

Diskussionsbericht

I. Ein Schwerpunkt der Diskussion, die an die Beiträge zum Themenblock „Das Leistungserbringungsverhältnis“ mit den Referaten von *Fuchs*, *Trenk-Hinterberger* und *Hänlein* angeschlossen, widmete sich der Bedeutung und den Aufgaben der Sozialrechtsdogmatik und griff damit ein zentrales Thema des Symposiums auf. Die grundlegende Funktion rechtsdogmatischer Forschung bestehe darin, die gedanklichen und strukturellen Ordnungen, auf denen das positive Recht aufbaue, sichtbar zu machen, um diese als Basis für das Verstehen und die Anwendung des Rechts nutzbar machen zu können. Gleichzeitig helfe die Dogmatik auch, Fragestellungen der Lebenswirklichkeit aufzuzeigen, auf die das geltende Recht bislang keine Antwort gefunden habe. Damit diene es der Ermittlung des Bedarfs für die Weiterentwicklung des Rechts, gebe hierfür aber zugleich auch bestimmte Leitlinien vor.

Diese grundlegende Bedeutung der Rechtsdogmatik für die Fortentwicklung des Rechts wurde durch Ausführungen über die Bemühungen um die Neuordnung des österreichischen Gesundheitswesens untermauert. Die momentan herrschenden politischen Machtverhältnisse hätten zu Lösungsvorschlägen geführt, die die bestehenden Strukturen aus Gesamt- und Einzelverträgen, die den Ausgleich verschiedener Interessen gewährleisten, erodieren ließen. Nur die dogmatische Auseinandersetzung mit den grundlegenden Systemfragen lasse dies deutlich werden.

Demgegenüber wurde angemahnt, man müsse sich auch der Grenzen des mit Rechtsdogmatik und mit Rechtsvergleichen zu erzielenden Erkenntnisgewinns bewußt sein. Die Entwicklung von rechtlichen Lösungen für bestimmte soziale Probleme könne nur dann erfolgreich sein, wenn sie nicht isoliert auf rechtsdogmatischen und rechtsvergleichenden Erwägungen aufbaue, sondern auch die Änderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene in den Blick nehme. Zudem verbiete die multifunktionale Ausgestaltung sozialrechtlicher Systeme, monokausale Aussagen über die Effektivität bestimmter Regelungsstrukturen zu treffen.

Von anderer Seite wurde darauf verwiesen, daß die rechtsdogmatische Forschung mit erheblichen Defiziten in der Rechtstatsachenforschung konfrontiert sei, d. h. im Zusammenhang mit der Frage, ob und inwieweit die Regelungen, die den Gegenstand rechtsdogmatischer Überlegungen bilden, tatsächlich umgesetzt würden.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Eingliederungsvereinbarung oder mit dem trägerübergreifenden Persönlichen Budget etwa zeige, daß dieses Defizit leicht dazu führen könne, daß sich verschiedene persönliche Erfahrungen mit der Realität der Rechtsanwendung in unterschiedlichen rechtsdogmatischen Schlüssen ausdrückten.

II. Einen weiteren Hauptpunkt der Diskussion bildeten Beiträge zu verschiedenen Aspekten der Kostenerstattung und des Persönlichen Budgets, mit denen sich *Trenk-*

Hinterberger in seinem Referat ausführlich auseinandergesetzt hatte. Das Persönliche Budget, so wurde analysiert, müsse als Verlagerung des schon im Leistungsrecht enthaltenen, in der Realität von den Leistungsträgern aber nicht hinreichend umgesetzten Individualisierungsprinzips und der damit in Verbindung stehenden Wahlrechte der Leistungsempfänger in das Leistungserbringungsrecht verstanden werden. Zugleich sollten die Persönlichen Budgets die mangelnde Koordination zwischen den Leistungsträgern bei der Kostenabgrenzung ausgleichen und diese zur Kooperation zwingen, worin zugleich ein Grund für die Schwierigkeiten bei der Implementation liegen dürfte. Auf die nur zögerliche Inanspruchnahme der Budgets seit ihrer Einführung als Gestaltungsoption im Jahre 2001 war zuvor von verschiedenen Seiten aufmerksam gemacht worden.

Ein anderer Diskutant merkte an, daß sich die Anforderungen an das Leistungserbringungsrecht beim Persönlichen Budget insofern von der herkömmlichen Leistungserbringung unterscheide, als bei diesem die Problematik der Zulassung des Leistungserbringers, der Leistungsgestaltung sowie der Vergütung wegfalle. Die besondere Bedeutung des Persönlichen Budgets liege darin, daß dieses erstmals die Nutzerperspektive besonders in den Vordergrund rücke. Dies sei geeignet, die Dominanz der Leistungserbringer bei der Konkretisierung der Leistungsansprüche aufzubrechen. Diese Einschätzung stieß auf Zustimmung, wurde aber um die Überlegung ergänzt, daß es bei Leistungen für Behinderte maßgeblich auch auf die konkrete Ausgestaltung von Budgetassistenzleistungen ankommen werde. Das Ziel der Stärkung der Position der Behinderten gerate in Gefahr, wenn diese Leistungen lediglich in der Zuständigkeit der Rehabilitationsträger erbracht werden.

