

Orientierungshilfe

zur Durchführung von
Prüfungen der
Wirtschaftlichkeit und Qualität
einschließlich der Wirksamkeit
nach § 128 SGB IX

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Begriffsdefinitionen	4
2.1	Qualität	4
2.2	Wirkung und Wirksamkeit	8
2.3	Wirtschaftlichkeit	11
3	Gesetzlicher Auftrag	11
3.1	Gesamtplanverfahren	11
3.2	Vertragsrecht	13
3.3	Zusammenhänge	15
4	Definitionen Prüfung	17
4.1	Prüfung allgemein	17
4.2	Qualitätsprüfung einschließlich der Wirksamkeit	21
4.3	Wirtschaftlichkeitsprüfung	23
5	Inhalt, Verfahren und Durchführung von Prüfungen	24
5.1	Inhalte zur Durchführung von Prüfungen	25
5.2	Vorbereitung	25
5.3	Einleitung der Prüfung	26
5.4	Durchführung und Erhebung	27
5.5	Analyse	29
5.6	Bewertung	29
5.7	Prüfbericht	29
5.8	Datenschutz	30
6	Maßnahmen als Ergebnis von Qualitätsprüfungen	30
6.1	Rückwirkende Maßnahmen	30
6.2	Zukünftige Maßnahmen	34

1 Einleitung

Durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) ist die Steuerungsverantwortung und Steuerungsverpflichtung der Träger der Eingliederungshilfe deutlich gestärkt worden. Dies bezieht sich zum einen auf die Steuerung der fachlichen Entwicklung, die den Paradigmenwechsel von der Angebotszentrierung zur Personenzentrierung vorantreiben und eine stärkere Partizipation, Teilhabe und Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung sicherstellen soll. Zum anderen geht es um verstärkte Steuerung der Kostenentwicklung. Der Gesetzgeber hat für die Träger der Eingliederungshilfe dazu verbesserte Steuerungsmöglichkeiten vorgegeben.

In dieser Orientierungshilfe wird auf die Nutzung von Prüfungen nach § 128 SGB IX als eines der nunmehr gestärkten Steuerungsinstrumente eingegangen. Der Schwerpunkt der Orientierungshilfe liegt bei der Prüfung der Qualität einschließlich der Wirksamkeit. Mit § 128 SGB IX in der ab 01.01.2020 gültigen Fassung wurde ein gesetzliches Prüfungsrecht der Träger der Eingliederungshilfe verankert, wodurch der Abschluss von Prüfungsvereinbarungen entfallen ist. Die Prüfungen dienen der Gewährleistung einer qualitativ angemessenen Leistungserbringung sowie der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel.

Eine optimale Steuerung der Eingliederungshilfe durch den Träger der Eingliederungshilfe kann nur gelingen, wenn die verschiedenen Steuerungsansätze (siehe Tabelle 1) miteinander verzahnt gedacht und praktiziert werden.

Tabelle 1: Steuerungsinstrumente der Träger der Eingliederungshilfe:

Individuelle Ebene	Strukturelle Ebene
Bedarfsermittlung	Qualitätsprüfung
Teilhabeplanung/Gesamtplanung	Fachcontrolling
Wirkungskontrolle	Finanzcontrolling
	Wirtschaftlichkeitsprüfung
	Wirksamkeitsprüfung
	Leistungsvereinbarung
	Vergütungsvereinbarung

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen Steuerung auf der

- Einzelfallebene (Bedarfsermittlung, Teilhabeplanung, Wirkungskontrolle),
- Steuerung auf der strukturellen Ebene (Leistungserbringung): Steuerung der Qualitätsentwicklung, Steuerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Leistungserbringung, Steuerung der Kostenentwicklung, Steuerung der Entwicklung bedarfsgerechter Unterstützungsstrukturen

In Tabelle 1 sind verschiedene Instrumente aufgeführt und den zwei Steuerungsebenen zugeordnet, die für die Steuerung des Leistungsgeschehens in der Eingliederungshilfe von Bedeutung sind.

Die Prüfungen nach § 128 SGB IX fügen sich ein in die Steuerungsinstrumente der Träger der Eingliederungshilfe (Teilhabeplanung, Bedarfsermittlung, Fachcontrolling, Finanzcontrolling, Wirkungskontrolle, Beschwerdemanagement) und verzahnen sich dort.

2 Begriffsdefinitionen

2.1 Qualität

Um die Qualität einer in der Eingliederungshilfe erfolgten Leistung greifbar zu machen, lassen sich Qualitätsmerkmale in drei Dimensionen (Qualitätsmodell nach Donabedian), der Strukturqualität, der Prozessqualität und der Ergebnisqualität ableiten. Insgesamt gilt, dass die erbrachte Leistung und der leistende Erbringer den Erfordernissen einer bedarfsgerechten, personenzentrierten Leistungserbringung und dem allgemein anerkannten Stand der fachlichen Erkenntnisse der Eingliederungshilfe zu entsprechen hat.

Die Kriterien, nach denen die Qualität der Leistungserbringung bewertet wird, sollen laut Gesetz in den Landesrahmenverträgen und Leistungsvereinbarungen verankert sein. Darüber hinaus sind die Leistungen entsprechend der Leistungsvereinbarung nach § 125 SGB IX, dem Fachkonzept und dem Gesamtplan nach § 121 SGB IX unter Beachtung der Wünsche der leistungsberechtigten Person zu erbringen. Die Leistungserbringung muss darauf abzielen, die Erreichung der Ziele der Eingliederungshilfe zu unterstützen und zu ermöglichen.

Ziele der Leistungen zur Rehabilitation sind, für Menschen mit Behinderungen oder von Behinderung bedrohte Menschen die „volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken“ (§ 1 Satz 1 SGB IX).

Die Qualität der Leistungserbringung in der Eingliederungshilfe bemisst sich am Grad der Übereinstimmung zwischen den in den Landesrahmenverträgen und den Leistungsvereinbarungen (§ 125 SGB IX) formulierten Qualitätsstandards und deren tatsächlicher Umsetzung. Ein wesentliches Ziel von Qualitätsprüfungen ist die Herstellung, Weiterentwicklung und Sicherung der vertraglich vereinbarten Qualität. Impulse dazu können sich u.a. aus festgestellten Mängeln sowie im Rahmen der Fachberatung von Leistungserbringern ergeben.

2.1.1 Strukturqualität

Strukturqualität betrachtet die Fragestellung, ob die sächlichen, personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen dazu geeignet sind, die zwischen den Trägern der Eingliederungshilfe und Leistungserbringern vereinbarten und in den Teilhabe-/ Gesamtplänen der Leistungsberechtigten beschriebenen Leistungen qualitativ zu erbringen.

Beispielhaft sind folgende Aspekte der Strukturqualität zuzuordnen:

- das Vorhalten einer Organisationsstruktur mit Organigramm, Geschäftsverteilungsplan und Stellenbeschreibungen (Aufgabenzuschnitte für die unterschiedlichen Funktionsgruppen), verschriftlichte Stellvertretungsregelungen
- Infrastruktur (Räumlichkeit, Lage und Standort, Anbindung ÖPNV etc.)
- sächliche Ausstattung
- Personelle Ressourcen (ausreichend Personal), Verhältnis Fachkräfte/Nicht-Fachkräfte, Kenntnisse, Fähigkeiten, Kompetenzen, Qualifikation des eingesetzten Personals
- Angebot an Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Supervision, Fallgespräche
- Zugangs-, Nutzungsmöglichkeiten, Erreichbarkeit der Leistungen für die Leistungsberechtigten u. ä.

2.1.2 Prozessqualität

Prozessqualität umfasst Planung, Strukturierung und den Ablauf der zielorientierten Leistungserbringung und bezieht sich darauf, mit welchen Verfahren der Prozess der

Leistungserbringung über den gesamten Verlauf der Begleitung (Bewilligungszeitraum) erfolgt. Betrachtet wird, ob diese Verfahren geeignet, personenzentriert, effektiv und effizient sind und die Leistungen entsprechend der fachlichen Standards erbracht werden, um die vereinbarten (Teilhabe-)Ziele (§§ 1, 4, 90 SGB IX) zu erreichen.

Prozessqualität ist daran festzumachen, ob die wesentlichen Aspekte der Leistungserbringung durch dahinterliegende Prozesse definiert und abgesichert sind, z. B.:

- Es findet eine Personalplanung mit Bezugsbetreuungssystem statt.
- Ein Dokumentationssystem zur Erfassung der Leistungserbringung ist vorhanden und bildet das reale Geschehen ab.
- Die Dokumentation erfolgt zielorientiert (Rückbindung an Gesamtplan) und unter Formulierung und Berücksichtigung von Wirkannahmen.
- Schlüsselprozesse wie standardisierte Aufnahmeprozesse, der Umgang mit personenbezogenen Daten/Eigengeldern sind definiert.
- Die Gesamtplanung der Leistungsberechtigten wird umgesetzt.
- Sozialraumorientierung ist konzeptionell verankert:
 - Es findet eine Vernetzung und Kooperation mit anderen Leistungserbringern, Institutionen im Sozialraum wie z. B. Kirche, Vereine, Volkshochschule usw. statt.
 - Es werden vorrangig nicht professionelle Hilfen, Hilfen und Unterstützung aus dem Sozialraum, Begegnung mit nicht behinderten Menschen gefördert.
 - Die Leistungserbringer bringen sich in die gemeinsame Gestaltung des Sozialraumes für alle Bürger*innen ein.
 - Kontakte der Leistungsberechtigten im Sozialraum (Angehörige, Nachbarn, Peers, Vereine, Kirche usw.) werden ermöglicht.
- Die Partizipation der Leistungsberechtigten ist gewährleistet:
 - Die Leistungsberechtigten sind an der Gesamtplanung beteiligt.
 - Die Leistungsberechtigten können Einfluss auf die Art der Leistungserbringung/Unterstützung nehmen.
 - Die Leistungserbringer fördern die Mitwirkung der Leistungsberechtigten.
 - Mitwirkungsmöglichkeiten werden eingehalten (z.B. Beiräte).
- Eine aktuelle Konzeption liegt vor:
 - In der Konzeption ist erkennbar, dass Teilhabe in allen Lebensbereichen gefördert wird, die Grundlage oder Bestandteil der Leistungsvereinbarung ist.
 - Alle „aktuellen“ Themen (BTHG, wie z. B. Personenzentrierung, Inklusion, Partizipation, Selbstbestimmung LB usw.) werden in der Konzeption behandelt.

- Es werden Methoden beschrieben, die dem aktuellen Stand in der fachlichen Diskussion entsprechen.
- Die Haltung des Leistungserbringers und damit auch die Haltung der Mitarbeitenden ist beschrieben. Eine personenzentrierte Ausrichtung ist implementiert.
- Die Mitarbeitenden werden entsprechend geschult.
- Die betriebsinternen Abläufe sind definiert und organisiert (Beschwerdemanagement, Gewaltschutzkonzept, Personalentwicklung und -qualifizierung) und werden umgesetzt und evaluiert.

