

I. Exkurs: Die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen als Akteur in der Schiedsstelle der Eingliederungshilfe

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich im wesentlichen auf Netzwerke zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern, die zur Koordination ihrer Handlungen auf Verhandlungen angewiesen sind. Die beiden Akteure vereinbaren in langer Tradition Inhalte und Vergütung sozialer Dienstleistungen. Den Leistungsberechtigten kommt dabei eine eher randständige Position zu.⁹⁸² Mit dem Bundesteilhabegesetz wurde dieser historische Pfad in der Eingliederungshilfe modifiziert und Leistungsberechtigten wurden Beteiligungsrechte an der Verhandlung von Landesrahmenverträgen und dem Schiedsverfahren gegeben. Dieser Paradigmenwechsel, der auch zur Folge hat, dass Leistungsberechtigten mehr Einfluss auf die Prozesse im Leistungserbringungsverhältnis gewährt wird, soll nachfolgend als Exkurs dargestellt werden. Dazu wird eine Analyse der Eingliederungshilfe-Schiedsverordnungen der Länder und die Sicht der befragten Akteure in der Schiedsstelle auf die Beteiligung der Leistungsberechtigten dargestellt. Anhand der Vorgaben der UN-BRK werden abschließend normative Anforderungen an die Beteiligung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen am Verfahren herausgearbeitet. Die normativ abstinente Beobachterperspektive, die mit einer verstehenden Rechtsforschung einhergeht (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel A.II.), wird damit kurz verlassen.

I. Paradigmenwechsel durch das BTHG – Von der Institutionen- zur Personenzentrierung

Die Leistungserbringung der Eingliederungshilfe erfolgte lange Zeit und erfolgt teilweise immer noch in einem Modus, den man als „institutionenzentriert“ bezeichnen kann. Prägend dafür waren und sind Anstalten, Heime

982 Siehe dazu die Ausführungen zur demokratischen Legitimation von Schiedsstellen in Kapitel E.IV.1. oder die Ausführungen zur Akteurkonstellation in EGH und Pflege in Kapitel C.IV.1.

und andere stationäre bzw. teilstationäre Einrichtungen.⁹⁸³ Die stationäre Unterbringung von Menschen mit Behinderungen hat lange Tradition und wurde durch den in Kapitel C beschriebenen arbeitsteiligen Korporatismus zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern stabilisiert. Wiese konstatiert, dass die damit verbundenen institutionalisierten Pfade nach wie vor wirkmächtig sind.⁹⁸⁴ Entsprechend ändert sich dieser Zustand trotz geänderter Rechtslage nur langsam. Der Kennzahlenvergleich der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe stellt für das Jahr 2023 einen Rückgang der Menschen, die in besonderen Wohnformen leben um 0,5 % im Vergleich zum Vorjahr auf 191.640 fest. Gleichzeitig stieg die Zahl der Menschen, die Leistungen außerhalb dieser Wohnformen beziehen um 4,3 % auf 277.516.⁹⁸⁵ Das erscheint vor dem Hintergrund von Art. 19 UN-BRK noch nicht ausreichend. Die Regelung verpflichtet die Vertragsstaaten u.a. zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das gleiche Recht haben, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben. Das umfasst, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben. Entsprechend kritisieren die Vereinten Nationen in den abschließenden Bemerkungen zum zweiten und dritten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland über die Umsetzung der UN-BRK die noch immer weitgehende Segregation von Menschen mit Behinderungen in institutionellen Einrichtungen und das Fehlen von Maßnahmen, um eine Deinstitutionalisierung voranzutreiben.⁹⁸⁶

Mit der traditionell praktizierten institutionenzentrierten Art der Leistungserbringung geht auch einher, dass die leistungsberechtigten Personen abgeschirmt und sozial abgesondert werden. Den Institutionen der Behindertenhilfe wurden entsprechend Attribute zugeschrieben, mit denen Goffmann „totale Institutionen“ beschreibt und das als Kritik ins Feld

983 *Schädler*, Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe unter Bedingungen institutioneller Beharrlichkeit, S. 245.

984 *Wiese*, Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe, S. 89.

985 *Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe*, BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe, S. 5.

