

Der Leistungsauftrag : gesicherte Kooperation zwischen Staat und privaten Organisationen

Autor(en): **Schiess, Viktor**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft**

Band (Jahr): **92 (1995)**

Heft 5

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838307>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der Leistungsauftrag

Gesicherte Kooperation zwischen Staat und privaten Organisationen

Im Fürsorgebereich suchen Kantone und grössere Städte nach neuen Finanzierungsmodellen, um Leistungen abzugelten, die von privaten Trägern erbracht werden. Werden Leistungsaufträge herkömmliche Subventionen (Defizitbeiträge oder feste jährliche Fixbeiträge) zunehmend verdrängen? Im nachfolgenden Beitrag zeigt Viktor Schiess, Aarau, die Gründe auf, die zur Formulierung von Leistungsaufträgen geführt haben und umschreibt mögliche Formen, Einsatzgebiete und Grenzen. Im zweiten Beitrag zu diesem Thema werden erste praktische Erfahrungen aus den Kantonen Solothurn und Schwyz vorgestellt.

Systemübergreifende Überlegungen

Sozialhilfe besteht nach vorherrschender Meinung nicht allein in der wirtschaftlichen Existenzsicherung, sondern in der sozialen Integration. Dabei gilt es zu beachten, dass ein erheblicher Teil der stationären und ambulanten Angebote von privaten (und kirchlichen) Organisationen erbracht wird – unterstützt durch finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand.

Angesichts der staatlichen Finanzknappheit stellt sich die Frage nach dem gezielten Einsatz der beschränkt vorhandenen Mittel. Um die neuen, komplexen Funktionen effizient und klientengerecht ausüben zu können, braucht es entsprechende Strukturen und Instrumente.

Zwanzig Jahre Forschung im Non-Profit-Bereich haben gezeigt, dass sich traditionelles Management, dessen Instrumente zur Steuerung und Lenkung nur bedingt auf Nonprofit-Organisationen übertragen lassen: zum einen liegt eine Nicht-Markt-Situation vor (kein Austausch von Gütern/Dienstleistungen gegen Geld, herabgesetzte Konkurrenz-/ Wettbewerbsbedingungen), zum anderen können Leistungen im sozialen Bereich nicht einfach bemessen werden (Marktanteile, Umsatz, Cash-flow). Einen vielversprechenden Ansatz bildet der Leistungsauftrag zwischen der öffentlichen Hand und privaten Institutionen, welcher aus einer breit abgestützten Sozialplanung hervorgeht sowie quantitative und qualitative Leistungen – deren Bedarf, Nutzen und Empfänger – in den Vordergrund stellt.

Ausgangslage

Als generelle Merkmale für den Sozialbereich, insbesondere die Beziehung zwischen privaten und staatlichen Institutionen, sind anzuführen:

1. Eine beträchtliche Anzahl von ambulanten und stationären Angeboten wird von privaten/kirchlichen Organisationen initiiert und getragen. Diese decken wichtige Bedürfnisse ab (Beratung, Betreuung, Pflege, Therapie).

2. Die öffentliche Hand fördert gezielt die private Initiative und versteht das Wirken des Staates als subsidiäre Aufgabe.
3. Die öffentliche Hand finanziert mit insgesamt namhaften Beiträgen/Subventionen private Organisationen und
4. Die öffentliche Hand übernimmt in den meisten Situationen eine reagierende Haltung, d. h. sie beschliesst Beiträge an private Projekte und Unternehmungen, wenn diese danach ersuchen.
5. Die in den Sozialgesetzen übertragene Aufgabe der Koordination/Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Anbietern sowie die Planung werden von den entsprechenden Instanzen (Kantonale Sozialdienste, Direktionen) als mehr oder weniger gerechtes Verteilen von Beiträgen interpretiert; und weniger als Lenkung und Steuerung zur Sicherung gewollter, als notwendig erachteter Dienstleistungsangebote.

Mit der Gewährung von Beiträgen/Subventionen an Private anerkennt die öffentliche Hand grundsätzlich die Notwendigkeit der angebotenen Dienstleistung. (Dass sie diese nicht selber, sondern durch Dritte anbietet, ist aufgrund der Geschichte sowie dem Subsidiaritätsgedanken erklärbar.) Gefördert werden verlangte Leistungen, welche bezüglich Umfang, Ausmass, Qualität etc. in der Regel von Privaten definiert werden. Der Staat greift nur dann im Sinne von

Lenkung und Steuerung ein, wenn dies absolut erforderlich ist.