Auf individueller Ebene lassen sich Prozessqualitätsmerkmale festhalten als

- Eignung der Maßnahme um das von den Leistungsberechtigten beschriebene individuelle Ziel zu erreichen,
- systematische und wiederholte Evaluation der dazu vereinbarten Maßnahmen über den Betreuungsverlauf hinweg und in gemeinsamer Bewertung mit dem Leistungsberechtigten,
- Förderung der sozialen Teilhabe mittels individueller wie auch gruppenbasierter Leistungen und Maßnahmen.

2.1.3 Ergebnisqualität

Ergebnisqualität lässt sich sowohl auf der individuellen Ebene als auch auf der strukturellen Ebene der Leistungserbringung betrachten. Sie bemisst sich u.a. daran, ob und inwieweit die vereinbarten Ziele im Einzelfall als auch in der Gesamtheit der Leistungen eines Leistungserbringers erreicht werden. Die Ergebnisqualität betrachtet neben der Gesamtheit der Leistungen des Leistungserbringers auch die Leistungen, die auf den einzelnen Leistungsberechtigten entfallen. Auf der individuellen Ebene wird der Frage nachgegangen,

- wie zufrieden der/die Leistungsberechtigte und deren gewählte vertraute Personen mit der Unterstützung sind,
- ob er/sie die gemeinsam vereinbarten Ziele erreichen konnte,
- ob die vereinbarten Maßnahmen geeignet waren, das gemeinsam vereinbarte Ziel zu verfolgen,
- ob sich die Lebensqualität und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verbessert haben.

Im Rahmen des Unterstützungsprozesses des Individuums sowie in seinem Gesamtplanverfahren werden derartige Fragestellungen gemeinsam mit dem/der

Leistungsberechtigten und ggf. seiner/ihrer Vertrauensperson oder gesetzlichen Vertretung reflektiert, um Ziele und die Art der Unterstützung ggf. anzupassen oder grundlegend zu verändern.

In aggregierter Form können Aussagen zu diesen Fragestellungen bezogen auf einen Leistungserbringer Grundlage und Anlass sein, um einen Prozess zur Qualitätsentwicklung anzustoßen. Auswertungsgegenstand und in der Folge Thema in einer Qualitätsprüfung könnten beispielsweise sein:

- Quote der erreichten Teilhabeziele
- Quote empfohlener und genutzter Teilhabemöglichkeiten im Sozialraum
- Verselbständigungserfolge insbesondere:
 - Wechsel von Wohnsettings,
 - Erfolgreiches Entlassungsmanagement,
 - Reduzierung des Betreuungsumfangs,
 - Vermittlung in Betriebsintegrierte Beschäftigung (BiB-Quote),
 - Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt

Darüber hinaus können die Umsetzung von Zielvereinbarungen, die mit Leistungserbringern geschlossen werden, der Abschluss verbindlicher Kooperationsvereinbarungen des Leistungserbringers mit anderen Partnern vor Ort, die Erprobung innovativer Unterstützungsformen o.ä. Indikatoren für Ergebnisqualität sein.

2.2 Wirkung und Wirksamkeit

Wirkung und damit eng zusammenhängend Wirksamkeit sind auf zwei Ebenen durch den Gesetzgeber im neuen Leistungs-dreieck verortet (siehe 3.3 Abbildung 1).

Wirkung: Auf der Ebene zwischen leistungsberechtigter Person und Träger der Eingliederungshilfe ist das individuelle Recht der Person auf wirkungsvolle Eingliederungshilfeleistung geregelt.

Wirksamkeit: Auf der Ebene zwischen Träger der Eingliederungshilfe und Leistungserbringer ist festgehalten, was

- indirekt auf individueller Ebene zwischen Leistungserbringer und Träger der Eingliederungshilfe rechtlich geregelt ist,
- die Leistungserbringer durch Auftragsübernahme vom Träger der Eingliederungshilfe und mittels Zusicherung der Qualitätsfähigkeit jedem Leistungsberechtigten

individuell wirkungsvoll zukommen lassen: eine Eingliederungshilfeleistung, die wirkungsvoll intendiert und hoffentlich wirksam ist.

2.2.1 Wirkung

Der Begriff Wirkung wird im BTHG im Zusammenhang mit der Gesamtplanung, also im Rahmen der Beziehung zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigten (individuelle Ebene), verwendet. Der Gesamtplan dient der Planung, Steuerung, Wirkungskontrolle und Dokumentation des Teilhabeprozesses, vgl. § 121 SGB IX.

Nach § 121 Abs. 4 Nr. 1 SGB IX sind im Gesamtplan neben den Inhalten von § 19 SGB IX die Maßstäbe und Kriterien der Wirkungskontrolle einschließlich des Überprüfungszeitpunkts (spätestens alle zwei Jahre) festzuhalten. Mit der regelmäßigen Überprüfung des Gesamtplans einschließlich der Wirkungskontrolle soll sichergestellt werden, dass auf veränderte Bedarfe, Wünsche und Teilhabeziele der Leistungsberechtigten zeitnah und flexibel reagiert werden kann.

Damit ist im Gesetz geregelt, was unter „Wirkung“ zu verstehen ist. Im Rahmen der Bedarfsermittlung nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX werden Ziele formuliert, die mit den Leistungen zur Teilhabe erreicht werden sollen, die in den Gesamtplan gem. § 117 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX zu überführen sind, um später deren Erreichung gem. § 121 Abs. 2 SGB IX in einer „Wirkungskontrolle“ zu überprüfen.

Wirkung ist der intendierte Erhalt und sind die Veränderungen, die mittels zielorientierter Arbeit und Unterstützungsleistungen gemeinsam mit einer leistungsberechtigten Person, deren Lebensumfeld oder der Gesellschaft erreicht werden.

Neben den definierten Teilhabezielen, deren Erreichung angestrebt wird, kann es weitere positive Effekte geben. Diese positiven Nebeneffekte sollten ebenfalls erfasst und analysiert werden, sind bei der Feststellung der Wirkung jedoch zu separieren, da Aussagen darüber erreicht werden sollen, ob eine Leistung in einer bestimmten Fallkonstellation in der Regel dazu geeignet ist, ein gewünschtes Ziel zu erreichen.

Wesentlich für Aussagen über die Wirkung ist die Qualität der Bedarfserhebung, die Zielformulierung, die Formulierung von Wirkannahmen sowie die an den Zielen und tatsächlichen Tätigkeiten orientierte Leistungsdokumentation. Wirkung ist nicht Teil von Prüfungen nach § 128 SGB IX.

2.2.2 Wirksamkeit

Der Begriff „Wirksamkeit“ von Leistungen und die Forderung nach „wirksamen Leistungen“ tauchen zentral im Gesetz auf. In § 1 SGB IX wird festgelegt, dass Menschen mit Behinderungen Leistungen erhalten, die ihre „wirksame Teilhabe am Leben in der Gesellschaft“ fördern. Auch wenn der Begriff in früheren Regelungen nicht explizit vorkommt, stellt dies eine Weiterentwicklung des Bedarfsdeckungsgrundsatzes aus dem SGB XII dar. Dieser garantiert, dass Sozialleistungen in Art und Umfang ausreichend sind, um den individuellen Bedarf zu decken, wobei eine konkrete Wirkungsgarantie für den Einzelfall nicht möglich ist. Eine solche Garantie ist wegen unvorhersehbarer Drittfaktoren bei der Leistungserbringung und der prospektiven Gesamtplanung nicht möglich. Es geht vielmehr um die Umsetzung des Bedarfsdeckungsgrundsatzes, wie er bereits in der Vergangenheit Anwendung fand: In qualifizierten Bedarfsermittlungs- und Gesamtplanverfahren wird anhand fachlicher und wissenschaftlicher Kriterien über Art und Umfang der Hilfe entschieden. Aus diesem Anspruch auf wirksame Leistungen folgt die Notwendigkeit, Klarheit über die generelle Wirksamkeit von Leistungen zu erlangen. Leistungsträger sollten in der Lage sein, auf die Frage zu antworten, welche Leistungen in welchen Fällen mit hoher Wahrscheinlichkeit am besten geeignet sind, den individuellen Bedarf zu decken (vgl. hierzu die entsprechende Orientierungshilfe).

Jedoch wird aus dieser Definition deutlich, dass Wirksamkeit nicht in einer konkreten Prüfung im Einzelfall gewährleistet werden kann. Es handelt sich vielmehr um einen Erkenntnisauftrag:

Neben den oben genannten Paragraphen spielt der Begriff „Wirksamkeit“ auch im Leistungserbringerrecht bzw. Vertragsrecht eine Rolle, insbesondere im 2. Teil, 8. Kapitel des SGB IX. In den schriftlichen Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern muss gemäß § 125 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX nicht nur der Inhalt, Umfang und die Qualität der Leistung, sondern auch deren Wirksamkeit geregelt werden. In den Verträgen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern werden die Inhalte festgelegt, die als notwendig für eine angemessene Leistungserbringung erachtet werden. Dass die Einhaltung dieser Vorgaben zu einer ausreichenden und effektiven Leistungserbringung führt, stellt jedoch lediglich eine Annahme der Vertragspartner dar, auf die sich beide Seiten verständigt haben. Diese Annahme begründet die Finanzierung. Die Einhaltung der als konstitutiv für eine angemessene (und wirkungsvolle) Leistungserbringung

angenommenen Inhalte wird im Rahmen der Prüfungen gemäß § 128 SGB IX kontrolliert. Dabei wird die „Qualität, einschließlich der Wirksamkeit“ der Leistungen überprüft.

2.3 Wirtschaftlichkeit

Wirtschaftlichkeit bezeichnet das Gebot, entweder mit gegebenen Mitteln den größtmöglichen Nutzen (Maximalprinzip) oder einen bestimmten Nutzen mit den geringstmöglichen Mitteln (Minimalprinzip) zu erreichen. Wirtschaftlichkeit als betriebswirtschaftlicher Erfolgsmaßstab beschreibt das Verhältnis zwischen dem erreichten Ziel/Erfolg und den dafür erforderlichen Kosten (Kosten-Nutzen-Relation). Das Sparsamkeitsgebot des SGB IX (§ 123 Abs. 2 SGB IX) stimmt mit dem Minimalprinzip des Wirtschaftlichkeitsgebotes überein und zwingt dazu, unnötige Kosten zu vermeiden und unter gleich geeigneten Mitteln nach dem Gesichtspunkt angemessener Kosten auszuwählen.

