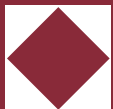


Stephanie Schöppner

Die Notwendigkeit der Konkretisierung der Strukturverantwortung der Rehabilitationsträger

Ein Spannungsverhältnis zwischen individuellen
Bedürfnissen und Strukturmerkmalen



Nomos

Band 54

Schriften zum Sozialrecht

hervorgegangen aus den von Prof. Dr. Ulrich Becker begründeten
„Schriften zum deutschen und europäischen Sozialrecht“

Herausgegeben von

Prof. Dr. Peter Axer | Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. | Prof. Dr. Karl-Jürgen
Bieback | Prof. Dr. Winfried Boecken | Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf |
Prof. Dr. Hermann Butzer | Prof. Dr. Ulrike Davy | Prof. Dr. Ingwer Ebsen |
Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer | Prof. Dr. Maximilian Fuchs | Prof.
Dr. Richard Giesen | Prof. Dr. Alexander Graser | Prof. Dr. Stefan Greiner |
Prof. Dr. Andreas Hänlein | Prof. Dr. Friedhelm Hase | Prof. Dr. Timo Hebel |
Prof. Dr. Hans Michael Heinig | Prof. Dr. Stefan Huster | Prof. Dr. Gerhard Igl |
Prof. Dr. Constanze Janda | Prof. Dr. Jacob Jousen | Prof. Dr. Markus
Kaltenborn | Prof. Dr. Thorsten Kingreen | Prof. Dr. Wolfhard Kohte | Prof.
Dr. Katharina von Koppenfels-Spies | Prof. Dr. Heinrich Lang | Prof. Dr. Elmar
Mand | Prof. Dr. Johannes Münder | Prof. Dr. Katja Nebe | Prof. Dr. Ulrich Preis |
Prof. Dr. Stephan Rixen | Prof. Dr. Christian Rolfs | Prof. Dr. Reimund
Schmidt-De Caluwe | Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer | Prof. Dr. Felipe
Temming | Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein | Prof. Dr. Raimund Waltermann |
Prof. Dr. Felix Welti

Stephanie Schöppner

Die Notwendigkeit der Konkretisierung der Strukturverantwortung der Rehabilitationsträger

Ein Spannungsverhältnis zwischen individuellen
Bedürfnissen und Strukturmerkmalen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2019

ISBN 978-3-8487-6186-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0305-5 (ePDF)

D6

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis August 2018 berücksichtigt werden.

Allen voran danke ich meinem Doktorvater, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, für die vielfältigen Anregungen, die stete Gesprächsbereitschaft während der Entstehung der Arbeit und die schnelle Erstellung des Gutachtens.

Herrn Prof. Dr. Clemens Höpfner danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ich danke auch Herrn Prof. Dr. Ralf Kreikebohm, der nicht nur Anregungen zur Themenfindung gab, sondern mich auch während des Entstehungsprozesses stets mit konstruktiven Anregungen unterstützte.

Meinem Bruder Christoph und meinen besten Freunden in Frankfurt und Münster danke ich für die stetige Ermutigung, welche die Fertigstellung der Arbeit ungemein erleichtert hat.

Für ihre bedingungslose Liebe und Unterstützung danke ich von Herzen, und nicht in Worte zu fassen, meinen Eltern. Ihre uneingeschränkte Förderung hat die Anfertigung dieser Arbeit erst ermöglicht. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Frankfurt am Main, Januar 2020

Stephanie Schöppner

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Kapitel 1: Einführung	17
§ 1 Problemaufriss	18
§ 2 Gang der Untersuchung	23
Kapitel 2: Rehabilitation in Grundzügen	25
§ 1 Rehabilitation im historischen und rechtlichen Kontext	25
A. Begrifflichkeiten und Entstehung	25
I. Begriff der Rehabilitation	25
1. Erwerbsfähigkeit	27
2. Medizinische Rehabilitation	28
3. Berufliche Rehabilitation – Teilhabe am Arbeitsleben	29
4. Soziale Teilhabe	30
II. Was bedeutet Behinderung?	31
III. Begriff der Prävention	33
IV. Historische Entwicklung der Rehabilitation	37
V. Gesetzgebung zum SGB IX	43
VI. Änderungen des SGB IX	45
B. Rehabilitationsträger und Zuständigkeit	47
§ 2 Modalitäten von Rehabilitationsleistungen	49
A. Leistungsgewährung und Leistungserbringung	50
B. Dienste und Einrichtungen	50
C. Ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungserbringung	51
D. Vorrang ambulanter Leistungserbringung?	53

