

Rede von Wolfgang Schäfer, Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL), auf dem Workshop „Neugestaltung der Leistungsbeziehungen unter Berücksichtigung wettbewerblicher Verfahren“ beim Deutschen Verein am 25.01.2005 in Berlin

Thema: Hintergründe für die Entscheidung, Ausschreibungsverfahren durchzuführen

Als wir - der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (kurz: LWL) - im Frühjahr vorigen Jahres erstmals Leistungen im Bereich des ambulant betreuten Wohnens öffentlich ausschrieben, wurden wir insbesondere von Seiten der Wohlfahrtsverbände zum Teil sehr heftig angegriffen. Uns wurde u.a. vorgeworfen, hiermit einen Paradigmenwechsel im Verhältnis zwischen Leistungserbringern und Kostenträgern einzuleiten. Ob diese Einschätzung zutrifft, bezweifele ich, möchte dies aber hier dahingestellt sein lassen.

Ein Paradigmenwechsel hat sich jedoch an ganz anderer Stelle bereits vollzogen, und zwar im Bereich der staatlichen Leistungserbringung. Die dramatische Finanzkrise der öffentlichen Kassen hat dazu geführt, dass es hier in zunehmendem Maße nicht mehr um die gerechte Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes geht, sondern immer mehr um die gerechte Verteilung schmerzhafter Einsparungen. Dieser Wandel verdient tatsächlich die Bezeichnung „Paradigmenwechsel“. Auch wenn manche es immer noch nicht wahrhaben wollen: diese Entwicklung wirkt in alle Bereiche unserer Gesellschaft hinein und wird zukünftig zu tiefgreifenden Veränderungen führen.

In Anbetracht der katastrophalen Finanzlage der kommunalen Haushalte ist es ein Gebot der Notwendigkeit, ausnahmslos alle Bereiche öffentlicher Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen. Der LWL, dessen Mitgliedskörperschaften über die Landschaftsumlage den LWL-Haushalt maßgeblich finanzieren und die selbst zum größten Teil mit Haushaltssperren oder gar Haushaltssicherungskonzepten leben müssen, ist hiervon unmittelbar betroffen. Auch wir haben in den vergangenen Jahren wiederholt alle Aufgaben, Leistungen und Standards im Rahmen einer umfassenden Aufgabenkritik auf den Prüfstand gestellt und uns vielfältigen wirklich schmerzhaften Einsparmaßnahmen unterworfen. Trotzdem sehen wir uns in diesem Jahr mit einem Haushaltsloch in zweistelliger Millionenhöhe konfrontiert, welches wir nur durch eine

erhebliche Erhöhung der Verbandsumlage ausgleichen können. Die Prognosen für die kommenden Jahre sehen düster aus, so dass wir von einer weiteren Verschlechterung der kommunalen Haushaltslage und damit auch unserer eigenen Finanzsituation ausgehen müssen.

Der größte Posten in unserem Haushalt ist die Sozialhilfe, in die 76 % der uns insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel fließen. Mit einem Anteil von 80 % an den Gesamtausgaben im Bereich der Sozialhilfe schlägt die Eingliederungshilfe am stärksten zu Buche. In absoluten Zahlen ausgedrückt sind dies im Jahr 2005 rund 1,3 Milliarden Euro bei einem Gesamtvolumen des Verwaltungshaushalts von rund 2,07 Mrd. Euro (das heißt: von jedem Euro, den der LWL ausgibt, werden 76 Cent für Leistungen im Bereich Soziales, Pflege und Rehabilitation ausgegeben, davon über 50 Cent für Eingliederungshilfe. Dieser Anteil wird in den kommenden Jahren nach allen uns vorliegenden Schätzungen rasant ansteigen. Wir rechnen bis zum Jahr 2007 mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben allein für die Eingliederungshilfe von ca. 12 %. Die Gründe für diese Entwicklung sind den meisten von Ihnen bekannt. Nicht nur die demographische Entwicklung, sondern auch der medizinische Fortschritt führen dazu, dass immer mehr Menschen die Hilfe des Staates in schwierigen Lebenslagen benötigen.

Es ist ausgeschlossen, dass die kommunale Familie diese Belastungen unter den gegebenen Umständen allein schultern kann. Die Landschaftsverbände haben deswegen wiederholt die Unterstützung des Bundes eingefordert.

Auf die Hilfe von dort können und dürfen wir jedoch nicht warten, wir müssen bereits jetzt aktiv werden und alle Einsparpotenziale ausschöpfen. Dabei steht für uns die Sicherung der Standards in der Eingliederungshilfe an erster Stelle.

