



Fachtag am 20.04.2023 in Essen

Wirkung und Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe

**Was schuldet ein*e Leistungserbringer*in
(nicht)?**

**Fachpolitische und rechtliche Perspektiven
auf Bundesebene**

**Menschlichkeit
stärken!**



Rechtsgrundlagen – sozialrechtliches

Dreiecksverhältnis

- Rechtsbeziehungen zwischen Leistungserbringern (LE) Leistungsberechtigten (LB) u. dem Träger der Eingliederungshilfe(LT) werden durch das sog. *sozialhilferechtliche Dreiecksverhältnis* geprägt.
- Sachleistungsprinzip: LT erbringt seine Leistung an die LB durch Zahlung eines vereinbarten Entgelts an LE, der die Leistung als Sach/Dienstleistung gegenüber dem Leistungsberechtigten erbringt
- LE hat gegen den LT nach § 123 VI SGB IX einen unmittelbaren Anspruch auf Zahlung der Vergütung für die der LB erbrachten Leistungen der Eingliederungshilfe

Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis – was wird (nicht) geschuldet?

- Zwischen LB und LE
- Privatrechtlicher Vertrag nach Zivilrecht bzw. WBVG
- Gemischter Vertrag: miet-/dienstrechtliche Elemente
- LE schuldet Dienste / Zur Verfügung stellen von Wohnraum
- Ein Erfolg, wie beim Werkvertrag, wird nicht geschuldet

Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis – was wird (nicht) geschuldet?

- Zwischen LT und LE
- Öffentlich-rechtlicher Verträge: Rahmenvereinbarung und Leistungs- und Entgeltvereinbarung
- Leistungen dienstrechtlicher Natur
- Mit den Dienstleistungen werden die Rahmenbedingungen geschaffen, die Aufgaben der Eingliederungshilfe nach § 90 SGB IX z.B. Teilhabe zu fördern
- Ein Erfolg, wie beim Werkvertrag, wird nicht geschuldet

§ 37 Qualitätssicherung – was schulden Leistungserbringer?

- Die Erbringer von Leistungen stellen ein Qualitätsmanagement sicher, das durch zielgerichtete und systematische Verfahren und Maßnahmen die Qualität der Versorgung gewährleistet und kontinuierlich verbessert.
- Nach § 38 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX müssen Verträge mit den LE Qualitätsanforderungen an die Ausführungen der Leistungen
- Treffen Verträge zur Qualitätssicherung nach § 37 keine Regelung, so entsteht keine rechtliche Verpflichtung der LE
- Vielmehr werden die Anforderungen zu Qualität und Wirksamkeit vom Leistungserbringer geschuldet, die im Rahmenvertrag bzw. den Leistungs- und Entgeltverträgen nach § 123 festgelegt sind
- Für eine einseitige Vorgabe nach § 37 durch den Leistungsträger an ein Qualitätsmanagement, zB im Rahmen einer Prüfung, gibt es keine Rechtsgrundlage

Wirkung, Wirkungskontrolle und Wirksamkeit

- Wirkung, Wirkungskontrolle und Wirksamkeit werden im Recht der Eingliederungshilfe (Teil 2 des SGB IX, § 90 ff) an verschiedenen Stellen verwendet
- Unbestimmte Rechtsbegriffe, die zukünftig von Schiedsstellen/Gerichten ausgelegt werden
- Angesichts der enormen Konsequenzen (Mängel bei der Qualitätsprüfung führen zur Kürzung der Vergütung) eines Fehlverständnisses muss ausgelegt werden,
 - was die Begriffe (nicht) bedeuten
 - wer welche Aufgaben hat bzw. was (nicht) schuldet
 - und wo die Grenzen liegen.

Wirkung und Wirkungskontrolle im Gesamtplanverfahren

- Gesamtplanung ist Grundlage einer bedarfsdeckenden Leistungserbringung (BT-Drucks. 18/9522, 287)
- Individuelle Ebene bezogen auf den LB umgesetzt
- Wirkungskontrolle findet im Gesamtplanverfahren statt: Der Gesamtplan dient der Steuerung, Wirkungskontrolle und Dokumentation des Teilhabeprozesses (§ 121 Abs. 2, 1 SGB IX)
- § 121 Abs. 4 SGB IX: enthält der Gesamtplan die Maßstäbe und Kriterien der Wirkungskontrolle
- Aufgabe des Leistungsträgers und des Leistungsberechtigten
- LE ist nicht Adressat des Gesetzes und schuldet keine Wirkung(-skontrolle).

