ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Tietmeyer, Jan

Research Report

Marktversagen im Neuen Steuerungsmodell - eine wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in NRW

ifpm Schriftenreihe der FOM, No. 2

Provided in Cooperation with:
FOM Hochschule für Oekonomie & Management, ifpm Institut für Public Management

Suggested Citation: Tietmeyer, Jan (2021) : Marktversagen im Neuen Steuerungsmodell - eine wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in NRW, ifpm Schriftenreihe der FOM, No. 2, ISBN 978-3-89275-229-5, MA Akademie Verlags- und Druck-Gesellschaft mbH, Essen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/248722

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ifpm Schriftenreihe

Band 2

Gottfried Richenhagen / Hans-Dieter Schat / Anja Seng (Hrsg.)

Marktversagen im Neuen Steuerungsmodell – eine wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in NRW

~

Jan Tietmeyer

FOM Hochschule
ifpm
Institut für Public Management
der FOM Hochschule
für Oekonomie & Management

Jan Tietmeyer

Marktversagen im Neuen Steuerungsmodell – eine wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in NRW

ifpm Schriftenreihe der FOM, Band 2

Essen 2021

ISBN (Print) 978-3-89275-228-8 ISSN (Print) 2702-0576
ISBN (eBook) 978-3-89275-229-5 ISSN (eBook) 2702-0584

Dieses Werk wird herausgegeben vom ifpm Institut für Public Management
der FOM Hochschule für Oekonomie & Management gGmbH

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

© 2021 by

Akademie
Verlags- und Druck-
Gesellschaft mbH

MA Akademie Verlags-
und Druck-Gesellschaft mbH
Leimkugelstraße 6, 45141 Essen
info@mav-verlag.de

Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urhebergesetzes ist ohne Zustimmung der MA Akademie Verlags- und Druck-Gesellschaft mbH unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen. Oft handelt es sich um gesetzlich geschützte eingetragene Warenzeichen, auch wenn sie nicht als solche gekennzeichnet sind.

Gottfried Richenhagen / Hans-Dieter Schat /
Anja Seng (Hrsg.)

Marktversagen im Neuen Steuerungsmodell – eine wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in NRW

Jan Tietmeyer

Autorenkontakt

Jan Tietmeyer
E-Mail: Jan.Tietmeyer@fom.de

Vorwort der Herausgeber

Seit den 1990ern haben die Verwaltungen in Deutschland Stück für Stück damit begonnen, marktwirtschaftlich orientierte Koordinationsmechanismen einzuführen. Diese Entwicklung führte zu zwiespältigen Reaktionen. Von Seiten der Politik und von einigen Teilen des Verwaltungssektors wurde sie initiiert und begrüßt, andere sahen darin eine Anwendung von marktwirtschaftlichen Prinzipien in Bereichen, die einer Marktlogik niemals zugänglich sein sollten. Der auch heute noch richtige Grundgedanke bei diesem Vorgehen war, den Wettbewerb als Mittel zur Effizienz- und Effektivitätssteuerung einzusetzen, weil er Planung und Steuerung darin überlegen ist. So erreichte die marktliche Steuerung in diesem Zusammenhang auch das große Themenfeld der Sozialen Arbeit. Hier wurde die Veränderung häufig unter dem Stichwort „Ökonomisierung Sozialer Arbeit“ diskutiert.

Gab es zuvor pauschalfinanzierte einzelne Organisationen, so wurden nun Märkte für die Leistungen dieser Organisationen geschaffen. Auch hier lag die Zielstellung in einer Erhöhung der Effizienz, der Effektivität und der Wirkung der Leistungen. Während die Einführung marktwirtschaftlicher Koordinierungsmechanismen im Bereich der Kernverwaltung schon verschiedentlich im Rahmen des sogenannten Neuen Steuerungsmodells ausführlich untersucht wurde, sind die entstandenen Märkte beim Einkauf von Leistungen durch die öffentliche Verwaltung noch nicht ausreichend betrachtet worden.

Die vorliegende Untersuchung befasst sich daher mit einer konkreten Umsetzung der Ökonomisierung Sozialer Arbeit im Bereich der ambulanten Behindertenhilfe in NRW. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass im betrachteten Falle der Markt weder effizient noch effektiv für die Volkswirtschaft funktioniert. Bereits in der Konzipierung des Marktes mit festen Preisen und Markteintrittsbarrieren können zentrale Defekte festgestellt werden. Weitergehend erzeugt die Art der Steuerung des Marktes durch die Leistungsträger große Informationsasymmetrien, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu den Phänomenen *Adverse Selection*, *Moral Hazard* und *Hold-up* führen.

Essen, im November 2021

Prof. Dr. Gottfried Richenhagen

Inhalt

Vorwort der Herausgeber II
Abkürzungsverzeichnis V
Abbildungsverzeichnis VI
Tabellenverzeichnis VI
Über die Herausgeber VII
Über den Autor VIII
1. Marktwirtschaft und öffentliche Verwaltung 1
2. Methodisches Vorgehen 3
2.1 Wissenschaftlicher Ansatz 3
2.2 Definitorische Abgrenzungen 4
3. Paradigmenwechsel: von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft 6
3.1 Ausgangslage: Die weberianische Verwaltung 7
3.2 Wandel: Das neue Steuerungsmodell 8
4. Anreizbezogene Analyse des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe in NRW aus Sicht der Leistungserbringer 11
4.1 Darstellung der vertraglichen Konstellation zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern 11
4.2 Implikationsermittlung aus Sicht einer wirtschaftlichen Steuerung 13
4.2.1 Personalstruktur 15
4.2.2 Umsatzsteuerung 16
4.2.3 Personaleinsatz und -steuerung 19
5. Untersuchung in Bezug auf Marktversagen 22
5.1 Theoretische Grundlagen von Marktversagen 22
5.2 Funktionale Defekte: Koordinationsmängeldiagnosekonzept 24
5.2.1 Markträumungsprozess 25
5.2.2 Renditenormalisierungsprozess 27
5.2.3 Übermachterosionsprozess 28
5.2.4 Innovationsverbreitungsprozess 29
5.2.5 Zusammenfassung der Erkenntnisse 30
5.3 Niveaudefekte: Prinzipal-Agent-Theorie 32
5.3.1 Hidden Characteristics: Adverse Selection 35

5.3.2 Hidden Action: Moral Hazard 38
5.3.3 Hidden Intention: Hold-up 41
5.3.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse 43
6. Abschließende Betrachtung 45
6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse 45
a. Implikationen 45
Anhang der Analyse 48
Literatur 62

Abkürzungsverzeichnis

Anm.	Anmerkung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
evtl.	eventuell(e)
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	In der Regel
KGst	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. b.	oben beschrieben(en)
o. g.	oben genannt(en)
s. o.	siehe oben
S.	Seite
Vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel
zzgl.	zuzüglich

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: wissenschaftliche Aussagen unter theoretischem und technologischem Wissenschaftsziel 3

Abbildung 2: Das sozialhilferechtliche Leistungsdreieck 5

Abbildung 3: Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung..... 9

Abbildung 4: Einflussgrößen Bestand Fachleistungsstunden 17

Abbildung 5: sprungfixe Kosten in Abhängigkeit der Beschäftigung 18

Abbildung 6: Fixkostendegression 19

Abbildung 7: Marktangebot, -nachfrage und -gleichgewicht..... 23

Abbildung 8: Übersicht zur Neuen Institutionenökonomik 32

Abbildung 9: Grundmodell einer Prinzipal-Agent-Beziehung 34

Abbildung 10: Muster der Leistungs- und Prüfungsvereinbarung 48

Abbildung 11: Muster der Vergütungsvereinbarung 58

Abbildung 12: TVöD SUE 2014 60

Abbildung 13: Berechnung der möglichen Einsparungen gem. TVöD SUE..... 61

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse aus der Anwendung des Koordinationsmängeldiagnosekonzepts.....31

Tabelle 2: Zusammenfassende Darstellung der Analyse mit Hilfe des Prinzipal-Agent-Ansatzes.....43

Über die Herausgeber

Prof. Dr. Gottfried Richenhagen

ist wissenschaftlicher Direktor des ifpm Institut für Public Management und lehrt Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Personalmanagement, an der FOM Hochschule in Wesel. Er hat zahlreiche Veröffentlichungen verfasst, erhält regelmäßig Vortragseinladungen und führt zahlreiche Seminare und Beratungen zu verschiedenen Themen des Personalmanagements und des strategischen Managements durch. Mit r|c – richenhagen|consult berät er Unternehmen und Verwaltungen in diesen Themen.

Prof. Dr. Hans-Dieter Schat

ist stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des ifpm Institut für Public Management und lehrt Human Ressource Management an der FOM Hochschule in Mannheim und Stuttgart. Als Wissenschaftler arbeitete er am Institut für angewandte Arbeitswissenschaft ifaa und am Fraunhofer ISI in Karlsruhe. Praktische Berufserfahrung sammelte er u. a. bei Daimler und als Leiter einer Geschäftsstelle eines Bildungsdienstleisters. Er bloggt auf dem IdeenmanagementBlog.de.

Prof. Dr. Anja Seng

ist stellvertretende wissenschaftliche Direktorin des ifpm Institut für Public Management, lehrt Betriebswirtschaftslehre, insb. Personalmanagement und ist zudem seit 2012 Rektoratsbeauftragte für Diversity Management an der FOM Hochschule. Sie forscht zu Führungs- und Digitalisierungsthemen in der öffentlichen Verwaltung. Ergänzend ist sie beratend tätig mit den Schwerpunkten Personalmarketing, Employer Branding und Diversity Management. Sie ist ehrenamtlich als Gründungsmitglied und Mentorin bei der Initiative Women into Leadership e. V. (IWiL) aktiv und setzt sich als Regionalvorstand West bei FidAR e. V. für mehr gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen in Führungspositionen ein.

Über den Autor

Dr. Jan Tietmeyer

studierte zunächst Betriebswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster und schloss das Studium 2005 erfolgreich als Diplom-Kaufmann ab. In der Folge blieb er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Münster und promovierte am Lehrstuhl für BWL, insbesondere Organisation, Personal & Innovation 2009 zum Dr. rer. pol.

Seit 2010 ist er in verschiedenen Leitungspositionen und als Geschäftsführer im Bereich der Sozialwirtschaft tätig. Berufsbegleitend studierte er Soziale Arbeit an der Hochschule in Fulda und erreichte einen Masterabschluss (2015). Er ist er als selbständiger Berater und Dozent für die Sozialwirtschaft tätig und lehrt an der FOM am Standort Wesel.

1. Marktwirtschaft und öffentliche Verwaltung

Unter dem Einfluss des New Public Management ist in Deutschland seit den 1990ern eine große Reformdebatte bezüglich der Umsetzung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung entstanden. Vor allem vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung der Bundesrepublik Deutschland mit der Deutschen Demokratischen Republik im Jahr 1990 entstand ein großer Reformdruck, da die öffentliche Hand unter zunehmenden Engpässen in den öffentlichen Kassen litt.[1]

Im Kontext der deutschen Einheit entsprach es dem Zeitgeist, dass das Neue Steuerungsmodell – so werden die Ausprägungen des New Public Management in Deutschland zumeist genannt – sich mit der Einführung von marktwirtschaftlichen Prozessen in die damals vollständig weberianisch[2] geprägte öffentliche Verwaltung beschäftigte. Die Verwaltungseinheiten sollten sich zu Dienstleistungsunternehmen entwickeln. Damit wurden sowohl Steigerungen in der Effizienz als auch in der Effektivität der Verwaltungen verbunden. Zusätzlich soll so die Wirkung der Arbeit verbessert werden.[3]

Auch die Einführung von Märkten innerhalb des staatlichen Subsidiaritätsprinzips zog Einhalt in die Reformen. Gab es zuvor pauschal finanzierte einzelne Organisationen, so wurden nun Märkte für die Leistungen dieser Organisationen geschaffen. Auch hier lag die Zielstellung in einer Erhöhung der Effizienz, der Effektivität und der Wirkung der Leistungen. Während die Organisation der Verwaltungen als solche im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells bereits mehrfach untersucht worden ist, sind die entstandenen Märkte beim Einkauf von Leistungen durch die öffentliche Verwaltung noch nicht ausreichend untersucht.

Ein in diesem Rahmen entstandener Markt ist das Ambulant Betreute Wohnen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (vormals gem. §§ 53 ff. SGB XII) in NRW. Dieser Markt bietet sich besonders für eine Untersuchung an, da

- der Markt auf Grund der Zuständigkeit durch die Landschaftsverbände im bevölkerungsstärksten deutschen Bundesland NRW flächendeckend gleich organisiert ist und
- die Soziale Arbeit mit all ihren Besonderheiten und Spezifika eine besondere Komplexität und somit einen hohen Anspruch für die marktwirtschaftliche Organisation darstellt.

Nach der Entwicklung des methodischen Vorgehens in Kapitel 2 widmet sich Kapitel 3 dem o. b. Paradigmenwechsel in der Steuerung der öffentlichen Verwaltung. Zur

1 Vgl. Barkowsky, K. (2014), S. 181 ff.
2 Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.1
3 Vgl. Barkowsky, K. (2014), S. 11.

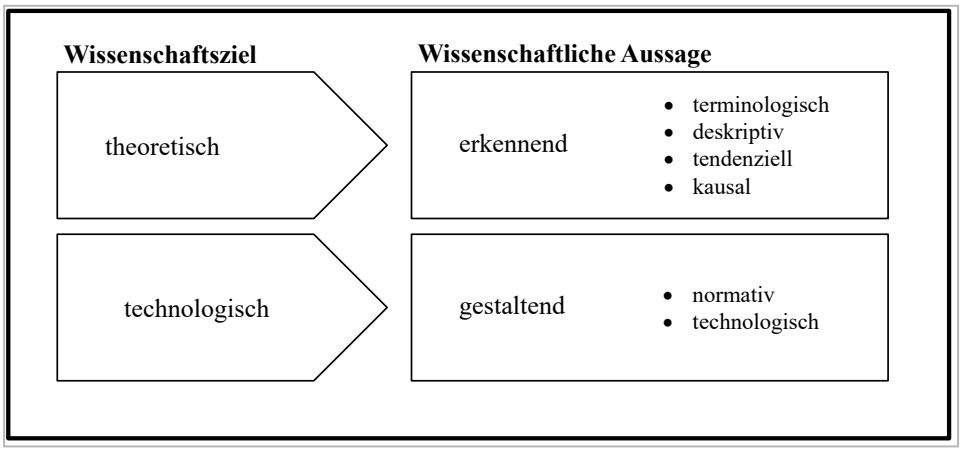
Vorbereitung der Hauptuntersuchung auf Marktversagen in Kapitel 5 werden zunächst in Kapitel 4 die Anreize aus der Organisation des Marktes für die Leistungserbringer analysiert. Abgeschlossen wird die Untersuchung in Kapitel 6 durch eine Zusammenfassung und Betrachtung der Implikationen.

2. Methodisches Vorgehen

2.1 Wissenschaftlicher Ansatz

Ausgangspunkt für die Wahl des wissenschaftlichen Ansatzes ist die Art des verfolgten wissenschaftlichen Ziels. Eine entsprechende Übersicht über unterschiedliche Ziele gibt die folgende Abbildung.

Abbildung 1: Wissenschaftliche Aussagen unter theoretischem und technologischem Wissenschaftsziel



Quelle: in Anlehnung an Müller-Böling, D. (1993), Sp. 1492.

Bei einer kritischen Analyse eines bestehenden Systems wirtschaftlicher Zusammenhänge auf Marktversagen handelt es sich um ein theoretisches Wissenschaftsziel, da die Ableitung von Handlungsempfehlungen außerhalb der Beseitigung etwaiger identifizierter Schwachstellen kein Bestandteil der Zielsetzung ist. Es geht im Kontext dieser Untersuchung darum, kausale Beziehungen wirtschaftlichen Handelns innerhalb eines existierenden Marktes zu erkennen.

Daher werden in dieser Untersuchung theoretische Modelle eingesetzt, die als Analyseinstrument dienen. Denn empirische Forschungen sind in diesem Kontext bisher nicht erfolgt.

2.2 Definitorische Abgrenzungen

Das im Kontext dieser Analyse zu untersuchende Ambulante Betreute Wohnen ist Bestandteil der Eingliederungshilfe der Bundesrepublik Deutschland.[4] Die rechtliche Grundlage für diese Hilfeform findet sich im Bundesteilhabegesetz (SGV IX), vormals in den §§ 53 ff. SGB XII. Im Rahmen der Eingliederungshilfe lassen sich drei Rollen identifizieren:

Die *Leistungsträger* übernehmen die Verantwortung für die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften und für die Finanzierung der Hilfen. Die §§ 18 bis 28 SGB I regeln hier die Zuständigkeiten so, dass die jeweils überörtlichen Träger der Sozialhilfe in einer Region diese Position einnehmen. Sie gehören zum Bereich der öffentlichen Verwaltung.

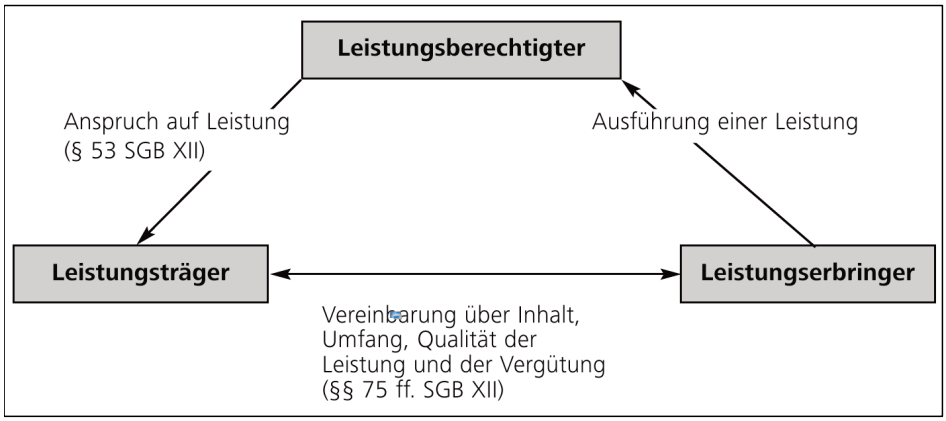
Die *Leistungserbringer* sind diejenigen, die die soziale Leistung erbringen. In diesem Fall also die Träger, die Ambulant Betreutes Wohnen durchführen.

Die *Leistungsberechtigten* oder KlientInnen werden rechtlich so definiert, dass sie „durch eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 des neunten Buches (Anm.: SGB IX) wesentlich in ihrer Fähigkeit an der Gesellschaft teilzuhaben eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind“. Aus dem Gesetzestext ergibt sich für diesen Personenkreis ein Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe.

Die Beziehungen zwischen den drei vorgestellten Akteuren werden üblicherweise durch das sozialhilferechtliche Leistungsdreieck dargestellt, das in der folgenden Abbildung zu finden ist.

[4] Grundsätzlich sind der Eingliederungshilfe weitere Angebote und weitere Personenkreise als Klienten zugeordnet. Vgl. §§ 53 ff. SGB XII.

Abbildung 2: Das sozialhilferechtliche Leistungsdreieck



Quelle: Einblicke-Altenburg (2014)

Rechtlich ist die Beziehung zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer im Bereich des Öffentlichen Rechts anzusiedeln. Die Beziehung zwischen Leistungsberechtigtem und Leistungserbringer ist im Bereich des Privaten Rechts geregelt.

Alle weiteren definitorischen Eingrenzungen – insbesondere diejenigen, die für die tiefergehenden wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtungsweisen notwendig sind – sind einer eher inhaltlichen Betrachtung zuzuordnen. Daher werden sie integriert in den jeweiligen Kapiteln dieser Untersuchung behandelt.

3. Paradigmenwechsel: von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist der Überbegriff für die Institutionen aller Gebietskörperschaften der mittelbaren und unmittelbaren Staatsvertretung, also dem Bund und den Bundesländern sowie der jeweiligen Kommunen. Dabei unterscheiden sich die einzelnen Organisationseinheiten hinsichtlich ihres Aufgabenprofils. Während die Behörden zu Organisationseinheiten mit gesetzesvollziehendem Charakter zählen, existieren auch öffentliche Betriebe, welche ein Dienstleistungs- bzw. Produktionsprofil aufweisen.[5] Nicht nur historisch bedingte Entwicklungen, welche veränderte Erwartungen an Staat und Gesellschaft auslösen und neue Problemfelder eröffnen, sondern auch die ansteigende Staatsverschuldung erhöhen in den letzten Jahren immer wieder den Legitimationsdruck der Institutionen des öffentlichen Sektors.[6]

Die Organisation der Ambulanten Hilfen der Eingliederungshilfe obliegt den Leistungsträgern, also den jeweils zuständigen (über)örtlichen Trägern der Sozialhilfe, die zum Sektor der öffentlichen Verwaltung gehören. In den folgenden Unterkapiteln werden die Reformen dieser öffentlichen Verwaltung in Deutschland seit den 1990ern skizziert, in denen der Reformdruck auf Grund von drastischen Veränderungen durch die deutsche Wiedervereinigung stark gestiegen ist[7], um so die Grundlage für das Verständnis der heutigen Regelungen zur Organisation der Ambulanten Hilfen in NRW aufzubauen. Trotzdem haben die Reformaktivitäten in Deutschland nicht die Dynamik anderer europäischer Staaten erreicht, was auch in der starken Kultur des Legalismus begründet ist. Ein weiterer zentraler Unterschied liegt darin, dass das deutsche föderale System eine deutlich größere Macht in den Kommunen erzeugt. Deshalb gab es keine zentrale Neue Steuerung wie in anderen Ländern, sondern eine Vielzahl von Ansätzen.[8]

5 Vgl. Reichel, K. (2010), S. 6.
6 Vgl. Schedler, K./Proeller I. (2011), S.27 sowie Hill, H. (2014), der insbesondere auch auf die treibende Kraft der Digitalisierung und insbesondere auch auf deren Potenzial verweist.
7 Vgl. Barkowsky, K. (2014), S. 181 ff.
8 Vgl. ebd., S. 190.

