

29.06.10**Gesetzesantrag**
des Landes Berlin**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch****A. Problem und Ziel**

Die Kontrolle und Finanzierung sozialer Dienstleistungen und die damit verbundene Frage der Leistungsgerechtigkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel steht im Bereich der Sozialhilfe vor neuen Herausforderungen.

Die Maserati-affäre bei der Treberhilfe Berlin hat verschiedene systematische Probleme im Bereich des sozialhilferechtlichen Vertragsrechts deutlich werden lassen. Dies betrifft zum einen die Durchsetzung von Transparenz der tatsächlichen Aufwendungen der Leistungserbringer, zum anderen die Möglichkeit, dass der Träger der Sozialhilfe ungerechtfertigt erzielte Gewinne aus der Nichterfüllung der Leistungs-, Vergütungs- oder Qualitätsvereinbarungen unmittelbar zurückfordern kann, und schließlich betrifft dies die Rechtsschutzmöglichkeiten bei Streitigkeiten über die zu treffenden Vereinbarungen.

Die Normen der Pflegeversicherung werden aufgrund vielfältiger Modernisierungsanstrengungen weitaus mehr den Anforderungen an ein transparentes soziales Sicherungssystem gerecht als dies im Bereich der Sozialhilfe der Fall ist. Das Vertragsrecht der Pflegeversicherung nimmt Einrichtungsträger und Kostenträger im Hinblick auf die Transparenz der Kostensätze (§ 85 SGB XI) und die Ahndung von Vertragsverletzungen (§ 115 Absatz 3 SGB XI) tatsächlich in die Pflicht; wohingegen das Vertragsrecht der Sozialhilfe hier unzulänglich bleibt.

Ziel ist es, das Vertragsrecht der Sozialhilfe dergestalt zu ändern, dass das Vergütungssystem transparenter und nachvollziehbarer wird, dass Vertragsverletzungen besser sanktioniert werden können und dass im Streitfall einheitlicher Rechtsschutz gewährleistet wird.

B. Lösung

Im Wege einer Änderung des SGB XII sollen die wegweisenden Regelungen zur Transparenz im Bereich Vergütungsfindung aus dem § 85 Absatz 3 Satz 2-5 SGB XI in Folge auch der veränderten Rechtsprechung des Bundessozialgerichts in das Sozialhilferecht (§ 75 Absatz 3 SGB XII) übertragen werden.

Das Bundessozialgericht hat mit seiner im letzten Jahr deutlich veränderten Rechtsprechung ausdrücklich dargelegt, dass die nachgewiesene Zahlung von Tariflöhnen stets wirtschaftlich angemessen ist und damit einer leistungsgerechten Vergütung entspricht. Das setzt die Erweiterung der Pflichten zur Offenlegung betriebswirtschaftlicher Daten voraus, die nun auch im SGB XII normiert werden soll.

Als positiver Effekt ist bereits jetzt abzusehen, dass die Vergütungen dadurch „passgenauer“ werden, da die tatsächlichen Gestehungskosten wieder eine Rolle spielen; sie bilden damit die Kostenwirklichkeit ab und nicht nur den am Markt erzielbaren Preis. Die Gewinnmargen werden begrenzt.

Weitgehende Transparenzpflichten bei der Vergütungsfindung entfalten nur dann im vollen Umfang die gewünschte Wirkung, wenn sie durch ein Sanktionssystem bei Vertragsverletzung begleitet werden. Das geschieht im Bereich der Pflegeversicherung mittels § 115 Absatz 3 SGB XI, unterbleibt aber im Bereich der Sozialhilfe. Daher ist es dringend erforderlich, ein Leistungsstörungsrecht zu schaffen, das die Abschöpfung zu Unrecht erzielter Gewinne, z.B. aus der Unterschreitung vereinbarter Personalausstattungen, ermöglicht. Dies ist dem Kostenträger bislang im Bereich der Sozialhilfe in dieser Weise nicht möglich.

Ein umfassendes Leistungsstörungsrecht setzt adäquate Rechtsschutzmöglichkeiten voraus. Hierfür ist es erforderlich, die systematischen Defizite des bestehenden Rechts durch eine Vereinheitlichung des Rechtsschutzes bei Streitigkeiten über den Abschluss und die Durchführung der Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen nach § 75 Absatz 3 SGB XII zu beheben.