3 Gesetzlicher Auftrag

Mit der bereits in der Präambel aufgeführten gesetzlich an die Träger der Eingliederungshilfe vergebenen Steuerungsverantwortung ergibt sich auch eine andere Ausgestaltung des Leistungsgeschehens und der darin innewohnenden Beziehungen.

So steht auf der einen Seite in Teil 2, Kapitel 7 SGB IX das Leistungsgeschehen, welches zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Leistungsberechtigtem im Gesamtplan stattfindet. Auf der anderen Seite steht in Teil 2, Kapitel 8 SGB IX das Leistungsgeschehen, welches zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Leistungserbringer vereinbart wird.

Beide Seiten, die individuelle Ebene zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und Leistungsberechtigten und die strukturelle Ebene zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und den Leistungserbringern, sind unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen und damit auch der Prüfung von Wirksamkeit im Folgenden näher beleuchtet.

3.1 Gesamtplanverfahren

Das individuelle Leistungsgeschehen zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und Leistungsberechtigten wird im Einzelfall durch die Schritte des Gesamtplanverfahrens strukturiert. Dem Gesamtplan kommt die Leitfunktion zu: er sichert nicht nur formal,

dass der Eingliederungshilfeträger den ihm gesetzlich verliehenen Sicherstellungsauftrag ausfüllt. Der Gesamtplan ist vor allem Grundlage für die Bedarfe, die durch Reha-Unterstützungen gedeckt werden müssen. Mit der Dokumentation im Bedarfsermittlungsinstrument wird die Möglichkeit zur Überprüfung der Erfüllung des vereinbarten Leistungsgeschehens in den Aspekten von Qualität, Wirksamkeit und Wirkung geschaffen. Dabei kommt der partizipativen, personenzentrierten Ermittlung der Bedarfe und der Planung der bedarfsdeckenden Maßnahmen eine besondere Rolle (insbesondere in der möglichen Überprüfung von qualitativ und wirksam erbrachtem Leistungsgeschehen) zu. Je konkreter im Vorfeld des Leistungszeitraumes die Ziele nach den SMART-Kriterien benannt werden und die dazugehörigen notwendigen Unterstützungsleistungen ausformuliert und dokumentiert sind, desto leichter lässt sich das vereinbarte individuelle Leistungsgeschehen im laufenden Zeitraum verfolgen. Mit der Konsequenz, dass nach Ablauf des Leistungszeitraums überprüfbar wird, ob und wie die gemeinsam vereinbarten Ziele mit dem vereinbarten Leistungsgeschehen erreicht werden konnten (§ 121 Abs. 2 und Abs. 4 Satz 2 Ziffer 1 SGB IX).

Implizit liegt dem individuellen Leistungsgeschehen mit der gemeinsamen Ziel- und Maßnahmenplanung eine gemeinsame Wirkannahme zugrunde. Gemeinsame Wirkannahme in dem Sinne, dass die vereinbarten Ziele und Maßnahmen miteinander in einem gerichteten (nämlich zielerreichungsgerichteten) Zusammenhang stehen und für den Leistungsberechtigten eine verbesserte soziale Teilhabe erreichen können.

Damit ist automatisch implizit ein gemeinsames Verständnis von Qualitätsstandards über fachlich qualitative Leistungserbringung eingefasst. Ein solches lässt sich auf individueller Ebene unter anderem durch die Sinnhaftigkeit der vorgehaltenen Unterstützungsleistungen für den individuellen Leistungsberechtigten und eine Plausibilität zwischen verschriftlichten Zielen und damit verbundenen Maßnahmen beschreiben (s.a.)

3.1.1 Wirkung

Insbesondere die Plausibilität zwischen persönlichem Ziel des Leistungsberechtigten und dahinter gelegter Maßnahme sowie Sinnhaftigkeit der vorhandenen Unterstützungsleistungen eines Leistungserbringers sind auch Voraussetzung für die Wirkung einer Leistung und Voraussetzung für eine wirksame Leistung auf individueller Ebene.

So erlaubt der Gesamtplan die Beobachtung und Steuerung der Wirkung einer Unterstützungsleistung auf individueller Ebene (wenngleich begrenzt) durch die Verabredung darauf, was unter einer qualitativen, sinnhaften Maßnahme verstanden wird – auf

individueller Ebene mit dem Schritt der Bedarfsermittlung zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Leistungsberechtigten und vor Beginn der Leistungsbeurteilung. Die möglichst konkrete Dokumentation in Ziel- und Maßnahmenplanung im Gesamtplan bescheinigt das gemeinsame Zusammenhangs- und Qualitätsverständnis. Die Leistungserfüllung durch den Leistungserbringer lässt sich durch gute Dokumentation vereinfachen und macht eine Überprüfung von Wirksamkeit und Qualität im Einzelfall sowie aggregiert auf Ebene der Leistungserbringung möglich. Hier zeigen sich auch die Querverbindungen zur strukturellen Ebene des Leistungsgeschehens – der Gesamtplan hat Leitfunktion nicht nur im Sinne des § 123 Abs. 4 SGB IX, sondern vor allem auch im Sinne des Schaffens von guten Voraussetzungen für qualitative und wirksame Unterstützung.

3.2 Vertragsrecht

Gemäß § 123 Abs. 1 SGB IX dürfen Leistungen der Eingliederungshilfe nur erbracht werden, wenn schriftliche Vereinbarungen zwischen dem Träger der Leistungserbringung und dem Träger der Eingliederungshilfe bestehen. Der Rahmen der Leistungserbringung im Einzelfall wird mithin auf struktureller Ebene durch das Vertragsrecht der Eingliederungshilfe nach Teil 2, Kapitel 8 des SGB IX bestimmt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen

- rahmenvertraglichen Regelungen nach § 131 Abs. 1 SGB IX und
- den individuellen Vereinbarungen nach §§ 123 ff. SGB IX für die jeweils konkreten Leistungen.

Beide Vertragswerke – der jeweilige Landesrahmenvertrag und die individuellen Vereinbarungen – müssen mithin Regelungen zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungserbringung im vertragsrechtlichen Sinne der Eingliederungshilfe enthalten.

3.2.1 Landesrahmenverträge

Die Landesrahmenverträge nach § 131 Abs. 1 SGB IX bestimmen gemäß Ziffer 6 die Grundsätze und Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen, entfalten jedoch lediglich eine mittelbare Bindungswirkung auf die Vertragspartner der konkreten Vereinbarungen nach § 123 ff SGB IX. Es wird deshalb im Gliederungspunkt 3.2.2 auf die Zusammenhänge zwischen zu vereinbarenden Inhalt und Umfang der Leistungen der Eingliederungshilfe, Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich Wirksamkeit, Verbindlichkeit und Überprüfung

eingegangen. Das hat zur Folge, dass bei gleicher Grundlage (also den Vorgaben aus § 131 SGB IX) unterschiedliche Ausgangslagen zur Umsetzung des Vertragsrechtes in den einzelnen Bundesländern vorliegen.

Allen unterschiedlichen Ausgestaltungen von Rahmenverträgen ist jedoch gemein, dass sämtliche Vereinbarungen für ein Leistungsgeschehen die Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistung sowie die fachliche Qualifikation des Personals, die erforderliche sächliche Ausstattung, betriebsnotwendige Anlagen und den zu betreuenden Personenkreis zu regeln haben (§ 123 Abs. 2 SGB IX, § 125 SGB IX). Die Landesrahmenverträge erfordern somit, sich im Vorfeld des Abschlusses einer Leistungs- und Vergütungsvereinbarung für ein Leistungsangebot auf Qualitätsstandards zu einigen.

Das bedeutet, dass die in § 125 Abs. 2 SGB IX gelisteten Leistungsmerkmale nachprüfbar werden und aufgrund der gesetzlich verliehenen Steuerungsverantwortung zur Sicherstellung einer qualitativen, bedarfsdeckenden Eingliederungshilfe durch den Träger der Eingliederungshilfe geprüft werden können. Das hat zur Konsequenz, dass der Träger der Eingliederungshilfe und der Leistungserbringer sich im Vorfeld, also vor Abschluss einer Leistungsvereinbarung im Rahmen der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen schriftlich vereinbaren, wie mit dem festgestellten Mangel – also dem Nicht-Einhalten einer Leistungsvereinbarung – auf Vergütungsebene (§ 129 SGB IX) umgegangen wird. Denn die (verpreislichte) Leistungsvereinbarung bildet auf struktureller Ebene den Rahmen, dass die im Gesamtplan konkretisierten individualrechtlichen Leistungsansprüche realisiert werden. Hierzu besteht die Pflicht seitens des Leistungserbringers (§ 123 Abs. 4 SGB IX) und nur hierfür hat der Leistungsberechtigte Anspruch gegenüber dem Träger der Eingliederungshilfe (§ 123 Abs. 6 SGB IX). Im selben gilt aufgrund der unmittelbaren Bindungswirkung und der gesetzlichen Sicherstellungs- und Steuerungsverantwortung des Trägers der Eingliederungshilfe – dass der vereinbarte Leistungsrahmen unter Beachtung des Gesamtplans erbracht und den in §§ 124, 125, 128 und 129 SGB IX geltenden Grundsätzen folgt. Sich im Vorfeld, wie unter § 125 Abs. 2 SGB IX vorgegeben, auf die gemeinsamen Qualitätsstandards für den bevorstehenden Zeitraum der Leistungsvereinbarung zu verständigen, ermöglicht im Fall eines festgestellten Qualitätsmangels auf individueller und auf struktureller Ebene (i.S.d. nicht Einhaltens von vereinbarten sächlichen Mitteln, Personalschlüsseln oder vorgeschalteten Personalqualifikation zur fachlichen Leistungserbringung auf individueller Ebene) den kooperativen Umgang miteinander. Diese neue Art der Beziehungsgestaltung impliziert eine Neudefinition der Positionen aller im Leistungsdreieck

Beteiligten. Die Anwendung des Instruments der Prüfungen unterstreicht die Verbindlichkeit der getroffenen Vereinbarungen.

3.2.2 Leistungsvereinbarungen

Die Vereinbarungen nach § 123 ff. SGB IX entfalten unmittelbare Bindungswirkung zwischen dem Träger der Leistungserbringung und dem Träger der Eingliederungshilfe. Mit der Einführung des Terminus „Wirksamkeit“ in das Vertragsrecht der Eingliederungshilfe (beginnend mit § 125 Abs. 1 Ziffer 1 SGB IX) ergeben sich (anders als im SGB XII) zudem für die Vertragsparteien gemeinsame Herausforderungen und Chancen. Zwar ist damit jetzt über das Vertragsrecht per Gesetz die konkrete Möglichkeit der Überprüfung der Qualität einschließlich der Wirksamkeit der erbrachten Leistungen nach § 128 Abs. 1 und Abs. 2 SGB IX gegeben, nicht aber die automatisierte Rückführung auf Kausalität zwischen Leistungserbringung und Wirksamkeit.

