angeboten und dem im Fallmanagement zu beachtenden Grundsatz der Personenzentrierung hin und her, verortet Regelungen im Rahmenvertrag, die gar nicht vertragsrechtlich regelbar, da originäres Steuerhandeln des Leistungsträgers sind (Bedarfsermittlung) oder die in Leistungsvereinbarungen festzuschreiben und zu präzisieren sind. Vieles wird von ihm zu kleinteilig für einen Rahmenvertrag differenziert und bleibt dabei dennoch wenig konkret. Dies spiegelt

1) Schellberg, K.: Rahmenvereinbarungen nach dem BTHG. Zwölf Überlegungen zur Gestaltung; in: NDV 2018, 148–152.

2) Wohl aber in § 46 SGB IX, in dem es ausschließlich um „Landesrahmenvereinbarungen“ zur Komplexleistung Frühförderung geht.

3) Schellberg (Fußn. 1), S. 148.

Dr. Peter Gitschmann ist Abteilungsleiter Rehabilitation und Teilhabe, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) der Freien und Hansestadt Hamburg; **Katrin Haubner** Referentin für Grundsatzfragen des Vertragsrechts SGB XII/SGB IX in der BASFI; **Josefine Hoffmann** Rechtsreferentin für das Vertragsrecht SGB IX und SGB XII. Alle drei Autorinnen und Autoren waren in den Abschluss des Hamburger Übergangslandesrahmenvertrages 2017 bis 2019 (<http://www.hamburg.de/infoline/rechtliche-grundlagen/>) eingebunden und verhandeln derzeit die voraussichtlich noch in diesem Jahr zustande kommenden neuen Landesrahmenverträge SGB XII (ab 2020 ohne Eingliederungshilfe) sowie SGB IX.

zwar die Situation wieder, in der sich die Eingliederungshilfe gegenwärtig befindet – ein Paradigmenwechsel, bei dem alle Akteure umdenken, sich neu aufstellen müssen und sich in einen länger angelegten Lernprozess begeben. Eine „unter Unsicherheit (und deshalb vorsichtig) formulierte Vertragslösung“⁴ hilft da allerdings als Landesrahmenvertrag nicht wirklich weiter.

Rahmenverträge geben unter Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben die normative Orientierung für das konkrete Leistungs- und Vergütungs-Vertragsgeschehen auf Länderebene. Der Rahmenvertrag soll Standards zu den schriftlichen Vereinbarungen nach den §§ 123 ff. SGB IX formulieren. Dies schafft Verlässlichkeit und ein gemeinsames Verständnis über die Leistungserbringung. Der Träger der Eingliederungshilfe benötigt dabei, wie auch die Leistungserbringer, klare, langfristige Rahmenbedingungen. Es ist weder für den Träger der Eingliederungshilfe noch für die Leistungserbringer möglich, sich an kurzfristigen, vor allem ergebnisoffenen Entwicklungsschritten zu orientieren und dies im Rahmenvertrag auch noch festzuschreiben. Das generiert eher Unruhe und Unsicherheit auf allen Seiten. Schließlich hat der Gesetzgeber für gewollte, offene *Experimente* mit dem § 132 SGB IX eine eigene Vorschrift geschaffen,⁵ mit der *neben* den vorgeschriebenen Landesrahmenverträgen nach neuen Lösungen gesucht werden kann. Für die Rahmenverträge sind in § 131 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 7 SGB IX die zu regelnden Punkte abschließend benannt – die von Schellberg ausführlich behandelte Bedarfsfeststellung und die dabei eingesetzten Instrumente gehören nicht dazu. Diese gehören in das Leistungsgeschehen des Leistungsträgers und sind insoweit in den Gesetzespassagen zur Teilhabeplanung (§§ 19–23 SGB IX) sowie zur Gesamtplanung (§§ 117–122 SGB IX), allgemein auch in § 13 SGB IX, klar geregelt. Auftragsgrundlage für die konkrete Leistungserbringung ist die Teilhabezielvereinbarung; hierauf kann im Landesrahmenvertrag hingewiesen und in der konkreten Leistungs- und Vergütungsvereinbarung verpflichtend Bezug genommen werden, in der Art, Umfang, Ziel und Qualität der Leistungen *abstrakt* zu bestimmen ist. Zwingender Bestandteil eines Landesrahmenvertrages ist allerdings „die Festlegung von Personalrichtwerten oder anderen Methoden zur Festlegung der personellen Ausstattung“ (§ 131 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SGB IX) – von Schellberg als „nicht mehr erforderlich“ bezeichnet;⁶ das ist dann nicht mehr „sozialrechtlich unpräzise“, sondern schlicht falsch und rechtswidrig.

2. Neue Rolle der Leistungsberechtigten Menschen

Mit Bedauern ist festzustellen, dass die Leistungsberechtigten, die eine maßgebliche Rolle mit dem BTHG erhalten und in den Mittelpunkt gerückt werden (personenorientierte Neuausrichtung der Eingliederungshilfe), in diesem Artikel von Schellberg als letztes in den Blick genommen werden. Die Leistungen der Eingliederungshilfe sollen künftig personenorientiert ausgerichtet und erbracht werden, d.h. sie sollen so ausgestaltet und modularisiert werden, dass sie unabhängig vom jeweiligen Wohnort bzw. der jeweiligen Wohnform in Anspruch genommen und

von den Leistungsberechtigten selbst zusammengestellt werden können (z.B. definiert § 42a Abs. 5 und 6 SGB XII ab 2020 den angemessenen Bedarf für Unterkunft und Heizung in kollektiven Wohnformen als einen von mehreren Pfeilern zur Umsetzung des vorgenannten Grundsatzes). Dazu hat der Gesetzgeber in § 131 Abs. 2 SGB IX ausdrücklich angeordnet, dass die durch Landesrecht bestimmten maßgebenden Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen bei der Erarbeitung und Beschlussfassung der Rahmenverträge mitwirken. Die Leistungsberechtigten sind also auch auf der Strukturebene in die Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen und deren Rechte zu stärken. Entscheidend für jede Regelung eines neuen Rahmenvertrages ist, diese tragende Rolle der Leistungsberechtigten und ihrer Interessenvertretungen hervorzuheben und die Rahmenbedingungen zur Erfüllung des gesetzlichen Anspruchs (i.S.v. § 104 SGB IX) zu beschreiben und zu vereinbaren. Die Linie für die konkrete Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen muss klar sein, soll aber nicht zu einem engen Korsett der Leistungserbringer und zum Risiko für die Leistungsberechtigten werden. Schon in der Präambel eines neuen Landesrahmenvertrages (oder einer Zielvereinbarung „zur Erprobung neuer und zur Weiterentwicklung der bestehenden Leistungs- und Finanzierungsstrukturen“ – § 132 Abs. 1 SGB IX) sollte klargestellt werden, dass der Rahmenvertrag geschlossen wird, damit den Leistungsberechtigten eine individuelle Lebensführung nach § 90 SGB IX ermöglicht wird. Dies bedeutet im Einzelnen, eine volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern – selbstbestimmt und eigenverantwortlich.

3. Personenzentrierte Angebote und deren Vergütung

Leistungstypen, Leistungspauschalen und Gruppen mit vergleichbarem Bedarf sind im BTHG ausdrücklich benannt, in Landesrahmenverträgen zu regelnde Mechanismen, die die *Vergütung und Abrechnung* erbrachter Leistungen strukturieren können (vgl. § 131 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB IX) und in den Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen in Bezug zu nehmen sind. In diesen dürfen sogar „andere geeignete Verfahren zur Vergütung und Abrechnung“ vereinbart werden (§ 125 Abs. 3 Satz 4 SGB IX). In diesem Kontext ist eine vertragliche Bezugnahme auf individuelle Bedarfe also weder gesetzlich vorgesehen noch sinnvoll, da die Verträge immer vom konkreten Individuum abstrahieren und eine pauschale Abrechnung ermöglichen müssen – der Leistungserbringer bleibt dennoch zur konkreten individuellen Deckung des tatsächlichen Bedarfs gemäß der Vorgaben des individuellen Teilhabe- bzw. Gesamtplans verpflichtet (vgl. § 123 Abs. 4 SGB IX). Die These Schellbergs, eine konkret personenorientierte Vergütung sei alternativlos und „jede einheitliche Pauschalvergütung“ führe zu Leistungsstandardisierung, Über- oder Unterfinanzierung,⁷ wirkt daher befremdlich. Pauschalen

4) Schellberg (Fußn. 1), S. 149.

5) Und in § 125 Abs. 3 Satz 4 SGB IX für die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen aufgegriffen.

6) Schellberg (Fußn. 1), S. 151.

7) Schellberg (Fußn. 1), S. 149.

lassen Spielräume für individuelle Gestaltung in Bezug auf Teilhabewünsche und bieten gleichzeitig für den Leistungserbringer finanzielle Planungssicherheit. Es kann für bestimmte Leistungsformen sehr empfehlenswert oder gar geboten sein, über Struktur-/Sockelvergütungen notwendige Bestandteile der Leistung losgelöst von der zu erbringenden konkreten Leistung (für sozialräumliches Arbeiten, zur Aufrechterhaltung des Betriebes) zu vergüten.

4. Neue Aufgaben, Verwaltungs- und Steuerungskosten?

Die eine qualifizierte Bedarfseinschätzung einschließende Durchführung von Teilhabe- oder Gesamtplankonferenzen ist zwar mit dem BTHG wesentlich detaillierter beschrieben, aber in der Eingliederungshilfe keinesfalls neu (vgl. § 58 SGB XII); dazu bedarf es keiner Rahmenvereinbarungen. Auch ein qualifiziertes Vertragsmanagement und eine belastbare Leistungsabrechnung gehören seit der Abschaffung des Kostendeckungsprinzips mit der BSHG-Reform 1995/1999 zu den Standardanforderungen im System der Eingliederungshilfe. Und eine „Kundenselektion“ wird schon heute regelhaft durch entsprechende einzelvertragliche Verpflichtung ausgeschlossen, bedarf also keiner neuen Rahmenvereinbarungsregelung. Die Ausführungen Schellbergs dazu⁸ gehen somit fehl.

5. Wirksame Leistungen

Dass das neue Leistungsrecht der Eingliederungshilfe künftig explizit auf Wirksamkeit abstellt, ist in der Tat neu und bedarf gemäß § 131 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 SGB IX entgegen der Annahme von Schellberg zwingend der Regelung zugehöriger Grundsätze und Maßstäbe sowohl in den Landesrahmenverträgen wie auch in den Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen (gemäß § 125 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX). Darüber hinaus wird die Wirksamkeit der vereinbarten Leistungen dann auch vom gesetzlichen Prüfrecht des Leistungsträgers umfasst (§ 128 Abs. 1 Satz 1 SGB IX). Warum Schellberg meint, bis Ende 2019 sei dieser klare gesetzgeberische Auftrag wohl nicht umsetzbar und es bedürfe eher einer „Entwicklungsvereinbarung“⁹ (?), erschließt sich nicht. In der Freien und Hansestadt Hamburg existiert dazu ein weit fortgeschrittener Diskussionsstand auf der Strukturebene,¹⁰ der auch in bereits ausverhandelten Einzelvereinbarungen für 2019 f. in Bezug genommen wird.

6. Neue Anbieter

Auch hierzu ist die rechtliche und fachliche Realität eine andere, als von Schellberg dargelegt:¹¹ Es herrscht im EGH-Vertragsrecht seit langem Kontrahierungszwang für alle gleichwertigen Angebote, und auch privat-gewerbliche Anbieter spielen durchaus eine gewichtige Rolle, z.B. in der EGH-Sozialpsychiatrie. Der bpa und weitere privat-gewerbliche Anbieterverbände sind z.B. in Hamburg von Anbeginn selbstverständliche Parteien des Landesrahmenvertrages. Die im BTHG neu erwähnten „Anderen Leistungsanbieter“ (§ 60 SGB IX) sollen eine zu den Werkstätten für behinderte Menschen alternative, dabei weitgehend den gleichen Voraussetzungen unterliegende Einzel-

Im Landratsamt Meißen
ist zum 01.01.2019
folgende Stelle
unbefristet
zu besetzen:



Leiter/in des Jobcenters Meißen

Wir bieten eine tarifgerechte Bezahlung
bis zur Entgeltgruppe E 15
bzw. Besoldung bis zur A 15.

Nähere Informationen finden Sie unter:
www.kreis-meissen.org ⇒ Aktuelles
⇒ Ausschreibungen

Die Bewerbungsunterlagen sind bis
zum **16.07.2018** im
Landratsamt Meißen einzureichen
bzw. an
hpa.bewerbungen@kreis-meissen.de
zu senden.

leistung der Teilhabe am Arbeitsleben entwickeln; andere grundsätzliche Ausweitungen des Spektrums der Leistungsanbieter bringt das BTHG nicht. Die von Schellberg erwähnten „stärker sozialräumlichen Angebote“¹² stellen gerade keine Ausweitung von Anbietern dar, sondern sind ein Impuls für die entsprechende Gestaltung der *vorhandenen* Angebote der sozialen Teilhabe. Schließlich sind die Landesrahmenverträge die gesetzlich gewollte Grundlage für *alle* im Land abzuschließenden Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen; „außerhalb“ der „Rahmenvereinbarungen“ stehende „andere Anbieter“¹³ darf es also gar nicht geben – es sei denn hier liegt eine personenbezogene Einzelbewilligung gemäß § 123 Abs. 5 SGB IX vor.

Fast alle von Schellberg angesprochenen Fragestellungen werden bereits auf den verschiedenen vertragsrechtlichen Ebenen – allerdings meist mit anderen, gesetzeskonformen Zielstellungen – erörtert. Lernen können die bereits dialogisch aktiven Akteure hier nur im Prozess mit- und voneinander; es gilt also, diesen Austausch zu organisieren und nicht mit sozial- und vertragsrechtlich unpräzisen, mitunter völlig das Thema verfehlenden Überlegungen Verwirrung zu stiften. Wir hoffen, dass die vorliegende Entgegnung diesem Anspruch besser genügt. ■

8) Schellberg (FuBn. 1), S. 151, Ziffer 9.

9) Schellberg (FuBn. 1), S. 151, Ziffer 10.

10) Vgl. Weberling, A./Mellies, D.: Wirkungsorientierung in den Leistungen der Eingliederungshilfe, in: NDV 2018, 109–111.

11) Schellberg (FuBn. 1), S. 151 f., Ziffer 11.

12) Schellberg (FuBn. 1), S. 151.

13) Schellberg (FuBn. 1), S. 152.