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 3: Sicherstellung vs. Strukturverantwortung?	55
§ 1 Sicherstellung – Vorbemerkung	55
§ 2 Sicherstellung im engeren Sinne	55
A. Sicherstellungsauftrag im SGB V	55
I. Argumentationshilfe für das SGB IX	56
II. Grundlagen des SGB V	57
B. Status quo – Sicherstellung im SGB IX?	59
I. Verantwortlichkeit	59
II. Strukturverantwortung – eine Definition	63
III. Allgemeine Infrastrukturverantwortung § 17 I SGB I	65
IV. Strukturverantwortung und abweichende Regelungen	68
1. Leistungsrecht und Leistungserbringungsrecht	69
2. Vorbehalt abweichender Regelungen – § 7 SGB IX	70
3. Würdigung	73
V. Zwischenergebnis – Status quo	74
C. Sicherstellung durch notwendige Strukturmerkmale?	74
I. Sach- und Dienstleistungsprinzip	75
1. Regelungen im SGB V	75
2. Regelungen im SGB IX	76
a) Geldleistungsprinzip – Persönliches Budget – § 29 SGB IX	77
aa) Budgetberechtigung	79
bb) Ausführung	80
b) Bezugspunkt Wortlaut	83
c) Bezugspunkt Systematik	84
d) Anforderungen aus der Historie	85
e) Teleologische Anforderungen	86
f) Ergebnis – konkreter Normierungsvorschlag?	87
II. Prinzip der Leistungserbringung durch Dritte	89
1. Regelungen im SGB V	89
2. Regelungen im SGB IX	91
a) Bezugspunkt Wortlaut	91
b) Bezugspunkt Systematik	91
c) Anforderungen aus der Historie	93
d) Teleologische Anforderungen	94
e) Ergebnis – konkreter Normierungsvorschlag?	95

III. Qualitätssicherung	95
1. Regelungen im SGB V	95
2. Regelungen im SGB IX	97
a) Begriffe der Qualität, Qualitätssicherung, Qualitätsmanagement	98
b) Qualitätssicherung gemäß § 37 SGB IX	98
aa) Strukturqualität	100
bb) Prozessqualität	100
cc) Ergebnisqualität	101
dd) Bezugspunkt Wortlaut	101
ee) Bezugspunkt Systematik	102
ff) Anforderungen aus der Historie	102
gg) Teleologische Anforderungen	103
hh) Anforderungen aus dem Sozialstaatsprinzip	105
(1) Vorbemerkung	105
(2) Auswirkungen auf die Strukturverantwortung	108
ii) Internationaler Anknüpfungspunkt – Art. 26 UN-BRK	109
(1) Tragweite des Art. 26 UN-BRK	110
(2) Bedeutung für § 37 SGB IX und die Strukturverantwortung	111
jj) Ergebnis – Konkreter Normierungsvorschlag?	112
(1) Zeitnahe und flächendeckende Überprüfung	114
(2) Verbindlichkeit	115
IV. Pflicht zur fachlichen Fortbildung	117
1. Regelungen im SGB V	117
2. Regelungen im SGB IX	118
a) Bezugspunkt Wortlaut	119
b) Bezugspunkt Systematik	119
c) Anforderungen aus der Historie	120
d) Teleologische Anforderungen	120
e) Ergebnis – Konkreter Normierungsvorschlag?	122
V. Bedarfsplanung	123
1. Regelungen im SGB V	123
a) Vorbemerkung	123
b) Bedarfsplanungsrichtlinie – Verbindlichkeit	124
aa) Rechtsverbindlichkeit und Legitimation	125
bb) Zwischenergebnis – Richtlinien	127

