

KLEINE ANFRAGE

des Abgeordneten Harry Glawe, Fraktion der CDU

Bedarfsermittlung, Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen und Schiedsstellenverfahren in der Eingliederungshilfe

und

ANTWORT

der Landesregierung

Vorbemerkung

Mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) vom 23. Dezember 2016 wurde das Recht der Eingliederungshilfe stufenweise in weiten Teilen neu geregelt. Die Leistungen der Eingliederungshilfe wurden u. a. aus dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) herausgelöst und neu strukturiert in das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) überführt. Damit erfolgte eine fachliche Trennung zwischen der Aufgabenerfüllung nach dem SGB IX und dem SGB XII. Die Landkreise und kreisfreien Städte wurden ab 1. Januar 2018 als Träger der Eingliederungshilfe, die ihre Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis wahrnehmen, bestimmt. Als Träger der Eingliederungshilfe obliegt daher den Landkreisen und kreisfreien Städten in Mecklenburg-Vorpommern die Umsetzung von Teil 2 des SGB IX.

Zum 1. Januar 2020 ist das Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (Landesausführungsgesetz SGB IX – AG-SGB IX M-V) als Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes vom 16. Dezember 2019 in Kraft getreten.

Vor diesem Hintergrund wurden die Landkreise und kreisfreien Städte im Vorfeld der Beantwortung zu den Fragen 1 bis 3 befragt. Die Landeshauptstadt Schwerin sah mit der Begründung von einer Zuarbeit ab, erfragte Daten lägen statistisch auswertbar nicht vor und müssten händisch ausgezählt werden. Dazu sowie zur Zuarbeit zu den weiteren Fragen bestünden keine personellen Ressourcen.

Der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern (KSV) ist nach § 4 Absatz 2 Nummer 1 AG-SGB IX M-V als zentrale Stelle der Eingliederungs- und Sozialhilfeträger sachlich zuständig für die Verhandlung der Leistungs- und Vergütungsvereinbarung der Eingliederungshilfe gemäß § 125 Absatz 1 Nummer 2 SGB IX. Der Landkreis Ludwigslust-Parchim hat diese Aufgaben auf Grundlage des § 4 Absatz 5 AG-SGB IX selbst übernommen. Der KSV ist an der Beantwortung der Fragen 5 und 6 beteiligt worden.

Die Schiedsstelle nach § 133 SGB IX wurde nach § 1 der Schiedsstellenlandesverordnung beim Landesamt für Gesundheit und Soziales gebildet. Aus der Schiedsstellenlandesverordnung ergeben sich insbesondere die Aufgaben, die Zusammensetzung, die Amtsführung, die Einleitung des Schiedsstellenverfahrens sowie das Verfahren selbst.

1. Wie viele Anträge zur individuellen Bedarfsermittlung mittels Integriertem Teilhabeplan (ITP) sind in den Jahren von 2018 bis 2023 bei den Leistungsträgern der Eingliederungshilfe eingegangen (bitte – auch für die Unterfragen – einzeln nach den Jahren und nach Landkreis und kreisfreier Stadt auflisten)?
 - a) Wie viele Anträge konnten davon in der gesetzlich vorgesehenen Frist von sechs Wochen nach Antragseingang abgeschlossen werden?
 - b) Wie viele Anträge konnten davon nicht in der gesetzlich vorgesehenen Frist von sechs Wochen nach Antragseingang abgeschlossen werden?
 - c) Wie lange dauerten die Verfahren durchschnittlich?

Seit der zum 1. Januar 2020 geltenden Herauslösung der Eingliederungshilfe aus der Sozialhilfe und der Einfügung in das SGB IX werden die Leistungen der Eingliederungshilfe gemäß § 108 Absatz 1 Satz 1 SGB IX grundsätzlich auf Antrag erbracht. Wurden Leistungen der Eingliederungshilfe beantragt, ist ein Gesamtplanverfahren nach §§ 117 ff. SGB IX zur Feststellung der Leistungen durchzuführen. Das Gesamtplanverfahren beinhaltet u. a. die Bedarfsermittlung anhand eines Instrumentes, das sich an der internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit orientiert.

