

**Anreize für stationäre Institutionen
für Menschen mit Behinderung durch
kantonale Leistungspauschalen:
eine explorative Analyse**

Masterthesis

Autor: Ramon Beerli
Matrikelnummer: 14-153-324

Studiengang: Master of Science in Business
Administration Major Public and Nonprofit
Management

Hauptbetreuung: Dr. Sandro Fuchs
Co-Betreuung: Dr. Beatrice Meyer

Ort, Datum: Bronschhofen, 13. Juni 2022

Vorwort

Die vorliegende Masterarbeit steht am Ende von zwei intensiven und bereichernden Jahren im berufsbegleitendem Betriebswirtschaftsstudium mit Vertiefung in Public und Nonprofit Management. Während dieser Zeit erfuhr das Sozial- und Gesundheitswesen mit der Coronapandemie eine ungewohnt hohe öffentliche Aufmerksamkeit. Die Pandemie rief die Bedeutung dieser «systemrelevanten» Sektoren bei breiten Teilen der Gesellschaft ins Bewusstsein. Obwohl deren Relevanz nicht nur in Krisenzeiten hoch ist, dominieren in «normalen» Zeiten oftmals kostenseitige Aspekte die breite öffentliche Wahrnehmung des Sozial- und Gesundheitswesens.

«Behindertenpolitik ist häufig Finanzpolitik», meinte ein Experte aus dem Behindertenwesen im Rahmen eines Interviews zu dieser Masterarbeit. Dabei verfügt das Behindertenwesen im Vergleich zu anderen Bereichen des Sozial- und Gesundheitswesens über das Privileg, dass seine Ziele sowohl in der Gesellschaft als auch im gesamten politischen Spektrum weitgehend unbestritten sind. Die Frage ist nur, was es kosten darf. Dies verdeutlicht die hohe Bedeutung von Finanzierungsinstrumenten im Hinblick auf die Zielerreichung in der Behindertenpolitik. Mein Antrieb war, mich eingehend mit der Thematik zu befassen, um besser zu verstehen, wie die «grossen» Weichen im Hinblick auf eine bestmögliche Zielerreichung gestellt werden müssen. Nur wenn wir sicher sind, dass wir die richtigen Dinge tun, können wir daran arbeiten, die Dinge richtig zu tun.

An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei meinen Betreuungspersonen Dr. Sandro Fuchs und Dr. Beatrice Meyer bedanken, die mich im Rahmen der Masterarbeit und des Moduls «Financial Management in Public and Nonprofit Organizations» mit wertvollen Anregungen unterstützt haben. Einen besonderen Dank geht auch an alle Expertinnen und Experten aus dem Behindertenwesen, die sich im Rahmen der Interviews breitwillig und unkompliziert für Auskünfte zur Verfügung gestellt und damit einen wertvollen Beitrag zu dieser Arbeit geleistet haben.

Management Summary

Die Behindertenpolitik der Schweiz will die Nicht-Diskriminierung, Gleichstellung, Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung fördern. Dies stellt eine dauerhafte Querschnittsaufgabe von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten dar. Stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung bilden dabei einen relevanten Wirtschaftszweig. Seit der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA» von 2008 sind primär die Kantone für die Planung, Steuerung und Finanzierung der Angebote des stationären Behindertenwesens zuständig. Diese haben ihre Finanzierungssysteme mehrheitlich von Defizitdeckung auf Leistungspauschalen umgestellt. Dabei hat sich das von der Ostschweizer und Zürcher Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK Ost+ZH) entwickelte Modell «Individueller Betreuungsbedarf (IBB)» zunehmend verbreitet.

Mit den leistungsorientierten Finanzierungssystemen wird eine Marktentwicklung angestrebt. Die theoretische Basis hierfür liefert New Public Management, das seit den 1990er-Jahren die Schweizer Verwaltungen im Gewährleistungsstaat als Reformmodell prägt. Durch stärkeren Wettbewerb sollen sich Leistungsqualität, Preis-Leistungs-Verhältnis und die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Menschen mit Behinderung verbessern. Die Institutionen sind gefordert, ihre Betriebe nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu führen. Diese Ökonomisierung des Sozialwesens stösst aber auch auf Kritik. Die Befürchtungen sind, dass die Qualität der Kostensenkung und das Gemeinwohl dem Profit zum Opfer fällt. Die empirische Basis in Zusammenhang mit den effektiven Auswirkungen von kantonalen Leistungspauschalen im stationären Behindertenwesen ist dünn. Um erhärtete Aussagen zu Ursachen-Wirkungs-Beziehungen machen zu können, müssen zunächst umfangreichere theoretische Grundlagen geschaffen werden. Hier hakt diese Forschungsarbeit ein und untersucht mit einer explorativen Analyse die folgende Fragestellung: *Welche Anreize setzen kantonale Leistungspauschalen für stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung?*

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird ein qualitatives Forschungsdesign beigezogen. Zunächst werden der aktuelle Forschungsstand aufgearbeitet und Arbeitshypothesen daraus abgeleitet. Diese werden anschliessend anhand von Interviews mit Expertinnen und Experten aus drei Stakeholdergruppen des stationären Behindertenwesens (Kantone, Institutionen für Menschen mit Behinderung, Verbände und Wissenschaft) verifiziert und erweitert bzw. angepasst. Die SODK Ost+ZH bildet dabei den regionalen Bezugsrahmen. Die systematische Herausarbeitung der Anreize leistet einen Beitrag an die Hypothesen- und Theoriebildung und zeigt Handlungsfelder im Hinblick auf die Weiterentwicklung der kantonalen Finanzierungssysteme auf.

Aus der Untersuchung ergeben sich folgende Hypothesen: Kantonale Leistungspauschalen setzen für Institutionen für Menschen mit einer Behinderung betriebswirtschaftliche und fachliche Anreize, wobei betriebswirtschaftliche Anreize überwiegen. Es besteht ein Anreiz zu betriebswirtschaftlicherem Denken und Handeln. Manifestationen davon sind «Professionelles Management», «Kostenbewusstsein», «Strategische Planung» und «Effizienzsteigerung». Darunter gibt es die folgenden Ausprägungen von Anreizen: Managementkompetenzen aufwerten, Formalziele stärker priorisieren, mehr Ressourcen für Administrationsarbeiten einsetzen, Kostenrechnung optimieren, Spenderträge erhöhen, sich verstärkt mit strategischer Planung auseinandersetzen, Angebotsdurchlässigkeit verhindern, Klientelstruktur betriebswirtschaftlich optimieren, Angebotsqualität verbessern, strategische Partnerschaften prüfen, Effizienz steigern, Skaleneffekte nutzen und Auslastung optimieren. Kein Anreiz besteht zur Erhöhung der Angebotsvielfalt. Bezüglich der Effizienzsteigerung gibt die Plafonierung der Schwankungsfonds die Anreizgrenze vor. Auf der fachlichen Seite bestehen für die Institutionen Anreize, mehr Zeit für administrative Tätigkeiten zulasten von fachlichen Tätigkeiten aufzuwenden und die fachlichen Tätigkeiten betriebswirtschaftlich zu optimieren. Zusätzlich können Instrumente der kantonalen Steuerung und weitere eruierte Faktoren die Anreize und deren potenzielle Wirkung beeinflussen.

Die identifizierten Anreize und die daraus folgende Hypothesen- und Theoriebildung liefern Grundlagen für weiterführende quantitative Studien. Anreize und Einflussfaktoren werden in ein erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis SODK Ost+ZH integriert, das als Basis für die Entwicklung von konzeptionellen Modellen und Wirkungsmodellen dienen kann. Um besser zu verstehen, welche Anreize durch kantonale Leistungspauschalen gesetzt werden und weshalb, wird ein Bezug zu dahinterstehenden theoretischen Konzepten und Normen der öffentlichen Leistungserbringung hergestellt. Diese Verbindungen fehlen in anderen Forschungsarbeiten weitgehend und leisten einen Beitrag zu mehr Stringenz und Klarheit. Hinsichtlich der Weiterentwicklung der kantonalen Finanzierungssysteme resultieren folgende Handlungsfelder: Begrenzungen der unternehmerischen Freiheit wie die Plafonierung der Schwankungsfonds sollen aufgehoben werden. Dadurch können Fehlanreize zu Ineffizienzen, wie sie ökonomische Theorien voraussagen und wie sie mit den Leistungspauschalen aktuell auftreten, reduziert werden. Voraussetzung hierfür sind ein transparentes Benchmarking mit einer Tariffixierung bei den Objektkosten und den effektiven Betreuungskosten, der Wegfall der Angebotsplanung durch die SODK Ost+ZH und die Kantone, regelmässige Qualitätsüberprüfungen sowie die Gemeinnützigkeit der Institutionen für Menschen mit Behinderung.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Management Summary	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
2 Theoretische Einbettung	4
2.1 Rollenverständnis Staat und Verwaltung	6
2.2 New Public Management	8
2.3 Ökonomisierung des Sozialwesens	13
2.4 Contracting Out im stationären Behindertenwesen	16
2.4.1 Behindertenpolitik der Schweiz	16
2.4.2 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	18
2.4.3 Auslagerung der Leistungserbringung an private Institutionen	22
2.5 Finanzierungssysteme im stationären Behindertenwesen	24
2.5.1 Von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung	25
2.5.2 Erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis	27
2.5.3 Der Individuelle Betreuungsbedarf IBB der SODK Ost+ZH	29
2.6 Forschungslücke	33
2.7 Arbeitshypothesen	34
2.7.1 Betriebswirtschaftliches Denken und Handeln	35
2.7.2 Effizienz	43
2.7.3 Angebotsvielfalt	47
2.7.4 Angebotsqualität	50
3 Methodisches Vorgehen	54
3.1 Qualitatives Forschungsdesign	54

3.1.1	Untersuchungseinheiten	55
3.1.2	Datenerhebung.....	58
3.1.3	Datenaufbereitung	60
3.1.4	Datenanalyse.....	61
4	Resultate	66
4.1	Qualitative Inhaltsanalyse	66
4.1.1	Anreize: Hauptkategorien	66
4.1.2	Anreize: Subkategorien.....	67
4.1.3	Anreize: Dokumentenvergleich	70
4.1.4	Einflussfaktoren: Kantonale Steuerung	71
4.1.5	Einflussfaktoren: Weitere	72
4.2	Hypothesen- und Theoriebildung	74
4.2.1	Betriebswirtschaftliche Anreize	74
4.2.2	Fachliche Anreize	82
4.2.3	Erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis SODK Ost+ZH.....	83
5	Diskussion	87
6	Fazit.....	91
6.1	Implikationen für Theorie und Praxis.....	91
6.2	Limitationen und Gütekriterien	94
6.3	Weiterer Forschungsbedarf.....	98
	Literaturverzeichnis.....	100

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prozess der Literaturrecherche	4
Abbildung 2: Trichterförmige Strukturierung der theoretischen Einbettung	5
Abbildung 3: Vier Grundfunktionen des Staates	7
Abbildung 4: Gewährleistungsstaat zwischen den politischen Staatskonzepten.....	8
Abbildung 5: Systematisierung der Forschung in Zusammenhang mit Ökonomisierung und Managerialismus.....	14
Abbildung 6: Ziele und Instrumente der NFA.....	19
Abbildung 7: Entflochtene Aufgabenbereiche NFA.....	19
Abbildung 8: Finanzierung des stationären Behindertenwesens	25
Abbildung 9: Erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis im stationären Behindertenwesen	28
Abbildung 10: Ableitung der Arbeitshypothesen	34
Abbildung 11: Qualitativer Forschungsprozess sequenziell.....	54
Abbildung 12: Inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse	62
Abbildung 13: Sechs Formen einfacher und komplexer Auswertungen bei einer inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse.	64
Abbildung 14: Quadratgrößen im Code-Matrix-Browser.....	65
Abbildung 15: Erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis im stationären Behindertenwesen SODK Ost+ZH.....	84

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Management- und marktbasierende Reformtypen von NPM	11
Tabelle 2: Manifestationen der Ökonomisierung bzw. des Managerialismus.....	15
Tabelle 3: Anzahl private und öffentlich-rechtliche Institutionen in der SODK Ost+ZH	23
Tabelle 4: IBB-Einstufungssystematik für das Wohnen	29
Tabelle 5: IBB-Einstufungssystematik für die Tagesstruktur.....	30
Tabelle 6: Kantonale Gesetzesgrundlagen in Zusammenhang mit der Finanzierung von stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung	31
Tabelle 7: Anreizkategorien in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung nach Finanzierungsmodell	35
Tabelle 8: Schwierige Verhaltensweisen der interviewten Personen und situative Reaktionsmöglichkeiten.....	60

Abkürzungsverzeichnis

AI	Appenzell Innerrhoden
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AR	Appenzell Ausserrhoden
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz
BKZ	Behindertenkonferenz Kanton Zürich
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
ERFIBEL	Erfassung und Finanzierung von Betreuungsleistungen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung in der Schweiz
FFHS	Fernfachhochschule Schweiz
GL	Glarus
GR	Graubünden
HE	Hilflosenentschädigungen
IBB	Individueller Betreuungsbedarf
IFEG	Bundesgesetze über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
IMI	Institut für Management und Innovation
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KeVe	Kennzahlenvergleich
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

NPM	New Public Management
NPO	Nonprofit Organisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PPP	Public Private Partnership
SG	St.Gallen
SH	Schaffhausen
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SODK Ost+ZH	Ostschweizer und Zürcher Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SROI	Social Return on Investment
SwissDRG	Swiss Diagnosis Related Groups
TG	Thurgau
UN	Vereinte Nationen
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
ZH	Zürich
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

1 Einleitung

Die Behindertenpolitik in der Schweiz zielt darauf ab, die Nicht-Diskriminierung, Gleichstellung, Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen zu fördern und stellt eine dauerhafte Querschnittsaufgabe von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten dar (Bundesrat, 2018, S. 14-17). Sie liegt in der Bundesverfassung Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 8 Abs. 4 BV und dem im Jahr 2014 ratifizierten Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), begründet. Institutionen für Menschen mit Behinderung bilden in der Schweiz einen relevanten Wirtschaftszweig (Schmitz & Zöbeli, 2016b, S. 41-42). Rund 750 Betriebe mit über 30'000 Klientinnen und Klienten erwirtschaften schweizweit einen Umsatz von schätzungsweise 3.5 Mrd. Franken pro Jahr.

Seit der Föderalismusreform «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)» von 2008 sind primär die Kantone für die Planung, Steuerung und Finanzierung von stationären Angeboten für Menschen mit Behinderung zuständig (Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD] & Konferenz der Kantonsregierungen [KdK], 2007, S. 17-28). Für ambulante Angebote liegt die Hauptverantwortung weiterhin bei der Invalidenversicherung (IV) und damit beim Bund. Infolge der Kompetenzverlagerung im stationären Behindertenwesen haben die Kantone – mit Ausnahme der Westschweiz – ihre Finanzierungssysteme mehrheitlich von Defizitdeckung auf Leistungspauschalen umgestellt (Schmitz & Zöbeli, 2016b, S. 41-42). Damit entschädigen sie nicht mehr die anrechenbaren Verluste der Institutionen für Menschen mit Behinderung, sondern deren Betreuungs-, Infrastruktur-, und Verwaltungsleistungen in Form von abgestuften Pauschalen. Hierfür werden Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsverträge abgeschlossen. Als Finanzierungssystem setzt sich im stationären Behindertenwesen zunehmend das von der Ostschweizer und Zürcher Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK Ost+ZH) entwickelte Modell «Individueller Betreuungsbedarf (IBB)» durch (Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 39).

Durch die Marktentwicklung und dem daraus folgenden stärkeren Wettbewerb sollen sich mit der subjektorientierten Finanzierung die Leistungsqualität, das Preis-Leistungs-Verhältnis und die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Menschen mit Behinderung verbessern (Schneider & Sutter, 2009, S. 23). Der Druck auf die Institutionen, ihre Betriebe nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu führen, erhöht sich. Diese Entwicklung geht einher mit einem generellen Trend der Ökonomisierung im Sozialwesen (Meyer & Maier, 2018, S. 207-208; Schneider & Sutter, 2009, S. 23). Kritische Stimmen befürchten, dass durch diese Ökonomisierung die Qualität der Kostensenkung und das Gemeinwohl dem Profit zum Opfer fällt (Finis Siegler, 2021a, S. 1).

Das Rollenverständnis des Staates und der Verwaltung hat sich in Westeuropa vom Sozialstaat in den 1960er-Jahren über den neoliberalen Staat der 1980er-Jahre hin zum Gewährleistungsstaat ab den 1990er-Jahren entwickelt (Schedler et al., 2007, S. 8-9; Schedler & Proeller, 2006, S. 13-15). Als dominierendes Reformmodell hat sich dabei New Public Management (NPM) mit seinen management- und marktbasierten Grundlagen etabliert. In der Schweiz werden auf Bundes-, Kantons-, und Gemeindeebene seit Mitte der 1990er Jahre NPM-Reformprojekte durchgeführt, häufig unter dem Namen «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)» (Meyer, 2020, S. 333; Reber, 2006, S. 25-26). Im Zuge dessen erfolgt die Leistungssteuerung von Institutionen im Sozialbereich durch die öffentliche Hand zunehmend über Leistungsvereinbarungen (Müller & StremLOW, 2006, S. 85-88). Dieser Vorgang wird in dieser Arbeit dem Contracting Out zugeordnet (Schedler & Proeller, 2006, S. 205). Die Entwicklung von NPM hat sich massiv auf das Sozialwesen (Meyer, 2020, S. 334) und den gesamten «Dritten Sektor» (Meyer & Maier, 2018, S. 209-210) ausgewirkt. Diese Verbindung wird auch in der Diskussion um die Ökonomisierung des Sozialwesens thematisiert (Finis Siegler, 2021a; Müller et al., 2016; Streckeisen & Gül, 2021; Tabatt-Hirschfeldt, 2018). Die NFA und die daraus folgenden kantonalen Steuerungsinstrumente im stationären Behindertenwesen sind im NPM-Kontext anzusiedeln (EFD & KdK, 2007, S. 17-28; Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 5-8; Schmitz & Zöbeli, 2016b, S. 41-42).

Die empirische Basis in Zusammenhang mit den Auswirkungen von kantonalen Leistungspauschalen im stationären Behindertenwesen ist dünn (vgl. Kapitel 2). Anhaltspunkte zu möglichen Einflüssen des Finanzierungssystems auf die Tätigkeiten der Institutionen liegen zwar aus ersten Untersuchungen vor. Und auch aus dem ambulanten Behindertenwesen und dem weiteren Sozialwesen sowie dem Gesundheitswesen gibt es Erkenntnisse zu Wirkungsweisen von leistungsorientierten Finanzierungssystemen. Weiter beschäftigt sich die Forschung im Kontext von NPM und der Ökonomisierung des Sozialwesens mit dem dritten Sektor und seinen Organisationen. Als Ausgangspunkt im Hinblick auf erhärtete Aussagen zu Ursachen-Wirkungs-Beziehungen müssen aber umfangreichere theoretische Grundlagen geschaffen werden. Hier hakt diese Forschungsarbeit ein und untersucht in Form einer explorativen Analyse die folgende Fragestellung: *Welche Anreize setzen kantonale Leistungspauschalen für stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung?*

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird ein qualitatives Forschungsdesign beigezogen (Döring & Bortz, 2016, S. 25-29). Zunächst werden der aktuelle Forschungsstand aufgearbeitet und Arbeitshypothesen daraus abgeleitet. Anschliessend werden diese anhand von Interviews mit Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Stakeholdergruppen des stationären Behindertenwesens verifiziert und erweitert bzw. angepasst.

Die systematische Herausarbeitung der Anreize im Rahmen der explorativen Analyse verfolgt weiter das Ziel, einen Beitrag an die Hypothesen- und Theoriebildung zu leisten und dadurch quantitative Überprüfungen im Rahmen von weiteren Forschungsarbeiten zu ermöglichen. Zudem sollen Handlungsfelder eruiert werden, die bei der Weiterentwicklung der Finanzierungssysteme im stationären Behindertenwesen von den Stakeholdern berücksichtigt werden können.

Die Masterarbeit konzentriert sich auf das stationäre Behindertenwesen und private Institutionen für Menschen mit Behinderung, die gemäss «Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)» dem Bereich B zugeordnet sind und einer subjektorientierten Objektfinanzierung unterliegen (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 12-15). Die IVSE-Bereiche A (stationäre Institutionen für Kinder und Jugendliche), C (stationäre Institutionen für Suchtkranke) und D (Sonderschulen) sind kein Bestandteil der Erhebungen. Aufgrund teilweise ähnlicher Finanzierungs- und Anreizmechanismen werden sie jedoch im Rahmen der Literaturrecherche berücksichtigt. Dasselbe gilt für das ambulante Behindertenwesen, das weitere Sozialwesen und das Gesundheitswesen. Kein Bestandteil der Arbeit sind weiter öffentlich-rechtliche Behinderteninstitutionen und private Behinderteninstitutionen ohne kantonale Beitragsberechtigung.

2 Theoretische Einbettung

In diesem Kapitel werden der aktuelle Forschungsstand und die Forschungslücke anhand einer systematischen Literaturanalyse erörtert und die Arbeitshypothesen für die Masterthesis gebildet. Die Literaturrecherche erfolgt mit einer Datenbankabfrage kombiniert mit einer Suche im Schneeballsystem (Döring & Bortz, 2016, S. 160). Der detaillierte Prozess ist in Abbildung 1 dargestellt.