Fragen zur und Grenzen der Wirkungskontrolle

- Flächendeckende Umsetzung der Gesamtplanverfahren?
- Ob und wie findet eine Wirkungskontrolle statt? Werden zB Teilhabeziele formuliert (vgl. Empfehlung Dt. Verein, S. 10)?
- Wer beurteilt nach welchen Kriterien (zB Bedarfe, Ziele, Wünsche) und ob die Wirkung eingetreten ist?
- Wie werden Interessenkollisionen gelöst?
- Es gibt keine wissenschaftlich fundierten Maßstäbe und Kriterien der Wirkungskontrolle (s. auch Empfehlungen Dt. Verein, S. 9)
- Kein Nachweis der Wirkung im Sinne einer Kausalität möglich
- d.h. Voraussetzungen für Wirkungskontrolle derzeit nicht gegeben

Auswirkungen auf Verhältnis Leistungsträger und Leistungserbringer?

- BAGüS Orientierungshilfe zur Durchführung von Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit nach § 128 SGB IX: „In die Prüfung der Wirksamkeit fließt entsprechend die aggregierte Zielerreichung (im Einzelfall anhand der Wirkungskontrolle dokumentiert) des Leistungserbringers ein. Es ist möglich und zugleich Auftrag, auf der Grundlage aggregierter Daten der Wirkungskontrolle und durch Herstellung der dafür erforderlichen Voraussetzungen (Definitionen, Datenqualität, Kennzahlen) die Wirksamkeit von Leistungen zu ermitteln und zu belegen (2021, 7).“
- Voraussetzungen für eine Wirkungskontrolle im Gesamtplanverfahren sind nicht gegeben
- Deshalb ist es schon tatsächlich nicht möglich von aggregierten Daten (einer weder durchgeführten noch vorhandenen Wirkungskontrolle) auf eine (Nicht)-Wirksamkeit von vereinbarten Leistungen zu schließen

Was schulden die Leistungserbringer?

- Leistungserbringer schulden lediglich die Inhalte des Gesamtplans zu beachten; Leistungserbringer schulden nicht die Erfüllung des Gesamtplans oder dessen Wirkungskontrolle
- Keine Rechtsgundlage im SGB IX, nach der Leistungserbringer die (vom Leistungsträger geschuldete) Wirkungskontrolle durch aggregierte Daten oder Herstellung der vermeintlich erforderlichen Voraussetzungen durch Kennzahlen schulden, um eine Wirksamkeit zu belegen
- Es ist empirisch nicht möglich „die“ (welche?) unbestimmte Wirksamkeit zu belegen
- Es gibt keine Rechtsgrundlage für einen einseitigen „Auftrag“ an die LE durch LT; Leistungserbringer übernehmen das, was gemeinsam in Leistungsvereinbarungen bzw. im Gesetz (§ 123 Abs. 5 SGB IX bei fehlender LV) geregelt ist.

Was schulden LE nach dem Vertragsrecht

- Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen wird im Gesetz auf Leistungsebene definiert: in Leistungsvereinbarungen nach § 125 Abs. 1, Nr. 1 bzw. § 131 Abs. 1 Nr.6 in Rahmenverträge
- LE schulden Verhandlung und Vorlage von Konzepten
- Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe: Wirkung ist etwas anderes als Wirksamkeit (Wortlaut)
- Herausforderung: teilweise fehlen Leistungsvereinbarungen mit Regelungen zur Qualität/Wirksamkeit oder nehmen auf alte RV/Übergangsverträge Bezug
- Differenzierte Betrachtung, was Prüfgegenstand nach § 128 SGB IX aus den Rahmen und Leistungsvereinbarungen sein kann

Wirksamkeit als Teil des Vertragsrechts zwischen LT und LE (§ 123ff SGB IX)

- Leistungsvereinbarungen müssen Art, Umfang und Qualität einschließlich der Wirksamkeit beinhalten und zwar mit den strukturellen Leistungsmerkmale:
 - zu betreuender Personenkreis
 - Personelle und sächliche Ausstattung
 - Art, Umfang, Ziel und Qualität der Leistungen
 - Qualifikation des Personals
- Wirksamkeit: die Leistungen werden nach dem Gesetz mit strukturellen Elementen umgesetzt – dazu gehören geeignete Methoden
- D.h. der Leistungserbringer schuldet die Erfüllung der vereinbarten strukturellen Leistungsmerkmale mit geeigneten Methoden

