

E 15. Sept 2020

SOZIALwirtschaft aktuell



Bundesarbeitsgemeinschaft



der Freien
Wohlfahrtspflege

Infodienst für das Management in der Sozialwirtschaft

MEINUNG

Wirksamkeit und Leistungskonzepte

Wie kann die Wirksamkeit der neuen Eingliederungshilfeleistungen vereinbart werden und wie ist sie zu prüfen? Dr. Anja Erdmann weist hier mit Recht auf die gesteigerte Bedeutung der Leistungskonzepte hin. In Konzepten als Teil der Leistungsvereinbarung einigen sich Leistungsträger und Leistungserbringer auf wirksame Methoden der Leistungserbringung und der Qualitätssicherung. Dabei sind Wirksamkeit der Methodik und Wirkung im Einzelfall streng zu unterscheiden. Wirksam ist eine Methode, wenn die Vertragspartner meinen, mit ihr könnten bestimmte Teilhabeziele mit hoher Wahrscheinlichkeit erreicht werden. Die Erreichung der Teilhabeziele im Einzelfall ist aber von weiteren nicht beherrschbaren Faktoren abhängig. Sie lässt keine Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Leistung zu.

Anuschka Novakovic

Anuschka Novakovic ist als Syndikusanwältin beim Paritätischen Gesamtverband in Berlin für Fragen der Grundlagen der Finanzierung zuständig.
www.paritaet.org

Vereinbarungsrecht Leistungskonzepte im Mittelpunkt

■ Anja Erdmann

In der neuen Eingliederungshilfe werden Leistungskonzepte wichtiger, da die darin genannten fachlich-pädagogischen Methoden im Hinblick auf ihre Refinanzierbarkeit an Bedeutung gewinnen.

Mit den Veränderungen durch das Bundes-
teilhabegesetz im Vereinbarungrecht (1)
sind neue rechtliche und finanzielle Risiken
für die Leistungserbringer entstanden. (2)

Diese Risiken ergeben sich nicht zuletzt
durch die Unbestimmtheit vieler gesetz-
licher Neuregelungen, unter denen ins-
besondere die Forderung nach der »Wirk-
samkeit« einer Leistung herausragt, auch
weil diese sogleich zum Prüfgegenstand
im Rahmen des gesetzlichen Prüfrechts
deklariert worden ist. (3)

Leistungserbringer sind unter den ver-
schärften Bedingungen für die Leistungs-
erbringung gehalten, diese Risiken in den
Blick zu nehmen. Im Rahmen des verein-
barungsbezogenen Risikomanagements
gewinnen in diesem Zusammenhang Lei-
stungskonzepte an Bedeutung.

Bereits nach alter Rechtslage wurden Kon-
zepte in den Vereinbarungen zwischen
dem zuständigen Träger der Eingliede-
rungshilfe und dem Leistungserbringer
für die Leistungserbringung in Bezug
genommen und gehörten damit zur ver-
einbarungsrechtlichen Architektur.

Die Handhabung von Leistungskonzepten
war und ist bei den Leistungserbringern
durchaus unterschiedlich, worin sich nicht
zuletzt die gesetzlich zu beachtende Träger-
autonomie spiegelt. Sie wurden und wer-
den mal mehr, mal weniger professionell
erstellt und schienen bislang hinter den

ungleich wichtigeren Leistungs- und Ver-
gütungsvereinbarungen hintanzustehen.

Das könnte sich ändern, auch weil fach-
lich-pädagogische Standards im Rahmen
des Prüfrechts fortan mehr in den Fokus
rücken (Stichworte: fachgerechte Lei-
stungserbringung, Wirksamkeit). Mit die-
sem Beitrag sollen im Sinne einer »Auf-
frischung« die gestiegene Bedeutung der
Leistungskonzepte ins Bewusstsein geru-
fen und rechtliche Hinweise für die Bear-
beitung gegeben werden.

Begriff des Leistungskonzepts

Mit »Leistungskonzept« ist das für die
jeweils angebotene Teilhabeleistung gel-
tende besondere fachlich-pädagogische
Konzept gemeint. Angelehnt an allge-
meine Empfehlungen für pädagogische
Konzepte (4) können Leistungskonzept
beschrieben werden (vgl. Kasten),

Gerade bei Leistungserbringern mit einem
vielfältigen Leistungsangebot (»Komplex-
träger«) ist ein Leistungskonzept zudem
sinnvollerweise in eine umfassende kon-
zeptionelle Struktur eingebettet: Gesamt-
konzeption – Leistungskonzepte – ergän-
zende/übergreifende Konzepte (bspw. zur
Gewalt- und Missbrauchsprävention,
Datenschutz etc.).