3.1 Ausgangslage: Die weberianische Verwaltung

Die deutsche Verwaltung war bis in die 1990er Jahre weberianisch geprägt. Diese Bezeichnung geht zurück auf den deutschen Soziologen Max Weber, der den Bürokratieansatz entwickelte und ihn als Organisationstheorie für Unternehmen und Verwaltungen etablierte.[9] Dieser Ansatz enthält unter anderem Merkmale wie

- die Regelgebundenheit,
- die Personenunabhängigkeit des Handelns,
- die Professionalität und
- das Hierarchieprinzip.

Vorteile dieses weberianischen Prinzips sind in der Rationalität, der Neutralität, der Sicherheit (Verlässlichkeit) und der Fehlervermeidung zu sehen. In der deutschen Verwaltung war ein hohes Maß an Stabilität vorhanden, das auch die größeren Systemveränderungen durch die Weltkriege überstanden hatte. Anders als in anderen Staaten ist die Verwaltung u. a. deswegen nicht so sehr durch die Legislative geprägt worden. Hier sind vor allem der Föderalismus und die Selbstverwaltung zu nennen.

Innerhalb dieses weberianischen Systems herrschte vornehmlich der so genannte Legalismus, der als Hauptansatzpunkt für die Kritiker dieses Systems dient. Es ist demnach für das Verwaltungshandeln vielfach wichtiger rechtmäßig zu handeln, als dass dieses Handeln effizient ist. Wegen der im Grundgesetz verankerten Rechtsstaatlichkeit ist es aber grundsätzlich nur schwer möglich, alleine auf der Grundlage des Legalismus für den Einzelfall passende Entscheidungen zu treffen. Denn es ist nicht möglich, für jeden Einzelfall passende Gesetze zu erlassen, ohne ein solches Gesetz kann aber keine für den Einzelfall passende Entscheidung getroffen werden. Des Weiteren wird nur eine Negativabgrenzung vorgenommen, eine Suche nach besseren Entscheidungen ist nicht Bestandteil des weberianischen Systems. Abwägungen bei Kosten-Nutzen-Relation sind bspw. innerhalb eines so gesteuerten Systems kein Kriterium für eine Verwaltungsentscheidung.[10] In Bezug auf die Verfahren zur Gesetzgebung bestehen hier zu vernachlässigende Kritikpunkte, die sich auf Informationsasymmetrien zwischen Legislative und Exekutive zurückführen lassen.[11]

Es lässt sich also feststellen, dass die Organisation des Ambulant Betreuten Wohnens durch die nach dem weberianischen Ansatz organisierten Verwaltungen eher gemäß dem Ansatz einer Planwirtschaft ausfällt.[12]

---

9 Vgl. hier und im Folgenden Weber, M. (1922).
10 Vgl. Knill, C. (1999), S. 120 f.
11 Zu Informationsasymmetrien vgl. die Ausführungen in Kapitel 5.3 dieser Arbeit.
12 Vgl. hierzu die Darstellungen in Kapitel 4.1.

3.2 Wandel: Das neue Steuerungsmodell

Seit den 1990er Jahren werden Verwaltungsreformen in Deutschland nach dem Reformbild des New Public Management durchgeführt. Dieses wird in der deutschen Ausprägung das Neue Steuerungsmodell genannt. Begründet wurde es von Gerhard Banner als Mitglied der KGSt. Das Ziel des Neuen Steuerungsmodells wird von ihm wie folgt beschrieben: „Die Kommunalverwaltung muss sich von der Behörde zum politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen entwickeln“[13]. Dabei werden vier Handlungsfelder benannt, nämlich

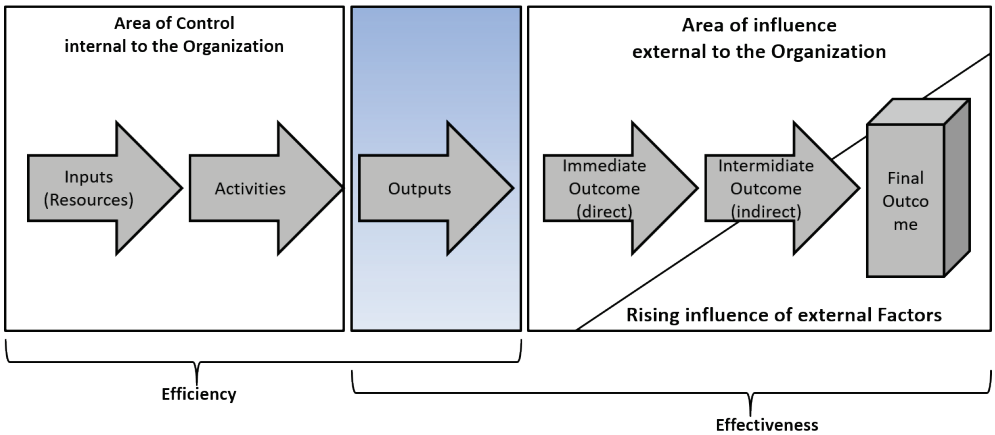
- Kundenorientierung,
- Leistungsanpassung an Nachfrage und vorhandene Mittel,
- Wettbewerbsfähigkeit und
- Personalentwicklung.[14]

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass eine Annäherung der öffentlichen Verwaltung an klassische marktwirtschaftliche Verhältnisse angestrebt wird. Insbesondere eine Steuerung des Marktes durch Wettbewerb wird angestrebt, der durch eine höhere Volatilität der Leistungen und damit verbunden eine höhere Kundenorientierung erreicht werden soll. Es lassen sich somit auch klassische Bestandteile einer Unternehmensführung wie bspw. Kosten-Nutzen-Abwägungen in die öffentliche Verwaltung integrieren.

Das Neue Steuerungsmodell verspricht grundsätzlich eine deutliche Steigerung der Effizienz – also der Relation des Mitteleinsatzes zu den zu erzielenden Ergebnissen – und der Effektivität – also den Ergebnissen – der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung.[15] Die folgende Abbildung stellt diesen Zusammenhang grafisch dar.

[13] KGSt (1993), S. 7.
[14] Vgl. Banner, G. (2008), S. 448.
[15] Vgl. Barkowsky, K. (2014), S. 11.

Abbildung 3: Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung.



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Bouckaert, G./Halligan, J. (2008), S. 16.

Die mit der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells zu erzielende Effizienzverbesserung bezieht sich in erster Linie auf eine Relation des Ressourceneinsatzes (Input) zu den damit erzielten Ergebnissen (Output). Die Transformation des Inputs in das Output wird durch das Verwaltungshandeln erreicht, also durch eine Aufbauorganisation laufende Prozesse.[16] Wie aus Abbildung 3 ersichtlich wird, ist dieser Bereich aus der Sicht der Verwaltung als intern einzustufen. Somit beziehen sich die Ziele allein auf das interne Verwaltungshandeln.

Die Reformziele hinsichtlich Ressourceneinsatz lassen sich wie folgt skizzieren[17]:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns.
- Verbesserte Steuerung der Fachbereiche.
- Verbesserte Steuerung der Beteiligungsunternehmen.
- Verbesserung der Kooperation zwischen Verwaltung und Politik.
- Verbesserung der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung.

Die Verbesserung der mit dem Ressourceneinsatz zu erzielenden Ergebnisse wird wie folgt beschrieben:

- Erhöhung der Bürgerorientierung.
- Verbesserung des Images bei Bürgern und der Wirtschaft.
- Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums.[18]

16 Vgl. Schwickert, A. C./Fischer, K. (1996) S. 6.
17 Vgl. hierzu DIFU (2005), S. 18 ff.
18 Inwieweit diese Ziele durch den Einsatz des Neuen Steuerungsmodells im Allgemeinen erreicht werden konnten, untersuchen Borgumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S. (2006).

Die Effektivität des Neuen Steuerungsmodells ergibt sich durch seine Wirkungen. Abbildung 3 zeigt, dass es sich hierbei um aus Sicht der öffentlichen Verwaltung externe Wirkungen handelt, die nicht durch direktes Verwaltungshandeln erreicht werden können. Im Kontext dieser Untersuchung ist hier als Wirkung des Verwaltungshandelns die Wirkung im Rahmen des Ambulant Betreuten Wohnens auf die Art der Sozialen Arbeit zu sehen. Als Indikation wird hierfür darin gesehen, dass das Verwaltungshandeln den notwendigen Kompetenzen der Sozialen Arbeit[19] nicht entgegen stehen darf, damit diese frei genutzt werden können. Die Nutzung dieser Kompetenzen wird in der Folge die Wirkungen der Sozialen Arbeit und damit des Verwaltungshandelns im Kontext des Ambulant Betreuten Wohnens positiv beeinflussen.[20]

Das Verwaltungshandeln als Einflussfaktor für die Handlungen im Rahmen des Ambulant Betreuten Wohnens lässt sich am deutlichsten in den entstandenen Leistungsverträgen untersuchen, die im Rahmen des neu entstandenen Kontraktmanagement durch die Verwaltungen entstanden sind.[21] Die Untersuchung der Leistungsverträge wird im nächsten Kapitel vorgestellt.

[19] Vgl. Heiner, M. (2010).

[20] Diese Wirkung wird als Indikation verwendet, da die Anwendung bzw. Entwicklung einer Wirkungsmessung des Ambulant Betreuen Wohnens den Rahmen dieser Untersuchung überschreiten würde. Vgl. zur Wirkungsmessung bspw. Primus, A. (2012).

[21] Zum Kontraktmanagement vgl. Ritz, A./Thom, N. (2019), S. 301 f.

4. Anreizbezogene Analyse des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe in NRW aus Sicht der Leistungserbringer

4.1 Darstellung der vertraglichen Konstellation zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern

In Nordrhein-Westfalen sind seit dem 01.07.2003 der Landschaftsverband Westfalen-Lippe und der Landschaftsverband Rheinland die sachlich zuständigen Träger der Sozialhilfe, also die Leistungsträger.[22] Sie sind somit für die vertragliche Gestaltung der Durchführung des Ambulant Betreuten Wohnens im Rahmen der Eingliederungshilfe verantwortlich. Nach einer Übergangsphase wurden die vertraglichen Vereinbarungen mit den durchführenden Trägern zum 01.01.2005 vereinheitlicht.[23] Seitdem haben alle durchführenden Leistungserbringer Vereinbarungen im selben Wortlaut, konkret handelt es sich jeweils um

- eine Leistungsvereinbarung,
- eine Prüfungsvereinbarung und
- eine Vergütungsvereinbarung.

Der Abschluss dieser Vereinbarungen kann im Sinne des Neuen Steuerungsmodells wahrgenommen werden. Es handelt sich um einen höheren Grad der Dienstleistungsorientierung. Diese Dienstleistungen werden in Marktform von den Leistungsträgern bei den Leistungserbringern eingekauft, und zwar auf der Grundlage von Dienstleistungsverträgen, denn als solche können die genannten Vereinbarungen in diesem Kontext interpretiert werden.

Die *Leistungs- und Prüfungsvereinbarung*[24] umfasst insgesamt zehn Seiten. Neben einigen formaljuristischen Regelungen bspw. zur Rechtswirksamkeit werden die folgenden für die Fragestellungen dieser Untersuchung relevanten Punkte geregelt. Die Leistungen der durchführenden Leistungserbringer werden in direkte, mittelbare und indirekte Leistungen unterteilt.

- Direkte Betreuungsleistungen werden dabei definiert als Kontakt zwischen KlientIn und Betreuungsperson „von Angesicht zu Angesicht“ oder „von Ohr zu Ohr“.

[22] Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt NRW (2003).

[23] Vgl. hier und im Folgenden LWL (2014). Bis zu diesem Zeitpunkt gab es pauschalfinanzierte Angebote mit zuvor geplanten Kapazitäten.

[24] Die Leistungs- und die Prüfungsvereinbarung werden in der Ausführungspraxis zu einer Vereinbarung zusammengeführt. Vgl. hierzu die Mustervereinbarung im Anhang.

  - Mittelbare Leistungen finden ohne Anwesenheit der KlientIn statt und werden durch klientenbezogene Leistungen, klientenübergreifende Tätigkeiten und Fahr- und Wegezeiten näher spezifiziert.
  - Indirekte Leistungen sind als „alle zur Organisation des Dienstes und des Arbeitsablaufes sowie zur Qualitätssicherung notwendigen Tätigkeiten und Maßnahmen“ definiert.
- Der Umfang der Leistungen wird je Einzelfall im Hilfeplanverfahren der Landschaftsverbände festgelegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die festgelegte Fachleistungsstundenzahl eine Höchstgrenze darstellt. Bei einem Überschreiten dieser Höchstgrenze werden die mehr geleisteten Stunden nicht vergütet.[25]
- Die KlientIn besitzt das Wunsch- und Wahlrecht und entscheidet somit, welcher durchführende Leistungserbringer in ihrem Fall tätig wird. Mit diesem Leistungserbringer führt sie die Datenerhebungen im Hilfeplanverfahren durch.

Die Regelungen zur Qualität der Leistung sind unterteilt in Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität. Sie enthalten jedoch zumeist keine bindenden Formulierungen und können daher hier vernachlässigt werden.

- Hinsichtlich der personellen Ausstattung wird eine Unterteilung in Fachkräfte und in sonstige Kräfte unternommen. Dabei werden Fachkräfte mit Berufsbeispielen näher erläutert. Insgesamt lässt sich dabei eine Spanne von der Diplom-PädagogIn bis hin zur Pflegefachkraft feststellen. Fachkräfte müssen außerdem eine mindestens einjährige Berufserfahrung mit dem Personenkreis im Ambulant Betreuten Wohnen besitzen. Sonstige Kräfte werden über eine Negativabgrenzung zu den Fachkräften ausreichend beschrieben. Insgesamt dürfen sie eine Quote von 30% des eingesetzten Betreuungspersonals nicht übersteigen.
- Der Regelungsbereich hinsichtlich der Prüfungen ist recht kurz gehalten. Es wird lediglich geregelt, dass in Bezug auf eine Qualitätsprüfung jährliche Berichte durch die durchführenden Träger eingereicht werden müssen und dass bei einem Verdachtsmoment eine nicht näher beschriebene Qualitätsprüfung vorgenommen werden kann. Des Weiteren kann eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit vorgenommen werden. Abgeschlossen wird dieser Bereich durch die Festlegung eines Prüfungsablaufs.

[25] Vgl. LWL (2012).

Die *Vergütungsvereinbarung*[26] umfasst lediglich zwei Seiten Vertragstext und regelt die genauen Abrechnungsmodalitäten, wie bspw. die Zahlweise und den Zahlungszeitpunkt. Vor dem Hintergrund dieser Untersuchung sind dabei vor allem die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

- Es existiert ein landesweit einheitlicher Preis.
- Dieser wird je Fachleistungsstunde bezahlt, die aus 50 Minuten direkter Betreuungsleistung besteht.
- Für die Abrechnung ist es – analog zu klassischen Lieferscheinsystemen – notwendig, dass die KlientIn die geleisteten direkten Betreuungszeiten quittiert.

4.2 Implikationsermittlung aus Sicht einer wirtschaftlichen Steuerung

Wirtschaft ist definiert als Zusammenschluss aller planvollen menschlichen Aktivitäten, die dem Zweck folgen, bestehende Knappheit an Gütern oder Dienstleistungen zu verringern. Dies geschieht dabei unter Einhaltung des ökonomischen Prinzips, das auch als Rationalprinzip bezeichnet wird. Dieses Prinzip existiert grundsätzlich in zwei Ausprägungen. Beim Maximalprinzip soll der größtmögliche Ertrag mit einem gegebenen Aufwand erreicht werden. Das Minimalprinzip wiederum erzeugt einen gegebenen Ertrag mit möglichst geringem Aufwand.[27]

Da der Gewinn definiert ist durch die Differenz aus Ertrag und Aufwand kann dieser als Bezugsgröße gewählt werden. Die im Rationalprinzip verwendeten Begriffe finden sich grundsätzlich im Bereich der Buchhaltung und der Bilanzierung innerhalb des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens wieder,[28] genauer gesagt in der Gewinn- und Verlustrechnung, die Bestandteil des Jahresabschlusses ist. Da in diesem Rahmen die kaufmännischen Implikationen für den Betrieb des Ambulant Betreuten Wohnens in NRW betrachtet werden, muss der Betriebserfolg genauer betrachtet werden, der nur diejenigen Bestandteile erfasst, die aus der eigentlichen Geschäftstätigkeit entstanden sind.[29] Somit sind weitere finanzwirtschaftliche Analysen ausgeschlossen. Für eine konkretere Betrachtung wird jedoch auf das System der Kosten-

[26] Vgl. Mustervergütungsvereinbarung im Anhang.

[27] Vgl. Wöhe, G./Döring, U./Brösel, G. (2020), S. 1 f. Grundsätzlich ließe sich hier auch das Prinzip der Gewinnmaximierung anwenden, das grundsätzlich als Vereinigung beider Ausprägungen des Maximalprinzips angesehen werden kann. Dies stellt aber vor dem Hintergrund der Fragestellung dieser Arbeit einen zu komplexen Exkurs dar. Zur Gewinnmaximierung vgl. Adam, D. (2009).

[28] Für eine genauere Betrachtung der verschiedenen Bereiche des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens vgl. Coenenberg, A./Fischer, T./Günther, T. (2016), S. 29.

[29] Vgl. Baetge, J./Kirsch, H.-J./Thiele, S. (2004), S. 361 ff.

rechnung eingegangen, da nur hier indirekte Kosten für bspw. Verwaltung und Leitung abgebildet werden können.[30]

Der Gewinn ergibt sich somit wie folgt:

Gewinn = (Preis * Menge) – (Kostengröße 1 + Kostengröße 2 + Kostengröße n)

Damit existieren grundsätzlich drei Stellgrößen, mit denen der Gewinn gesteuert werden kann, nämlich der Preis, die Menge und die Kosten. Da in den Verträgen zum Ambulant Betreuten Wohnen der Eingliederungshilfe der Preis landesweit einheitlich festgelegt ist, entfällt jedoch dieser Punkt. Somit bleibt auf der Umsatzseite lediglich der Ansatzpunkt der Mengensteuerung, also der Steuerung der Fachleistungsstundenanzahl. Dies ist demzufolge die Steuerungsgröße für die Anwendung des Maximalprinzips.

Auf der Aufwandsseite ergeben sich für eine Steuerung im Sinne des Minimalprinzips aus einer Analyse des Leistungsangebots in der Hauptsache die folgenden Aufwandsfaktoren[31]:

- Personalkosten
- Sachkosten
    - Fahraufwand
    - Mieten
    - Technische Ausstattung
- Leitungs- und Verwaltungsaufwand

In der Folge werden diese Erkenntnisse kombiniert mit den dargestellten vertraglichen Vereinbarungen in Bezug auf das Ambulant Betreute Wohnen zwischen den Landschaftsverbänden und den durchführenden Leistungserbringern in NRW untersucht. Dabei wird eine Unterteilung nach Personalstruktur, Umsatzsteuerung und Personaleinsatz und -steuerung vorgenommen, wodurch alle Ansatzpunkte vollständig verarbeitet werden.

30 Vgl. Wöhe, G./Döring, U./Brösel, G. (2020), S. 823 ff.

31 Die Analyse erfolgt in Anlehnung an das Gesamtkostenverfahren. Vgl. hierzu Baetge, J./Kirsch, H.-J./Thiele, S. (2004), S. 363.

4.2.1 Personalstruktur

Bei einer Dienstleistung, insbesondere im Bereich Sozialer Arbeit, nehmen für gewöhnlich die Personalkosten den höchsten Anteil an der gesamten Kostenstruktur ein. Dies ist auch im Bereich des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe der Fall.[32] Daraus ergibt sich, dass eine Senkung dieser Kostenposition große Wirkungen erzeugen kann.

Eine Analyse der in Kapitel 4.1 dargestellten vertraglichen Regelungen führt zu insgesamt fünf Ansatzpunkten für die Senkung der Personalkosten:

- Die *Qualifikation der Fachkräfte* wird im Vertrag recht offen geregelt. Es werden verschiedene Berufsgruppen aufgezählt, die – unter der Annahme, dass einer der Tarifverträge des Öffentlichen Dienstes angewendet wird[33] – in der Höhe unterschiedlich vergütet werden. In einer pauschalisierten Rechnung lassen sich durch die Beschäftigung von Erziehern an Stelle von Sozialpädagogen/Sozialarbeitern bspw. im Mittel 12,4% der jährlichen Personalkosten (absoluter Betrag: € 6.253,93 pro Jahr) je Fachkraft eingespart werden.[34] Diese Differenzen können grundsätzlich noch deutlich größer ausfallen, wenn bspw. Pflegekräfte als Fachkräfte eingesetzt werden, die eine geringere Vergütung als Erzieher bekämen.

Es besteht in diesem Kontext demzufolge eindeutig der Anreiz, möglichst gering zu vergütende sowie möglichst wenige Fachkräfte einzusetzen.