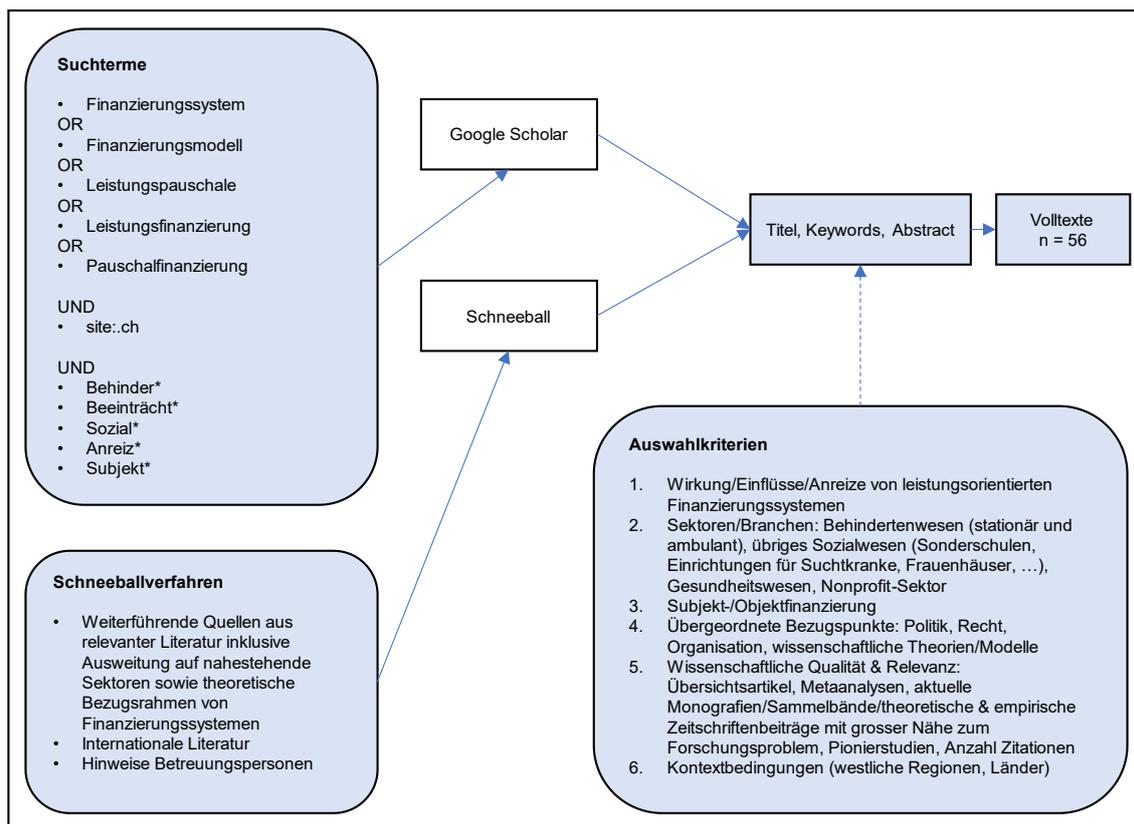


Abbildung 1: Prozess der Literaturrecherche (in Anlehnung an Beerli et al., 2020, S. 3; Döring & Bortz, 2016, S. 158-163; Liesen & Wyder, 2020, S. 8)

Die Auseinandersetzung mit der leistungsorientierten Finanzierung des stationären Behindertenwesens im Rahmen von zwei Leistungsnachweisen des Masterstudiums liefert erste Anhaltspunkte für die Literatursuche in Zusammenhang mit der Themeneingabe und der Erarbeitung der Disposition für die Masterarbeit (Beerli, 2022; Beerli et al., 2020). Basierend auf dem definierten Forschungsgegenstand erfolgt eine vertiefte Literaturrecherche, um den Bezugsrahmen im Hinblick auf die Synthese mit den empirischen Ergebnissen in der Diskussion in Kapitel 5 zu öffnen und zu präzisieren. Die thematischen Begrifflichkeiten werden in primäre und sekundäre Suchterme unterteilt (Döring & Bortz, 2016, S. 158-163). Dabei stellen primäre Suchterme «Oberbegriffe» und sekundäre Suchterme «Unterbegriffe» dar. Wo sinnvoll, werden Wortteile verkürzt. Die Trunkierung ist mit einem Stern (*) gekennzeichnet. Die Suchterme werden in deutscher

Sprache über die Datenbank «Google Scholar» abgefragt. Diese Datenbank deckt wissenschaftliche Fachrichtungen breit ab und integrieren dadurch auch Resultate aus fachspezifischen Datenbanken der Sozial- und Geisteswissenschaften wie Web of Science oder SciVerse Scopus. Die Suchresultate werden auf Schweizer Domänen eingegrenzt. Anhand von Auswahlkriterien, die an den Forschungsgegenstand und wissenschaftlichen Qualitätsanforderungen bei der Literaturbeschaffung gemäss Döring & Bortz (2016, S. 161-162) angelehnt sind, wird die relevante Literatur durch Sichtung der Titel, Keywords und Abstracts identifiziert. Die Literatur in Zusammenhang mit Leistungspauschalen im stationären Behindertenwesen der Schweiz dient als Ausgangspunkt, von der aus im Schneeballverfahren auf Literatur aus nahestehenden Sektoren wie dem ambulanten Behindertenwesen, dem weiteren Sozialwesen oder dem Gesundheitswesen sowie auf theoretische Konzepte in Zusammenhang mit leistungsorientierten Finanzierungssystemen geschlossen wird. Dabei wird auch internationale Literatur berücksichtigt. Die im Schneeballverfahren gefundenen Quellen werden anhand der festgelegten Auswahlkriterien geprüft und übernommen, falls sie noch nicht in der Sammlung enthalten sind. Dasselbe gilt für Quellenhinweise der Betreuungspersonen. Anschliessend werden die relevanten Volltexte analysiert.

Aus der Literaturanalyse ergibt sich eine trichterförmige Strukturierung der theoretischen Einbettung des Forschungsthemas. Diese ist in Abbildung 2 dargestellt.



Abbildung 2: Trichterförmige Strukturierung der theoretischen Einbettung (eigene Darstellung)

Der Gewährleistungsstaat bildet das übergeordnete Staatsverständnis, aus dem NPM als dominierendes theoretisches Konzept in Zusammenhang mit öffentlichen Reformen hervorgeht. NPM wirkt sich auf das Sozialwesen aus mit dem Behindertenwesen als Teil davon. Gleichzeitig durchdringt die Ökonomisierung als normatives Konzept das Sozialwesen. Die Leistungserbringung im stationären Behindertenwesen wird von den Kantonen mit Contracting Out als Element von NPM vorwiegend an private Institutionen für Menschen mit Behinderung ausgelagert. Dabei dienen mehrheitlich leistungsorientierte Finanzierungssysteme als Steuerungsinstrument zur Ermittlung und Abwicklung der finanziellen Kantonsbeiträge. Das leistungsorientierte Finanzierungssystem setzt für Institutionen für Menschen mit Behinderung verschiedene Anreize, die unterschiedliche Wirkungen zur Folge haben können. Die nachfolgenden Unterkapitel 2.1 bis 2.6 werden analog der trichterförmigen Strukturierung der theoretischen Einbettung gegliedert. Basierend darauf folgt die Herleitung der Arbeitshypothesen in Unterkapitel 2.7.

2.1 Rollenverständnis Staat und Verwaltung

Unabhängig von seiner konkreten politischen Ausgestaltung lassen sich vier Grundfunktionen des Staates unterscheiden, die in Abbildung 3 dargestellt sind (Schedler & Proeller, 2006, S. 7-9). Seine immaterielle Basis erhält der Staat durch die demokratische Legitimation seiner Entscheidungen und den generalisierten Konsens über die Gesellschaftsform, die er zu gewährleisten hat. Seine Tätigkeiten finanziert der Staat, in dem er Steuern und Abgaben aus der Wirtschaftsproduktion abschöpft. Die Steuererhebung und weitere staatliche Eingriffe in ihren Freiheitsbereich lassen die Bürgerinnen und Bürger zu, weil sich aus dem staatlichen Grundkonsens individuelle Pflichten ergeben und der Staat verweigerter Pflichten durchsetzen und sanktionieren kann. Im Gegenzug gewährleistet der Staat die gesetzten Rahmenbedingungen der privaten Produktion wie die Eigentumsgarantie, die Handels- und Gewerbefreiheit oder Marktregulierungen. Weiter stellt er Infrastrukturen wie das Strassennetz als Vorleistung zu Verfügung, was die private Produktion vereinfacht und Transaktionskosten reduziert. Zuletzt sorgt der Staat im Sozialbereich dafür, dass bestimmte soziale Normen durch legale und staatliche Zwangsmittel untermauert werden und soziale Leistungen erbracht werden, die ansonsten nicht verfügbar sind. Heute lassen sich sozialstaatliche Leistungen nicht mehr allein durch demokratische und rechtsstaatliche Argumentationen rechtfertigen. Sie müssen zusätzlich auch aufgrund ihrer Wirkung auf die Gesellschaft legitimiert sein.

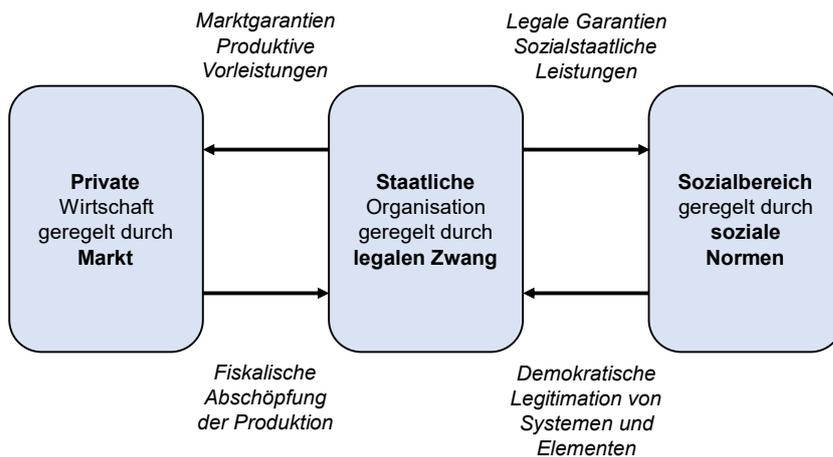


Abbildung 3: Vier Grundfunktionen des Staates (in Anlehnung an Schedler et al., 2007, S. 7-8)

Die genauen Rollen und Aufgaben eines Staates werden insbesondere vom Staatsverständnis seiner Gesellschaft geprägt (Schedler & Proeller, 2006, S. 13-16). In Westeuropa waren in der jüngeren Vergangenheit die Ideen des Sozialstaats und des Neoliberalismus vorherrschend. Die Idee des Sozialstaats gründet darin, dass durch den Einsatz von staatlichen Mitteln die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt gesteigert werden soll. Der Staat soll sozialen Ungleichheiten mit ausgleichenden und umverteilenden Massnahmen begegnen. Politischen Merkmale des Sozialstaats sind folglich der Ausbau der Sozialwerke, Sozialversicherungen und Sozialrechte. Der Neoliberalismus stellt eine Konzeption der Marktwirtschaft dar. Er betont die persönliche Freiheit als Grundnorm, das Erwerbsstreben als Antriebskraft, den Wettbewerb sowie die Forderung nach einer einheitlichen und stabilen staatlichen Ordnungspolitik. Der Staat soll bei der Bereitstellung öffentlicher Güter lediglich seine Kernfunktionen wahrnehmen und ansonsten die Wirtschaftsfreiheit garantieren. Die politischen Merkmale des Neoliberalismus sind folglich die radikale Re-Privatisierung und Ökonomisierung von staatlichen Aufgabenbereichen. Während der Sozialstaat basierend auf dem Solidaritätsgedanken also eine normativ-distributive Zielsetzung über staatliche Regulierungen und Sozialkompensationen anstrebt, will der neoliberale Staat eine Konkurrenzwirtschaft etablieren und nur innerhalb dieser allfälligen Fehlentwicklungen entgegentreten. Aus diesen Zielsetzungen werden schliesslich die Staatsaufgaben abgeleitet, aus denen sich die Aufgabenbreite und die Staatsquote ergibt. Die öffentliche Verwaltung agiert dabei als gesetzlich determinierte und demokratisch legitimierte Organisation in vorbereitender, vollziehender und kontrollierender Rolle von politischen Entscheidungen.

Der moderne Staat ist als inkrementelles Konstrukt aus Anpassungen an die Gegebenheiten und Praxiserfahrungen zu einem pragmatischen Staatsverständnis gelangt (Schedler & Proeller, 2006, S. 31-33). Die Modelle des Sozialstaats und des neoliberalen Staats leiden beide an einem wesentlichen strukturellen Defizit. Durch Politikversagen

wird im Sozialstaat der Staatsapparat so weit aufgebläht, dass der Rechtsstaat, die Demokratie und der Föderalismus gefährdet sein können. Der Neoliberalismus mit seinem Wettbewerb kann zu verschiedenen Formen von Marktversagen führen. Diese Umstände haben zur Entwicklung eines dritten Wegs geführt. Dieser siedelt sich zwischen den beiden Polen der Staatsauffassungen an und verlässt die ideologische Ebene, in dem er situativ diejenigen Elemente aus beiden Modellen zieht, die sich als erfolgreich erwiesen haben. Dabei wird ein neues Verständnis von Staat und Wirtschaft entwickelt. Die Synthese führt zur Konzeption des Gewährleistungsstaats (vgl. Abbildung 4). Zusammenfassend wird in diesem der Entscheid über die Aufgabenbreite und die ideologische Ausgestaltung des Staates von der Aufgabenerfüllung und der Umsetzung des Service Public getrennt (Schedler et al., 2007, S. 9).

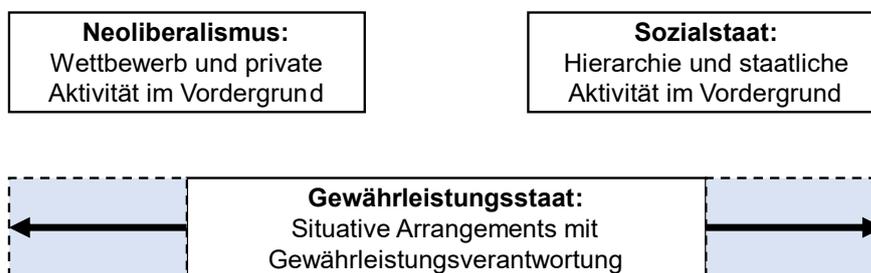


Abbildung 4: Gewährleistungsstaat zwischen den politischen Staatskonzepten (in Anlehnung an Schedler et al., 2007, S. 9)

Die Breite der Aufgaben wird über die legitimierten politischen Instanzen und Verfahren festgelegt (Schedler et al., 2007, S. 9). Hinsichtlich der Erfüllung der Aufgaben trägt der Staat zwar in allen öffentlichen Aufgabenbereichen die Gewährleistungsverantwortung, er erbringt jedoch nur die Kernaufgaben des Staates selbst. Die weiteren öffentlichen Aufgaben werden an Private und Nonprofit Organisationen (NPOs) ausgelagert. Gleichzeitig entwickelt sich die öffentliche Verwaltung zu einer Gewährleistungsverwaltung, die zielgerichteter, autonomer und mit vergrößertem Handlungsspielraum agiert. Sie übernimmt Verantwortung für die Sicherstellung der Leistungserbringung der demokratisch festgelegten Aufgaben. Reformen und Projekte in Zusammenhang mit diesem Staatsverständnis sind häufig im Kontext von NPM angesiedelt (Schedler & Proeller, 2006, S. 35-37). Auf diesen Umstand wird im nächsten Unterkapitel näher eingegangen.

2.2 New Public Management

Die Idee des Sozialstaats war im Westeuropa der 1960er- und 1970er-Jahre dominierend, was zur Folge hatte, dass sich Staaten expansiv ausdehnten (Schedler & Proeller, 2006, S. 13-15). Aufgrund der stetig anwachsenden Ausgaben und Schulden des öffentlichen Sektors bei gleichzeitiger Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage wurden Verbesserungen der staatlichen Effizienz gefordert (Reber, 2006, S. 3). Als Reaktion darauf

folgte die von einem neoliberalen Staatsverständnis geprägte «Blütezeit» der Privatisierung in den 1980er-Jahren (Schedler & Proeller, 2006, S. 13-15). Im Zuge dessen verbreitete sich New Public Management (NPM), das verschiedene Ansätze von Verwaltungsreformen umfasst, seit den späten 1970er-Jahren und frühen 1980er-Jahren ausgehend vom angelsächsischen Raum global (Funck & Karlsson, 2020, S. 17; Gruening, 2001, S. 2; Meyer, 2020, S. 333). Die ersten Reformen im NPM-Kontext werden Grossbritannien unter der damaligen Premierministerin Margaret Thatcher sowie einzelnen amerikanischen Kommunen wie dem Sunnyvale in Kalifornien zugeschrieben, die damals stark unter wirtschaftlicher Rezession und Steuerrevolten litten (Gruening, 2001, S. 2). Als nächstes folgten Neuseeland und Australien. Anschliessend erfuhren die meisten Länder, die der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angehören, eine Verbreitung von NPM-Reformen (Reber, 2006, S. 11). Der innovative Charakter dieser Reformen lag in der bisher unüblich ausgeprägten theoretischen Fundierung sowie dem gleichzeitigen Ansatz auf politischer und administrativer Ebene (Reber, 2006, S. 14). Interdependenzen zwischen Legislative und Exekutive wurden berücksichtigt. Zudem wurde versucht, diese anreizorientiert neu zu ordnen. Da sich die Rechtsgrundlagen für Verwaltungsaktivitäten zwischen einzelnen Staaten stark unterscheiden, sind NPM-Reformansätze entsprechend divers (Meyer, 2020, S. 333). Funck & Karlsson (2020, S. 11) liefern eine Klassifizierung von Staaten mit ähnlichen politisch-administrativen Systemen, die in der Betrachtung von NPM-Reformen eine Differenzierung des geografischen Kontexts ermöglicht. Die Schweiz ist wie Deutschland und Österreich der Gruppe «Continental European-Federal» zugeordnet. Diese Gruppe ist durch folgende Verwaltungstraditionen und -strukturen charakterisiert: Rechtstaatlicher Legalismus, schwächere Trennung von Staat und Gesellschaft sowie föderale und dezentrale Strukturen mit starker lokaler Verwaltung.

NPM kann als Resultat einer Vielzahl an theoretischen Perspektiven verstanden werden, die im Laufe der Zeit einen Einfluss auf Reformierende ausgeübt haben (Gruening, 2001, S. 16-18). Dazu gehören die Public-Choice-Theorie, Management Theorien, die Classical-Public-Administration-Theorie, die Neoclassical-Public-Administration-Theorie, die Policy Analyse, die Prinzipal-Agent-Theorie, die Property-Rights-Theorie, die Neo-Austrian-School, die Transaction-Cost-Theorie und die New-Public-Administration-Theorie. In Bezug auf Anreize bei der Erbringung von öffentlichen Leistungen können die Prinzipal-Agent-Theorie, die Property-Rights-Theorie und die Transaction-Cost-Theorie beigezogen werden, wie dies Reber (2006, S. 14-16) in seiner theoretischen Fundierung der Entstehung von NPM-Reformen in Neuseeland gemacht hat. Die Politik betraut als Prinzipal im Auftrag der Steuerzahlenden die Verwaltung als Agent mit der Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Dafür erhält letztere Ressourcen in Form von Steuergeldern.

Die Property-Rights-Theorie besagt, dass der Agent nur begrenzt daran interessiert ist, die erhaltenen Ressourcen effizient einzusetzen, da er die Eigentums-, Nutzungs- und Verfügungsrechte daran nicht vollständig erhält und diese an mehrere Individuen übertragen werden. Rationale Akteure müssen in dieser Struktur die Folgen ihres Handelns nicht vollständig tragen und neigen deshalb zu opportunistischem Handeln. Folglich besitzt der Agent verminderte Anreize, die Ressourcen sparsam und schonend einzusetzen und in deren Erhaltung zu investieren. Infolge der asymmetrischen Informationen zwischen Prinzipal und Agent hat der Agent die Möglichkeit zu diskretionärem Handeln. Der Prinzipal versucht zwar, dies zu verhindern, jedoch gelingt ihm dies aufgrund von Transaktionskosten nur begrenzt. Daraus resultieren Ineffizienzen und Wohlfahrtsverluste, die aus ökonomischer Sicht institutionelle Reformen legitimieren.

In den wissenschaftlichen Diskus eingeführt wurde NPM vor rund 26 Jahren von Hood (1991). Seither wurden unzählige Arbeiten in hochkarätigen internationalen Journals für Public Administration publiziert, die Funck & Karlsson (2020) in einer umfassenden Metaanalyse systematisch überprüft haben. Dabei stützen sie sich auf das analytische Framework von Hood (1991), wobei sie die sieben lehrmässigen Bestandteile von NPM in managementbasierte und marktbasierende Reformtypen unterteilen, die sich teilweise überschneiden (vgl. Tabelle 1). Für diese Arbeit wird die deutsche Definition der lehrmässigen Bestandteile von NPM nach Schedler & Proeller (2006, S. 38-39) verwendet:

1. *Praktisches professionelles Management*: aktive, sichtbare, mit Handlungsfreiheit ausgestaltete Führung im öffentlichen Sektor
2. *Explizite Leistungsstandards und -messgrößen*: Ziele, Erfolgsindikatoren, vorzugsweise in quantifizierbarer Form
3. *Grössere Betonung der Output-Steuerung*: Mittelzuteilung und Honorierung mit gemessener Leistung verknüpft
4. *Disaggregation von Einheiten im öffentlichen Sektor*: Aufbrechen früherer monolithischer Gebilde in kleinere, dezentralere und selbständigere Einheiten; Arbeiten mit Globalbudgets; Umgang miteinander mit einem gewissen Abstand
5. *Mehr Wettbewerb im öffentlichen Sektor*: Befristete Verträge und öffentliche Ausschreibungen
6. *Betonung von privatwirtschaftlichen Führungsstilen*: Abrücken von militärisch-hierarchischen Stilen, mehr Flexibilität in Anstellung und Honorierung, mehr PR-Techniken
7. *Betonung grösserer Disziplin und Sparsamkeit im Ressourceneinsatz*: Kostenreduktion, Erhöhung der Arbeitsdisziplin, Widerstand gegen Forderungen der Gewerkschaften

Im Rahmen der managementbasierten Reformtypen wird Management als Ermessensspielraum verstanden, der es Managern ermöglicht, eine Organisation nach deren Absichten und Zielen zu steuern und zu organisieren (Funck & Karlsson, 2020, S. 5-6). Die Doktrinen der marktbasieren Reformtypen umfassen Reformen, die durch die Einführung von Wettbewerb Druck zur Effizienzsteigerung erzeugen. Reformen mit Dezentralisierungscharakter können sich sowohl auf Verwaltungen als auch auf Märkte beziehen. Sparsamkeit bei der Ressourcennutzung kann bei beiden Reformtypen ein treibender Faktor sein. Die Unterteilung des NPM-Konzepts in managementbasierte und marktba- sierte Reformen kann darüber hinaus aus der Perspektive der zugrundeliegenden Re- formüberlegungen der Ökonomisierung und Marktorientierung betrachtet werden. Öko- nomisierung beinhaltet die grundlegende Umstrukturierung von Aktivitäten und Einheiten nach wirtschaftlichen Kriterien. Marktorientierung beinhaltet neue Formen des Regierens und eine Einbettung der Gesellschaft in die Wirtschaft.

Managementbasierte Reformen	Marktbasierter Reformen
1. Praktisches professionelles Management	5. Mehr Wettbewerb im öffentlichen Sektor
2. Explizite Leistungsstandards und -messgrößen	6. Betonung von privatwirtschaftlichen Führungsstilen
3. Stärkere Betonung der Output-Steuerung	4. Disaggregation von Einheiten im öffentlichen Sektor
4. Disaggregation von Einheiten im öffentlichen Sektor	7. Betonung grösserer Disziplin und Sparsamkeit im Ressourceneinsatz
7. Betonung grösserer Disziplin und Sparsamkeit im Ressourceneinsatz	

Tabelle 1: Management- und marktbasierter Reformtypen von NPM (in Anlehnung an Funck & Karlsson, 2020, S. 6; Schedler & Proeller, 2006, S. 38-39)

Insgesamt können die Erkenntnisse aus der NPM-Forschung in vier Hauptbereiche un- erteilt werden: eine Reform mit vager Intention, ein hinkendes Konzept, eine einseitige Perspektive und NPM als neue Norm (Funck & Karlsson, 2020, S. 17-20). Die vage In- tention äussert sich darin, dass der Begriff «Effizienz» in der Forschung unterschiedlich interpretiert wird. Einerseits geht es um eine interne Effizienz im Sinne von Produktivi- tätssteigerungen, Kostensenkungen und Performanceverbesserungen. Andererseits geht es um eine externe Effizienz, bei der die Verbesserung der Kundenzufriedenheit im Vordergrund steht. Während der Fokus im Gesundheitswesen tendenziell auf die interne Effizienz gerichtet ist, liegt er im Sozialwesen auf der externen Effizienz. Jedoch ist auch nach mehreren Dekaden der Forschung wenig dazu bekannt, ob NPM zu reduzierten Kosten und verbesserter Effizienz führt. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Auswirkungen von NPM-Denkweisen und -Aktivitäten sind limitiert (Funck & Karlsson, 2020, S. 17-20; Lapuente & Van de Walle, 2020, S. 461-463). Die unterschiedliche In- terpretation der Effizienz zeigt auch, dass die Messung der Auswirkungen schwierig ist

(Funck & Karlsson, 2020, S. 17-20). In Bezug auf das hinkende Konzept wird aufgeführt, dass NPM in der Forschung einseitig aus der Perspektive der managementbasierten Reformen betrachtet wird. Dabei ist NPM zu einem Äquivalent für Performance Measurement, Performance Management und Performance Evaluationen geworden, wobei sich das latente Verständnis und die Manifestationen auf Performance Management fokussieren. Das ist wenig überraschend, wenn man beachtet, dass finanzielle Aspekte wie das Performance Management und Accrual Accounting (periodengerechte Buchführung) als entscheidend für NPM angesehen werden. Obwohl Finanzangelegenheiten nur ein Teil des umfassenden NPM sind, werden sie als zentraler Bestandteil vieler Reformen des öffentlichen Sektors bezeichnet (Funck & Karlsson, 2020, S. 2; Guthrie et al., 1999). Die Perspektive in der NPM-Forschung liegt in Bezug auf internationale Public Administration Journals einseitig auf der angelsächsischen Perspektive (Funck & Karlsson, 2020, S. 17-20). Ob die Perspektive in Accounting Journals ähnlich einseitig ist, müsste noch breiter untersucht werden.