Insbesondere in der Gesamtkonzeption
sollte berücksichtigt werden, dass Kon-
zepte, anders als Leistungsvereinbarun-
gen, an einen weiten Adressatenkreis

In dieser Ausgabe

- Was mich bewegt
Pflege finanzieren
- Top down
Grobe Ableitungen der Politik
- Aufsicht vs. Führung
Wenn der Vorstand Größenfantasien hat
- Nachrichten & Notizen
- In einem Satz
- Personalien
- Zitat & Termine

gerichtet sind, nicht nur an den finanzierenden Träger der Eingliederungshilfe.

Die Perspektive der unterschiedlichen Adressaten (bspw. Klientinnen und Klienten, Angehörige, Fachkräfte, Ehrenamtler, Dienstleister, Auftraggeber, Bürgergesellschaft vor Ort) findet sich insbesondere in der Gesamtkonzeption wieder, die als »Klammer« alle übrigen Konzepte umspannt und den Raum bietet, umfassende Informationen zu liefern sowie das eigene fachlich-pädagogische »Weltbild« zu entfalten, das möglicherweise auch bewusst manchen Zumutungen des neuen Leistungserbringungsrechts entgegengesetzt sein kann.

Hier ist also durchaus auch der Ort dafür, die versuchte Begrenzung eines ganzheitlich angelegten pädagogischen Handelns durch leistungserbringungsrechtliche Vorgaben zu thematisieren. Leistungskonzepte dagegen sollten auf die jeweilige Teilhabeleistung zugeschnitten sein, deren bezüglich sie als Vereinbarungsgrundlage dienen.

»Vorgaben zur Leistungserbringung sollten ganzheitlich angelegtes pädagogisches Handeln nicht begrenzen«

Anpassungsbedarf bei Leistungskonzepten

Im Rahmen der im Vorfeld der Verhandlungen zu den Vereinbarungen gemäß §§ 123 ff. SGB IX notwendig werdenden konzeptionellen Arbeit versteht es sich von selbst, dass vorhandene (Leistungs-) Konzepte an die aktuelle Rechtslage anzupassen (§§-Angaben, Begrifflichkeiten, ICF-orientierte Beschreibung von Personenkreis und Inhalten von Leistungen) und gegebenenfalls neu zu formulieren sind.

Leistungserbringer sollten darauf achten, sprachlich-inhaltlich nicht im Vagen zu bleiben, um dem Risiko zu begegnen, dass Leistungskonzepte aus einer offenen pädagogischen Perspektive heraus sehr global formuliert sind, sodass insbesondere der zu fördernde Personenkreis und die Grenzen der Leistungserbringung auch im Hinblick auf die neue gesetzliche Aufnahmeverpflichtung nicht deutlich definiert werden (Stichwort: nach innen offen, nach außen abgegrenzt).

Dies kann sich insbesondere bei Auslegungsfragen in Bezug auf strittige Regelungen einer Leistungsvereinbarung nach-

teilig auswirken, indem möglicherweise im Ergebnis der Auslegung Leistungen zu erbringen sind, die nicht refinanziert sind. (5) Auch besteht ein besonders zu beachtender Zusammenhang zwischen Leistungskonzept und Wirksamkeit, dem konzeptionell Rechnung zu tragen ist.

Generell gilt, dass Konzepte von einer klaren, transparenten und verständlichen Struktur und Sprache geprägt sein sollten. Soweit möglich, sollten sie auch in Leichter Sprache vorgehalten werden.

»Wirksamkeit« im Leistungskonzept

In der Forderung nach »Wirksamkeit« einer Teilhabeleistung und ihrer Prüfbarkeit liegt erhebliches juristisches Konfliktpotenzial. Fraglich ist aus rechtlicher Sicht vor allem, ob der gesetzlichen Unklarheit des Begriffsinhalts allein durch die Bestimmung der »Grundsätze und Kriterien« der Wirksamkeit in den Landesrahmenverträgen gemäß § 131 SGB

IX Rechnung getragen werden kann (Stichwort: Bestimmtheitsgrundsatz bzw. Wesentlichkeitsprinzip). (6)

In der Leistungsvereinbarung sind »Inhalt, Umfang und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen der Eingliederungshilfe« zu regeln (§ 125 Abs. 1 Ziffer 1 SGB IX). Die dort genannten wesentlichen Leistungsmerkmale sind die gleichen wie auch schon nach bisheriger Rechtslage, die formellen Mindestkriterien einer Leistungsvereinbarung bleiben also gleich.