Zusammenfassend für die ersten beiden Punkte könnte bei einer Beschäftigung von zehn VollzeitmitarbeiterInnen insgesamt ein Betrag in Höhe von jährlich € 86.472,20 eingespart werden, wenn als Referenzpunkt die alleinige Beschäftigung von Sozialpädagogen/Sozialarbeitern gesetzt wird.[35]

- *Sonstige Fachkräfte* dürfen laut der vertraglichen Konstellation mit einem

[32] Vgl. Straten, R. (2013).

[33] Auch bei einer Aufhebung dieser Annahme werden die dargestellten Differenzen auftreten, können aber in der Höhe variieren. Zu den Tarifverträgen des Öffentlichen Diensts vgl. hier und im Folgenden Öffentlicher Dienst (2014).

[34] Diese Berechnung wird unter Annahme durchgeführt, dass der TVÖD SUE 2014 angewendet wird und dass Sozialarbeiter/Sozialpädagogen entweder in Gruppe 11 oder 12 und Erzieher entweder in Gruppe 6 oder 8 eingestuft werden. Des Weiteren wurden Arbeitgeber-Beiträge zur Sozialversicherung sowie jährliche Sonderzahlungen berücksichtigt. Die genaue Berechnung ist im Anhang in Abbildung 9 und Abbildung 10 dieser Untersuchung nachzuvollziehen.

[35] Alternativ zur Betrachtung der Gehaltsstruktur innerhalb der Tarifverträge des Öffentlichen Diensts kann auch auf den Einsatz dessen verzichtet werden. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, einen eigenen Haustarif zu entwickeln. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die dargestellten Sachverhalte auf Grund der vorhandenen Konkurrenzsituation auch in einem solchen System grundsätzlich anzutreffen wären.

Anteil von bis zu 30% eingesetzt werden. Erneut unter der Annahme der Verwendung des Tarifvertrag des Öffentlichen Dienstes wären somit gemittelt über ein Jahr je Stelle 28,9% im Vergleich zur Beschäftigung eines Sozialpädagogen/Sozialarbeiters der jährlichen Personalkosten (absoluter Betrag: € 14.231,60) einzusparen.[36]

- Auf Grund der grundsätzlichen Anwendung des Tarifvertrags des Öffentlichen Dienstes ist eine *lange Betriebszugehörigkeit, bzw. bei Interpretation des Tarifvertrags einschlägige Berufserfahrung*, immer mit erhöhten Personalkosten verbunden, da das eingesetzte Stufenmodell so automatisch steigende Personalkosten erzeugt.

Es besteht deshalb der Anreiz, Betreuungspersonal mit möglichst wenig Betriebszugehörigkeit und/oder einschlägiger Berufserfahrung zu beschäftigen.

- Ein weiterer Bestandteil der Personalkosten sind in *Fortbildungen und Supervision* zu sehen. Da die Leistungsvereinbarung hier nur beschreibt, dass diese durchgeführt werden sollen, besteht die grundsätzliche Möglichkeit, darauf zu verzichten.

Es besteht also der Anreiz, auf Fortbildung und Supervision zu verzichten, bzw. diese so wenig wie möglich durchzuführen.

4.2.2 Umsatzsteuerung

Wie bereits in Kapitel 4.2 erarbeitet, kann eine Steigerung des Umsatzes im Bereich des Ambulant Betreuten Wohnens der Eingliederungshilfe in NRW lediglich über eine Steigerung der Menge – also der Fachleistungsstundenanzahl – erreicht werden, da der Faktor Preis vertraglich landesweit gleichgesetzt worden ist. Die Einflussfaktoren auf den Bestand an Fachleistungsstunden eines durchführenden Leistungserbringers werden in der folgenden Abbildung dargestellt.

[36] Diese Berechnung wird unter der Annahme durchgeführt, dass der TVÖD SUE angewendet wird und dass Sozialarbeiter/Sozialpädagogen in Gruppe 11 und sonstige Kräfte in Gruppe 3 eingestuft werden. Des Weiteren wurden erneut Arbeitgeber-Beiträge zur Sozialversicherung sowie jährliche Sonderzahlungen berücksichtigt. Die genaue Berechnung ist erneut im Anhang in Abbildung 9 und Abbildung 10 dieser Arbeit nachzuvollziehen.

Abbildung 4: Einflussgrößen Bestand Fachleistungsstunden

Quelle: eigene Darstellung

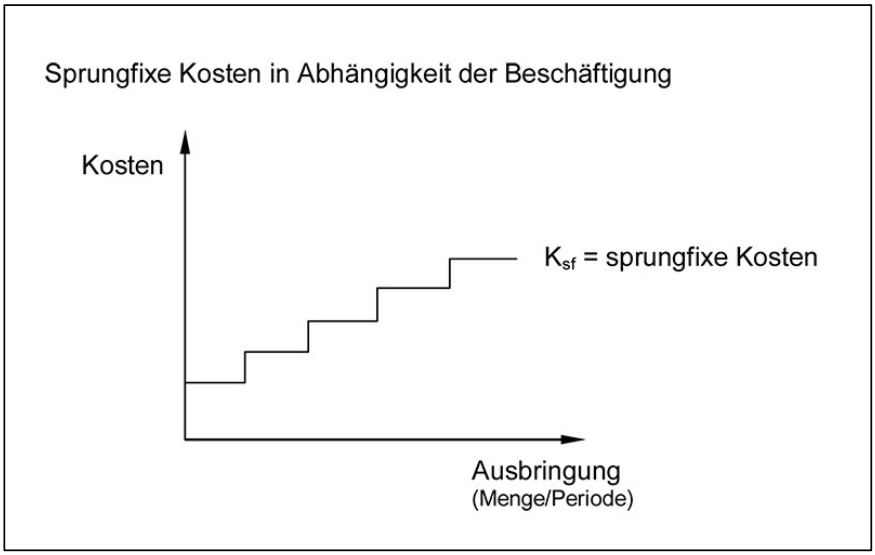
Die *Zuführung* zum Bestand an Betreuungen läuft wie in Kapitel 4.1 beschrieben über das Hilfeplanungsverfahren der Landschaftsverbände ab. Es ist jedoch so, dass die Datenerhebung und Erstellung der Hilfeplanungsunterlagen gemeinsam von Hilfesuchendem und Leistungserbringer durchgeführt werden kann. Demzufolge ist es für die Leistungserbringer von Bedeutung, sich an den entsprechenden Stellen zu vernetzen und in den Kreisen der Hilfesuchenden bekannt zu sein. So ist es möglich, die Anzahl an Fachleistungsstunden durch Zuführungen positiv zu beeinflussen. Für die Teilnahme am Hilfeplanverfahren durch die KlientIn scheinen Möglichkeiten zur Einflussnahme durch die Leistungserbringer vorhanden zu sein.

Die *Intensität der Betreuungen* wird zunächst im Hilfeplanverfahren, genauer in der Hilfeplankonferenz, festgelegt. An dieser nimmt auch der Hilfesuchende teil, auf den aber wie beschrieben zuvor Einfluss genommen werden könnte. In der Folge werden jedoch sämtliche Entscheidungen auf der Grundlage von Dokumenten getroffen, die die durchführenden Leistungserbringer den Landschaftsverbänden zuführen. Dies meint sowohl intensitätsmäßige Anpassungen als auch Verlängerungsanträge. Vor dem Hintergrund des Ziels einer möglichst hohen Fachleistungsstundenzahl für den durchführenden Leistungserbringer hat dieser hier aus kaufmännischer Sicht das Interesse, die Hilfen möglichst intensiv zu gestalten, also mit einer möglichst hohen Anzahl an Fachleistungsstunden je KlientIn.

Das *Betreuungsende* führt dazu, dass die Gesamtzahl der Fachleistungsstunden sinkt. Will ein Leistungserbringer also seinen Umsatz erhöhen, führt die Beendigung einer Betreuung zum Gegenteil. Demzufolge liegt es aus kaufmännischer Sicht nicht im Interesse der durchführenden Leistungserbringer, Hilfen zu beenden. Somit fällt eine von drei Rollen im sozialhilferechtlichen Leistungsdreieck bei der Initiierung von Hilfebeendigungen aus. Des Weiteren besitzen die Leistungserbringer Beeinflussungsmöglichkeiten auf die KlientInnen. Dies kann auf der einen Seite darin bestehen, dass die Leistungserbringer nicht die Loslösung vom Hilfesystem anstreben und somit ihre Hilfen nicht danach ausrichten. Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit, die KlientInnen mit sehr vielen verschiedenen Hilfen zu versorgen und so für eine – zumindest teilweise – Abhängigkeit vom Hilfesystem zu sorgen.

Zur Verdeutlichung der Wichtigkeit dieses Einflussbereichs der durchführenden Leistungserbringer auf ihre eigenen wirtschaftlichen Ergebnisse soll die Kostenbetrachtung aus Kapitel 4.2 nun noch um den Begriff der sprungfixen Gemeinkosten bzw. sprungfixen Overhead-Kosten erweitert werden.

Abbildung 5: Sprungfixe Kosten in Abhängigkeit der Beschäftigung

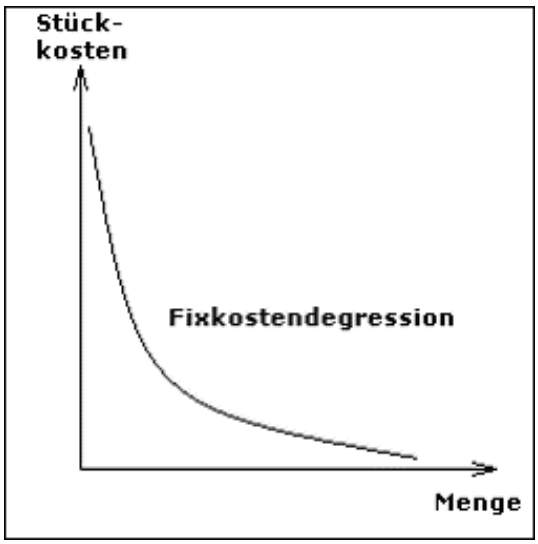


Quelle: eigene Darstellung.

Sprungfixe Kosten sind innerhalb eines bestimmten Beschäftigungsniveaus konstant, variieren also nicht mit der Ausbringungsmenge. In den für diese Untersuchung relevanten Tätigkeitsfeldern handelt es sich bei der Ausbringungsmenge um die Anzahl an Fachleistungsstunden, die in einem bestimmten Intervall variieren können, ohne dass sich dieser Kostenblock verändert. Bei diesem fixen Kostenblock handelt es sich in der Hauptsache um die Kosten für Verwaltung und Leitung sowie diverse Sachkosten, hier vor allem Mieten, technische Ausstattung und KFZ. Steigende Umsätze führen also dazu, dass – wenn keine sprungfixe Beschäftigungsschwelle überschritten wird – die wirtschaftlichen Ergebnisse überproportional ansteigen. Denn durch zusätzliche Fachleistungsstunden entstehen in diesen Bereichen keine zusätzlichen fixen Gemeinkosten. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird dieses Phänomen als Fixkostendegression bezeichnet.[37]

[37] Vgl. Berens, W. (2005), S. 188 ff. sowie Coenenberg, A./Fischer, T./Günther, T. (2016), S. 261 ff. Im Bereich der Volkswirtschaftslehre wird dies auch oft mit dem Begriff Economies of Scope bezeichnet, vgl. Haasis, H.-D. (2008).

Abbildung 6: Fixkostendegression



Quelle: eigene Darstellung.

4.2.3 Personaleinsatz und -steuerung

Wie in Kapitel 4.1 beschrieben, unterteilen die Leistungsträger die Einsatzzeiten des Betreuungspersonals in direkte, mittelbare und indirekte Leistungen. Da ausschließlich die direkten Leistungen mit den KlientInnen als Fachleistungsstunden vergütet werden und die anderen Leistungen mit einem Pauschalbestandteil von 10 Minuten je Stunde berücksichtigt werden, besteht der Anreiz für die durchführenden Leistungserbringer diese Zeiten zu maximieren. Dies kann nur durch eine Verringerung der mittelbaren und indirekten Leistungen erfolgen.

Die Verringerung der mittelbaren Zeiten führt dabei zu vielschichtigen Anreizen bei den durchführenden Leistungserbringern. Eine hohe Bedeutung nehmen hier vor allem die *Fahrzeiten* ein, die das Betreuungspersonal benötigt, um von einem Betreuungskontakt zum nächsten zu reisen.

- Es ist für die Leistungserbringer vor diesem Hintergrund vorteilhaft, Dichtevorteile zu erzielen – in der mikroökonomischen Theorie der Unternehmung als Economies of Density bezeichnet.[38] Diese Dichtevorteile beziehen sich darauf, in einer möglichst kleinen Region möglichst viele KlientInnen be-

[38] Vgl. Holmes, T. J. (2011), S. 253 ff.

treuen zu können. Dieser Anreiz scheint eine Spezialisierung auf eine bestimmte Zielgruppe überkompensieren zu können. Dies kann so weit gehen, dass wohnungslosen oder wohnungssuchenden KlientInnen Wohnungen durch die Leistungserbringer vermittelt oder untervermietet werden, die sich regional stark zentrieren. In diese Richtung geht auch das gegenwärtig ansteigend eingesetzte Konzept der Hausgemeinschaft.[39] Insgesamt besteht hier die Gefahr einer Zentrierung von KlientInnen der Eingliederungshilfe auf bestimmte Viertel und / oder Häuserblöcke. Dies beinhaltet grundsätzlich die Gefahr einer Ghettoisierung.[40] Deshalb haben die Leistungsträger in die Leistungsvereinbarung die Regelung aufgenommen, dass bei durch den Leistungserbringer vermietetem Wohnraum an KlientInnen in Hausgemeinschaften eine Genehmigungspflicht besteht, wenn in dieser Hausgemeinschaft kein ausgewogenes Verhältnis zwischen Hilfeempfängern und Nicht-Hilfeempfängern besteht. Allerdings sind hiervon nur Hausgemeinschaften betroffen und nur direkte privatrechtliche Vertragsbeziehungen zwischen Leistungserbringer und KlientIn.

- In der Leistungsvereinbarung wird ein konstantes *Bezugsbetreuersystem* verlangt. Dies kann ein durchführender Leistungserbringer bei Umzügen der Klienten nicht aufrechterhalten, weil sich ansonsten die Fahrzeiten zu sehr erhöhen können. Je nach tatsächlicher Zielgruppe eines Angebots kann dies bei den KlientInnen recht häufig stattfinden. Somit gibt es hier einen Zielkonflikt zwischen Leistungsvereinbarung und Vergütungsvereinbarung.
- Da in der Vergütung der Leistungen die mittelbaren Zeiten pauschal in Relation zur direkten Betreuungszeit angesetzt werden, ist es für die durchführenden Leistungserbringer aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, dass möglichst wenige, dafür aber lange Betreuungskontakte stattfinden. Demzufolge lässt sich direkt der Anreiz ableiten, dass entsprechend auf die Planung der Betreuungskontakte des Personals eingewirkt wird. Hier besteht die Möglichkeit, dass dies nicht den individuellen Bedürfnissen der KlientInnen entspricht.

Ebenfalls eine große Bedeutung bei der Verringerung der mittelbaren Zeiten haben *Ausfallzeiten*, also diejenigen Betreuungstermine, die mit den KlientInnen bereits vereinbart worden sind, dann aber durch diese nicht wahrgenommen werden. Dies wird tendenziell vor allem bei denjenigen KlientInnen der Fall sein, die mit einer geringen Compliance zum Hilfesystem ausgestattet sind, bspw. bei KlientInnen mit fehlender

[39] Vgl. bspw. LWL (2014a).
[40] Vgl. Best, U./Gebhardt, D. (2001).

oder wechselnder Krankheitseinsicht. Es könnte für die Leistungserbringer vorteilhaft sein, diese KlientInnen aus ihrem Hilfesystem auszuschließen. Denn durch dieses Vorgehen wird verhindert, dass zwar die vollständigen Kosten eines Betreuungskontaktes entstehen, im Gegenzug aber kein Umsatz über Fachleistungsstunden generiert werden kann.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es für die durchführenden Leistungserbringer wirtschaftlich vorteilhaft ist, wenn alle Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit einer Betreuung durchzuführen sind, mit der KlientIn gemeinsam erledigt werden. Somit entsteht eine Verdrängung mittelbarer Leistungen durch direkte Betreuungskontakte[41]

Der zeitliche Umfang der *indirekten Leistungen* muss aus Sicht der Leistungserbringer ebenfalls für jeden einzelnen Mitarbeiter im Betreuungsdienst minimiert werden. Diese Zeiten bestehen gemäß den Regelungen aus der Leistungsvereinbarung in der Hauptsache aus Team-, Reflektions- und Fortbildungszeiten. Dieser Bereich kann im Rahmen der Eingliederungshilfe als wichtig für die Qualität der Betreuungsleistung angesehen werden. Trotzdem besteht hier aus wirtschaftlicher Sicht der Zielkonflikt, dass diese Zeiten zu minimieren sind, wenn der Personaleinsatz möglichst effizient sein soll.

[41] Vor dem Hintergrund der geforderten Augenhöhe innerhalb von Betreuungen in der Eingliederungshilfe kann dies als positive Wirkung im Sinne der Klienten und der Leistungsträger festgehalten werden.

5. Untersuchung in Bezug auf Marktversagen

5.1 Theoretische Grundlagen von Marktversagen

Marktversagen beschreibt eine Konstruktion der volkswirtschaftlichen Forschung; es liegt vor, wenn die Marktkoordination nicht zu einer wohlfahrtsökonomisch optimalen Allokation der Ressourcen führt.[42] Um dies genauer beschreiben zu können, müssen zunächst die Grundzüge einer Marktkoordination erläutert werden.

In der klassischen Theorie der Volkswirtschaftslehre wird davon ausgegangen, dass das alleinige Vorhandensein eines Marktes zu einem optimalen Ergebnis führt.[43] Ein Markt wird dabei als nicht zentral geplante Austauschbeziehung zwischen eigennützig handelnden Akteuren verstanden. Märkte oder auch Marktprozesse[44] entstehen, weil die handelnden Akteure ihre Ziele durch Produktion und Tausch spezialisierter Güter oder Dienstleistungen[45] besser realisieren können als wenn sie auf sich selbst gestellt wären.

Zentral für das Erreichen des Optimums in einem Markt ist dabei die Annahme, dass eine vollständige Konkurrenz vorliegt. Dabei ist das Gleichgewicht definiert als ein markträumendes System aus Gleichgewichtspreisen und Gleichgewichtsmengen. Es werden so die Mengen der nutzen- oder gewinnmaximierenden Haushalte und Unternehmungen vollständig erfüllt, wie in Abbildung 6 dargestellt. Werden diese Mengen addiert, ergibt sich für den gesamten Markt eines Produkts oder einer Dienstleistung erneut ein Gleichgewicht.[46]

---

42 Mit der Ressourcenallokation ist die Zuordnung knapper Ressourcen (bspw. Arbeit oder Kapital) zur Produktion von Gütern oder Dienstleistungen gemeint. Vgl. hierzu sowie zum Marktversagen allgemein Bator, F. (1958), S. 351 ff.

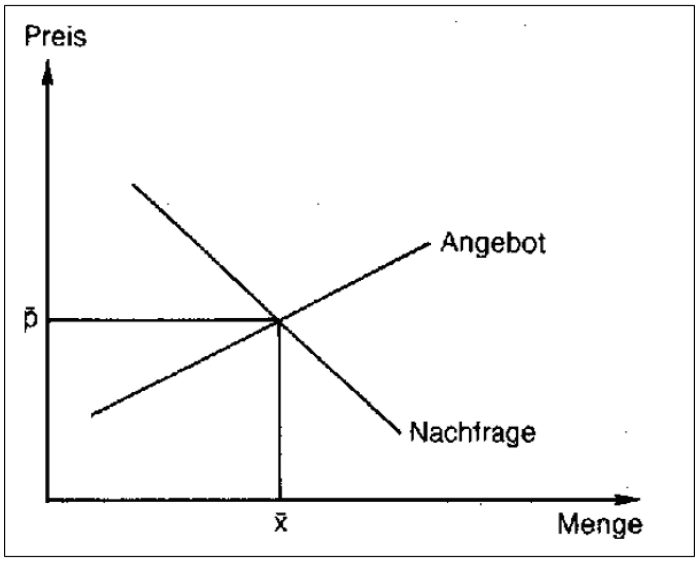
43 Als Begründer dieser Theorie wird Adam Smith angesehen, vgl. Smith, A. (1776).

44 Der Begriff *Marktprozesse* zeigt die in klassischen Märkten vorhandene Dynamik deutlich auf. Damit eignet er sich sehr gut als Beschreibung für die Abläufe auf Märkten. Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers H.-J. (2007), S. 7.

45 Vor dem Hintergrund dieser Arbeit wird zur Vereinfachung nicht die Theorie des Austausches von Verfügungsrechten verwendet. Vgl. hierzu Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D. (2016).

46 Vgl. Schumann, J./Meyer, U./Ströbele, W. (1999), S. 24.

Abbildung 7: Marktangebot, -nachfrage und -gleichgewicht



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schumann, J./Meyer, U./Ströbele, W. (1999), S. 23.