Konsequenterweise benötigen die Vertragsparteien auf struktureller Ebene zur Verabredung von „Wirksamkeit“ eine gemeinsame Definition, welche auch von einem gemeinsamen Verständnis von Wirkung dem Grunde nach im Einzelfall geprägt ist. Ggf. wird dies zudem von außen (z. B. durch das Leistungsrecht und Ordnungsrecht) mitbestimmt. So beinhaltet § 129 Abs. 1 SGB IX bspw. die Verpflichtung des Trägers der Eingliederungshilfe, bei ganz oder teilweiser Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen eine Kürzung der vereinbarten Vergütungen vorzunehmen.

Damit subsummiert sich die notwendige Vertragserfüllung in der Bereitstellung der konzeptionellen vereinbarten Strukturqualität und Prozessqualität seitens des Leistungserbringers für die Qualitätsprüfung auf struktureller Ebene (§ 37 Abs. 2 SGB IX). Im gleichen sind durch den Leistungserbringer Voraussetzungen zur qualitativen Leistungserbringung zu schaffen und zwar auf allen drei Ebenen der Qualität: Struktur, Prozess und Ergebnis (§ 37 Abs. 1 SGB IX). Dabei gilt das Wirtschaftlichkeitsgebot: Dementsprechend ist zu prüfen, ob die Umsetzung der genannten Qualitätsmerkmale in der Leistungserbringung den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht (siehe 4.3 Wirtschaftlichkeitsprüfung).

3.3 Zusammenhänge

Aus den vorgenannten Punkten wird deutlich, dass sowohl Leistungserbringung und Steuerung im Einzelfall mittels Gesamtplan als auch die Vereinbarung von Leistungen und Wirksamkeit auf struktureller Ebene ein gemeinsames Grundverständnis zwischen

Leistungserbringer und Träger der Eingliederungshilfe zu Qualität und Qualitätsmaßstäben und zu den Begriffen „Wirkung“ und „Wirksamkeit“ brauchen.

Bloße Kennzahlen sind dafür nicht ausreichend. Es braucht v.a. geeignete wirkungsbezogene Angaben, auf der Grundlage des neu ausgestalteten Leistungsverhältnisses.



Abb. 1 Neugestaltung des Leistungsverhältnisses im Leistungsdreieck

Die Wirkung des Gesamtplans auf individueller Ebene, die Wirksamkeit der vertraglichen Vereinbarungen, die Inhalte der privatrechtlichen Vereinbarungen stehen in einem Kreislauf, somit stehen die individuelle und die strukturelle Ebene der wirtschaftlichen und qualitativen einschließlich der wirksamen Leistungserbringung in engem Zusammenhang.

Das obige Schaubild zur Neugestaltung des Leistungsverhältnisses und den Leistungsansprüchen der drei Parteien zeigt, was das BTHG als zentrales Merkmal trägt: die Voraussetzung, sich gemeinsam auf etwas zu verständigen. Verständigen im Sinne der leistungsberechtigten Person, mit ihrer Hilfe und zum Ziel der Sicherstellung der sozialen Teilhabe. Über die Leistungsvereinbarung sind die individualrechtlichen Leistungsansprüche im Gesamtplan zu konkretisieren und zu realisieren. Der Gesamtplan regelt die vereinbarten Leistungen, die wiederum die Leistungserbringer zur Verfügung

stellen und wofür diese eine Vergütung erhalten. In der konkreten Umsetzung und mit Blick auf § 123 Abs. 2 SGB IX setzt dies voraus, sich genau zu vereinbaren, was vorgehalten werden muss, um qualitative Leistungserbringung, Fachlichkeit und Sinnhaftigkeit der Maßnahme abzusichern. Das Instrument der Prüfung verdeutlicht die Verbindlichkeit der getroffenen Vereinbarungen. Die Leistungserbringer sind deutlich stärker gefordert, das Vorgehen zu dokumentieren, zu begründen und die Ergebnisqualität zu reflektieren.

Schlussendlich ist mit einer qualitativen Leistungserbringung durch die Leistungserbringer auch inbegriffen, dass diese unter Einbindung des Sozialraumes die Leistungsberechtigten mittels der vergüteten Leistung dazu befähigen ihre Seite des Leistungsgeschehens (§§ 60 ff. SGB I Mitwirkungspflichten) erfüllen zu können.

Zusammenfassend gilt jedoch weiterhin: etwas, das eventuell strukturell wirksam ist, muss nicht individuell wirken und was eventuell individuell wirkt, muss nicht strukturell wirksam sein. So gilt auch bei der Zielevaluation im Fall einer Fortschreibung eines Bewilligungszeitraumes keine Kausalitätsannahme. Es gilt jedoch, eine gemeinsame Betrachtung auf den IST-Stand der vereinbarten Maßnahmen und Ziele vorzunehmen und zu evaluieren, welchen Stand die Zielerreichung hat und wie die Maßnahmen dazu beigetragen haben.

4 Definitionen Prüfung

4.1 Prüfung allgemein

Zur Feststellung und Bewertung der Wirtschaftlichkeit und der vereinbarten Qualität wurde mit dem § 128 SGB IX dem Träger der Eingliederungshilfe ein gesetzliches Prüfungsrecht aus besonderem Anlass eingeräumt. Der durch die Vorschrift gestattete Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit dient zum einen der Gewährleistung einer qualitativ angemessenen Leistungserbringung und zum anderen einer wirtschaftlichen Verwendung der durch Steuergelder finanzierten Leistungen der Eingliederungshilfe. Es soll sichergestellt werden, dass die finanziellen Mittel nur für den vorgesehenen Zweck eingesetzt werden und der Leistungserbringer seine gesetzlichen und vertraglichen Pflichten erfüllt“.

Die Prüfung dient der Feststellung der Vereinbarkeit der Leistungserbringung mit den vertraglichen und/oder gesetzlichen Bestimmungen nach dem SGB IX und/oder den hierzu ergangenen Ausführungsgesetzen oder Rechtsverordnungen.

Die Prüfung hat zum Ziel, die Betreuungssituation von Menschen mit Behinderung zu sichern und zu verbessern.

In der Prüfung ist insbesondere die Möglichkeit des Leistungserbringers, die Qualität in den Strukturen, Prozessen und Ergebnissen zu gewährleisten, zu fokussieren. Hinzu kommt die Fähigkeit und Bereitschaft des Leistungserbringers durch Reflexion zu lernen und Strukturen und Prozesse zwecks wirksamer Leistungen und Ergebnisqualität stetig weiterzuentwickeln.

An der Bereitschaft und den Möglichkeiten, Wirtschaftlichkeit und vereinbarte Qualität herzustellen, orientieren sich die Prüfansätze der Träger der Eingliederungshilfe.

Ziele der Prüfungen nach § 128 SGB IX sind die Feststellung der Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit sowie die weitere Qualitätsentwicklung.

Damit ist gemeint, dass Leistungserbringer nicht nur qualitätsförderliche Handlungsweisen vorzuhalten (§ 131 SGB IX), sondern auch fortzuentwickeln haben, insofern im Rahmen einer Prüfung Mängel festgestellt wurden. Handlungsleitend ist dabei der Gedanke, dass zielgerichtet nach Ursachen, d.h. nach Problemen in den Prozessen und der Struktur bzw. der diesem Handeln zugrundeliegenden fachlichen Methoden und Konzepte geforscht wird. Die Betrachtung darf nicht allein von der Wirksamkeit oder Ergebnisqualität ausgehen, da letztere akzeptabel sein kann, obwohl die vereinbarten (und finanzierten) Ressourcen nicht eingesetzt bzw. die Leistungen nicht adäquat erbracht werden.

Der Prüfung liegt ein beratungsorientierter Ansatz zugrunde. Zusammenfassend bildet die Prüfung eine Einheit aus Prüfung, Beratung und Empfehlungen von Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Leistungserbringung (Verfahren der Prüfung, im Rahmenvertrag verschriftlicht).

Prüfungen werden anlassbezogen („soweit tatsächliche Anhaltspunkte bestehen“ (§ 128 SGB IX)) oder anlasslos (sofern durch Landesrecht von der Öffnungsklausel in § 128 SGB IX entsprechend Gebrauch gemacht wurde) durchgeführt.

4.1.1 Anlassbezogene Prüfungen

Nach § 128 Abs. 1 Satz 1 SGB IX erfolgt eine Prüfung bei Bestehen tatsächlicher Anhaltspunkte für die Nichterfüllung von vertraglichen oder gesetzlichen Pflichten. Vertragliche Pflichten ergeben sich aus Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen nach § 125 SGB IX (siehe hierzu 3.2), wobei als Anknüpfungspunkte für eine Prüfung sowohl Haupt- als auch Nebenpflichten in Betracht kommen. Gesetzliche Pflichten des Leistungserbringers sind bspw. in § 123 Abs. 4 und § 124 Abs. 2 SGB IX geregelt. Soweit tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, sind Wirtschaftlichkeits- bzw. Qualitätsprüfungen einschließlich der Wirksamkeit durchzuführen. Aufgrund der Gewährleistungsverpflichtung der Träger der Eingliederungshilfe handelt es sich also um eine Prüfungspflicht und um keine Ermessensentscheidung.

Nicht jeder Sachverhalt oder jede Information entspricht einem tatsächlichen Anhaltspunkt, der den Prozess nach § 128 SGB IX in Gang setzt. Vielmehr ist abzuwägen, welche alternativen, niederschwelligeren Maßnahmen vor der Durchführung einer Prüfung nach § 128 SGB IX erwogen werden können.

Die Anhaltspunkte sollten nahelegen, dass bei betroffenen Leistungserbringern die Gewähr für eine vertragsgerechte Leistungserbringung nicht (mehr) besteht, da schwerwiegende Verletzungen vertraglicher oder gesetzlicher Pflichten vorliegen und/oder Informationen vorliegen, die Zweifel an der Geeignetheit des Leistungserbringers aufkommen lassen.

Solche Anhaltspunkte können sein:

- Verstöße gegen Vorgaben, die zum Schaden von Leistungsberechtigten sind
- Hinweise auf unterbleibende Leistungserbringung
- Hinweis auf Unterschreitung der vereinbarten Personalausstattung bzw. der Fachkraftquote
- Hinweise auf strukturelle Mängel (Arbeitsausstattung, Räume, Qualitätsprozesse)
- Zweifel an der erforderlichen Haltung des Leistungserbringers (Personenzentrierung, Teilhabe, Professionalität)
- Zahlreich dokumentierte schlechte Leistungserbringung, sofern Qualitätsgespräche etc. im Vorfeld zu keiner Verbesserung führten
- Vorkommnisse, die schnelles Handeln erforderlich machen (massive Vorwürfe, Gewaltvorfälle)

- Weitere Vorkommnisse, die eine Kündigung des Leistungserbringers unausweichlich erscheinen lassen

Nach § 128 Abs. 2 SGB IX muss dem Leistungserbringer die Prüfung nicht angekündigt werden. Ob die Prüfung ohne Ankündigung erfolgt, steht im Ermessen des Eingliederungshilfeträgers, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, ob durch die Ankündigung der Prüfungszweck gefährdet wird.