Die darüber hinaus neu zu regelnde Wirksamkeit stellt dann den »Wirkzusammenhang« zwischen dem über die Leistungsmerkmale definierten individuellen Leistungsangebot und der Erreichung der mit dem Leistungsangebot konkret zu verfolgenden Teilhabeziele her. Aus Sicht der Autorin ist dieser Zusammenhang vor allem im Leistungskonzept herzustellen durch Darstellung der mithilfe der definierten Strukturen ermöglichten fachlich-pädagogischen und ergänzenden Prozesse der Leistungserbringung zur Erreichung der Teilhabeziele unter Bezugnahme auf fachlich-pädagogisches Erfahrungswissen

und einschlägige wissenschaftliche Erkenntnisse. Hierin liegt die besondere Bedeutung von Leistungskonzepten, die dadurch zugleich zum Nachweis der Geeignetheit eines Leistungserbringers zur Leistungserbringung (vgl. § 124 Abs. 1 SGB IX) beitragen.

Konkret zu benennen sind dabei die mit dem individuellen Leistungsangebot erreichbaren und zu erreichenden Teilhabeziele. »Teilhabe« ist kein klar konturierter Begriff und kann aus unterschiedlicher Perspektive durchaus verschiedene Inhalte bergen.

Was also ist Ziel der Leistung und was macht »Teilhabe« unter Beachtung gesetzlicher Vorgaben aus Sicht des Leistungserbringers in Bezug auf das jeweilige Leistungsangebot aus? Daran anknüpfend ist darzustellen und im Rahmen der entsprechenden Dokumentation zu belegen, wie die Leistungen erbracht werden, insbesondere welche professionell anerkannten und aktuellen Methoden zur Anwendung kommen und wie ihre kontinuierliche fachkompetente Anwendung sichergestellt wird (Verstetigung konzeptioneller Arbeit unter Anbindung an den aktuellen fachwissenschaftlichen Diskurs bzw. an aktuelles evidenzbasiertes Methodenwissen sowie intern prozesshaft, im Dialog mit den leistungsberechtigten Personen evaluiertes fachlich-pädagogisches Erfahrungswissen, entsprechende Personalentwicklung durch Fort- und Weiterbildungen und Schulungen). (7)

Aus pädagogischer Sicht dienen damit Leistungskonzepte vor allem der Begründung dafür, dass die Erreichung von Teilhabezielen der Fachlichkeit in jeder Beziehung bedarf. Fachlich geschultes Personal erbringt mit fachlich passender Ausstattung Fachleistungen gemäß fachlichen Vorgaben und Standards. Es geht schlichtweg auch um die Abgrenzung zur »Laienhilfe« und zur Fachlichkeit anderer Professionen. Eine Erbringung von Teilhabeleistungen durch Laien oder die Verschiebung von Leistungen in die Pflege deckt eben in der Regel keine Teilhabebedarfe. Leistungskonzepte dienen auf diese Weise der Legitimation fachlich qualifizierter Hilfe und der professionellen Selbstvergewisserung, und damit letztlich auch der Begründung für eine auskömmliche leistungsgerechte Vergütung.

Leistungs- und Vergütungsvereinbarung und Leistungskonzept

Die im Verhandlungsprozess mit dem zuständigen Träger der Eingliederungshilfe vereinbarten Merkmale und Vergütungen des Leistungsangebots wirken auf das diesbezügliche Leistungskonzept zurück. Inhaltlich sollten die Vereinbarungen und das Leistungskonzept einander entsprechen, um nicht im Zweifelsfall zu nicht refinanzierten Leistungen verpflichtet zu sein.

Allerdings ist diese Rückwirkung insbesondere im Hinblick auf das fachlich-pädagogische Selbstverständnis sowie die Bandbreite und Offenheit der fachlich-pädagogischen Methoden rechtlich nicht unproblematisch. Der Fachlichkeit werden möglicherweise fachlich unbegründete Grenzen gesetzt (bspw. zu wenig Personal, keine ausreichende Vergütung für angemessene Fortbildungsmaßnahmen und Ausstattung etc.), die im Ergebnis eine qualitativ mangelhafte Leistungserbringung begründen könnten.

Hier ist eine neue Fachlichkeit und Rolle der Schiedsstelle gemäß § 133 SGB IX gefordert, die in möglichen Schiedsstellenverfahren zu Leistungsvereinbarungen die fachlich-pädagogische Souveränität der Leis-

tungserbringer zu beachten haben werden. Zur Beurteilung der Fachlichkeit ist auch auf Leistungskonzepte zurückzugreifen.

Fazit

Im Vorfeld der Verhandlungen zu den neuen Vereinbarungen gemäß §§ 123 ff. SGB IX bis 31.12.2021 sind die vorhandenen Konzepte in den Blick zu nehmen und einer gründlichen, kritischen Revision unter Beachtung der genannten Aspekte zu unterziehen. Besonderes Augenmerk ist auf die Darstellung der angewandten fachlich-pädagogischen Methoden im Hinblick auf die mit dem Leistungsangebot angestrebte Erreichung benannter Teilhabeziele zu richten.