Um dieses Gleichgewicht erreichen zu können, beinhaltet das Modell der vollständigen Konkurrenz eine Marktform mit sehr vielen kleinen Nachfragern und Anbietern, die sich als reine „Mengenanpasser“ verhalten. Sie besitzen keine Präferenzen für bestimmte Produkte oder Dienstleistungen. Auch die Wahl des Tauschpartners erfolgt präferenzlos.[47] Diese Marktform existiert in der Realität allenfalls für an Börsen gehandelte Güter.[48]

Deshalb lassen sich aus dem Konstrukt der vollständigen Konkurrenz noch nicht direkt eindeutige Kriterien für ein Marktversagen ableiten. Es ist aber möglich und im Sinne der Fragestellung dieser Analyse auch zielführend, Indikationsmodelle für die grundsätzliche Funktionsfähigkeit eines Marktes bzw. des in ihm herrschenden Wettbewerbs abzuleiten. Dies kann mit Hilfe des Koordinationsmängeldiagnosekonzepts von Heinz Grossekettler erfolgen.[49] Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich Kapitel 5.2 dieser Untersuchung mit einer Analyse des Marktes des Ambulant Betreuten Wohnens der Eingliederungshilfe in NRW nach diesem Konzept.

[47] Diese beiden Annahmen werden in der Theorie als Polypol und als vollkommen elastische Preiselastizität der Nachfrage bezeichnet. Weitere Annahmen des Modells der vollständigen Konkurrenz sind ein vollkommener Markt und steigende Grenzkosten der Anbieter. Vgl. Borchert, M. (2003).

[48] Vgl. Schumann, J./Meyer, U./Ströbele, W. (1999), S. 23.

[49] Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 21.

Diese Analyse liefert Ergebnisse hinsichtlich möglicher Störungen der Marktdynamik, die bei Vorliegen als Stabilitätsdefekte bezeichnet werden können. Da Marktversagen nicht nur auf der Grundlage von Stabilitätsdefekten auftreten kann, wird die Untersuchung in der Folge auf Niveaudefekte erweitert. Hierbei handelt es sich um solche Mängel in der Marktkoordination, die einen Wettbewerbsprozess systematisch auf einem falschen Niveau ablaufen lassen. Niveau beschreibt hier einen zu hohen oder zu niedrigen Umsatz eines bestimmten Gutes oder einer Dienstleistung. Die Untersuchung in Kapitel 5.3 wird sich dabei auf den Bereich von Informationsasymmetrien konzentrieren und daher dem zugehörigen Prinzipal-Agent-Ansatz folgen.[50]

5.2 Funktionale Defekte: Koordinationsmängeldiagnosekonzept

Mit dem Koordinationsmängeldiagnosekonzept[51] ist es Heinz GROSSEKETTLER gelungen, eine direkt beobachtbare und vor allem dynamische Theorie zu entwickeln. Dabei geht er davon aus, dass Zielpunkte des Handelns auf Märkten die Gleichgewichte darstellen. Durch dieses Handeln entstehen in dem Modell soziale Regelkreise, die zu Selbstregulierungsprozessen führen. Wenn Unterschiede zwischen einem Ist- und einem Sollwert bestehen, reguliert sich ein funktionsfähiger Markt über Handlungen der Marktteilnehmer auf einen Differenzwert von 0. Diese Regulierung wird durch den Einsatz einer Stellgröße je Selbstregulierungsprozess innerhalb des Marktes erreicht.

Im Koordinationsmängeldiagnosekonzept werden vier Selbstregulierungsprozesse untersucht: Der Markträumungsprozess (Regelgröße Differenzmenge, vgl. Kapitel 5.2.1), der Renditenormalisierungsprozess (Regelgröße Differenzrendite, vgl. Kapitel 5.2.2), der Übermachterosionsprozess (Regelgröße Machtdifferenz, vgl. Kapitel 5.2.3) und der Innovationsverbreitungsprozess[52] (Regelgrößen Produktfortschrittsdifferenz und Stückkostendifferenz, vgl. Kapitel 5.2.4). Grossekettler hat sein Konzept so weit ausgebaut, dass es vergangenheitsbezogene Daten auswerten kann

[50] Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 26. Insgesamt werden die Untersuchungen zu Niveaudefekten im Bereich der Neuen Institutionenökonomik durchgeführt. Weitere Ursachen für Niveaudefekte können externe Effekte und Unteilbarkeiten sein, die in diesem Kontext aber zu vernachlässigen sind. Es wird hier ebenfalls die Annahme gesetzt, dass es sich beim Ambulant Betreuten Wohnen nicht um ein Öffentliches Gut handelt.

[51] Zum Koordinationsmängeldiagnosekonzept vgl. hier und im Folgenden (siehe auch Kapitel 5.2.1, 5.2.2, 5.2.3 und 5.2.4) Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 21 ff. sowie KMD (2014).

[52] Dieser wird teilweise auch in die beiden Prozesse Produktfortschrittsprozess und Verfahrensfortschrittsprozess unterteilt.

und somit eine großzahlige empirische Untersuchung hinsichtlich der Funktionsfähigkeit von Märkten in Volkswirtschaften möglich ist.

In dem Konzept geht der Autor des Weiteren davon aus, dass ein Koordinationsmangel innerhalb des Marktes vorhanden ist bzw. Funktionsdefizite auf dem Markt vorherrschen, wenn

- eine Zeitreihenbetrachtung der Regelgröße nicht die Fähigkeit aufzeigt, zu Gleichgewichten zu tendieren, das heißt mathematisch die Regelgröße nicht um die Null-Achse herum oszilliert,
- eine theoretische Erklärung für den Hinweis auf einen Funktionsdefekt entwickelt werden kann und
- unter Betrachtung der theoretischen Erklärung für die Abweichung davon ausgegangen werden kann, dass es sich um einen nachhaltigen bzw. dauerhaften Defekt handelt.

Im Kontext dieser Untersuchung ist es jedoch so, dass innerhalb der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Bundesrepublik Deutschland keine ausreichenden Daten in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand erhoben werden.[53] Deshalb erfolgt die Analyse nun auf einer konzeptionellen Basis. Es ist demzufolge notwendig, die Zeitreihenmessung innerhalb des Konzepts zu umgehen und eine Fokussierung auf die Suche nach möglichen theoretischen Erklärungen für Funktionsdefekte zu richten.

5.2.1 Markträumungsprozess

Der Markträumungsprozess innerhalb des Koordinationsmängeldiagnosekonzepts hat die Aufgabe, Märkte mengenmäßig zu einem Gleichgewicht zu führen. Die Mengenanpassung erfolgt dabei über Preisveränderungen für die auf dem Markt gehandelten Güter oder Dienstleistungen.[54] Die Forderung nach einem geräumten Markt in funktionierenden Märkten wird in diesem Konzept aus volkswirtschaftlicher Sicht mit der Maximierung des sozialen Überschusses aus Produzenten- und Konsumentenrente im Gleichgewicht begründet. Es leitet sich ab aus den beiden Anforderungen:

[53] Vgl. Statistisches Bundesamt Deutschland (2007).

[54] Zum Markträumungsprozess vgl. hier und im Folgenden Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 22 ff. sowie Grossekettler, H. (1997), S. 81 f.

- Angebotserstellung und -verteilung in Abhängigkeit der Konsumentenpräferenzen[55] und
- Nutzung der Produktionsfaktoren in ihrer jeweils produktivsten Verwendungsmöglichkeit[56].

In der konzeptionellen Betrachtung des Markträumungsprozesses werden zumeist zwei Kriterien genannt, deren gemeinsame Erfüllung eine Funktionsfähigkeit des Markträumungsprozesses in einem bestimmten Markt anzeigt.

(1) Vorhandensein einer stark ausgeprägten Tendenz zum Gleichgewichtspunkt innerhalb des Marktes.[57]
(2) Vermeidung von übermäßigen Preisschwankungen.

Wie in Kapitel 5.2 ausgearbeitet, wird diese Untersuchung auf die theoretische Suche nach Koordinationsmängeln konzentriert. In Bezug auf den Markträumungsprozess bestehen zwei theoretische Anhaltspunkte für die Untersuchung auf einen Funktionsdefekt auf dem Markt des Ambulant Betreuten Wohnens der Eingliederungshilfe in NRW.

- Da die Zahlungsbereitschaft der NutzerInnen zumeist nicht relevant für die tatsächliche Nutzung einer Ambulanten Betreuung ist[58], ist es nur schwer möglich, an dieser Stelle Aussagen zu einer Markträumung zu machen. Da es jedoch in der Öffentlichkeit keine Diskussionen in Bezug auf ein fehlendes Angebot in dieser Region gibt, kann davon ausgegangen werden, dass zumindest keine unbefriedigte Nachfrage besteht.
- Die Steuerungsgröße Preis ist – wie in Kapitel 4.1 dargestellt – im zu untersuchenden Markt nicht variabel. Demzufolge ist es nicht möglich, dass eine dauerhafte Markträumung im volkswirtschaftlichen Optimum stattfindet, da Marktprozesse sehr dynamisch verlaufen. Vielmehr ist es unter der Annahme, dass tatsächlich kein fehlendes Angebot besteht, so, dass der in dem Markt festgelegte Preis im Vergleich zu einem Gleichgewichtspreis zu hoch sein könnte. Dieser zu hohe Preis führt dann zu einem Überangebot, also aus volkswirtschaftlicher Sicht zu einem Brachliegen von Ressourcen.

---

55 Hier würde ansonsten das Prinzip der Konsumentensouveränität durchbrochen werden, da unbefriedigte Nachfrage zu einem durch die Nachfrager und Anbieter akzeptiertem Preis entsteht, bezeichnet als Warteschlangen.

56 Dieser Punkt wird so begründet, dass ansonsten bei Überangebot eine Nicht-Verwendung von eigentlich produktiven Ressourcen vorliegt.

57 An dieser Stelle muss erneut darauf hingewiesen werden, dass es sich beim Koordinationsmängeldiagnosekonzept um ein dynamisches Modell handelt. Deshalb kann hier lediglich eine Tendenz angestrebt werden und nicht, wie im klassischen Ansatz, das durchgehende Erreichen eines Gleichgewichtes.

58 Die Kosten liegen i. d. R. beim Leistungsträger. Zu den Regelungen zu den Kostenbeteiligungen der NutzerInnen vgl. SGB.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass, obwohl der Preis als Steuerungsgröße in diesem System nicht existiert, der Markt entsprechend geräumt zu werden scheint. Dies stellt jedoch ein wichtiges Indiz für einen generell zu hohen Preis in diesem Markt dar. Insgesamt muss der Systemfehler eines festgelegten Preises mathematisch dazu führen, dass ein Funktionsfehler in diesem Markt vorliegt. Dieser Fehler kann als nachhaltig eingestuft werden, da er dauerhaft in den Verträgen festgelegt ist. Es liegt demzufolge an dieser Stelle ein Funktionsdefizit vor.

5.2.2 Renditenormalisierungsprozess

Beim Renditenormalisierungsprozess geht es darum, dass in einem zu untersuchenden Markt Renditen erzeugt werden sollen, die der volkswirtschaftlichen Normalrendite entsprechen.[59] Volkswirtschaftlich lässt sich diese Forderung damit begründen, dass das Einkommen in einem Markt entsprechend der Leistungen in diesem Markt verteilt werden soll. Auch an dieser Stelle ist auf die dynamisierte Betrachtungsweise hinzuweisen. Insgesamt wird so der Prozess der Entwicklung der Anbieterzahl beschrieben. Bei überdurchschnittlichen Renditen werden immer mehr Anbieter dem Markt beitreten, um an den Renditen teilzuhaben. Dies hat zur Folge, dass sich die Renditen auf Grund des steigenden Angebots nach unten entwickeln. Bei niedrigeren Renditen als der volkswirtschaftlichen Normalrendite werden Anbieter den Markt verlassen – entweder geplant oder auf Grund von Insolvenzen. Hierdurch entsteht eine Angebotsverknappung, die die Renditen erneut steigen lässt. Aus einer gemeinwohlorientierten Betrachtung lassen sich hier zwei Besonderheiten aufführen.

- So genannte Pioniergewinne sind gewünschter volkwirtschaftlicher Bestandteil. Sie gelten als Belohnung für innovative Leistungen wie bspw. die Anwendung neuer Konzepte oder Verfahrensweisen. Es entsteht somit ein Anreiz für grundsätzlich risikobehaftetes Innovieren.
- Dauerhaft höhere Renditen als die volkswirtschaftliche Normalrendite in einem Markt lassen den Verdacht aufkommen, dass diese nicht entsprechend der Marktleistung entstehen können und insofern unverdient sind. Die Produzentenrente übersteigt so die Konsumentenrente. In einem solchen Fall sind zumeist so genannte Markteintrittsbarrieren[60] vorhanden, die neue Anbieter aus dem Markt fernhalten.

[59] Vgl. hier und im Folgenden Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 24 sowie Grossekettler, H. (1997), S. 81 f.
[60] Vgl. Berg, H. (1999).

Da erneut keine Datengrundlage für die Renditenhöhe auf dem Markt des Ambulant Betreuten Wohnens der Eingliederungshilfe in NRW vorliegt, wird hier wiederum eine konzeptionelle Betrachtung vorgenommen. Insgesamt ist zu beobachten, dass die Anbieteranzahl in den Regionen recht stabil ist. Es kommen auf der Anbieterseite vereinzelt neue durchführende Leistungserbringer hinzu. Auf der anderen Seite ist es jedoch so, dass nahezu keine Anbieter den Markt verlassen. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass in diesem Markt zu hohe Renditen erzielt werden könnten, da kein aktiver Marktrückzug und keine Insolvenzen zu beobachten sind.

Die Möglichkeit der Realisierung von Pioniergewinnen scheint vor dem Hintergrund der in Kapitel 4.1 dargestellten vertraglichen Beziehungen zwischen Leistungsträger und durchführendem Leistungserbringer nicht möglich. Die Hauptstellgröße Preis ist nicht variabel. Demzufolge können Pioniergewinne – wie in Kapitel 4.2 dargestellt – ausschließlich aus einer großen Menge an Fachleistungsstunden realisiert werden. Diese können aber lediglich in einer größeren zeitlichen Abfolge aufgebaut werden, da die NutzerInnen dem Betreuungssystem nur zeitverzögert zugeführt werden können.

Aus dieser Überlegung lässt sich des Weiteren das Vorhandensein einer effektiven Markteintrittsbarriere herleiten. Es ist neuen Leistungserbringern nur schwer möglich, kostendeckend arbeiten zu können. Denn im Bereich der sprungfixen Gemeinkosten entsteht direkt ein großer Kostenblock. Auf der anderen Seite kann der entsprechende Umsatz jedoch systembedingt nur sehr langsam entstehen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in diesem Markt der Renditenormalisierungsprozess nicht funktionsfähig ist. Auf der einen Seite scheinen zu hohe Renditen erwirtschaftet zu werden. Auf der anderen Seite besteht eine Markteintrittsbarriere und somit nur bedingt die Möglichkeit der Realisation von Pioniergewinnen. Dieser Fehler kann als nachhaltig eingestuft werden, da seine Grundlagen dauerhaft in den Verträgen festgelegt sind. Es liegt demzufolge an dieser Stelle ein Funktionsdefizit vor.

5.2.3 Übermachterosionsprozess

Der Übermachterosionsprozess soll Machtungleichgewichte innerhalb eines Marktes beseitigen.[61] Innerhalb der volkswirtschaftlichen Theorie ist dieser Bestandteil des Koordinationsmängeldiagnosekonzepts am umstrittensten. Dies hat auf der einen Seite mit der nur schwer möglichen Messbarkeit zu tun, denn die Messung einer

[61] Vgl. hier und im Folgenden Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 24 f. sowie Grossekettler, H. (1997), S. 81 f.

Machtdifferenz über Variationen der Marktstruktur ist kaum möglich. Auf der anderen Seite ist aber auch umstritten, ob eine Ungleichheit der Marktmacht zwischen Anbietern und Nachfragern tatsächlich immer schädlich für das Gemeinwohl ist. Es existieren nämlich durchaus Marktkonstellationen, in denen eine Machtkonzentration als nicht unerwünscht angesehen werden kann, bspw. in einem bilateralen Monopol.

Konzeptionell zusammenfassen lässt sich der Übermachterosionsprozess jedoch mit der Zielsetzung, dass ein Markt mit ungleicher Machtverteilung offen sein muss. Es dürfen keine geschlossenen Systeme mit Markteintrittsbarrieren vorhanden sein. Marktzutritte müssen auf der jeweils schwächeren Marktseite möglich sein.

Bereits in Kapitel 5.2.2 wurde herausgearbeitet, dass auf dem Markt für Ambulant Betreutes Wohnen der Eingliederungshilfe in NRW eine Markteintrittsbarriere auf der Anbieterseite durch sprungfixe Gemeinkosten besteht.

Auf der Nachfrageseite besteht ebenfalls eine Markteintrittsbarriere, die sich durch die rechtliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe determiniert.[62] Es ist anderen Behörden der öffentlichen Verwaltung nicht ohne weiteres möglich, die entsprechenden Leistungen nachzufragen. Diese Form einer Markteintrittsbarriere zur Verhinderung des Ausgleichs von Marktmacht fällt jedoch dann, wenn die NutzerInnen als Nachfrageseite eingestuft werden.

Bei einer Betrachtung der Anbieterstruktur fällt auf, dass durchaus eine gewisse Konzentration auf einzelne Leistungserbringer vorhanden ist. So stellen die beiden Verbände Caritas und Diakonie die größte Anzahl an Leistungserbringern.[63] Dies ist ein weiterer – empirisch beobachteter – Hinweis auf das Vorhandensein einer Übermacht auf dem Markt, die durch Markteintrittsbarrieren aufrecht erhalten wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Übermachterosionsprozess in diesem Markt scheinbar nicht funktionsfähig ist. Es lassen sich eindeutige Hinweise auf das Vorhandensein von nachhaltigen Markteintrittsbarrieren finden. Es liegt demzufolge an dieser Stelle ein Funktionsdefizit vor.

5.2.4 Innovationsverbreitungsprozess

Für einen funktionsfähigen Wettbewerb ist es eine notwendige Bedingung, dass technischer Fortschritt – im Sinne von neuen Produkten oder Dienstleitungen sowie Verfahrensfortschritten – entsteht und dieser sich hinreichend schnell verbreitet (dif-

[62] Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 4.1.
[63] Vgl. LWL (2014b).

fundiert). Dieser volkwirtschaftliche Prozess wird im Koordinationsmängeldiagnosekonzept als Innovationsverbreitungsprozess bezeichnet.[64] Wie schon beim Übermachterosionsprozess muss hier angemerkt werden, dass eine Messbarkeit dieses Prozesses in realen Marktgeschehnissen nur schwer möglich ist. Zumeist wird die Indikation einer Stückkostendifferenz für Verfahrensfortschritte verwendet. Denn ein solcher Fortschritt spiegelt sich für gewöhnlich in den Kosten für die Produktion eines Stücks oder einer Dienstleistungseinheit wider. Für das tatsächliche Innovieren wird die Indikation Produktfortschrittsdifferenz verwendet, die als Differenz von Marktanteilen zwischen dem zu untersuchenden Markt und mehreren ausländischen Märkten (Benchmark) gebildet wird.

Eine solche Messung ist im Rahmen einer Untersuchung des Marktes für Ambulant Betreutes Wohnen nicht möglich. Konzeptionell lässt sich aus den vertraglichen Beziehungen jedoch ableiten, dass eine Dienstleistungsinnovation in ihrer Gesamtheit nicht ohne weiteres umzusetzen ist, da die standardisierten Verträge der Leistungsträger dies kaum zulassen. Trotzdem lässt sich zumindest an dem Beispiel der Hausgemeinschaften[65] feststellen, dass Innovationen durchaus entstehen können und dass diese in der Folge ebenfalls imitiert werden. Dies entspricht den Forderungen des Innovationsverbreitungsprozesses.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Innovationsverbreitungsprozess in diesem Markt funktionsfähig sein könnte. Es lassen sich zwar Hinweise finden, die dem widersprechen. Empirische Beobachtungen deuten aber trotzdem auf ein zumindest marginales Vorhandensein der Bedingungen hin.

Es lässt sich demzufolge an dieser Stelle keine eindeutige Aussage bezüglich des Vorhandenseins eines Funktionsdefizits treffen.

5.2.5 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Die aus der hier durchgeführten Analyse gewonnen Erkenntnisse werden in der folgenden Tabelle übersichtlich dargestellt. Es lässt sich konstatieren, dass eine Funktionalität des Marktes im Ambulant Betreuten Wohnen der Eingliederungshilfe in NRW nicht gegeben zu sein scheint. Es bestehen deutliche Stabilitätsdefekte in der dynamischen Betrachtung dieses Marktes. Mögliche Änderungen werden in der Folge thematisiert. Auf Grund des Fokus dieser Untersuchung können hier jedoch nur wenig detaillierte Vorschläge ausgearbeitet werden.

[64] Vgl. hier und im Folgenden Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 25 f. sowie Grossekettler, H. (1997), S. 81 f.

[65] Vgl. Darstellungen in Kapitel 4.2.3.

Tabelle 1: Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse aus der Anwendung des Koordinationsmängeldiagnosekonzepts

Prozess	Defekt	Funktionalität
Markträumung	- Steuerungsgröße Preis ist fix - fixer Preis wahrscheinlich zu hoch	Nicht gegeben
Renditenormalisierung	- Pioniergewinne sind nicht möglich - Markeintrittsbarriere vorhanden	Nicht gegeben
Übermachterosion	- Markteintrittsbarrieren sowohl auf Anbieter- wie auf Nachfragerseite	Eher nicht gegeben
Innovationsverteilung	- Überprüfung schwer möglich - Marktbeobachtungen deuten auf marginale Funktionsfähigkeit hin	Wahrscheinlich gegeben

Quelle: eigene Darstellung.