NPM hat über die letzten einen starken Einfluss auf die wissenschaftliche Diskussion in Zusammenhang mit Reformen des öffentlichen Sektors ausgeübt (Funck & Karlsson, 2020, S. 18-20). Es gilt als die aktuelle Norm innerhalb der öffentlichen Verwaltung und Referenzpunkt für Verbesserungsvorschläge. Als Weiterentwicklung von NPM werden neue theoretische Konzepte wie «New Public Governance», «New Public Service» oder «Public Value Management» in die Diskussion eingebracht. Diese haben gemeinsam, dass sie Ganzheitlichkeit anstatt Dezentralisierung, Netzwerke anstatt Management, Bürgerpartizipation anstatt Kundenbeziehungen und Vertrauen anstelle von Leistungsevaluationen beinhalten.

In der Schweiz werden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene seit Mitte der 1990er Jahren NPM-Reformprojekte durchgeführt, häufig unter dem Namen «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)» (Meyer, 2020, S. 333; Reber, 2006, S. 25-26). Entsprechende Reformen haben oft drei Schwerpunkte (Meyer, 2020, S. 333-334):

1. Wechsel von Inputsteuerung auf Wirkungsorientierung
2. Trennung zwischen strategischer und operativer Verantwortung
3. Möglichst viel Umsetzungsverantwortung für die Operative

Früher steuerten die Auftraggebenden (Legislative bzw. Exekutive bei ausgelagerten staatlichen Aufgaben) die Leistungserbringung über ein detailliertes Budget (Meyer, 2020, S. 333-334). Heute stehen hingegen Wirkungsziele im Vordergrund, die über Leistungsverträge gesteuert und über Globalbudgets abgegolten werden. Der Auftraggebende soll sich auf seine strategische Verantwortung konzentrieren und das operative Geschäft weitgehend dem Leistungserbringenden überlassen. Wie die finanziellen Mittel

im Hinblick auf die Zielerreichung eingesetzt werden, soll in der Verantwortung der operativen Stelle liegen. Die NFA von 2008 und die daraus folgenden Steuerungsinstrumente der Kantone im stationären Behindertenwesen sind in diesem Kontext anzusehen, da sie sich an den management- und marktbasierten Reformtypen von NPM orientieren (EFD & KdK, 2007, S. 17-28; Heimgartner & Dietrich, 2008, S. 5-8; Schmitz & Zöbeli, 2016b, S. 41-42).

2.3 Ökonomisierung des Sozialwesens

Die Entwicklung von NPM hat sich massiv auf das Sozialwesen (Meyer, 2020, S. 334) und den gesamten «Dritten Sektor» (Meyer & Maier, 2018, S. 209-210) ausgewirkt. Inwiefern wird in der Literatur oftmals aus Perspektive der zugrundeliegenden NPM-Reformüberlegungen der Ökonomisierung und Marktorientierung beschrieben, wobei die Verbindung zu NPM nicht immer explizit hergestellt wird. Tabatt-Hirschfeldt (2018, S. 90) sieht den Grund für die Ökonomisierung des Sozialwesens und weiteren gesellschaftlichen Lebensbereichen im politischen Paradigmenwechsel des Staatsverständnisses weg vom Wohlfahrtsstaat hin zum aktivierenden Staat. Dies entspricht weitgehend der in Unterkapitel 2.1 beschriebenen Entwicklung zum Gewährleistungsstaat mit den entsprechenden Verbindungen zu NPM. Meyer & Maier (2018, S. 209) führen eine westlich geprägte Weltkultur und das Konzept der Isomorphie als übergeordnete Gründe für die Ökonomisierung auf. Diese Weltkultur beinhaltet das «Durchdringen aller gesellschaftlichen Bereiche und Kulturen mit Prinzipien der westlichen Rationalität» mit dem Management als eine ihrer stärksten Manifestationen. Isomorphismus beschreibt die «zwangsweise, normative oder nachahmende Übernahme von organisationalen Praktiken und Strukturen». Begriffe wie Managerialisierung, Managerialismus, Kommerzialisierung, Vermarktlichung, Verkaufsmännischung, Verbetriebswirtschaftlichung werden teilweise synonym und teilweise differenziert verwendet (Finis Siegler, 2021a; Meyer & Maier, 2017, 2018; C. Müller et al., 2016; Streckeisen & Gül, 2021; Tabatt-Hirschfeldt, 2018). Bisher liegen erst wenige Studien zu den Auswirkungen und Folgen der Ökonomisierung vor, wobei kritische Beiträge überwiegen (Finis Siegler, 2021a, S. 1; Meyer & Maier, 2018, S. 207; Streckeisen & Gül, 2021, S. 13). Zusammengefasst wird das Primat der Ökonomie bemängelt, das zu einer Priorisierung von monetären Aspekten gegenüber qualitativen oder gemeinwohlorientierten Aspekten führt. Es wird jedoch konstatiert, dass das Sozialwesen gut daran tun würde, sich auch mit den positiven Aspekten der ökonomischen Anforderungen auseinanderzusetzen und sich diese anzueignen, anstatt die Ökonomie einseitig als Bedrohung wahrzunehmen (Finis Siegler, 2021a, S. 8; Streckeisen & Gül, 2021, S. 14). Die mehrheitliche Kritik liegt allenfalls darin begründet, dass Ökonomisierung und Managerialismus oftmals als institutionelle Logik konzipiert sind,

wodurch sie zum Glaubenssystem avancieren (Meyer & Maier, 2018, S. 207). Das Glaubenssystem bietet einen normativen Rahmen für die Interpretation von Themen und Ereignissen, die Bestimmung der Angemessenheit von Zielen und Werten sowie die Beurteilung der Eignung bestimmter Mittel zur Zielerreichung. Dadurch können einzelne Praktiken legitimiert und andere delegitimiert werden. Grundsätzlich geht es bei der Ökonomisierung und Managerialisierung in der Literatur immer um das Primat von Managementpraktiken und -ideen, wie Meyer & Mayer (2018, S. 208-209) in einer Metaanalyse für den NPO-Sektor herausgefunden haben. Die Autoren systematisieren die Forschung in Zusammenhang mit der Ökonomisierung und dem Managerialismus unter dem Oberbegriff «Verbetriebswirtschaftlichung» (vgl. Abbildung 5). Im Forschungsbereich der «Hybriden Organisationen» geht es um soziale Unternehmen, die über Marktaktivitäten im privatwirtschaftlichen Umfeld soziale Ziele verfolgen. Die «Ökonomisierung» dreht sich hauptsächlich um Themen der «Kommerzialisierung» und der entsprechenden «Konversion» der Organisationsziele. Unter den Begriffen «Managerialismus/Managerialisierung» sind diverse weitere Konzepte angesiedelt. «Corporatization» beinhaltet die Integration von Governance- und Organisationsstrukturen, wie sie in privatwirtschaftlichen Kapitalgesellschaften vorkommen. Die Professionalisierung tangiert sowohl das Management als auch das Fachpersonal. Das unternehmerische Denken und Handeln in NPOs ist ebenso ein Strang wie die Integration einer Investment-Logik in die Philanthropie. «Vermarktlichung» schliesslich, beinhaltet die vermehrte «Marktorientierung/Marketing-Orientierung», als Folge derer Leistungen von NPOs kommodifiziert, also zur Ware bzw. Dienstleistung werden, und die Leistungsempfänger zu Konsumentinnen und Konsumenten bzw. zu Kundinnen und Kunden.

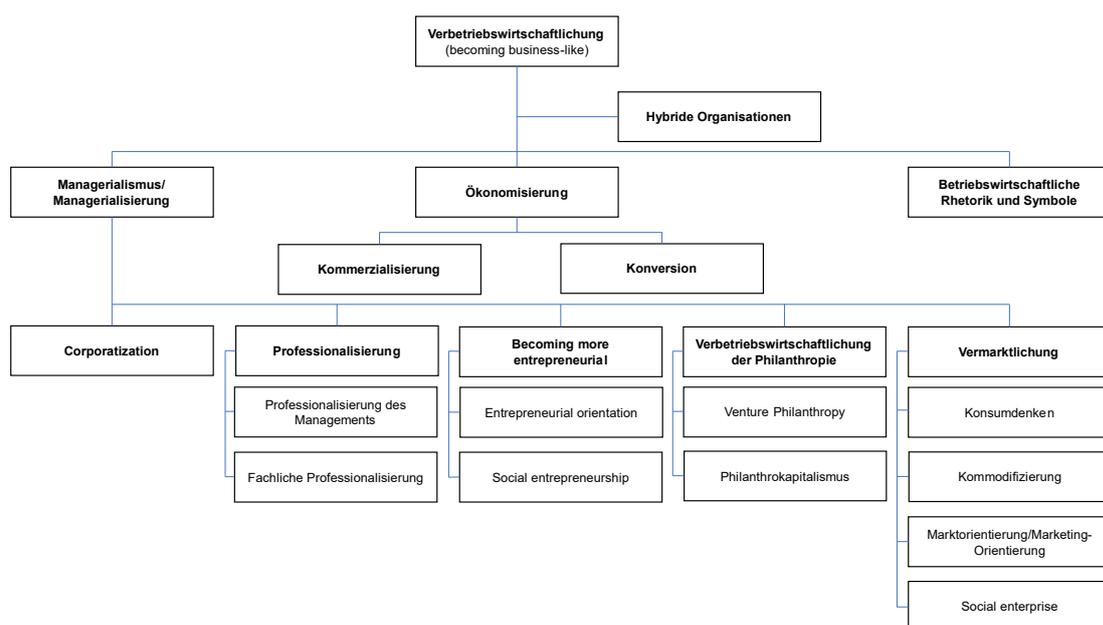


Abbildung 5: Systematisierung der Forschung in Zusammenhang mit Ökonomisierung und Managerialismus (in Anlehnung an Meyer & Maier, 2018, S. 208-209)

Ökonomisierung und Managerialismus manifestieren sich in einer sachlichen, sozialen und zeitlichen Dimension über die Werte «Zweckrationalität», «Eigenverantwortung» und «Fortschritt» in unterschiedlichen Formen (Meyer & Maier, 2018, S. 211-212). Diese Werte entsprechen den zentralen Werten der propagierten Weltkultur. Tabelle 2 zeigt theoretisch die maximal mögliche Manifestation der Ökonomisierung bzw. des Managerialismus. In der Praxis dürften die Manifestationen variieren.

Dimension	Zentraler Wert	Manifestationen des Managerialismus
Sachlich: Welche Themen müssen entschieden werden?	Zweckrationalität	Effizienz, Effektivität, Wirksamkeit, Innovation Rationaler Managementkreislauf: <ul style="list-style-type: none"> • Ziele und Strategien definieren (z. B. durch SWOT-Analyse, Szenarioplanung, Portfolioanalyse) • Massnahmen entwickeln (z. B. mithilfe von Benchmarking, Qualitätszirkeln) • Massnahmen implementieren (z. B. mithilfe von Change Management, Personalmanagement) • Regelmässige Evaluierung (z. B. Controlling, Kundenbefragungen, Mitarbeitendenbefragungen) • Laufende Verbesserung
Sozial: Wer entscheidet?	Eigenverantwortung	Organisation als eigenverantwortlicher Akteur Andere Organisationen als Mitbewerber oder Partner Managerialistische Rollen (z. B. Manager, eigenverantwortliche Mitarbeitende, souveräne Kunden) Managementabteilungen (z. B. Controlling, Marketing) Managementqualifikationen als zentrales Kriterium in den Personalpraktiken Beziehungen zur Umwelt als Marktbeziehungen oder Rechenschaftsbeziehungen
Zeitlich: Wann muss entschieden werden?	Fortschritt	Laufende Veränderung, Beschleunigung, permanente Innovation Temporalisierung der Aufgabenerfüllung durch Projektmanagement Antizipation der Zukunft durch Planung Fortschrittsorientierung, Abwertung von Vergangenheit und Gegenwart

Tabelle 2: Manifestationen der Ökonomisierung bzw. des Managerialismus (in Anlehnung an Meyer & Maier, 2018, S. 211-212)

Trotz des vermeintlichen Primats der Ökonomie kommen im Sozialwesen auch andere Logiken zur Anwendung, von denen vier verbreitet sind (Meyer & Maier, 2018, S. 213-214). Dies ist zum ersten die *familiäre Logik*, die oft in jungen oder von Gründungspersonen geprägten Organisationen zu finden ist. Zum zweiten ist dies die *professionelle Logik*, die häufig in Zusammenhang mit den klassischen Professionen im Gesundheits-, Rechts- und Ingenieurwesen identifiziert wird. Dabei wird die Steuerung der Dienstleistungsqualität über Outputkriterien aufgrund der hohen Komplexität der eigenen Tätigkeit als ungeeignet taxiert. Als sinnvolle Bewertungsgrundlagen gelten professionelle Standards und Peer-Reviews. Drittens gibt es die *basisdemokratische Logik*, die oftmals

in alternativ geprägten Organisationen vorkommt. Für diese sind Autonomie und Konsentsentscheide zentral. Rechenschaft ist einzig den Mitgliedern der Organisation geschuldet. Viertens existiert eine *bürgerschaftliche Logik*, bei denen zwar auch die Mitglieder im Zentrum stehen, diese jedoch von Vertreterinnen und Vertretern repräsentiert werden. Neben diesen vier Logiken gibt es weitere Logiken wie die bürokratische oder spirituelle Logik und vermutlich noch mehr. Dies müsste im Rahmen von weiterer Forschungsarbeit jedoch näher untersucht werden.

Die Ökonomisierung durchdringt das Sozialwesen mit dem Behindertenwesen als Teil davon als normative Basis. Es ist davon auszugehen, dass sich dies auch in den stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung bemerkbar macht. Dies dient im Hinblick auf die Anreize und Wirkungsweisen der kantonalen Leistungspauschalen als Interpretations- und Einordnungshilfe.

2.4 Contracting Out im stationären Behindertenwesen

Die Leistungserbringung im stationären Behindertenwesen der Schweiz erfolgt mehrheitlich durch private Institutionen. Diese Form der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben wird in dieser Arbeit dem Contracting Out zugeordnet. Die Begründung für diese Zuordnung im Kontext von NPM wird in Unterkapitel 2.4.3 hergeleitet. Um sich dem heutigen Stand der Leistungserbringung im stationären Behindertenwesen anzunähern, werden zunächst die übergeordnete Behindertenpolitik der Schweiz und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beschrieben. Anschliessend folgt die Erörterung und Einordnung der Leistungserbringung.

2.4.1 Behindertenpolitik der Schweiz

Die Politik zugunsten von Menschen mit einer Behinderung liegt in der Schweiz sowohl in der Verfassung als auch im Völkerrecht begründet (Bundesrat, 2018, S. 11-17). Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und der Auftrag an Bund und Kantone zur Beseitigung von Benachteiligung für Menschen mit Behinderung (Art. 8 Abs. 4 BV) sind die seit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 verfassungsrechtlichen Grundlagen. Die völkerrechtliche Grundlage bildet die im Jahr 2014 ratifizierte UN-BRK, die auf den «vollen und gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben» für Menschen mit Behinderung abzielt. Die Behindertenpolitik von Bund und Kantonen soll zusammenfassend auf Autonomie, Nicht-Diskriminierung, Teilhabe und Chancengleichheit ausgerichtet sein. Auf Bundesebene bilden im Hinblick auf die Zielerreichung das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) von 2004 und die sozialversicherungsrechtlichen Instrumente den Referenzrahmen. Das BehiG befasst sich

insbesondere mit Massnahmen in Zusammenhang mit einer barrierefreien Infrastruktur (Bauten, öffentlicher Verkehr) und entsprechenden Dienstleistungen. Die Invalidenversicherung (IV) fokussiert die berufliche Integration und die Förderung der Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung, bspw. mit der Einführung des Assistenzbeitrags. Im Zuge der NFA gingen die Zuständigkeiten für das stationäre Behindertenwesen und der Sonderpädagogik im Sinne von Institutionen zur Förderung und Eingliederung von Menschen mit einer Behinderung an die Kantone über. Rechtliche Grundlage hierfür bilden Art. 112b der Bundesverfassung und das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) von 2008 (Neukomm et al., 2013, S. 1). Um einen geordneten Übergang der Verantwortlichkeiten sicherzustellen, wurden die Kantone über Art. 197 Ziff. 4 BV dazu verpflichtet, innerhalb von drei Jahren ein Behindertenkonzept zu erstellen und dieses vom Bund genehmigen zu lassen. Elemente, die zwingend in den Konzepten enthalten sein müssen, wurden in Art. 10 IFEG festgelegt. Da der Art. 5 BehiG von Bund und Kantonen weiterführende Gleichstellungsmassnahmen verlangt, wurden auf Bundesebene diverse Anliegen auch in spezialgesetzlichen Erlassen integriert (Bundesrat, 2018, S. 14): Beispielsweise im Bildungsbereich innerhalb des Berufsbildungsgesetzes und des Weiterbildungsgesetzes sowie im Kommunikationsbereich innerhalb des Fernmeldegesetzes. Weiter wird das Thema auf Bundesebene auch im Rahmen der Strategieentwicklung berücksichtigt, beispielsweise bei der E-Inclusion oder im Gesundheitswesen.

Vor der Totalrevision der Bundesverfassung umfasste Behindertenpolitik primär sozialstaatliche Massnahmen in Form von finanziellen und anderen Unterstützungsleistungen, welche die persönliche Situation von Menschen mit Behinderung verbessern und gleichwertige Lebensbedingungen zu Menschen ohne Behinderung schaffen sollen (Bundesrat, 2018, S. 15). Zu den sozialstaatlichen Massnahmen zählen auf Bundesebene die Leistungen der IV und auf kantonaler Ebene die finanziellen Leistungen an die Institutionen für Menschen mit einer Behinderung. Diese Art der Politik gründet in einem Verständnis von Behinderung «als individuelles Lebensbewältigungsproblem aufgrund einer körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderung». Heute wird Behinderung in einem weiteren Sinn als «Zusammenspiel von individuellen und gesellschaftlich gesetzten Faktoren» verstanden. Folglich muss die Ebene der Verbesserung der persönlichen Situation von Menschen mit Behinderung um eine Ebene der Verbesserung von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Umweltfaktoren erweitert werden. Somit ist Behindertenpolitik nicht mehr reine Sozialpolitik, sondern eine «gesamtgesellschaftliche Aufgabe und themenübergreifende Querschnittsaufgabe».

Die UN-BRK definiert sechs Lebensbereiche, in denen Menschen mit Behinderung einen Unterstützungsbedarf haben (Kirchhofer & Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 44):

- Bau- und Mobilitätsinfrastruktur (Bau, Verkehr)
- Selbstbestimmte Lebensführung, Autonomes Wohnen, Persönliche Mobilität
- Bildung
- Arbeit, Beschäftigung
- Kultur, Freizeit, Sport
- Gesundheitswesen

Die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben ist erst teilweise realisiert (Bundesrat, 2018, S. 14). Gemäss Bundesrat gibt es dafür mehrere Gründe. Einer ist die fehlende bereichsübergreifende Koordination und Zusammenarbeit der involvierten Akteure. Ein anderer das fehlende Wissen und die mangelnde Sensibilisierung der zuständigen Stellen für die Rechte von Menschen mit Behinderung. Weiter fehlen Kenntnisse zu den Wirkungszusammenhängen und Herausforderungen im Behindertenwesen. Zuletzt fehlen in vielen Bereichen auch ein Überblick zum Stand der Umsetzungen sowie Instrumente und Daten, um diese zu steuern und zu kontrollieren.

2.4.2 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Föderalismusreform NFA von 2008 verfolgt zwei Hauptziele: die Verringerung der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie die Effizienzsteigerung bei der staatlichen Aufgabenerfüllung (Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV], 2013, S. 5). Wo möglich und sinnvoll, sollten integrale Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geschaffen werden. Das bedeutet, dass für eine Aufgabe nur noch entweder der Bund oder die Kantone zuständig sind. Zuvor erfüllten Bund und Kantone diverse Staatsaufgaben gemeinsam. Diese führte zu einer Überlagerung von Kompetenzen und Finanzströmen, Doppelspurigkeiten, unklaren Verantwortlichkeiten und einer zunehmenden Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Die NFA beinhaltet diverse Unterziele und Instrumente, die in Abbildung 6 dargestellt und beschrieben sind (EFD & KdK, 2007, S. 8). Die im Rahmen der NFA entflochtenen Aufgaben sind in Abbildung 7 aufgeführt (Bundesrat, 2014, S. 130). Als Basis für die Aufgabenentflechtung dienten das Äquivalenzprinzip und das Subsidiaritätsprinzip, die mit der NFA in die Verfassung integriert wurden (EFV, 2013, S. 5-7). Fiskalische Äquivalenz ist dann gegeben, wenn sich in Bezug auf eine staatliche Aufgabe der Kreis der Nutzniessenden mit dem Kreis der Entscheidungstragenden und dem Kreis der Kostentragenden deckt. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips übernimmt der Bund nur diejenigen Aufgaben, welche die Kantone nicht in alleiniger Kompetenz übernehmen können. Der Bund soll sich auf seine Kernaufgaben mit landesweitem Interesse konzentrieren und diese durch die vergrösserte Handlungsfähigkeit auch effizienter erbringen können. Der Handlungsspielraum der Kantone soll sich durch die zusätzlichen Kompetenzen und Mittel ausweiten.

Die Fokussierung des Bundes auf seine Kernaufgaben und die geforderte Effizienzsteigerung bei der staatlichen Aufgabenerfüllung widerspiegeln Kernanliegen des Gewährleistungsstaats (vgl. Unterkapitel 2.1). Von den lehrmässigen NPM-Bestandteilen treten bei der NFA die Betonung der Output-Steuerung (hier: Wirksamer Einsatz des Steuerfrankens), die Disaggregation von Einheiten im öffentlichen Sektor (hier: Dezentralisierung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips) und die Betonung grösserer Disziplin und Sparsamkeit im Ressourceneinsatz (Effizienzsteigerung) hervor (vgl. Unterkapitel 2.2).

Das Gefälle zwischen den Kantonen verringern

Ressourcenausgleich	Lastenausgleich
Gezielter Ausgleich zwischen ärmeren und reicheren Kantonen; «Mindestausstattung» für alle Kantone	Entlastung von Kantonen mit Sonderlasten wegen der Topografie (Gebirge) oder sozialer Lasten (z.B. Armut, Alter)

Die Zuständigkeiten bei den Aufgaben klar regeln

Aufgabentflechtung	Gemeinsame Aufgaben Bund – Kantone	Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit
Klare Zuweisung von Aufgaben an Bund und Kantone	Bei «Verbundaufgaben» neue Zusammenarbeit: Bund: Strategie; Kantone: operative Umsetzung; Globalbeiträge statt Einzelsubventionen	Kantone sind zur Zusammenarbeit bei einzelnen Aufgaben verpflichtet

Wirksamer Einsatz des Steuerfrankens

Abbildung 6: Ziele und Instrumente der NFA (in Anlehnung an EFD & KdK, 2007, S. 8).

Nationalstrassen	} Neu in alleiniger Zuständigkeit des Bundes
Rentenzahlungen im Rahmen der AHV und der IV	
Behinderteninstitutionen	} Neu in alleiniger Zuständigkeit der Kantone
Sonderschulung	

Abbildung 7: Entflochtene Aufgabenbereiche NFA (in Anlehnung an Bundesrat, 2014, S. 130).