Das Konzept „ambulant vor stationär“ im Rahmen der Hilfeleistung hat uns bereits ein gutes Stück vorangebracht. Aus therapeutischer Sicht stellt der Vorrang für ambulante Betreuung eine Weiterentwicklung der Hilfsangebote und für die Hilfeempfänger eine verbesserte Möglichkeit der Teilhabe dar. Aus Sicht des Kostenträgers, und das gebe ich unumwunden zu, ist der finanzielle Aspekt hierbei von gleichrangiger Bedeutung: ambulante Hilfe ist billiger! Wir können auf diese Weise mit dem gleichen Kostenaufwand mehr Menschen ebenso gut - ich behaupte sogar: besser - un-

terstützen und betreuen, als wir dies im Rahmen der üblichen Heimunterbringung tun könnten.

Das allein reicht aber nicht aus, um den Kostendruck auch nur abzuschwächen, allenfalls können hiermit die dargestellten Zuwachsraten abgefedert, also der Kostenanstieg verlangsamt werden.

Wenn wir also die Standards nicht verändern wollen und eine Umstellung der Hilffearbeiten allein nicht ausreicht, müssen die Leistungsbeziehungen zwischen Einrichtungen und Kostenträgern unter die Lupe genommen werden. In Westfalen-Lippe lagen wir in der Vergangenheit, was die Fallpauschalen angeht, im Bundesdurchschnitt im oberen Bereich. Das lag zum Teil sicher auch an den hohen Anforderungen an die fachliche Qualifikation des Personals. Dieses Niveau können wir jedoch nicht mehr halten.

Innerhalb der Leistungsbeziehungen zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern gibt es in Jahrzehnten gewachsene Strukturen, die, trotz Änderung der hierfür maßgeblichen gesetzlichen Grundlagen und trotz Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, im Wesentlichen unverändert weiterbestehen konnten. Nach wie vor wird der Kuchen unter einigen wenigen Anbietern sozialer Dienstleistungen aufgeteilt. Noch immer, und da sehe ich ganz eindeutig auch die Mitverantwortung auf Seiten der Kostenträger, werden Verhandlungen zum Abschluss von Vereinbarungen nur mit den Einrichtungen geführt, die an den Kostenträger herantreten. Verhandelt wird auf der Grundlage der von diesen vorgelegten Kalkulationsgrundlagen. Die Rechtsprechung gewährt allen anderen Einrichtungen, die sich zu einem späteren Zeitpunkt melden, einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung des Sozialhilfeträgers über ihren Antrag auf Abschluss von Vereinbarungen. Unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes führt dies letztlich zu einer Ermessensreduzierung auf Null, die den Sozialhilfeträger zum Vereinbarungsabschluss mit allen Einrichtungen zwingt, die geeignet sind und die die Leistungen zu einem vergleichbaren Preis anbieten. Es gibt keine Öffentlichkeit, keine Vergleichbarkeit und damit keinen echten Wettbewerb beim Abschluss von Leistungsvereinbarungen.

Dieses System ist aus meiner Sicht antiquiert und schlicht weg nicht mehr finanzierbar. Es stammt aus einer Zeit, in der Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte auf beiden

Seiten eine untergeordnete Rolle spielten. Fragen der Wirtschaftlichkeit zu vernachlässigen, können wir uns als Sozialhilfeträger nicht mehr leisten - übrigens ebenso wenig wie die Träger der Freien Wohlfahrtspflege.

Wirtschaftliche Ergebnisse können nur aufgrund der Vergleichbarkeit von Leistung und Vergütung erzielt werden. Um diese Vergleichbarkeit zu schaffen, ist meiner Auffassung nach die Ausschreibung der sauberste und für alle Beteiligten fairste Weg. Das Vergaberecht gibt uns Verfahren an die Hand, die ein Höchstmaß an Transparenz und Diskriminierungsfreiheit für alle Beteiligten gewährleisten. Gleichzeitig bietet es die Möglichkeit, die Leistung so zu definieren, dass Standards aufrechterhalten und Dumpingangebote ausgeschlossen werden können. Es geht nicht per se um das billigste Angebot, wie von vielen befürchtet, sondern um das wirtschaftlichste. Das kann das günstigste sein, muss es aber nicht.