Sinn und Zweck der Wirksamkeit der Leistungen

- Ergibt sich aus den Aufgaben der Eingliederungshilfe, § 90:
 - Individuelle Lebensführung ermöglichen
 - Teilhabe fördern
 - Zur selbstbestimmten Lebensführung befähigen
- Strukturellen Rahmenbedingungen der Leistungsvereinbarung dienen der Aufgabenerfüllung (Ermöglichen/Fördern)
- D.h. der Leistungserbringer schuldet nicht die Zielerreichung bzw. Erfolg, sondern nur das Vorhalten der vereinbarten Strukturen und Methoden gemäß Leistungsvereinbarung, die nach den Vorstellungen der Vertragspartner die Zielerreichung ermöglicht

Zeitpunkt der Wirksamkeit der Leistungen

- Was Wirksamkeit bedeutet wird zwischen den Parteien zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses festgelegt. LT und LE müssen sich im Rahmen der Leistungs- und Vergütungsvereinbarung über die Qualität einschließlich der Wirksamkeit von Leistungen im Vorfeld (prospektiv) verständigen (so auch Empfehlungen Dt. Verein, S. 5)
- Einigung bei Vertragsschluss bedeutet, dass beide Vertragspartner von der Geeignetheit der Erbringung der Leistungen mit Methoden ausgehen im Sinne des § 90 SGB IX ausgehen.
- D.h. der Leistungserbringer schuldet das Vorhalten der vereinbarten Strukturen und Methoden gemäß Leistungsvereinbarung, die, nach den Vorstellungen beider Vertragspartner, den Leistungsberechtigten bei der Erfüllung der Ziele des Gesamtplans unterstützen.

Wirksamkeit bedeutet nicht...

- Wirkung
- dass klar ist, was Wirksamkeit ist
- Dass es allgemeingültige Kriterien für den Nachweis der Wirksamkeit von Leistungen der EGH gibt
- Vom Dt. Verein wird Teilhabeforschung empfohlen, um herauszufinden, welche Strukturen und Prozesse die Ergebnisqualität –im Sinne von Gelingensbedingungen- positiv beeinflussen können (Seite 11).
- Gibt keine empirisch nachgewiesene Kausalität zwischen der Wirksamkeit der Leistungen und der individuellen Wirkung
- LE schulden nicht, dass die Erreichung individueller Ziele Bestandteil der Qualität/Wirksamkeit werden, denn es gibt keine Rechtsgrundlage für eine Vermengung zwischen Wirkung und Wirksamkeit

Exkurs Ergebnisqualität

- SGB IX spricht nur von Qualität nicht von Ergebnisqualität
- Ergebnisqualität kann auf der strukturellen Ebene nur bedeuten, dass die vereinbarten Leistungsmerkmale teilhabefördernd sind
- Ergebnisqualität auf der Ebene des Unternehmens bedeutet, dass die vereinbarten Leistungsmerkmale (Personal, Strukturen, Methoden) erfüllt wurden und damit die Grundlage der Teilhabeförderung geschaffen ist.
- Keine Rechtsgrundlage im SGB IX über eine Ergebnisqualität die individuelle Zielerreichung (zwischen LB und LT) im Vertragsrecht zwischen LT und LE zu verankern
- D.h. Leistungserbringer schulden nicht im Rahmen der Qualität die individuelle Zielerreichung im Rahmenvertrag oder der Leistungsvereinbarung aufzunehmen und sollten dies auch nicht tun

Was leisten Kundenbefragungen, die als Qualitäts- /Wirksamkeitsmethode vereinbart wurden?