Die Behinderteninstitutionen und die Sonderschulung liegen seit der NFA in der alleinigen Zuständigkeit der Kantone. In Bezug auf das Behindertenwesen sieht die Verfassung dabei folgende Aufgaben und Zuständigkeiten vor (Bundesrat, 2018, S. 16):

- Bund und Kantone setzen sich die für die Sicherung der materiellen Existenzvoraussetzungen von Menschen mit Behinderungen ein. Sie setzen sich gemäss Art. 41 Abs. 2 BV dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist. Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Art. 111 BV) und erlässt Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Art. 112

BV). Bund und Kantone richten Ergänzungsleistungen aus an Personen, deren Existenzbedarf durch Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist (Art. 112a BV).

- Bund und Kantone fördern auch die berufliche und soziale Eingliederung, der Bund durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen (Art. 112b Abs.1 BV), die Kantone insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen (Art. 112b Abs. 2 BV).
- Die Kantone sorgen darüber hinaus für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause (Art. 112c Abs. 1 BV).
- Gemäss Art. 112c Abs. 1 BV fördert der Bund gesamtschweizerische Bestrebungen zu Gunsten Behinderter. Gestützt auf Art. 74 IVG gewährt die Versicherung sprachregional oder national tätigen Dachorganisationen der privaten Invalidenfachhilfe oder Invalidenselbsthilfe Beiträge.

Somit liegt die Hauptverantwortung für das ambulante Behindertenwesen seit der NFA beim Bund und für das stationäre Behindertenwesen bei den Kantonen. Dabei sind diverse Aufgabenbereiche weiterhin miteinander verflochten. So setzt sich die Finanzierung des stationären Behindertenwesens aus Beiträgen des Bundes über die IV/HE, aus Beiträgen des Bundes und der Kantone über die EL sowie aus Kantonsbeiträgen zusammen. Weiter unterstützt der Bund im ambulanten Behindertenwesen nationale Dachorganisationen, während die Kantone für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zuhause sorgen müssen. Nach Art. 2 IFEG gewährleisten die Kantone, dass invaliden Personen mit Wohnsitz in der Schweiz «ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht» (Bundesrat, 2018, S. 33). Bis 2012 sind infolge der NFA 26 kantonale Behindertenkonzepte erarbeitet und vom Bundesrat bewilligt worden (Neukomm et al., 2013, S. 5-6). Deren Inhalte unterscheiden sich trotz den von der Bundesverfassung vorgegebenen Rahmenbedingungen teilweise deutlich, insbesondere was die inhaltlichen Schwerpunkte, den Detaillierungsgrad und die Abweichung von den ursprünglichen Situationen betrifft. In der Vorbereitung des IFEG, während der Ausarbeitung der Konzepte und auch danach kam es zu interkantonaler Zusammenarbeit. Die Ostschweizer Kantone und Zürich arbeiteten in der SODK Ost+ZH sehr eng zusammen. Bei den Westschweizer Kantonen und dem Tessin verlief die Zusammenarbeit in der SODK Lateinische Schweiz eng bis sehr eng. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen in der SODK Nordwestschweiz und in der SODK Zentralschweiz variierte zwischen locker und eng. Als zentrales Instrument für die interkantonale Zusammenarbeit wurde von der SODK die IVSE erlassen (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren [SODK], 2020; Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 12-13). Diese soll Menschen mit Behinderung durch die Regelung der

Finanzierungsmodalitäten die interkantonale Durchlässigkeit beim Aufenthalt in sozialen Institutionen gewährleisten. Weiter bezweckt die IVSE die Zusammenarbeit der Kantone durch den Informationsaustausch über Massnahmen, Erfahrungen und Ergebnisse, die Abstimmung der Angebote sowie die Förderung der Qualität von leistungserbringenden Institutionen. Nach Art. 2 Abs. 1 IVSE sind die Institutionen in vier Bereiche unterteilt:

- **Bereich A:** Stationäre Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis nach Abschluss der Erstausbildung beherbergen, sofern sie vor Erreichen der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten oder dort untergebracht worden sind. Im Fall von Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht liegt die Altersgrenze unabhängig vom Eintrittsalter beim vollendeten 25. Altersjahr.
- **Bereich B:** Einrichtungen für erwachsene, invalide Personen oder Einheiten solcher Einrichtungen gemäss dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG 3):
 - a. Werkstätten, die dauernd intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen invalide Personen beschäftigen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können;
 - b. Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen für invalide Personen;
 - c. Tagesstätten, in denen invalide Personen Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen können.Einheiten von Einrichtungen, welche die gleichen Leistungen wie die Einrichtungen gemäss Buchstaben a bis c erfüllen, sind gleichgestellt.
- **Bereich C:** Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich.
- **Bereich D:** Einrichtungen der externen Sonderschulung:
 - a. Sonderschulen für Unterricht, Beratung und Unterstützung inklusive integrativer Sonderschulung sowie für die Tagesbetreuung, sofern diese Leistung von der Einrichtung erbracht wird;
 - b. Früherziehungsdienste für Kinder mit Behinderungen und von Behinderung bedrohte Kinder;
 - c. Pädagogisch-therapeutische Dienste für Logopädie oder Psychomotoriktherapie, sofern diese Leistungen nicht innerhalb des Regelschulangebotes erbracht werden.

Koordiniert wird die IVSE von der SODK (EFV, 2013, S. 16). Für den Vollzug besteht eine eigene Organisation. Gestützt auf die IVSE-Vereinbarung wurden ein Regelwerk (Organisationsreglement, Richtlinien), Empfehlungen und Interpretationshilfen erlassen. Bestandteile davon sind die ISVE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und Kostenrechnung LAKORE und die ISVE-Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen. Um die festgelegte Behindertenpolitik umzusetzen, haben die Kantone die rechtlichen Grundlagen, die Finanzierung, die Qualitätsanforderungen und die Verwaltungsorganisation für das stationäre Behindertenwesen erarbeitet (EFV, 2013, S. 15). Die Konzepte haben nicht überall für Klarheit gesorgt, insbesondere in Bezug auf die Frage, wie die zukünftigen Finanzierungssysteme ausgestaltet werden sollen. Im Rahmen dieser Arbeit werden die Kantone der Region SODK Ost+ZH betrachtet. Diese haben eine gemeinsame Bedarfsanalyse und Angebotsplanung, gemeinsame Qualitätsrichtlinien und gemeinsame Finanzierungsgrundsätze definiert (EFV, 2013, S. 15-16). Die Qualitätsanforderungen werden weiter in kantonalen Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien der kantonalen Verwaltung präzisiert (EFV, 2013, S. 18). Diese müssen erfüllt sein, damit eine Institution für Menschen mit Behinderung eine Betriebsbewilligung erhält. Auf die Auslagerung der Leistungserbringung an private Institutionen wird im nächsten Unterkapitel eingegangen.

2.4.3 Auslagerung der Leistungserbringung an private Institutionen

Die Organisation der Leistungserbringung im stationären Behindertenwesen kann sich zwischen den Kantonen unterscheiden. Zum einen betreiben die Kantone oder Gemeinden öffentlich-rechtliche Institutionen selbst. Zum anderen lagern sie die Leistungserbringung an private Institutionen aus. In den Kantonen der SODK Ost+ZH erfolgt die die Leistungserbringung grossmehrheitlich durch private Institutionen (Kanton Appenzell Ausserrhoden, 2022b; Kanton Appenzell Innerrhoden, 2022b; Kanton Glarus, 2022a; Kanton Graubünden, 2020, S. 11; Kanton Schaffhausen, 2019, S. 20; Kanton St.Gallen, 2022b; Kanton Thurgau, 2022b; Kanton Zürich, 2022b). Öffentlich-rechtliche Institutionen sind die Ausnahme. Die aktuelle Anzahl privater und öffentlich-rechtlicher Institutionen in den entsprechenden Kantonen ist aus Tabelle 3 ersichtlich.

Kanton	Anzahl private Institutionen	Anzahl öffentlich-rechtliche Institutionen
AI	2	0
AR	11	1
GL	4	0
GR	11	0
SG	35	2
SH	7	0

TG	26	0
ZH	77	6

Tabelle 3: Anzahl private und öffentlich-rechtliche Institutionen in der SODK Ost+ZH (Kanton Appenzell Ausserrhoden, 2022b; Kanton Appenzell Innerrhoden, 2022b; Kanton Glarus, 2022a; Kanton Graubünden, 2020, S. 11; Kanton Schaffhausen, 2019, S. 20; Kanton St.Gallen, 2022b; Kanton Thurgau, 2022b; Kanton Zürich, 2022b)

Schmitz & Zöbeli (2016b, S. 41) bezeichnen die Erbringung der öffentlichen Aufgaben durch gemeinnützige Institutionen im Kontext des stationären Behindertenwesens als Public Private Partnership (PPP) und weisen auf die Tradition dieser Zusammenarbeitsform in der Schweiz hin. Grundsätzlich gibt es keine allgemeingültige und klar differenzierte Definition von PPP (Schedler & Proeller, 2006, S. 204-205). Die Abgrenzung zu anderen Ansätzen des Einbezugs von privaten Akteuren in die öffentliche Leistungserbringung wie dem Contracting Out oder der Teil- und Organisationsprivatisierung ist unscharf. Wichtige konstitutive Merkmale von PPP sind (Bingisser et al., 2005, S. 6-7):

1. *Öffentliche, nicht rein gewerbliche Aufgabe:* Es geht immer um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, die eine gesetzliche Grundlage – mindestens in Form einer Gewährleistungspflicht oder Handlungsermächtigung – voraussetzt.
2. *Private und öffentliche Partner:* Mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner treten auf. Partnerschaften zwischen öffentlichen Unternehmen und der Wirtschaft werden normalerweise nicht als PPP eingestuft.
3. *Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung:* Der private Partner partizipiert an einer nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten feststellbaren Leistung. Typisch sind dabei wirtschaftliche Gegenleistungen in Form einer staatlichen Abgeltung oder Einnahmen von Benutzenden aus dem öffentlichen oder privaten Bereich. Abzugrenzen davon ist die blossere Bereitstellung von staatlichen Rahmenbedingungen für die private Wirtschaftstätigkeit.
4. *Verantwortungsgemeinschaft:* Private sind für die erbrachte wirtschaftliche Leistung gemeinsam mit dem staatlichen Akteur mitverantwortlich, was eine Zusammenarbeitskultur voraussetzt.
5. *Bündelung von Ressourcen:* Bereitstellung von Kapital, Betriebsmitteln oder Know-how zum gegenseitigen Nutzen und zur Effizienzsteigerung.
6. *Bewusste Allokation von Risiken:* Jeder Partner trägt die Risiken, die er am besten bewirtschaften kann.
7. *Lebenszyklusansatz:* Die partnerschaftliche Zusammenarbeit ist prozessorientiert ausgerichtet und erfolgt auf lange Sicht. Dabei sind aufgrund der wechselnden Rahmenbedingungen zweckmässige Anpassungs- und Gestaltungsmechanismen nötig. Typisch ist der Lebenszyklusansatz bei Infrastrukturprojekten.

Contracting Out ist charakterisiert durch (Schedler & Proeller, 2006, S. 205):

1. Klar spezifizierte Leistungen und Gegenleistungen
2. Planbare Vertragslaufzeiten
3. Käufer-Verkäufer-Haltung der Vertragsparteien

Beim Contracting Out geht es nicht um die Privatisierung von Staatsaufgaben, sondern um die Entscheidung «make-or-buy» (Schedler & Proeller, 2006, S. 202). Dabei will sich der Staat in einem Aufgabenbereich nicht aus der Verantwortung ziehen, sondern mehr Wettbewerb bei der Leistungsbereitstellung schaffen, wodurch diese günstiger und/oder qualitativ besser erfolgen soll. Um Konkurrenz zu schaffen, werden oftmals mehrere Anbietende mit demselben Leistungsportfolio zugelassen. Weitere Gründe für ein Contracting Out können die Überprüfung der verwaltungsinternen Effizienz und die Ermöglichung von Know-how-Transfers sein. Seit Mitte der Neunzigerjahre erfolgt in der Schweiz bei Institutionen im Sozialbereich im Zuge von NPM die Leistungssteuerung immer häufiger über Leistungsverträge bzw. Leistungsvereinbarungen (Müller & Strem-low, 2006, S. 85-88). Als Leistungsvereinbarungen gelten sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Dabei konkretisieren sie die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel. Es wird zwischen Leistungsabgeltung (Finanzierung von einzelnen, klar definierten Leistungen) und Auftragsfinanzierung (Finanzierung eines Leistungsauftrages mittels eines globalen Budgets) unterschieden. Leistungsvereinbarungen im Sinne von Leistungsabgeltungen kommen auch im Rahmen der neuen Finanzierungssysteme im stationären Behindertenwesen zur Anwendung. Da im Kontext des stationären Behindertenwesens wichtige konstitutive Merkmale von PPP wie die Bündelung von Ressourcen, die bewusste Allokation von Risiken und der Lebenszyklusansatz fehlen und gleichzeitig alle Merkmale von Contracting Out erfüllt sind, wird das Verhältnis zwischen den Kantonen und den Institutionen für Menschen mit Behinderung in dieser Arbeit dem Contracting Out zugeordnet.

2.5 Finanzierungssysteme im stationären Behindertenwesen

Im Rahmen der Leistungssteuerung, kommt im stationären Behindertenwesen neben den Leistungsvereinbarungen und weiteren Steuerungsinstrumenten den Finanzierungssystemen eine zentrale Rolle zu. Auf diese wird in diesem Unterkapitel näher eingegangen. Die schematische Darstellung der Finanzierung von Institutionen für Menschen mit Behinderung ist in Abbildung 8 dargestellt.

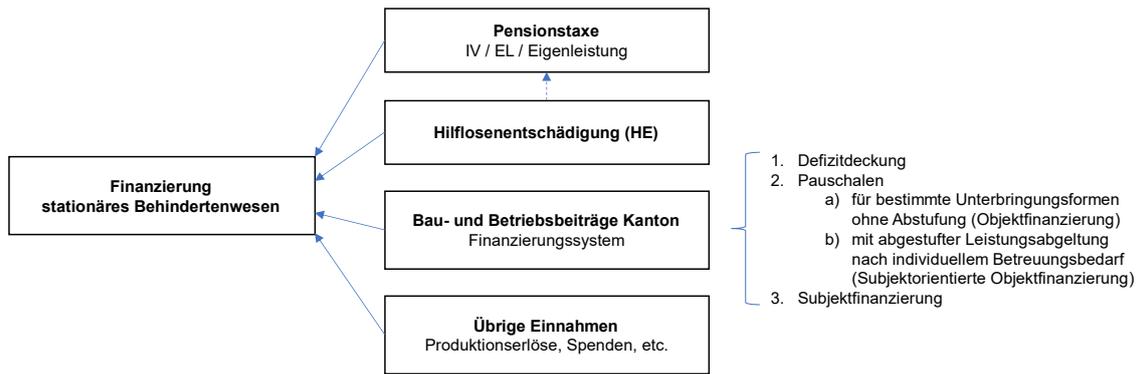


Abbildung 8: Finanzierung des stationären Behindertenwesens (in Anlehnung an EFV, 2013, S. 19-22).

Grundsätzlich sind vier Akteure an der Finanzierung des stationären Behindertenwesens beteiligt: die Menschen mit Behinderung selbst, die Sozialversicherungen, die Kantone und die Behinderteninstitutionen (EFV, 2013, S. 18-22). Die kantonalen Beiträge an die leistungserbringenden Institutionen für Menschen mit Behinderung sind dabei subsidiär. Primär generieren die Institutionen ihre Erträge über die Pensionstaxen der Menschen mit Behinderung und übrige Einnahmen. Die Pensionstaxen werden aus den individuellen IV-Renten und Hilflosenentschädigungen (HE) sowie den Ergänzungsleistungen (EL) alimentiert. Die übrigen Einnahmen umfassen insbesondere Produktionserlöse bei entsprechenden Angeboten und Spenden. Die restlichen Erträge stammen aus den Bau- und Betriebsbeiträgen der Kantone. Gemäss Art. 23 IVSE kann die kantonale Leistungsabgeltung der Institutionen für Menschen mit Behinderung sowohl über die «Methode D» (Defizitdeckung) als auch über die «Methode P» (Pauschale) erfolgen (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 13-14). Präziser kann aus den folgenden Finanzierungssystemen gewählt werden (EFV, 2013, S. 19-22): Defizitdeckung, Pauschalen für bestimmte Unterbringungsformen ohne Abstufung (Objektfinanzierung), Pauschalen mit abgestufter Leistungsabgeltung nach individuellem Betreuungsbedarf (Subjektorientierte Objektfinanzierung) oder Subjektfinanzierung. Im nachfolgenden Unterkapitel werden die Ausprägungen und historischen Entwicklungen der Finanzierungssysteme im stationären Behindertenwesen ausgeführt.

2.5.1 Von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung

Die Ausgestaltung der öffentlichen Finanzierungssysteme im stationären Behindertenwesen verläuft zwischen den Polen der Objekt- und Subjektorientierung. Daraus ergeben sich verschiedene Finanzierungssysteme, die auch Kombinationen der beiden Orientierungen umfassen können. Die kontextualen Begrifflichkeiten in Zusammenhang mit den Finanzierungssystemen werden im Rahmen dieser Arbeit wie folgt definiert:

Objektorientierung

Hierbei werden leistungsunabhängige Beiträge an die Infrastruktur und die Bereitstellung des Angebots ausgerichtet (SODK, 2021, S. 17). Mögliche Ausprägungen davon sind Sockelbeiträge, Defizitgarantien, Globalbudgets, Spenden oder Pauschalen für spezifische Leistungen.

Subjektorientierung

Hierbei werden leistungsabhängige Beiträge je Subjekt, je Zeiteinheit oder je Leistungseinheit ausgerichtet (SODK, 2021, S. 17). Mögliche Ausprägungen davon sind Beiträge pro Fall/Klient (z. B. Fallpauschale), Beiträge pro Zeiteinheit (z. B. Tages-/Nachtтарif) oder Beiträge pro Leistung (z. B. Betreuung).

Objektfinanzierung

Die Objektfinanzierung verläuft zwischen der Finanzierungsstelle und den Leistungserbringenden (Jaggi, 2008, S. 4-5). Sie orientiert sich an den Kalkulationen oder Aufwänden der Leistungserbringenden. Diese werden unter der Bedingung, dass definierte qualitative Anforderungen oder anderen speziellen Zielsetzungen erfüllt sind, gedeckt. Der Geldfluss verläuft von der Finanzierungsstelle zum Leistungserbringenden. Die Beitragshöhe wird ausgehandelt und in der Regel in Leistungsverträgen festgehalten.

Subjektfinanzierung

Bei der Subjektfinanzierung stattet die Finanzierungsstelle die Leistungsbeziehenden mit den finanziellen Mitteln aus, welche diese gemäss ihrem Bedarf benötigen (Jaggi, 2008, S. 4). Theoretisch verläuft der Geldfluss von der Finanzierungsstelle zu den Leistungsbeziehenden und von diesen zu den Leistungserbringenden. Es ist in der Praxis nicht zwingend, dass die Gelder von der Finanzierungsstelle an die Leistungsbeziehenden fließen (Liesen & Wyder, 2020, S. 21-22). Möglich sind auch Voucher-Systeme, bei denen Leistungsbeziehende über das Einlösen von Gutscheinen die Leistungen von den Leistungserbringenden erhalten (Liesen & Wyder, 2020, S. 124-125). Abgerechnet wird in diesem Fall zwischen den Leistungserbringenden und der Finanzierungsstelle.

Subjektorientierte Objektfinanzierung

Die subjektorientierte Objektfinanzierung verläuft zwischen der Finanzierungsstelle und den Leistungserbringenden (Jaggi, 2008, S. 4-5). Die Beiträge richten sich dabei nach dem individuellen Bedarf der Leistungsbeziehenden, wobei die Tarife in der Regel in Leistungsverträgen festgehalten werden. Entschädigt wird die Differenz zwischen den Kosten der individuellen Bedarfsdeckung und den finanziellen Beiträgen der Leistungsbeziehenden. Die Gelder werden von der Finanzierungsstelle an die Leistungserbringenden überwiesen.

In der Praxis haben sich bei den Finanzierungssystemen diverse Mischformen etabliert (Jaggi, 2008, S. 4). Gewisse Bereiche werden subjektorientiert finanziert, andere objektorientiert. Vor der NFA war der Bund für die Planung, Steuerung und Finanzierung von Behinderteninstitutionen zuständig (EFV, 2013, S. 14-15). Der Bund, die IV und die Kantone beteiligten sich gemeinsam an Bau und Betrieb von Werkstätten, Wohnheimen und Tagesstätten. Betriebsbeiträge erhielten Institutionen, welche die Zertifizierung gemäss Norm BSV/IV 2000 erfolgreich absolviert hatten. Diese Norm bestand aus 19 qualitativen Standards, welche die Institutionen einhalten mussten. Nachweispflichtig waren die Institutionen gegenüber der IV. Die Kantone waren bei der Definition der Qualitätsanforderungen nicht involviert. Die Höhe der finanziellen Beiträge wurde zwischen dem Bund bzw. der IV und den Behinderteninstitutionen ausgehandelt und in einer Leistungsvereinbarung festgehalten. Es wurden einheitliche Pauschalen für die Angebote unabhängig der Betreuungsintensität ausgerichtet, die sich an den bestehenden Plätzen und Belegungszahlen der Institutionen ausrichteten. Es handelte sich folglich um eine Objektfinanzierung. Bei einer jährlichen Durchschnittsbelegung von 80% oder mehr erhielten die Institutionen für jeden Platz die Tagespauschale. Die Beiträge wurden nachschüssig ausbezahlt und entsprachen faktisch einer Defizitdeckung. Seit der NFA von 2008 und dem Ablauf der dreijährigen Übergangsfrist an die Kantone muss die Finanzierung im stationären Behindertenwesen nicht mehr diesem System folgen (EFV, 2013, S. 19). In der Folge haben die Kantone – mit Ausnahme der Westschweiz – ihre Systeme mehrheitlich auf Leistungspauschalen umgestellt (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 41-42). Dieser Wechsel wird nach Art. 23 IVSE auch angestrebt. Die Finanzierungssysteme sind je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet. Gegenstand dieser Arbeit ist das Finanzierungssystem IBB der Kantone SODK Ost+ZH (vgl. Unterkapitel 2.5.3).

2.5.2 Erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis

Das Verhältnis zwischen der Finanzierungsstelle, den Leistungserbringenden und den Leistungsbeziehenden kann in einem sozialrechtlichen Dreieck beschrieben werden (Jaggi, 2008, S. 4-6; Kolhoff, 2016, S. 5-6). Im Rahmen dieser Arbeit wird das Dreieck um für den Forschungskontext des stationären Behindertenwesens relevante Faktoren erweitert. Das erweiterte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis ist in Abbildung 9 dargestellt. Die Finanzierungsstelle (Kanton) hat gegenüber den Leistungsbeziehenden (Menschen mit Behinderung) eine gesetzliche Leistungsverpflichtung (Jaggi, 2008, S. 4-6; Kolhoff, 2016, S. 5-6). Im umgekehrten Sinn haben die Leistungsbeziehenden gegenüber der Finanzierungsstelle einen Leistungsanspruch. Die Finanzierungsstelle beauftragt die Leistungserbringenden (Institutionen für Menschen mit Behinderung) mit der Leistungserbringung und beteiligt sich an den Kosten (Bau- und Betriebsbeiträge). Im

Gegenzug verpflichten sich die Leistungserbringenden zur Leistungserbringung an die Leistungsbeziehenden. Die Beziehung zwischen den Leistungserbringenden und den Leistungsbeziehenden sind privatrechtlich geregelt. Die Leistungserbringenden verpflichten sich zur Erbringung der Leistung, die Leistungsempfangenden zur Kostenübernahme. Getragen werden die Kosten, wie auch bereits in Unterkapitel 2.5 erläutert, durch Eigenmittel, Sozialversicherungsbeiträge und Beiträge der Kantone.