In Mecklenburg-Vorpommern wird der Integrierte Teilhabeplan (ITP) als Instrument der Bedarfsermittlung von den Trägern der Eingliederungshilfe nach § 118 SGB IX genutzt. Das Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung (Ministeriumsbezeichnung in der 7. Wahlperiode) hat im Rahmen seiner Fachaufsicht bereits im Jahr 2017 die landesweite Anwendung des ITP für alle Fälle der Bedarfsermittlung in der Eingliederungshilfe empfohlen.

In Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und des Bundesteilhabegesetzes sowie nach dem Paradigmenwechsel in der Politik für Menschen mit Behinderungen ist der Mensch mit seinen individuellen Bedarfen und in seiner konkreten Lebenssituation stärker in den Mittelpunkt zu stellen. Davon ausgehend sollen adäquate und passgenaue Hilfen angeboten werden.

Der ITP spiegelt damit die Entwicklung in der Eingliederungshilfe von einem bis 2018 noch überwiegend einrichtungszentrierten und pauschalen zu einem personenzentrierten und individuellen Hilfesystem.

Da es sich bei der Bedarfsermittlung mittels ITP wie beschrieben nicht um eine beantragbare Leistung der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX handelt, wird davon ausgegangen, dass die Frage auf die Gesamtanzahl von (Neu-)Anträgen auf Leistungen der Eingliederungshilfe abzielt.

Die erfragten Daten werden – unter Hinweis auf die Vorbemerkung – von der Landesregierung nicht erfasst. Daher wurden die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Eingliederungshilfe im Vorfeld um Zuarbeiten gebeten. Die eingegangenen Antworten sind von der Landesregierung gesichtet und ausgewertet worden.

Ein schlüssiger Vergleich der durch die Landkreise und kreisfreien Städte zugearbeiteten Daten ist aufgrund der erheblichen Unterschiedlichkeit der Antworten nicht möglich. Nahezu alle Träger teilten mit, dass die Daten statistisch auswertbar nicht vorliegen würden und für eine genaue Beantwortung händische Aktensichtungen hätten durchgeführt werden müssen. Auch der mit der Trennung zwischen der Aufgabenerfüllung nach dem SGB IX und dem SGB XII zum 1. Januar 2020 erfolgte systematische Wechsel führte dazu, dass die ermittelten Daten für 2018 und 2019 nicht geeignet sind, die tatsächliche Bearbeitung darzustellen.

Aus dem regelmäßigen Austausch und den damit verbundenen Abfragen mit den Eingliederungshilfeträgern hat die Landesregierung jedoch Kenntnis von der Situation vor Ort. Mehr als 24 000 Menschen – rund 1,5 Prozent der Gesamtbevölkerung – in Mecklenburg-Vorpommern erhalten aktuell Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Bedarfsermittlung wird bei Neufällen durchweg mittels neuem Bedarfsermittlungsinstrument durchgeführt. Bestandsfälle werden sukzessive umgestellt. Insofern ist die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) aus Sicht des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport in Mecklenburg-Vorpommern im Zusammenwirken mit allen Akteuren sehr gut gelungen.

Die Fristen, innerhalb derer über Anträge auf Leistungen der Eingliederungshilfe zu entscheiden ist, leiten sich regelmäßig aus § 14 Absatz 2 SGB IX ab: Der Rehabilitationsträger entscheidet innerhalb von drei Wochen nach Antragseingang, wenn kein Gutachten eingeholt werden muss. Wenn ein Gutachten erforderlich ist, wird die Entscheidung innerhalb von zwei Wochen nach Vorliegen des Gutachtens getroffen. Gemäß § 17 Absatz 1 und 2 SGB IX hat der leistende Rehabilitationsträger ein solches Gutachten unverzüglich nach Kenntnis über diesen zusätzlichen Bedarf in Auftrag zu geben und benennt den Leistungsberechtigten in der Regel drei möglichst wohnortnahe Sachverständige, soweit nicht gesetzlich die Begutachtung durch einen sozialmedizinischen Dienst vorgesehen ist. Für die Erstellung des Gutachtens sind nach § 17 Absatz 2 SGB IX zwei Wochen nach Auftragserteilung vorgesehen. In der Praxis sind ggf. weitere Prüfungen vorzunehmen und Zeiten hinzuzurechnen, die von den Leistungsträgern nicht zu verantworten sind.

Abweichend von § 14 Absatz 2 SGB IX regelt § 15 Absatz 4 Satz 1 SGB IX, dass in Fällen mit Beteiligung mehrerer Rehabilitationsträger innerhalb von sechs Wochen nach Antragseingang zu entscheiden ist. Bei Durchführung einer Teilhabekonferenz verlängert sich diese Frist gemäß § 15 Absatz 4 Satz 2 auf zwei Monate.

Aus § 18 Absatz 1 SGB IX leitet sich ab, dass Bearbeitungsfristen in begründeten Fällen deutlich mehr als zwei Monate betragen können. Aufgrund beschränkter Verfügbarkeit geeigneter Sachverständiger, aufgrund bestätigter längerer Beurteilungszeiträume sowie für die Dauer einer fehlenden Mitwirkung kann sich der Zeitpunkt einer Entscheidung über den Antrag verlängern.

Mit Blick auf diese gesetzlichen Regelungen ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die fristgerechte Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe nach Teil 2 des SGB IX selbstverständlich im Interesse der Landesregierung sowie aller am Verfahren Beteiligten liegt.

Aus den unvollständigen Rückmeldungen der Eingliederungshilfeträger ergaben sich durchschnittliche Bearbeitungsdauern im Jahr 2022 zwischen 100 und 180 Tagen. In zwischen 10 und 48 Prozent der gemeldeten Fälle wurden vor Ablauf von sechs Wochen nach Antragstellung entschieden. Aufgrund der oben dargestellten Unvollständigkeit der Daten und weil die Bearbeitungszeiten statistisch nicht erfasst werden, sind die übermittelten Daten aber nicht geeignet, um von „durchschnittlichen Bearbeitungsfristen“ für Mecklenburg-Vorpommern zu sprechen. Die Daten lassen darüber hinaus keine Differenzierung nach den Gründen für längere Bearbeitungsdauern zu.

Insofern ist hervorzuheben, dass die Bearbeitungsdauer von Anträgen auf Leistungen der Eingliederungshilfe einzelfallabhängig ist und daher sehr unterschiedlich sein kann. Sie richtet sich nach Art und Umfang der Leistung(en). Faktoren wie die Vollständigkeit der einzureichenden Unterlagen, die Prüfung der Personenkreiszuordnung sowie das zur Ermittlung des individuellen Bedarfs durchzuführende Gesamt- bzw. Teilhabeplanverfahren mit weiteren Akteuren sind wesentliche Aspekte, die die Bearbeitungsdauer im jeweiligen Einzelfall beeinflussen.

2. Welche Gründe werden seitens der Leistungsträger der Eingliederungshilfe für die langen Verfahrensdauern bzw. die Überschreitungen der gesetzlichen Frist angeführt?

Durch die kreisfreien Städte und Landkreise wurden u. a. die nachfolgenden Gründe benannt: unvollständige Unterlagen bei Antragstellung, fehlende oder verspätete Mitwirkung, Wartezeiten bei erforderlichen Gutachten, personelle Engpässe bei den Leistungsträgern und den Gesundheitsämtern, die Notwendigkeit von großen Teilhabepanungen mit zum Teil vielen beteiligten Institutionen, krankheitsbedingtes Verschieben von Hospitationen oder Terminen durch die Leistungsempfänger, langwierige Absprachen zwischen mehreren Rehabilitationsträgern, unklare Bedarfslagen, lange Wege im ländlichen Raum, hohe Fallbelastung und zum Teil unbesetzte Stellen bei den Trägern, komplexe Lebenswelten und multiple Problemlagen seitens der Leistungsberechtigten. Im Übrigen wird auf die Ausführungen hinsichtlich der Fristen in der Antwort zu Frage 1 hingewiesen.

3. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Leistungsberechtigten und die Leistungserbringer?

Als Folge langer Bearbeitungszeiten könnten Leistungsberechtigte insbesondere bei Neuansträgen ggf. verspätet Zugang zu den Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten. Bis zu einer Kostenzusage müssten Leistungserbringer ggf. Plätze freihalten.

Jedoch berichteten die kreisfreien Städte und Landkreise übereinstimmend, die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls bei der Prüfung zu berücksichtigen. In dringenden Fällen werde von Möglichkeiten der Eilentscheidung gemäß § 120 Absatz 4 SGB IX sowie der vorläufigen Leistungsgewährung ab Antragsbeginn gemäß § 108 Absatz 1 Satz 2 SGB IX Gebrauch gemacht, wenn Leistungsempfängern ein Warten nicht zugemutet werden kann. Bei Folgeanträgen würden die Leistungen weiterbewilligt werden. Bis zur Entscheidung über den Folgeantrag könnten so Leistungsunterbrechungen vermieden werden.

4. Steht die Landesregierung in Bezug auf die Fragen 2 und 3 im Austausch mit den Leistungsträgern der Eingliederungshilfe?
- a) Wenn ja, mit welchem Ergebnis?
 - b) Wenn nicht, aus welchen Gründen?
 - c) Welche Lösungsansätze verfolgt die Landesregierung, um eine Beschleunigung der Verfahren und die Einhaltung der gesetzlichen Fristen zu unterstützen?

Die Landesregierung steht in verschiedenen Gremien sowie durch persönliche Kontakte auf Fachebene in einem regelmäßigen Austausch mit den Trägern der Eingliederungshilfe. So finden regelmäßig Fachaufsichtsgespräche des Fachreferates im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport mit den Eingliederungs- und Sozialhilfeträgern sowie deren zentraler Stelle statt. Dabei stehen das rechtmäßige und zweckmäßige Verwaltungshandeln und damit auch die rechtsfehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung im Land stets im Fokus.

Die Bearbeitungsdauer von Anträgen auf Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX wird im Rahmen von Fachaufsichtsgesprächen erörtert. Wichtige Instrumente der Fachaufsicht sind zudem die Beratung und Unterstützung der Eingliederungshilfeträger im Rahmen von Vor-Ort-Gesprächen. Auch in diesem Rahmen wurden und werden diese Themen erörtert.

Als regelmäßige Austauschgremien sind weiterhin zu nennen: die Arbeitsgruppe zur Umsetzung des BTHG in Mecklenburg-Vorpommern sowie die Landesarbeitsgemeinschaft Soziales. Darüber hinaus ist das Fachreferat beratend in der Evaluierungs- und Entwicklungskommission gemäß § 31 des Landesrahmenvertrages nach § 131 SGB IX vertreten. Ebenso nimmt es beratend an zentralen sogenannten Verhandlertreffen teil, die regelmäßig zwischen Leistungsträgern und dem KSV als zentrale Stelle der Eingliederungs- und Sozialhilfeträger stattfinden (siehe Antwort zu Frage 6).

5. Welche Kenntnisse hat die Landesregierung über Probleme bei den Verhandlungen der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern in der Eingliederungshilfe?

Die Verhandlungen werden durch die Eingliederungshilfeträger, den KSV als zentrale Stelle der Eingliederungs- und Sozialhilfeträger und von den Leistungserbringern als herausfordernd beschrieben.

Insbesondere die Auslegung und Umsetzung des Landesrahmenvertrages gemäß § 131 SGB IX, z. B. die Anerkennung von Fachkräften oder die Abgrenzung zwischen Leistungen der Eingliederungshilfe und der Pflegeversicherung, haben in der Vergangenheit zu erhöhtem Abstimmungsbedarf geführt.

