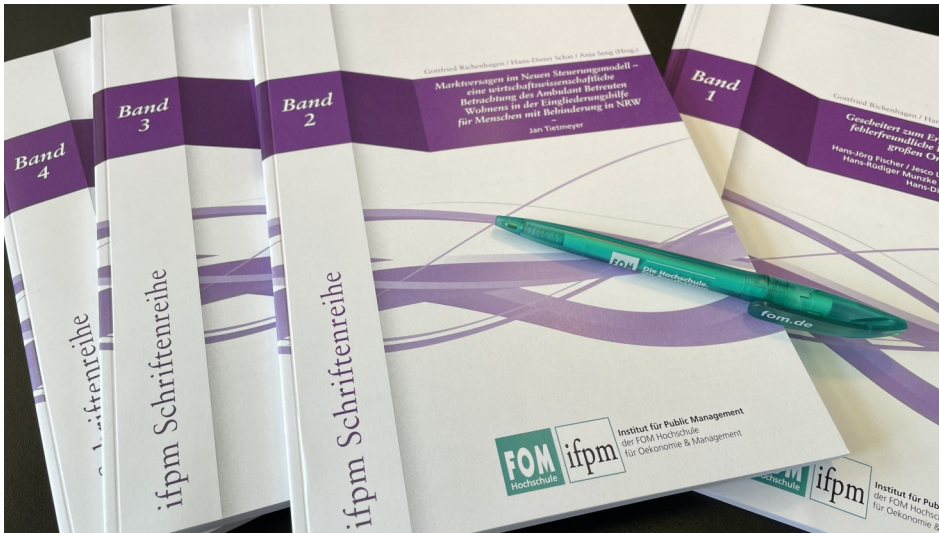


Die Public-Management-Forschung der FOM Hochschule



Cover des 2. Bandes der ifpm Schriftenreihe (© FOM/Corinna Höffner)

Aktuelles Thema

2. Band der ifpm Schriftenreihe:

Leistungsverträge im sozialrechtlichen Dreieck: Analyse der Vereinbarungen zur ambulanten Eingliederungshilfe in NRW



Prof. Dr. Anja Seng
ifpm Institut für Public Management der
FOM Hochschule

AUSZUG AUS DER IFPM SCHRIFTENREIHE

FORSCHUNGSAKTIVITÄTEN IM IFPM

In Zeiten von Digitalisierung und demografischem Wandel steht der öffentliche Sektor vor großen Herausforderungen. Gesetzliche Rahmenbedingungen und technische Entwicklungen fordern ebenso wie sich dynamisch verändernde Kundinnen- und Kunden-, Bürgerinnen- und Bürgerbedürfnisse sowie Diskussionen um digitale Transformation, Agilität und Ambidextrie neue Ansätze in Verwaltungsführung und -kultur.

Hier setzt das ifpm Institut für Public Management der FOM Hochschule an: Es will Veränderungsprozesse im öffentlichen Sektor identifizieren und anstoßen sowie die Planung von Ressourcen und zukunftsorientierten Verwaltungsstrukturen auf Grundlage angewandter Forschung unterstützen. Mithilfe der Aktions- und Handlungsforschung wird eine Kombination von Verwaltungspraxis und wissenschaftlicher Analyse gestaltet. In praxisnahen Settings werden gemeinsam mit Akteurinnen und Akteuren in konkreten Situationen Bedarfe erfasst, geeignete Interventionen identifiziert, iterativ umgesetzt und evaluiert.

Daraus werden weitere Entwicklungsmöglichkeiten abgeleitet, eingeführt und erneut kritisch hinterfragt. Das Ziel besteht darin, die Wirksamkeit verschiedener Ansätze im konkreten Handlungsfeld zu bewerten, Anpassungen vorzunehmen und Veränderungen kontinuierlich zu etablieren. Es gilt also, einen beständigen Wissenschafts-Praxis-Transfer zu erreichen, der wiederum bereichernd in der Lehre der Hochschule umgesetzt werden kann.

