

Stand: 18. April 2018

Positionspapier

„Eckpunkte für Empfehlungen zu Rahmenverträgen zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 131 Abs. 3 SGB IX“

der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüs)

1. Präambel

Gemäß § 131 Abs. 3 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) vereinbaren die Vereinigungen der Träger der Eingliederungshilfe und die Vereinigungen der Leistungserbringer gemeinsame und einheitliche Empfehlungen auf Bundesebene zum Inhalt der Rahmenverträge.

Nachdem die ersten Vorschriften des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) am 1. Januar 2017 in Kraft getreten sind, steht noch nicht in allen Ländern fest, wer durch die Landesgesetzgeber zum Träger der Eingliederungshilfe bestimmt wird. Da nur noch wenig Zeit verbleibt, um auf Landesebene nicht nur die neuen Rahmenverträge gemäß § 131 SGB IX sondern auch die einzelnen Verträge gemäß § 125 SGB IX nach dem neuen Recht auszugestalten, halten BAGüs und BAGFW es für erforderlich, ihre Position für eine Empfehlung nach § 131 Abs. 3 SGB IX vorzulegen.

Die mit diesem Text vorgelegten Eckpunkte sind weder abschließend noch umfassen sie alle Teile des neuen Vertragsrechts. Sie sind auf Dialog angelegt und sollen als erste Orientierung dienen und damit eine Basis für die Verständigung mit allen Vereinigungen von Trägern der Eingliederungshilfe und von Leistungserbringern bilden.

2. Leitlinien für die Eckpunkte zu den Rahmenverträgen

Menschen mit Behinderungen oder von Behinderung bedrohte Menschen erhalten Leistungen nach dem SGB IX und den für die Rehabilitationsträger geltenden Leistungsgesetzen, um ihre Selbstbestimmung und ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegen zu wirken. Dieser Grundsatz des § 1 SGB IX soll auch die Rahmenverträge prägen. Sie haben diesem Zweck zu dienen, soweit der Träger der Eingliederungshilfe nach dem Gesetz leistungs verpflichtet ist.

1. Der Gesetzgeber hat in § 131 Abs. 2 SGB IX ausdrücklich angeordnet, dass die durch Landesrecht bestimmten maßgeblichen Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen bei der Erarbeitung und Beschlussfassung der Rahmenverträge mitwirken. Die Unterzeichner dieses Positionspapieres bekennen sich zum Prinzip dieser Norm. Sie werden sich für eine Kultur der Teilhabe einsetzen, die Leistungs berechtigte in die Entscheidungsprozesse einbezieht und deren Rechte stärkt. Auch bei den Empfehlungen nach § 131 Abs. 3 SGB IX sollen die Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen auf Bundesebene daher beteiligt werden.

Die Empfehlungen nach § 131 Abs. 3 SGB IX sollen der Nachvollziehbarkeit und Übersichtlichkeit der Regelungen in den Rahmenverträgen dienen, Transparenz zu den Vertragsverhältnissen zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer schaffen und das Ziel anstreben, gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit Anspruch auf Eingliederungshilfe in Deutschland zu erreichen.

3. Gegenstand der Eckpunkte

Bis zum 31. Dezember 2019 gilt noch das Vertragsrecht des SGB XII. Ab dem 01. Januar 2020 gilt für die Leistung der Eingliederungshilfe nur noch das Vertragsrecht nach dem achten Kapitel des SGB IX, Teil 2. Gegenstand der Eckpunkte ist das Leistungsrecht der Eingliederungshilfe ab 2020 mit den dafür geltenden gesetzlichen Grundlagen des Vertragsrechts.

Sachlich beschränkt sich das Positionspapier auf die Bereiche, für die die Mitglieder der BAGüS nach geltendem Recht zuständiger Leistungsträger sind. Das sind im Wesentlichen

die Leistungen zur sozialen Teilhabe nach § 102 Nr. 4 SGB IX und zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 102 Nr. 2 SGB IX.

4. Landesrahmenverträge

4.1. Zweck und Funktion

Der Rechtsanspruch der leistungsberechtigten Person und dessen „personenzentrierte Ausgestaltung“ unterliegen nicht dem Vertragsrecht zwischen Leistungsträger und Leistungsanbieter. Er bildet aber die wesentliche Grundlage.

Der festgestellte Bedarf und die individuellen Ziele der Unterstützung sind Grundlage für die Leistungsgewährung und Leistungserbringung. Die Rahmenverträge müssen daher dazu Aussagen treffen wie sichergestellt wird, dass die individualrechtlichen Leistungsansprüche durch die Einzelvereinbarung zwischen Leistungsanbieter und Leistungsträger gesichert werden.