Im zeitlichen Verlauf ist seitens der Landesregierung zu beobachten, dass die Verhandlungspartner immer häufiger zu geeinten Verhandlungsergebnissen kommen. Dies wird nach Einschätzung der Landesregierung auch durch die leicht rückläufige Anzahl von Schiedsstellenanrufungen (siehe Antwort zu Frage 8) belegt. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport wird auch künftig im Rahmen der Möglichkeiten für die Einigungsbereitschaft zwischen den Verhandlungspartnern werben.

6. Welche Lösungsansätze erachtet die Landesregierung als zielführend, um den Abschluss der Verhandlungen innerhalb der gesetzlichen Fristen und des vorgegebenen Verfahrens zu ermöglichen?

Die Träger der Eingliederungshilfe und der KSV als zentrale Stelle der Eingliederungs- und Sozialhilfeträger führen regelmäßig Treffen zum fachlichen Austausch durch. Ziel ist es auch, das Verfahren zum Abschluss der Verhandlungen der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen zwischen Eingliederungshilfeträgern und Leistungserbringern landesweit einheitlich zu verbessern.

Das Verhandlertreffen ist ein organisatorisch durch den KSV aufgesetztes Format für den gegenseitigen Austausch. Die Leitung der Sitzungen obliegt dabei dem KSV. Die Fachaufsicht wird im Rahmen dieser Treffen um Informationen zu verschiedenen Themen oder um Klärung und Hinweise zu verschiedenen Fragestellungen gebeten.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Teilnehmenden des Verhandlertreffens auf eine Prozessbeschreibung verständigt. Diese soll sicherstellen, dass alle eingehenden Anträge auf Abschluss von Vereinbarungen nach dem achten Kapitel des SGB IX systematisch auf inhaltliche und sachliche Richtigkeit geprüft, mit dem jeweiligen Träger der Eingliederungshilfe abgestimmt und erfasst werden, damit die Interessen des Leistungsträgers beim Abschluss der Vereinbarung nach § 125 SGB IX vollständig ermittelt und berücksichtigt werden können. Diesen Lösungsansatz betrachtet die Landesregierung als zielführend.

7. Wie bewertet die Landesregierung den Lösungsvorschlag
- a) einer parallelen Verhandlung von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen?
 - b) der Finanzierung geeinter Teile der Vergütung während des Rechtsverfahrens?
 - c) von Schiedsstellenentscheidungen, die keine aufschiebende Wirkung haben?

Zu a)

Gegen eine parallele Verhandlung von Leistungs- und Vergütungsverhandlungen spricht aus Sicht der Landesregierung der Wortlaut des § 4 AG-SGB IX M-V: Die Verhandlung von Vergütungsvereinbarungen nach § 125 Absatz 1 Nummer 2 SGB IX setzt mindestens eine Einigung zu wesentlichen Inhalten der Leistungsvereinbarung nach § 125 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 2 SGB IX voraus. Nach einer entsprechenden Einigung der Mitglieder der Evaluierungs- und Entwicklungskommission gemäß § 31 des Landesrahmenvertrages nach § 131 SGB IX sollen die Vergütungsverhandlungen regelmäßig umgehend beginnen, sobald wesentliche Inhalte der Leistungsvereinbarung geeint wurden.

Zu b)

Überlegungen, die Finanzierung geeinter Teile der Vergütung während eines Rechtsverfahrens zu ermöglichen, erachtet die Landesregierung als nicht zielführend. Die einzelnen Kostenpositionen Investitionsaufwand, Sachkosten, Personalaufwand und ggf. Beförderungsaufwand bedingen einander so stark, dass eine Herauslösung nicht umsetzbar erscheint.