Auch das Wunsch- und Wahlrecht stellt meines Erachtens kein unüberwindbares Hindernis für ein Vergabeverfahren dar. Im Rahmen unserer Ausschreibung haben wir der Möglichkeit zur Ausübung dieses Rechtes durch die Vereinbarung einer 10 %igen Schwankungsbreite bei der Bestimmung des Auftragsvolumens sowie durch den sehr kleinen Zuschnitt der Lose, wie ich meine, ausreichend Raum gegeben. Insgesamt habe ich im Übrigen den Eindruck, dass die Bedeutung des Wunsch- und Wahlrechts überbewertet wird. Unserer Erfahrung nach sind es bei der Gruppe der von uns zu versorgenden Hilfebedürftigen tatsächlich höchstens 10 %, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen.

Es bedarf einer unvoreingenommenen Prüfung der vorhandenen Instrumente, möglicherweise auch etwas Phantasie und Mut zu Innovation, um zu praktikablen Ergebnissen zu kommen. Leider sind uns die Verwaltungsgerichte in unseren Bemühungen, neue Wege zu beschreiten, bisher nicht gefolgt. In den Beschlüssen, die uns die Durchführung einer Ausschreibung untersagen, sehe ich die von uns gewählte Vorgehensweise jedenfalls nicht ausreichend gewürdigt. Ich vermisse darin eine Auseinandersetzung damit, inwieweit das BSHG andere als die bisher üblichen Verfahren ermöglicht. Es wird so getan, als würde das BSHG eine ganz bestimmte Vorgehensweise vorgeben und die Leistungsbeziehungen in ein Korsett schnüren, das keine Bewegung zulässt. Ich lese das BSHG anders und ich weiß, dass allein die rechtliche Qualifizierung der Leistungsbeziehungen zwischen Kostenträger und Leis-

tungserbringer – ein neuralgischer Punkt bei der Frage der Neugestaltung – unter den Experten keineswegs einheitlich beantwortet wird.

Nach den Entscheidungen der Verwaltungsgerichte im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gibt es für uns als Sozialhilfeträger jedoch bislang so gut wie keinen Spielraum, von den hergebrachten Strukturen abzuweichen. Zwecks Klärung der umstrittenen Rechtsfragen werden wir das Hauptsacheverfahren, wenn nötig bis vor das Bundesverwaltungsgericht führen.

Wir haben den Weg der Ausschreibung gewählt, weil wir davon überzeugt waren und dies immer noch sind, dass wir damit einen Beitrag zur Weiterentwicklung des sozialrechtlichen Leistungsrechts leisten. Auch wenn uns die Verwaltungsgerichte, anders als die Vergabegerichte, diesen Weg bisher versagt haben, bin ich weiterhin der Überzeugung, dass unsere Entscheidung in die richtige Richtung weist.

Die Vergabe sozialer Dienstleistungen muss nämlich auch auf dem Hintergrund der Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene betrachtet werden. Und hier gibt es eindeutige Signale, dass die Anforderungen an staatliche Leistungsvergabe zumindest an den Kriterien des EG-Vertrages gemessen werden, d.h. Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Fairness. Mehr noch: in allen Bereichen, in denen ein Markt entstanden ist, d.h. eine wirtschaftliche Betätigung stattfindet, sind förmliche Vergabeverfahren, die den genannten Anforderungen genügen müssen, durchzuführen. Niemand kann bestreiten, dass wir es seit der Einführung der Pflegeversicherung, spätestens aber mit der Möglichkeit der Gründung von „Ich-AG's“, auf dem Gebiet der sozialen Dienstleistungen mit einem „Markt“ zu tun haben, auf dem öffentliche, freigemeinnützige, aber auch private Anbieter in Konkurrenz zueinander stehen. Hier ist ein Wirtschaftszweig entstanden, bei dem Milliardenbeträge umgesetzt werden und der in zunehmendem Maße auch für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr von Interesse ist.

Die EU-Kommission hat für dieses Jahr (2005) eine Mitteilung für den Bereich Gesundheits- und Sozialdienstleistungen angekündigt, in der sie den Rahmen darstellen will, in dem diese Dienste funktionieren und modernisiert werden sollen. Man darf auf

die Ausführungen gespannt sein, doch wer die Verlautbarungen der letzten Jahre aufmerksam verfolgt hat, der weiß, dass die Verwirklichung des Binnenmarktes sowie die Öffnung und Liberalisierung der Märkte mit den Mitteln der EU-Wettbewerbsregeln eines der Hauptziele der EU-Politik sind. Die neue EU-Kommission wird diesen eingeschlagenen Weg fortsetzen, dessen darf man sich sicher sein.

Es ist an der Zeit, sich diesen Entwicklungen zu stellen.

