RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Präsident

Rechnungshof Rheinland-Pfalz | Postfach 17 69 | 67327 Speyer

Vorsitzenden
des Sozialpolitischen Ausschusses
Herrn Abgeordneten
Dr. Timo Böhme
Kaiser-Friedrich-Straße 3
55116 Mainz

LANDTAG
Rheinland-Pfalz
17/4248
VORLAGE

- zu Vorlage 17/4169 -

Postadresse
Postfach 17 69
67327 Speyer

Hausadresse
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer
Tel. 06232 617-129
Fax 06232 617-430

Praesident@rechnungshof.rlp.de
https://rechnungshof.rlp.de

Ihre Nachricht vom:	Ihr Zeichen:	Aktenzeichen:	Datum:
		Pr/6/3-5111.02-2	18. Januar 2019

Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses am 17. Januar 2019;
TOP 11 „Landesrahmenvertrag nach § 131 SGB IX“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

gemäß meiner Zusage in der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses am 17. Januar 2019 übersende ich Ihnen zu TOP 11 „Landesrahmenvertrag nach § 131 SGB IX“ anbei meinen Sprechvermerk sowie meine E-Mails an Herrn Staatssekretär Dr. Wilhelm vom 27. und 28. Dezember 2018.

Mit freundlichen Grüßen

Jörg Berres

Anlagen

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz
Pr/6/3-5111.02-2

Speyer, 17. Januar 2019

Landesrahmenvertrag nach § 131 SGB IX;
Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses am 17. Januar 2019

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrte Damen und Herren,
zu einzelnen Regelungsinhalten des Landesrahmenvertrags sowie zu den Abläufen im Vorfeld der Vertragsunterzeichnung möchte ich – ergänzend zu den Ihnen vorliegenden Schriftsätzen (in der Vorlage 17/4219) – folgende Aspekte herausstellen:

Anlassbezogenes und anlassloses Prüfungsrecht

Im letzten Jahr wurde auch in diesem Ausschuss über ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs bei Leistungserbringern der Eingliederungshilfe beraten. Grundlage war ein Gesetzentwurf zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (Drucksache 17/4566). Im Ergebnis wurde der damalige Gesetzesentwurf abgelehnt.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang die Aussagen, die zur seinerzeitigen Ablehnung geführt haben. Hingewiesen wurde auf das Prüfungsrecht des Trägers der Eingliederungshilfe. Die Öffnungsklausel des § 128 Abs. 1 Satz 3 SGB IX sollte zur landesrechtlichen Regelung für ein anlassloses Prüfungsrecht genutzt werden. Frau Staatsministerin Bätzing-Lichtenthäler hatte in der Landtagssitzung vom 25. April 2018 betont, dass Rheinland-Pfalz das erste Bundesland sein werde, das ein anlassunabhängiges Prüfrecht für die gesamte Eingliederungshilfe normieren wird. Ferner verwies die Ministerin auf die nach § 131 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX zu schließenden Rahmenverträge, in denen Inhalt und Verfahren der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung festgelegt werden.

Das anlasslose Prüfungsrecht wurde im Gesetzgebungsverfahren zum Ausführungsgesetz zum Bundesteilhabegesetz (AGBTHG) so aufgegriffen und letztlich auch umgesetzt. Durch § 12 AGSGB IX ist somit ein anlassloses Prüfungsrecht landesgesetzlich normiert worden. Ihren Ursprung findet diese Norm im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 15. August 2018. Verkündet wurde das Gesetz im Gesetz- und Verordnungsblatt am 27. Dezember 2018.

Die Vertragsparteien – das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung und die Vereinigung der Leistungserbringer – haben jedoch nicht nur Inhalt und Verfahren dieses

anlassunabhängigen Prüfungsrechts festgelegt, sondern in § 20 Abs. 1 des Rahmenvertrags ein anlassbezogenes Prüfrecht vereinbart.

Dabei sind auch die zeitlichen Abläufe wichtig. Bereits im Juni 2018 wurde der von der Seite der Leistungserbringer vorgeschlagene Textentwurf zu einem anlassbezogenen Prüfungsrecht zwischen den Vertragsparteien konsentiert. Dies ist aus den dem Rechnungshof übermittelten Unterlagen ersichtlich. Diese vereinbarte Prüfungsregelung wurde zum § 20 des am 28. Dezember 2018 geschlossenen Landesrahmenvertrags. In die Verhandlungen zu diesem Vertrag fanden die zwischenzeitlich im Parlament diskutierten gesetzlichen Neuregelungen zum Prüfrecht keinen Eingang.

