

Ja zur Inklusion – Nein zum gesetzlich vorgeschriebenen Wettbewerb ohne ausreichende Sicherungen!

ver.di-Position zum § 124 SGB IX im Gesetzentwurf zum Bundesteilhabegesetz

Am 2. Dezember 2016 will der Bundestag das Bundesteilhabegesetz beschließen. Vorgesehen ist, einen gesetzlich verpflichtenden Kostensenkungswettlauf zwischen den Leistungserbringern im Bereich der Behindertenhilfe einzuführen. Mit dem „externen Vergleich“ („Wettbewerbsklausel“ § 124 Abs. 1 SGB IX) werden Leistungserbringer im unteren Drittel der Vergütungssätze gesetzlich bevorzugt, höhere Vergütungen erklärt der Gesetzgeber zur Ausnahme. Die Behindertenhilfe wird mit dieser Wettbewerbsklausel zum Experimentierfeld. Erfahrungen mit einer solchen Klausel liegen aus anderen Bereichen der Sozialgesetzgebung nicht vor. Dies lehnen wir ab.

Die Wettbewerbsklausel bewirkt, dass auf längere Sicht alle Leistungserbringer ihre Kosten ins untere Drittel steuern müssen. Dies senkt den Branchendurchschnitt und erzeugt weiteren Kostensenkungsdruck. In den Krankenhäusern ist dies als Kellertreppeneffekt bekannt und gefürchtet. Dem Inklusionsgedanken läuft eine Steuerung über Kostenvergleiche zuwider, da nicht zuerst die Umsetzung der pädagogisch und bildungswissenschaftlich zu fordernden Inklusion angestrebt werden kann, sondern die billigere Leistung bevorzugt wird.

Billiganbietern mit Gewinnerwartungen wird die Öffnung des Behindertenhilfemarkts zugesichert, ohne dass der Gesetzgeber funktionierende Sicherungen für Qualität und ausreichend Personal vorsieht. Schon jetzt sind neue Unternehmen auf dem Markt, die als fachfremde Anbieter (z.B. Raiffeisen family service) den Kommunen zu Mindestlohntariffen die Betreuung von Kindern im Rahmen der Schullast anbieten. Es ist zu erwarten, dass mit der Wettbewerbsklausel nicht nur die Kosten, sondern auch die Qualität ins untere Drittel gesenkt wird.

Dass Non-Profit-Leistungserbringer mit hoher Qualität gegenüber den Kostenträgern höhere Vergütungen durchsetzen können, wenn sie ihren „höheren Aufwand“ nur gut genug begründen, ist nicht zu erwarten. Denn der Gesetzgeber stellt ihnen keine Instrumente dafür zur Verfügung. Es fehlt eine konkrete gesetzliche Qualitätsdefinition. Unter verschärften Wettbewerbsbedingungen reicht es nicht aus, die Qualitätsbeschreibung den Kostenträgern zu überlassen. Denn diese stehen in einem Ziel- und Interessenkonflikt: Das primäre Interesse des Kostenträgers ist es, wirtschaftliche und sparsame Leistungen durchzusetzen. Gleichzeitig soll er gegenüber Leistungsanbietern auch das Interesse der Menschen mit Behinderungen an höchster Qualität vertreten. Unter Wettbewerbsbedingungen ist zu erwarten, dass Kostenträger jenen Leistungserbringern den Vorrang geben, die nicht nur beim Preis, sondern auch bei der Qualität im unteren Drittel liegen. Transparenz und Öffentlichkeit ist bei diesem Verfahren nicht gewährleistet.

Es fehlen normative Vorgaben für den Einsatz von ausreichend Personal und ausreichend gut qualifiziertem Personal (Qualifikationsmix). Das bei den Kostenträgern angesiedelte Prüferecht (§ 128 SGB IX) für Wirtschaftlichkeit und Qualität reicht unter Bedingungen eines gewinnwirtschaftlich orientierten Kostensenkungswettbewerbs nicht aus. Alle bisherigen Erfahrungen mit

gewinnorientierten Unternehmen und Kostensenkungswettbewerb im Sozial- und Gesundheitswesen zeigen, dass solche Schutzregeln dringend notwendig sind – sowohl im Interesse der Menschen mit Behinderungen als auch der Beschäftigten als auch der Arbeitgeber, die ihre Einrichtungen attraktiv halten müssen, um auch morgen noch Auszubildende und Fachkräfte zu gewinnen.

Der Verweis darauf, dass tariflich vereinbarte Vergütungen nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden können, ist positiv zu bewerten. In der Altenpflege hat das Bundessozialgericht im Jahr 2009 ein Urteil mit vergleichbarem Inhalt gefällt, für die Behindertenhilfe folgte ein entsprechendes Urteil im Jahr 2015. Wie die Erfahrung in der Altenpflege allerdings gezeigt hat, hilft dies einem tariftreuen Leistungserbringer wenig, wenn er in einem Wettbewerb steht, in dem der Anbieter mit dem geringsten Preis/Vergütung den Zuschlag erhält. Die Tariftreueformulierung steht unverbunden und widersprüchlich neben dem gesetzlichen Auftrag zur Senkung der Kosten ins untere Drittel. Sie kann den Anreiz zur Tariffucht mildern, die Marktkräfte jedoch nicht außer Kraft setzen. Die Tariftreueformel muss auch bei Auswahl des günstigsten Bieters (Abs. 3) angewandt werden. Dies ist dem Gesetzestext nicht zweifelsfrei zu entnehmen.