Anmerkungen

- (1) §§ 123 ff. SGB IX (formell in Kraft seit 01.01.2018), §§ 75 ff. SGB XII (bis 31.12.2017).
- (2) Hierzu bspw. Rosenow, Änderungen im Leistungsvereinbarungsrecht der Eingliederungshilfe durch das Bundesteilhabegesetz, RP-Reha 4/2016, S. 20-29; Erdmann, Vereinbarungsrecht. Hohe Wachsamkeit erforderlich, Sozialwirtschaft aktuell, Jahrgang 28, Ausgabe 5/18, S. 13-17.
- (3) § 128 Abs. 1 Satz 1 SGB IX.
- (4) Bspw. Bohrhardt, Konzeptentwicklung in der Sozialen Arbeit, Vortragspräsentation, abrufbar unter <http://docplayer.org/29328222->

Konzeptentwicklung-in-der-sozialen-arbeit.html (zuletzt abgerufen am 26.05.2020).

- (5) Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 06.12.2018 (Az. B 8 SO 9/18 R): »Es obliegt dem Leistungserbringer, sein Angebot so genau zu beschreiben, dass in den Verhandlungen mit dem Vertragspartner eine leistungsgerechte Vergütung verhandelt und vereinbart werden kann.«
- (6) Vgl. Erdmann, (wie Fn. 2), S. 15; Gerlach/Hinrichs, Die Einführung von Instrumenten der Wirkungssteuerung durch das Bundesteilhabegesetz und ihre rechtlichen Implikationen, Teil 2, NDV, Oktober 2019, S. 466-469 (468).
- (7) Vgl. Bethel zum BTHG, Wirkung, Wirkungskontrolle und Wirksamkeit in der Eingliederungshilfe, Stand: 25. Januar 2019, S. 16: »Die im Fachkonzept des Leistungserbringers ausgewiesenen Methoden stellen als fachlich anerkannte Verfahren im Idealfall wissenschaftlich belegte externe Evidenz dar und bringen den Wirksamkeitsnachweis implizit mit, sofern auf Seiten der Leistungserbringer die fachkompetente Methodenanwendung sichergestellt wird. Daher bieten sie sich zusammen mit Qualitätsmanagementsystemen als konzeptioneller Vertragsbestand der Leistungs- und Prüfungsvereinbarungen an.«
- (8) Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags sind in nicht wenigen Bundesländern die Schiedsstellen gemäß § 133 SGB IX immer noch nicht eingerichtet, vermutlich nicht zuletzt auf Grund des Mangels an mehrheitsfähigen »Konsenskandidaten« für den Schiedsstellenvorsitz. Angesichts der formellen Geltung der §§ 123 ff. SGB IX seit dem 01.01.2018 und des laufenden, zeitlich begrenzten Überleitungszeitraumes für die Verhandlungen zu den entsprechenden Vereinbarungen stellt dieser Zustand einen andauernden Rechtsbruch dar, dessen Hinnahme durch das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) rechtlich mehr als verwundert.

Was in einem Leistungskonzept stehen sollte



Im Hinblick auf das Risikomanagements gewinnen Leistungskonzepte in der Eingliederungshilfe große Bedeutung. Angelehnt an allgemeine Empfehlungen für pädagogische Konzepte sollte ein Leistungskonzept beschreiben,

- was für eine Teilhabeleistung (Art, Inhalt, Umfang)
- für welchen Personenkreis (ICF-basierte Aufnahmekriterien, Ausschlusskriterien),
- durch wen (Vorstellung des Leistungserbringers),

- warum (Bezug auf UN-BRK, Grundgesetz, Menschenbild, Leitbild des Leistungserbringers, Theorien sozialer Arbeit, professionelle Ziele und Handlungsorientierungen etc.),
- wie (fachlich-pädagogische Methoden, ergänzende Qualitätsvorgaben und Standards)
- unter welchen Rahmenbedingungen (Rechtsgrundlagen, Strukturen, Ressourcen)
- zur Erreichung welcher gesetzlich vorgegebener Teilhabeziele (Bezug zum SGB IX) sowie
- individuell in der Gesamtplanung festgelegter individueller Teilhabeziele

erbracht wird.

In Leistungskonzepten sollten also organisationsspezifisch die jeweils angebotenen Teilhabeleistungen beschrieben und gezeigt werden, wie diese fachlich-pädagogisch umgesetzt werden sollen.

Dr. Anja Erdmann
erdmann@flek-gruppe.de

Zur Autorin



Dr. Anja Erdmann ist 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