In Ergänzung zu den Ausführungen *Trenk-Hinterbergers* wurde zum einen darauf hingewiesen, daß es bereits in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts Vorläufer des Persönlichen Budgets gegeben habe, nämlich in Gestalt des erhöhten Krankengeldes im Hilfskassensystem, das zur Finanzierung der Krankenbehandlungskosten gedacht war. Zum anderen wurde die Diskussion mit dem Hinweis auf aktuelle Reformbestrebungen in Schweden um eine rechtvergleichende Perspektive erweitert. Dort würde das in Deutschland zum 1.1.2008 als Rechtsanspruch für Menschen mit einer Behinderung eingeführte Persönliche Budget als vorbildlich bezeichnet und die Schaffung eines entsprechenden Instruments mit folgenden Argumenten gefordert: ein staatlich finanziertes System Persönlicher Budgets mit unterschiedlichen Leistungsniveaus sei besser geeignet, dem im Einzelfall bestehenden Bedarf zu genügen und stelle neben einer finanziellen Entlastung der Kommunen überdies eine landesweite Gleichbehandlung der Behinderten sicher; die Rechtssicherheit für die Leistungserbringer würde sich mit dem Entfallen von Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den Kommunen erhöhen; es sei zudem ein Gebot der Gerechtigkeit, die anderen Verbrauchern bei Dienstleistungen zustehenden Wahlmöglichkeiten auch Behinderten zu eröffnen; die entstehende Konkurrenz zwischen den Anbietern ließe zudem eine Verbesserung der Qualität der Leistungen erhoffen. Nichtsdestotrotz zeigten sich die Behindertenverbände bislang aber skeptisch

gegenüber den Reformvorschlägen, weil sie in ihnen den Versuch sähen, aus den Behinderten unfreiwillige Marktakteure zu machen.

III. Kontrovers diskutiert wurde schließlich die im Referat von *Hänlein* erhobene Forderung nach einer Kodifikation der Grundsätze des Leistungserbringungsrechts. Die Tatsache, daß überhaupt vom Leistungserbringungsrecht als einer abgrenzbaren Rechtsmaterie gesprochen würde, sei Ausdruck des für Deutschland typischen Strebens nach „Verrechtlichung“, die aber gerade im Sozialrecht aufgrund der von diesem verfolgten sozialen Zwecke erforderlich sei. Diese Zielsetzung hätte speziell für das Leistungserbringungsrecht zur Folge, daß im Falle eines Fehlgehens der Erbringung sozialer Leistungen die Beteiligten die Leistungsabwicklung nicht einfach nach ihrem Belieben als Ausdruck eines „do ut des“ scheitern lassen dürften.

Während die Diskutanten grundsätzlich darin übereinstimmten, daß aus rechtsdogmatischer Sicht zumindest ein „kodifikatorisches Nachdenken“ im Hinblick auf das Leistungserbringungsverhältnis lohne, herrschte wenig Einigkeit in Bezug auf die Frage, ob es tatsächlich sinnvoll und möglich sei, in hinreichendem Maße gemeinsame Grundsätze der Leistungserbringung aus den einzelnen Teilgebieten des Sozialrechts abzuleiten und in einem Allgemeinen Teil zusammenzufassen.

Von Seiten der Befürworter einer solchen Kodifikation wurde auf die rechtssystematischen Defizite hingewiesen, die die derzeitige Rechtslage aufgrund des Fehlens grundsätzlicher Maßstäbe und Leitlinien für Rechtsgestaltung aufweise. Als notwendige Inhalte eines Allgemeinen Leistungserbringungsrechts wurden Regelungen über die Zulassung zum Leistungserbringungsgeschehen, über die Leistungsgestaltung (etwa im Hinblick auf die Konkretisierung der Leistungen, auf die Ausgestaltung als Sach- oder Kostenerstattungsleistung sowie auf die Qualitätssicherung), zur Vergütung der Leistungen sowie zum Verbraucherschutz im Sozialrecht genannt. Der letzte Punkt stehe im Zusammenhang mit der Stärkung der Nutzerposition im Leistungsrecht, die bei einer Kodifikation bedacht werden müßte.

Stimmen, die sich gegenüber einer Kodifikation der Grundsätze der Leistungserbringung skeptisch äußerten, gaben zu bedenken, daß die Vielfalt der Leistungsverhältnisse und die großen Unterschiede in den Bedarfskonstellationen die Möglichkeit zur Abstraktion gemeinsamer Grundsätze doch maßgeblich einschränken, wenn nicht ausschließen würden. Zumindest würden die Besonderen Teile des Leistungserbringungsrechts, die es weiter geben müsse, stets eine erhebliche Bedeutung behalten. Auch stellten die bislang noch fehlende hinreichende wissenschaftliche Durchdringung der Materie sowie der zur Umsetzung schließlich erforderliche politische Aushandlungsprozeß weitere Schwierigkeiten auf dem Weg zu einer Kodifikation allgemeiner Grundsätze der Leistungserbringung dar.

Martin Landauer