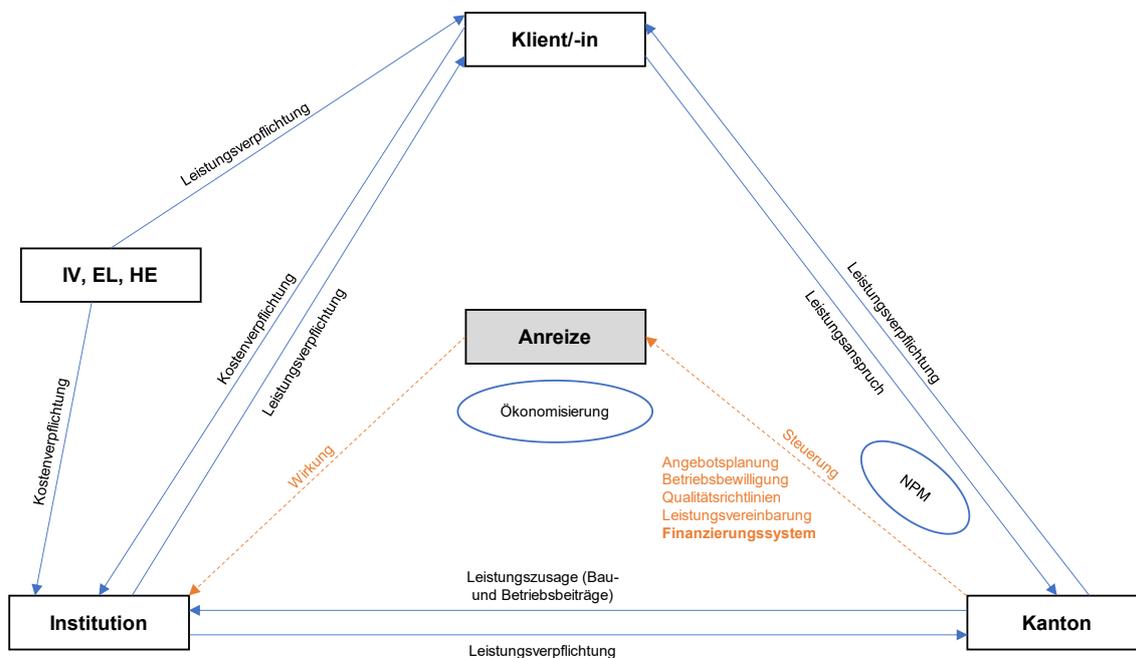


Abbildung 9: Erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis im stationären Behindertenwesen (in Anlehnung an Jaggi, 2008, S. 4-6; Kolhoff, 2016, S. 5-6)

Der Kanton steuert das stationäre Behindertenwesen neben dem Finanzierungssystem über weitere Instrumente wie die Angebotsplanung, Qualitätsrichtlinien, Betriebsbewilligungen und Leistungsvereinbarungen (vgl. Unterkapitel 2.4.3). Die Ausgestaltung der kantonalen Steuerung ist von NPM als theoretische Grundlage beeinflusst. Die Steuerungsinstrumente setzen Anreize für Institutionen für Menschen mit Behinderung, die unterschiedliche Handlungen zur Folge haben können. Auch Faktoren in Zusammenhang mit der Ökonomisierung des Sozialwesens können Anreize für die Institutionen setzen oder Handlungen auslösen. Dasselbe gilt für weitere unbekannte Faktoren, deren Eruiierung kein Bestandteil dieser Arbeit ist. Schliesslich können die Anreize in den Institutionen eine Wirkung zur Folge haben oder nicht. Weiter kann die Wirkung je nach Institution unterschiedlich ausfallen, wenn beispielsweise ein Anreiz einen anderen beeinflusst, Anreize kumuliert wirken oder ähnlich. Das primäre Ziel in dieser Arbeit ist es, diejenigen Anreize zu identifizieren, die für die Institutionen für Menschen mit Behinderung durch das kantonale Finanzierungssystem IBB der SODK Ost+ZH gesetzt werden.

2.5.3 Der Individuelle Betreuungsbedarf IBB der SODK Ost+ZH

Die enge Zusammenarbeit in der SODK Ost+ZH hat zu einer Angleichung der Finanzierungsmodalitäten und Rechtsgrundlagen in den beteiligten Kantonen Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St.Gallen, Thurgau und Zürich geführt (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 16). Dies betrifft insbesondere das Finanzierungssystem IBB für stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung, das bis 2010 gemeinsam entwickelt worden ist (Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren der Ostschweizer Kantone und Zürich [SODK Ost+ZH], 2019, S. 3). IBB entspricht einer subjektorientierten Objektfinanzierung (EFV, 2013, S. 20-21). Die Leistungspauschalen werden von den Kantonen gemäss dem effektiven individuellen Betreuungsbedarf der Klientinnen und Klienten festgelegt und an die Institutionen für Menschen mit Behinderung ausbezahlt. Sowohl die Bereiche (Werkstätten, Wohnheime, Tagesstätten) als auch die Kostenanteile (fix: Objektkosten, variabel: Betreuungskosten) müssen von den Institutionen hierfür anhand einer einheitlichen Kostenrechnung separat ausgewiesen werden. Anhand des IBB-Einstufungssystems werden die finanzrelevanten Betreuungsleistungen einer Institution zuhanden von Menschen mit Behinderung ermittelt (SODK Ost+ZH, 2019, S. 3-9). Hierzu erfassen die Institutionen den Individuellen Betreuungsbedarf ihrer Klientinnen und Klienten anhand des IBB-Indikatorenrasters. Dieser umfasst individuelle Betreuungsleistungen aus verschiedenen Themenbereichen. Diese sind in Anhang A nach Bereichen (Wohnen, Tagesstrukturen) aufgeführt. Die IBB-Einstufung wird mit der Einstufung der Hilflosigkeit durch die IV kombiniert, sofern eine solche besteht. Daraus ergibt sich pro Institution eine Gesamteinstufung «Wohnen» und eine Gesamteinstufung «Tagesstruktur». Es gibt fünf IBB-Stufen (0-4) und vier HE-Stufen. Für die Gesamteinstufung gilt die jeweils höhere Einstufung. Der Gesamteinstufung werden anschliessend eine bestimmte Anzahl Punkte zugewiesen (vgl. Tabelle 4 und Tabelle 5).

HILO/HE-Stufe	Gesamteinstufung Wohnen	IBB-Einstufung	Punkte IBB-Indikatorenraster
	4 / Maximum	4 / Maximum	81-100
schwer	3 / schwer	3 / schwer	61-80
mittel	2 / mittel	2 / mittel	41-60
leicht	1 / leicht	1 / leicht	21-40
keine	0 / Minimum	0 / Minimum	0-20

Tabelle 4: IBB-Einstufungssystematik für das Wohnen (SODK Ost+ZH, 2019, S. 9)

HILO/HE-Stufe	Gesamteinstufung Tagesstruktur	IBB-Einstufung	Punkte IBB-Indikatorenraster
	4 / Maximum	4 / Maximum	49-60
schwer	3 / schwer	3 / schwer	37-48
mittel	2 / mittel	2 / mittel	25-36
leicht	1 / leicht	1 / leicht	13-24
keine	0 / Minimum	0 / Minimum	0-12

Tabelle 5: IBB-Einstufungssystematik für die Tagesstruktur (SODK Ost+ZH, 2019, S. 9)

Je höher die Anzahl der IBB-Punkte, desto höher der Betreuungsaufwand einer Institution (SODK Ost+ZH, 2019, S. 3-9). Mit dieser Systematik werden die individuellen Betreuungsleistungen der Institutionen vergleichbar und die Grundlagen für die leistungsorientierte Finanzierung geschaffen. Das IBB-Einstufungssystem versteht sich weder als sozialpädagogisches Konzept noch als Förderplaninstrument. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung des IBB-Finanzierungssystems unterscheidet sich je nach Kanton (SODK Ost+ZH, 2019, S. 37). Die wesentlichen Gesetze und Verordnungen der Kantone der SODK Ost+ZH in Zusammenhang mit dem Finanzierungssystem für stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung sowie die jeweiligen Einführungszeitpunkte des IBB wurden anhand der Gesetzessammlungen der Kantone und allfälliger weiterführenden Quellen eruiert und sind in Tabelle 6 dargestellt. Hierbei gilt es anzumerken, dass die Einführung der Leistungspauschalen in den meisten Kantonen schrittweise über mehrere Jahre erfolgt ist (EFV, 2013, S. 15).

Kanton	Gesetzliche Grundlagen der Finanzierung von stationären Behinderteninstitutionen	Einführung IBB
AI	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, ShiG) vom 29. April 2001, in Kraft seit dem 29.04.2001, Stand 01.08.2014. (GS 850.000) • Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (ShIV) vom 1. Oktober 2001, in Kraft seit dem 01.10.2001, Stand 24.06.2013. (GS 850.010) 	2015*
AR	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung (Behindertenfinanzierungsgesetz; BeFiG) vom 1. November 2021, in Kraft seit dem 14.01.2022, Stand 14.01.2022. (bGS 852.6) • Verordnung zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung (Behindertenfinanzierungsverordnung; BeFiV) vom 11. Januar 2021, in Kraft seit dem 14.01.2022, Stand 14.01.2022. (bGS 852.61) 	2014*
GL	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995, in Kraft seit dem 01.01.1996, Stand 01.01.2016. (GS VIII E/21/3) • Verordnung über Beiträge an Bauten und Betriebseinrichtungen für Behinderte vom 5. Dezember 2000, in Kraft seit dem 01.01.2001, Stand 01.09.2014. (GS VIII E/23/2) 	2012*
GR	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertenintegrationsgesetz, BIG) vom 2. September 2011, in Kraft seit dem 01.01.2012, Stand 01.01.2012. (BR 440.100) 	2012

	<ul style="list-style-type: none"> • Verordnung zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertenintegrationsverordnung, BIV) vom 7. Februar 2012, in Kraft seit dem 01.01.2012, Stand 01.01.2021. (BR 440.110) 	
SG	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (BehG) vom 7. August 2012, in Vollzug seit dem 01.01.2013, Stand 01.04.2019. (sGS 381.4) • Verordnung über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (BehV) vom 11. Dezember 2012, in Vollzug seit dem 01.01.2013, Stand 01.01.2022 (sGS 381.41) • Regierungsbeschluss über die Höchstansätze für Leistungen in anerkannten Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung vom 30. Juni 2015, in Vollzug seit dem 01.01.2016, Stand 01.01.2017 (sGS 381.42) 	2013
SH	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen (SHEG) vom 28. Oktober 2013, in Kraft seit dem 01.01.2014, Stand 20.01.2020. (SHR 850.100) • Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen (SHEV) vom 18. Februar 2014, in Kraft seit dem 01.01.2014, Stand 20.01.2020 (SHR 850.111) 	2014
TG	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 29. März 1984, in Kraft seit dem 01.01.1986, Stand 01.01.2018. (RB 850.1) • Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV) vom 15. Oktober 1985, in Kraft seit dem 01.01.1986, Stand 01.01.2020. (RB 850.11) 	2012
ZH	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (IEG) vom 1. Oktober 2007, in Kraft seit dem 01.01.2008, Stand 01.06.2015. (855.2) • Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (IEV) vom 12. Dezember 2007, in Kraft seit dem 01.01.2008, Stand 01.06.2017. (855.21) 	2012
*Einführungszeitpunkt nicht aus Gesetzes Einführung bzw. -änderung ersichtlich und deshalb anderen verfügbaren Quellen entnommen (vgl. Quellenangaben zu Tabelle 6).		

Tabelle 6: Kantonale Gesetzesgrundlagen in Zusammenhang mit der Finanzierung von stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung (Kanton Appenzell Ausserrhoden, 2014, 2022a; Kanton Appenzell Innerrhoden, 2022a; Kanton Glarus, 2019, 2022b; Kanton Graubünden, 2022; Kanton Schaffhausen, 2022; Kanton St.Gallen, 2022a; Kanton Thurgau, 2022a; Kanton Zürich, 2022a; Werkstätte und Wohnheim Steig, 2016, S. 3)

In Zusammenhang mit der Entwicklung des IBB-Finanzierungssystems hat die SODK Ost+ZH folgende Grundsätze definiert (Kanton Appenzell Innerrhoden, 2010, S. 19):

- Das Finanzierungssystem soll einfach, verständlich und für alle Beteiligten nachvollziehbar sein.
- Das Finanzierungssystem berücksichtigt neu den individuellen Betreuungsbedarf der Menschen mit Behinderung (Subjektorientierung). Dieser Bedarf wird in den Institutionen pro Person ermittelt. Für Betreute mit ähnlichem Betreuungsbedarf werden in Ergänzung zur Einstufung der Hilflosigkeit bedarfs- und aufgabenorientierte Schweregrade definiert (Einstufung).
- Das System für die Finanzierung von Behinderteneinrichtungen ist weiterhin objektfinanziert und enthält neu Anreize zur wirtschaftlichen Betriebsführung.

- Die Finanzierung der Betriebskosten erfolgt einerseits über die direkten Beiträge der Menschen mit Behinderung an die Wohnheime und Tagesstätten (z. B. Taxen) sowie über die in den Werkstätten erwirtschafteten Erträge, andererseits über leistungsorientierte und/oder aufwandorientierte Betriebsbeiträge in Form von Pauschalen.
- Die Gestaltung der Betriebsbeiträge basiert auf kantonalen Richtlinien zur Rechnungslegung, auf der Kostenrechnung gemäss Vorgaben der IVSE sowie auf einem System zur Einstufung des individuellen Betreuungsbedarfs (Pflege-Betreuungsstufen).
- Für Gewinne und Verluste aus Angebotsbereichen, die kantonale Beiträge erhalten, wird im Organisationskapital der Institutionen eine Schwankungsreserve gebildet. Diese ist nach oben und unten zu plafonieren.
- Zur Finanzierung von grösseren Investitionen können weiterhin kantonale Investitionsbeiträge an Bau-, Einrichtungs- und Ausrüstungskosten vorgesehen werden. Diese sind als direkte Beiträge an bewilligte und anrechenbare Investitionen zu konzipieren und/oder als Teil der anrechenbaren Betriebskosten (in Form von beitragsberechtigten Abschreibungen und aufgewendeten Fremdkapitalzinsen für die selbstfinanzierten Anteile der anrechenbaren Investitionen).
- Qualität und Wirtschaftlichkeit werden von den Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und vom Kanton als massgebende Kriterien bei der Gestaltung der stationären und ambulanten Angebote berücksichtigt.
- Marktwirtschaftliche Grundsätze sind bei der Führung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zu berücksichtigen. Es wird ein angemessenes Betreuungsangebot im Bereich Wohnen, Tagesstruktur und Werkstätten zur Verfügung gestellt. Diese Aufgabe ist behindertengerecht (kundenorientiert), wirksam (ergebnisorientiert) und effizient (kostenorientiert) zu erfüllen.

Die Kantone der SODK Ost+ZH haben mit dem IBB ein gemeinsames Finanzierungssystem entwickelt, das sich in der konkreten Ausgestaltung in den Details unterscheidet. Weiter wird das Finanzierungssystem teilweise über mehrere Jahre schrittweise eingeführt. Diese beiden Aspekte erschweren die interkantonale Vergleichbarkeit. In Bezug auf die Anreize des Finanzierungssystems wird angenommen, dass sich diese beim IBB-Finanzierungssystem ähnlich verhalten, da es einheitlichen Prämissen und Funktionsweisen folgt. Möglich ist, dass die unterschiedliche Ausgestaltung des Finanzierungssystems einzelne Anreize oder Wirkungen verändert. Dies ist im Rahmen der Interpretationen der Ergebnisse im Rahmen dieser Arbeit differenziert zu reflektieren.

2.6 Forschungslücke

In Zusammenhang mit der Umorganisation des Behindertenwesens in der Schweiz seit der NFA von 2008 wurden diverse Forschungsprojekte gestartet, die auch leistungsorientierte Finanzierungssysteme thematisieren (Adler, 2017; Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV], 2021; Bundesrat, 2014; EFV, 2013; Frey et al., 2007; Guggisberg & Bischof, 2017, 2020; Kirchhofer & Mühlenberg-Schmitz, 2020; Kirchhofer et al., 2015; Liesen & Wyder, 2020; Mühlenberg-Schmitz, 2020; Neukomm et al., 2013; Schmitz & Zöbeli, 2016a, 2016b; Schneider & Sutter, 2009; Uebelhart et al., 2009; Wüthrich et al., 2020; Wyder, 2018). Bei den Projekten und Publikationen kann zwischen dem stationären und ambulanten Behindertenwesen sowie den Modellen der subjektorientierten Objektfinanzierung und der Subjektfinanzierung differenziert werden. In den bisherigen Erkenntnissen sind Hinweise auf positive Effekte und Anreize von subjektorientierten Finanzierungssystemen zu finden. Jedoch tauchen auch negative Auswirkungen und mögliche Fehlanreize auf. Insgesamt gibt es aus den bisherigen Forschungsarbeiten viele Indizien, jedoch fehlt die systematische Aufarbeitung aus unterschiedlichen Blickwinkeln wie beispielsweise aus der sozialpädagogischen, betriebswirtschaftlichen oder volkswirtschaftlichen Perspektive. Weiter fehlt weitgehend der theoretische Bezugsrahmen und eine umfassende Metasicht. Die empirische Basis ist folglich zu dünn, um erhärtete Aussagen über die tatsächlichen Einflüsse von leistungsorientierten Finanzierungssystemen und über kausale Beziehungen im Behindertenwesen der Schweiz machen zu können. Zum selben Schluss kommt auch der Bundesrat (Bundesrat, 2018, S. 14-15), der in seinem letzten Bericht zum Stand der Behindertenpolitik das fehlende Wissen über Wirkungszusammenhänge, den fehlenden Überblick über die Umsetzung sowie fehlende Instrumente und Daten zur Steuerung und Kontrolle bemängelt.

Um sich einem kausalen Verständnis und einer quantitativen Überprüfung der tatsächlichen Wirkung von leistungsorientierten Finanzierungssystemen im Behindertenwesen anzunähern, muss zunächst mehr darüber in Erfahrung gebracht werden, welche Anreize solche Systeme für die Institutionen setzen. Neben den Erkenntnissen aus dem stationären und ambulanten Behindertenwesen liefern allenfalls auch Erkenntnisse aus dem weiteren Sozialwesen sowie dem Gesundheitswesen Hinweise zu möglichen Anreizen (Gächter et al., 2013; Kronenberg et al., 2017; Trageser et al., 2018). Diese Sektoren unterscheiden sich zwar strukturell vom Behindertenwesen, verfügen jedoch auch über subjektorientierte Finanzierungsmodelle wie beispielsweise die leistungsabhängigen Pauschalen für St.Galler Sonderschulen, die Fallpauschalen SwissDRG für stationäre Spitalaufenthalte oder die Normkosten in der stationären Pflege. Erkenntnisse aus der NPM-Forschung und der Forschung zur Ökonomisierung des Sozialwesens können

allenfalls weitere Anhaltspunkte und Erklärungen zur Funktionsweise von Anreizen in Zusammenhang mit leistungsorientierten Finanzierungssystemen liefern.

Die gefundene Literatur zu leistungsorientierten Finanzierungssystemen im Behinderten-, Sozial- und Gesundheitswesen besteht mehrheitlich aus Evaluationsberichten sowie Studienberichten in Fach- oder Verbandszeitschriften. Es fehlt in diesem Bereich an peer-reviewten empirischen Beiträgen in wissenschaftlichen Journals. In Zusammenhang mit NPM und der Ökonomisierung des Sozialwesens gibt es eine grössere Bandbreite an entsprechenden Journal-Beiträgen, Monografien und Sammelbänden sowie einzelne Metaanalysen, die sich nahe am Forschungsgegenstand bewegen und auch einen internationalen Bezug aufweisen.

2.7 Arbeitshypothesen

Ausgehend von der identifizierten Forschungslücke werden in diesem Unterkapitel die Arbeitshypothesen herausgearbeitet, die im Rahmen der qualitativen Erhebung verifiziert und ergänzt bzw. angepasst werden. Ausgangspunkt hierfür bilden in der Literatur entdeckte Anreize und Effekte von kantonalen Leistungspauschalen bzw. einer subjektorientierten Objektfinanzierung auf stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung. Von dort aus wird der Rahmen im Sinne des explorativen Forschungsdesigns geöffnet für Erkenntnisse in Zusammenhang mit subjektorientierten Finanzierungsmodellen im ambulanten Behindertenwesen, im weiteren Sozialwesen (bspw. Sonderschulen) und im Gesundheitswesen der Schweiz. Weiter fliessen Erkenntnisse zu Anreizstrukturen in Zusammenhang mit NPM und der Ökonomisierung des Sozialwesens in die Hypothesenbildung mit ein. Der Prozess ist in Abbildung 10 dargestellt.

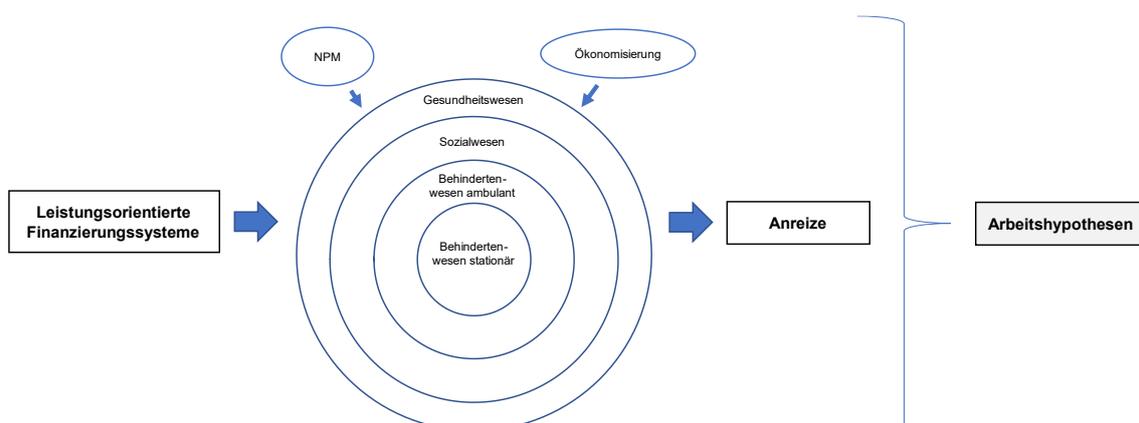


Abbildung 10: Ableitung der Arbeitshypothesen (eigene Darstellung)

In Tabelle 7 sind die in den Unterkapiteln 2.7.1 bis 2.7.4 erörterten Anreizkategorien aufgeführt und den jeweiligen Finanzierungssystemen zugewiesen, in deren Zusammenhang sie vorkommen. Ein «X» bei der Anreizkategorie Effizienz beim stationären Behindertenwesen bedeutet beispielsweise, dass es in der Literatur in diesem Bereich einen Hinweis auf entsprechende Anreize durch die subjektorientierte Objektfinanzierung gibt. Die systematisch aufgearbeiteten und dargestellten Erkenntnisse aus der Literatur dienen als Grundlage für die Formulierung der Arbeitshypothesen in den jeweiligen Unterkapiteln entlang der verschiedenen Anreizkategorien.