C. Alternativen

keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

keine

E. Sonstige Kosten

keine

Bundesrat

Drucksache **394/10**

29.06.10

Gesetzesantrag
des Landes Berlin

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches
Sozialgesetzbuch**

Der Regierende Bürgermeister von Berlin

Berlin, 29. Juni 2010

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Bürgermeister
Jens Böhrnsen
Präsident des Senats der
Freien Hansestadt Bremen

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat von Berlin hat beschlossen, den beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches
Sozialgesetzbuch

beim Bundesrat einzubringen.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung der 873. Sitzung des Bundesrates am 9. Juli 2010 zu setzen und anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Klaus Wowereit

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
Vom ...**

Der Bundestag hat folgendes Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch**

Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2495) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 78 folgende Angabe eingefügt:

„§ 78a Ergebnisse von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen“

2. § 75 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 2 werden folgende Sätze 3 bis 6 eingefügt:

„Die Einrichtung hat Art, Inhalt, Umfang und Kosten der Leistungen, für die sie eine Vergütung beansprucht, durch Dokumentationen und andere geeignete Nachweise rechtzeitig vor Beginn der Verhandlungen über den Abschluss einer Vereinbarung nach Satz 1 darzulegen. Soweit dies zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit im Einzelfall erforderlich ist, hat die Einrichtung auf Verlangen des Trägers der Sozialhilfe zusätzliche Unterlagen vorzulegen und Auskünfte zu erteilen. Hierzu gehören auch vereinbarungserhebliche Angaben zum Jahresabschluss entsprechend den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung, zur personellen und sachlichen Ausstattung der Einrichtung einschließlich der Kosten sowie zur tatsächlichen Stellenbesetzung und Eingruppierung. Personenbezogene Daten sind zu anonymisieren.“

b) Der bisherige Satz 3 wird zu Satz 7.

3. § 77 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

In Satz 3 wird nach „§ 76“ die Angabe „Abs. 2“ gestrichen.

4. Nach § 78 wird folgender § 78a eingefügt:

„§ 78 a

Ergebnisse von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen

Hält eine Einrichtung ihre Verpflichtungen aus den Vereinbarungen nach § 75 Absatz 3 in Verbindung mit § 76 ganz oder teilweise nicht ein, sind die nach dem Zehnten Kapitel vereinbarten Vergütungen für die Dauer der Pflichtverletzung entsprechend zu kürzen. Über die Höhe des Kürzungsbetrags ist zwischen den Vertragsparteien in § 77 Absatz 1 Satz 2 Einvernehmen anzustreben. Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet auf Antrag einer Vertragspartei die Schiedsstelle nach § 80. Gegen die Entscheidung der Schiedsstelle ist der Rechtsweg zu den Sozialgerichten gegeben. Die Klage richtet sich gegen eine der beiden Vertragsparteien, nicht gegen die Schiedsstelle. Einer Nachprüfung der Entscheidung in einem Vorverfahren bedarf es nicht. Der vereinbarte oder festgesetzte Kürzungsbetrag ist von der Einrichtung bis zur Höhe des Eigenanteils an die betroffenen Leistungsberechtigten und im Weiteren an den Träger der Sozialhilfe zurückzuzahlen. Der Kürzungsbetrag kann nicht über die Vergütungen nach dem Zehnten Kapitel refinanziert werden. Schadensersatzansprüche der betroffenen Leistungsberechtigten nach anderen Vorschriften bleiben unberührt.“

5. Dem § 81 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung Rechnungslegungs- und Buchführungsvorschriften für Einrichtungen und Dienste nach § 75 Absatz 1 einschließlich der Vorschriften über eine Kosten- und Leistungsrechnung zu erlassen. Bei Einrichtungen, die neben den Leistungen nach diesem Buch auch andere Sozialleistungen im Sinne des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (gemischte Einrichtungen) erbringen, kann der Anwendungsbereich der Verordnung auf den Gesamtbetrieb erstreckt werden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Ausgangslage