Die Prüfung kann sich grundsätzlich auf Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der vereinbarten und erbrachten Leistung beziehen.

Nach § 128 Abs. 1 Satz 2 SGB IX sind die Leistungserbringer zudem verpflichtet, dem Träger der Eingliederungshilfe auf Verlangen die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen vorzulegen und Auskünfte zu erteilen.

Ob und inwiefern eine Nicht-Erfüllung der gesetzlichen oder vertraglichen Pflichten vorliegt, kann unter anderem bemessen werden an dem Grad der Abweichung zwischen erbrachter Leistung und den in den Vereinbarungen formulierten Vertragsleistungen. Der Inhalt der tatsächlichen Anhaltspunkte gibt entsprechend zunächst die Prüfinhalte sowie das Vorgehen in der Prüfung vor. Anpassung und Erweiterung der Prüfinhalte sind im Prüfprozess möglich.

4.1.2 Anlassunabhängige Prüfungen

Sofern in den jeweiligen Landesgesetzen von der Öffnungsklausel (§ 128 Abs. 1 Satz 7 SGB IX) Gebrauch gemacht wurde, sind die Träger der Eingliederungshilfe aufgefordert, zusätzlich zu anlassbezogenen Prüfungen anlasslose Prüfungen vorzunehmen. Anlasslose Prüfungen unterscheiden sich erheblich von anlassbezogenen Prüfungen, da sie zunächst keinem genauer bestimmten Sachverhalt nachgehen. Sie sind somit „freier“ und können unterschiedliche Formen annehmen, wie bspw. die tiefergehende Prüfung einer ausgewählten Qualitätsdimension oder einzelner Qualitätskriterien oder eine eher breite Prüfung aller Bereiche.

Zur Durchführung von anlassunabhängigen Prüfungen kann ein (risikobasierter) interner Prüfplan erstellt werden, der die im jeweiligen Jahr und dem Folgejahr voraussichtlich zu prüfenden Leistungserbringer enthält.

Ein risikobasierter Prüfplan kann Kriterien zur Risikobewertung bzw. Priorisierung nutzen wie beispielsweise:

- Leistungserbringer bereits von anderen Prüf-/Aufsichtsinstitutionen erfasst
- Zeit seit der letzten Prüfung
- Vulnerabilität der Zielgruppe
- Eingriffstiefe des Leistungserbringers in die Persönlichkeitsrechte von Leistungsberechtigten (bspw. herausforderndes Verhalten)
- Leistungserbringer unerfahren/neu im Geschäft

Der anlasslosen Prüfung liegt die Erwartungshaltung zugrunde, dass alle vertraglichen und gesetzlichen Vorgaben und Pflichten eingehalten und erfüllt und im Rahmen der Prüfung festgestellt werden. Die Hypothese könnte lauten:

„Die Leistungen des geprüften Leistungserbringers werden bedarfsgerecht, die Würde des Menschen achtend, personenzentriert, nach anerkanntem Stand der fachlichen Erkenntnisse unterstützend und die Wünsche des Leistungsberechtigten berücksichtigend erbracht. Es werden die Ziele wirksame und gleichberechtigte Teilhabe, Selbstbestimmung und Eigenverantwortung erkennbar verfolgt. Die Leistungen werden wirksam und wirtschaftlich erbracht. Die vereinbarten vertraglichen und die gesetzlichen Bestimmungen werden eingehalten. Das Unternehmen ist geeignet im Sinne des § 124 SGB IX. Die Hypothese wird anhand der folgenden Qualitätsdimensionen, -kriterien und Indikatoren überprüft.“

4.2 Qualitätsprüfung einschließlich der Wirksamkeit

In der Qualitätsprüfung wird die Beschaffenheit der erbrachten Leistungen sowie die Fähigkeit des Leistungserbringers zur Herstellung der Leistungen in der vereinbarten Qualität geprüft. Die Leistung hat dabei den Erfordernissen einer bedarfsgerechten, personenzentrierten Leistungserbringung (§ 94 Abs. 3 SGB IX, § 95 SGB IX) gemäß dem allgemein anerkannten Stand der fachlichen Erkenntnisse (§ 17 SGB I) der Eingliederungshilfe zu entsprechen. Die Leistungen der Eingliederungshilfe sind unter Beachtung der Inhalte des Gesamtplanes nach § 121 zu erbringen (§ 123 Abs. 4 SGB IX). Die Prüfinhalte ergeben sich aus den Qualitätsdimensionen (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität) in den Landesrahmenverträgen, den Leistungsbeschreibungen sowie den konkreten, mit den jeweiligen Leistungserbringern abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen. Durch die Gesamtbetrachtung der drei Qualitätsdimensionen Struktur, Prozess und Ergebnis ist eine Einschätzung und Prüfung der Qualitätsfähigkeit des

Leistungserbringers anhand der Prüfergebnisse möglich. Hierbei sind die unter den 2.2 und 2.3 verschriftlichen Zusammenhänge zwischen den Qualitätsdimensionen und Zusammenhänge zwischen individueller und struktureller Ebene zu beachten.

§ 128 SGB IX gibt vor, dass die „Qualität einschließlich der Wirksamkeit der vereinbarten Leistungen des Leistungserbringers“ zu prüfen ist. Wirksamkeit ist damit Teil der Prüfung der Qualität und erweitert den Fokus von den Strukturen und Prozessen hin zu den Ergebnissen, den erreichten Zielen.

Im Zuge der Steuerungsverantwortung und dem damit verbundenen Prüfrecht kann der Träger der Eingliederungshilfe einfordern, dass der Leistungserbringer durch bestimmte Dokumentationssysteme oder Unterlagen einen prüfbaren Nachweis der Wirksamkeit verfügbar macht.

Die Wirksamkeit sollte daher Einfluss finden in die Berichterstattung der Leistungserbringer gegenüber dem Träger der Eingliederungshilfe (bspw. in Jahresberichten). Hier ist der Gesamtplan als Instrument zu sehen (siehe Pkt. 3.1). Es reicht nicht aus, Wirksamkeit über vorhandene Merkmale der Struktur- und Prozessqualität nachzuweisen. Erforderlich ist, die Wirksamkeit der Leistung und die Ergebnisqualität darzustellen und mittels Wirkannahmen mit den Maßnahmen zu verknüpfen.

Wirkannahmen beschreiben, warum es plausibel erscheint, dass bestimmte Unterstützungsmaßnahmen oder Vorgehensweisen geeignet sind, die individuellen Ziele des Leistungsberechtigten sowie die Ziele der Eingliederungshilfe zu erreichen.

Wirkannahmen sollen auf Basis eines gemeinsamen Verständnisses von wirksamer Leistungserbringung und im Konsens in der Leistungsvereinbarung abgestimmt sein. Die Leistungserbringung soll

- den aktuellen fachlichen Maßstäben genügen,
- auf fachlich begründbaren Wirkannahmen beruhen,
- auf fachlich basierten Wirkungszusammenhängen geplant sein (Ziel- und Maßnahmenplanung),
- kompetent erbracht werden,
- zum Erreichen der Ziele dienlich sein.

4.3 Wirtschaftlichkeitsprüfung

Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung nach § 128 SGB IX handelt es sich um eine nachgelagerte Erfolgskontrolle zur Feststellung, ob die vereinbarten Leistungen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit erbracht worden sind. Es handelt sich um eine retrospektive Prüfung. Die Kriterien der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit definieren das Verhältnis von Leistungen zur Vergütung.

Der in der Gesetzesbegründung als wesentlich für den § 128 SGB IX hervorgehobenen Steuerungsfunktion der Wirtschaftlichkeitsprüfung zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Verwendung der durch Steuergelder finanzierten Leistungen ist nachzukommen.¹

Die für die Wirtschaftlichkeit notwendigen Grundsätze und Maßstäbe sind in Landesrahmenverträgen nach § 131 SGB IX zu regeln (§ 131 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX).

In den Leistungen nach dem Eingliederungshilferecht wird überwiegend eine Leistung als wirtschaftlich erachtet, wenn sie in der vereinbarten Qualität mit den verhandelten Entgelten erbracht wurde.

Die Wirtschaftlichkeit einer Leistung lässt sich folglich nur beurteilen, wenn deren Merkmale und deren Qualität festgelegt sind. Grundlage ist daher stets eine den Mindestanforderungen des § 125 Abs. 2 SGB IX genügende Leistungsbeschreibung in der Leistungsvereinbarung.²

Zusammenfassend ist Basis der Wirtschaftlichkeitsprüfung folglich der in der Leistungsvereinbarung nach § 125 SGB IX vereinbarte Inhalt und Umfang der Leistung sowie die vereinbarte Qualität und Wirksamkeit. Diese müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit entsprechen. In der Wirtschaftlichkeitsprüfung ist zu prüfen, ob die vereinbarte Leistungserbringung - unter Einhaltung der Qualitätsstandards - möglichst effizient umgesetzt wird (Minimalprinzip).

Wesentlich ist eine Überprüfung der zweckbestimmten Verwendung der gezahlten Vergütung. Mögliche Anhaltspunkte für Zweckentfremdung sind:

¹ Vgl. Bt-Drs. 18/9522 S. 299

² BAGüS: Positionspapier „Eckpunkte für Empfehlungen zu Rahmenverträgen zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 131 Abs. 3 SGB IX“, Stand 18.04.2018, S. 7.

- Hinweise auf Abweichungen von der vereinbarten Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität
- von den Vereinbarungsgrundlagen abweichende Lohnstrukturen
- erhebliche Personalverschiebungen zwischen getrennt vereinbarten Leistungen
- Hinweise auf unsachgemäße Verwendung der vereinbarten Vergütungen (Quersubventionierungen, Verschwendung, unangemessene In-sich-Geschäfte)
- Hinweise auf bestehende wirtschaftliche Straftatbestände im Zusammenhang mit dem Leistungserbringer
- sonstige Auffälligkeiten (Liquiditätsprobleme, Vermerke des Wirtschaftsprüfers, relevante Abweichungen des Geschäftsberichtes)
- unverhältnismäßige Rücklagen- und/oder Gewinnbildung

Die Grenze einer umfassenden Überprüfung ergibt sich daraus, dass § 128 Abs. 1 Satz 1 SGB IX die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von „Leistungen“ vorsieht. Dies bedeutet, dass Dinge geprüft werden können, die in Zusammenhang mit der Leistungserbringung stehen.