Potenzielle Anreizkategorien in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung	Subjektorientierte Objektfinanzierung				Subjektfinanzierung
	Behindertenwesen stationär	Behindertenwesen ambulant	Sozialwesen	Gesundheitswesen	Behindertenwesen ambulant
Betriebswirtschaftliches Denken und Handeln: Professionelles Management Kostenbewusstsein Strategische Planung	x	x	x	x	x
Effizienz: Skalen- und Verbundeffekte Kostenreduktion Benchmarking	x	x	x	x	x
Angebotsvielfalt: Standardisierung Innovationen Fallselektion	x	x	x	x	x
Angebotsqualität: Verbesserungen Verlagerung Tätigkeiten	x	x	x	x	x

Tabelle 7: Anreizkategorien in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung nach Finanzierungsmodell (eigene Darstellung)

2.7.1 Betriebswirtschaftliches Denken und Handeln

Weitgehend unbestritten scheint, dass leistungsorientierte Finanzierungssysteme das betriebswirtschaftliche Denken und Handeln von Institutionen fördern. Dies geht sowohl aus Erfahrungen mit der subjektorientierten Objektfinanzierung (EFV, 2013, S. 20; Kronenberg et al., 2017, S. 70; Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 41) als auch mit der Subjektfinanzierung (Kirchhofer & Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 43; Wyder, 2018, S. 3) im Behindertenwesen hervor und liegt auch in den Prämissen von NPM sowie der Ökonomisierung des Sozialwesens begründet (vgl. Unterkapitel 2.2 und 2.3). Leistungspauschalen fördern nach der Auffassung der Kantone eine professionelle, unternehmerische Ausrichtung der stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 48). Wirtschaftlich und sozialpädagogisch gut arbeitende Institutionen

können sich profilieren und dadurch neue Klientel anwerben (Kirchhofer et al., 2015, S. 274). Weiter fördern Leistungspauschalen gemäss den Kantonen in Institutionen den Ausgleich von Unterdeckungen, das Kostenbewusstsein, Investitionen in betriebliche Angebotsverbesserungen, die Schaffung von Eigenkapital und die bessere Übersicht über wirtschaftliche bzw. defizitäre Bereiche (Schmitz & Zöbeli, 2016b, S. 42-45). Eine gute Auslastung und eine angemessene Personal- und Infrastrukturplanung sind nötig (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 47). In Bezug auf die Frage, ob die kantonalen Leistungspauschalen die Entscheidungsautonomie der Institutionen erhöht, unterscheiden sich zwischen den Kantonen und den Institutionen die Meinungen. Nach den Kantonen führt das leistungsorientierten Finanzierungssystem für die Institutionen zu mehr unternehmerischen Freiheiten und einer höheren Flexibilität (Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 41; Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 48, 2016b, S. 43). Die Institutionen verfügen über grössere betriebswirtschaftliche Freiheiten und können im Rahmen ihrer Finanzhoheit frei planen und projektieren (EFV, 2013, S. 20; Kirchhofer et al., 2015, S. 274). Die Institutionen entgegen jedoch, dass die Möglichkeiten für unternehmerisches Handeln im Sinne von Spielräumen durch die kantonalen Leistungspauschalen erheblich eingeschränkt werden (Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 41). In einigen Kantonen wurde die Entscheidungsfreiheit von Institutionen beispielsweise mit Vetorechten bei Personalentscheiden der operativen Leitungen begrenzt (Kirchhofer et al., 2015, S. 275). Weiter verfolgen einzelne Kantone eine aktive Zuweisungspolitik und halten Institutionen teilweise an, Menschen mit einem hohen bzw. anspruchsvollen Betreuungsbedarf aufzunehmen. Das direktive Ausmass in der Versorgungsgestaltung der Kantone wird sehr unterschiedlich eingeschätzt, was allenfalls auch auf die Transformationsphase zurückzuführen ist. Die Erkenntnisse aus den Untersuchungen des stationären Behindertenwesens decken sich mit Beobachtungen aus der Forschung zur Ökonomisierung des Sozialwesens, nach denen sich «Sozialfirmen» gegen Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit durch den Staat wehren und als vollwertige ökonomische Akteure anerkannt werden wollen (Streckeisen & Gül, 2021, S. 13).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass durch die kantonalen Leistungspauschalen für Behinderteninstitutionen ein Anreiz besteht, betriebswirtschaftlicher zu denken und zu handeln. Inwiefern die steuernden Aktivitäten der Kantone einen Einfluss auf diesen Anreiz haben, ist unklar. Das betriebswirtschaftliche Denken und Handeln manifestiert sich in verschiedenen Ausprägungen, die grob in drei Subkategorien zusammengefasst werden können: Professionelles Management, Kostenbewusstsein und Strategische Planung. Basierend auf diesem Zwischenstand werden an dieser Stelle die folgenden Arbeitshypothesen abgeleitet:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, betriebswirtschaftlicher zu denken und handeln.

H: Betriebswirtschaftliches Denken und Handeln manifestiert sich in den Subkategorien «Professionelles Management», «Kostenbewusstsein» und «Strategische Planung».

Die identifizierten Subkategorien des betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns werden nachfolgend nacheinander erörtert.

Professionelles Management

Infolge der Umstellung auf leistungsorientierte Finanzierungssysteme ist für Institutionen des stationären Behindertenwesens eine professionelle Leitung notwendig (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 47). In Zusammenhang mit der Ökonomisierung des Sozialwesens ist bekannt, dass Managementwissen in den Organisationen zunehmend aufgewertet wird, während emanzipatorisches, ästhetisches, empathisches oder spirituelles Wissen an Wert verliert (Meyer & Maier, 2018, S. 211-212). Dieser sogenannte Managerialismus manifestiert sich in einer sachlichen, sozialen und zeitlichen Dimension über die zentralen Werte «Zweckrationalität», «Eigenverantwortung» und «Fortschritt» in diversen Formen (vgl. Unterkapitel 2.3). Gemäss einer Langzeitstudie aus den USA verdient das exekutive Management in US-amerikanischen NPOs zunehmend mehr, während die Löhne der übrigen Mitarbeitenden sowie professionelle Honorare gekürzt werden (Lecy & Searing, 2015, S. 553-554). Entweder verdienen Manager in NPOs mehr oder es werden mehr Manager angestellt. Die Studienverfassenden vermuten, dass vermehrt Top-Manager aus dem Privatsektor oder anderen NPOs angeworben werden, wobei diese ein höheres Preisschild aufweisen. Weiter dürften Leistungen (z. B. Buchhaltung, Rechtswesen, Fundraising), die früher ausgelagert waren und neu inhouse erbracht werden, unter die Management-Ausgaben fallen. Dieser Sachverhalt muss gemäss den Studienverfassenden jedoch noch genauer untersucht werden. Hinsichtlich potenzieller Anreize für stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung werden basierend auf den vorhergehenden Ausführungen die folgenden Arbeitshypothesen formuliert:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Management-Wissen aufzuwerten.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ästhetisches, emphatisches oder spirituelles Wissen abzuwerten.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Managementpositionen auszubauen.

Aus einer ex-post Evaluation der Neuordnung der Pflegefinanzierung in der Schweiz geht hervor, dass die Leistungserbringenden aus dem Pflegewesen ihre Kostenrechnungen verbessert haben (Trageser et al., 2018, S. 105). Eine Minderheit hat auch Arbeitszeitanalysen eingeführt. Gemäss einer Erhebung von Bernet & Gmür (2015, S. 29-32) werden Management-Instrumente aus dem Privatsektor von grösseren NPOs in der Schweiz schon mehrheitlich verwendet, während dies bei kleineren NPOs ressourcenbedingt weniger der Fall ist. Entscheidend für die Einführung von Kennzahlensystemen in Organisationen des Sozial- und Gesundheitswesens sind weniger die staatlichen Subventionen, sondern die Sozialversicherungsentgelte. Weiter verleihen Organisationen den Kennzahlensystemen umso mehr Gewicht, je grösser und jünger sie sind und je höher die formale Bildung und je kürzer die Amtszeit der Geschäftsführung ist. Aus der Forschung zur Ökonomisierung des Sozialwesens ist bekannt, dass NPOs zunehmend Management-Methoden integrieren, um ihre Legitimität gegenüber der Öffentlichkeit zu steigern (Meyer & Maier, 2018, S. 209). Sie wollen als rationale, effiziente, effektive und wirksame Organisationen wahrgenommen werden. Einzelne entsprechende Instrumente wie die Professionalisierung des Freiwilligenmanagements und des Fundraisings sowie die Beförderung von Innovationen, wie beispielsweise die Entwicklung einer Methode zur Berechnung der sozialen Rendite Social Return on Investment (SROI) werden positiv bewertet (Tabatt-Hirschfeldt, 2018, S. 99-100). Inwiefern sich Sozialarbeitende an der Basis im Sinne der Street-Level-Bureaucracy ökonomische Begriffe und Konzepte aneignen, interpretieren und gegebenenfalls für ihre eigenen Zwecke umdeuten, ist noch zu wenig erforscht (Streckeisen & Gül, 2021, S. 13).

Die Ausführungen widerspiegeln eine breite Palette an Management-Instrumenten, die in NPOs aus unterschiedlichen Gründen eingeführt werden. Es ist keine Häufung einzelner Instrumente oder Praktiken feststellbar. Weiter fehlt der direkte Bezug zu den Finanzierungssystemen des Behindertenwesens. Deshalb wird in Zusammenhang mit potenziellen Anreizen für Behinderteninstitutionen durch kantonale Leistungspauschalen eine generische Arbeitshypothese formuliert:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Management-Instrumente zu implementieren.

Relativ klar scheint, dass die Aufwände in Zusammenhang mit der Dokumentation und Berichterstattung der Leistungserbringung (Kirchhofer et al., 2015, S. 276-278; Kronenberg et al., 2017, S. 75; Trezzini et al., 2020, S. 4; Uebelhart et al., 2009, S. 63) sowie Rechnungslegung (Meyer, 2020, S. 334-335; Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 4) in Zusammenhang mit der Einführung von leistungsorientierten Finanzierungssystemen steigen. Folglich ist davon auszugehen, dass in den Institutionen ein Anreiz besteht, die administrativen Tätigkeiten zu erhöhen, weshalb folgende Arbeitshypothese definiert wird:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, mehr Ressourcen für Administrationsarbeiten einzusetzen.

Wie bereits in Unterkapitel 2.3 beschrieben, orientieren sich NPOs nicht exklusiv an einer ökonomischen Logik, sondern die Entscheidungsprämissen spiegeln meist mehrere Logiken wie die familiäre, professionelle, basisdemokratische oder bürgerschaftliche Logik wider (Meyer & Maier, 2018, S. 213-214). Diese Logiken können konkurrieren oder koexistieren. Die Frage ist, ob NPOs als Folge der Entwicklungen wirtschaftliche Ziele stärker gewichten als ihre Missionen oder anders formuliert; ob noch Sachziele oder bereits Formalziele dominieren (Tabatt-Hirschfeldt, 2018, S. 96). Diesbezüglich gibt es unterschiedliche Auffassungen und Erkenntnisse. Die Unterscheidung zwischen Formalzieldominanz bei gewinnorientierten Unternehmen und Sachzieldominanz bei NPOs ist in der Literatur umstritten (Finis Siegler, 2021b, S. 166). Zunehmend findet man auch erwerbswirtschaftliche Unternehmen, die Organisationsteile mit Nonprofitcharakter haben und zahlreiche NPOs, die erhebliche kommerzielle Aktivitäten verfolgen. Eine Untersuchung des dritten Sektors in Deutschland zeigt, dass es nicht zu einer Verdrängung der Gemeinwohlorientierung zugunsten der wirtschaftlichen Orientierung kommt, sondern zu einer Koexistenz, wobei die wirtschaftliche Orientierung an Stellenwert gewonnen hat (Dross & Priller, 2012, S. 371-372). Die Gleichzeitigkeit kann zu Spannungsfeldern zwischen den beiden Zieldimensionen führen. So können sich die mit Leistungsverträgen verbundenen ökonomischen Anforderungen von aussen in einem Spannungsfeld zu fachlichen Überlegungen befinden (Uebelhart et al., 2009, S. 61). Dachorganisationen aus der privaten Behindertenhilfe geben an, dass bei Mitarbeitenden regelmässig zwischen ökonomischer und fachlicher Perspektive vermittelt werden muss. Bernet & Gmür (2015, S. 25) weisen auf das Reibungspotenzial zwischen wirtschaftlichen Zielen/Prioritäten und professionellen Überzeugungen hin: «Was man als Betreuer für einen Klienten machen möchte, kann vom dem abweichen, was im Leistungsvertrag oder im Dienstleistungskonzept der Einrichtung vorgesehen wurde». Das professionelle Selbstverständnis von Sozialarbeitenden zeichnet sich insbesondere durch eine Orientierung an sozialen Problemen und der damit einhergehenden Hilfsbedürftigkeit aus (Streckeisen & Gül, 2021, S. 13). Diese Überzeugung steht teilweise in einem Spannungs- bzw. Konkurrenzfeld zu den zweckrationalen Überlegungen des Managerialismus. Akteure der Sozialen Arbeit bezweifeln oder bestreiten die generelle Tauglichkeit von NPM für das Sozialwesen (Meyer, 2020, S. 334-335). Das Vergessen der ökonomischen Dimensionen der eigenen Praxis macht es für die Soziale Arbeit jedoch auch schwierig, sich gegenüber ökonomischen Argumenten zu behaupten und Eigeninteressen der Profession einzubringen (Streckeisen & Gül, 2021, S. 13). Auch die Begleitforschung im Schweizer Gesundheitswesen, die im Rahmen der Einführung des leistungsorientierten

Finanzierungssystems SwissDRG gestartet wurde, zeigt Spannungen zwischen Management und Professionen auf (Trezzini et al., 2020, S. 5-6). So beurteilt die Ärzteschaft den Umgang der Spitalverwaltung mit Veränderungen, der strategischen Positionierung, der allgemeinen Arbeitsorganisation und Zusammenarbeit zunehmend kritisch. Zusammenfassend geht aus den Ausführungen hervor, dass ökonomische Ziele in NPOs zunehmend stärker gewichtet werden. Parallel dazu gibt es jedoch keine Hinweise darauf, dass Sachziele an Wichtigkeit verlieren. Die Aushandlung der Ziele scheint in einem Spannungsfeld zwischen dem Management und den Professionen des Sozial- und Gesundheitswesens zu erfolgen, in dem die eine Seite Druck und die andere Seite Gegendruck erzeugt. Basierend auf diesen Überlegungen werden im Hinblick auf potenzielle Anreize für Institutionen für Menschen mit Behinderung durch kantonale Leistungspauschalen die folgenden Arbeitshypothesen abgeleitet:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Formalziele (ökonomische Ziele) stärker zu priorisieren.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung keinen Anreiz, Sachziele (Output-Ziele) weniger stark zu priorisieren.

Kostenbewusstsein

Wenn die Kantone mit der Pauschalfinanzierung allfällige Defizite der Behinderteninstitutionen nicht mehr decken, müssen letztere infolge des gestiegenen finanziellen Risikos durch eine wirtschaftliche Betriebsführung ausgeglichene Rechnungsergebnisse erzielen (EFV, 2013, S. 20; Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 2). Unrentable Institutionen geraten unter Restrukturierungs- und Sanierungsdruck (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 40-47). Die Handhabung der Schwankungsfonds, bei der die Institutionen den Kantonen die finanziellen Mittel bei Überschreitung des oberen Plafonds zurückzahlen müssen, kann die Institutionen jedoch dazu verleiten, weniger kostenbewusst zu handeln bzw. zusätzliche Ausgaben für die Leistungserbringung zu tätigen, je näher sich der Schwankungsfonds dem oberen Plafond nähert (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 41). In Zusammenhang mit den kantonalen Leistungspauschalen für Sonderschulen in St.Gallen ist der Kanton der Auffassung, dass sich das generelle Kostenbewusstsein der Sonderschulen verbessert hat (Kronenberg et al., 2017, S. 65). Die Sonderschulen hingegen sehen einen neutralen Einfluss des Finanzierungssystems und merken an, dass das Kostenbewusstsein bereits vor den Leistungspauschalen hoch gewesen sei. Im Gesundheitswesen können Leistungspauschalen gemäss Erfahrungen mit SwissDRG den Anreiz setzen, Wissen über Faktoren, die einen Einfluss auf die Kosten haben, in die einzelnen Abteilungen zu transferieren (Gächter et al., 2013, S. 6). Bisher gab es in Spitälern unterschiedliches Wissen darüber, welche Leistungen welche Kosten verursachen. Faktoren wie

Mangelernährung oder Inkontinenz haben aus Sicht der Ärzte beispielsweise aufwandmässig keine grosse Bedeutung, verursachen jedoch einen hohen Pflegeaufwand. Diese Art von Dezentralisierung des Wissens ist auch ein Merkmal von NPM (vgl. Unterkapitel 2.2). In Bezug auf das finanzielle Management halten sich NPOs gemäss einer Studie aus den USA an vier Grundsätze, um ihre Vertrauenswürdigkeit zu demonstrieren: Gemeinkosten minimieren, Ertragsquellen diversifizieren, steuerlich schlank sein und Schulden vermeiden (Mitchell & Calabrese, 2019, S. 651-657). Dies als Folge der Unbeobachtbarkeit der Ergebnisse der Leistungserbringenden durch die Finanzierungsstelle im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis mit den Leistungsbeziehenden (asymmetrische Information). Grundsätzlich vereinfacht die Pauschalfinanzierung gezielte Beitragskürzungen durch die Kantone (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 47). Offen ist, ob diese dazu führt, dass Institutionen für Menschen mit Behinderung alternative Ertragsquellen suchen. Beispielsweise könnten die Institutionen die Pensionstaxen erhöhen, die das Klientel über die IV, EL und das eigene Vermögen selbst tragen muss (EFV, 2013, S. 19-20). Im Rahmen einer Evaluation der NPF im Gesundheitswesen wurde festgestellt, dass das System zu ungedeckten Restkosten führen kann, welche zu Überwälzungen von KVG-Pflegekosten auf die Pflegebedürftigen oder die Träger der Leistungserbringenden führen können (Trageser et al., 2018, S. 7). Zusammenfassend wird basierend auf den Ausführungen in der Literatur davon ausgegangen, dass für die Behinderteninstitutionen durch die kantonalen Leistungspauschalen und das dadurch geforderte höhere Kostenbewusstsein ein Anreiz entsteht, ausgeglichene Betriebsergebnisse zu erwirtschaften. Der Anreiz positive Betriebsergebnisse zu erzielen, wird durch die Plafonierung der Schwankungsfonds vermindert. Weiter wird vermutet, dass für die Institutionen Anreize entstehen, Wissen über die Kosten in ihren Organisationen zu dezentralisieren und alternative Ertragsquellen zu suchen. Hieraus ergeben sich die folgenden Arbeitshypothesen:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ausgeglichene Betriebsergebnisse zu erwirtschaften.

H: Die Plafonierung der Schwankungsfonds vermindern in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, positive Betriebsergebnisse zu erwirtschaften.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Wissen über die Kosten zu dezentralisieren.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, alternative Ertragsquellen zu suchen.

Strategische Planung

Aufgrund der Entwicklungsdynamik infolge der NFA scheint es für Institutionen des stationären Behindertenwesens empfehlenswert, in ihre strategische Positionierung zu investieren (Kirchhofer et al., 2015, S. 277-278). Schmitz & Zöbeli (2016b, S. 48) kommen in ihrer quantitativen Studie in Zusammenhang mit der Einführung der Schwankungsfonds zum Schluss, dass sich die gegenseitige Planungssicherheit der Kantone und Institutionen durch das Pauschalsystem verbessert. Gemäss der qualitativen Studie von Kirchhofer et al. (2015, S. 275) bemängeln Institutionen in einem Kanton das Fehlen einer transparenten und klaren Gesamtstrategie im Behindertenbereich, was ihnen die Entwicklung eigener Strategien erschwert. Gemäss der Mehrheit der Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe verbessert sich durch Leistungsverträge ihre finanzielle Planungssicherheit (Uebelhart et al., 2009, S. 57). Als Anreiz der kantonalen Leistungspauschalen bei den Sonderschulen in St.Gallen wird aufgeführt, dass die Vorstände der Trägerschaften (Verein oder Stiftung) ihre strategische Führungsrolle stärker wahrnehmen müssen (Kronenberg et al., 2017, S. VII). Erhebungen in Zusammenhang mit SwissDRG im Gesundheitswesen zeigen, dass Leistungspauschalen in Organisationen einen Anreiz setzen, Angebots- und Investitionsschwerpunkte zu legen (Gächter et al., 2013, S. 6). Basierend auf diesen Erkenntnissen wird für den vorliegenden Forschungskontext die folgende Arbeitshypothese formuliert:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, in ihre strategischen Positionierungen zu investieren.

In der Schweiz hat sich die Sozialfirma als Modell etabliert mit dem Verein und der Stiftung als häufigste Rechtsform (Bundesrat, 2016, S. 23-30; Streckeisen & Gül, 2021, S. 13). In Zusammenhang mit dem stationären Behindertenwesen innerhalb der SODK Ost+ZH müssen private Institutionen zwingend einen gemeinnützigen Zweck verfolgen (Kanton Appenzell Innerrhoden, 2010, S. 17-18). Das Sozialwesen in der Schweiz wurde in den letzten Jahren nicht zusammengestrichen, sondern befindet sich in einem deutlichen Wachstum (Kägi et al., 2016, S. VII-XIII). Hilfswerke bezeichnen sich dabei als Sozialfirmen und stellen den unternehmerischen Charakter ihrer Tätigkeit heraus (Streckeisen & Gül, 2021, S. 13). Ein Experiment mit Public-Administration-Studierenden in den USA zeigt, dass NPOs für effizienter gehalten werden und mehr Spendern erhalten, wenn sie mit dem Label soziales Unternehmen versehen sind (Andersson & Self, 2015, S. 2726-2727). Kommerzialisieren NPOs aus dem Sozialwesen gelingt es gemäss einer Studie aus den USA besser, qualifiziertes Personal zu bekommen (Guo, 2006, S. 131-135). In vielen deutschen NPOs kommt es infolge der Ökonomisierung zu strukturellen Veränderungen in der Organisation (Dross & Priller, 2012, S. 372). Bei Wohlfahrtsverbänden in Deutschland findet weiter eine Veränderung in der Geschäftsfeldpolitik statt

(Tabatt-Hirschfeldt, 2018, S. 96). Der Trend geht weg von Gemischtwarenläden hin zu einer Ausrichtung an die örtlichen finanzierbaren Gegebenheiten. Weiter verändern sich im dritten Sektor auch die dominierenden Rechtsformen. Der Verein verliert an Bedeutung, während es gleichzeitig einen Boom der Ausgliederung sozialer Betriebe in GmbHs oder gGmbHs gibt. Die Gründe sind die Beschränkung der Haftung, die Minimierung wirtschaftlicher Risiken und die Tatsache, dass ein Management auf ehrenamtlicher Basis kaum mehr möglich ist.

Basierend auf diesen Ausführungen und in enger Kombination mit der allgemeinen Förderung des betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns wird vermutet, dass auch kantonale Leistungspauschalen für Institutionen für Menschen mit Behinderung einen Anreiz setzen, sich als Sozialfirma zu positionieren. Jedoch setzt das Finanzierungssystem keinen Anreiz, die Rechtsform anzupassen, da die Gemeinnützigkeit der Institutionen eine gesetzliche Voraussetzung ist und die Institutionen bereits vorwiegend als Vereine oder Stiftungen organisiert sind. Hingegen könnten die kantonalen Leistungspauschalen in Behinderteninstitutionen einen Anreiz setzen, ihre Governance anzupassen. Aus diesen Überlegungen werden die folgenden Arbeitshypothesen abgeleitet:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, sich als Sozialfirma zu positionieren.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung keinen Anreiz, Anpassungen an der Rechtsform ihrer Organisationen vorzunehmen.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, strukturelle Anpassungen (Aufbau, Ablauf) an ihren Organisationen vorzunehmen.

2.7.2 Effizienz

In Bezug auf die Effizienz besteht die Herausforderung, dass der Begriff in der Literatur nicht einheitlich bzw. oftmals gar nicht definiert wird. Grundsätzlich geht es bei der Effizienz um das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen bzw. Aufwand und Ertrag (Döring & Bortz, 2016, S. 1003-1007). Je geringer die Kosten bzw. der Aufwand und je höher der Nutzen bzw. der Ertrag, desto grösser die Effizienz. Oftmals wird Effizienz synonym zu Wirtschaftlichkeit verwendet.