Inhaltsverzeichnis

c) Rechtsnatur des Bedarfsplans	128
d) Zwischenergebnis	128
2. Regelungen im SGB IX	128
a) Bezugspunkt Wortlaut	130
b) Bezugspunkt Systematik	131
c) Anforderungen aus der Historie	132
d) Teleologische Anforderungen	133
e) Gesundheitsförderung als Grundlage	134
f) Berücksichtigung des Demografischen Wandels	136
g) Bedarfsgerechtigkeit	137
h) Konzeptionelle Anforderungen	138
i) Personelle Anforderungen	142
j) Sachliche Anforderungen	142
k) Berücksichtigung der Regionalität	143
l) Ergebnis - Konkreter Normierungsvorschlag?	144
aa) Richtlinie im SGB IX	146
(1) Aufgabe der Selbstverwaltung	147
(2) Rechtswirkung – bloße Steuerungsfunktion?	148
bb) Verfahren in der Praxis	150
m) Bestätigung durch § 95 SGB X	152
VI. Wirtschaftlichkeit	152
1. Regelungen im SGB V	152
2. Regelungen im SGB IX	154
a) Wirtschaftlichkeitsgrundsatz	154
b) Reha-Budget der Deutschen Rentenversicherung	156
c) Bedarf nach Regelung?	157
aa) Bezugspunkt Wortlaut	157
bb) Bezugspunkt Systematik	158
cc) Anforderungen aus der Historie	158
dd) Teleologische Anforderungen	158
ee) Beurteilungsspielraum	159
ff) Sicherstellung durch Sanktionen	161
d) Ergebnis – Konkreter Normierungsvorschlag?	162
D. Fazit notwendige Strukturmerkmale	162
E. Auswahl des Leistungserbringers – § 36 II 1 SGB IX	165
I. Eignung zur Leistungserbringung	165
II. Tatsächliche Zuweisung zum Leistungserbringer	166

F. Sicherstellung durch gemeinsame Empfehlungen?	167
I. Empfehlungen im SGB V	168
II. Empfehlungen im SGB IX als Lösung?	169
1. Allgemeines	169
a) Empfehlungen nach § 37 SGB IX	171
b) Empfehlungen zur fachlichen Fortbildung	172
2. Kritische Würdigung	172
G. Rechtliche Durchsetzbarkeit der Strukturverantwortung	177
I. Vorbemerkungen	177
II. Subjektiv öffentliches Recht?	179
1. Grundsätze	179
2. Meinungsstand	180
3. Rechtliche Diskussion	181
§ 3 Rechtliche Spannungsfelder im SGB IX	184
A. Vertragliche Beziehungen im sozialrechtlichen Dreieck	184
I. Verträge im Sinne des § 38 SGB IX	185
1. Vorbemerkung	185
2. Verpflichtung zum Abschluss von Verträgen	188
a) Qualifikation als Zulassungsvertrag	188
b) Abschlussverpflichtung aus § 38 I SGB IX	189
c) Herleitung aus der Berufsfreiheit der Leistungserbringer	191
d) Herleitung aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung	195
e) Zwischenergebnis	195
3. Bedarfsprüfung als Möglichkeit der Regulierung?	195
II. Einordnung der Rechtsverhältnisse im sozialrechtlichen Dreieck	198
1. Grafik: Sozialrechtliches Dreieck im Bereich der Rehabilitation	199
2. Rehabilitationsträger und Leistungsberechtigter	199
3. Rehabilitationsträger und Leistungserbringer	201
4. Leistungserbringer und Leistungsberechtigter	205
III. Weitere Überlegungen zum Vertragssystem des SGB IX	207
IV. Verantwortlichkeit bei der Leistungserbringung durch Dritte	209
V. Rechtliche Durchsetzbarkeit der Verträge	211
1. Problemstellung	211

Inhaltsverzeichnis

2. Lösungsansätze	212
a) Leistungsklage	213
b) Kündigung des Vertrags	213
c) Grundsätze aus dem SGB V	214
d) Vergütungsverzicht	215
3. Kritische Würdigung	215
4. Basisvertrag der DRV Braunschweig-Hannover	216
a) Regelungen zu Qualitätsanforderungen	217
b) Konsequenzen für die Strukturverantwortung	218
5. Ergebnis – Sicherstellung der Durchsetzbarkeit?	219
B. Wunsch- und Wahlrecht gemäß § 8 SGB IX	220
I. Allgemeine Anknüpfungspunkte	220
II. Wunschrecht	222
III. Wahlrecht	222
IV. Berechtigte Wünsche	223
V. Spannungsverhältnis	226
1. Zur Strukturverantwortung	226
2. Zu dritten Leistungserbringern	228
3. Zum Reha-Budget	229
VI. Ergebnisse zu § 8 SGB IX	231
C. Trägereigene und trägerfremde Einrichtungen	232
I. Verpflichtung zur Unterhaltung eigener Einrichtungen?	232
1. Konzentrationsprozess in der Rehalandschaft	232
2. Anmerkungen des Bundesrechnungshofs	234
3. Kritische Würdigung	236
II. Belegungsverantwortung	239
III. Visitationen	240
Kapitel 4: Rehabilitation und Vergaberecht	243
§ 1 Anwendbarkeit des Vergaberechts	243
A. Grundlagen	246
B. Auswirkungen auf Vertragsverhältnisse im sozialrechtlichen Dreieck	247
C. Ausschreibungspflichtigkeit?	247
I. Öffentlicher Auftraggeber im Sinne der §§ 98, 99 GWB	247
II. Öffentlicher Auftrag im Sinne des § 103 GWB	249
1. Auftragsvergabe nach § 130 GWB	250