Die inhaltlichen Schwerpunkte liegen bei den Projekten auf der Organisation von Führung, Agilität und Digitalisierung. Ein spezifischer Fokus wird auf die Bedeutung von Gender gelegt. Betrachtet werden öffentliche Einrichtungen – seien es kommunale, landes- oder bundesweite Behörden – ebenso wie das Gemeinwesen.

Letzteres steht im Fokus einer aktuellen Veröffentlichung, die Leistungsverträge im sozialrechtlichen Dreieck betrachtet und in der Vereinbarungen zur ambulanten Eingliederungshilfe in NRW analysiert werden.



Im ifpm geht es uns darum, aus aktuellen Forschungsergebnissen einen Beitrag für die betriebliche Praxis zu leisten. Der Fokus liegt auf den Themenfeldern Organisation (in Bezug auf Führung und Agilität), Digitalisierung und Gender - in der öffentlichen Verwaltung und im Gemeinwesen.

LEISTUNGSVERTRÄGE IM SOZIALRECHTLICHEN DREIECK: ANALYSE DER VEREINBARUNGEN ZUR AMBULANTEN EINGLIEDERUNGSHILFE IN NRW

Worum geht es?

Seit den 1990ern unterliegt die öffentliche Verwaltung in Deutschland einem Wandel. Das nach den Prinzipien des Bürokratieansatzes von Max Weber organisierte System sollte grundlegend reformiert werden. Über das Neue Steuerungsmodell sollten Veränderungen erreicht werden, die die Verwaltungen weg von dem klassischen Prinzip des Legalismus führen, in dem eine korrekte bzw. legal getroffene Entscheidung besser bewertet wird als eine pragmatische oder gute Entscheidung (Prinzip des Legalismus).

Einer der wichtigsten Ansatzpunkte ist der Wechsel hin zu einer marktwirtschaftlich orientierten Steuerung, mit der Wirkungen besser gesteuert werden sollten.

Diese Entwicklungen führten zu einer anderen Steuerung von sozialen Dienstleistungen, die auf Grund des Subsidiaritätsprinzips über das sozialrechtliche Dreieck geleistet werden. Leistungsberechtigte Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch auf Leistungen gegenüber dem Leistungsträger (öffentliche Verwaltung), die Leistungserbringung erfolgt aber über soziale Dienstleistungsunternehmen. Dieses bis zur Einfüh-

rung der Neuen Steuerung pauschal finanzierte System wurde nun umgestellt:

Zwischen den Trägerinnen und Trägern der Sozialhilfe und den Leistungserbringenden werden Verträge geschlossen, so genannte Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen (teilweise mit leicht abgewandelten Namen und teilweise ergänzt durch Qualitätssicherungs- oder Qualitätsentwicklungsvereinbarungen).

Diese steuern insbesondere das, was im Kontext von sozialen Dienstleistungen als Ökonomisierung Sozialer Arbeit diskutiert wird: Sie legen einen Preis (Stundensatz, Tagessatz, Fallpauschale, ...) für eine recht genau definierte Leistung fest. Diese Verträge wurden in der Forschung bisher wenig beachtet und sollen daher hier genauer in ihren Wirkungen untersucht werden.

Der konkrete Fall:

Konkret wird die ambulante Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen untersucht, die sich besonders gut dafür eignet: In NRW – dem bevölkerungsreichsten Bundesland Deutschlands – sind die beiden Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland für die ambulante Eingliederungshilfe

zuständig. Beide nutzen eine identische Mustervereinbarung mit einem landesweit einheitlichen Preis. Hervorzuheben ist außerdem der aktuelle Reformprozess des Bundes-teilhabegesetzes. In diesem verlangt die Gesetzgeberin von den Leistungsträgern eine Betrachtung der Wirksamkeit ihrer Leistungsangebote, also auch eine Bewertung der Wirksamkeit der ambulanten Eingliederungshilfe.