Im Bereich der funktionalen Defekte lässt sich insgesamt feststellen, dass eine Vertragsgestaltung mit größeren Freiräumen sinnvoll erscheint. Zunächst ist hier von Bedeutung, den Preis nicht landesweit zu fixieren. Eine freie Preisgestaltung je Einzelfall wäre aus Betrachtung des Marktes sinnvoll, würde die öffentlichen Behörden aber vermutlich zu sehr beanspruchen. Daher sollte hier zumindest ein Mittelweg gesucht werden, bspw. ein individueller Preis je Leistungserbringer. Da jedoch die KlientInnen sich in diesem System selbst die Leistungserbringer suchen, diese aber die Höhe der Vergütung nicht als Auswahlkriterium wählen würden[66], wäre diese Maßnahme alleine nicht ausreichend. Es müssten demzufolge auch Änderungen in der Steuerung der Zuführung erfolgen, nämlich insofern, dass die Leistungsträger Einfluss nehmen könnten. Durch diese Maßnahmen scheint ein im volkswirtschaftlichen Sinn gerechterer Preis möglich. Auch Pioniergewinne könnten entstehen. Dies hätte direkt zur Folge, dass auch Markteintrittsbarrieren abgebaut werden könnten.

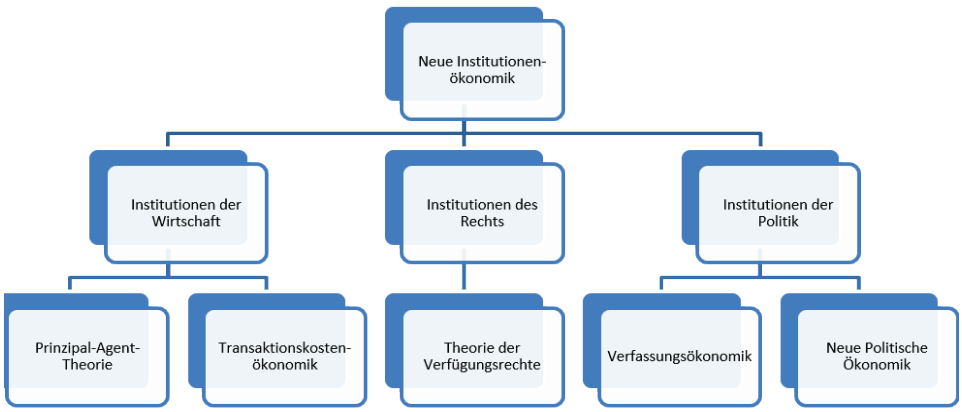
[66] Bei KlientInnen, die über den sozialhilferechtlichen Vermögens- oder Einkommensgrenzen liegen wäre dies nicht der Fall, da sie die Hilfen selbst zahlen müssen, zumindest in einem gewissen Anteil.

5.3 Niveaudefekte: Prinzipal-Agent-Theorie

Nachdem nun untersucht worden ist, in wie weit in dem Markt für Ambulant Betreutes Wohnen Stabilitätsdefekte vorliegen, soll der Fokus auf eine Untersuchung von Niveaudefekten gerichtet werden. Wie in Kapitel 5.1 beschrieben, handelt es sich dabei um solche Mängel in der Marktkoordination, die einen Wettbewerbsprozess systematisch auf ein falsches Niveau setzen. Niveau beschreibt hier einen zu hohen oder zu niedrigen Umsatz eines bestimmten Gutes oder einer Dienstleistung. Für diese Untersuchung wird der theoretische Hintergrund des Prinzipal-Agent-Ansatzes gewählt.[67]

Die Prinzipal-Agent-Theorie ist Bestandteil der Neuen Institutionenökonomik. Diese geht zurück auf Ronald COASE, der eine Theorie auf der Grundlage der Annahme unvollständiger Verträge aufbaute.[68] Institutionen werden hierbei als Systeme von Normen verstanden, die dem Zweck folgen, individuelles Verhalten zu steuern.[69] Vor diesem Hintergrund ist in der Folge eine umfassende Theorie entstanden, die in der folgenden Abbildung dargestellt wird.

Abbildung 8: Übersicht zur Neuen Institutionenökonomik



Quelle: eigene Darstellung.

67 Diese wird an einigen Stellen auch als Agenturtheorie bezeichnet. Vgl. zu diesem Ansatz hier und im Folgenden Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. (2009).

68 Vgl. Coase, R. (1937), S. 386 ff.

69 Vgl. North, D. C. (1990), S. 25 sowie Elsner, W. (1989), S. 204. Eine einheitliche Definition des Begriffs besteht in der Literatur jedoch nicht. Weitere Definitionen finden sich bspw. bei Dietl, H. (1993) und Homann, K./Suchanek, A. (2005).

Wie in Kapitel 2.2 dargestellt, besteht die Beziehung des Leistungsaustausches innerhalb des zu untersuchenden Marktes aus einem Dreieck aus NutzerInnen, Leistungsträgern und durchführenden Leistungserbringern. Die Annahme im klassischen volkswirtschaftlichen Modell der vollständigen Konkurrenz ist, dass sämtliche Akteure vollständig, rechtzeitig und kostenlos alle relevanten Informationen besitzen. Diese Annahme ist gerade innerhalb des komplizierten Leistungsdreiecks nicht aufrecht zu erhalten. Stattdessen muss davon ausgegangen werden, dass alle Akteure jeweils Informationsmängel besitzen. Diese Informationsmängel – oder auch Informationsasymmetrien – untersucht die Prinzipal-Agent-Theorie. Vor dem Hintergrund der Theorie zu Marktversagen werden Informationsmängel mit der Zielsetzung analysiert, ob Akteure des Marktes dermaßen uninformiert sind, dass die Funktionsweise des Marktes nachhaltig versagt und die beschriebenen Niveaudefekte einsetzen. Die fehlende Information wird in diesem Zusammenhang als Unkenntnis verstanden, die dadurch definiert ist, dass Marktakteure nicht ausreichend informiert sind, es aber möglich ist, fehlende Informationen zu beschaffen, die ihre Informationslücke zumindest teilweise schließen können. Deshalb ist Unkenntnis auf der einen Seite mit entsprechendem Aufwand – zumeist als Agentur- oder Agencykosten bezeichnet – zu überwinden und auf der anderen Seite deutlich von herkömmlicher Unsicherheit bei kaufmännischem Risiko abzugrenzen.[70]

Grundsätzlich betrachtet die Prinzipal-Agent-Theorie eine Austauschbeziehung zwischen Wirtschaftssubjekten. Dem Prinzipal kommt dabei die Rolle des Auftraggebers zu, der Agent nimmt die Rolle des Auftragnehmers ein. Eine Prinzipal-Agent-Beziehung tritt in diesem Zusammenhang immer dann auf, wenn der Nutzen der einen Partei (Prinzipal) von der Handlung der anderen Partei (Agent) abhängig ist. Hier ist eine Missachtung der Interessen des Prinzipals durch den Agenten immer dann zu befürchten, wenn ein Informationsdefizit beim Prinzipal vorliegt. Es wirken in diesem Modell zwei zentrale Annahmen[71]:

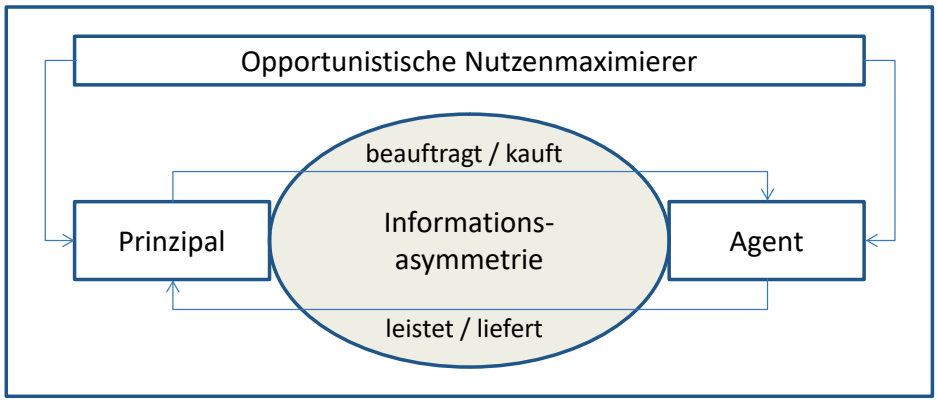
- Die handelnden Menschen entsprechen dem erweiterten Prinzip des Homo Oeconomicus[72]:
    - Sie maximieren ihren eigenen Nutzen im Sinne des methodologischen Individualismus.
    - Sie handeln problemorientiert, dabei wird nur der betrachtete Problemausschnitt relevant.
    - Präferenzen und Restriktionen werden getrennt voneinander be-

[70] Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 272.
[71] Vgl. Williamson, O. E. (1975)
[72] Vgl. Göbel, E. (2002), S. 1 ff.

rücksichtigt, wobei nur Restriktionen in Form vom volkswirtschaftlichen Kostenverständnis zu Reoptimierungen führen, da das Präferenzsystem konstant und konsistent ist.
  - Entscheidungen folgen dem Rationalitätsprinzip aus einer Kosten- bzw. Nutzenabwägung.
  - Insgesamt entspricht das zu erwartende Verhalten nicht jedem Einzelfall, vielmehr geht es um das „typische Verhalten“.
- Die vertraglichen Beziehungen hinsichtlich der Tauschgeschäfte sind unvollständig. Daher entstehen Informationsasymmetrien.

Die Grundkonstellation des Austauschverhältnisses zwischen Prinzipal und Agent wird in der folgenden Abbildung dargestellt. Dabei ist es von großer Bedeutung, die Komplexität innerhalb der Austauschbeziehungen im Rahmen des Ambulant Betreuten Wohnens hervorzuheben. Auf Grund der drei vorhandenen Marktpartner entstehen insgesamt sechs Prinzipal-Agent-Beziehungen, da die entsprechenden Beziehungen jeweils beidseitig betrachtet werden müssen.

Abbildung 9: Grundmodell einer Prinzipal-Agent-Beziehung



Quelle: eigene Darstellung.

Die Unkenntnis in der Informationsasymmetrie kann dabei in mehrere Formen unterschieden werden, bei denen jeweils eine Bedeutung für ein mögliches Marktversagen besteht. Zumeist handelt sich hierbei um drei Ausprägungen der asymmetrischen Informationen:

- verborgene Eigenschaften (ex ante),
- verborgene Handlungen/verborgene Informationen (ex interim/ex post) und
- verborgene Absichten[73]

In den folgenden Kapiteln werden diese Formen asymmetrischer Informationsverteilung genauer vorgestellt und ein eventuelles Vorliegen innerhalb des Markts für Ambulant Betreutes Wohnen untersucht.[74] Des Weiteren wird auf mögliche Folgen in Bezug auf Marktversagen eingegangen und es werden in der Literatur angebotene Lösungsmechanismen vorgestellt und auf ihre tatsächliche Anwendung innerhalb der vertraglichen Konstellation hin untersucht.

5.3.1 Hidden Characteristics: Adverse Selection

Wenn vor dem Abschluss eines Vertrages der Prinzipal die Eigenschaften seines Agenten nicht vollständig kennt und nicht ausreichend einschätzen kann, das Ergebnis des Vertragsgegenstand aber maßgeblich von diesen Eigenschaften abhängig ist, dann droht das Phänomen der *Adverse Selection*.[75] Dieses Phänomen beschreibt den Prozess, dass qualitativ gute Leistungsanbieter einen Markt verlassen, also insgesamt Qualität auf Grund von Informationsasymmetrien aus einem Markt zu Gunsten von minderer Qualität verdrängt wird.

Dazu kommt es, weil die Unsicherheit hinsichtlich der Eigenschaften des Agenten regelmäßig dazu führt, dass auf einem Markt ein Durchschnittspreis bezüglich der möglichen Qualitätsabweichungen entsteht. Dieser Preis ist aber dann nicht ange-

[73] Im Rahmen theoretischer Abhandlungen werden zumeist die englischsprachigen Begriffe „hidden Intention“, „hidden action/hidden information“, und „hidden characteristics“ verwendet. Deshalb werden diese Begriffe auch hier in der Folge angewendet. Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007)

[74] Im Kontext dieser Untersuchung fokussiert sich die Arbeit auf den positiven Ansatz, also auf die Beschreibung und Analyse der vorhandenen Konstellationen, um in der Folge Vorschläge für institutionelle Korrekturen aufzuzeigen. Es wird eine Abgrenzung zum mikroökonomischen normativen Ansatz gewählt, der mathematisch Zusammenhänge erläutern kann.

[75] Vgl. hier und im Folgenden Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 285 f. sowie zur ursprünglichen Entwicklung dieses theoretischen Modells Akerlof, G. (1970), der eine mathematische Qualitätsuntersuchung des amerikanischen Marktes für gebrauchte Automobile vorgenommen hat.

messen oder kostendeckend für die auf dem Markt vorhandene beste Qualität. Demzufolge kommt es innerhalb des Marktprozesses dazu, dass die beste Qualität alternative Vermarktungsmöglichkeiten sucht und den Markt verlässt. Eine weitere Option für die beste Qualität auf dem Markt ist auch die Möglichkeit, die eigene geleistete Qualität nach unten zu verändern. Auf der anderen Seite ist gerade der auf dem Markt bestehende Durchschnittspreis so gestaffelt, dass er sich für die Agenten mit schlechterer Qualität und damit geringeren Kosten besonders lohnt. Denn der entstandene Preis ist in diesem Fall für die Agenten besser als dieser bei vollständiger Information wäre. Sie haben in dieser Konstellation auch kein Interesse daran, ihre schlechtere Qualität zu signalisieren, vielmehr werden sie versuchen, sie zu verstecken. Somit kommt es zu einer negativen Auslese der Agenten, die zu einer Qualitätsverdrängung führt. Es wird zumeist mit *Adverse Selection* aus dem Englischen bezeichnet. Dieses Phänomen kann so weit gehen, dass ein Markt vollständig zusammenbricht, was empirisch bereits beobachtet werden konnte.

Um diese Grundproblematik innerhalb eines Marktes überwinden zu können, gibt es mehrere Möglichkeiten. Sie lassen sich mit den zwei Begriffen *Screening* und *Signalling* zusammenfassen.

Die Maßnahme Screening geht dabei vom Prinzipal aus. Dieser hat das Ziel, die bestehende Informationsasymmetrie zu beseitigen. Die Beschaffung von Informationen über den Agenten wird dabei Screening genannt. Insgesamt ist hier von Bedeutung, dass jedes Screening gewisse Kosten erzeugt. Theoretisch ist an dieser Stelle eindeutig zu fordern, dass die Screening-Kosten den Screening-Nutzen nicht übertreffen dürfen. In der Realität ist dies in einer Planungssituation allerdings recht schwer festzustellen, da vor allem der Screening-Nutzen ex-ante nicht vorhersagbar ist. Trotzdem kann die Aussage getroffen werden, dass es volkswirtschaftlich nicht lohnend sein kann, solange Informationen zu sammeln, bis eine vollständige Information vorliegt. In der Literatur werden hier häufig Einstellungstests, Probezeiten oder auch Vorgaben für Kreditwürdigkeitstests genannt. Des Weiteren besteht die Möglichkeit der Informationsnachfrage über spezialisierte Dritte. [76]

Das Signalling geht nicht vom Prinzipal, sondern vom Agenten aus. Ein Interesse an der Signalisierung der eigenen Qualität zum Agenten haben in der Ausgangsposition ausschließlich diejenigen Agenten, die eine bessere Qualität liefern. Sollten die Signale jedoch auf dem Markt erfolgreich eingesetzt werden können, werden auch die Agenten mit schlechterer Qualität beginnen, Signale guter Qualität an den Prinzipal zu senden. In der Literatur besteht in diesem Zusammenhang die Annahme, dass Agenten mit guter Qualität deutlich geringere Kosten für das Signalling erzeugen als

[76] Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 289 f.

dies bei Agenten mit niedrigerer Qualität der Fall ist. Es wird davon ausgegangen, dass der Signalnutzen hier geringer ist als die Signalkosten. In der Literatur werden als Beispiele für ein Signalling häufig Studienabschlüsse, Gütesiegel, das Einräumen gewisser Garantien oder auch Markennamen genannt. Insbesondere der Einsatz einer Marke bezieht sich dabei auf den Aufbau von Reputation. [77]

Wird nun der Fokus auf den Markt des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe in NRW gesetzt, ergibt sich zunächst die Frage, ob eine Prinzipal-Agent-Beziehung mit verborgenen Eigenschaften vorliegt. Zunächst ist festzustellen, dass innerhalb der Vertragskonstellationen die Leistungsträger als Prinzipal einzustufen sind, die Leistungserbringer als Agenten. Betrachtet man nun die Informationskonstellation hinsichtlich der Leistungserstellung in Form der durchzuführenden Betreuungen, treten mehrere Informationsmängel auf. An erster Stelle muss festgestellt werden, dass bereits die Feststellung der Qualitätsmerkmale als nicht trivial einzustufen ist. Des Weiteren sind die Qualitätsmerkmale der Leistungserbringer den Leistungsträgern grundsätzlich ex ante nicht bekannt. In wie weit dies durch Screening- und Signallingmaßnahmen innerhalb der Vertragsbeziehung bearbeitet werden kann, wird nun tiefergehend analysiert.

Screeningmaßnahmen werden für gewöhnlich außerhalb des unvollständigen Vertrages betrachtet. In diesem Fall muss jedoch zunächst die vertragliche Konstellation herangezogen werden. Denn die Leistungsträger nehmen ein Screening grundsätzlich innerhalb des Vertrags vor. Sie verpflichten dort die Leistungserbringer verbindlich zur Durchführung der Hilfen in einer überprüfbaren Form. Trotzdem entsteht innerhalb der vertraglichen Beziehung eine große Qualitätsspanne – wie in Kapitel 4.2.1, 4.2.2 und 4.2.3 herausgearbeitet. Auf Grund des festgelegten Marktpreises entsteht der Anreiz, die Leistung zu einer möglichst geringen und kostengünstigen Qualität anzubieten. Leistungserbringer mit einer höheren Qualität werden durch geringere Renditen – bzw. unter Umständen sogar mit Verlusten – bestraft. Daher können die eingesetzten Screeningmaßnahmen innerhalb der vertraglichen Konstellation als nicht ausreichend eingestuft werden. Denn weitere mögliche Maßnahmen werden in diesem Zusammenhang durch die Leistungsträger nicht vorgenommen.

Signallingmaßnahmen durch die Leistungserbringer werden innerhalb der vertraglichen Konstellation nicht geregelt. Es kann in der Praxis auch nicht beobachtet werden, dass entsprechende Maßnahmen durchgeführt werden würden. Es scheint aus Sicht der Leistungserbringer auf Grund der drei involvierten Parteien auch nicht sinnvoll zu sein, Signallingmaßnahmen gegenüber dem Leistungsträger vorzunehmen.

[77] Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 290 ff.

Vielmehr würde sich dies bei den Leistungsberechtigten lohnen, da diese grundsätzlich entscheiden, welcher Leistungserbringer die entsprechenden Hilfen durchführt. An dieser Stelle lässt sich zumindest beobachten, dass die Leistungserbringer ein gewisses Interesse daran haben, Kompetenz beim Leistungsberechtigten zu signalisieren, bspw. über Kontakt- und Beratungsstellen oder Suchtberatungsstellen.

Insgesamt kann also festgestellt werden, dass der Markt des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe in NRW mit einer deutlichen Tendenz zur Adverse Selection ausgestattet ist. Die geschlossenen Verträge sind unvollständig, darüber hinaus werden kaum weitere Screenings- oder Signallingmaßnahmen vorgenommen.

5.3.2 Hidden Action: Moral Hazard

Verborgene Handlungen oder verborgene Informationen im Kontext von Prinzipal-Agent-Beziehungen treten nach Vertragsabschluss auf. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass der geschlossene Vertrag unvollständig ist. Er ist nach den Maßgaben des Prinzipals gestaltet und wird vom Agenten angenommen. Innerhalb dieser Vertragsbeziehungen kann es zu nicht beobachtbaren Handlungen oder Handlungen in einem nicht bekannten Zusammenhang durch den Agenten kommen. Wenn diese Handlungen gegen die Interessen des Prinzipals verstoßen, werden sie innerhalb des Prinzipal-Agent-Ansatzes als *Moral Hazard* bezeichnet.[78] Die Wahrscheinlichkeit dieser Handlungen steigt an, wenn der Agent durch sein Fehlverhalten seinen eigenen Nutzen erhöhen kann. Es handelt sich um Probleme aufgrund von Informationsasymmetrien, die nach Vertragsabschluss (ex-post) auftreten.

In einer Situation, in der das Ergebnis des Verhaltens des Agenten die einzige Variable in Bezug auf die Ausprägung des Ergebnisses innerhalb des Vertrages ist, bestehen keine Schwierigkeiten. Denn hier besteht eine eindeutige Bewertbarkeit der verborgenen Handlungen des Agenten. Innerhalb der Neuen Institutionenökonomik wird jedoch zusätzlich zur Anstrengung bzw. Handlung des Agenten eine nicht beobachtbare stochastische Zufallsvariable berücksichtigt, die dazu führt, dass das Vertragsergebnis nicht ausschließlich auf die Handlungen des Prinzipals zurückzuführen ist. Diese Umweltbedingungen machen es unmöglich, die erzielten Ergebnisse vollständig in den Vertrag zu integrieren. Denn ansonsten wäre es möglich, bspw. die Vergütung des Agenten in vollständiger Abhängigkeit der erzielten Ergebnisse variieren zu lassen. Die Umweltbedingungen führen jedoch dazu, dass die

[78] Vgl. hier und im Folgenden zum Bereich Moral Hazard Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 282 ff.

möglichen Agenten einen solchen Vertrag nicht annehmen könnten.