Das Sozialvertragsrecht im Bereich der Sozialhilfe (§§ 75 ff SGB XII) weist im Kern einige grundlegende Parallelen zum Vertragsrecht der Pflegeversicherung (§§ 72ff bzw. 82ff SGB XI) auf. Allerdings wird der Regelungsbestand der Pflegeversicherung aufgrund vielfältiger Modernisierungsanstrengungen in den vergangenen Jahren weitaus mehr den Anforderungen an ein transparentes und finanzierbares soziales Sicherungssystem gerecht als dies im Bereich der Sozialhilfe der Fall ist. Dies gilt insbesondere für die Ermittlung leistungsgerechter Vergütungen. Hier wie dort sollen die Vergütungen den Maßstäben der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit gerecht werden und hier wie dort soll mit prospektiven Vergütungsregelungen dem Wettbewerb und der Flexibilität der Einrichtungsträger Rechnung getragen werden. Allerdings nimmt das Vertragsrecht der Pflegeversicherung Einrichtungsträger und Kostenträger im Hinblick auf die Transparenz der Kostensätze (§ 85 SGB XI) und die Ahndung von Vertragsverletzungen (§ 115 Absatz 3 SGB XI) tatsächlich in die Pflicht; wohingegen das Vertragsrecht der Sozialhilfe hier vage bis unzulänglich bleibt. Ähnliche Diskrepanzen sind bei den Rechtsschutzmöglichkeiten zu verzeichnen. Anders als in den Regelungssystemen der vergleichbaren Sozialverträge des SGB XI bzw. des SGB VIII kommt es beim Abschluss von Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen im SGB XII zu einer Spaltung des Rechtsschutzes, da nach § 77 Absatz 1 Satz 3 SGB XII lediglich die Vergütungsvereinbarungen schiedsstellenfähig sind und bei den anderen der Rechtsweg direkt zu den Sozialgerichten führt.

Das Bundessozialgericht hat in seinem Urteil vom 29.01.2009 (Az.: B 3 P 6/08 R) die Regelungen zur Vergütungsfindung in den §§ 84 und 85 SGB XI herangezogen, um einen grundlegenden Systemwechsel in diesem Bereich zu begründen und damit eine Abkehr von seiner über Jahre gefestigten Rechtsprechung zu vollziehen. Eingeführt wird danach ein System weitgehender Transparenz bei der Vergütungsfindung, das von substantiierten Darlegungspflichten der Einrichtungen bis zu ausdrücklichen Pflichten der Kostenträger reicht, die dargelegten Kostensätze substantiiert in Zweifel zu ziehen. Das so etablierte System stellt eine Abkehr von dem bis dahin geltenden Dogma des Marktpreises dar und ermöglicht die Vorlage von Nachweisen über die Kostenstruktur der Einrichtungen und deren Zugrundelegung bei der Ermittlung einer wirtschaftlich angemessenen und leistungsgerechten Vergütung.

Das Bundessozialgericht hat mit seiner im letzten Jahr deutlich veränderten Rechtsprechung ausdrücklich dargelegt, dass die nachgewiesene Zahlung von Tariflöhnen stets wirtschaftlich angemessen ist und damit einer leistungsgerechten Vergütung entspricht. Das setzt die Erweiterung der Pflichten zur Offenlegung betriebswirtschaftlicher Daten voraus, die nun auch im SGB XII normiert werden soll.

Als positiver Effekt ist bereits jetzt abzusehen, dass die Vergütungen dadurch „passgenauer“ werden, da die tatsächlichen Gestehungskosten wieder eine Rolle spielen; sie bilden damit die Kostenwirklichkeit ab und nicht nur den am Markt erzielbaren Preis. Die Gewinnmargen werden begrenzt.

Die Offenlegungs- und Nachweispflichten des Vertragsrechts der Pflegeversicherung stehen in direktem Zusammenhang mit den Regelungen der Pflegebuchführungsverordnung nach § 83 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB XI (vgl. § 85 Absatz 3 Satz 4 SGB XI). Diese auf Grundlage des § 83 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB XI geschaffene Rechtsverordnung, die gemäß § 75 Absatz 7 SGB XI durch eine bundesweite Vereinbarung der beteiligten Spitzenverbände auf Kostenträger- und Leistungserbringerseite abgelöst werden soll, normiert konkrete Anforderungen an die Erfüllung von Rechnungslegungs- und Buchführungspflichten im Bereich der Pflegeeinrichtungen. Die Regelungen gelten unabhängig von der Rechtsform der jeweiligen

Einrichtung, sind einrichtungsweise zu befolgen und ermöglichen damit die Schaffung eines auf die speziellen Transparenzbedürfnisse im Bereich der sozialen Dienstleistung abgestimmten und strukturierten Datenbestandes, der es sowohl der Einrichtung wesentlich erleichtert, ihren Nachweispflichten im Rahmen der Vergütungsverhandlungen nachzukommen, als auch den Kostenträgern gezielt ermöglicht, die notwendigen Nachweise abzurufen. Im Bereich der Sozialhilfe gibt es keine entsprechende Regelung.