Ein neues Grundverständnis sieht *die öffentliche Hand als initiierende Kraft*, welche festlegt, wie die vorhandenen – mittlerweile beschränkten – finanziellen Mittel einzusetzen sind. Mit der neuen Rolle vom Eingriffs- zum leistungsproduzierenden Staat ist die Notwendigkeit planmässigen Handelns verbunden (vgl. Freiburghaus, 1989). Dieses ist nur denkbar, wenn klare Ziele, Konzepte und Programme bestehen, für das eigene Handeln wie das Vorgehen von Dritten (= privaten Aufgabenerfüllern). Darunter fallen auch alle Bemühungen der Planung, Steuerung und Kontrolle (Hofmeister, Hrsg. 1994).

Zweck der Sozialhilfe ist es, gemäss den meisten Sozialhilfegesetzen, Notlagen zu verhindern, zu mildern und zu beheben. Direkte persönliche und wirtschaftliche Hilfe wird gewährleistet, wenn sie nicht rechtzeitig durch Selbst- und Fremdhilfe erfolgen kann. Darin zeigt sich das Subsidiaritätsprinzip und dessen «dynamische» Interpretation: Das erforderliche Leistungsangebot soll sichergestellt werden, jedoch nicht nur durch den Staat, sondern soweit möglich durch aussenstehende private Akteure.

Diese Nonprofit-Organisationen regulieren sich in der Regel nicht selbst, werden von der Klienten-Nachfrage-seite in geringem Ausmass zu Effizienz, Anpassung oder Innovation gezwungen. Der einzige diesbezügliche Einflussfaktor kann vom Geldgeber her kommen (wenn die Einnahmen zurückgehen, wird Kapazität abgebaut und/oder mehr Leistung aus vorhandenem Potential herausgeholt).

In einer Neuorientierung anerkennt und unterstützt der Staat nach wie vor die Tätigkeit privater Einrichtungen, darüber hinaus gelangt er – als Leistungsbesteller – jedoch zu Aussagen über notwendige Angebote und Qualität.

Eine solche Aufgabenteilung lässt sich durch die Tatsache rechtfertigen, dass private Institutionen ihre Leistungen gewöhnlich nur mit finanzieller Unterstützung von staatlicher Seite aufrecht erhalten können (anhaltend hohe Kosten bei rückläufigen Einnahmen durch Spenden und Zuwendungen).

Aktuell werfen die Vielfalt der Angebote und der steigende Kostendruck zwei Fragen auf: Wie steht es, im Sinne eines Gesamtüberblicks, um den Bedarf an Angeboten und Strukturen? Wie können die einzelnen Leistungen koordiniert und richtig eingesetzt werden (Steuerungs-/Lenkungsinstrumente)?

Sozialplanung

Das hier beschriebene Modell fordert vom Staat eine engagierte, kritische Auseinandersetzung mit der Materie des Sozialwesens. Er übernimmt eine Führungsposition und trifft die nötigen Vorkehrungen für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit und Vernetzung mit privaten Institutionen. Dazu gehört eine Definition der Sozialhilfe als Leistungsauftrag, abgeleitet vom Gesetz an die kantonalen Gesundheits- oder Sozialdepartemente bzw. -direktionen, welche

a) eine Oberverantwortung für die grundsätzliche Ausrichtung des Leistungsangebots übernehmen;

b) Vorstellungen darüber entwickeln, wie das Leistungsangebot quantitativ, qualitativ sowie regional in den Grundzügen aussehen sollte, um dem Bedarf der Bevölkerung gerecht zu werden und

c) Massnahmen ergreifen/durchsetzen, um die Lenkung der Tätigkeiten und Strukturen zu verwirklichen.