Subjektorientierte Finanzierungssysteme setzen den Anreiz, finanzielle Mittel so wirtschaftlich wie möglich einzusetzen bzw. das Preis-Leistungs-Verhältnis zu verbessern (Schneider & Sutter, 2009, S. 23; Wyder, 2018, S. 3). Der behinderungsbedingte Bedarf einer Person erlaubt es jedoch in der Regel nicht, die Qualität der benötigten Leistung

so stark abzusenken, dass sich diese spürbar verbilligt (Liesen & Wyder, 2020, S. 4). Gemäss Untersuchungen in Zusammenhang mit SwissDRG im Gesundheitswesen haben Spitäler einen Anreiz, die Berechnungen genau zu analysieren, um zu sehen, was wo wie viel kostet und wie sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis in den verschiedenen Patientenpfaden ambulant und stationär gestaltet (Gächter et al., 2013, S. 6-7). Weiter haben sie den Anreiz, den Prozess vom Eintritt bis zum Austritt einer Patientin oder eines Patienten spezifisch nach ausgewählten DRGs zu verbessern. Basierend auf diesen Ausführungen wird in Zusammenhang mit den Anreizen des Finanzierungssystems im stationären Behindertenwesens die folgende Arbeitshypothese definiert:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ihre Effizienz zu steigern.

In Bezug auf die Schwankungsfonds haben Institutionen des stationären Behindertenwesens keinen grossen Anreiz zur weiteren Effizienzsteigerung, wenn allfällige Überschüsse vom Kostenträger abgeschöpft werden (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 44). Dieselbe Erkenntnis geht auch aus einer Evaluation der Leistungspauschalen bei Sonderschulen im Kanton St.Gallen hervor (Kronenberg et al., 2017, S. 82). Die zu tiefe Deckelung der Schwankungsfonds kann dazu führen, dass Investitionen zu früh ausgelöst werden oder unnötige Betriebsausgaben getätigt werden, wenn die Abschöpfung der Mittel durch den Kanton bevorsteht. Wenn eine Überauslastung von den Institutionen selbst finanziert werden muss, wie dies bei der Pauschalfinanzierung der privaten Behindertenhilfe der Fall ist, besteht weiter kein Anreiz, die Sollvorgaben aus den Leistungsverträgen zu übertreffen (Uebelhart et al., 2009, S. 60). Für die Berechnung der kantonalen Leistungspauschalen ist die aufwandseitige Bezugsgrösse wesentlich (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 35). Der anrechenbare Aufwand kann durch Prozessoptimierungen und/oder einer verbesserten Nutzung der vorhandenen personellen Ressourcen oder ähnliches reduziert werden. Im System der pauschalen Finanzierung kann jedoch das Paradox eintreten, dass ein tiefer Kostendeckungsgrad, wie auch tiefe Durchschnittskosten, zu einem geringeren finanziellen Beitrag der öffentlichen Hand bei einem Leistungsausbau führen (Uebelhart et al., 2009, S. 60). Dadurch reduziert sich der Anreiz, kostengünstig zu arbeiten. Dies könnte auch im stationären Behindertenwesen der Fall sein, wenn der anrechenbare Aufwand sinkt, während die IBB-Punkte konstant bleiben oder steigen. Als Folge dessen sinkt der Punktwert. Eine quantitative Studie aus den USA brachte hervor, dass ein negativer Zusammenhang zwischen Staatsbeiträgen und der Effizienz von NPOs besteht (Ecer et al., 2017, S. 147-152). Die Autorinnen und Autoren führen dies auf die verstärkte Aufsicht und Prozesse zurück. Zusammengefasst werden vor den ausgeführten Hintergründen die folgenden Arbeitshypothesen formuliert:

H: Die Plafonierung der Schwankungsfonds gibt die Anreizgrenze der Effizienzsteigerung in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung vor.

H: Kantonale Sollvorgaben in den Leistungsverträgen geben die Anreizgrenze der Effizienzsteigerung in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung vor.

H: Kantonale Leistungspauschalen reduzieren den Anreiz, kostengünstig zu arbeiten, da tiefere Durchschnittskosten zu tieferen Leistungsbeiträgen führen.

Grosse Institutionen mit Kosten- und Strukturvorteilen stimmen der Verbesserung der Effizienz durch das leistungsorientierte Finanzierungsmodell systematisch häufiger zu als kleine (Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 41). Kostenvorteile entstehen durch Skalen- und Verbundeffekte, beispielsweise durch grössere Einkaufsmengen, einer gemeinschaftlichen Leistungserbringung oder eine Erweiterung des Leistungsspektrums bzw. einer regionalen Ausweitung (Tabatt-Hirschfeldt, 2018, S. 93). Damit verbunden erfolgt auch eine Risikominimierung, die Insolvenzen vorbeugt. In Zusammenhang mit dem leistungsorientierten Finanzierungsmodell der Sonderschulen in St.Gallen bemängeln kleinere Institutionen, dass sie benachteiligt werden, da das Modell linear verlaufende Kosten annimmt und damit Skaleneffekte nicht berücksichtigt (Kronenberg et al., 2017, S. 56). Langzeitstudien aus den USA zeigen, dass kleine und grosse NPOs die tiefsten Overhead-Kosten haben (Lecy & Searing, 2015, S. 546-552). Kleine NPOs sind schlank und oft ehrenamtlich unterwegs. Grössere NPOs profitieren von den angesprochenen Skalen- und Verbundeffekten. Neben der Grösse einer Organisation haben auch die «Leistungsmengen» einen wesentlichen Einfluss auf die Kostenstruktur, wie das Beispiel SwissDRG im Gesundheitswesen zeigt (Gächter et al., 2013, S. 5). Spitäler, die über hohe Fixkosten verfügen, weiten die Patientenmenge aus, um über Skaleneffekte ihre Produktivität zu steigern und damit den tendenziell sinkenden Basispreis zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund werden hinsichtlich der Anreize für Behinderteninstitutionen durch kantonale Leistungspauschalen folgende Arbeitshypothesen definiert:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Skaleneffekte (Economies of Scale) zu nutzen.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Verbundeffekte (Economies of Scope) zu nutzen.

Dadurch, dass die Kantone mit abgestuften Leistungspauschalen Benchmarking mit Referenz auf den günstigsten Leistungsanbietenden betreiben können, wird Kostendruck auf die Institutionen für Menschen mit Behinderung aufgesetzt (EFV, 2013, S. 23; Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 40; Schmitz & Zöbeli, 2016b, S. 45). Gemäss den Untersuchungen von Schmitz & Zöbeli (2016a, S. 47) wurden die Pauschalen im stationären Behindertenwesen in den Einführungsphasen von den Kantonen oftmals

betriebsspezifisch und eher grosszügig angesetzt. Die Kantone zeigten sich bereit, die Pauschalen anzupassen oder gegebenenfalls sogar für Ausgleich von negativen Ergebnissen aufzukommen. Letzteres kommt de facto einer Defizitgarantie gleich. Aufgrund des öffentlichen Spardrucks sind zukünftig tiefere Pauschalen zu erwarten. Die Pauschalfinanzierung vereinfacht hierbei gezielte Kürzungen im Vergleich zur Defizitdeckung. Diese Entwicklung steht auch im Einklang mit NPM, das neben der Wirkungssteuerung auch darauf abzielt, dass Steuergelder im Sozialwesen gezielter eingesetzt werden (Meyer, 2020, S. 334). Verbunden mit der Einführung von Leistungsvereinbarungen sind deshalb oftmals auch Sparrunden. Gemäss den Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe besteht durch Leistungspauschalen ein Anreiz zur kostengünstigen Leistungserbringung (Uebelhart et al., 2009, S. 59). Im Gesundheitswesen wurde in einer Evaluation festgestellt, dass die NPF den Kostendruck bei den Leistungserbringenden mehrheitlich erhöht hat (Trageser et al., 2018, S. 9).

Zusammenfassend kann aus den Ausführungen abgeleitet werden, dass für die Institutionen des stationären Behindertenwesens durch die Leistungspauschalen ein Anreiz bestehen dürfte, ihre Kosten zu reduzieren. Entsprechend wird die folgende Arbeitshypothese formuliert:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die Kosten zu reduzieren.

Sonderschulen im Kanton St.Gallen bemängeln in Zusammenhang mit den kantonalen Leistungspauschalen das Fehlen eines Benchmarkings, das Vergleiche und Lerneffekte untereinander begünstigen würde (Kronenberg et al., 2017, S. 90). Das Kerngeschäft des Spitalwesens wird durch SwissDRG transparenter und vergleichbarer (Gächter et al., 2013, S. 7). Während sich einzelne Berufsgruppen früher teilweise hinter ihrem Berufsethos versteckten, wird heute in einem Spital hinterfragt, weshalb Aufenthaltsdauer oder die Behandlungskosten von Patientinnen und Patienten trotz vergleichbarer Ressourcen in anderen Spitälern tiefer liegen. Benchmarking ermöglicht weiter, gleichartige Leistungen der Sozialen Arbeit zu vergleichen, wodurch ein «Preis» für angemessene fachliche Arbeit gesetzt werden kann (Tabatt-Hirschfeldt, 2018, S. 101-102). Dies kann die Positionen gegenüber den öffentlichen Kostenträgern, welche die Leistungserbringenden mitunter gegeneinander ausspielen, in Bezug auf die Preisfestlegung für sozialarbeiterische Leistungen auch stärken. Aus diesen Ausführungen wird in Zusammenhang mit den Anreizen für Institutionen für Menschen mit Behinderung durch kantonale Leistungspauschalen folgende Arbeitshypothese aufgestellt:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ihre Kosten mit den Kosten von anderen Institutionen zu vergleichen (Benchmarking).

2.7.3 Angebotsvielfalt

Grundsätzlich setzt eine subjektorientierte Finanzierung für Institutionen den Anreiz, unternehmerisch tätig zu werden und nicht in klassischen Angebotskategorien zu denken und zu handeln (EFV, 2013, S. 20). Um flexibler auf die Bedürfnisse einzelner Menschen mit Behinderung zu reagieren, können Institutionen ein innovatives Leistungsportfolio festlegen (Wyder, 2018, S. 3). Bei den Institutionen des stationären Behindertenwesens besteht infolge der Einführung der Leistungspauschalen jedoch die Befürchtung, dass es wegen des Spardrucks, des primären Fokus auf unternehmerische Grundsätze und des Drangs nach Vereinheitlichung zu einschneidenden Einbussen bei der Angebotsvielfalt kommt (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 47-48). Die Institutionen befürchten eine Standardisierung der Menschen mit Beeinträchtigung (Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 39). Weiter sind aus ihrer Sicht keine breiten fachlichen Innovationsdynamiken infolge des Wechsels des Finanzierungssystems feststellbar (Kirchhofer et al., 2015, S. 275). Von den Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe gibt es nur wenig Zustimmung, dass das Pauschalssystem Innovationen fördert (Uebelhart et al., 2009, S. 60-61). Vielmehr sei das System träge. Nur alle drei Jahre besteht im Rahmen der Bedarfserhebungsround die Chance, Neuerungen beim BSV einzugeben. Bei neuen und erweiterten Leistungen müssen zudem Eigenmittel eingebracht werden. Die Innovationskraft einer Organisation ist folglich auch abhängig von ihrer Möglichkeit, Drittmittel zu generieren. Die Angebotsentwicklung von Institutionen im Behindertenwesen des Kantons Zürich in den sechs Lebensbereichen gemäss UN-BRK ist unterschiedlich weit fortgeschritten (Kirchhofer & Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 44). In den Bereichen «Gesundheitswesen», «Kultur/Freizeit/Sport» und «Bildung» gibt es bereits diverse Angebote/Projekte. Der Bearbeitungsstand in den Bereichen «Arbeit/Beschäftigung», «Bau- und Mobilitätsinfrastruktur» sowie «Selbstbestimmte Lebensführung/Autonomes Wohnen/Persönliche Mobilität» liegt deutlich tiefer. Die Sonderschulen im Kanton St.Gallen geben an, dass das leistungsorientierte Finanzierungsmodell keine Möglichkeit vorsieht, Innovationen zu finanzieren (Kronenberg et al., 2017, S. 58). Die Plafonierung der Schwankungsfonds wird von ihnen als «innovationshemmend» betitelt. Untersuchungen im Rahmen der Ökonomisierung des Sozialwesens in Deutschland zeigen, dass die Tätigkeitsfelder von NPOs über die Zeit weitgehend unverändert bleiben (Dross & Priller, 2012, S. 373). Diese reagieren weiterhin primär auf aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen und

sekundär auf ökonomische Zwänge. Basierend auf diesem Zwischenstand werden für den Kontext des stationären Behindertenwesens die folgenden Arbeitshypothesen formuliert:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung einen Anreiz, ihr Angebot zu standardisieren.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung keinen Anreiz, Innovationen zu fördern.

Welche Anreize die nach Betreuungsbedarf abgestuften Pauschalen in stationären Institutionen hinsichtlich der Akquise von leicht oder schwer betroffenen Menschen mit Behinderung haben, ist umstritten. Wenn sich die Höhe der Kostengutsprachen am individuellen Betreuungsbedarf eines Menschen mit Beeinträchtigung ausrichtet, sollte ein gerechter Zugang zu Leistungsanbietenden grundsätzlich für alle gewährleistet sein und auch die Spezialisierung von Institutionen auf Menschen mit besonderen Behinderungen gefördert werden (EFV, 2013, S. 24; Wyder, 2018, S. 3-4). Eine notwendige Bedingung hierfür ist, dass die erhobenen effektiven Betreuungskosten auch vergütet werden. Ob dies der Fall ist, scheint fraglich. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Einführung des Assistenzbeitrags im ambulanten Behindertenwesen im Jahr 2012, der wesentlich vom Assistenzbudget im Pilotprojekt abweicht (Guggisberg & Bischof, 2017, S. 1). Die Ergebnisse des Pilotprojekts zeigten, dass sich durch die reine Subjektfinanzierung sowohl die Lebensqualität der teilnehmenden Menschen mit Beeinträchtigung als auch die Kosten für die Allgemeinheit markant erhöhen (Frey et al., 2007, S. XXII). Die höheren Kosten waren primär darauf zurückzuführen, dass unbezahlte Betreuungsarbeit von Angehörigen durch bezahlte Betreuungsarbeit von Fachpersonen verdrängt wurde. Weiter wurden bisher unentgeltliche Leistungen wie persönliche Hilfe neu über das Assistenzbudget abgedeckt. Bei dem im Jahr 2012 eingeführten Assistenzbeitrag gibt es nun Höchstsätze und für die Betreuung durch Angehörige werden keine Beiträge ausbezahlt (Informationsstelle AHV/IV, 2021). Auch im stationären Bereich wurden teilweise, so im Kanton St.Gallen, Höchstsätze bei den Betreuungs- und Objektpauschalen festgelegt (Regierung Kanton St.Gallen, 2015). Kostenintensive Fälle von schwerstbetroffenen Menschen mit beispielsweise starker Fremd- oder Eigengefährdung oder einem hohen medizinischen Bedarf finden ohne ausgewogene Sonderlösungen allenfalls keinen geeigneten Platz (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 47). In diesem Zusammenhang gibt es das Spannungsfeld, dass nicht alle Wünsche ein Bedarf sind und nicht alle behinderungsbedingten Probleme auch zwingend eine Bedarfsstellung rechtfertigen (Liesen & Wyder, 2020, S. 50). Bedarfsunabhängige Pauschalen auf der anderen Seite setzen für Institutionen den Anreiz, Menschen mit leichter Beeinträchtigung gegenüber solchen mit schwerer Beeinträchtigung zu bevorzugen (Wyder, 2018, S. 3-4). Dies widerspiegelt sich

bei den Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe, die einem solchen Finanzierungssystem unterstehen und von denen rund ein Drittel angibt, dass aufwändige Leistungen teilweise nicht mehr angeboten werden, weil sie nicht finanzierbar sind (Uebelhart et al., 2009, S. 62). Aus der NPM-Forschung ist weiter bekannt, dass für Organisationen des Sozialwesens auch die Wirkungsfokussierung den Anreiz setzen kann, Angebote für leichte Fälle zu entwickeln (Meyer, 2020, S. 334-335). Dies, weil die Wirkung bei solchen Angeboten mit weniger Aufwand erzielt und einfacher nachgewiesen werden kann. Für komplexe Fälle gibt es dadurch im Extremfall keine Angebote mehr. Entsprechende Entwicklungen sind auch in bedarfsorientierten Pauschalfinanzierungssystemen feststellbar. Aus der Evaluation der Leistungspauschalen in Sonderschulen gibt es bis anhin keine Hinweise, dass besonders betreuungsintensive Kinder aus finanziellen Gründen gezielt aufgenommen oder abgeschoben werden (Kronenberg et al., 2017, S. 68). Als Grund wird aufgeführt, dass dies nicht dem Selbstverständnis der Institutionen entspricht. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich dies ändern könnte, wenn die finanzielle Situation einer Sonderschule über länger Zeit angespannt bleibt. Im Gesundheitswesen mit den Fallpauschalen des Systems SwissDRG sind für Spitäler junge Patienten, die komplexe Eingriffe benötigen, aber schnell gesund sind, besonders attraktiv (Gächter et al., 2013, S. 6). Dies setzt einen Anreiz, sich auf diese Patientengruppen zu konzentrieren. Behandlungen, die durch Fallpauschalen nicht oder schlecht abgegolten werden, werden allenfalls als Kostenfaktor betrachtet und entsprechend reduziert. Weiter besteht im Rahmen der Selektion rentabler DRGs die Tendenz, mehr «Hightech- als Hightouch-Medizin» zu machen, weil die chirurgischen Disziplinen besser entschädigt werden als die pflege- und gesprächsintensive Disziplinen. Weiter besteht in der Behandlung ein Anreiz, sich auf das medizinische Problem zu beschränken, wofür die Patientin oder der Patient eingetreten ist. Es besteht die Gefahr, dass Patientinnen und Patienten durch die fokussierte Behandlung nicht mehr ganzheitlich betrachtet werden. Einzelne Leistungen wie chronisch kranke Patienten sind im Fallpauschalen-System nicht genügend abgebildet. Durch die Spezialisierung verschärft sich das Problem, dass ein Anreiz besteht, schwere Fälle abzuschieben bzw. zu verhindern, begründet durch einen entsprechenden Hinweis an die zuweisende Stelle, dass ein anderer Leistungserbringer besser für einen Fall geeignet ist. Falls sich diese Handlungsweise kumuliert und der Effekt mit gezielter und gut getarnt Risikoselektion durch die Versicherer kombiniert wird, gibt es Patientinnen und Patienten, die ethisch nicht adäquat behandelt werden.

Aus der konsolidierten Betrachtung der möglichen Anreize von leistungsorientierten Finanzierungssystemen hinsichtlich der Fall-, Klienten- oder Patientenselektion geht als kleinster gemeinsamer Nenner hervor, dass die Akteure ihr Angebot auf möglichst rentable Zielgruppen ausrichten. Je nach Ausgestaltung des Finanzierungssystems können

dies leichte, mittlere oder schwere Fälle sein. Auch in Bezug auf das stationäre Behindertenwesen geht aus der Literatur nicht «eine» klare Zielgruppe als attraktivste hervor. Deshalb wird die entsprechende Arbeitshypothese wie folgt formuliert:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ihr Angebot auf möglichst «rentable» Menschen mit einer Behinderung auszurichten.

2.7.4 Angebotsqualität

Grundsätzlich sollte sich die Leistungsqualität der Institutionen durch eine subjektorientierte Finanzierung verbessern (Schneider & Sutter, 2009, S. 24) und Menschen mit Behinderung bei ungenügender Qualität abwandern (Wyder, 2018, S. 3-4). Institutionen können Qualitätsvorteile hervorheben und bewerben und sich im Sinne einer Differenzierungsstrategie von der Konkurrenz abheben (Kirchhofer & Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 45). Im Gesundheitswesen setzt SwissDRG für Spitäler den Anreiz, möglichst wenig Komplikationen zu verursachen, da diese gering entschädigt werden (Gächter et al., 2013, S. 7). Weiter besteht ein Anreiz, Behandlungspfade und Patientenpfade beim stationären Aufenthalt zu optimieren. Die Transparenz des Systems führt dazu, dass wieder vermehrt bewährte Produkte verwendet werden, was die Patientensicherheit erhöht. Im Rahmen der Ökonomisierung des Sozialwesens wird der Anschlag der Qualitätsdebatte innerhalb der Sozialen Arbeit als positiver Aspekt hervorgehoben (Tabatt-Hirschfeldt, 2018, S. 99-100). Eine Metaanalyse unter NPOs zeigt, dass die Marktorientierung zu einer höheren Kundenzufriedenheit führt (Meyer & Maier, 2018, S. 210). Der Einfluss der Kommerzialisierung oder der stärkeren unternehmerischen Ausrichtung wird jedoch auch skeptisch betrachtet. So von den Institutionen für Menschen mit Behinderung, die in Bezug auf die Angebotsqualität dieselben Befürchtungen vor einschneidenden Einbussen infolge des Spardrucks, des primären Fokus auf unternehmerische Grundsätze und des Drangs nach Vereinheitlichung haben, wie in Bezug auf die Angebotsvielfalt (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 47-48). Auch die Sonderschulen im Kanton St.Gallen sehen das leistungsorientierten Finanzierungsmodell als Risiko für die pädagogische Qualität, obwohl das Modell gemäss Kanton und unter Berücksichtigung der Qualitätsstandards der Kantone zur Anerkennung von leistungsanbietenden im Bereich der Sonderpädagogik qualitätsneutral ist (Kronenberg et al., 2017, S. 69). Bei der subjektorientierten Objektfinanzierung im stationären Behindertenwesen gibt es kantonale Vorgaben zur Basisqualität, die eine Institution bzw. ein Angebot erfüllen muss (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 12). Wenn diese Qualitätsüberprüfung durch die Kantone bei der Subjektfinanzierung wegfielen, liefen schwer beeinträchtigte Menschen allenfalls Gefahr, nicht mehr optimal betreut zu werden (Kirchhofer & Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 45).

Dies wäre der Fall, wenn die Qualität eines Angebots aufgrund von Kostendruck reduziert würde und sich betroffene Menschen mit einer Beeinträchtigung nicht dagegen wehren könnten, weil sie sich beispielsweise nicht äussern können.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass kantonale Leistungspauschalen im stationären Behindertenwesen für Institutionen den Anreiz setzen, ihre Angebotsqualität zu erhöhen. Basierend darauf wird die folgende Arbeitshypothese aufgestellt:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die Angebotsqualität zu verbessern.

Im Rahmen der subjektorientierten Objektfinanzierung im stationären Behindertenwesen der Schweiz haben Verbesserungen des Betreuungsbedarfs tiefere kantonale Beiträge zur Folge (Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 41). Neben dem Fokus auf «rentables» Klientel besteht die Gefahr, dass der anrechenbare Aufwand von den Institutionen zulasten der Angebotsqualität optimiert wird (Schmitz & Zöbeli, 2016a, S. 35). Vertretende von Institutionen befürchten, dass die Konkurrenzsituation zu einem «race to the bottom» und dadurch zu einem Qualitätsverlust führt (Kirchhofer et al., 2015, S. 277). Basierend auf diesen Ausführungen werden die folgenden Arbeitshypothesen definiert:

H: Der Umstand, dass eine Verbesserung des Betreuungsbedarfs tiefere kantonale Beiträge zur Folge hat, vermindert den Anreiz, die Angebotsqualität zu verbessern.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, den anrechenbaren Aufwand zulasten der Angebotsqualität zu optimieren.