986 *Vereinte Nationen*, CRPD/C/DEU/CO/2-3, Rn. 43. Die gleiche Kritik äußerten die UN bereits in den abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenberichtsverfahren. Vgl. *Vereinte Nationen*, CRPD/C/DEU/CO/1, Rn. 41.

geführt.⁹⁸⁷ Konstitutiv für das Leben in einer Anstalt oder stationären Einrichtung ist nach Rosenow eine rechtliche Deprivation, die Leistungsbe-rechtigte in ihren Grundrechten stark einschränkt.⁹⁸⁸ Dass diese Einschränkung von Grundrechten ein Wesensmerkmal von stationären Einrichtungen ist, belegt er u.a. damit, dass sie auch in der Rechtsprechung des BSG genutzt wird, um stationäre Einrichtungen zu charakterisieren. In seiner Entscheidung vom 13.2.2014 grenzt der 8. Senats des BSG stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe von ambulanten anhand des bestimmenden Einflusses der Einrichtung auf den Tagesablauf der Leistungsbe-rechtigten ab.⁹⁸⁹

Die rechtliche Deprivation der Leistungsberechtigten hat ihren Ursprung auch in den zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern vereinbarten Rahmenbedingungen der Leistung, die insbesondere in Kapitel C.IV dargestellt wurden. Diese Vereinbarungen lassen in Fortschreibung des beschriebenen institutionalisierten Pfades Inhalte von Leistungsvereinbarungen weitgehend offen und geben damit Leistungserbringern weitgehend Dispositionsmacht über Inhalt und Umfang der zu erbringenden Leistung.⁹⁹⁰ Die Ausgestaltung des Vereinbarungsrechts war lange Zeit entsprechend einer Bundesempfehlung nach § 93d BSHG in Abstraktion vom tatsächlichen Bedarf durch die Vereinbarung von Leistungstypen und Hil-febedarfgruppen geprägt.⁹⁹¹ Diese haben es nicht zum Ziel, bedarfsgerechte Leistungen zu erbringen, sondern dienen als Kalkulationsgrundlage für vertraglich vereinbarte Maßnahmenpauschalen.⁹⁹² Dieses Regelungsmuster ist auch aktuell noch sehr verbreitet. Die Pauschalierung kann eine faktische Deckelung der Leistung zur Folge haben, weil von den Pauschalen nicht erfasste Bedarfe nicht finanziert werden können. Das BSG sieht diese Problematik jedoch als systemimmanent an. Im „lernenden“ Vereinbarungssystem könnten Abweichungen der Bedarfe nach oben und unten aufgefangen werden. Mögliche Probleme seien durch erneute Verhandlungen

987 Rudloff/Kersting/Miquel et al. in: Rudloff/Kersting/Miquel u. a. (Hrsg.), Ende der Anstalten?, S. 4–5; Siehe dazu Goffman, *Asyle* 1972, S. 17–18.

988 Rosenow, Sicherstellung personenzentrierter Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Leistungsvereinbarung nach § 125 Abs. 2 SGB IX vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Vertragsrecht der Sozialhilfe, S. 463.

989 BSG, Urt. v. 13.02.2014 – B 8 SO 11/12 R, Rn. 23.

990 Rosenow, Sicherstellung personenzentrierter Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Leistungsvereinbarung nach § 125 Abs. 2 SGB IX vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Vertragsrecht der Sozialhilfe, S. 43.

991 *Ebd.*, S. 156.

992 BSG, Urt. v. 06.12.2018 – B 8 SO 9/18 R, Rn. 33.

von Leistungsträgern und Leistungserbringern zu beheben.⁹⁹³ Für die Leistungsberechtigten ist das problematisch. Auch wenn ihr Rechtsanspruch gegen den Leistungsträger den Ausgangspunkt des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses⁹⁹⁴ bildet, wird die Leistung, die sie am Ende bekommen und ihr Umfang ganz wesentlich durch Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen sowie die sie vorformenden Landesrahmenverträge konkretisiert, an deren Erstellung sie entsprechend des institutionenorientierten Pfades lange Zeit nicht beteiligt waren.⁹⁹⁵

Ein wesentliches Ziel des Bundesteilhabegesetzes war die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe von der einrichtungs- zur personenzentrierten Leistung.⁹⁹⁶ Im BTHG hat Personenzentrierung drei Elemente: Leistungen sollen nicht auf Einrichtungen zentriert sein, die Unterstützung soll sich am individuellen Bedarf orientieren und Leistungsberechtigte und deren Bedarfe sollen ganzheitlich in den Blick genommen werden.⁹⁹⁷ Der ursprünglich institutions- und professionskritische⁹⁹⁸ Begriff Personenzentrierung hat in diesem diskursiven Kontext auch den Charakter eines sozialpolitischen Steuerungsinstruments, das zum Abbau vorhandener Asymmetrien auf dem Sozialmarkt führen soll.⁹⁹⁹

Die historisch bedingt schwache Position der Leistungsberechtigten auf dem Sozialmarkt sollte im BTHG gestärkt werden, indem die durch Landesrecht bestimmten maßgeblichen Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen bei der Erarbeitung und Beschlussfassung der Rahmenverträge nach § 131 SGB IX beratend mitwirken.¹⁰⁰⁰ Der Grundgedanke, Leistungsberechtigte in die Entstehung vertraglicher Regelungen, die sie maßgeblich betreffen, beratend einzubinden, wurde auch in den Regelungen zum Schiedsverfahren aufgegriffen. § 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX sieht vor, dass Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen per Rechtsverordnung der Länder an Schiedsverfahren beteiligt werden können. Das erscheint vor dem Hintergrund der institutionenzentrierten Ausgestaltung

993 BSG, Urt. v. 06.12.2018 – B 8 SO 9/18 R, Rn. 43; Siehe dazu *Klie*, NDV 2019 sowie *Beyerlein*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A6-2020.