Hinsichtlich der landesrechtlichen Prüfungsregelung im § 12 AGSGB IX ist zu beachten, dass diese Norm ab 1. Januar 2020 in Kraft tritt. Ab diesem Zeitpunkt haben wir eine Situation, die vom Rechnungshof als rechtswidrig bewertet wird. Das vertragliche anlassbezogene Prüfungsrecht steht dann im Widerspruch zum gesetzlichen anlasslosen Prüfungsrecht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der am 28. Dezember 2018 geschlossene Landesrahmenvertrag aufgrund seiner Kündigungs-regelungen zumindest noch im Jahr 2020 fortgelten wird.

Dem Rechnungshof wurde vom Ministerium entgegengehalten, dass das anlasslose Prüfungsrecht in § 11 Abs. 4 des Landesrahmenvertrags enthalten sei. Darüber hinaus bestehe ein anlassbezogenes Prüfungsrecht nach § 20 des Vertrages.

Diese Auffassung ist der ergänzenden Erklärung zum Landesrahmenvertrag vom 28. Dezember 2018 ebenfalls zu entnehmen. Vermutlich ist diese Erklärung als Reaktion auf die Bedenken des Rechnungshofs dem Vertragswerk beigefügt worden.

Der Rechnungshof vermag dieser Auslegung des Vertragstextes weiterhin nicht zu folgen. § 11 Landesrahmenvertrag regelt nach seinem Regelungsort und der dortigen Überschrift und insbesondere aufgrund seiner übrigen Regelungsinhalte die Grundsätze zu den Vergütungsvereinbarungen.

In dessen Absatz 4 wird die Prüfung der vorzulegenden Unterlagen zu Kostenfaktoren – ich zitiere – „im Rahmen der nach Absatz 3 zu führenden Vergütungsverhandlungen“ – Zitatende – dargestellt. Gleichwohl wird in dieser Norm insoweit Bezug auf § 12 AGSGB IX genommen, als eine dortige „Steuerungsverantwortung“ erfüllt werde. § 12 regelt jedoch nicht eine allgemeine Steuerungsverantwortung des Trägers der

Eingliederungshilfe, sondern die anlasslose Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung.

Die Verhandlungen zum Abschluss von Vergütungsvereinbarungen sind zu trennen von den nachgehenden Prüfungen. Diese Prüfungen finden losgelöst von Verhandlungen über neue Vergütungsvereinbarungen statt. Insofern greift § 20 Landesrahmenvertrag in seiner Überschrift auch die „Prüfung nach § 128 SGB IX“ auf. Ausgehend von § 11 Abs. 4 Landesrahmenvertrag ist solch eine Verknüpfung nicht ersichtlich.

Der Bundesgesetzgeber hat – aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit – für die Zeit ab dem Jahr 2020 nur den Abschluss von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen vorgesehen. In der Gesetzesbegründung zum Bundesteilhabegesetz heißt es wörtlich:

„Soweit die Praxis gezeigt hat, dass in der Umsetzung der bestehenden Vorschriften bzgl. des Abschlusses einer Prüfungsvereinbarung Probleme auftreten, wird dem Rechnung getragen und ein gesetzliches Prüfrecht aus besonderem Anlass für die Träger der Eingliederungshilfe eingeführt.“ (Bundestagsdrucksache 18/9522, S. 290).

In der Folge sind keine Prüfungsvereinbarungen zu schließen und im Landesrahmenvertrag sind zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen lediglich Bestimmungen zu Inhalt und Verfahren erforderlich. Diese sind dort in den §§ 21 und 22 enthalten.

Die Inhalte der Rahmenverträge werden nach der Gesetzesbegründung zum Bundesteilhabegesetz abschließend in § 131 Abs. 1 SGB IX genannt. Darüberhinausgehende Inhalte sind nicht vorgesehen (Bundestagsdrucksache 18/9522, S. 300).

Zusammengefasst heißt dies: Die Regelung des § 20 Abs. 1 Landesrahmenvertrag hätte nicht vereinbart werden dürfen, da die Prüfungsrechte durch § 128 SGB IX und § 12 AGSGB IX hinreichend gesetzlich bestimmt sind.

Im Ergebnis ist nunmehr eine Situation geschaffen worden, in der – zumindest ab 1. Januar 2020 – der Regelungsgehalt des Landesrahmenvertrags mit dem der gesetzlichen Vorgaben kollidiert.

Es gibt aber auch weitere inhaltliche Kritikpunkte!