2. Entgeltlichkeit	250
a) Einführende Bemerkung	251
b) Zulassungsverträge – Entgeltlichkeit – Auswahlentscheidung	251
c) Zwischenergebnis	254
d) Diskussion – Besonderheiten im sozialrechtlichen Dreieck	254
aa) Auswirkung des Wunsch- und Wahlrechts	255
bb) Bedeutung der Auswahlentscheidung für die Entgeltlichkeit	256
cc) Weitere Diskussionen in der Literatur	257
D. Ergebnis	258
§ 2 Inhouse-Geschäft / Quasi-Inhouse-Geschäft	259
Kapitel 5: Aktuelle Diskussion – Notwendigkeit der Konkretisierung	262
§ 1 Die Strukturverantwortung: Eine bloße Verabredung?	262
§ 2 Entspricht das System den Anforderungen der Versicherten?	264
A. Aktuelle gesundheitspolitische Anforderungen	265
B. Aktuell geplante Reformen	266
I. Flexi-Renten-Gesetz	266
II. Kritik am Bundesteilhabegesetz	268
§ 3 Notwendigkeit der Konkretisierung der Strukturverantwortung?	269
Kapitel 6: Zusammenfassung und Ausblick	273
§ 1 Zusammenfassung der Ergebnisse	273
§ 2 Ausblick	275
§ 3 Abschlussbemerkung	276
Literaturverzeichnis	277

Abkürzungsverzeichnis

A.A.	Andere Ansicht
A.F.	Altfassung
AT	Allgemeiner Teil
ApuZ	Zeitschrift Aus Politik und Zeitgeschichte
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Begr.	Begründer
BG	Zeitschrift Die Berufsgenossenschaft
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKK	Zeitschrift Die Betriebskrankenkasse
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BR	Bundesrat
BSG	Bundessozialgericht
BT	Bundestag
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BverfG	Bundesverfassungsgericht
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
DAngVers	Zeitschrift Deutsche Angestelltenversicherung
Dass.	Dasselbe
Ders.	Derselbe
Dies.	Dieselbe(n)
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DRV	Zeitschrift Deutsche Rentenversicherung
DVBl.	Zeitschrift Deutsches Verwaltungsblatt
Ebd.	Ebenda
ErfK	Erfurter Kommentar
Et. al.	Et alii
EuGH	Europäischer Gerichtshof
F.	Folgende® Paragraph, Randnummer
Ff.	Folgende Paragraphen, Randnummern
GBA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GesR	Zeitschrift GesundheitsRecht
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GmS-OGB	Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HeimG	Heimgesetz
HK	Handkommentar

Abkürzungsverzeichnis

Hrsg.	Herausgeber
KassKomm	Kasseler Kommentar
KV	Krankenversicherung
LSG	Landessozialgericht
MedR	Zeitschrift Medizinrecht
NDV	Zeitschrift Der Nachrichtendienst des Deutschen Vereins
NJW	Zeitschrift Neue Juristische Wochenschrift
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
öAT	Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht
OLG	Oberlandesgericht
PV	Pflegeversicherung
RehaAnglG	Rehabilitationsangleichungsgesetz
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RsDE	Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen
RV	Rentenversicherung
SDSRV	Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes
SG	Sozialgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SGb	Zeitschrift Die Sozialgerichtsbarkeit
SozVers	Zeitschrift Die Sozialversicherung
SozVR	Sozialversicherungsrecht
Sra	Zeitschrift Sozialrecht aktuell
StichwortK	Stichwortkommentar
UN	United Nations
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VuR	Zeitschrift Verbraucher und Recht
WHO	World Health Organization
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform