

Rede von Wolfgang Schäfer, Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL), anlässlich der Landschaftsversammlung am 01.12.2005

Sehr geehrte Damen und Herren,

wenn Sie die Haushaltseinbringungen der vergangenen Jahre und die Diskussionen dazu in der Landschaftsversammlung Revue passieren lassen, werden Sie schnell feststellen, dass sich vor allem ein Thema wie ein roter Faden durch die Reden gezogen hat: Die Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe.

Ohne Herrn Dr. Predeick vorgreifen zu wollen, der Sie gleich anschließend über den Haushaltsplanentwurf 2006 und die diesen tragenden Zahlen informieren wird, will ich kurz die Eckwerte der weiteren Entwicklung in der Eingliederungshilfe darstellen:

- Voraussichtlich bis 2012 wird die Entwicklung durch steigende Fallzahlen und Kosten geprägt sein.
- Von 2004 bis 2010 werden sich die Ausgaben des LWL für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach heutigen Prognosen um rd. 17 % erhöhen.
- Das sind rd. 215 Mio. €, die die kommunale Familie in Westfalen-Lippe zusätzlich aufzubringen hat.

Dieser Ausgabenanstieg würde noch höher ausfallen, wenn wir nicht erfolgreich gegensteuern würden. In der Eingliederungshilfe bewirkt der bedarfsgerechte Ausbau des ambulant betreuten Wohnens eine Begrenzung des Fallzahlenzuganges in der stationären Unterbringung. So wird für das Jahr 2006 nur noch von einem Fallzahlenzugang im stationären Bereich von 350 Fällen ausgegangen, während in den Vorjahren noch mit 500 bis 700 neuen Fällen jährlich kalkuliert wurde.

Auch die Einrichtungen tragen zu der Dämpfung des Kostenanstiegs bei. So wurden die Vergütungen für die Westfälisch-Lippischen Wohneinrichtungen und Werkstätten für Menschen mit Behinderungen in 2006 wie bereits auch in 2005 nicht erhöht.

Von der Forschungsstelle, die die befristete Zuständigkeitsverlagerung für das ambulant betreute Wohnen wissenschaftlich begleitet, wurde uns zwischenzeitlich bescheinigt, dass die Fallkosten in der Eingliederungshilfe zurückgegangen sind.

Da wir nicht abwarten können und wollen, bis die Idee des Bundesteilhabegeldes in Berlin endlich in Gesetzesform gegossen wird, haben wir noch ein ganzes Bündel weiterer Maßnahmen geschnürt, um eine Dämpfung des Kostenanstiegs zu erreichen:

- Wir verhindern den weiteren Ausbau stationärer Plätze, indem neue Kapazitäten nur dann entstehen können, wenn an anderer Stelle Plätze abgebaut werden.
- Wir befristen die Kostenzusagen, um regelmäßig neu zu entscheiden, ob der Hilfebedarf fortbesteht oder ob er inhaltlich neu zu bemessen ist.
- Wir weiten das Hilfeplanverfahren aus. Im Rahmen dieses Verfahrens wird geprüft, ob und ggf. welche Hilfemaßnahmen der einzelne Mensch mit Behinderungen benötigt. Zur Zeit stellen wir das Hilfeplanverfahren inhaltlich um, um eine einheitliche und präzisere Beurteilung und Festlegung des Bedarfs an Fachleistungsstunden im ambulant betreuten Wohnen zu erreichen. In einem zweiten Schritt werden wir im Jahr 2006 Fälle in stationären Wohnformen im Rahmen einer Sonderaktion darauf hin überprüfen, inwieweit niederschwelligere Betreuungsformen ausreichend sind, um den individuellen Bedarf preisgenauer sicherzustellen.
- Wir überdenken die Vergütungssysteme. Wir haben festgestellt, dass für die gleiche Leistung in Westfalen-Lippe unterschiedliche Entgelte gezahlt werden. Ziel ist es, zu einer Harmonisierung der Entgelte zu kommen. Unser vorrangiges Ziel ist es dabei, die teuren Einrichtungen auf ein festzulegendes Durchschnittsniveau zu begrenzen.
- Wir erproben im stationären Wohnen ergebnisorientierte Preisverhandlungen. So haben wir mit dem Sozialwerk St. Georg in Gelsenkirchen konkrete Vereinbarungen getroffen, wie viele Menschen mit Behinderungen in den nächsten drei Jah-

ren vom stationären Bereich in das Betreute Wohnen entlassen werden können. Zudem haben wir mit St. Georg eine Absenkung der derzeitigen Vergütung um 1,5 % vereinbart. Im Gegenzug wird der LWL Strukturvorgaben und Nachweispflichten lockern.

Und wir gehen noch weiter. Mit dem Ausbau des ambulant betreuten Wohnens wollen wir gleichzeitig die mit der Reform des BSHG 1996 verfolgte Absicht des Gesetzgebers in die Tat umsetzen, durch mehr Wettbewerb unter den Leistungsanbietern auch mehr Einfluss auf die Kostenentwicklung zu erhalten.

Mit der Gesetzesänderung 1996 wurde das bisher praktizierte System der Selbstkostendeckung zu Gunsten eines an marktwirtschaftlichen Strukturen orientierten Systems aufgegeben. So sollte erreicht werden, dass Leistungsanbieter, deren Vergütung über dem Marktpreis für vergleichbare Leistungen liegen, keine Vereinbarung mit den Sozialhilfeträgern erhalten.

Ca. 10 Jahre nach dem Inkrafttreten der Bestimmungen muss für Nordrhein-Westfalen und – soweit ersichtlich – auch für das gesamte Bundesgebiet festgestellt werden, dass die beabsichtigten Zielsetzungen des Gesetzgebers bisher nicht realisiert werden konnten.

Deshalb wollten wir die Leistungen des ambulant betreuten Wohnens ausschreiben. Dies wurde uns in zwei Eilverfahren, die von der Freien Wohlfahrtspflege angestrengt worden sind, leider vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen untersagt.

Da wir angesichts des Ausgabenanstiegs in der Eingliederungshilfe nicht abwarten können und wollen, bis die Frage Ausschreibung ja oder nein in der Hauptsache von den Gerichten entschieden worden ist, haben wir ein neues Verfahren entwickelt, das sog. Interessenbekundungsverfahren. Wir wollen die Vergleichbarkeit der Leistungen herstellen und die Eignung der Anbieter feststellen. Vergütungsvereinbarungen werden dann mit allen Anbietern geschlossen, die eine im Quervergleich wirtschaftliche und angemessene Vergütung beanspruchen. An der Vergleichbarkeit von Leistung und Vergütung hat es in der Vergangenheit weitgehend gefehlt.

In den fünf Testgebieten, in denen wir das Interessenbekundungsverfahren pilothaft durchgeführt haben, haben sich unsere Hoffnungen auf eine Verbreiterung der An-

gebotsseite, die Eröffnung von mehr Wettbewerb und niedrigere Vergütungen bestätigt.

Anders als offenbar einige Vertreterinnen und Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege, habe ich auch keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Interessenbekundungsverfahrens. Das vom LWL eigens in Auftrag gegebene Gutachten kommt ohne Wenn und Aber zu dem Ergebnis, dass:

- Das Interessenbekundungsverfahren die in § 75 Abs. 2 und Abs. 3 SGB XII aufgeführten Kriterien zum Abschluss von Vereinbarungen erfüllt und eine ermesensfehlerfreie Entscheidung ermöglicht.
- Das Interessenbekundungsverfahren mit dem Wunschrecht der Hilfebedürftigen vereinbar ist, weil es Rahmenvereinbarungen mit mehreren Anbietern trifft, unter denen die Hilfebedürftigen auswählen könnten.
- Das Interessenbekundungsverfahren nicht gegen die Berufsfreiheit verstößt, da das Grundrecht keinen Anspruch auf Berücksichtigung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vermittelt.
- Das Interessenbekundungsverfahren nicht die Rechtsschutzgarantie des Grundgesetzes verletzt, weil die sozialgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten nicht beeinträchtigt werden.

Die Einführung wettbewerbsfördernder Mechanismen wird von den Wohlfahrtsverbänden allerdings stark kritisiert. Wenn ich, wie im Rahmen der Tagung der Rechtsträger der Caritas Anfang September diesen Jahres in Berlin geschehen, gefragt werde,

ob das Vorgehen des LWL nicht einen Paradigmenwechsel bedeute, nachdem nun das Geld bei der Behindertenhilfe die wichtigste Rolle spiele und

ob nicht das Subsidiaritätsprinzip außer Kraft gesetzt und denjenigen die Initiative aus der Hand genommen werde, die am besten die Bedarfe der Hilfebedürftigen kennen,

dann kann ich darauf nur entgegnen: Nein, da liegen sie falsch!

Die Vorwürfe basieren auf der Annahme, dass nur die Freie Wohlfahrtspflege die Situation der Hilfebedürftigen kennt, sich immer an den Interessen der Hilfebedürftigen orientiert und diese darum auch am besten befriedigen kann. Das stimmt so nicht!

Nicht nur die Freie Wohlfahrtspflege kennt die Situation der Hilfebedürftigen und deren Bedürfnisse. Insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialhilfeträger, also auch des LWL, sind sehr genau über deren Situation informiert. Sie kennen deren Bedarfe und die zur Verfügung stehenden Hilfen.

Außerdem denken und handeln die Träger sozialer Arbeit wie andere Unternehmer. Ihre Interessenlage ist durch eine Vielzahl unterschiedlicher Gesichtspunkte geprägt. Sie wollen z. B. auch den eigenen Fortbestand sichern und eine möglichst günstige Finanzsituation. Die Wahrung dieser legitimen eigenen Interessen liegt aber nicht zwangsläufig immer im Interesse der Hilfebedürftigen.

Auch wollen wir und will ich nicht das Subsidiaritätsprinzip außer Kraft setzen. Ich will vielmehr das Subsidiaritätsprinzip mit neuem Leben erfüllen. Deshalb wollen wir im Wege der Ausschreibung weitere Leistungserbringer suchen.

Als Träger der Sozialhilfe ist der LWL nicht lediglich auf die Rolle eines Zahlmeisters beschränkt. Vielmehr sind wir verantwortlich für ein ausreichendes, bedarfsgerechtes Angebot an Diensten und Einrichtungen und für die sparsame Verwendung öffentlicher Mittel. Mein Ziel ist es, die Absicht des Gesetzgebers endlich in die Tat umzusetzen, durch einheitliche Verfahren und einen Wettbewerb unter den Einrichtungen Einfluss auf die Kostenentwicklung zu erhalten.

Die Wohlfahrtspflege trägt unbestritten in vielen Bereichen zu einer Senkung der finanziellen Belastung der öffentlichen Hand bei. Fraglich ist aber, ob sich nicht gerade in den Bereichen, in denen der Steuerzahler die Leistungen der Wohlfahrtspflege, wie z. B. in der Behindertenhilfe, finanziert, Strukturen und Standards verfestigt ha-

ben, die kostentreibend wirken. Da wollen wir wissen, ob wir das nicht kostengünstiger bekommen, ohne die bedarfsgerechte Hilfeleistung zu beeinträchtigen.

Und seien wir ehrlich. Nach wie vor ist die Angebotsseite durch eine Struktur gekennzeichnet, die neuen Anbietern den Zugang zumindest erheblich erschwert und bei der Preisgestaltung undurchsichtig ist. Nur durch ein transparentes und offenes Verfahren können wir ermitteln, wer am besten geeignet ist, beim Kosten sparen zu helfen.

Und wenn ich gefragt werde, ob nicht gerade ein hohes professionelles Niveau der Verantwortung für das Wohl der bedürftigen Menschen geschuldet sei, so kann ich darauf nur entgegnen, dass Leistungen für hilfebedürftige Menschen nach dem Verständnis in unserer Gesellschaft so zu erbringen sind, dass sie die Führung eines menschenwürdigen Lebens sicher stellen. Und die Bestimmungen des SGB XII regeln, dass wir als Sozialhilfeträger unter Wahrung dieses Grundsatzes den individuellen Hilfebedarf des Behinderten zu bewilligen haben.

Das dafür erforderliche Maß ist von der Gesamtsituation der Gesellschaft abhängig. Standards, die bisher als notwendig galten, können sich deshalb im Laufe der Zeit je nach der gesellschaftlichen Entwicklung verändern.

Im übrigen legen wir aber bei den von uns beabsichtigten wettbewerbsfördernden Maßnahmen diejenigen Leistungsvereinbarungen und damit diejenigen Qualitätsstandards zugrunde, die auch in der Vergangenheit Grundlage der Vergütungsvereinbarungen mit den Einrichtungen waren. Das heißt, wir wollen im Rahmen der Ausschreibung bzw. des Interessenbekundungsverfahrens auf der Basis unveränderter Leistungsanforderungen zu mehr Wettbewerb und damit letztendlich zu Kosteneinsparungen kommen.

Soweit die Anwendung des Vergaberechts bzw. die Durchführung von Interessenbekundungsverfahren eine Abkehr von den gewohnten Abläufen darstellt, ist das sicherlich richtig, entspricht aber der Absicht des Gesetzgebers.

Ich bin deshalb der festen Überzeugung, dass die Entwicklung hin zu mehr Wettbewerb und transparenteren Verfahren nicht aufzuhalten sein wird.

Ich habe deshalb wiederholt an die Freie Wohlfahrtspflege appelliert, sich rechtzeitig darauf einzustellen, und sich an diesem Prozess und damit letztendlich auch am Interessenbekundungsverfahren zu beteiligen. Ich verkenne nicht, dass dieser Prozess für die Verbände der Leistungserbringer u. U. ökonomisch schmerzhaft sein wird, halte es aber für falsch, die Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger vorzuschieben, um von den eigenen Anpassungsschwierigkeiten abzulenken.

Nachdem uns von Vertreterinnen und Vertretern der Freien Wohlfahrtspflege anfänglich rechtswidriges Verhalten, ein Paradigmenwechsel und die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vorgehalten wurde, hat es am 16. November 2005 ein Gespräch der beiden Landschaftsverbände mit den Spitzen der Freien Wohlfahrtspflege in NRW gegeben.

Im Anschluss an dieses Gespräch haben die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW am vergangenen Montag schriftlich erstmalig ihre Bereitschaft erkennen lassen, über alle vier seitens der Landschaftsverbände genannten „Stellschrauben“ nicht nur zu reden, sondern auch konkrete Vereinbarungen zu treffen. Diese „Stellschrauben“ sind:

- Umsteuerung von stationär nach ambulant
- Senkung der durchschnittlichen Fallkosten über den gesamten Bereich des Wohnens für behinderte Menschen
- Senkung der Kosten des stationären Wohnens
- Senkung der Kosten des ambulanten Wohnens durch mehr Wettbewerb.

Offensichtlich hat der Druck, den wir mit unserer Ankündigung einer flächendeckenden Einführung des Interessenbekundungsverfahrens im ambulant betreuten Wohnen erzeugt haben, bei den Spitzenverbänden für Bewegung gesorgt. Für besonders zielführend bezeichnen sie eine Senkung der durchschnittlichen Fallkosten, die sie jetzt auch mittelfristig für erreichbar halten. Bisher wurde dieses Ziel von ihnen immer auf die lange Bank geschoben.

Wir müssen aber auch dort zu einer Übereinkunft kommen, wo die Freie Wohlfahrtspflege bisher noch „zurückhaltend“ ist. Das betrifft die Senkung der Kosten des

stationären Wohnens und die Senkung der Kosten des ambulanten Wohnens durch mehr Wettbewerb. Die Spitzenverbände haben aber immerhin die Bildung einer Arbeitsgruppe vorgeschlagen, die noch in diesem Jahr die Gespräche beginnen soll. Diesen Vorschlag nehme ich an. Ich werte ihn als einen Silberstreif am Horizont, bei dem wir gemeinsam mit der Freien Wohlfahrtspflege zu einer nachhaltigen Kostensenkung kommen können. Ich werde aber darauf bestehen, dass an allen vier „Stellschrauben“ gleichzeitig „gedreht“ wird, denn nur dadurch erhoffe ich mir die notwendigen Einsparungen in zweistelliger Millionenhöhe.

Angesichts unserer Haushaltssituation und der geschilderten Ausgabenentwicklung in der Eingliederungshilfe können wir dieses Vorhaben aber nicht lange vor uns herschieben. Mein Ziel ist es, bis zum März 2006 zu Vereinbarungen zu kommen. Ich werde Ihnen in der nächsten Landschaftsversammlung Anfang März 2006 berichten, ob wir konkrete und messbare Ergebnisse erzielen konnten.

Wenn die Spitzenverbände nicht bereit sein sollten, bis zu diesem Zeitpunkt konkretisierte Vereinbarungen auch zur Senkung der Kosten des stationären Wohnens und des ambulanten Wohnens durch mehr Wettbewerb zu treffen, werden wir im März einseitig mit der flächendeckenden Einführung des Interessenbekundungsverfahrens beginnen.

Ich danke Ihnen.