994 Siehe dazu Kapitel C.IV.1.

995 *Banafsche* in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Rn. 5.

996 BT-Drs. 18/9522, S. 197.

997 *Beyerlein* 2021, Kurzgutachten zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern, S. 19.

998 *Schäfers*, Soziale Probleme 2014, S. 332.

999 *Wiese*, Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe, S. 258.

1000 BT-Drs. 18/9522, S. 300.

des Systems, die die Interessen der Leistungsberechtigten nicht immer im Blick hat, sinnvoll.

Wie Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen in Schiedsverfahren beteiligt werden, wird nachfolgend anhand der entsprechenden Landesverordnungen untersucht.¹⁰⁰¹

II. Landesregelungen zur Beteiligung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen an Schiedsverfahren nach § 133 SGB IX

Die Analyse der 16 Landesverordnungen nach § 133 Abs. 5 SGB IX¹⁰⁰² zeigt, dass in allen Bundesländern mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen¹⁰⁰³ eine Regelung zur Beteiligung von Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderung am Schiedsverfahren getroffen wurde. Diese werden über unterschiedliche Organisationen in das Verfahren eingebunden.

1. Beteiligte Organisationen

Die Verordnungen von Brandenburg, Berlin, Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt sehen eine Bestimmung über Beiräte von Menschen mit Behinderung nach den BGG der Länder vor.¹⁰⁰⁴ Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Sachsen und Thüringen verweisen auf die nach den SGB IX-Ausführungsgesetzen bestimmten Interessenvertretungen, die nach § 131 Abs. 2 SGB IX an der Erarbeitung und Beschlussfassung von Rahmenverträgen

1001 Geschäftsordnungen der Schiedsstellen, die diese Verordnungen weiter konkretisieren, wurden jedoch außer Acht gelassen.

1002 Eine Übersicht findet sich im Anhang.

1003 Die einschlägige Verordnung über die Schiedsstellen nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - vom 14. Juni 1994, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21.07.2018 (GV. NRW. S. 414) enthält keinerlei Aussagen zur Beteiligung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderung nach § 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX.

1004 § 6 Abs. 2 EhSchV BB, § 7 Abs. 2 SchStVO SGB IX BE, § 14 Abs. 1 SGB9§133-SchiedsV BW, § 6 Abs. 2 SGB IX-SchV HB, § 18 Abs. 3 SGB9§133SchiedsV HE, § 4 S. 1 SchVO-SGB IX NI, § 6 S. 3 SGB9§133SchiedsV RP, § 14 Abs. 1 SGB IX-SchVO SH, § 11 Abs. 1 SGB9§133SchiedsV ST.

beteiligt sind.¹⁰⁰⁵ In Baden-Württemberg ist der Landesbehindertenbeauftragte zudem automatisch Mitglied der Schiedsstelle und in Bayern wird das Mitglied vom Verein „LAG Selbsthilfe“ bestimmt.¹⁰⁰⁶ Die Verordnungen für Berlin und Bremen enthalten eine einschränkende Regelung, die wohl der Befähigung von Mitgliedern der Interessenvertretung entgegenwirken sollen:

„Der Vertreter oder die Vertreterin und die Stellvertretungen dürfen weder im Bereich der Leistungserbringer noch der Leistungsträger haupt- oder nebenberuflich oder ehrenamtlich tätig sein. Sie dürfen sich nicht in der Betreuung eines in der Schiedsstelle vertretenen Leistungserbringers oder eines sich am Verfahren beteiligten Leistungserbringers befinden.“¹⁰⁰⁷

2. Ausgestaltung der Beteiligung am Verfahren

Von den 15 Landesverordnungen, die Regelungen über die Beteiligung von Interessenvertretungen enthalten, stellen 11 explizit klar, dass die Beteiligung beratender Natur ist,¹⁰⁰⁸ wie sich beispielhaft an der Regelung der Verordnung aus Sachsen-Anhalt zeigt:

„Der Behindertenbeirat des Landes Sachsen-Anhalt kann aus der Mitte seiner Mitglieder eine Person zur ständigen sachverständigen Beratung der Schiedsstelle und eine weitere als deren Stellvertretung benennen.“¹⁰⁰⁹

Sechs Verordnungen bestimmen zudem, dass die beratenden Äußerungen der Interessenvertretungen in das Protokoll der Sitzung aufzunehmen sind.¹⁰¹⁰ In der Verordnung für Mecklenburg-Vorpommern ist dagegen geregelt, dass die Interessenvertretung zwar am Verfahren beteiligt ist, jedoch

1005 § 8 Abs. 8 SchStLVO SGB IX M-V, § 14 SGB9§133SchiedsV SL, § 8 Abs. 1 Eingl-SchiedsVO SN, § 7 ThürSchiedsVO-SGB IX.