Wirtschaftliche Anreize

Anreize in wirtschaftlicher Sicht zielen auf die Größe Gewinn ab. In einer einfachen Betrachtung einer wirtschaftlichen Steuerung ergibt sich Gewinn aus der folgenden Gleichung:

$$\text{Gewinn} = (\text{Preis} * \text{Menge}) - \text{Kosten}$$

Da in der betrachteten Vertragskonstellation der Preis fix ist, fällt er aus der Betrachtung heraus. Es ergeben sich somit Anreize für die:

- Personalstruktur
- Umsatzsteuerung
- Personaleinsatz und -steuerung

Die Ergebnisse der Analyse werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

Anreize zur Personalstruktur	Anreize zur Umsatzsteuerung	Anreize zur Minimierung mittelbarer Zeiten
<ul style="list-style-type: none"> • Möglichst geringqualifizierte Fachkräfte einsetzen • So wenig Fachkräfte wie möglich einsetzen • Möglichst wenig erfahrene Mitarbeiter/-innen einsetzen • Möglichst auf Personalentwicklung (Fortbildung und Supervision) verzichten 	<ul style="list-style-type: none"> • Möglichst viele Betreuungsfälle dem eigenen System zuführen • Bestehende Betreuungsfälle möglichst intensiv gestalten • Bestehende Betreuungsfälle möglichst nicht beenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Economies of Density (Dichtevorteile) können durch Zentrierung erreicht werden (Leistungserbringer/-in als Vermieter/-in) • Zielkonflikt zwischen Leistungsvereinbarung und Vergütungsvereinbarung • Konzentration auf wenige, dafür aber lange Betreuungskontakte • Nicht vergütete Ausfallzeiten führen zur Ausgrenzung von Klienten/-innen mit geringer Compliance • Möglichst geringer Einsatz von Team-, Reflexions- und Fortbildungszeiten

Tabelle 1: zusammenfassende Darstellung der wirtschaftlichen Anreize (© FOM/ Jan Tietmeyer)

LEISTUNGSVERTRÄGE IM SOZIALRECHTLICHEN DREIECK: ANALYSE DER VEREINBARUNGEN ZUR AMBULANTEN EINGLIEDERUNGSHILFE IN NRW

Steuerung von Informationsasymmetrien

Mit dem Fokus auf das sozial-rechtliche Leistungsdreieck ergibt sich die Notwendigkeit der Betrachtung von Informationsasymmetrien. Denn die/der für die Steuerung zuständige Leistungsträgerin oder Leistungsträger hat keinen direkt Zugriff auf Informationen, die zwischen Leistungserbringenden und Leistungsempfangenden generiert werden. Dies führt zu einer besonderen Komplexität in der Leistungssteuerung. Aus Sicht der Neuen Institutionen-ökonomik entsteht ein deutlich erhöhtes Risiko für Moral Hazard, Adverse Selektion und Hold-Up. Die Ergebnisse einer Untersuchung für die aufgeführten opportunistischen Risiken

stellt Tabelle 2 dar.

Was bedeutet das und was wäre weiterhin zu unternehmen?

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der künstlich geschaffene Markt mit seinem nicht variablen Preis fehlerhaft zu sein scheint, teilweise werden sogar einzelne Wirkungen explizit unterwandert, bspw. durch die Ausgrenzung von Klientel mit geringer Compliance zum Hilfesystem (weil nur face-to-face Kontakt bezahlt wird, der mit diesem Personenkreis nur schwer verbindlich zu vereinbaren ist). Außerdem lässt sich ableiten, dass die Steuerung des Marktes in Bezug auf die mögliche Ausnutzung opportunistische Risiken unzureichend zu sein scheint.