Der konzeptionelle, theoretische Hintergrund zur Realisierung der obengenannten Punkte ist eine einheitliche, objektive Sozialplanung. Sie setzt sich zusammen aus

- dem *Leitbild*, das von mittel- bis längerfristigen Vorstellungen bezüglich Problemstellungen und Bedarf an Angeboten ausgeht, Veränderungen einbezieht (Armut, Langzeitarbeitslosigkeit, Migration, Erkenntnisse der AIDS-Forschung, Unterschiede bezüglich Hintergrund und Herkunft von Suchtkranken) sowie Möglichkeiten für eine wiederkehrende Überprüfung schafft.
- einem *Leistungskonzept*, das einen Entwurf des heute zu erbringenden und in Zukunft anzustrebenden Leistungsangebots auf grundsätzlicher Ebene formuliert. Es hält zudem fest, in welche Richtung die Bestrebungen der Vertragspartner (und damit der Mitteleinsatz) gelenkt werden sollen, um den im Leitbild evaluierten Bedarf im vereinbarten Masse zu decken. Anders ausgedrückt: Das vorhandene Potential wird genutzt, Doppelspurigkeiten verhindert.

Die Verantwortung und Durchführung der Sozialplanung fällt in die Zuständigkeit staatlicher Stellen, welche

für den Einbezug der privaten Institutionen entsprechende Informations- und Kommunikationsstrukturen errichten.

Was ist ein Leistungsauftrag?

Der Leistungsauftrag zwischen Staat und privaten Organisationen beruht auf der Sozialplanung (Leitbild, Leistungskonzept) und geht von drei Grundfragen aus: Was benötigen wir, was ist vorhanden, was müsste vorhanden sein? In einem nächsten Schritt sind diese «Eckpunkte» zu spezifizieren, d. h. auf den entsprechenden Bereich (Unterstützung von Familien; Betreuung von behinderten oder betagten Menschen; Prävention, Beratung und Therapie bei Suchtkranken) auszurichten und in Leistungsaufträge für die einzelnen Institutionen aufzuteilen. Durch den Leistungsauftrag besitzt die öffentliche Hand ein Steuerungs- und Lenkungsinstrument, welches auf der Stufe Kanton oder Gemeinde/Region zum tragen kommt sowie Art und Umfang der Hilfeleistungen den aktuellen bzw. zukünftigen Bedürfnissen gegenüberstellt.

Der Staat sichert sich somit die erforderlichen Angebote, die er nicht selber erbringen kann/will. Private Organisationen erhalten für anerkannte, notwendige Leistungen Beiträge, welche nach einheitlichen Kriterien bemessen und mit einem Leistungsauftrag gekoppelt sind.

Die öffentliche Hand wird dadurch zum Leistungsbesteller. Die privaten Institutionen sind neu Leistungserbringer. *Finanziert werden abgesprochene Leistungen und nicht einzelne Organisationen bzw. deren Defizite.*

Der Leistungsauftrag beschreibt die Soll-Vorgaben. Die Art und Weise der Auftragsausführung wird den Auftraggebern überlassen – im Rahmen der Gesetzesgrundlagen und des Leistungskonzeptes. Der Leistungsauftrag fördert den Einsatz der vorhandenen Mittel, dient als Grundlage zur Überprüfung der Organisationstätigkeit und Wirksamkeit der Leistungserbringung. Er beinhaltet insbesondere folgende Aspekte:

- Adressatenkreis bzw. Zielgruppe;
- Definition der Leistungsarten;
- Ziele und Zwecke (Rechtsgrundlagen, Philosophie);
- beabsichtigte Wirkung, welche durch die Leistungserbringung angestrebt wird;
- Kriterien der Wirkungsbeurteilung (Qualität);
- besondere Bestimmungen (Vertretung in internen Organen, Infrastruktur, Investitionsentscheide);
- Preise, Tarife.

Leistungsaufträge stellen das Ergebnis von *Verhandlungen* zwischen dem Staat und privaten Institutionen dar. Ausgangspunkt der Gespräche sind die eingereichten Offerten, welche von den ursprünglichen Vorstellungen abweichen, Korrekturen und Änderungen enthalten können (private Einrichtungen verfügen über ein grosses Potential an Wissen, Erfahrung und ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen). Diese Ressourcen gilt es zu nutzen, im Hinblick auf eine erfolgreiche, gleichberechtigte Zusammenarbeit.