In dem Ihnen vorliegenden Schreiben des Rechnungshofs vom 19. Dezember 2018 sind diese vorgebracht worden. Ich möchte nur einige wesentliche Punkte herausgreifen:

1. § 128 Abs. 2 SGB IX sieht die Möglichkeit von Prüfungen bei den Leistungserbringern ohne vorherige Ankündigung vor. Nach § 20 Landesrahmenvertrag ist jedoch vor Beginn der Prüfung Anlass, Gegenstand und Umfang der Prüfung bekanntzugeben. Die Erläuterung des Ministeriums, wonach die vertraglich vereinbarten Informationen nach übereinstimmender Auffassung der Vertragsparteien unmittelbar vor Beginn der Prüfung bekanntgegeben werden müssen, ergibt sich aus dem Vertragstext nicht.

   Der Erfolg - insbesondere von Qualitätsprüfungen - kann durch die Notwendigkeit ihrer Ankündigung beeinträchtigt werden. Der Bundesgesetzgeber hat die Möglichkeit unangekündigter Prüfungen zur – Zitat aus Bundestagsdrucksache 18/9522, S. 299 – „Gewährleistung einer wirksamen Kontrolle“ – Zitatende – vorgesehen. Ein sachlicher Grund für die im Rahmenvertrag vereinbarte Abweichung vom Gesetzeswortlaut ist nicht erkennbar.

2. Im neuen Landesrahmenvertrag wird in § 5 Nr. 4 bestimmt, dass – Zitat – „Leistungen dann wirtschaftlich sind, wenn sie in der vereinbarten Qualität mit den verhandelten Entgelten erbracht werden.“ Zitatende.

   Das vereinbarte Entgelt ist danach per vertraglicher Definition als wirtschaftlich anzusehen. Mit dieser Bestimmung von Wirtschaftlichkeit ist deren nachträgliche Prüfung weitgehend eingeschränkt, da der vertragliche Maßstab auch im Rahmen einer Prüfung beachtet werden muss. Eine betriebswirtschaftliche Begründung für eine solche Bewertung ist nicht ersichtlich. Hier werden Prüfungsrechte des Trägers der Eingliederungshilfe ohne nachvollziehbare Gründe inhaltlich beschnitten.

3. Nach § 18 Abs. 2 Landesrahmenvertrag sind von den Leistungserbringern nur vereinbarte Verhandlungsunterlagen vorzulegen.

   Dieser Regelung hätte es nicht bedurft. Sie stellt sich als Einschränkung des gesetzlichen Rechts des Landes aus § 126 Abs. 1 Satz 4 SGB IX dar, von den Leistungserbringern die Vorlage geeigneter Nachweise zu verlangen. Es ist zu

befürchten, dass einige Leistungserbringer sich weigern werden, sämtliche angeforderten Nachweise vorzulegen.

4. Der Landesrahmenvertrag sieht an mehreren Stellen Zuschläge auf die Vergütungen vor, ohne dass diesen Kosten der Leistungserbringer gegenüberstehen dürften. Das betrifft insbesondere den Wagnis- und Risikozuschlag (§ 11 Abs. 1 Satz 2 LRV), bei Werkstätten für behinderte Menschen den Steuerungs- und Innovationsfaktor (§ 47 Abs. 2 LRV) und bei Unterkunftskosten das Mietausfallwagnis. Sachliche Gründe für solche Zuschläge sehe ich nicht.

   Beispielhaft möchte ich den Wagnis- und Risikozuschlag aufgreifen: Sollte sich die wirtschaftliche Lage einer Werkstatt aufgrund unvorhergesehener Änderungen der Rahmenbedingungen wesentlich verschlechtern, hat der Träger einen Nachverhandlungsanspruch nach § 127 Abs. 3 SGB IX. Schon in der Vergangenheit wurden in solchen Situationen Vergütungssätze erhöht. Ein Risiko ist daher nicht erkennbar. Mir ist auch kein Rahmenvertrag zur Eingliederungshilfe unter Geltung des SGB XII bekannt, der Wagnis- und Risikozuschläge vorsah.

   Letztlich wird es den in der Regel gemeinnützigen Leistungserbringern ermöglicht, nicht nur bei „besserem“ Wirtschaften als kalkuliert beziehungsweise vereinbart, sondern darüber hinaus, Überschüsse zu erwirtschaften.

Noch einige Anmerkungen zu den zeitlichen Abläufen

1. Dass die anlasslosen Prüfungsrechte des AGBTHG in den Sondierungsgesprächen im Juni 2018 nicht berücksichtigt worden sind, habe ich bereits betont.

2. Im September 2018 hatte der Rechnungshof das Sozialministerium um Vorlage der bereits verfügbaren Akten der Verhandlungen zum Rahmenvertrag gebeten. Nach mehreren Nachrichten des Ministeriums lag der endgültige Vertragsentwurf dem Rechnungshof am 18. Dezember 2018 vor.

3. Vor dem Hintergrund der für den 28. Dezember 2018 vorgesehenen Vertragsunterzeichnung habe ich erste Kritikpunkte am Folgetag, also am 19. Dezember 2018, an das Ministerium gerichtet. Das entsprechende Schreiben liegt Ihnen vor. Zwei Tage später – also am 21. Dezember 2018 – hat das Ministerium geantwortet.

Dass die Bedenken des Rechnungshofs nicht ausgeräumt werden konnten, hatte ich dem Ministerium mit Mail vom 27. Dezember 2018 mitgeteilt. Mit der Veröffentlichung der Vorlage 17/4169 im Opalsystem am 4. Januar 2019 hat der Rechnungshof von der Vertragsunterzeichnung erfahren.

4. Bedauerlich ist, dass die Kritikpunkte des Rechnungshofs im Vorfeld des Vertragsabschlusses nicht hinreichend geprüft und berücksichtigt worden sind, um Benachteiligungen des Landes in Anbetracht des großen Finanzvolumens vorzubeugen.

5. Auch hinreichend wirksame Kontrollen im Interessen der Menschen mit Behinderungen, bei denen die vereinbarten Leistungen ankommen sollen, sind auf der Grundlage dieses Vertrages nicht möglich. Der Gesetzgeber hat bewusst die Möglichkeit von Prüfungen ohne Anlass und ohne Ankündigung in die Gesetze aufgenommen.

Meine Damen und Herren, ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Berres, Jörg

Von: Berres, Jörg
Gesendet: Donnerstag, 27. Dezember 2018 12:46
An: 'Wilhelm, Alexander (msagd)'
Betreff: Entwurf eines Landesrahmenvertrages

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Dr. Wilhelm,

die vom Rechnungshof mit Schreiben vom 19. Dezember 2018 vorgetragenen Bedenken zum Entwurf eines Landesrahmenvertrages konnten mit Ihrem Antwortschreiben vom 21. Dezember 2018 nach erster Sichtung nicht ausgeräumt werden.

In dem jetzt vorliegenden Entwurf sind vor allem Regelungen getroffen, die dem in Art. 1 § 12 AG-BTHG normierten anlasslosen Prüfungsrecht für den Träger der Eingliederungshilfe widersprechen. Diesen Widerspruch zwischen Gesetz und Vertrag vermag auch Ihr Hinweis auf die angebliche „Vorrangigkeit von Vertragsverhandlungen" nach § 131 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 SGB IX nicht zu legitimieren. Nach den gesetzlichen Regelungen kann der Träger der Eingliederungshilfe ohne tatsächliche Anhaltspunkte (Art. 1 § 12 AG-BTHG) und ohne vorherige Ankündigung (§ 128 Abs. 2 SGB IX) die vertraglich vereinbarten Leistungen des Leistungserbringers im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit prüfen. Abweichend hiervon ist der Träger der Eingliederungshilfe gemäß dem vorliegenden Entwurf des Landesrahmenvertrages zu den vorgenannten Prüfungen nur nach vorheriger Bekanntgabe und nur insoweit berechtigt, als tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen oder der Leistungserbringer zustimmt. Die von Ihnen in § 11 Abs. 4 E-LRV verorteten anlasslosen Prüfungen, die nach der Begründung des AG-BTHG „im Sinne von regelhaften Prüfungen" vereinbart werden sollen, sind mit Blick auf die jährlichen Vergütungsverhandlungen anlassgebunden und beschränken sich auf die in diesem Zusammenhang nach § 12 Abs. 2 E-LRV vorzulegenden Kostenfaktoren.

Wir werden uns Anfang kommenden Jahres insgesamt mit Ihrem Anschreiben und den Erläuterungen befassen. Gerne können wir, wie in Ihrem Schreiben vom 17. Dezember 2018 vorgeschlagen, einen Gesprächstermin vereinbaren.

Ich wünsche Ihnen noch angenehme Festtage und ein gutes neues Jahr 2019.

Mit freundlichen Grüßen

Jörg Berres

Präsident
Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Phone: +49 (06232) 617 - 130
Fax: +49 (06232) 617 - 100
Mail: praesident@rechnungshof.rlp.de <mailto:praesident@rechnungshof.rlp.de>
Web: https://rechnungshof.rlp.de <https://rechnungshof.rlp.de/>

Berres, Jörg

Von: Berres, Jörg
Gesendet: Freitag, 28. Dezember 2018 10:24
An: Wilhelm, Alexander (msagd)
Betreff: AW: Entwurf eines Landesrahmenvertrages

Sehr geehrter Herr Dr. Wilhelm,
besten Dank für die schnelle Rückmeldung.
Den Versuch, Brücken zu bauen, sollten wir unternehmen.
Viele Grüße
Jörg Berres