Als Weiterentwicklung könnte ein Abgleich mit anderen Leistungserbringern sowie mit betriebswirtschaftlich empfohlenen Richtwerten ein geeignetes Mittel sein, der Steuerungsfunktion nachzukommen.

5 Inhalt, Verfahren und Durchführung von Prüfungen

Die Umsetzung des Prüfauftrags gemäß § 128 SGB IX erfordert von den Trägern der Eingliederungshilfe die verwaltungsinterne Verortung dieses originären Steuerungsprozesses. Dabei ist sowohl das Anforderungsprofil der zukünftigen Stellen zu definieren als auch die Verknüpfung und Optimierung bereits bestehender qualitätsrelevanter Steuerungsprozesse zu berücksichtigen.

Die Zentralisierung der Prüftätigkeit ermöglicht durch Routine und wachsende Erfahrung die Professionalisierung und damit effektive und effiziente Prüfungen. Sie erfordert Entkoppelung und Vernetzung. Die Entkopplung von den Leistungsbereichen gewährleistet die notwendige Unabhängigkeit der Prüfungen. Gegenseitige Information und die Verwirklichung effektiver Steuerung wird durch eine verwaltungsinterne Vernetzung der Prüfeinheit gewährleistet.

§ 128 Abs. 1 Satz 1 SGB IX ermöglicht die Beauftragung Dritter zur Durchführung der Prüfungen. Die Durchführung der Prüfungen ist jedoch als originäre (Steuerungs-)Aufgabe der Träger der Eingliederungshilfe anzusehen und sollte von diesen durchgeführt werden. In besonderen Fällen, etwa der Situation, dass Träger der Eingliederungshilfe zugleich Leistungserbringer sind oder bei sehr spezifischen und komplexen Fragestellungen (etwa in der Wirtschaftlichkeitsprüfung) kann es sinnvoll sein, die Nutzung der Expertise Dritter zu erwägen.

Neben den nach § 128 SGB IX vorgesehenen Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen werden viele Leistungserbringer der Eingliederungshilfe auch durch andere Dienste geprüft. In Vorbereitung von Prüfungen nach § 128 SGB IX sollte sich deshalb möglichst vorab mit den für die Prüfung nach den Heimgesetzen zuständigen Behörden sowie mit dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung ausgetauscht werden, um sich über Inhalt und Ablauf von Prüfungen und den Umgang mit den Ergebnissen zu vereinbaren und bei Überschneidungen ggf. ein gemeinsames Prüfverfahren zu entwickeln. Im Sinne eines einheitlichen Verwaltungshandelns ist eine Abstimmung über konkrete Prüfinhalte, Akzentuierung von Prüfungen, Folgen von Mängeln und möglichem Informationsaustausch bezüglich Bekanntwerdens konkreter Anlässe anzuraten.

5.1 Inhalte zur Durchführung von Prüfungen

In einer Prüfung soll mittels eines SOLL-IST-Abgleichs festgestellt werden, ob die vertraglichen und gesetzlichen Pflichten eingehalten werden. Zudem ist zu beurteilen, ob es sich bei dem Vertragspartner weiterhin um einen „Geeigneten Leistungserbringer“ handelt.

5.2 Vorbereitung

Zur Vorbereitung der Prüfungen sollten die mittels interner Kennzahlen, vorhandener Unterlagen sowie des vorhandenen Erfahrungswissens mit dem jeweiligen Leistungserbringer vorliegenden Informationen gebündelt und für das jeweilige Prüfkonzept aufbereitet werden.

Die Ressourcen für Prüfungen sind begrenzt. Die Durchführung von Prüfungen muss daher mit Bedacht erwogen und gesteuert werden. Daher bieten sich interne Standards der Träger der Eingliederungshilfe zur Vorbereitung und Auswahl entsprechender Prüfungen an. Bei tatsächlichen Anhaltspunkten sowie nach Prüfung, ob alle

Handlungsmöglichkeiten der leistungsbewilligenden Stellen ausgeschöpft wurden, wird in der Organisation des Trägers der Eingliederungshilfe geprüft, ob eine Prüfung nach § 128 SGB IX durchgeführt werden soll.

Sofern eine Prüfung durchgeführt werden soll, sollte der Sachverhalt dem „Prüfteam“ dargestellt werden. Folgende Informationen sollten mindestens enthalten sein:

- Skizzierung des tatsächlichen Anhaltspunkts inkl. Quellen/Belegen
- Darstellung der Aktivitäten zur Sachverhaltsaufklärung
- Vorschlag zu Prüfinhalten
- Einschätzung zur Dringlichkeit (Gefahr für Leistungsberechtigte?)

Dem Prüfteam sollten weitere erforderliche Unterlagen auf Nachfrage schnell zugänglich gemacht werden. Zu nennen sind z.B. Konzept des Leistungserbringers, Jahresberichte der letzten fünf Jahre, Daten zur Wirksamkeit, ggf. Abrechnungsunterlagen, betroffene Leistungsberechtigte, Auswertung der Berichte der Prüfdienste aus den ehemaligen Heimgesetzen, Zielvereinbarungen, Daten der WfbM (aus Anerkennungsverfahren, Arbeitsergebnisse) und anderer Leistungsanbieter sowie Erfahrungswissen zum Leistungserbringer.

Der Ablauf kann sich folgendermaßen gestalten:

1. Hinweis geht ein/Träger der Eingliederungshilfe vermutet Qualitätsproblem
2. Erste Sachverhaltsaufklärung
3. Verdacht auf möglichen, wesentlichen Qualitätsmangel erhärtet sich
4. Sammlung weiterer Informationen
5. Bei Fortbestehen des Verdachts auf eine Pflichtverletzung: Zusammenstellung eines Prüfteams, Erstellung eines Prüfablaufs, Festlegung Prüfinhalte.

5.3 Einleitung der Prüfung

Die Prüfung „kann ohne vorherige Ankündigung erfolgen“ (§ 128 Abs. 2 SGB IX). Ob und wie eine Prüfung dem Leistungserbringer angekündigt wird, ergibt sich aus den Landesrahmenverträgen.

Eine Ankündigung ist abzuwägen je nach tatsächlichem Anhaltspunkt bei anlassbezogenen Prüfungen sowie danach, welche Situation vorgefunden werden soll. So ist es ratsam, die Prüfung anzukündigen, wenn zahlreiche Dokumente eingesehen werden sollen und es erforderlich erscheint, den Leistungserbringern Zeit zu geben, die Zugänglichkeit dieser Unterlagen vorzubereiten. Wenig ratsam scheint es zu sein, wenn

bspw. in einer besonderen Wohnform die tatsächlich vorhandene Personalausstattung überprüft werden soll.

5.4 Durchführung und Erhebung

Die bei dem Träger der Eingliederungshilfe internen Prüfvorbereitung erhobenen Sachverhalte werden nach Einleitung der Prüfung durch das beauftragte Prüfteam i.d.R. vor Ort beim Leistungserbringer ergänzt. Zu Beginn der Prüfung ist dem Leistungserbringer in einem Eröffnungsgespräch Grund, Gegenstand und Umfang der Prüfung (Prüf-auftrag) mitzuteilen. Wird die Prüfung angekündigt, teilt der Träger der Eingliederungshilfe bzw. der beauftragte Dritte dem Leistungserbringer die Gründe für die Prüfung mit der Ankündigung schriftlich mit. Wird während der Prüfung der Prüfgegenstand aus besonderem Anlass erweitert, teilt der Träger der Eingliederungshilfe dies dem Leistungserbringer unverzüglich mit und erläutert dies.

Als Quellen zur Erhebung der vorgehaltenen Qualität kommen alle Unterlagen, Personen, Gebäude und Räume in Frage, die geeignet sind, den Prüfer*Innen einen Eindruck von der Einhaltung der gesetzlichen und vertraglichen Pflichten zu verschaffen.

Dokumente, die ggf. in der Prüfung bzw. zur anschließenden Auswertung zur Verfügung gestellt werden sollten, sind bspw. Mietverträge, Personallisten, Qualifikationsnachweise, Dienstpläne, Nachweis Bezahlung tariflich vereinbarter Vergütungen, Leistungsdokumentation, Jahresberichte, Verträge, Fortbildungen, Übergabeprotokolle, Qualitätsmanagementhandbuch einschließlich korrespondierender Unterlagen, Konzepte, Prozessabläufe, Berichte anderer Prüfinstanzen, Abrechnungsunterlagen, Quittierungsbelege, QM-System, Beschwerdemanagement und Konzepte zur Gewaltprävention.

Die Prüfung vor Ort endet mit einem vorläufigen Abschlussgespräch zwischen dem Prüfer/der Prüferin und dem Leistungserbringer. Im Rahmen des Abschlussgesprächs soll der Leistungserbringer auf der Grundlage der bei der Prüfung bereits gewonnenen Erkenntnisse mit dem Ziel beraten werden, festgestellte Pflichtverletzungen unverzüglich zu beseitigen, Pflichtverletzungen rechtzeitig vorzubeugen und/oder Verbesserungsmöglichkeiten zu nutzen. Mit der Beratung soll die Eigenverantwortlichkeit des Leistungserbringers für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität einschließlich der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, die ordnungsgemäße Abrechnung der Leistungserbringung und die Einhaltung vertraglicher Pflichten gestärkt werden.

Die folgende Verfahrensbeschreibung ist als ein mögliches Szenario zu verstehen. Es übernimmt, stark vereinfacht, in wesentlichen Teilen das neue Verfahren für Qualitätsprüfungen in der stationären Pflege.⁶

Der Ablauf der Prüfung könnte sich wie folgt gestalten:

1. Einführungsgespräch (Vorstellung, Ziel, Rechte, Stichprobe und ggf. Einverständniserklärung, Vorgehensweise am Tag, benötigte Unterlagen, Zeitplan und -aufwand)
2. Abgleich und Abstimmung von Angaben zur Prüfung und zur Einrichtung/zum Dienst [Größe, Struktur, Besonderheiten, potentiell zu befragende Leistungsberechtigte (bspw. Heimbeirat, Werkstatttrat) und Mitarbeitende]
3. Erfassung/Abgleich administrativer Angaben zu Leistungsberechtigten und Mitarbeitenden
4. Beurteilung der Qualitätsaspekte beim einzelnen Leistungsberechtigten (Stichprobe) anhand von drei Schritten:
 - a. Informationserfassung: Überblick zur Bedarfs- und Versorgungssituation. Eigenes Bild von Leistungsberechtigten und der Situation, Angaben der Einrichtung/des Dienstes gedanklich daraufhin überprüfen, ob sie sich zu einem fachlich stimmigen Gesamtbild zusammenfügen. Dies gilt auch für die Beurteilung der Plausibilität der Ergebnisqualität und Wirksamkeit
 - b. Bearbeitung von Leitfragen: Beurteilung der Unterstützung, deren Notwendigkeit sowie deren konkreter Umsetzung
 - c. Bewertung und Beschreibung festgestellter Auffälligkeiten. Die Bewertung erfolgt mit vier Bewertungskategorien:
 - Keine Auffälligkeiten oder Defizite
 - Auffälligkeiten, die keine Risiken oder negativen Folgen erwarten lassen (Qualitätsdialog)
 - Defizit mit Risiko negativer Folgen (Qualitätsdialog und ggf. Kürzung)
 - Defizit mit eingetretenen negativen Folgen (Qualitätsdialog, ggf. Kürzung und Kündigung)
5. Bewertung einrichtungs- bzw. dienstbezogener Merkmale (organisatorische Aspekte und allgemeine Anforderungen an das Qualitätsmanagement), kriteriengestützte Bewertung, bei der zu beurteilen ist, ob die im Prüfbogen aufgeführten Anforderungen erfüllt werden oder nicht.
6. Synthese/Zusammenführung der Feststellungen im internen Teamgespräch. Zweck dieses Teamgesprächs ist der Austausch der gemachten Beobachtungen und die Einschätzung der Stärken und Schwächen des Leistungserbringers sowie einer

Risikoanalyse. Darauf aufbauend erfolgt die Festlegung der Themen für das vorläufige Abschlussgespräch.