Als Implikation soll an dieser Stelle offen gelegt werden, dass das

wirtschaftswissenschaftliche Menschenbild mit seiner Zweckrationalität als Handlungsmaxime grundlegend für diese Betrachtung ist. Auch das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsempfangenden könnte starke Wirkungen erzielen, die gegenläufige Tendenzen erzielen können. Trotzdem kann festgestellt werden, dass bereits einfache Maßnahmen in der Vertragsgestaltung zu deutlichen Verbesserungen führen könnten. Insbesondere vor dem Hintergrund der Wirkungsdiskussionen zum Bundesteilhabegesetz sollte hier angesetzt werden.

Mögliche Themenstellungen für Abschlussarbeiten

- explorative Untersuchung der Entwicklung von Leistungsverträgen zum SGB in (kommunalen) Verwaltungen
- fehlende Mitwirkung oder Hilfebedarf: kritische Analyse von Fällen mit geringer Compliance (1) in der Jugendhilfe (2) in der Eingliederungshilfe
- empirische Untersuchung der Auswirkungen geringer Compliance auf die Inanspruchnahme von Hilfen (1) in der Jugendhilfe (2) in der Eingliederungshilfe mit Hilfe anekdotischer Evidenz

Opportunistisches Risiko	Risiko im Markt	Maßnahmen der Leistungsträger	Wirksamkeit der Maßnahmen
Adverse Selection	Hoch in vertraglich definierter Bandbreite	<i>Screening:</i> Jahresbericht <i>Signalling:</i> Nicht vorhanden (teilw. gegenüber den KlientInnen)	In vertraglicher Bandbreite gegeben
Moral Hazard	hoch	<i>Interessenharmonisierung:</i> Nicht vorhanden <i>Monitoring:</i> Hilfeplanung und Betreuungsdokumentation <i>Reporting:</i> Nicht vorhanden	Nicht ausreichend gegeben
Hold-up	gegeben	<i>Interessenharmonisierung:</i> Nicht vorhanden	Nicht gegeben

Tabelle 2: zusammenfassende Darstellung der opportunistischen Risiken
(© FOM/ Jan Tietmeyer)

Literatur:

Akerlof, G. (1970): The Market for Lemons, *Quarterly Journal of Economics* 84, S. 488-500.
 Baetge, J., Kirsch, H.-J. & Thiele, S. (2004): Bilanzanalyse, 2. Auflage, Düsseldorf.
 Banner, G. (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik, in: dms, Heft 2/2008, S.447-445.
 Barkowsky, K. (2014): Reform der Kommunalverwaltung in England und Deutschland, Wiesbaden.
 Best, U. & Gebhardt, D. (2001): Ghetto-Diskurse – Geographie der Stigmatisierung in Marseille und Berlin, Potsdam.
 Coenenberg, A., Fischer, T. & Günther, T. (2016): Kostenrechnung und Kostenanalyse, 9. Auflage, Landsberg am Lech.
 Coase, R. (1937): The Nature of the Firm, In: *Economica*, New Series. Band 4, Nr. 16, 1937, S. 386-405.
 Gesetz- und Verordnungsblatt NRW (2003): Ausgabe 2003 Nr.29 vom 30.6.2003 S. 311-322, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=10237&ver=8&val=10237&menu=1&vd_back=N
 Holmes, T. J. (2011): The Diffusion of Wal-Mart and Economies of Density, in: *Econometrica*, Jahrgang 79, Ausgabe 1, S.253-302.
 KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln.
 LWL (2014): Ambulant Betreutes Wohnen – Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarung nach §75 SGB XII, http://www.lwl.org/LWL/Soziales/Behindertenhilfe/ambu_betreu_wohnen/leistung_pruefung_vereinbarung
 Picot, A., Reichwald, R. & Wigand, R. (2009): Die grenzenlose Unternehmung, 5. Auflage, Wiesbaden.
 Straten, R. (2013): Fachleistungsstunden nach §§53ff. SGB XII, http://www.beb-ev.de/wp-content/uploads/2013/09/AG_18.pdf
 Weber, M. (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.
 Williamson, O. E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York.
 Wöhe, G., Döring, U. & Brösel, G. (2020): *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, 27. Auflage, München.