Zu c)

Die aufschiebende Wirkung der Klagen gegen Schiedsstellenentscheidungen ist bundesrechtlich geregelt. Nach § 86a Absatz 1 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) hat die Klage gegen die Entscheidung der Schiedsstelle grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Diese aufschiebende Wirkung entfällt nach § 86a Absatz 2 Nummer 4 SGG in anderen durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Fällen. Eine entsprechende Regelung durch Landesrecht für Klagen gegen Entscheidungen der Schiedsstelle nach § 133 SGB IX kommt daneben nicht in Betracht.

8. Wie viele Schiedsstellenverfahren nach SGB IX gab es in den Jahren von 2020 bis 2023 (bitte einzeln nach den Jahren auflisten)?
- a) Wie lange dauerten diese Verfahren durchschnittlich bis zur Beendigung?
- b) Welche Konsequenzen ergeben sich aus langen Verfahrensdauern für die Leistungserbringer?

Zu 8 und a)

Die erfragten Daten lassen sich der nachfolgenden Tabelle entnehmen:

Jahr	Anzahl Verfahren	noch nicht entschieden	durchschnittliche Verfahrensdauer*
2020	55	1	15
2021	65	12	18
2022	63	34	11
2023	51	36	4
insgesamt	234	83	

* Dauer des Verfahrens bis zum Abschluss des Verfahrens in Monaten; zum Zeitpunkt der Erhebung noch offene Verfahren wurden nicht mitgezählt

Zu b)

Die Leistungserbringer müssen bis zum Abschluss der Verfahren mit den ausgehandelten Vergütungen der Vorvereinbarungen haushalten und ggf. in Vorleistung gehen.

9. Welche Lösungsansätze gibt es aus Sicht der Landesregierung, um eine Entlastung der Schiedsstelle nach SGB IX zu erreichen?

Gemäß § 3 Absatz 3 der Schiedsstellenlandesverordnung SGB IX M-V besteht die Möglichkeit, bei einem hohen Antragsaufkommen eingehende und bestehende Verfahren bei Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder der Schiedsstelle im Benehmen mit der Rechtsaufsicht für einen befristeten Zeitraum zwischen dem vorsitzenden Mitglied und dessen Stellvertretung zur verantwortlichen Verfahrensleitung aufzuteilen und zu übertragen. Allerdings ist eine Stellvertretung aktuell nicht bestimmt worden. Voraussetzung hierfür wäre zunächst, dass sich die beteiligten Organisationen auf eine Stellvertretung einigen (siehe § 4 Absatz 3 der Schiedsstellenlandesverordnung SGB IX).

Der weitere Lösungsansatz, die Schiedsstelle durch eine Vorbewertung und Kategorisierung der Verfahren mit dem Ziel einer Priorisierung zu entlasten, befindet sich zwischen Schiedsstelle und Landesregierung aktuell noch in der Abstimmung.

10. Wie bewertet die Landesregierung den Lösungsvorschlag
 - a) der Anwendung des § 3 Absatz 3 der Schiedsstellenlandesverordnung SGB IX?
 - b) der Beendigung der Schiedsstellenverfahren durch eine Übergangvergütung oder Ruhendstellung durch Vorbehaltszahlungen nach bestimmten Kriterien?

Zu a)

Die Anwendung der vom Fragesteller zitierten Norm wäre aus Sicht der Landesregierung zu begrüßen. Die Benennung einer Stellvertretung des vorsitzenden Mitgliedes der Schiedsstelle steht aktuell jedoch noch aus. Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.

Zu b)

Durch die Zahlung einer Übergangvergütung bzw. eine Vorbehaltszahlung kann ein Schiedsstellenverfahren nach Auffassung der Landesregierung nicht beendet werden, da dies aus Sicht der Antragstellenden nicht auskömmlich sein kann. Schließlich fordern Leistungserbringer ein Entgelt in gewisser Höhe, damit ein Angebot bzw. eine Leistung entsprechend vorgehalten werden kann. Im Streitfall kann nur die Schiedsstelle – unter Berücksichtigung der vorgetragenen Argumente der Parteien – das Entgelt dafür festsetzen.