1006 § 14 Abs. 1 SGB9§133SchiedsV BW, § 41d AVSG BY.

1007 § 6 Abs. 2 S. 2-3 SGB IX-SchV HB, ähnlich § 7 Abs. 2 S. 2-3 SchStVO SGB IX BE.

1008 § 6 Abs. 1 S. 2 EhSchV BB, § 7 Abs. 1 S. 2 SchStVO SGB IX BE, § 41e Abs. 4 S. 1 AVSG BY, § 6 Abs. 1 S. 1 SGB IX-SchV HB, § 9 Abs. 3 S. 1 SGB IX-SchVO HH, § 4 S. 2 SchVO-SGB IX NI, § 6 S. 2 SGB9§133SchiedsV RP, § 14 Abs. 4 S. 1 SGB IX-SchVO SH, § 8 Abs. 1 EinglSchiedsVO SN, § 11 Abs. 1 und 2 SGB9§133SchiedsV ST, § 7 S. 2 ThürSchiedsVO-SGB IX.

1009 § 11 Abs. 1 und 2 SGB9§133SchiedsV ST.

1010 § 14 Abs. 4 S. 5 SGB9§133SchiedsV BW, § 41e Abs. 4 S. 2 AVSG BY, § 6 Abs. 1 S. 2 SGB IX-SchV HB, § 18 Abs. 2 S. 2 SGB9§133SchiedsV HE, § 9 Abs. 3 S. 2 SGB IX-SchVO HH, § 14 Abs. 4 S. 2 SGB IX-SchVO SH.

kein Rederecht hat.¹⁰¹¹ Sie kann somit auch nicht beratend wirken. Die Teilnahme der Interessenvertretung ist in einigen Verordnung zudem optional ausgestaltet („kann teilnehmen“).¹⁰¹²

Uneinheitlich ist geregelt, welchen Einblick die Interessenvertretungen in Verfahrensunterlagen nehmen dürfen. Die Verordnungen für Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt erlauben den Interessenvertretungen Einsicht in die Unterlagen des Verfahrens zu nehmen.¹⁰¹³ Die Schiedsverordnung für Mecklenburg-Vorpommern schließt das explizit aus.¹⁰¹⁴ Die bayerische Verordnung nimmt die Interessenvertretung von dem Recht aus, Einsicht in die vollständigen von den Parteien eingereichten Unterlagen zu nehmen, mit der Einladung werden jedoch „entscheidungserhebliche Unterlagen“ versandt.¹⁰¹⁵ Unabhängig von ihrem Einsichtsrecht verpflichten die Landesverordnungen die Interessenvertretungen mehrheitlich zur Verschwiegenheit.

Ob die Interessenvertretung an der Beratung der Schiedsstelle teilnehmen darf, ist überwiegend nicht explizit in den Verordnungen geregelt. Die Verordnungen von Bayern und Baden-Württemberg geben den Interessenvertretungen das Recht, an der Beratung der Schiedsstelle teilzunehmen.¹⁰¹⁶ Die Verordnungen für Hessen und Mecklenburg-Vorpommern schließen das ausdrücklich aus.¹⁰¹⁷ Die Bayerische Verordnung regelt zudem, dass die Schiedsstelle nur dann beschlussfähig ist, wenn auch die Ladung an die Interessenvertretung ordnungsgemäß erfolgt ist.¹⁰¹⁸

1011 „Das für Soziales zuständige Ministerium und die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen gemäß § 8 Absatz 8 sind berechtigt, an den Sitzungen der Schiedsstelle teilzunehmen. Den Zuhörenden und den Vertretungen nach Satz 2 und 3 stehen kein Rede- und Stimmrecht zu“ (§ 10 Abs. 2 S. 3 und 4 SchStLVO SGB IX M-V).

1012 § 7 Abs. 1 S. 2 SchStVO SGB IX BE, § 8 Abs. 1 EinglSchiedsVO SN, § 7 S. 2 ThürSchiedsVO-SGB IX.

1013 § 8 Abs. 3 SGB9§133SchiedsV RP, § 14 Abs. 3 SGB IX-SchVO SH, § 11 Abs. 3 S. 4 SGB9§133SchiedsV ST.