II. Inhalt des Entwurfs

Den neugefassten bzw. eingeführten Vorschriften gelingt es, das Vertragsrecht der Sozialhilfe an die Anforderungen an eine moderne, leistungsorientierte und transparente Finanzierung anzupassen. Dies erfolgt zum einen durch die Ergänzung von Regelungen zu konkretisierten Nachweispflichten im Rahmen der Vergütungsfindung, zum andern durch die sachgerechte Angleichung der Rechtsschutzmöglichkeiten bei Streitigkeiten über den Abschluss und die Durchführung der Vereinbarungen nach § 75 Absatz 3 SGB XII und schließlich durch die Erweiterung der Regelungsmöglichkeiten auf Länderebene. Ziel ist es, auf diese Weise zukünftig eine einrichtungsbezogene Buchführung in Anlehnung an die Regelungen zur Pflegebuchführungsverordnung einführen zu können und die Möglichkeit zu schaffen, spezifische Vertragsverletzungen im Rahmen der SGB XII-Regelungen zu sanktionieren wie dies bei der Pflegeversicherung längst der Fall ist.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Die Inhaltsübersicht des SGB XII nimmt am Gesetzesrang teil. Dies hat zur Folge, dass sie durch den Gesetzgeber mit geändert werden muss, soweit sich – wie hier – Änderungen des SGB XII auf die Inhaltsübersicht auswirken.

Zu Nummer 2 (§ 75 Absatz 3)

Um eine leistungsgerechte Vergütung zu ermitteln, ist es erforderlich, die voraussichtlichen Kosten der in der Einrichtung zu erbringenden Leistungen abzuschätzen und sie anschließend auf ihre wirtschaftliche Angemessenheit hin zu überprüfen. Eine Vergütung ist dann leistungsgerecht, wenn erstens die voraussichtlichen Gestehungskosten der Einrichtung nachvollziehbar und plausibel dargelegt werden und sie zweitens in einer angemessenen und nachprüfaren Relation zu den Sätzen anderer Einrichtungen für vergleichbare Leistungen steht. Nachvollziehbar und plausibel sind die voraussichtlichen Gestehungskosten dann, wenn sie die Kostenstruktur der Einrichtung erkennen lassen. Hierfür soll die Einrichtung geeignete Nachweise beibringen und der Träger der Sozialhilfe soll die gesetzliche Möglichkeit erhalten, zusätzliche Unterlagen zu verlangen. Die Ergänzung der Sätze 3-6 dient dazu, diese von der Bundessozialgerichtsrechtsprechung aufgestellten Grundsätze auch im Bereich der Sozialhilfe zu verankern. Die Anforderungen an die Plausibilität stehen nicht im Widerspruch zum ansonsten wettbewerbsorientierten Vergütungssystem des SGB XII. Für die Einschätzung, dass es sich bei der vereinbarten Vergütung um eine angemessene und leistungsgerechte Vergütung handelt und entsprechende Zahlungen deshalb den Selbstzahlern und der Allgemeinheit zuzumuten sind, ist eine hinreichende Tatsachengrundlage erforderlich. Die Einrichtungen sind am umfassenden Leistungssystem der Sozialhilfe beteiligt und ziehen ihren Nutzen daraus. Im Interesse und zur Erhaltung der Finanzierbarkeit des Systems ist die mit der

Plausibilitätsprüfung - und der damit einhergehenden Nachweispflicht - verbundene Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit der Einrichtungen hinnehmbar.

Zu Nummer 3 (§ 77 Absatz 1 Satz 3)