7. Vorläufiges Abschlussgespräch/Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Beratung zu den Themen, die die Prüfer im Teamgespräch als besonders wichtig identifiziert haben. Gemeinsam mit den Vertretern des Leistungserbringers sind Möglichkeiten zu diskutieren, wie Verbesserungen umgesetzt, festgestellte Pflichtverletzungen behoben und der Entstehung von Defiziten vorgebeugt werden kann. Sofern die Einrichtung abweichende Meinungen äußert, werden diese von den Prüfern schriftlich festgehalten. Hinweis auf Sanktionen bei festgestellten Pflichtverletzungen.

5.5 Analyse

Eine Analyse der Gespräche und Unterlagen kann aufgrund der Komplexität des Leistungsgeschehens und der Menge der auszuwertenden Quellen nicht abschließend vor Ort vorgenommen werden. Die Prüfung setzt sich fort in der Auswertung der genannten Unterlagen sowie ggf. durch weitere Sachverhaltsaufklärung (ggf. auch durch weitere Prüfungen vor Ort), die durch neue Erkenntnisse erforderlich wird. In der Analysephase werden die vorgefundenen Sachverhalte (IST) mit den SOLL-Erfordernissen abgeglichen (Leistungsvereinbarungen etc.).

5.6 Bewertung

Auf Basis der in der Vorbereitung und der Erhebungsphase gesammelten und anschließend analysierten Informationen, wird durch den Träger der Eingliederungshilfe eine Bewertung vorgenommen, die zu enthalten hat, ob Verstöße gegen rechtliche oder gesetzliche Pflichten vorliegen. Weiterhin wird bewertet, ob und wie die vorgefundene Qualität und Qualitätsfähigkeit verbessert werden kann. Die Bewertung durch den Träger der Eingliederungshilfe soll die weiteren Schritte und konkreten Maßnahmen enthalten, die zum einen der gemeinsamen Qualitätsentwicklung dienen und zum anderen dem Erfordernis der angemessenen Reaktion bei Pflichtverletzungen nachkommen.

5.7 Prüfbericht

Über die durchgeführte Prüfung erstellt der Träger der Eingliederungshilfe i. S. v. § 128 Abs. 3 SGB IX einen schriftlichen Bericht. Dieser beinhaltet insbesondere Angaben zum - gegebenenfalls erweiterten – Prüfauftrag sowie Zeitraum und Teilnehmer der Prüfung, die Erläuterung des Vorgehens mit Angaben zu herangezogenen Unterlagen,

Daten und Verfahren für die Prüfung, die (Teil-) Ergebnisse der Prüfung nach Prüfgegenständen mit Darlegung etwaiger festgestellter Mängel und Pflichtverletzungen, gegebenenfalls die gesonderte Darstellung im Abschlussgespräch nicht einvernehmlich ausgeräumter unterschiedlicher Auffassungen zur Prüfung und das zusammenfassende Ergebnis der Prüfung mit einer Empfehlung von Maßnahmen.

5.8 Datenschutz

Bei der Durchführung der Prüfung sind die Bestimmungen des (Landes-)Datenschutzes zu beachten. Die mit der Leistung verbundenen Dokumente können unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen in die Prüfung einbezogen werden.

Unterlagen sollten zunächst grundsätzlich vor Ort gesichtet, dabei einzelne als bedeutsam oder als nicht kurzfristig abschließend prüfbar qualifizierte Teilmengen jedoch kopiert, gescannt oder vorübergehend mitgenommen und nach Auswertung zurückgegeben werden. Das Kopieren oder Scannen kann im Rahmen der Verhältnismäßigkeit dazu dienen, Unterlagen schnell zurückzugeben bzw. eine Mitnahme erst gar nicht erforderlich zu machen.

Auch muss es möglich sein, zu Beweissicherungszwecken Fotokopien von solchen Unterlagen anzufertigen, aus denen sich Hinweise auf die Verletzung vertraglicher oder gesetzlicher Pflichten ergeben. Dies erscheint schon allein deshalb aus dem Gesamtkontext der gesetzlichen Regelung ableitbar, weil das Gesetz in § 129 SGB IX erhebliche rechtliche Konsequenzen an eine solche Pflichtverletzung knüpft, da sie eine Kürzung der Vergütung nach sich zieht, die ihrerseits wiederum einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren zugänglich sein muss, welches ohne die Nachweise nicht geführt werden könnte.

6 Maßnahmen als Ergebnis von Qualitätsprüfungen

6.1 Rückwirkende Maßnahmen

6.1.1 Gesetzliche Verpflichtung zur Prüfung und Kürzung

§ 128 Abs. 1 Satz SGB IX geht von einer Prüfung aus, wenn Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung vorliegen. Zwar wird in der Gesetzesbegründung von einem Recht der Träger der Eingliederungshilfe gesprochen⁷, welches nun zu einem ausdrücklich gesetzlich geregelten Prüfrecht aufgestiegen ist; zumal die Länder sich für eine

Optimierung der Prüfungen eingesetzt hatten⁸. Eine Ermessensregelung („kann“) enthält der eindeutige Wortlaut jedoch nicht. Damit dürfte zumindest bei einem besonderen Anlass ein Ermessen über den Entschluss zur Prüfung (Entschließungsermessen) bereits nicht eröffnet sein, sondern es ist grundsätzlich eine Prüfung durchzuführen.

Mit dem strikten Wortlaut in § 128 SGB IX korrespondiert, dass auch die Kürzung nach dem Wortlaut des § 129 SGB IX zwingend vorzunehmen ist (vgl. unter 6.1.6 Entsprechende Kürzung).

6.1.2 Gesetzliche und vertragliche Leistungsverpflichtungen

Mit Abschluss einer Vereinbarung nach § 125 SGB IX haben die Leistungserbringer ein den gesetzlichen Pflichten des § 124 Abs. 2 SGB IX entsprechendes Angebot vorzuhalten. Die Qualitätsprüfung ist leistungsbezogen, eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vergütungsbezogen, sofern die zu erbringende Leistung feststeht. Dennoch muss die vereinbarte und erbrachte Leistung finanziell bewertet werden können.

6.1.3 Pflichtverletzungen und Feststellung des Mangels

Es ist zunächst voranzustellen, dass insbesondere die Festlegung der Strukturqualität als Input-Faktor wesentliches Leistungsmerkmal nach § 125 Abs. 2 SGB IX ist und daher vereinbart ist sowie vergütet wird. Eine nicht – wohlgerne wie vereinbart – vorgehaltene Strukturqualität stellt daher ungeachtet eines Schadens bei einem Leistungsberechtigten einen Vertragsverstoß bzw. eine Pflichtverletzung und damit einen Qualitätsmangel dar. Da es auf die vertraglich vereinbarte Leistung ankommt, ist kein verengter Qualitätsbegriff angezeigt.

Zum einen steht eine Nichterfüllung bei der Strukturqualität im Raum, wenn also das vereinbarte (und vergütete) Personal nicht in dem vereinbarten Umfang vorgehalten wird. Gleiches gilt für Sachmittel und (eingliederungshilfebedingte) Räumlichkeiten.

Bei der Schlechterfüllung (eine Leistung ist zwar erbracht, aber nicht in der vereinbarten Qualität) kann als relativ hartes bzw. zumindest vereinbartes Kriterium nur anhand der zuvor vereinbarten Qualifikation ein Mangel festgestellt werden. Ein bestimmtes Ergebnis kann in der Regel nicht geschuldet werden, da der Erfolg von einer Fülle von beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Faktoren abhängt. Zur Feststellung eines Mangels muss zunächst das (dynamische) Soll, also z.B. eine feste Relation zwischen Leistungsberechtigten und Betreuungskräften (Personalschlüssel) oder feste

Zeiteinheiten für eine Leistungseinheit mit Qualifikationsanforderungen festgelegt sein. Hierzu kann auch die Festlegung gehören ob die Leistung nachholbar ist, es also einen fixen Leistungszeitpunkt oder einen Zeitraum für die Leistungserfüllung gibt. Aufgrund der Leistungsvereinbarung und unter Berücksichtigung notwendiger, kommunizierter, nachvollziehbarer und geregelter sowie bedarfsgerechter Anpassungen im Leistungsgeschehen muss das Soll immer bestimmbar sein. Auch zur Ermittlung des Ist (Umgang mit Urlaubszeiten, Krankheit, Mehrarbeit usw. bedarf es Festlegungen, damit das Ist methodisch einheitlich ermittelt werden kann. Der so dokumentierte Soll-Ist-Vergleich bezüglich der Leistung ist Grundlage für die wertmäßige Bemessung des Mangels, sofern es hierzu keine gesonderten Regelungen gibt.

6.1.4 Bewertung des Leistungsgeschehens

Daher stellt sich zunächst die Frage, wie mit Minder- und Mehraufwendungen aufgrund von nicht planbaren Veränderungen in der Leistungserbringung im Zusammenhang mit Qualitäts- und auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen umgegangen werden soll, die Auswirkungen auf die Vergütungen haben. Diese werden als Grundlage von eventuellen Kürzungen für den zurückliegenden Zeitraum der Leistungserbringung ungeachtet von Wirtschaftlichkeitsprüfungen relevant, da sie kausale Faktoren des Leistungsgeschehens sind.