Wir befürchten in der Behindertenhilfe, deren Personalkostenanteil bei ca. 70 Prozent liegt, einen enormen Druck zur Kostensenkung im Personalbereich. Die wesentlichen Stellschrauben sind hier:

- Optimale Organisation der Abläufe (Effizienzsteigerung)
- Niedrige Löhne (Vermeidung von Tarifbindung, Tariffucht, Flucht aus der betrieblichen Altersversorgung)
- Einsatz von weniger Personal bei gleichbleibender oder steigender Arbeitsleistung (Arbeitsverdichtung)
- Austausch von hochqualifiziertem Personal gegen geringer qualifiziertes Personal (Ausdünnen des Qualifikationsmix).

Leistungserbringer, die nur auf die Optimierung der Abläufe setzen, werden immer die Verlierer sein gegenüber jenen, die an mehreren Stellschrauben gleichzeitig drehen.

Die Vorschrift im Abs. 2, wonach eine dem Leistungsangebot entsprechende Anzahl an Fach- und anderem Betreuungspersonal zu beschäftigen ist, erfüllt nicht die Anforderungen, die an eine konkrete quantitative und qualitative normative Vorgabe für ausreichend Personal und ausreichend qualifiziertes Personal zu stellen sind. Im Gegenteil: Bislang wird in den etablierten Wohn- und Betreuungseinrichtungen, Diensten und Werkstätten fast ausschließlich Fachpersonal eingesetzt. Der Hinweis im Gesetzentwurf auf „anderes Betreuungspersonal“ lässt vermuten, dass der Gesetzgeber auf eine anwachsende Zahl von Hilfskräften setzt. Dies läuft der Intension des BTHG zuwider, da die Umsetzung des Inklusionsgedankens hochspezifische Fachkompetenz verlangt. Der hohe Anteil von Fachpersonal muss erhalten bleiben, damit die Leistungserbringer auch weiterhin die Anforderungen erfüllen können, die an Inhalt, Umfang und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen von den Trägern gestellt werden. Erreichbar ist das nur mit Fachpersonal.

Die eher allgemein gehaltenen Ausführungen zur Qualifikation von Fachkräften sind abzulehnen. Hier sind erforderliche Zusatzqualifikationen genauer zu spezifizieren. Im Wesentlichen wird es sich hier um Sozialarbeiter/innen, Sozialpädagogen/Sozialpädagoginnen, Erzieher/innen, Heilpädagogen/Heilpädagoginnen, Heilerziehungspfleger/innen und ähnliche Berufsgruppen handeln. Für die Fachkräfte zur beruflichen Rehabilitation sind hier die Fachkräfte zur Arbeits- und Berufsförderung und Arbeitserzieher/innen zu benennen mit entsprechender Festschreibung der Ausbildungszeiten und -inhalte.

Mindestens muss vorgesehen werden, dass das gesamte Personal, insbesondere das andere Betreuungspersonal über Zusatzqualifikationen verfügt.

Die Vorschrift zur Auswahl des günstigsten Bieters in Abs. 3 verstärkt nicht nur den Kostensenkungswettbewerb. Er hat auch direkte Auswirkungen auf die Menschen mit Behinderung, die eine Leistung der Eingliederungshilfe oder deren Verlängerung beantragen. Die Kostenträger bekommen ein Mittel an die Hand, nicht die vom behinderten Menschen gewünschte oder (fachlich) bevorzugte Leistung durch einen bestimmten Leistungserbringer zu gewähren, sondern die mit der niedrigeren Vergütung. Diese Entwicklung haben wir schon im Bereich der Altenhilfe: Senioren werden auf die Pflegeeinrichtung mit dem geringeren Preis verwiesen, und nicht der Einrichtung in ihrem sozialen Umfeld, sobald sie Sozialhilfe benötigen, weil die Rente nicht für den Eigenanteil reicht.

Die Öffnung des Behindertenhilfemarkts für Billiganbieter und die gesetzliche Einführung des Kostensenkungswettbewerbs auf derart ungesicherter Basis ist nicht zu verantworten. Will der Gesetzgeber dieses Ziel verfolgen, so muss er zunächst die Entwicklung von Qualitätsstandards und Regeln für ausreichend und qualifiziertes Personal einleiten. Solange dies nicht geschehen ist, ist § 124 erheblich zu verkürzen wie folgt:

„(1) Sind geeignete Leistungserbringer vorhanden, soll der Träger der Eingliederungshilfe zur Erfüllung seiner Aufgaben eigene Angebote nicht neu schaffen. Geeignet ist ein externer Leistungserbringer, der unter Sicherstellung der Grundsätze des § 104 die Leistungen wirtschaftlich und sparsam erbringen kann. Die Bezahlung tariflich vereinbarter Vergütungen sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen sind grundsätzlich als wirtschaftlich angemessen zu werten.“

Abs. 2 Konkretisierung wie beschrieben.

Abs. 3 Streichung.