Nach der bis Ende 1998 geltenden Rechtslage entschied die Schiedsstelle im Falle von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien über alle drei Vereinbarungstypen des § 75 Absatz 3 SGB XII. Die Gesetzesmaterialien enthalten keinen Hinweis darauf, welchen sachlichen Grund der Gesetzgeber für die Beschränkung der Schiedsstellenfähigkeit lediglich auf Vergütungsvereinbarungen nach § 76 Absatz 2 SGB XII hatte. Die Annahme, die Beschränkung diene dem Zweck der Entlastung der Schiedsstelle, vermag nicht zu überzeugen, da Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen nach dem § 78g Absatz 2 SGB VIII bzw. als Bestandteil der Pflegesätze nach § 85 Absatz 5 SGB XI nach wie vor schiedsstellenfähig sind. Auch die Begründung, die Kommunen bekämen so ein Druckmittel an die Hand, da sie die Schaffung der Voraussetzungen für den Abschluss einer Vergütungsvereinbarung zeitlich hinauszögern könnten, überzeugt wenig. Die Beschränkung der Schiedsstellenfähigkeit führt schließlich zu einer nicht sachgerechten Spaltung des Rechtsschutzes. Für Leistungs- und Prüfungsvereinbarungen gelten danach die allgemeinen sozialverwaltungsrechtlichen Grundsätze. Danach ist beispielsweise bei der Ablehnung des Abschlusses einer Leistungsvereinbarung der Rechtsweg zu den Sozialgerichten eröffnet. Durch die (Wieder-) Einführung der Schiedsstellenfähigkeit von Leistungs- und Prüfungsvereinbarungen wird ein systematisch nachvollziehbarer, den vergleichbaren Regelungen anderer Sozialvertragssysteme entsprechender Zustand wieder hergestellt. Damit soll der engen inhaltlichen Verzahnung insbesondere zwischen der Leistungsvereinbarung und der Vergütungsvereinbarung Rechnung getragen werden.

Zu Nummer 4 (§ 78a)

Der Verstoß gegen Verpflichtungen aus den Vereinbarungen nach § 75 Absatz 3 SGB XII muss Konsequenzen haben. In § 76 SGB XII werden dazu keine Ausführungen gemacht.

Obwohl das Vertragsrecht des SGB XII weitgehend dem des SGB XI nachgebildet wurde und auch die Rechtsprechung beider Regelungsbereiche in vielen Aspekten sich bis zur Identität angeglichen hat, fehlt im SGB XII eine Sanktionsregelung wie die des § 115 Abs. 3 SGB XI.

Es muss sichergestellt werden können, dass die für die Betreuung von Menschen mit Behinderungen und Pflegebedürftiger bereitgestellten Mittel diese Menschen auch tatsächlich in Form der vereinbarten Leistung erreichen.

Eine Kündigung gem. § 78 SGB XII kann nur als letztes Mittel in Anspruch genommen werden.

Auch behebt die Kündigung bei Nichteinhaltung der vertraglichen Personalvorhaltung (Personalschlüssel und Fachkraftquoten) nicht den entstandenen materiellen Schaden. Die Durchsetzung der einschlägigen Bestimmungen nach dem BGB und anderer Regelungen ist in der Praxis im Spannungsfeld von öffentlich-rechtlichen Verträgen nach §§ 75 ff. SGB XII und privatrechtlichen Betreuungsverträgen mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Die Regelungen des Heimgesetzes, die dem einzelnen Bewohner Rechte zur individuellen Geltendmachung von Rechten aus Vertragsverletzungen an die Hand geben, helfen diesem Problem nicht ab. Außerdem findet das Heimgesetz auf eine Vielzahl von Leistungen von ambulanten und teilstationären Leistungen keine Anwendung.

Dem trägt der neugefasste § 78a SGB XII Rechnung. Ebenfalls berücksichtigt wird der in § 77 Absatz 1 Satz 5 SGB XII angeordnete Parteiwechsel auf Beklagtenseite. Danach ist im Falle einer Klage gegen den Schiedsspruch nicht die Schiedsstelle selbst passiv legitimiert, sondern eine der beiden Vertragsparteien.

Zu Nummer 5 (§ 81)

Die Ermächtigung der Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen über Rechnungslegungs- und Buchführungsvorschriften der Einrichtungen und Dienste nach § 75 Absatz 1 ist wesentliche Grundlage für eine effektive und strukturierte Durchführung von Plausibilitätsprüfungen im Sinne des neugefassten § 75 Absatz 3. Ebenso steht die Möglichkeit, Vorschriften über Rechnungslegung- und Buchführung im Bereich der Sozialhilfe zu erlassen, in engem Zusammenhang mit den durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Die Datenerhebung im Rahmen eines einheitlichen und durchstrukturierten Regelungssystems kann weitaus besser punktuell bzw. konkret eingrenzbar erfolgen. Sie dient damit der Wahrung der Verhältnismäßigkeit und wird darüber hinaus auch den gemeinschaftsrechtlich geforderten Transparenzgrundsätzen im Bereich der Finanzierung sozialer Dienstleistungen gerecht.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Übergangsvorschriften sind nicht erforderlich.