1014 § 9 Abs. 3 S. 4 SchStLVO SGB IX M-V.

1015 § 41e Abs. 3 S. 1 AVSG iV.m. §40b Abs. 2 S. 2 AVSG BY.

1016 § 14 Abs. 4 S. 4 SGB9§133SchiedsV BW, § 41e Abs. 3 S. 3 AVSG BY.

1017 § 18 Abs. 2 S. 1 SGB9§133SchiedsV HE, § 11 Abs. 3 S. 1 SchStLVO SGB IX M-V.

1018 § 41e Abs. 3 S. 2 AVSG BY.

III. Sicht der Konfliktparteien

Die tatsächliche Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen am Schiedsverfahren konnte aufgrund der verzögerten Umsetzung des BTHG in den Ländern¹⁰¹⁹ in dieser Arbeit nicht untersucht werden. Leistungsberechtigte oder Betroffenenverbände mit Erfahrung in sozialrechtlichen Schiedsstellenverfahren waren zum Zeitpunkt der Erhebungen so gut wie nicht vorhanden und konnten darum auch nicht befragt werden. Die Frage, wie sie sich einbringen können und wie ihre Mitwirkung das Verfahren beeinflusst, muss in einer nachfolgenden Arbeit genauer untersucht werden. In der vorliegenden Untersuchung wurden jedoch die Akteure Leistungsträger und Leistungserbringer befragt, wie sie die Beteiligung von Leistungsberechtigten am Verfahren beurteilen. Sie wurden konkret gefragt, welche Rolle Leistungsberechtigte bei einem Schiedsverfahren spielen sollten. Dabei wurde auf die Möglichkeit in § 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX verwiesen, die Beteiligung von Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen per Rechtsverordnung zu regeln. Die Befragten zeigten sich überwiegend offen für die Beteiligung von Leistungsberechtigten am Verfahren, was nachfolgend dargestellt wird.

1. Eher zustimmende Aussagen

Eher zustimmende Aussagen betonen, dass die Leistungsberechtigten so in der Lage seien, ihre Interessen vor der Schiedsstelle zu vertreten. Das wird in der Pflege noch als Manko wahrgenommen:

„Es kommt drauf an. Also, wir haben ja hier das Problem, gerade bei ambulanten Pflegediensten, oder in der Pflege insgesamt, es fehlt ja eigentlich einer, der die Interessen des Pflegebedürftigen vertritt. Weil bei den Ergebnissen, die da zustande kommen, letztendlich der Leidtragende ist der Pflegebedürftige, weil der muss die Mehrkosten bezahlen.“¹⁰²⁰

1019 Engels et al. 2025, BMAS Forschungsbericht 657, S. 24 nennen als Grund dafür vor allem die stockenden Verhandlungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern zu den Rahmenverträgen und Leistungsvereinbarungen. Mitte 2024 hatte nur etwa ein Drittel der Leistungserbringer in allen Leistungsbereichen neue Leistungsvereinbarungen.

1020 Interview 17 LTP, Pos. 20.

Dabei wird zu bedenken gegeben, dass die Interessenvertretung in der Lage sein müsse, fachlich auf Augenhöhe aufzutreten.¹⁰²¹ Sobald die Interessenvertretung der Leistungsberechtigten jedoch von spezialisierten Verbandsvertretern vorgenommen wird, entferne man sich vom "Peer-Ansatz".¹⁰²² Auch sei darauf zu achten, dass sie sich nicht als Interessenvertreter einer der beiden Vertragsparteien wahrnehmen.¹⁰²³ Zudem sei es sinnvoller, Leistungsberechtigte eher in Fragen der Ausgestaltung und weniger in Fragen der Finanzierung der Leistungen einzubinden,¹⁰²⁴ wenn es also um Leistungsvereinbarungen geht.¹⁰²⁵ Die Frage der konkreten Finanzierung wird für die Interessenvertretung als eher zweitrangig angesehen.¹⁰²⁶

Von einigen Befragten wird es grundsätzlich als hilfreich empfunden, dass Leistungsberechtigte dort ihre Perspektive einbringen können. Sie seien Expert:innen in eigener Sache und könnten gut beteiligt werden.¹⁰²⁷ Das sei auch im Sinne der UN-BRK.¹⁰²⁸ So eröffne sich ein Blick auf Aspekte, den die Vertragsparteien nicht haben.¹⁰²⁹ Aus der Pflege wurde berichtet, dass es bereits eine Betroffenenbeteiligung im Landespflegeausschuss gebe und auch der Bewohnerbeirat grundsätzlich über Stellungnahmen in das Verfahren eingebunden sei, wobei die Komplexität der Unterlagen das Gremium auch überfordern könne.¹⁰³⁰ Die Beteiligung eröffne auch die Chance, das System im Sinne der Leistungsberechtigten weiterzuentwickeln.¹⁰³¹ Dabei argumentieren zwei Interviewpartner auch mit einem Anspruch auf Information über die Finanzierung der sozialen Leistung. Viele Personen hätten ein Interesse daran zu erfahren, wie das System, von dem sie Leistungen erhalten, funktioniert.¹⁰³²

1021 Interview 10 LEE, Pos. 64.

1022 Interview 12 LTE, Pos. 50. Gemeint ist, dass unmittelbar Betroffene am Verfahren beteiligt werden. Das ist im SGB IX für die Beratung in EUTB vorgesehen (§ 32 Abs. 3 SGB IX), jedoch nicht für die Interessenvertretung im Schiedsverfahren.

1023 Interview 13 LTE, Pos. 78.

1024 Interview 10 LEE, Pos. 64; Interview 9 LEP, Pos. 46.

1025 Interview 12 LTE, Pos. 50; Interview 22 LEP, Pos. 63.

1026 Interview 12 LTE, Pos. 50.

1027 Interview 5 LEE, Pos. 64.

1028 Interview 11 LEE, Pos. 57.

1029 Interview 6 LTE, Pos. 95; Interview 14 LTE, Pos. 62.

1030 Interview 23 LTP, Pos. 67.

1031 Interview 20 LEP, Pos. 38.

1032 Interview 4 LTE, Pos. 45; Interview 7 LEP, Pos. 55.

2. Eher ablehnende Aussagen

Einige Befragte äußerten sich auch skeptisch. Gegen die Beteiligung von Leistungsberechtigten wurde vor allem eingewendet, dass das Verfahren zu komplex sei und das Vereinbarungswesen primär Leistungsträger und Leistungserbringer betreffe.¹⁰³³ Das erfordere gut ausgebildete Interessenvertreter und könne von selbst betroffenen und Ehrenamtlichen nur schwer geleistet werden.¹⁰³⁴

Zwei Akteure aus der Pflege argumentieren, dass die Interessen der Leistungsberechtigten im Verfahren entsprechend des Treuhandprinzips¹⁰³⁵ bereits grundsätzlich über die Pflegekassen vertreten seien.¹⁰³⁶ Da es im Schiedsverfahren nur um Finanzierung, nicht aber um den Inhalt der Leistung gehe, sei diese Vertretung auch ausreichend.¹⁰³⁷ Das Verfahren diene zudem in erster Linie der Koordinierung von zwei Parteien, was durch die Hinzuziehung einer Dritten schwieriger werde:

„Sind sie aber nicht Partei. Sie sind bei Landesrahmenverträgen nicht Partei. Und sie sind ja auch/ Sie sind ja am Ende/ Die Landesrahmenverträge betreffen ja auch nicht die Patienten, sondern den Dienst, mit dem ich den Vertrag schliesse. Das heißt, sie sind objektiv ja nicht beteiligt. Und deswegen stelle ich mir das schon schwierig vor, weil/ Ich sage mal so, es ist ja auch schon nicht ganz einfach, zwischen zwei Parteien eine Lösung zu finden.“¹⁰³⁸

Es zeigt sich also bei Leistungsträgern und Leistungserbringern eine überwiegende Offenheit für die Beteiligung von Leistungsberechtigten am Schiedsverfahren, jedoch sind auch skeptische bis ablehnende Aussagen im Sample enthalten.

1033 Interview 8 LTE, Pos. 55.

1034 Interview 9 LEP, Pos. 46; Interview 15 LEP, Pos. 32.

1035 Siehe dazu Kapitel C.IV.1.d.bb.

1036 Interview 9 LEP, Pos. 44.

1037 Interview 24 LTP, Pos. 98.

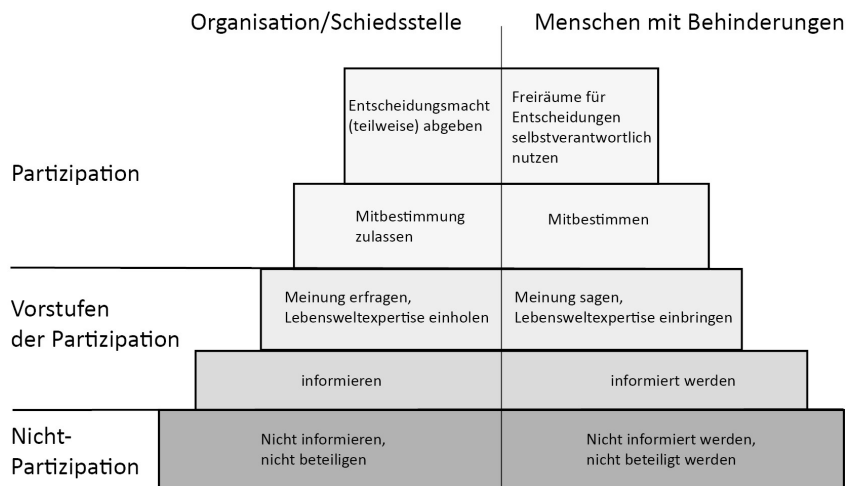
1038 Interview 24 LTP, Pos. 100.

IV. Einordnung

1. Beteiligung von Interessenvertretungen am Verfahren als eine Vorstufe von Partizipation

Die Ausgestaltung der Beteiligungsregelungen in den Schiedsverordnungen zeigt eine ähnliche Bandbreite wie die Positionen der Leistungsträger und Leistungserbringer in den Interviews. Die Landesverordnungen sprechen überwiegend im Anschluss an den Wortlaut der Verordnungsermächtigung in § 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX von „Beteiligung“ der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen. Eine Beteiligung im Sinne von Mitbestimmung ist im Vereinbarungssystem, das zur Koordination auf Verträge zwischen zwei Akteuren, notfalls unter Zuhilfenahme der Schiedsstelle setzt, jedoch auch nach der Reform durch das Bundesteilhabegesetz nicht vorgesehen. Legt man die vorgefundene Art der Beteiligung in den Landeschiedsverordnungen an das in Abbildung 26 dargestellte Stufenmodell der Partizipation an, wird erkennbar, dass es sich dabei nicht um Beteiligung im Sinne von Partizipation, sondern um eine Vorstufe davon handelt. Am unteren Ende der Partizipationstreppe sind die Regelungen der Schiedsverordnung Mecklenburg-Vorpommern zu verorten, die mit der Versagung des Rederechts nur informierenden Charakter haben. Andere Regelungen ermöglichen es den Interessenvertretungen, angehört zu werden und ihre Expertise einzubringen und beziehen sie dafür auch in die Beratung der Schiedsstelle ein, was als hohe Vorstufe von Partizipation charakterisiert werden kann.

Abbildung 26: Stufenmodell der Partizipation nach Denninger et al.¹⁰³⁹



Tatsächliche Partizipation würde nach diesem Modell erst an dem Punkt beginnen, wo den Interessenvertretungen ein Stimmrecht eingeräumt werden würde, was jedoch außerhalb des gesetzlich vorgesehenen Rahmens des Leistungserbringungsrechts liegt und dem historischen Pfad der vertraglichen Koordinierung von zwei Parteien entgegenlaufen würde.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Landesverordnungen stellt sich jedoch die Frage, in welchem Umfang es rechtlich geboten ist, Menschen mit Behinderungen in das Schiedsverfahren einzubinden.

2. Beteiligung als enge Konsultation und aktive Einbeziehung: Verpflichtung zur Einbindung der Interessenvertretung in das Schiedsverfahren aus der UN-BRK

Das Ausmaß der Einbindung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen in das Schiedsverfahren gibt im Recht der Eingliederungshilfe die UN-Behindertenrechtskonvention vor. Sie wurde mit Ratifikati-

¹⁰³⁹ Denninger et al. 2023, Mitbestimmen! Fragensammlung zur Partizipation, S. 20 orientieren sich dabei an Straßburger/Rieger in: Straßburger (Hrsg.), Partizipation kompakt, S. 232.

onsgesetz vom 26.3.2009¹⁰⁴⁰ in die deutsche Rechtsordnung übernommen, gilt zudem als gemischtes völkerrechtliches Abkommen in den Mitgliedsstaaten der EU auch als EU-Recht.¹⁰⁴¹ Die Bestimmungen des Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats (Art. 4 Abs. 5 UN-BRK). Sie binden also auch die Länder und Kommunen. Das ergibt sich zudem aus dem Lindauer Abkommen sowie dem Grundsatz der Bundestreue.¹⁰⁴² In Ländern und Kommunen bindet die UN-BRK Legislative, Exekutive und Judikative, weil die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG).¹⁰⁴³ Der Gesetzgeber hat zudem deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er erwartet, dass die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen das mit dem Bundesteilhabegesetz geschaffene neue Recht in der konkreten Rechtsanwendung stets im Lichte der UN-BRK umsetzen werden.¹⁰⁴⁴ Das umfasst auch den Erlass von Rechtsverordnungen.