Nach sorgfältiger Auswertung der zu unserem Ausschreibungsverfahren ergangenen Rechtsprechung und einschlägiger Veröffentlichungen haben wir ein Modell für ein Verfahren entwickelt, das einerseits wettbewerbliche Elemente enthält, andererseits aber alle sozialrechtlichen Anforderungen berücksichtigt, wie die Möglichkeit der Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts, die Gewährleistung der Trägervielfalt und den Anspruch auf jederzeitige Ermessensentscheidung in Einzelfall, um nur die wichtigsten zu nennen.

Die wesentlichen Verfahrensschritte möchte ich kurz umreißen:

Wie ich an anderer Stelle bereits dargestellt habe, ist die Vergleichbarkeit von Leistung und Vergütung von grundlegender Bedeutung für eine wirtschaftliche Optimierung der Leistungsbeziehungen. Daran hat es in der Vergangenheit weitgehend gefehlt. Als Kostenträger haben wir daher ein Interesse daran, zu einem Zeitpunkt eine Vielzahl von Angeboten vorliegen zu haben. Das Modell weist in seinem ersten Schritt daher die aktive Rolle dem Kostenträger zu, indem er zur Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss über Vereinbarungen auffordert. Wir nennen es deshalb „Interessenbekundungsverfahren“.

Das Gesetz gibt uns diese Möglichkeit. In § 93 b Abs. 1 Satz 3 BSHG - seit dem 01.01.05 findet sich die entsprechende Vorschrift in § 77 Abs. 1 Satz 2 SGB XII - ist von der schriftlichen Aufforderung zu Verhandlungen durch eine Partei die Rede. Vom Ansatz her entspricht diese Vorgehensweise dem einer Ausschreibung, indem im Wege einer Bekanntmachung eine Öffentlichkeit geschaffen und damit dem Erfordernis der Diskriminierungsfreiheit Rechnung getragen wird.

Grundlage der Verhandlungen ist ausschließlich die mit den kommunalen und freigemeinnützigen Spitzenverbänden abgestimmte Leistungs- und Prüfungsvereinbarung. Auf diese Weise kann die Vergleichbarkeit der Leistung hergestellt und die Geeignetheit der Anbieter festgestellt werden.

Die Vergütungsverhandlungen werden davon abgekoppelt mit allen Anbietern geführt, die die eben beschriebene erste Wertungsphase durchschritten haben. Vergütungsvereinbarungen werden mit allen Anbietern abgeschlossen, die eine im Quervergleich zu betrachtende wirtschaftliche und angemessene Vergütung beanspruchen. Sog. Dumpingangebote werden bei der Beurteilung der Angemessenheit ebenso wenig einbezogen wie deutlich über dem Niveau liegende Preise.

Der Abschluss der Vereinbarungen erfolgt wie in der Vergangenheit. Später gestellte Anträge auf Vereinbarungsabschlüsse werden auf der Grundlage der Erkenntnisse aus dem Interessenbekundungsverfahren geprüft.

Unser Ziel ist es, mit dem Auslaufen der jetzt abgeschlossenen Vergütungsvereinbarungen, also zum Ende dieses Jahres, Interessenbekundungsverfahren flächendeckend für Leistungen im ambulant betreuten Wohnen durchzuführen. Um erste Erfahrungen sammeln zu können, haben wir vor, das Verfahren zunächst zu testen, und zwar in den Bereichen, in denen wir im letzten Jahr Ausschreibungsverfahren durchführen wollten und bisher noch keine Vereinbarungen getroffen haben. Vom heutigen Tag erhoffe ich mir, dass wir eine einvernehmliche Lösung für die künftige Vorgehensweise finden werden. Wir haben deshalb bis jetzt noch nichts unternommen, was einer solchen Übereinkunft im Wege stehen könnte. Ich möchte es aber noch einmal betonen: das alte System ist für uns nicht mehr akzeptabel, wir wollen und werden in Zukunft neue Wege der Vereinbarungsfindung beschreiben.

Ich habe größtes Interesse daran, dass dieser Workshop ein Erfolg wird und zu praktikablen Ergebnissen führt. Ich wünsche mir, dass wir heute Abend mit konkreten Vorstellungen darüber auseinandergehen, wie eine zukunftsfähige Umgestaltung der Leistungsbeziehungen aussehen kann und soll. Das von uns entwickelte und von mir in groben Zügen dargestellte Modell möchte ich als einen Diskussionsbeitrag dazu verstanden wissen. Ich möchte damit jedoch nicht den nach mir sprechenden Refe-

renten vorgehen und bin gespannt, ob von Seiten der Wissenschaft weitere, vielleicht bessere, praktikablere Vorschläge entwickelt werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!