Das BTHG gibt den Begriff der stationären Einrichtung auf. Das Gesetz bewirkt eine Trennung der Leistungen der Eingliederungshilfe und der Leistungen zur Existenzsicherung.

Allerdings kennt das Recht der Existenzsicherung im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) den Begriff der besonderen Wohnform nach § 42 a Abs. 2 Nr. 2 SGB XII.

Die Rahmenverträge sollen die Grundlage für die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen schaffen. Hierfür müssen die neuen gesetzlichen Regelungen zur Gestaltung der Rechtsbeziehungen aufgegriffen und konkretisiert werden.

4.2. Gegenstand der Landesrahmenverträge bei den existenzsichernden Leistungen

Auch bei den in den besonderen Wohnformen nach § 42 a Abs. 2 Nr. 2 SGB XII erbrachten Leistungen ist künftig zwischen den existenzsichernden Leistungen einerseits und den Fachleistungen andererseits zu unterscheiden.

Für die existenzsichernden Leistungen hat der Gesetzgeber neue Regelungen im SGB XII geschaffen. Dabei gilt für den Sonderfall der besonderen Wohnformen eine besondere Angemessenheitsgrenze für die Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 42 a Abs. 5

Satz 3 SGB XII, gemessen an der Höhe der durchschnittlichen angemessenen tatsächlichen Aufwendung für die Warmmiete eines Einpersonenhaushalts im örtlichen Zuständigkeitsbereich des örtlich zuständigen Trägers. Auf Einzelfälle und eine individuelle Angemessenheitsprüfung kommt es dabei nicht an. Wenn die Angemessenheitsgrenze überschritten wird, kann sie durch den Träger der Existenzsicherung um einen Zuschlag von bis zu 25 % erhöht werden.

Soweit Kosten der Unterkunft nicht durch diese Anspruchsnorm abgedeckt sind, ist der Träger der Eingliederungshilfe gem. § 42 a Abs. 6 SGB XII verpflichtet, diese Kosten zu tragen.

4.3. Prinzip der Transparenz von Leistungen und Gegenleistungen

Die Parteien der Rahmenverträge haben die nähere Abgrenzung der den Vergütungspauschalen und -beträgen nach § 125 Abs. 1 und 3 SGB IX zugrunde zu legenden Kostenarten und Kostenbestandteilen sowie die Zusammensetzung der Investitionsbeträge zu klären. Diese Vorschrift bezieht sich auf die Leistungen, für die der Träger der Eingliederungshilfe zuständig ist.

Die Rahmenverträge bestimmen die nähere Abgrenzung der Kostenarten und Bestandteile der Kosten, die bei der Bezifferung der Vergütung nach § 125 Abs. 3 SGB IX zu berücksichtigen sind. Leistungen sind nach Maßgabe der in §§ 38 Abs. 1, 125 Abs. 2 SGB IX normierten Mindestbestandteile der Leistungsvereinbarung zu fassen. Die Rahmenverträge sollen eine Übersicht über Kostenarten und –bestandteile, die bei der Bezifferung der Vergütung nach § 125 Abs. 3 Satz 3 SGB IX zu berücksichtigen sind, vorgeben.

Die Rahmenverträge sollen vorsehen, dass eine Tarifbindung eines Leistungserbringers in der Leistungs- und Vergütungsvereinbarung aufgeführt wird (§ 38 Abs. 2 S. 2 SGB IX).

Bei der Gestaltung der Rahmenverträge ist auszuschließen, dass bislang durch die Träger der Eingliederungshilfe finanzierte Leistungen ab dem 01. Januar 2020 nicht mehr finanziert werden. Es ist nicht nur sicherzustellen, dass die Leistungsberechtigten durch das neue Recht nicht benachteiligt werden, es ist auch sicherzustellen, dass die ihnen erbrachten Leistungen finanziert werden. Die Rechte der Leistungsberechtigten dürfen durch die Umstellung auf das neue Vertragsrecht nicht gefährdet werden. Es hat nicht den Zweck, die

Finanzierung bisheriger Leistungen entfallen zu lassen; ein Zweck ist die Transparenz des Leistungsgeschehens.

4.4. Leistungen zur Sozialen Teilhabe

Die Themen Personenkreis und Personenzentrierung sind nicht Gegenstand dieser Eckpunkte, bilden aber einen wesentliche Orientierungsrahmen, gerade auch vor dem Hintergrund der UN -Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Der festgestellte Bedarf und die individuellen Ziele der Unterstützung sind Grundlage für die Leistungserbringung. Die Verträge zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer sowie die diesbezüglichen Rahmenverträge und die dazu zu vereinbarende Bundesempfehlung müssen Aussagen dazu treffen, nach welchen Gesichtspunkten Leistungen und Gegenleistung durch vertragliche Vereinbarungen gestaltet werden. Die Leistungsvereinbarungen dienen dem Zweck, personenzentrierte Leistungen sicherzustellen.

Erstmals hat der Gesetzgeber den Begriff der Assistenz für Leistungen zur sozialen Teilhabe eingeführt. Der Assistenzbegriff umfasst auch qualifizierte Fachleistungen. Assistenzleistungen müssen immer an den individuellen Bedarfen der Leistungsempfänger ausgerichtet sein.

4.5. Personelle und sächliche Ausstattung

Für die Leistungen der Eingliederungshilfe sind nach § 125 Abs. 2. SGB XI die hierfür erforderliche personelle und sächliche Ausstattung zu beschreiben. Sie sind so zu vereinbaren, dass die notwendigen Ressourcen zur Leistungserbringung zur Verfügung gestellt werden und allen gesetzlichen Bestimmungen genügen.

Zur Personalausstattung gehört auch die erforderliche Personalausstattung für Leitung und Verwaltung der Dienste, die durch die Träger der Eingliederungshilfe zu finanzieren sind. Erforderlich ist auch hier eine Transparenz der Zuordnung dieser Kosten.

Besonderheiten aufgrund der Sozialraumorientierung, Fragen der Mobilität und ordnungsrechtlicher Vorgaben sollen entsprechend der Besonderheiten vereinbart werden.

4.6. Qualität und Wirksamkeit

In der schriftlichen Vereinbarung zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Leistungserbringer ist die Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen zu regeln. Grundsätze und Maßstäbe für die Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen sowie Inhalt und Verfahren zur Durchführung von Qualitätsprüfungen sind gem. § 131 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX in den Rahmenverträgen vorzugeben.

Der wesentliche Maßstab für die Qualität der Leistungen ergibt sich aus den Vereinbarungen zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer nach § 125 SGB IX. Hier ist die Qualität der Leistung einschließlich ihrer Wirksamkeit festzulegen. Das schließt u.a. die Qualifikation des Personals, den Umfang des Personaleinsatzes, Fortbildungsbildungsobliegenheiten, den Umfang von Supervision, Teambesprechungen und Netzwerkarbeit ein. Die Anforderungen an das sozialräumliche Arbeiten sind in der Leistungsvereinbarung zu konkretisieren. Die Rahmenverträge haben vorzusehen, dass diese zum Gegenstand des Leistungs- und Vergütungsvereinbarung gemacht werden. Die Bundesempfehlungen für Rahmenverträge dienen auch dem Ziel, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland anzustreben und nach überprüfbaren Kriterien bewerten zu können.

Die Wirksamkeit der Leistungen bemisst sich nach den getroffenen Vereinbarungen zur Qualität. Hierbei ist festzuhalten, dass die Leistungsberechtigten hinsichtlich ihrer Zufriedenheit mit der Leistungserbringung befragt werden. Diese Informationen sind - neben anderen - eine Quelle zur Erfassung der Qualität.

Der Träger der Eingliederungshilfe erlässt nach § 121 Abs. 2 SGB IX den Gesamtplan und überprüft ihn regelmäßig. Im Rahmen der vereinbarten Leistungen sind die Leistungserbringer verpflichtet, gemäß § 123 Abs. 4 Satz 1 SGB IX Leistungen nach Maßgabe des Gesamtplanes zu erbringen. Weitere externe Kontrollen gibt es unabhängig von den Leistungsvereinbarungen durch die landesgesetzlich vorgesehenen Aufsichten im Bereich des Wohnens. In den Rahmenverträgen sind diese Zusammenhänge zu beschreiben und es ist zu definieren, welche Regelungen zum Umgang es damit zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer geben soll.

Dimensionen der vertraglich zugesicherten Qualität und Wirksamkeit der Leistungen sind entsprechend des Stands der Fachlichkeit zu vereinbaren und hinsichtlich ihrer Überprüfung zu beschreiben.

Dabei ist die Ergebnisqualität von besonderer Bedeutung. Zudem ist die Dimension der Strukturqualität zu benennen.

Zur Strukturqualität gehören etwa

- die Qualifikation des Personals,
- der Umfang von Fortbildung und Supervision.

In die Verfahren zur Qualitätssicherung sind die Leistungsberechtigten und die Personen ihres Vertrauens einzubinden.

4.7. Wirtschaftlichkeit

Gem. § 131 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX sind in den Rahmenverträgen Grundsätze und Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit der Leistungen sowie für Inhalt und Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu vereinbaren.

Die Wirtschaftlichkeit einer Leistung lässt sich nicht beurteilen, wenn deren Merkmale und deren Qualität nicht festgelegt sind. Grundlage ist daher stets eine den Mindestanforderungen des § 125 Abs. 2 SGB IX genügende Leistungsbeschreibung in der Leistungsvereinbarung. Darüber hinaus sind nach Maßgabe des § 7 Abs. 1 SGB IX die Vorgaben des § 38 SGB IX zu beachten.

Da der Gesetzgeber den Begriff der Wirksamkeit gesondert verwendet, kann der Begriff der Wirtschaftlichkeit diese Dimension nicht umfassen.

4.8. Auskömmliche Finanzierung

Die Regierungsbegründung führt folgendes aus:

„Das Vertragsrecht der Sozialhilfe unterliegt auch nach Verabschiedung der europäischen Richtlinien 2014/23/EU und 2014/24/EU nicht dem Anwendungsbereich des europäischen Vergaberechts; die Träger der Eingliederungshilfe vergeben weder öffentliche Aufträge im

Sinne der RL 2014/24/EU noch Konzessionen im Sinne der RL 2014/23/EU. [...]. Im Hinblick auf das auch im künftigen Eingliederungshilferecht bestehende sozialrechtliche Dreiecksverhältnis sowie die insoweit deckungsgleichen Vorschriften des Vertragsrechts der Eingliederungshilfe im Teil 2 des SGB IX gelten die Feststellungen zur Nichtanwendbarkeit der EU-Vergaberichtlinien auch im künftigen Recht der Eingliederungshilfe.“ (BT-Drs. 18/9522 – Seite 290).

Die Vertragspartner sind sich einig, dass das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis gilt und bei der Erarbeitung der Bundesempfehlungen zugrunde zu legen ist.

Die Preise für Leistungen sind so zu kalkulieren, dass sie dem Leistungserbringer eine eigenständige Erfüllung des Auftrags (einschließlich Innovationen und damit verbundener Investitionen) ermöglichen und auch die damit verbundenen Risiken abdecken (Grundsatz der Leistungsfähigkeit).

Der Gesetzgeber hat in Abgrenzung zu den bislang verwendeten Begrifflichkeiten der Grundpauschale und der Maßnahmenpauschale mit dem Begriff der Leistungspauschale eine neue Begrifflichkeit gewählt und deutlich gemacht, dass die Leistungspauschalen nicht identisch mit den bisherigen Pauschalen sind. Leistungspauschalen können z.B. auch in Form von Fachleistungsstunden oder Tagessätzen in der Vergütungsvereinbarung vereinbart werden. Die neue Gruppenbildung erfolgt nicht mehr auf der Grundlage der Beeinträchtigungen, sondern auf der Grundlage der Bedarfe. Durch Landesrahmenvertrag festgesetzte Leistungspauschalen lassen das Recht der Leistungserbringer, individuelle Leistungspauschalen zu vereinbaren, unberührt (Vorrang der Einzelvereinbarung).

4.9. Verfahren zur Kürzung der Vergütung

Durch den Bundesgesetzgeber wird ein konkretes Verfahren zur Kürzung der Vergütungen in § 129 SGB IX nicht vorgegeben. Es bedarf daher Kriterien zur Ermittlung des Kürzungsbetrages. Eine Konkretisierung könnte im Rahmen der Verhandlungen zur Bundesempfehlung erfolgen.

4.10. Regelungen zum Investitionsbetrag

Die notwendigen Investitionen für die betriebsnotwendigen Anlagen, die für die Erbringung der Fachleistung notwendig sind, sind Gegenstand der Vergütung. Gesetzlich ist

nicht näher definiert, wie der Investitionsbetrag zu berechnen ist. Daher bedarf es dazu rahmenvertraglicher Regelungen.

Der in den Vergütungen enthaltene Investitionsbetrag ist in der Vergütungsvereinbarung auszuweisen.

Nach § 127 Abs. 2 SGB IX muss der Träger der Eingliederungshilfe einer Erhöhung der Vergütung auf Grund von Investitionsmaßnahmen für die betriebsnotwendigen Anlagen, die während des laufenden Vereinbarungszeitraumes getätigt werden, zustimmen, soweit er der Maßnahme zuvor dem Grunde und der Höhe nach zugestimmt hat. Dabei lässt der Bundesgesetzgeber das Verfahren zur Zustimmung zwischen den Vertragsparteien offen. Auch insoweit empfiehlt sich die Vereinbarung von Verfahrensabsprachen zwischen den Rahmenvertragspartnern (einzureichende Unterlagen, Fristen etc.).