Verborgene Informationen als Problem im Kontext des Moral Hazard liegen dann vor, wenn der Prinzipal zwar die Aktivitäten des Agenten beobachten kann, dieser auf Grund mangelnder Kenntnisse der sachlichen Lage jedoch nicht über die Angemessenheit der Handlungen entscheiden kann. In der Literatur wird hier häufig das Beispiel einer ärztlichen Behandlung genannt, in der der Patient zwar die Diagnosen und Handlungen des Arztes beobachten, sie aber nicht bewerten kann.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass verborgene Handlungen auf der einen Seite dann auftreten, wenn das Anstrengungsniveau des Agenten nicht beobachtbar ist. Auf der anderen Seite treten verborgene Informationen dann auf, wenn zwar das Anstrengungsniveau zu beobachten ist, die Fähigkeiten und Qualitäten des Agenten aber nicht bewertbar sind. Für den Prinzipal ist es grundsätzlich unerheblich, ob verborgene Handlungen oder verborgene Informationen vorliegen, sie führen beide zu demselben ökonomischen Phänomen, das zu einer opportunistischen Ausnutzung durch den Agenten führen kann. Insgesamt können diese Zusammenhänge einen gesamten Markt auf ein falsches Niveau setzen.

Auch im Bereich Moral Hazard werden in der Literatur grundsätzliche Lösungsmöglichkeiten vorgestellt. Hierbei handelt es sich zumeist um eine *Interessenharmonisierung* im Vertrag, eine *vertikale Integration* und die Einführung von *Monitoring- oder Reportingsystemen*.

Der Grundgedanke der Interessenharmonisierung setzt daran an, dass eine Voraussetzung für ein Auftreten der Informationsasymmetrien das Nichtübereinstimmen der Interessen von Prinzipal und Agent ist. Wäre dies nicht der Fall, würde sich der Agent optimal in Bezug auf die Ziele des Prinzipals verhalten, da er so auch seine eigenen Interessen verfolgen würde. In der entsprechenden Literatur werden hier regelmäßig Ertragsbeteiligungen diskutiert. In einem solchen Modell werden die Vergütungen des Agenten gesteigert, wenn die Ergebnisse seiner Handlungen sich in gewissen Bandbreiten bewegen. Einen Extremfall dieser Interessenharmonisierung beschreibt die vertikale Integration. Dabei wird der Agent vertikal in das Unternehmen / die Organisation des Prinzipals integriert. Vereinfach gesprochen bedeutet dies, dass der Prinzipal die im Vertrag geregelte Leistungen selbständig erbringt.[79]

[79] Vertikal Integration kann dabei in verschiedenen Formen ablaufen, bspw. eine Kapitalbeteiligung, einer Einbindung in ein Franchise-System, Kooperationen oder längerfristig Verträge. Vgl. Fritsch, T./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 293. Eine Bewertung zur Vorteilhaftigkeit vertikaler Integration oder marktseitiger Beschaffung von Leistungen wird innerhalb der Neuen Institutionenökonomik in der Transaktionskostentheorie vorgenommen. Vgl. Williamson, O. E. (1975).

Wenn eine Interessenharmonisierung keine ausreichende Lösung bieten kann, bietet sich für den Prinzipal die Möglichkeit der Einführung eines Monitorings an. Dabei handelt sich grundsätzlich um Überwachungsmaßnahmen, die in unterschiedlichem Ausmaß stattfinden können. Den Extrempunkt stellt hierbei die vollständige Beobachtung dar, die sich aber auf Grund von entstehenden Agency-Kosten nicht lohnt. Es kommt aber zumindest in Frage, in Stichproben kontrollierende Beobachtungen vorzunehmen, wie es bspw. in Franchise-Systemen üblich ist.

Es kann auch für den Agenten sinnvoll sein, zu signalisieren, dass er seine Verhaltensspielräume nicht ausnutzen möchte, bspw. um Folgeaufträge generieren zu können. In einem solchen Fall wäre für ihn die Umsetzung eines Reporting denkbar. Hier bietet der Agent von sich aus Informationen für den Prinzipal, um die Informationsasymmetrien abzubauen.

Wird der Fokus nun auf den Markt für Ambulant Betreutes Wohnen in der Eingliederungshilfe in NRW gerichtet, so muss zunächst untersucht werden, in wie weit grundsätzlich Prinzipal-Agent-Beziehungen mit versteckten Handlungen und versteckten Informationen bestehen. Die Analyse in Kapitel 4 bezieht sich dabei auf die Ausführungen zu den vertraglichen Konstellationen und Anreizen für die Leistungserbringer, die in diesem Fall erneut die Rolle des Agenten einnehmen. Zunächst ist hier auf den Betreuungsstart hinzuweisen, bei dem es den Leistungserbringern möglich ist, eine kooperierende Zusammenarbeit mit den KlientInnen einzunehmen. Dadurch ist es möglich, dass zum einen Betreuungen starten, die nicht zwingend notwendig wären, zum anderen können die Betreuungen bereits deutlich intensiver starten als dies notwendig wäre, indem Informationen entweder weggelassen oder stark akzentuiert werden. Dies gilt ebenfalls für alle Verlängerungsanträge bezüglich der Hilfen. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass der Leistungserbringer Handlungen vornimmt, die nicht zu einer Beendigung der Hilfe führen, sondern diese sogar verlängern, indem die Leistungserbringer die KlientInnen von ihren Leistungen in ihrer Lebensführung abhängig machen bzw. es für die KlientInnen angenehmer ist, im Hilfesystem betreut zu werden[80]. Die entsprechenden Handlungen könnten durch die Leistungsträger entweder nicht beobachtet werden, bspw. durch Weglassen dieser Informationen in der Hilfeplanung, oder sie werden nicht entsprechend durch die Leistungsträger bewertet, bspw. bei Untervermietungen. Einen weiteren großen Punkt im Bereich des Moral Hazard stellt die Betreuungsdokumentation dar. Hier gibt es zum einen insgesamt die Möglichkeit für die Leistungserbringer, die vermutete Unkenntnis der KlientInnen über die Art und Form der Dokumentation auszunutzen. Beispielsweise

[80] Bspw. bei Trägern, die persönliche finanzielle Hilfen oder unverhältnismäßig viele Fahrdienste durchführen.

scheint es möglich, dass auch indirekte Leistungen quittiert werden, die dann im Dokumentationstext als solche nicht identifizierbar sind. Diese Dinge könnten sehr große Auswirkungen besitzen und den gesamten Markt auf einem falschen Niveau ablaufen lassen.

Dieser große Bereich der Informationsasymmetrie wird durch die Leistungsträger mit Hilfe der Instrumente der Hilfeplanung und der Betreuungsdokumentation behandelt. Dabei lässt sich grundsätzlich feststellen, dass keine Maßnahmen zur Interessenharmonisierung zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer vorgenommen werden. Des Weiteren besteht kein Anreiz für ein Reporting durch die Leistungserbringer.

Die Maßnahmen der Hilfeplanung und der Betreuungsdokumentation sind dem Bereich des Monitorings zuzuschreiben. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Hilfeplanung zwar eine feste Struktur besitzt, aber zumindest das Weglassen von Informationen möglich zu sein scheint. Insgesamt werden die KlientInnen nur zu Beginn der Hilfe persönlich befragt. Alle anderen Anträge werden rein administrativ bearbeitet. Die Betreuungsdokumentation auf der anderen Seite wird durch die Leistungsträger für gewöhnlich nicht kontrolliert. Nur in Stichproben oder bei Verdachtsfällen werden Stichprobenprüfungen je Leistungserbringer vorgenommen. Es gibt für die Art der Dokumentation keine konkreten Vorschriften.

Insgesamt kann also festgestellt werden, dass der Markt des Ambulant Betreuten Wohnens mit einer deutlichen Tendenz zum Moral Hazard ausgestattet ist. Die geschlossenen Verträge sind unvollständig, darüber hinaus werden nur in geringem Ausmaß Monitoring-Maßnahmen vorgenommen. Interessenharmonisierung im Vertrag oder auch Reporting-Systeme werden nicht genutzt.

5.3.3 Hidden Intention: Hold-up

Verborgene Absichten des Agenten stellen den dritten und letzten Aspekt im Kontext der Betrachtungen von Informationsasymmetrien innerhalb der Theorie zum Prinzipal-Agent-Ansatz dar. Hierbei hat der Agent die Möglichkeit, Leistungen gegenüber dem Prinzipal zurückhalten, was diesem schadet. Diese Möglichkeit einer opportunistischen Ausbeutung dieser Form durch den Agenten wird in der Literatur der Neuen Institutionenökonomik mit *Hold-up* bezeichnet.[81] Zentraler Unterschied zum Bereich des Moral Hazard ist dabei, dass dies durch den Prinzipal durchaus zu be-

[81] Vgl. hier und im Folgenden zum Bereich Hold-up Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 286 f.

obachten ist. Vielmehr ist es so, dass ihm die Absichten des Agenten vor Vertragsabschluss (ex-ante) nicht bekannt sind.

Die Gefahr eines Hold-up steigt deutlich, wenn für die im Vertrag geregelten Transaktionsbeziehungen Vorleistungen in Form von Investitionen notwendig sind. Dies gilt insbesondere, wenn es sich um irreversible Investitionen mit einer hohen Spezifität handelt. Spezifität ist in diesem Zusammenhang definiert als die Differenz zwischen der Verwendung der Investition in ihrer besten und nächstbesten Verwendungsmöglichkeit. In der Literatur wird hier zumeist das Beispiel einer langfristigen Lieferanten- und Abnehmerbeziehung gewählt, in der der Lieferant nur für einen Abnehmer Spezialmaschinen anschafft, die nur für die Aufträge dieses Abnehmers verwendbar sind. Ein drohender Abbruch der Lieferbeziehung stellt somit eine große Gefahr für den Lieferanten dar, der bspw. Preiszugeständnisse machen müsste. Die größte volkswirtschaftliche Gefahr droht hier vor Vertragsabschluss. Der Lieferant könnte auf die spezifische Investition verzichten; Kosteneinsparungspotentiale würden für die Volkswirtschaft bspw. nicht genutzt.

Allerdings kann bereits der Abschluss eines Vertrages als spezifische Investition verstanden werden. Dies gilt insbesondere, wenn durch den Vertrag Zahlungen entstehen. In der Bundesrepublik Deutschland gehören Arbeitsverträge dazu, denn nach Ablauf etwaiger Probezeiten hat der Arbeitgeber nur noch geringe – oder zumindest kostenintensive – Möglichkeiten, einen Arbeitnehmervertrag zu kündigen, nur weil der Arbeitnehmer einen Teil seiner Arbeitsleistung vorenthält.

Dem Phänomen des Hold-up kann mit den bisher bereits vorgestellten Gegenmaßnahmen des Signalling, Screening, Monitoring und der Harmonisierung von Interessen innerhalb der Vertragsbeziehung – vgl. dazu die Ausführungen in den Kapiteln 5.3.1 und 5.3.2 – entgegen gewirkt werden. Ein erneutes Aufgreifen der Gegenmaßnahmen wird an dieser Stelle als nicht zielführend erachtet und unterbleibt daher.

Wird nun der Fokus auf den Markt für Ambulant Betreutes Wohnen in der Eingliederungshilfe in NRW gerichtet, so muss zunächst festgestellt werden, dass hier keine Investitionen mit einer hohen Spezifität vorliegen. Demzufolge besteht kein sehr hohes Risiko für Hold-up Situationen. Wird die Betrachtung allerdings auf den Vertragsabschluss und seiner spezifischen Investitionsfähigkeit erweitert, so kann eine gewisse Hold-up Gefahr identifiziert werden. Denn bei den meisten in Kapitel 4.2 herausgearbeiteten Anreizen für die Leistungserbringer aus wirtschaftlicher Sicht handelt es sich um Handlungen, die unter Umständen durch die Leistungsträger zu beobachten sind. Sie stellen aber i. d. R. keinen Bruch der vertraglichen Vereinbarungen dar. Demzufolge haben die Leistungsträger in dieser Situation keine Möglichkeit die Verträge zu kündigen. Da sie selbst in diesem von ihnen erarbeiteten System keinen Einfluss auf die Wahl des Leistungserbringers durch die KlientInnen haben, haben sie keine Möglichkeit die vertraglichen Beziehungen zu beeinflussen. Insofern sind alle möglichen Handlungen im Bereich des Moral Hazard aus Kapitel

5.3.2 auch hier durchführbar, sogar wenn sie für die Leistungsträger beobachtbar sind.

Insgesamt kann also festgestellt werden, dass der Markt des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe in NRW mit einer leichten Tendenz zum Hold-up ausgestattet ist. Die geschlossenen Verträge sind unvollständig, darüber hinaus werden nur in geringem Ausmaß Monitoring, Screening oder Signalling-Maßnahmen vorgenommen. Interessenharmonisierung im Vertrag oder auch Reporting-Systeme werden nicht ausreichend genutzt. Bei der Feststellung einer opportunistischen Ausbeutung sind die Leistungsträger auf Grund ihrer Vertragsgestaltung nicht handlungsfähig.

5.3.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Die Ergebnisse der Analyse des Marktes für Ambulant Betreutes Wohnen werden in Tabelle 2 zusammenfassend dargestellt. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die von den Leistungsträgern geschaffene vertragliche Konstellation unzureichend erscheint, um das Risiko opportunistischen Verhaltens der Leistungserbringer zu regulieren. Dieser Argumentation folgend kann konstatiert werden, dass innerhalb des Marktes Niveaudefekte durch nicht geregelte Informationsasymmetrien bestehen. In der Folge werden nun Möglichkeiten für eine Anpassung dieser Steuerung und damit der Verringerung dieser vorhandenen Niveaudefekte diskutiert. Auf Grund des Fokus dieser Untersuchung können hier jedoch nur wenig detaillierte Vorschläge ausgearbeitet werden.

Tabelle 2: Zusammenfassende Darstellung der Analyse mit Hilfe des Prinzipal-Agent-Ansatzes

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

Quelle: eigene Darstellung.

Zunächst scheint es nicht sinnvoll zu sein, dass in der vertraglichen Konstellation lediglich ein qualitatives Mindestverhältnis an personeller Ausstattung verlangt wird. Denn nur so entsteht die Gefahr der adversen Selektion. Stattdessen könnte – analog zu den Vorschlägen in Kapitel 5.2.5 – eine freiere Gestaltung der qualitativen Personalbesetzung in Abhängigkeit eines variablen Preises vereinbart werden. Dieses würde auch eine Spezialisierung auf bestimmte Zielgruppen fördern und zu einer *Harmonisierung der Interessen* führen.

Im Bereich der *Screening*-Maßnahmen besteht die Möglichkeit einer Erweiterung und der Integration der KlientInnen in den gesamten Prozess. Dies könnte bspw. über gezielt durchgeführte Befragungen der KlientenInnen erfolgen. Diese könnten sowohl persönlich als auch schriftlich erfolgen, je nach Personenkreis. Auf Grund der Vermeidung einer zu hohen Ressourcenbindung beim Leistungsträger könnten diese Befragungen stichprobenweise je Träger durchgeführt werden.

Im Bereich des *Monitorings* und *Reportings* könnten die Leistungserbringer aufgefordert werden spezielle Zahlen zu erheben, bspw. zur Anzahl oder zum Anteil beendeter Hilfen oder auch zur durchschnittlichen Verweildauer in Hilfen. So würde es auch den Leistungserbringern möglich sein, ihre Interessen an die der Leistungsträger anzupassen, wenn die Leistungsträger bei der Auswahl der Leistungserbringer für einzelne Hilfen involviert sind. Eine solche Involvierung hätte für die Leistungserbringer ebenfalls den Anreiz zur Folge, sich mit *Signalling*-Maßnahmen bei den Leistungsträgern Vertrauen aufzubauen. Die alleinige Konzentration auf die Hilfeplanung scheint hier mit den momentanen Instrumenten nicht ausreichend zu sein.

6. Abschließende Betrachtung

6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der von der öffentlichen Verwaltung geschaffene Markt für Ambulant Betreutes Wohnen in der Eingliederungshilfe in NRW versagt, obwohl es zu Austauschbeziehungen auf der Leistungsebene kommt. Denn die gewählte Form und Ausführung der Marktorganisation führt in allen zentralen Bereichen zu Defekten in der Funktionalität des Marktes, da es zu

- Strukturdefekten,
- Niveaudefekten und
- Wirkungsdefekten kommt.

Grundsätzlich kann somit festgehalten werden, dass dieser Markt weder effizient noch effektiv für die Volkswirtschaft funktioniert. Bereits in der Konzipierung des Marktes mit festen Preisen und Markteintrittsbarrieren können zentrale Defekte festgestellt werden. Weitergehend erzeugt die Art der Steuerung des Marktes durch die Leistungsträger große Informationsasymmetrien, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu den Phänomenen Adverse Selection, Moral Hazard und Hold-up führen.

Es kann also sowohl eine Fehlkonzeption des Marktes als solchem als auch eine unzureichende Steuerung desselben konstatiert werden. Eine Berücksichtigung der Besonderheiten aus dem sozialhilferechtlichen Leistungsdreieck findet nicht ausreichend statt.

Grundsätzlich scheint es möglich zu sein, den geschaffenen Markt in seiner Funktionsfähigkeit zu verbessern. Hierfür müsste zunächst ein anderes Instrument der Preissetzung ermittelt Markteintrittsbarrieren abgebaut werden. Des Weiteren müssten Investitionen in die Steuerung des Marktes erfolgen, die in der Folge aber sowohl durch die Leistungsträger – bspw. durch Monitoring-Maßnahmen – wie auch durch die Leistungserbringer – bspw. durch Signalling-Maßnahmen – umgesetzt werden könnten.

a. Implikationen

An dieser Stelle sollen vor allem implizite Annahmen offengelegt werden, die im Rahmen dieser Untersuchung angewendet worden sind. Eine Betrachtung dieser Annahmen ist für die Bewertbarkeit der Ergebnisse dieser Untersuchung notwendig.

Zunächst ist hier auf das den wirtschaftswissenschaftlichen Theorien zu Grunde liegende Menschenbild einzugehen. Neben einigen weiteren Annahmen wird hier vor allem die so genannte Zweckrationalität als Handlungsmaxime der Individuen angesehen. Dies bedeutet, dass Menschen ihre Handlungsentscheidungen an den Ergebnissen ihrer Handlungen orientieren, wobei eine Abwägung von Aufwand und Ertrag vorgenommen wird. Hervorzuheben ist hierbei, dass die Handlung als solche

keinen Eigenwert besitzt und nicht bewertet wird. Umgangssprachlich wird dies häufig mit ‚der Zweck heiligt die Mittel' skizziert. Es scheint durchaus möglich, dass gerade im Bereich der Sozialen Arbeit eine gewisse Ethik besteht, die eher auf eine Wertrationalität schließen lässt. Dies bedeutet, dass nicht nur das Handlungsergebnis relevant ist, sondern die Handlung selbst einen Wert besitzt, der unter ethischen Gesichtspunkten zu betrachten ist.[82] Trotzdem bestehen auch hier Anreize, die mindestens in wirtschaftlich krisenhaften Situationen ihre Wirkung gemäß dieser Untersuchung entfalten können. Die Marktorganisation alleine auf die ethischen Werte der Leistungserbringer zu gründen scheint für die Volkswirtschaft nicht angemessen zu sein.

Des Weiteren ist es möglich, dass das Wunsch- und Wahlrecht der KlientInnen deutlich intensiver wirkt als es hier berücksichtigt worden ist. Denn letztendlich entscheidet im Rahmen des Ambulant Betreuten Wohnens in der Eingliederungshilfe die KlientIn von welchem Leistungserbringer sie betreut werden möchte. Auf Grund von Wechselbeziehungen und einer dynamischen Betrachtung ist es möglich, dass Leistungserbringer einen gewissen Ruf bzw. eine gewisse Marke bei den KlientInnen entwickeln. Es könnte sein, dass Leistungserbringer, die in einem hohen Maße den wirtschaftlichen Anreizen folgen, hier einen eher schlechten Ruf bekommen, was eine negative Auswirkung auf die Gesamtzahl der Fachleistungsstunden hätte. Somit wäre es aus wirtschaftlicher Sicht nicht mehr sinnvoll, allen Anreizen zu folgen. Es ist hier jedoch anzumerken, dass eine solche Wirksamkeit des Wunsch- und Wahlrechts nicht die gesamte Fehlkonzeption und Fehlsteuerung des Marktes beheben könnte.

Abschließen soll hier festgestellt werden, dass in dieser Untersuchung kein neues Modell für den Markt für Ambulant Betreutes Wohnen in der Eingliederungshilfe in NRW entwickelt worden ist. Es ist lediglich eine Untersuchung des bestehenden Marktes vorgenommen worden. Für eine Neukonzeptionierung oder Überarbeitung dieser Marktorganisation sind grundsätzlich weitere Untersuchungen empfehlenswert.

Es wäre in einem ersten Schritt sinnvoll und notwendig, die im Rahmen der Untersuchung theoretisch hergeleiteten Erkenntnisse empirisch zu überprüfen. Auf Grund der hohen Komplexität des Prüfungsgegenstandes werden groß angelegte empirische Untersuchungen mit einem Fragebogeneinsatz vermutlich nur zu einer unzureichend belastbaren Datenbasis kommen. Daher bieten sich grundsätzlich die Möglichkeiten von Fallstudien an. Neben einer reinen Validierung sollte das Ziel einer

[82] Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2007), S. 347 f.

solchen Untersuchung ebenfalls sein, die Wirkungen der verschiedenen Defekte gewichten zu können. Somit wäre es im nächsten Schritt einfacher möglich, konkrete Vorschläge für die Neugestaltung der vertraglichen Beziehungen aufzubauen.