- **Nachträgliche Kundenbefragungen müssen durchgeführt werden, wenn sie vereinbart (RV/LV) wurden**
 - strukturelle Qualität/Wirksamkeit kann nicht durch eine individuelle Kundenbefragung bewiesen oder negiert werden
- **Kundenbefragungen bilden die subjektiven Wahrnehmung, nicht die objektive Qualität ab**
 - Je nach unterschiedlichen Interessen, Fähigkeiten und Vorstellungen
 - Heterogenität der Zielgruppe der Menschen mit Behinderung
 - Ob Ziele erreicht werden, hängt auch von externen, unbeeinflussbaren Barrieren ab, auf die LE und LB keinen Einfluss haben

Auswirkungen der Ergebnisse von Kundebefragungen (oder anderen Methoden)

- Vereinbarte Methoden schuldet der LE: Durchführung, Auswertung und Dokumentation als Teil der Ergebnisqualität bzw. Wirksamkeit
- Dokumentation dient als Nachweis in Qualitätsprüfungen
- Da der LE eine Dienstleistung und keinen Erfolg schuldet, schuldet der LE nicht die individuelle Zufriedenheit, Zielerreichung oder Bedarfserfüllung (Gegenstand des Gesamplanverfahrens/ Wirkungskontrolle)
- Zielerreichung bedeutet auf struktureller Ebene des Unternehmens, dass die richtige Methode mit dem geeigneten Personal angewandt wurde
- In dieser Anwendung der Methode erschöpft sich die vertragliche und gesetzliche Schuld des LE; darauf kann sich nur der Prüfumfang richten
- Im Rahmen der eigenen Qualitätssicherung sollte der LE hoher Unzufriedenheit in einzelnen Angeboten nachgehen

- **Prüfrecht nach § 128 SGB IX**

- Sanktionsmechanismus (Vergütungskürzung) dient der gezielten Überprüfung und Steuerung der Qualität einschließlich der Wirksamkeit der vereinbarten Leistungen, d.h. auf die vereinbarten strukturellen Merkmale
- Der LE muss nachweisen können, dass er die vereinbarten strukturellen Merkmale (Personal, Methoden, Massnahmeplanung) erfüllt hat
- Prüfumfang nach § 128 SGB IX erstreckt sich nicht auf die Wirkung bzw. die (von anderen) im Gesamtplan festgelegten individuellen Ziele; den Eintritt einer (welcher?) Wirkung muss und kann der LE nicht belegen; erst recht können daraus keine Sanktionen entstehen.
- Prüfumfang kann sich nicht auf (einseitig geforderte) Wirksamkeitsanalysen erstrecken, weil hierfür die wissenschaftlichen Grundlage fehlen

• Prüfrecht und Sanktion

- Voraussetzung für die Anwendung einer Sanktion nach § 129 SGB IX ist aus Sicht des Deutschen Vereins ein hinreichend klar definierter Leistungsrahmen (Seite 6). Maßgeblich sind die vereinbarte Leistung und die vereinbarten Leistungsmerkmale des § 125 Abs. 2 SGB IX. Diese vereinbarten Merkmale sind Gegenstand der Qualitätsprüfungen.
- Führen Prüfungen dazu, dass zB Methoden als nicht mehr geeignet angesehen werden, müssen neue vereinbart werden.
- Einseitige Prüfanforderungen der LT oder die Erfüllung von Zielen auf Individualebene gehören nicht zum Leistungsrahmen nach § 125 SGB IX bzw. zum Prüfumfang nach § 128.

- **Zusammenfassung: was schulden Leistungserbringer**

- Leistungserbringer schulden keinen Erfolg, sondern eine Dienstleistung.
- Wirkung und Wirksamkeit sind schon begrifflich und nach rechtlicher Auslegung verschieden. Wirkung und Wirkungskontrolle wird nicht geschuldet.
- Eine Rechtsgrundlage für eine Vermengung / ein Kausalitätsbündnis zwischen Wirkung und Wirksamkeit gibt es im Recht der Eingliederungshilfe nach SGB IX nicht und ist empirisch nicht nachgewiesen.
- Empfehlung für alle zukünftigen Vereinbarungen:
- Nach der Rechtsgrundlage fragen

Empfehlungen für zukünftige Vereinbarungen

- Vereinbarung von Leistungsmerkmalen auf struktureller Ebene
- Vereinbarung von Qualitätsmaßnahmen auf struktureller dh Unternehmensebene
- Beschreibung Ergebnisqualität mit geeigneter/m Methode/Personal auf struktureller Ebene
- klare Trennung zwischen Wirkung/Wirkungskontrolle im Gesamtplanverfahren (individuell) und Wirksamkeit Vertragsrecht (strukturell) einhalten
- Klarstellung, dass es keine wissenschaftlichen Nachweise einer Wirksamkeit der Leistungen gibt.

DANKE!