Die UN-BRK ist also in diesem Fall einschlägig. Sie trifft auch Aussagen dazu, in welchem Umfang Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen am Schiedsverfahren zu beteiligen sind. Die Vertragsstaaten trifft die Verpflichtung, bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung des Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, mit den Menschen mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen zu führen und sie aktiv einzubeziehen (Art. 4 Abs. 3 UN-BRK). Das Schiedsverfahren kann ohne Weiteres als Entscheidungsprozess eingeordnet werden, der Menschen mit Behinderungen direkt betrifft. Das ergibt sich aus dem Art. 4 UN-BRK konkretisierenden General Comment Nr. 7.¹⁰⁴⁵ Derartigen Äußerungen von Vertragsorganen der UN misst das BVerfG hohes Gewicht

1040 BGBl. 2008 II S. 1419.

1041 Die Bestimmungen der UN-BRK bilden einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Vgl. *EuGH*, Urt. v. 11.04.2013 – C-335/11 und C-337/11, Ring, Skouboe Werge, Rn. 30.

1042 *Janßen*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht (im Erscheinen), S. 4.

1043 Banafsche in SWK Behindertenrecht, Rn. 17.

1044 BT-Drs. 18/10528, S. 2.

1045 *Committee on the Rights of Persons with Disabilities* 2018, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, im Folgenden CRPD/C/GC/7.

zu, wenn sie auch Gerichte nicht unmittelbar binden.¹⁰⁴⁶ Die Formulierung „in Bezug auf Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen“ in Art. 4 Abs. 3 UN-BRK umfasst demnach die gesamte Bandbreite an Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können.¹⁰⁴⁷ Sie umfasst demnach auch Schiedsverfahren, in denen die faktischen Voraussetzungen für eine teilhabefördernde Leistungserbringung geschaffen werden.

Aus der UN-BRK ergibt sich für Behörden wie Schiedsstellen die Pflicht, den Meinungen und Ansichten von Behindertenorganisationen gebührende Beachtung zu schenken und Priorität einzuräumen. Die Behörden sind zudem verpflichtet, Behindertenorganisationen über die Ergebnisse solcher Prozesse zu informieren. Dazu gehört eine explizite Erläuterung der Ergebnisse, Erwägungen und Entscheidungsgründe in verständlicher Form, wie und warum ihre Ansichten berücksichtigt wurden.¹⁰⁴⁸

V. Fazit

Das im Kern auf die Akteure Leistungsträger und Leistungserbringer bezogene Vereinbarungssystem wird mit den Regelungen zur Beteiligung von Interessenvertretungen am Schiedsverfahren zwar nicht grundlegend geändert, jedoch modifiziert. Sie sollen ein Beitrag zur politisch gewollten Abkehr von der Institutionenzentrierung sein, die insbesondere die Umsetzung der UN-BRK in deutsches Recht nötig macht. Die Regelungen sollen so auch die Stellung der Leistungsberechtigten im Quasimarkt verbessern.

Im Vereinbarungssystem, das zur Koordination sozialstaatlicher Handlungen auf Vereinbarungen zwischen zwei Akteuren setzt, sind die Leistungsberechtigten als Akteur aber nach wie vor nur „Zaungast“. Bei Leistungsträgern und Leistungserbringern zeigte sich in den Interviews eine überwiegende Offenheit für die Beteiligung von Leistungsberechtigten am Schiedsverfahren, jedoch sind auch skeptische bis ablehnende Aussagen im Sample enthalten.

Die Landesverordnungen der Eingliederungshilfeschiedsstellen beziehen die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen unterschiedlich stark ein und vereinzelt sind nach Maßgabe des Stufenmodells der Partizi-

1046 BVerfG, Beschluss v. 29.01.2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 65.

1047 CRPD/C/GC/7, Nr. 18.

1048 CRPD/C/GC/7, Nr. 23.

pation nach Denninger et al. hohe Vorstufen der Partizipation am Verfahren festgeschrieben. So müssen die beratenden Äußerungen der Interessenvertretungen in einigen Ländern zwingend in das Protokoll aufgenommen werden und die Interessenvertretungen haben das Recht, Einblick in die Verfahrensunterlagen zu nehmen und an der Beratung der Schiedsstelle teilzunehmen. Jedoch gibt es auch Landesverordnungen, die eine Beteiligung überhaupt nicht regeln oder faktisch verhindern, weil sie den leistungsberechtigten kein Rederecht zugestehen. Diese Regelungen erscheinen schwer mit den Vorgaben von Art. 4 Abs. 3 UN-BRK in Einklang zu bringen. Die Regelungen der UN-BRK sehen zwar keine direkte Partizipation im Sinne von Mitbestimmung vor, jedoch eine hohe Vorstufe davon, die ermöglicht, im Rahmen von engen Konsultationen und einer aktiven Einbeziehung auf Augenhöhe über die zu beratende Thematik mitdiskutieren zu können. Das schließt ein, dass die Interessenvertretung hinreichend über den Gegenstand des Verfahrens informiert wird und an allen Diskussionen inklusive der Beratung der Schiedsstelle beteiligt wird.