Anhang der Analyse

Abbildung 10: Muster der Leistungs- und Prüfungsvereinbarung

Leistungs- und Prüfungsvereinbarung
gem. §§ 75 ff. Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII)
für den
Leistungsbereich Ambulant Betreutes Wohnen
für
Menschen mit Behinderung

Gliederung

Teil I Leistungsvereinbarung

§ 1 Art und Inhalt der Leistung

§ 2 Personenkreis / Zielgruppe

§ 3 Umfang der Leistung

§ 4 Qualität der Leistung

§ 5 Personelle Ausstattung

§ 6 Sächliche Ausstattung

Teil II Prüfungsvereinbarung

§ 7 Prüfung der Qualität der Leistung

§ 8 Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Leistung

§ 9 Abwicklung der Prüfung, Prüfbericht

Teil III Schlussbestimmungen

§ 10 Inkrafttreten und Kündigung

§ 11 Änderungen der Vereinbarung

§ 12 Rechtswirksamkeit

Vereinbarung

Zwischen dem

Landschaftsverband Westfalen- Lippe
Abteilung Soziales, Pflege und Rehabilitation

48133 Münster

- im Folgenden **Sozialhilfeträger** genannt -

und

«Name_»
«Namenszusatz»
«Straße»

«PLZ» «Ort»

- im Folgenden **Leistungserbringer** genannt –

wird folgende Leistungs- und Prüfungsvereinbarung gemäß §§ 75 ff. Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) für den Leistungsbereich Ambulant Betreutes Wohnen für Menschen mit Behinderung geschlossen. Sie konkretisiert die Bestimmungen des ambulanten Rahmenvertrages NRW nach § 79 SGB XII und da insbesondere LT I „Betreutes Wohnen"

Teil I Leistungsvereinbarung

§ 1 Art und Inhalt der Leistung

(1) **Art der Leistung**

- Der Leistungserbringer leistet ambulante Eingliederungshilfe zum selbstständigen Wohnen (Ambulant Betreutes Wohnen) für dauerhaft wesentlich behinderte Menschen im Rahmen der §§ 53, 54 SGB XII i. V. m. § 55 SGB IX.
- Es handelt sich um ein gemeindeintegriertes Hilfeangebot, das der betreuten Person ein selbst bestimmtes Leben in einer Wohnung in der Gemeinde ermöglicht. Das Ambulant Betreute Wohnen ist zu verstehen als ein am Bedarf der betreuten Person orientiertes und verbindlich vereinbartes Betreuungsangebot, das sich auf ein breites Spektrum an Hilfestellungen im Bereich Wohnen bezieht und der sozialen Integration dient.
- Es handelt sich um eine vorwiegend aufsuchende Betreuung und Begleitung im Rahmen der ambulanten Eingliederungshilfe gemäß § 54 SGB XII. (Dies schließt nicht die Kombination mit anderen Angebotsformen aus.)

(2) **Ziele der Leistung**

Die Leistung hat das Ziel, der betreuten Person unabhängig von Art und Schwere der Behinderung eine weitgehend eigenständige Lebensführung, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben in der Gemeinde zu eröffnen und zu erhalten.

Einzelziele sind hier insbesondere:

- Beseitigung, Milderung oder Verhütung von Verschlimmerung einer vorhandenen
- Behinderung oder deren Folgen
- Erhalt oder Beschaffung einer Wohnung
- eine möglichst selbstständige Lebensführung
- eine angemessene Tagesstruktur und Freizeitgestaltung
- Eingliederung in die Gesellschaft, insbesondere Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft
- Ausübung einer angemessenen Tätigkeit / eines angemessenen Berufs
- Förderung der weitestgehenden Unabhängigkeit von Betreuung
- Erweiterung der Kompetenzen
- Mobilität und Orientierung
- Konflikt- und Krisenbewältigung

Eine Konkretisierung der Ziele erfolgt jeweils im Rahmen individueller Hilfeplanung.

(3) **Inhalt der Leistung**

- Das Angebot eröffnet den Menschen, die es in Anspruch nehmen, unabhängig von Art und Schwere der Behinderung, Möglichkeiten einer selbst bestimmten und eigenverantwortlichen Lebensform.
  Die Leistung beinhaltet die im Einzelfall erforderlichen Hilfen zur Beratung, Begleitung, Betreuung und Förderung nach Maßgabe der §§ 53, 54 SGB XII.

- Als Maßnahmen zur Erbringung dieser Leistungen können verschiedene Formen der Hilfestellung, unterschiedliche Unterstützungs- und Beratungsangebote dienen, wie die Hilfeplanung und -reflektion, das Gesprächsangebot, Telefonkontakte, persönliche Kontakte, Begleitung, Mithilfe, Anleitung, Übernahme, Übung, Beratung, Erinnerung, Kontrolle, Zeiten von Erreichbarkeit, Zusammenarbeit mit anderen Diensten und Institutionen. Die einzelfallbezogenen Maßnahmen können mit Gruppenangeboten kombiniert werden.

- Grundlage für die Leistung ist ein individueller Hilfe- und Betreuungsplan. Dieser wird unter Einbeziehung der betreuten Person erarbeitet und vereinbart.

(4) **Direkte, mittelbare und indirekte Leistungen**

- **Direkte Betreuungsleistungen** sind einzelfallbezogene Hilfeleistungen wie zum Beispiel:
  - Erstellung beziehungsweise Mitwirkung bei der Hilfeplanung und Betreuungsplanung
  - Hausbesuche bei der betreuten Person
  - Gespräche mit der betreuten Person und ihrem sozialen Umfeld -
  - Kontakte mit der betreuten Person in der Dienststelle
  - Klinikbesuche bei stationären Krankenhausaufenthalten/ stationären Reha-Maßnahmen zu Lasten anderer Sozialleistungsträger
  - Begleitung der betreuten Person außerhalb der eigenen Wohnung
  - telefonische Kontakte bzw. andere Kommunikationswege (z.B. bei Menschen mit Sinnesbehinderungen) mit der betreuten Person
  - Begleitung und Unterstützung beim Wechsel in die neue Wohn- und Lebensform (Unterstützung beim Umzug und Einzug, etc.)
  - Durchführung von Gruppenangeboten

Als direkte Betreuungszeit wird die Zeit definiert, in der die betreute Person eine Betreuungsmitarbeiterin / einen Betreuungsmitarbeiter "von Angesicht zu Angesicht" sieht oder „von Ohr zu Ohr" hört.

- **Mittelbare Betreuungsleistungen** sind ...

  a) **klientenbezogene Tätigkeiten** wie zum Beispiel:

  - Mitarbeit an den Hilfeplankonferenzen/ am Clearingstellenverfahren
  - Gespräche im sozialen Umfeld der betreuten Person
  - Organisation des Hilfefeldes und der Hilfeplanung
  - Kooperationskontakte mit gesetzlichen Betreuerinnen und Betreuern
  - Vor- und Nachbereitung von Gruppenangeboten
  - Telefonate und Schriftverkehr bzgl. Alltagsangelegenheiten der betreuten Person
  - Einzelfalldokumentation/ Dokumentation des Betreuungsprozesses
  - Ausfallzeiten/ von der betreuten Person nicht wahrgenommene Termine
  - einzelfallbezogene Tätigkeiten im Vorfeld einer Betreuung und im Rahmen einer Nachbetreuung
  - Abschlussbericht

  b) **klientenübergreifende Tätigkeiten** wie zum Beispiel:

  - Fallbesprechungen/kollegiale Beratung
  - Supervision
  - Facharbeitskreise
  - Teamsitzungen
  - Fortbildung

  c) **Fahrt- und Wegezeiten**

- **Indirekte Leistungen** sind alle zur Organisation des Dienstes und des Arbeitsablaufes sowie zur Qualitätssicherung notwendigen Tätigkeiten und Maßnahmen wie zum Beispiel:

  - Organisation und Leitung des Dienstes
  - Zusammenarbeit mit anderen Diensten und Organisationen, z.B. im Rahmen von geregelten Planungsverfahren einschließlich Verknüpfung und Koordination der Hilfen in regionalen Versorgungsstrukturen
  - Bearbeitung von Anfragen und Aufnahmen
  - Qualitätssicherung bezogen auf die betreuten Menschen, die Mitarbeiterinnen / Mitarbeiter und das Konzept
  - Verwaltung (Personal, Budget, Kostenabrechnung, Verwendungsnachweise etc.)
  - Öffentlichkeitsarbeit

§ 2 Personenkreis / Zielgruppe

(1) Zielgruppe des Ambulant Betreuten Wohnens sind volljährige Menschen mit einer wesentlichen Behinderung im Sinne des § 53 SGB XII,

- die in einer eigenen Wohnung, allein oder in selbst gewählten Lebensgemeinschaften/ Partnerschaften leben, also in der Regel über einen eigenen Mietvertrag verfügen oder
- die beabsichtigen, innerhalb der nächsten 6 Monate aus der Wohnung der Eltern auszuziehen
- und zur selbstständigen Lebensführung der ambulanten Hilfe bedürfen.

(2) Das Angebot des Leistungserbringers richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten, Planungen, Absprachen an folgenden speziellen/eingegrenzten Personenkreis:

➔ **geistig behinderte/ psychisch behinderte Menschen/ Menschen mit schwerwiegenden, andauernden Abhängigkeitserkrankungen**

Insbesondere ist Zielgruppe der Personenkreis im festgelegten Einzugsgebiet:

➔ **Region (Kreis/Stadt)**

(3) Das Wunsch- und Wahlrecht der betreuten Person bei der Auswahl des Leistungserbringers gemäß SGB XII, SGB IX und SGB XI ist nicht berührt.

(4) Hinsichtlich der Betreuungsverpflichtung des Leistungserbringers gilt § 76 Abs. 1 Satz 2 SGB XII.

§ 3 Umfang der Leistung

(1) Die Intensität und die Dauer der zu erbringenden Leistungen sind einzelfallbezogen und richten sich nach dem individuellen Hilfebedarf. Auch die Betreuungszeiten richten sich nach dem individuellen Hilfebedarf der betreuten Person.

(2) Die Feststellung des individuellen Hilfebedarfs im Einzelfall erfolgt verbindlich durch den Sozialhilfeträger im Rahmen des Hilfeplanverfahrens.

(3) Erheblich veränderte Bedarfe / Mehrbedarfe über den bewilligten Betreuungsumfang hinaus, sind im Einzelfall mitzuteilen und fachlich zu begründen. Veränderungen treten nur entsprechend der Entscheidung des Sozialhilfeträgers in Kraft.

(4) Bei Beendigung der Betreuung sind der Abschluss der Betreuungsaktivitäten, die Erarbeitung der weiteren Hilfemöglichkeiten und ein schriftlicher Abschlussbericht erforderlich.

§ 4 Qualität der Leistung

(1) **Strukturqualität**

- Es wird durch den Leistungserbringer eine allgemeine Beschreibung und ein fachlich ausdifferenziertes Konzept des Angebotes vorgelegt (s. Anlage 1).
- Das Betreuungsverhältnis wird in einem rechtsverbindlichen Betreuungsvertrag zwischen dem Leistungserbringer und der betreuten Person geregelt (s. Anlage 2). Dieser beinhaltet Vereinbarungen in Bezug auf Intensität, Zeitstruktur und Betreuungsschwerpunkte sowie ggf. Finanzierung.
- Der Leistungserbringer legt sein Aufnahmeverfahren für die Leistungsberechtigten fest.
- Der Betreuungsvertrag ist unabhängig von einem Mietvertrag abzuschließen.
- Die Kontinuität in der Betreuung wird sichergestellt. Sie erfolgt im Bezugspersonensystem. Im Verhinderungsfall ist eine Vertretung durch den Dienst sicherzustellen.
- Das Angebot umfasst in der Regel aufsuchende Hilfen in der häuslichen Umgebung der betreuten Person.
- Die einzelfallorientierte Betreuungsleistung kann um strukturierte Gruppenangebote ergänzt werden.

- Stellt der Leistungserbringer Wohnraum zur Verfügung, soll innerhalb der Hausgemeinschaft auf ein ausgewogenes Verhältnis von behinderten / nichtbehinderten Bewohnern geachtet werden. Zudem soll eine Konzentrierung betreuter Personen vermieden werden. Hiervon abweichende Hausgemeinschaftskonzeptionen sind möglich, müssen jedoch gesondert vereinbart werden.
- Die Kontaktzeiten orientieren sich am Hilfebedarf der betreuten Person. Termine am Abend und an den Wochenenden sind Bestandteil der Vereinbarung.
- Es erfolgt, aufbauend auf der Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs, eine individuelle Hilfe- und Betreuungsplanung analog der Zielsetzung und der Leistungselemente des Ambulant Betreuten Wohnens (siehe § 1).
- Übergabe-, Dienst- und Fallbesprechungen und eine Zusammenarbeit finden regelmäßig und verbindlich in Teams statt.
- Supervision und Fortbildung sollen zur Qualifizierung der Mitarbeiter/innen durchgeführt werden.
- Interne Controllingverfahren sollen die Arbeit des Dienstes unterstützen.
- Der Leistungserbringer unterhält eine Niederlassung oder Anlaufstelle im festgelegten Einzugsgebiet oder in unmittelbarer Nähe hierzu.
- Das Hilfeangebot ist mit der regionalen Angebotsstruktur vernetzt.
- Krisenintervention wird im Kontext und im Rahmen der Möglichkeiten der jeweiligen örtlichen Gesamthilfestrukturen jederzeit sichergestellt.
- Die dem Sozialhilfeträger einmal jährlich vorzulegenden Berichte enthalten eine Aufstellung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ihrer beruflichen Abschlüsse, ihrer Anstellungsverhältnisse sowie ihrer Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen.

(2) **Prozessqualität**

- Die Hilfeleistung erfolgt bedarfsgesteuert.
- Die Betreuung erfolgt auf der Grundlage der vereinbarten Hilfe- und Betreuungsplanung.
- Der Hilfeplan wird regelmäßig überprüft, ggf. fortgeschrieben oder verändert.
- Die direkten Betreuungsleistungen und die mittelbaren, klientenbezogene Tätigkeiten werden in jedem Einzelfall regelmäßig dokumentiert (individuelle Betreuungsdokumentation)
- Die direkten Betreuungsleistungen sind durch die betreute Person unter Berücksichtigung der jeweiligen Behinderung möglichst zeitnah, spätestens nach Ablauf eines Monats zu quittieren (siehe Anlage 3).
- Die Konzeption wird fach- und bedarfsgerecht fortgeschrieben.
- Angehörige und andere Bezugspersonen werden mit Zustimmung der betreuten Person – fachlich begründet - in die Betreuung einbezogen.
- Die betreute Person wird durch die ambulante Betreuung darin unterstützt, ihr individuelles soziales Hilfenetz weiterzuentwickeln.
- Der Leistungserbringer geht Beschwerden unverzüglich nach. Soweit kein Einvernehmen zu erzielen ist, wird der Sozialhilfeträger informiert.
- Die Ausrichtung des Hilfeprozesses erfolgt an dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe und der Stärkung der Eigenkompetenz der betreuten Person.
- Der Leistungserbringer arbeitet in den fachlichen Gremien seines Einzugsgebietes mit, die verbindlich eingerichtet sind/werden und einen Bezug zu seinem Leistungsangebot haben.

(3) **Ergebnisqualität**

- Grundlage für die Ergebnisqualität ist der Erreichungsgrad der im individuellen Hilfeplan vereinbarten Ziele.
- Das Hilfeangebot wird konzeptionell überprüft. Grundlage ist die Darstellung der Ergebnisqualität u.a. in Jahresberichten. Im Jahresbericht stellt der Leistungserbringer die Gesamtheit seiner Betreuungsaktivitäten und Qualitätssicherungsmaßnahmen in geeigneter Form dar. Der Jahresbericht gibt Auskunft über die wesentlichen Entwicklungen und Problembereiche der Betreuungsarbeit. Kooperationen mit anderen Diensten werden dargestellt.

- Der Leistungserbringer überprüft das Hilfeangebot und die erbrachten Betreuungsleistungen in jedem Einzelfall. Grundlage für den Einzelfall ist die individuelle Hilfe- und Betreuungsplanung. Bezogen auf die Kategorien des Leistungsangebotes werden die Ziele, Methoden und die Durchführung dargestellt und die Bewertung der Zielerreichung und die Formulierung neuer Ziele / Anschlussziele vorgenommen. Die Berichterstattung gegenüber dem Sozialhilfeträger erfolgt zum Ende des im Hilfeplanverfahren des Sozialhilfeträgers festgelegten Bewilligungszeitraumes.

- Bewertungsmaßstäbe für die Ergebnisqualität sind beispielsweise:

  - Soziale Integration im Sinne des Lebens in einer normalen Nachbarschaft mit Kontakten zu anderen Menschen nach den individuellen Möglichkeiten und Bedürfnissen
  - Berufliche Integration im Sinne von Arbeit und Beschäftigung
  - Eigenständige Lebensgestaltung in größtmöglicher Unabhängigkeit von Pflege und Betreuung
  - Entwicklung einer angemessenen Lebensperspektive, akzeptierender Umgang mit der eigenen Behinderung
  - Weiterentwicklung und Erhalt von Mobilität und lebenspraktischen Fähigkeiten
  - Vorbeugung und Bewältigung von Krisen und Konflikten
  - Verringerung des anfänglichen Betreuungsumfanges

§ 5 Personelle Ausstattung

(1) Fachkräfte

- Zur Erbringung der Leistungen werden geeignete Fachkräfte eingesetzt.

  Geeignete Fachkräfte sind insbesondere
  Diplom-Sozialarbeiter/innen oder Diplom-Sozialpädagoginnen/ Diplom-Sozialpädagogen oder andere Angehörige vergleichbarer Berufsgruppen mit Hochschulabschluss, Erzieher/innen, Heilerziehungspfleger/innen, Pflegefachkräfte und Ergotherapeutinnen/ Ergotherapeuten, Heilpädagoginnen/Heilpädagogen.

- Die Fachkräfte müssen über eine mindestens einjährige Berufserfahrung in der Arbeit mit der Zielgruppe oder in der Angebotsform des Ambulant Betreuten Wohnens verfügen und nachweisen.

(2) Sonstige Kräfte

- Für bestimmte Betreuungsleistungen können geeignete Kräfte ohne fachspezifische Ausbildung (sonstige Kräfte) eingesetzt werden. Diese Tätigkeiten können je nach Angebot des Leistungserbringers und nach Art des individuellen Hilfebedarfes bestehen aus der Unterstützung im handwerklichen, hauswirtschaftlichen und lebenspraktischen Bereich sowie bei der Freizeitgestaltung.

- Die durch sonstige Kräfte erbrachten Betreuungsleistungen müssen im Zusammenhang mit der Hilfe- und Betreuungsplanung stehen. Werden Personen zum überwiegenden Teil durch sonstige Kräfte betreut, ist dies in den turnusmäßigen Berichten zum Einzelfall zu erwähnen und zu begründen.

- Der Anteil sonstiger Kräfte an den vom Leistungserbringer beschäftigten Betreuungskräften darf 30 % nicht überschreiten. Der Leistungserbringer muss dies einmal jährlich rechtsverbindlich bestätigen.

(3) **Fallverantwortung**

Die Fallverantwortung ist durch eine Fachkraft im Sinne des Absatz 1 wahrzunehmen. Die Fallverantwortung umfasst insbesondere die individuelle Hilfe- und Betreuungsplanung sowie den Einsatz des Betreuungspersonals.

§ 6 Sächliche Ausstattung

Die sächliche Ausstattung muss in einer angemessenen Relation zu den Leistungsangeboten und der Größe des Dienstes stehen.

Teil II Prüfungsvereinbarung

§ 7 Prüfung der Qualität der Leistung

(1) Der Leistungserbringer legt dem Sozialhilfeträger jährlich Nachweise vor, dass er die von ihm eingegangenen Verpflichtungen zur Qualität der Leistungen im Vereinbarungszeitraum eingehalten hat.

(2) Die Qualitätsnachweise erfolgen durch standardisierte Leistungsdokumentationen (s. Anlage 4).

(3) Liegen begründete Anhaltspunkte dafür vor, dass der Leistungserbringer die Leistungen nicht in der vereinbarten Qualität erbringt, klärt der Sozialhilfeträger den Sachverhalt auf.

(4) Bestätigen sich Anhaltspunkte für eine nicht vertragsgemäße Leistung, kann der Sozialhilfeträger eine Qualitätsprüfung durchführen.

§ 8 Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Leistungen

(1) Prüfungen der Wirtschaftlichkeit werden nur auf Verlangen des Leistungserbringers oder des Sozialhilfeträgers durchgeführt.

(2) Wirtschaftlichkeitsprüfungen dürfen nur verlangt werden, wenn begründete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Leistungserbringer die Anforderungen einer leistungsfähigen, wirtschaftlichen und sparsamen Leistungserbringung nicht oder nicht mehr erfüllt (Anlassprüfung). Die Anlasspunkte müssen schriftlich vorgelegt werden. Die Prüfung ist auf sie zu beschränken.

(3) Der Sozialhilfeträger klärt den angezeigten Sachverhalt auf und entscheidet, ob der Sachverhalt eine Wirtschaftlichkeitsprüfung erfordert oder ob eine Qualitätsprüfung (§ 7) durchzuführen ist.