Partner der Leistungsaufträge

Die öffentliche Hand geht mit privaten Organisationen eine grundsätzliche,

weitreichende Kooperation ein. Die Vertragspartner sind bestehende, direkt in Problemlösungen involvierte Einrichtungen, die nun als Anbieter auftreten und aufgrund von Verhandlungen klar umrissene, auf die Sozialplanung abgestimmte Leistungen übernehmen.

Eine private Institution erkennt z. B. in ihrem Aufgabenbereich Lücken, richtet das Angebot nach der veränderten Situation aus und legt es dem Sozial-/Gesundheitsdepartement zur Prüfung vor. Dieses stellt bei positivem Resultat die erforderlichen Beiträge zur Verfügung (Projektfinanzierung mit Leistungsvertrag oder einmaliger Zuschuss). Dadurch anerkennt, unterstützt und ermöglicht der Staat bedürfnisrelevante Leistungen.

Konsequenzen

Der Staat übernimmt nach diesem Modell eine Führungsposition (Bedarfserhebung, Koordination, Delegation von Leistungen, gezielter Einsatz von Geldern und Organisationen, Anregung zu neuen Unternehmungen). Hierzu muss er auf eine *breit abgestützte Sozialplanung* zurückgreifen können. Andernfalls läuft er Gefahr, ein unübersichtliches, an den tatsächlichen Notwendigkeiten vorbeilaufendes Flickwerk zu unterhalten, auf politischen Druck hin Feuerwehrrübungen durchführen zu müssen bzw. seitens privater Anbieter vor *Faits-accomplis* gestellt zu werden.

Im Sozialwesen liegen – mit Ausnahme einzelner stationärer Bereiche (Tagesansätze einer Klinik, Betreuungskosten pro Patient/in) – keine übergreifenden, gesicherten Daten vor,



Abbildung 1: Rahmenbedingungen und Einordnung des Leistungsauftrags als Lenkungsinstrument

wie sie für eine Verbindung zwischen Leistungsauftrag und Beitragshöhe benötigt würden. Die *Einführung der Leistungsaufträge* erfolgt deshalb in zwei Phasen:

1. In einer ersten Phase (Einführung) werden für jede Organisation Leistungsaufträge im Rahmen der bisherigen Aufgabenzuordnung und Beitragsleistung ausgearbeitet.
2. In einer zweiten Phase sind die Leistungen aufgrund der Soll-Vorgaben des Leistungsauftrages zu überprüfen; wobei die Indikatoren und Kriterien idealerweise gemeinsam

mit den Vertragspartnern entwickelt, ihnen evtl. auch Kontrollfunktionen übertragen werden. Anhand der Ergebnisse und Vergleiche sollen die Leistungsaufträge angepasst und die Beitragsleistungen festgelegt werden (Globalbudgets, nicht Aufwand-/Fallentschädigungen).

Die privaten Institutionen werden durch dieses Verfahren sowohl in den Evaluations- wie den Kontrollprozess einbezogen.

Als *Voraussetzungen seitens der öffentlichen Hand* gelten zudem:

- Erkennung, Akzeptanz und Weiterverfolgung von sozialen Problemstellungen in ihrer ganzen Breite;
- Definition der notwendigen Leistungen und Angebote zur Problemlösung;
- Festlegung von Umfang, Qualität, Bewertung/Beurteilung dieser Leistungen (= Controlling);
- Ausschreibung auf dem Markt, Einholen von Offerten (Offenheit gegenüber privaten Organisationen, gleichzeitig aber auch Wille zur Koordination);
- Überprüfung der unterbreiteten Vorschläge anhand des Leitbildes sowie des Leistungskonzepts;
- vertragliche Absicherung der als notwendig erkannten Leistungen.

Gefahren/Grenzen

Jede Strukturänderung birgt Unsicherheiten und Grauzonen. Die Gefahr beim Leistungsauftrag besteht

- in übereilten Konzeptionen und Vorgehensweisen oder
- zu eng gesteckten Rastern bezüglich der notwendigen Angebote.

Die ausschliessliche, unreflektierte Konzentration auf das, was im Leistungsauftrag vorgesehen ist, führt zu verhängnisvollen Hierarchien (ausbleibende Anerkennung bestimmter Problemstellungen, Ausgrenzung «nicht interessanter» Klientengruppen).

Die laufende Planung sollte deshalb frei von ideologischen/finanziellen Überlegungen (Staatsangehörigkeit eines Arbeitslosen, Schuldfrage bei HIV-Infektion, Betreuung in Abhängigkeit von den zu erwartenden Subventionen etc.) auf die aktuellen Bedürfnisse und zukünftigen Entwicklungen ausgerichtet sein.

In Verkenning der Situation von Hilfesuchenden wie der Arbeit im psychosozialen Bereich darf ebensowenig von einseitigen, norm- oder resultatorientierten Vorgaben (Erfolgsquoten, Abstinenzidee) ausgegangen werden.

Schlussfolgerungen

Hinter dem beschriebenen Modell steht die Vorstellung des Staates als Initiator, als gestaltende Kraft, welche die von Gesetzgeber und Legislative erteilten Aufträge umsetzt in eine objektive, leistungserfassende und -sichernde Sozialplanung. Diese bedingt zum einen den sinnvollen Einsatz der vorhandenen Mittel (z. B. Bedarfsprüfung statt lineare Kürzungen), zum anderen den Einbezug von angepassten Lenkungs- und Steuerungsinstrumenten (Leistungsauftrag; vgl. Grafik 1).

Umgekehrt profitiert die öffentliche Hand von diversen Wertschöpfungen und Ressourcen privater Miliz- und Profisysteme:

- gefestigtes, langjähriges, praxisnahes Wissen;

- Erkenntnisse aus kurzfristig realisierten, durch Spendengelder finanzierten Projekten;
- Einbindung einer hohen Anzahl von nicht «Nicht-Profis» (Stiftungsräte, Patronatsmitglieder, ehrenamtliche Mitarbeiter/innen) in die Lösung sozialer Fragen Abstützung, Akzeptanz.
- Ausserhalb der Verpflichtungen des Leistungsauftrags bewahren die privaten Organisationen ihren Freiraum. Es ist ihnen freigestellt, weitere Unternehmungen oder Zielsetzungen zu verfolgen.

Abschliessend ein Wort zur Umsetzung: Das Konzept kann in abgegrenzten Gebieten (Arbeitslosigkeit, Sucht, Alter) eingeführt und zu einem späteren Zeitpunkt – unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen – für den ganzen Sozialbereich angestrebt werden. Für die

sektorielle Erprobung sprechen zahlreiche Umstellungsprozesse sowie die inhaltliche Gewichtung von Sozialaufgaben, welche keine unüberlegten Experimente zulassen.

*Viktor Schiess, Unternehmensberater
für Nonprofit-Organisationen
im Sozialbereich, Aarau.*

Literatur:

Freiburghaus D.: Die Modernisierung der Verwaltung, in: Iselin G. (Hrsg.): Von der Vollzugsbürokratie zum politischen Management, Schriftenreihe der SGVW, Band 11, 1989, S. 11 – 26.

Hofmeister A. (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen der Programmsteuerung: Controlling und Evaluation. Schriftenreihe der SGVW, Band 21, 1994, insbesondere die Beiträge von König H. (S. 13 – 42), Derlien H.-U. (S. 43 – 61) und Bebermeyer U. (S. 99 – 133).

Verhandlungsprozess wirkt klärend

Gute erste Erfahrungen mit dem Instrument Leistungsauftrag

Ein Leistungsauftrag wird nicht vom Geldgeber diktiert, sondern ist das Produkt von Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern. Der Prozess, der einem Leistungsauftrag vorausgeht, wird von den Vertretern der Sozialdepartemente Solothurn und Schwyz übereinstimmend als sehr positiv und klärend gewertet. In beiden Kantonen besteht die Absicht, weiter mit Leistungsaufträgen zu arbeiten.

«Wir haben jeweils dann Leistungsaufträge eingesetzt, wenn es galt,

ein neues Gesetz umzusetzen», erklärt Kurt Rufer, zuständig für den Suchtbereich im Kanton Solothurn. Die ersten Leistungsaufträge, welche der Kanton Solothurn abgeschlossen hat, entstanden 1993 und hatten das neue Opferhilfegesetz als Ausgangspunkt. Rund ein halbes Dutzend Leistungsaufträge wurden mit Stellen abgeschlossen, die Aufgaben im Bereich Opferhilfe übernehmen. Nachdem das neue kantonale Suchthilfegesetz in Kraft getreten war, wurden ebenfalls