Berücksichtigt werden könnten daher aus Sinn und Zweck des Anhaltens zur vereinbarten Leistung allenfalls Mehraufwendungen, die bei unverändert geschuldeter Leistung und unterhalb der Erheblichkeitsschwelle für Neuverhandlungen liegen sowie zur Vermeidung oder Reduzierung von Pflichtverletzungen eingesetzt werden, womit nicht erst zur Pflichtverletzung angeregt werden soll. Ein Lösungsansatz könnte die Betrachtung der Dauer der Pflichtverletzung sein.

6.1.5 Dauer der Pflichtverletzung

Nach dem Gesetz ist die Vergütung für die Dauer der Pflichtverletzung zu kürzen. Allerdings ist im tatsächlichen Leistungsgeschehen, in das sich die Träger der Eingliederungshilfe gedanklich weiter vorwagen müssen, das Verhältnis zwischen Soll und Ist der Leistung nicht so exakt zeitlich abgrenzbar. Nicht nur mit dieser Kürzungsregelung soll erreicht werden, dass die Leistungspflichten eingehalten werden und die Leistungserbringer alle notwendigen Maßnahmen treffen, um Pflichtverletzungen zu vermeiden und diesen entgegenzuwirken. Die Gegensteuerungsmaßnahmen werden jedoch

häufig erst mit Verzug wirken oder objektiv möglich werden, aber andererseits ggf. noch teilweise über die Zeit der Pflichtverletzung hinauswirken.

6.1.6 Entsprechende Kürzung und Bemessung des Mangels

Neben der kausalen Erfüllung des Tatbestandes der Pflichtverletzung durch den Leistungserbringer müssen noch die Fragen der Rechtfertigung bzw. objektiven Pflichtwidrigkeit und der Schuld nach den allgemeinen Grundsätzen des Vertragsrechts (§ 276 BGB i.V.m. § 61 SGB X) bejaht werden können.

Steht dann die Pflichtverletzung bezogen auf einen bestimmten Zeitraum sowie deren Wert aus der Differenz der Kalkulationsfaktoren fest, ist der rechtliche Rahmen für die Vereinbarung eines Kürzungsbetrages zu beachten.

Nach dem klaren Wortlaut („ist ... zu kürzen“), dem Gebot der sparsamen Mittelverwendung öffentlicher Gelder, dem Umstand, dass es sich ggf. um Ansprüche Dritter (andere örtlich für die Leistungsberechtigten zuständige Eingliederungshilfeträger oder Leistungsberechtigte) handelt und dem Sinn und Zweck einer Motivation zur vereinbarten Leistungserbringung, steht diese „Sanktion“ nach Feststellung eines wirtschaftlich messbaren Mangels nicht mehr im (Entschließungs-)Ermessen der für den Vertragsschluss zuständigen Behörden.

Auch der Umfang ist mit dem Begriff „entsprechend“ grundsätzlich klar beschrieben, zumal die Gesetzesbegründung für den („einfachen“) Fall des Strukturqualitätsmangels schon auf die eingesparten Personalkosten abstellt.

Solange das ursprünglich kalkulierte Personal im, ggf. erweiterten Vergleichszeitraum, nicht in Quantität und Qualität wie vereinbart vorgehalten bzw. eingesetzt wird und sich daraus ein Minus ergibt, ist die Bemessung möglich. Sollten Einsparungen aufgrund von Pflichtverletzungen mit Mehraufwendungen des Leistungserbringers für den relevanten Zeitraum zusammentreffen, ist zu prüfen, inwieweit die Kausalität zur Pflichtverletzung hergestellt werden kann. Ansonsten realisiert sich insoweit das klassische Risiko, für das die Grenze des § 127 Abs. 3 SGB IX gilt. Zudem kommt eine Besserstellung durch eine Pflichtverletzung ohnehin nicht in Betracht.

6.1.7 Verhältnis zur Kündigung

Die Kürzung erfolgt für die Vergangenheit. Bei einer Kündigung ist immer auch eine Prognose für die Zukunft erforderlich. Selbst wenn nach § 130 SGB IX die Pflichtverletzungen grundsätzlich zur Unzumutbarkeit des Festhaltens am Vertrag und damit zu einem ausdrücklichen Kündigungsgrund führt, bedarf es einer negativen Prognose für die Zukunft. Es wäre weder für die betroffenen Leistungsberechtigten oder für die Träger der Eingliederungshilfe, die sich um alternative Betreuungsangebote kümmern müssten, sinnvoll, noch wäre es verhältnismäßig, wenn ungeachtet der Prognose das Vorliegen des Kündigungsgrundes zwingend zur Kündigung führen müsste. Daher ist Ermessen („kann“) mit der Abwägung der widerstreitenden Belange eingeräumt, welches unter Beachtung des erheblichen Grundrechtseingriffs auszuüben ist. Die Zukunft der Leistungserbringung des geprüften und für die Vergangenheit beanstandeten Angebots kann sich z.B. durch neues, ggf. sogar an anderer Stelle bewährtes Personal in Führung und Betreuung völlig anders darstellen. Den Leistungserbringern muss also die Möglichkeit gegeben werden, aus Fehlern in der Vergangenheit zu lernen und positive Veränderungen vorzunehmen.

In die Prognoseentscheidung kann auch das Verhalten des Leistungserbringers bei der Prüfung einfließen. So könnte bspw. eine fehlende Mitwirkung dergestalt, dass eine ordnungsgemäße Prüfung unverhältnismäßig erschwert oder gar vereitelt würde, als Anhaltspunkt für eine negative Prognose gedeutet werden.

6.2 Zukünftige Maßnahmen

Neben rückwirkenden Maßnahmen (vgl. 6.1) können aus Qualitäts- aber auch aus Wirtschaftlichkeitsprüfungen für die Zukunft gemeinsame Aktivitäten besprochen und zwischen den Vertragsparteien verbindlich gemacht werden. Dies schafft Vertrauen in die Fortgeltung und Entwicklung der gemeinsamen Vertragsbeziehungen. Denkbar sind hierfür z. B.

- die Verabredung neuer, geänderter oder konkretisierter Grundsätze der Qualität in der Leistungserbringung – Qualitätsvereinbarungen -
- die Verabredung zu perspektivischen Veränderungen des bestehenden Leistungsangebotes innerhalb eines bestimmten Zeitraums – Entwicklungsvereinbarung
- die Verabredung geänderter Ziele in der Leistungserbringung oder Anpassung einzelner Vertragsbestandteile
- die Verabredung abweichender Zielvereinbarungen nach § 132 SGB IX.

Qualitätsvereinbarungen, Entwicklungsvereinbarungen oder die Anpassung sonstiger Vertragsbestandteile können z. B. betreffen:

- das Grundverständnis der Leistungserbringung als solches (respekt- und würdevoller Umgang der Mitarbeitenden mit den Menschen mit Behinderungen),
- weiter entwickelte, vorübergehend anders getaktete oder neue Informationsflüsse vom Erbringer der Leistung an den Träger der Eingliederungshilfe,
- die Etablierung bestimmter/neuer/anderer Zielgruppen,
- einen etwaigen Platzabbau/Platzzuwachs,
- neue Strukturen,
- bauliche Veränderungen,
- die Überführung des Leistungsangebots in eine andere Form (z. B. SGB XI) zu einem späteren Zeitpunkt,
- die qualitative und quantitative Personalausstattung,
- die Fachkraftquote sowie
- Änderungen der gesetzlichen und vertraglichen Grundlagen (z. B. des Landesrahmenvertrages).

Dabei können solche Verabredungen je nach o. g. Inhalt für einen kurzen oder längeren, jedenfalls für einen zwischen den Vertragsparteien konkret bestimmten Zeitraum getroffen werden. Je nach Auswirkung dieser Verabredungen auf die bestehenden Vereinbarungen wäre zu prüfen, ob sich daraus veränderte Vergütungsparameter und damit in der Folge neue Vergütungsvereinbarungen nach § 125 SGB IX ergeben. Ggf. kann man sich auch auf bestimmte Inhalte bereits in einer Art Vorvereinbarung für kommende Vereinbarungen nach § 125 SGB IX verständigen.

Dabei besteht die Möglichkeit

- einvernehmlich in die bestehenden Vereinbarungen nach § 125 SGB IX innerhalb des Vereinbarungszeitraumes einzugreifen und diese anzupassen,
- einvernehmlich neue Vereinbarungen nach § 125 SGB IX anstelle der aktuell bestehenden und noch laufenden Vereinbarungen zu schließen oder
- sich anderweitig auf bestimmte Entwicklungen und Qualitätsstandards zu verständigen und diese als zusätzliche Erklärung zu den bestehenden Vereinbarungen nach § 125 SGB IX zum Bestandteil des Vertragsgeschehens zu machen.

Solange sich die Vertragsparteien einig sind, dürfte dies auch alles unproblematisch möglich sein. So sehr ein gemeinsames Verständnis zwischen Träger der Eingliederungshilfe und Leistungserbringer aufgrund der einer solchen Maßnahme immer

vorgelagerten Prüfung wünschenswert ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es auch unterschiedliche Auffassungen der Vertragsparteien zum Erfordernis solcher (zusätzlichen) geänderten Maßnahmen geben kann.

- Für den Fall, dass es um Veränderungen nach Ablauf eines Vereinbarungszeitraumes geht, besteht nach dem Vertragsrecht des Teil 2, 8. Kapitel des SGB IX die Möglichkeit der Neuverhandlungen mit allen Konsequenzen (vgl. insbesondere § 126 SGB IX).
- Für den Fall, dass Veränderungen innerhalb eines Vereinbarungszeitraumes herbeigeführt werden sollen, sieht das Vertragsrecht der Eingliederungshilfe lediglich nach § 127 Abs. 3 SGB IX einen einseitigen Eingriff in bestehende Vereinbarungen vor. Dabei bestehen mit den Termini „wesentlich“ und „unvorhersehbar“ hohe rechtliche Hürden, weshalb eine Aufforderung nach § 127 Abs. 3 SGB IX des Trägers der Eingliederungshilfe gut mit anderen Mitteln des Vertragsrechts (vgl. §§ 128, 129, 130 SGB IX) abgewogen und mit dem Vertragspartner von vornherein klar kommuniziert werden sollte.

Neben konkreten Maßnahmen unter Anwendung des Vertragsrechts der Eingliederungshilfe sollten auch übergreifende Besprechungsformate in den Sozialräumen für die Weiterentwicklung der EingliederungshilfELandschaft in einer bestimmten Region und damit über individuelle Grenzen der Leistungserbringer hinaus nicht vergessen werden. Hier kommt gezielter Entwicklung und Steuerung der Träger der Eingliederungshilfe im Rahmen von Sozialplanung größere Bedeutung zu. z.B. regionen- oder landesweit durchgeführte Kommunikationsprozesse und anschließende Fixierung von mittel- und langfristigen Maßnahmen schaffen Akzeptanz von durch die Sozialplanung entwickelten Richtungsvorgaben auch bei den in der Umsetzung konkret beteiligten Leistungserbringern.