(4) Wirtschaftlichkeitsprüfungen werden von einem sachverständigen Dritten durchgeführt. Der Sozialhilfeträger beauftragt den im Einvernehmen mit dem Leistungserbringer ausgewählten sachverständigen Dritten. Kommt eine Einigung über den Sachverständigen nicht innerhalb eines Monats zustande, entscheidet der Sozialhilfeträger. Die Kosten des Sachverständigen werden zwischen den Vertragsparteien geteilt.

§ 9 Abwicklung der Prüfungen, Prüfbericht

(1) Prüfungsgegenstand und Umfang der Prüfung (Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung) sind vor Beginn der Prüfung schriftlich festzulegen.

(2) Zur Durchführung der Prüfung sind die notwendigen Auskünfte von einem vom Leistungserbringer benannten Vertreter zu erteilen sowie auf Verlangen die erforderlichen Unterlagen vorzulegen.

(3) Bei der Durchführung der Prüfung sind die Bestimmungen des Datenschutzes zu beachten. Ist die Beschwerde einer betreuten Person oder deren gesetzlichen Betreuer / gesetzlicher Betreuerin Anlass für die Prüfung, kann ihm/ihr Gelegenheit zur Teilnahme an der Prüfung gegeben werden.

(4) Vor Abschluss der Prüfung findet ein Abschlussgespräch zwischen dem Träger des Leistungserbringers, gegebenenfalls dem Sachverständigen und dem Sozialhilfeträger statt. Unterschiedliche Auffassungen, die im Abschlussgespräch nicht einvernehmlich ausgeräumt werden können, sind im Prüfbericht gesondert darzustellen.

(5) Über die durchgeführte Prüfung ist ein Prüfbericht zu erstellen. Dieser beinhaltet insbesondere:

- den Prüfauftrag mit Angaben über Umfang und Ziel der Prüfung
- die Darlegung der Vorgehensweise bei der Prüfung, insbesondere die genutzten Verfahren, Daten und Unterlagen
- die Ergebnisse der Prüfung bezogen auf die jeweiligen Prüfungsgegenstände
- eine Empfehlung zu Konsequenzen, die aus den Prüfungsergebnissen gezogen werden sollen. Dabei haben die Empfehlungen auf kurz-, mittel- und langfristige Realisierungsmöglichkeiten, auf das Leistungsgeschehen der geprüften Maßnahmen sowie auf mögliche Auswirkungen auf den Personal- und Sachaufwand einzugehen.

(6) Der Prüfbericht ist innerhalb der im Prüfauftrag zu vereinbarenden Frist nach Abschluss der Prüfung zu erstellen und dem veranlassenden Sozialhilfeträger sowie dem Träger des Leistungserbringers zuzuleiten.

(7) Das Prüfungsergebnis ist den Empfängerinnen und Empfängern der geprüften Leistungen bzw. deren gesetzlichen Vertretern durch den Leistungserbringer in geeigneter Form bekannt zu geben (§ 76 Abs. 3 Satz 2 SGB XII).

(8) Ohne Zustimmung des Leistungserbringers darf der Prüfungsbericht über den Kreis der unmittelbar beteiligten und betroffenen Organisationen hinaus nicht an Dritte weitergegeben werden.

(9) Soweit im Rahmen der Prüfung Mängel festgestellt werden, entscheidet der Sozialhilfeträger nach Anhörung des Leistungserbringers, welche Maßnahmen zu treffen sind. Dies ist dem Leistungserbringer schriftlich unter Angabe einer angemessenen Frist zur Beseitigung der festgestellten Mängel mitzuteilen. Im Übrigen gilt § 78 SGB XII.

Teil III Schlussbestimmungen

§ 10 Inkrafttreten und Kündigung

(1) Diese Vereinbarung tritt am ..... in Kraft.
Sie kann mit einer Frist von 6 Monaten zum Ende des jeweiligen Kalenderjahrs gekündigt werden.

(2) Das Recht auf Kündigung aus wichtigem Grund bleibt hiervon unberührt.

§ 11 Änderung der Vereinbarung

Änderungen und Ergänzungen dieser Vereinbarung bedürfen der Schriftform. Keine Partei kann sich auf eine von der Vereinbarung abweichende tatsächliche Übung berufen, solange die Abweichung nicht schriftlich fixiert ist.

§ 12 Rechtswirksamkeit

Soweit einzelne Bestimmungen dieser Vereinbarung rechtsunwirksam sind, berührt dies nicht die Wirksamkeit der übrigen Regelungen. Eine rechtsunwirksame Regelung wird von den Vereinbarungspartnern durch eine rechtswirksame Regelung ersetzt, die der unwirksamen Regelung bezüglich der Erreichung des Vereinbarungszweckes möglichst nahe kommt.

..... und Münster, den .....

Für den Leistungserbringer: Für den Sozialhilfeträger:

_____ I.A._____

Anlagen:

1. **Konzeption** des Leistungserbringers
2. Muster **Betreuungsvertrag** zwischen Klientin / Klient und dem Leistungserbringer
3. Muster **Quittierungsbeleg**
4. Muster **Leistungsdokumentation**[1]

[1] Das Muster ist noch zu vereinbaren. Es soll nach Möglichkeit ein mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege noch abzustimmendes Einheitsmuster verwendet werden.

60-33/01-«Kreis_Nr»/40 N «Akte».«Unter_akte»Leistungs- und Prüfungsvereinbarung «Region» Seite 9

Quelle: LWL (2014)

Abbildung 11: Muster der Vergütungsvereinbarung

Vergütungsvereinbarung

zwischen dem Landschaftsverband .....
....
....

- im Folgenden **Sozialhilfeträger** genannt -

und ....
....

....

- im Folgenden **Leistungserbringer** genannt –.

Auf der Grundlage der Leistungs- und Prüfungsvereinbarung für den Leistungsbereich Ambulant Betreutes Wohnen für Menschen mit Behinderung für das Einzugsgebiet ..... wird folgende Vergütungsvereinbarung gemäß §§ 75 ff. Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) geschlossen. Sie konkretisiert die Bestimmungen des ambulanten Rahmenvertrages NRW gemäß § 79 SGB XII und da insbesondere Abschnitt II „Vergütung und Abrechnung der Entgelte".

§ 1 Vergütung

Die Vergütung erfolgt durch einen Stundensatz in Höhe von 51,50 €, ab dem 01.04.2013 in Höhe von 52,30 € pro Fachleistungsstunde.

Die Fachleistungsstunde setzt sich aus 50 Minuten direkter Betreuungsleistung und 10 Minuten mittelbarer, klientenbezogener Tätigkeit gemäß § 1 Abs. 4 der Leistungs- und Prüfungsvereinbarung zusammen.

Mit dem Stundensatz werden alle direkten, mittelbaren und indirekten Leistungen abgegolten.

§ 1a Regelzuschlag

Zusätzlich zu der Vergütung nach § 1 wird gemäß der Erklärung des Sozialhilfeträgers vom 01.12.2004 ein Regelzuschlag von 0,80 € je Fachleistungsstunde gezahlt[1].

§ 2 Abrechnung und Zahlungsweise

(1) Der Sozialhilfeträger bezahlt dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Bewilligungsbescheide die Kosten für die im Bewilligungszeitraum erbrachten Fachleistungsstunden. Die direkten Betreuungsleistungen und klientenbezogenen Tätigkeiten werden in Einheiten von 10 Minuten abgerechnet. Die Quittierungsbelege und individuellen Betreuungsdokumentationen (§ 4 Abs. 2 der Leistungs- und Prüfungsvereinbarung) sind 5 Jahre lang aufzubewahren und auf Verlangen des Sozialhilfeträgers vorzulegen.

[1] Vgl. Ziffer 2.1.1 der zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und den Landschaftsverbänden geschlossenen „Empfehlungsvereinbarung über ein pauschales Vergütungsverfahren in NRW für Wohnhilfen der Eingliederungshilfe ..." vom 13.07.2012.

Vergütungsvereinbarung Leistungstyp I (Ambulant Betreutes Wohnen)

(2) Gruppenangebote (§ 4 Abs. 1 der Leistungs- und Prüfungsvereinbarung) werden pro Teilnehmer/in im Verhältnis Zeitdauer : Teilnehmerzahl abgerechnet.

(3) Sofern bei (teil-)stationären Krankenhausaufenthalten oder anderen stationären Reha-Maßnahmen zu Lasten anderer Sozialleistungsträger eine weitere Betreuung notwendig ist, werden maximal 2 Fachleistungsstunden pro Woche ohne besonderen Antrag vergütet, weil davon auszugehen ist, dass die betreute Person nach der Behandlung in das Ambulant Betreute Wohnen zurückkehrt.

(4) Abwesenheitszeiten wegen eines auswärtigen Urlaubes der betreuten Person sind nicht abrechnungsfähig.

(5) Die Vergütung der Leistungen erfolgt durch monatliche Abschlagszahlungen auf Basis der Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden. Nach Ablauf des Bewilligungszeitraums erfolgt eine Verrechnung der Abschlagszahlungen mit den quittierten Fachleistungsstunden.

§ 3 Inkrafttreten und Kündigung

(1) Diese Vereinbarung gilt vom 01.07.2012 bis 28.02.2014, längstens bis zum Ablauf der Geltungsdauer der ihr zugrundeliegenden Leistungs- und Prüfungsvereinbarung.

(2) Nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums gilt die vereinbarte Vergütung bis zum Inkrafttreten einer neuen Vergütung weiter, jedoch längstens bis zum Ablauf der Geltungsdauer der ihr zugrundeliegenden Leistungs- und Prüfungsvereinbarung.

(3) Das Recht auf Kündigung aus wichtigem Grund bleibt hiervon unberührt.

§ 4 Änderung der Vereinbarung

Änderungen und Ergänzungen dieser Vereinbarung bedürfen der Schriftform. Keine Partei kann sich auf eine von der Vereinbarung abweichende tatsächliche Übung berufen, solange die Abweichung nicht schriftlich fixiert ist.

§ 5 Rechtswirksamkeit

Soweit einzelne Bestimmungen dieser Vereinbarung rechtsunwirksam sind, berührt dies nicht die Wirksamkeit der übrigen Regelungen. Eine rechtsunwirksame Regelung wird von den Vereinbarungspartnern durch eine rechtswirksame Regelung ersetzt, die der unwirksamen Regelung bezüglich der Erreichung des Vereinbarungszweckes möglichst nahe kommt.

..... und Köln/Münster, den 00.00.0000

Für den Leistungserbringer: Für den Sozialhilfeträger:

_____ I.A._____

Quelle: LWL (2014)

Abbildung 12: TVöD SUE 2014

TVÖD SUE 2014

€	1	2	3	4	5	6	Tätigkeitsmerkmal
S 18	3364,49	3476,63	3925,25	4261,69	4766,37	5074,78	Leiter/in Erziehungsheim
S 17	3029,84	3336,45	3700,94	3925,25	4373,83	4637,39	Leiter/in KiTa (ab 180 Plätze)
S 16	2953,63	3263,56	3510,28	3813,09	4149,53	4351,41	Leiter/in KiTa (ab 130 Plätze)
S 15	2844,74	3140,18	3364,49	3622,44	4037,39	4216,82	Leiter/in KiTa (ab 100 Plätze)
S 14	2812,08	3029,84	3308,42	3532,7	3813,09	4009,35	Sozialarbeiter/in in Garantenstellung
S 13	2812,08	3029,84	3308,42	3532,7	3813,09	3953,26	Leiter/in KiTa (ab 70 Plätze)
S 12	2703,2	2975,41	3241,13	3476,63	3768,21	3891,58	Sozialarbeiter/in schwierige Tätigkeit
S 11	2594,32	2920,97	3062,51	3420,57	3700,94	3869,16	Sozialarbeiter/in
S 10	2528,98	2790,3	2920,97	3308,42	3622,44	3880,37	Leiter/in KiTa (ab 40 Plätze)
S 9	2518,09	2703,2	2866,52	3168,23	3420,57	3661,69	Koord. Erzieher/in
S 8	2420,09	2594,32	2812,08	3123,37	3414,95	3644,85	Erzieher/in schwierige Tätigkeit; Heilpädagoge/in
S 7	2349,32	2567,09	2741,32	2915,52	3046,19	3241,13	Leiter/in KiTa (bis 40 Plätze)
S 6	2311,21	2528,98	2703,2	2877,4	3035,28	3211,97	Erzieher/in
S 5	2311,21	2528,98	2692,31	2779,41	2899,19	3106,55	handwerklicher Erziehungsdienst
S 4	2104,34	2376,54	2518,09	2637,87	2714,08	2812,08	Kinderpfleger/in schwierige Tätigkeit
S 3	1995,46	2224,12	2376,54	2528,98	2572,54	2616,1	Kinderpfleger/in
S 2	1913,79	2017,23	2093,45	2180,56	2267,66	2354,78	Beschäftigte als Kinderpfleger/in

Abbildung 13: Berechnung der möglichen Einsparungen gem. TVöD SUE

Mittelwert aller Differenzen AG-Brutto-Personalkosten

Mittelwert (Jahr): 6.253,93 € je Fachkraft

Mittelwert AG-Bruttopersonalkosten

Mittelwert (Jahr): 50.308,87 €

einzusparender Anteil je Fachkraft bei Qualifikation Erzieher

12,43%

Sonstige Kräfte

AN-Brutto	598,86 €	696,85 €	685,97 €	891,59 €	1.128,40 €	1.253,06 €
AG Brutto	778,52 €	905,91 €	891,76 €	1.159,07 €	1.466,92 €	1.628,98 €
Jahr	9.731,48 €	11.323,81 €	11.147,01 €	14.488,34 €	18.336,50 €	20.362,23 €

Mittelwert der Differenzen AG-Brutto-Personalkosten

Mittelwert (Jahr): 14.231,56 €

einzusparender Anteil je sonstiger Kraft zu Fachkraft bei Qualifikation Sozialpädagoge

28,29%

bei zehn Beschäftigten insgesamt zu sparen

86.472,22 €

Literaturverzeichnis

Adam, D. (1999), Produktionsmanagement, 9. Auflage, Wiesbaden.

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.

Bator, F. (1958), The Anatomy of Market Failure, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 72, Nr. 3, S. 351-379.

Berens, W. (2005), Grundlagen des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens, 2. Auflage, Münster.

Berg, H. (1999), Wettbewerbspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band, 7. Auflage, München.

Best, U./Gebhardt, D. (2001), Ghetto-Diskurse - Geographie der Stigmatisierung in Marseille und Berlin, Potsdam 2001.

Borchert, M. (2003), Geld und Kredit, 8. Auflage, München.

Borgumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S. (2006), Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland: eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, Mannheim.

Bouckaert, G./Halligan, J. (2008), New Public Leadership for Public Sector Reform, Montreal.

Coase, R. (1937), The Nature of the Firm, In: Economica, New Series. Band 4, Nr. 16, 1937, S. 386–405.

Coenenberg, A./Fischer, T./Günther, T. (2016), Kostenrechnung und Kostenanalyse, 9. Auflage, Landsberg am Lech.

Dietl, H. (1993), Institutionen und Zeit, Stuttgart.

DIFU (2005), Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - Eine Bestandsaufnahme, Berlin.

Elsner, W. (1989): Adam Smith´s Model of the Origins and Emergence of Institutions – the modern Findings of the Classical Approach, in: Journal of Economic Issues, 23. Jg., 1989, Heft 1, S. 189-213.

Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D. (2016), Neue Institutionenökonomik, 3. Auflage, Stuttgart.

Fritsch, M./Wein, T./Ewers H.-J. (2007), Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, München.

Göbel, E. (2002), Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.

Grossekettler, H. (1997), Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 3. Auflage, Münster.

Haasis, H.-D. (2008), Produktions- und Logistikmanagement. Planung und Gestaltung von Wertschöpfungsprozessen, Wiesbaden.

Heiner, M. (2010), Kompetent handeln in der Sozialen Arbeit, München.

Hill, H. (2014), Zukunftsfähige Verwaltungsentwicklung: Ein Aufruf zur Gestaltung, in: Jahrbuch der schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2014, S. 11-26.

Holmes, T. J. (2011), The Diffusion of Wal-Mart and Economies of Density, in: Econometrica, Jahrgang 79, Ausgabe 1, S. 253-302.

Homann, K./Suchanek, A. (2005), Ökonomik, Tübingen.

KGSt (1993), Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln.

Knill, C. (1999), Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform – Autonomous versus Instrumental Bureaucratics.

Mayring, P. (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung, 5. Auflage, Weinheim.

Müller-Böling, D. (1992): Methodik der empirischen Sozialforschung, in: Handwörterbuch der Organisation, 3. Auflage, Stuttgart, Sp. 1491-1505.

North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.

Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. (2009), Die grenzenlose Unternehmung, 5. Auflage, Wiesbaden.

Primus, A. (2012), Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Wiesbaden.

Ritz, A./Thom, N. (2019), Public Management: erfolgreiche Steuerung öffentlicher Unternehmen, 6. Auflage, Wiesbaden.

Reichel, K. (2010), Reorganisation als politische Arena – Eine Fallstudie an der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor, Hamburg.

Schedler, K./Proeller, I. (2011): New Public Management, 5.Auflage, Stuttgart.

Schumann, J./Meyer, U./Ströbele, W. (1999), Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 7. Auflage, Berlin.

Schwickert, A. C./ Fischer, K. (1996): Der Geschäftsprozess als formaler Prozess – Definition, Eigenschaften und Arten, in: Arbeitspapiere WI, Nr. 4 / 1996, Hrsg.: Lehrstuhl für Allg. BWL und Wirtschaftsinformatik, Johannes Gutenberg-Universität, Mainz.

Smith, A. (1776), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.

Statistisches Bundesamt Deutschland (2007), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen - Methoden und Grundlagen, Neufassung nach Revision 2005, Wiesbaden.

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.

Internetquellen

Einblicke-Altenburg (2014), http://einblicke-altenburg.de/?q=book/export/html/82

Gesetz- und Verordnungsblatt NRW (2003), Ausgabe 2003 Nr. 29 vom 30.6.2003 Seite 311 bis 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

KMD (2014), http://www.kooths.de/cfd/de/

LWL (2012), Ambulant Betreutes Wohnen für Menschen mit Behinderung in Westfalen-Lippe - Hinweise zur Leistung, Vergütung und Abrechnung, http://www.lwl.org/spur-download/bewo/hinweise_03_2012.pdf

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

LWL (2014a), http://www.lwl.org/LWL/Gesundheit/psychiatrieverbund/P/wv_marsberg-/Ambul_betr_Wohnen/abw_warburg/

LWL (2014b), http://www.lwl.org/LWL/Soziales/Behindertenhilfe/ambu_betreu_wohnen

Öffentlicher Dienst (2014), http://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/

Straten, R. (2013), Fachleistungsstunden nach §§§ 53 ff. ff. SGB XII, http://www.beb-ev.de/wp-content/uploads/2013/09/AG_18.pdf

Folgende Bände sind bisher in dieser Reihe erschienen:

Band 1 (2020)
Hans-Jörg Fischer / Jesco Lippert / Thomas Mühlbrandt / Hans-Rüdiger Munzke / Gottfried Richenhagen / Hans-Dieter Schat
Gescheitert zum Erfolg – Neue Arbeit und fehlerfreundliche Kultur in kleinen und großen Organisationen
ISSN (Print) 2702-0576 – ISSN (eBook) 2702-058

ISBN (Print) 978-3-89275-228-8 ISSN (Print) 2702-0576
ISBN (eBook) 978-3-89275-229-5 ISSN (eBook) 2702-0584

Institut für Public Management
der FOM Hochschule
für Oekonomie & Management

FOM Hochschule

FOM. Die Hochschule. Für Berufstätige.

Die mit bundesweit über 57.000 Studierenden größte private Hochschule Deutschlands führt seit 1993 Studiengänge für Berufstätige durch, die einen staatlich und international anerkannten Hochschulabschluss (Bachelor/Master) erlangen wollen.

Die FOM ist der anwendungsorientierten Forschung verpflichtet und verfolgt das Ziel, adaptionsfähige Lösungen für betriebliche bzw. wirtschaftsnahe oder gesellschaftliche Problemstellungen zu generieren. Dabei spielt die Verzahnung von Forschung und Lehre eine große Rolle: Kongruent zu den Masterprogrammen sind Institute und KompetenzCentren gegründet worden. Sie geben der Hochschule ein fachliches Profil und eröffnen sowohl Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern als auch engagierten Studierenden die Gelegenheit, sich aktiv in den Forschungsdiskurs einzubringen.

Weitere Informationen finden Sie unter **fom.de**

ifpm

Aktuell steht der öffentliche Sektor vor großen Herausforderungen. Gesetzliche Rahmenbedingungen und technische Entwicklungen fordern ebenso wie sich dynamisch verändernde Kunden- und Bürgerbedürfnisse sowie Diskussionen um digitale Transformation, Agilität und Ambidextrie neue Ansätze in Verwaltungsführung und -kultur im Sinne eines agilen Public Managements.

Das ifpm will Veränderungsprozesse im öffentlichen Sektor identifizieren und anstoßen sowie die Planung von Ressourcen und zukunftsorientierten Verwaltungsstrukturen auf Grundlage angewandter Forschung unterstützen. Dabei liegt der Fokus auf Ansätzen der „Employability“, „Workability“ sowie des Diversity Managements, mit denen der Strategiewandel auf der Personalseite begleitet werden kann.

Weitere Informationen finden Sie unter **fom-ifpm.de**

FOM forscht.
Der Wissenschaftsblog
der FOM Hochschule

Der Wissenschaftsblog der FOM Hochschule bietet Einblicke in die vielfältigen Themen, zu denen an der FOM geforscht wird: **fom-blog.de**