Gemäss den Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfen werden mit dem pauschalen Beitragssystem Organisationen mit wirksamen Leistungen kaum begünstigt (Uebelhart et al., 2009, S. 58-59). Die Qualität ist primär ein Kriterium der Anspruchsvoraussetzung für einen IV-Beitrag (Uebelhart et al., 2009, S. 68). Unterschiedliche Qualitäten der Leistungsangebote spielen bei der Vergabe von IV-Beiträgen durch das BSV keine Rolle. Dieser Sachverhalt trifft auch auf die in Unterkapitel 2.5 beschriebenen leistungsorientierten Finanzierungssysteme im stationären Behindertenwesen zu. Die Basisqualität muss erfüllt sein, um einen Beitragsanspruch geltend zu machen. Unterschiedliche Qualitäten der Leistungsangebote zwischen den Institutionen haben keinen Einfluss auf die Höhe der Beiträge. Folglich wird folgende Arbeitshypothese aufgestellt:

H: Der Umstand, dass die Qualität des Angebots einen kleinen Einfluss darauf hat, ob kantonale Leistungspauschalen ausgerichtet werden oder nicht, vermindert den Anreiz, die Angebotsqualität zu verbessern.

Der in Unterkapitel 2.7.1 beschriebene zusätzliche Administrationsaufwand in Institutionen durch leistungsorientierte Finanzierungssysteme führt allenfalls zu einer Verlagerung der Tätigkeiten. Rund zwei Drittel der Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe geben an, dass die Datenerhebung zuhanden des BSV unmittelbar von der Arbeit zugunsten von Menschen mit Beeinträchtigung abgeht (Uebelhart et al., 2009, S. 63). Auch ein technokratisches Qualitätsverständnis, das unreflektiert aus der Industrie ins Sozialwesen transferiert wird, kann zu einer Standardisierung und Bürokratisierung der Sozialen Arbeit führen, bei dem sich das knappe Personal zunehmend mit fachfremden Aufgaben beschäftigen muss (Tabatt-Hirschfeldt, 2018, S. 93). Im Rahmen der Dokumentation müssen Controlling-Aufgaben ausgeführt werden, die oftmals nicht auf einer sozialpädagogischen Grundlage fassen. Dies zeigt sich auch im stationären Behindertenwesen, wo sich das Instrument zur Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs von Menschen mit Behinderung nicht als agogisches Betreuungskonzept eignet (Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 41). Das IBB-Raster wird von den Kantonen und Institutionen als untauglich für die Erhebung des Betreuungsbedarfs empfunden, insbesondere von Institutionen mit den primären Zielgruppen psychisch und körperlich beeinträchtigte Menschen (Mühlenberg-Schmitz, 2020, S. 40). Das Raster ist zu allgemein und zu defizitorientiert formuliert, als dass es das sozialpädagogische Handeln unterstützen könnte (Kirchhofer et al., 2015, S. 276). In diesem Zusammenhang gilt es festzuhalten, dass es auch nie das Ziel war, IBB als agogisches Konzept zu entwickeln. Dennoch besteht die Hoffnung, dass das Instrument mittelfristig zu einem agogischen Unterstützungsinstrument weiterentwickelt werden kann. Die Dokumentationspflicht bietet auf jeden Fall eine zusätzliche Reflexionsmöglichkeit zum sozialpädagogischen Handeln. Auch im ambulanten Behindertenwesen sind zwei Drittel der Organisationen der Auffassung, dass aus den erhobenen Daten eher wenig für die tägliche Arbeit mit Menschen mit Behinderung gelernt werden kann (Uebelhart et al., 2009, S. 63). Die Zeit für die Dokumentation geht jedoch potenziell direkt von der Zeit für die Arbeit mit Klientinnen und Klienten ab und kann zu einem distanzierten, formalisierten Dienstleistungsverständnis führen (Tabatt-Hirschfeldt, 2018, S. 93). In diesem Zusammenhang wird im Sozialwesen auch von einer Deprofessionalisierung gesprochen (Tabatt-Hirschfeldt, 2018, S. 99-100). Die Fachkräfte der Sozialen Arbeit verrichten mehr administrative Tätigkeiten und arbeiten weniger mit Klientinnen und Klienten, was dazu führt, dass diese Arbeit vermehrt durch weniger qualifizierte Berufsgruppen und Ehrenamtliche übernommen wird. Das leistungsorientierte Finanzierungssystem der Sonderschulen in St.Gallen bildet die Lohnstrukturen des Schulpersonals ab, um den finanziellen Anreiz zu verhindern, erfahrenes und/oder hoch qualifiziertes Personal durch günstigere Mitarbeitende zu ersetzen (Kronenberg et al., 2017, S. 17). Das Pflege- und Betreuungspersonal im Schweizer

Gesundheitswesen gibt an, dass sie infolge der NPF weniger verfügbare Zeit für Pflegebedürftige haben, was zumindest teilweise auf den gestiegenen Kostendruck zurückzuführen sein dürfte (Trageser et al., 2018, S. 9). Fallpauschalen im System SwissDRG setzen für Spitäler den Anreiz, Patienten bei stabiler oder guter Qualität so früh wie möglich zu entlassen (Gächter et al., 2013, S. 5-6). Es kann ein Anreiz bestehen, die ärztliche Ausbildungstätigkeit zu reduzieren, weil die Spitäler, welche keine Ausbildungsplätze anbieten, einen Vorteil im Kosten-Preis-Wettbewerb haben (Gächter et al., 2013, S. 7). In Anbetracht der konsolidierten Erkenntnisse aus dem Behindertenwesen, dem übrigen Sozialwesen, dem Gesundheitswesen und der Forschung in Zusammenhang mit der Ökonomisierung, werden die nachfolgenden Arbeitshypothesen abgeleitet:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, mehr Zeit für administrative Tätigkeiten zulasten von fachlichen Tätigkeiten aufzuwenden.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die Aufgaben der Sozialen Arbeit zu standardisieren.

Die in diesem Unterkapitel abgeleiteten Arbeitshypothesen werden in Unterkapitel 4.2 in Kombination mit den empirischen Ergebnissen zu definitiven Hypothesen verifiziert und erweitert bzw. angepasst.

3 Methodisches Vorgehen

In diesem Kapitel wird zunächst das grundlegende Forschungsdesign dieser Arbeit beschrieben. Anschliessend folgen die Auswahl und Begründung der Untersuchungseinheiten. In den Unterkapiteln Datenerhebung, Datenaufbereitung und Datenanalyse wird das entsprechende methodische Vorgehen detailliert ausgeführt.

3.1 Qualitatives Forschungsdesign

Für die Beantwortung der Forschungsfrage wird eine qualitative Methode gewählt (Döring & Bortz, 2016, S. 25-29). Durch ein offenes Vorgehen in Form von Interviews mit Expertinnen und Experten soll reichhaltiges Datenmaterial zu den Anreizen von leistungsorientierten Finanzierungssystemen im stationären Behindertenwesen generiert werden. Dieses kann anschliessend durch eine vertiefte inhaltliche Analyse einen Beitrag an die Hypothesen- und Theoriebildung leisten. Der Prozess erfolgt aufgrund des begrenzten Zeitrahmens der Masterarbeit sequenziell, nicht zirkulär (vgl. Abbildung 11). Da die Erkenntnissuche nicht bei null beginnt, ist davon auszugehen, dass auch mit einem sequenziellen Vorgehen eine zufriedenstellende theoretische Sättigung erreicht werden kann. Die Güte qualitativer Forschung ist Bestandteil von teils kontroversen Diskussionen, weshalb sie im Rahmen dieser Arbeit eingehend reflektiert wird (Döring & Bortz, 2016, S. 106-114). Hierfür werden die vier Güterkriterien für qualitative Forschung von Lincoln & Guba (1985) beigezogen. Diese sind Vertrauenswürdigkeit, Übertragbarkeit, Zuverlässigkeit und Bestätigbarkeit.

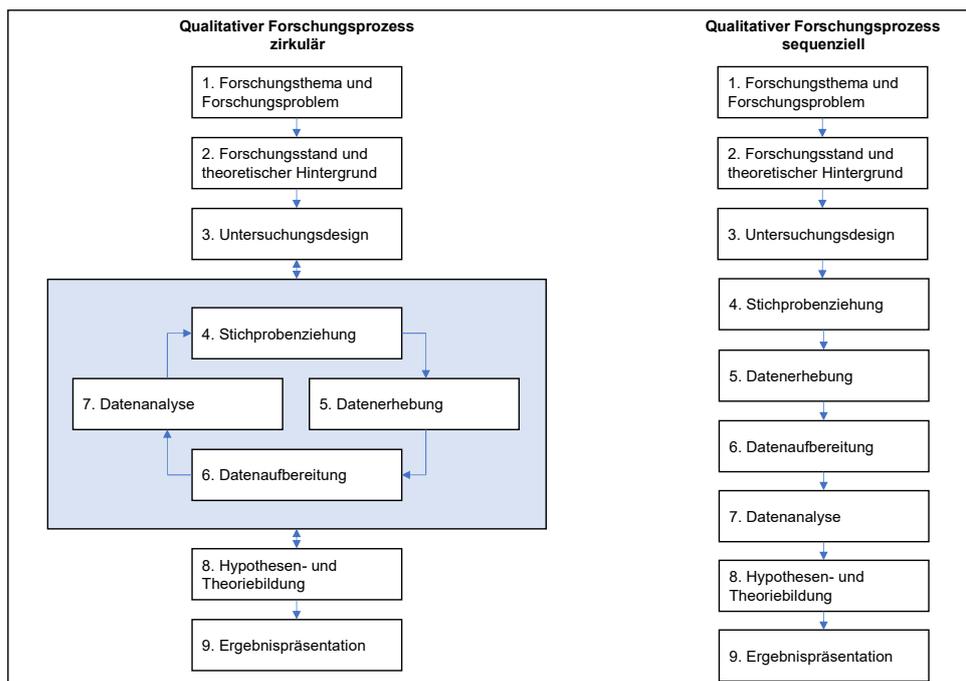


Abbildung 11: Qualitativer Forschungsprozess sequenziell (in Anlehnung an Döring & Bortz, 2016, S. 27)

3.1.1 Untersuchungseinheiten

Die Fallauswahl erfolgt gemäss einem qualitativen Stichprobenplan mit heterogener Struktur (Döring & Bortz, 2016, S. 302-305). Die Stichprobe wird so zusammengestellt, dass alle relevanten Merkmale im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand abgebildet sind und der Gesamtumfang mit den gegebenen Ressourcen bewältigbar ist.

Im Kontext dieser Masterarbeit sind die Kantone, die Institutionen für Menschen mit Behinderung, Behindertenverbände und die Wissenschaft wichtige Stakeholder. Pro Stakeholdergruppe sollen vier Expertinnen oder Experten befragt werden. Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, St.Gallen, Thurgau, Schaffhausen und Zürich bilden den regionalen Bezugsrahmen. Die Kantone der SODK Ost+ZH haben das IBB-Finanzierungssystem gemeinsam entwickelt und als subjektorientierte Objektfinanzierung ab 2010 eingeführt (vgl. Unterkapitel 2.5.3). Die Ausgestaltung des Systems und die konkrete Umsetzung ist in den Kantonen unterschiedlich erfolgt. Dennoch wird aufgrund der einheitlichen Grundsätze und Funktionsweisen des Finanzierungssystems angenommen, dass Aussagen von Vertretenden der Kantone, Institutionen für Menschen mit Behinderung und Verbänden aus dieser Region in Bezug auf dessen Anreize vergleichbar sind. In Anbetracht des explorativen Designs, das nicht den Anspruch auf Repräsentativität, sondern auf die Schaffung von Grundlagen für weitere Forschungstätigkeit erhebt, wird die kleine, nicht-zufällige Stichprobe als ausreichend taxiert (Döring & Bortz, 2016, S. 297-300). Von einer Ergänzung der Untersuchungseinheiten mit Kantonen, die über andere Einstufungssysteme verfügen oder andere Finanzierungsformen wie die reine Objekt- oder Subjektfinanzierung anwenden, wird aufgrund der begrenzten Ressourcen und Vergleichbarkeit abgesehen. Dasselbe gilt für Kantone ausserhalb der SODK Ost+ZH, die IBB auch als subjektorientierte Objektfinanzierung anwenden, wobei Vergleiche zu diesen eher möglich sind. Planung, Steuerung und Controlling sind zwar allenfalls auch in diesen Kantonen unterschiedlich, die Anreizmechanismen der subjektorientierten Objektfinanzierung dürften jedoch ähnlich sein. Für die Interviews wurden die folgenden Expertinnen und Experten angefragt:

Kantone

- Adrian Eichenberger, Abteilungsleiter Soziale Einrichtungen Kanton ZH
- Barbara N. Grauwiler, Leiterin Fachstelle Behinderung Kanton SH, Vorsitz der Arbeitsgruppe Kennzahlenvergleich KeVe der SODK Ost+ZH
- Rainer Hochreutener, Leiter Abteilung Finanzen und IVSE Kanton SG
- Marcus Walt, Abteilungsleiter Soziale Einrichtungen und Leiter Kostengutsprachen/IVSE Kanton TG

Institutionen für Menschen mit Behinderung

- Marcel De Tomasi, Geschäftsleiter Stiftung Tosam Herisau
- Marcel Heuberger, Gesamtleiter Stiftung Mansio Münsterlingen
- Beda Meier, Direktor Verein Valida St.Gallen, Vorstandsmitglied INSOS SG-AI
- Andreas Paintner, Geschäftsführer Brühlgut Stiftung für Behinderte Winterthur, Vorstandsmitglied INSOS ZH

Verbände und Wissenschaft

- Felicitas Leibundgut, Geschäftsführerin INSOS SG-AI
- Marianne Rybi-Berweger, Geschäftsleiterin Behindertenkonferenz (BKZ) Kanton ZH
- Dr. Philipp Egli, Zentrumsleiter Zentrum für Sozialrecht, ZHAW Winterthur
- Prof. Dr. Daniela Mühlenberg-Schmitz, Professorin am Institut für Management und Innovation (IMI) der FFHS, Projektmitarbeit ERFIBEL (Erfassung und Finanzierung von Betreuungsleistungen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung in der Schweiz)

Die Stakeholdergruppen vereinen drei zentrale Dimensionen von Expertise, nämlich das technische Wissen, Prozesswissen und Deutungswissen, mit unterschiedlichen Schwerpunkten (Kruse, 2015, S. 174-176). Bei den Vertretenden der Kantone liegt der Schwerpunkt im technischen Wissen, bei den Vertretenden der Institutionen im Prozesswissen und bei den Vertretenden der Verbände und der Wissenschaft im Deutungswissen. Da einzelne Expertinnen und Experten mehrere Rollen auf sich vereinen, können sich die Wissensdimensionen auch vermischen. Es wird davon ausgegangen, dass mit der Wahl und der Anzahl der Untersuchungseinheiten eine für den Forschungskontext zufriedenstellende theoretische Sättigung erreicht werden kann.

Bei der Wahl der Kantonsvertretenden wurde darauf geachtet, dass diese in ihrem Kanton eine hohe berufliche Stellung und/oder einen fachlichen Bezug in Zusammenhang mit dem Behindertenwesen und Finanzen aufweisen. Bei der Wahl der Vertretenden der Institutionen stand ebenfalls eine hohe berufliche Stellung im Vordergrund. Weiter wurden Vertretende von Institutionen gewählt, die Angebote in allen Bereichen des stationären Behindertenwesens (Werkstätten, Wohnheime, Tagesstätten) führen. Folglich handelt es sich um Vertretende von grossen Institutionen. Bei den Vertretenden der Verbände wurde primär auf eine hohe berufliche Stellung geachtet. Bei den Vertretenden der Wissenschaft stand die Breite der Perspektiven im Fokus.

Im Verlauf der Interviewanfragen und des Forschungsprozesses gab es hinsichtlich der definitiven Interviewpartnerinnen und -partner kleinere Änderungen, die nachfolgend

begründet werden. Marcus Walt lud zusätzlich Stephan Eckhart, Leiter Sozialamt Kanton TG, zum Interview ein, der dann aber aufgrund von Ressourcenengpässen in Zusammenhang mit der aufgekommenen Ukraine-Krise nicht am Interview teilnehmen konnte. Marcel Heuberger vermittelte Michael Stalder, Leiter Finanzen und Administration der Stiftung Mansio, als Interviewpartner. Felicitas Leibundgut verwies an Beda Meier als Vertreter von INSOS SG-AI für das Interview. Um dennoch die reine Verbandsperspektive abzudecken, wurde zusätzlich Peter Saxenhofer, Geschäftsführer INSOS Schweiz, für ein Interview angefragt. Marianne Rybi-Berweger vermittelte Matyas Sagi-Kiss, Vorstandsmitglied der BKZ und Bezirksrat im Kanton Zürich, als Gesprächspartner für das Interview. Das Interview mit Dr. Philipp Egli schliesslich wurde ersatzlos gestrichen, da sich dieser ausschliesslich zu rechtlichen Fragenstellungen von leistungsorientierten Finanzierungssystemen äussern kann und sich diesbezüglich keine Arbeitshypothesen ergeben haben. Die definitiven Expertinnen und Experten, mit denen Interviews durchgeführt wurden, sind nachfolgend aufgelistet:

Kantone

- Adrian Eichenberger, Abteilungsleiter Soziale Einrichtungen Kanton Zürich
- Barbara N. Grauwiler, Leiterin Fachstelle Behinderung Kanton SH, Vorsitz der Arbeitsgruppe Kennzahlenvergleich KeVe der SODK Ost+ZH
- Rainer Hochreutener, Leiter Abteilung Finanzen und IVSE Kanton SG
- Marcus Walt, Abteilungsleiter Soziale Einrichtungen und Leiter Kostengutsprachen/IVSE Kanton TG

Institutionen für Menschen mit Behinderung

- Marcel De Tomasi, Geschäftsleiter Stiftung Tosam Herisau
- Beda Meier, Direktor Verein Valida St.Gallen, Vorstandsmitglied INSOS SG-AI
- Andreas Paintner, Geschäftsführer Brühlgut Stiftung für Behinderte Winterthur, Vorstandsmitglied INSOS ZH
- Michael Stalder, Leiter Finanzen & Administration Stiftung Mansio Münsterlingen

Verbände und Wissenschaft

- Matyas Sagi-Kiss, Vorstandsmitglied Behindertenkonferenz (BKZ) Kanton ZH, Aufsicht über Einrichtungen für Menschen mit Behinderung als Bezirksrat
- Peter Saxenhofer, Geschäftsführer INSOS SG-AI
- Prof. Dr. Daniela Mühlenberg-Schmitz, Professorin am Institut für Management und Innovation (IMI) der FFHS, Projektmitarbeit ERFIBEL (Erfassung und Finanzierung von Betreuungsleistungen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung in der Schweiz)

3.1.2 Datenerhebung

Als Erhebungsinstrument dienen Leitfaden-Interviews in Form von explorativen Interviews mit Expertinnen und Experten (Döring & Bortz, 2016, S. 372-378; Kruse, 2015, S. 166-186). Die halbstrukturierte Interviewform bietet den Vorteil, dass sich die Fragen inhaltlich zwar klar an die Fragestellung und den aus der Literaturrecherche abgeleiteten Arbeitshypothesen anlehnen, jedoch genügend Raum offenlassen, um unbekannte Anreize und Auffälligkeiten zu entdecken.

Die Interviews werden mit der Videotelefonie-Software Zoom durchgeführt und aufgezeichnet. Dieser Interview-Modus hat Vor- und Nachteile, die sich eng an den Modus des Telefon-Interviews anlehnen (Döring & Bortz, 2016, S. 374-375). Aus forschungsökonomischer Sicht ist die Videotelefonie positiv zu bewerten, da sich der zeitliche und finanzielle Aufwand für Reisen auf beiden Seiten verringert. Im Kontext dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass die ausgewählten Expertinnen und Experten tendenziell über knappe zeitliche Ressourcen verfügen. Ein weiteres Argument, das für den Einsatz der Videotelefonie spricht, ist die gute Erreichbarkeit der Zielgruppe über diesen Kanal sowie die notwendige Vertrautheit mit deren Anwendung. Letztere wird insbesondere infolge der verbreiteten Anwendung während der Corona-Pandemie angenommen. Gerade auch in Zusammenhang mit der Pandemie ist zudem die erhöhte Durchführungssicherheit ein weiterer Vorteil der Videotelefonie. Als wesentlicher Nachteil des Modus ist zu erwähnen, dass persönliche Gesprächssituationen vor Ort nach wie vor als «Goldstandard» der qualitativen Forschung gelten, da solche Gespräche mit allen Sinnen erlebt werden können (Döring & Bortz, 2016, S. 374-375). Dennoch zeigt sich seit Längerem ein Trend der Verlagerung von persönlichen Interviews hin zu Telefon- und Online-Interviews (Döring & Bortz, 2016, S. 386-387). Dieser Trend dürfte sich in den letzten zwei pandemiegeprägten Jahren nochmals beschleunigt haben.

Der Interview-Leitfaden ist in Anhang B ersichtlich. Er orientiert sich bezüglich des Umfangs (1-2 Seiten, 8-15 Fragen) und der Strukturierung (Grundinformationen, Einstiegsfragen, Hauptfragen, Differenzierungsfragen, Abschlussfragen) an den Empfehlungen von Döring & Bortz (2016, S. 372) und der praktischen Umsetzung von Uebelhart et al. (2009, S. 113-120). Durch eine theoriebasierte und systematische Konstruktion des Leitfadens sollen mögliche Fehlerquellen im Voraus weitgehend eliminiert werden. Zu Beginn des Interviews stellt der Interviewer sich und das Forschungsprojekt vor. Anschließend wird die Interviewpartnerin oder der Interviewpartner nach ihrem beruflichen Werdegang gefragt, um die jeweilige Expertise der Person im interessierenden Feld des stationären Behindertenwesens allenfalls zu präzisieren. Weitere soziodemografische

Merkmale wie das Alter, die für den Forschungsgegenstand irrelevant sind, werden im Sinne der Datensparsamkeit nicht erhoben.

Zum Einstieg in das Schwerpunktthema wird eine generelle Beurteilung des neuen leistungsorientierten Finanzierungssystems im stationären Behindertenwesens verlangt und nach möglichen Anreizen gefragt. Dadurch werden gegebenenfalls Anreizkategorien angesprochen, die bis anhin nicht auf dem Radar erschienen sind. Die gewählte neutrale Einstiegsform bietet den Expertinnen und Experten die Möglichkeit, ihre Eindrücke unbeeinflusst von thematischen Stichworten zu schildern, die allenfalls zu einer Verzerrung durch Suggestion und sozialer Erwünschtheit führen können (Gläser & Laudel, 2010, S. 135-140; Jäger & Reinecke, 2009, S. 42-46). Um die Neutralität möglichst hoch und das Suggestionspotenzial möglichst tief zu halten, werden die Haupt- und Differenzierungsfragen nur gestellt, wenn die entsprechenden Anreizkategorien und Spezialfälle von den Expertinnen und Experten bei der Beantwortung der offenen Fragen im Verlauf des Interviews bereits aufgegriffen worden sind. In Bezug auf die Themen, welche die Expertinnen und Experten ansprechen wird mit offenen W-Fragen (Weshalb ist etwas so? Weshalb ist etwas nicht so? Wie ist etwas genau gemeint? Etc.) nachgehakt. Die Abschlussfrage zu offenen Punkten, die noch nicht erwähnt worden sind, ermöglicht der interviewten Person, nochmals kurz über den Gesprächsinhalt zu reflektieren und allfällige weitere relevante Aspekte im Kontext des Gesprächsthemas zu ergänzen.

Auf einen Pretest des Interview-Leitfadens gemäss Vorschlag von Döring & Bortz (2016, S. 372) wird aus den nachfolgenden drei Gründen verzichtet. Erstens sind die Untersuchungseinheiten heterogen zusammengesetzt. Es müssten folglich Pretests in allen drei Stakeholdergruppen durchgeführt werden, um erhärtete Probleme festzustellen. Schwierigkeiten bei der Befragung der Institutionen treten beispielsweise nicht zwingend auch bei der Befragung der Kantone auf und umgekehrt. Zweitens verfügt der Interviewer über schulische und berufliche Erfahrungen in Zusammenhang mit der Durchführung von Interviews. Drittens wird der Leitfaden eingehend mit der Betreuungsperson besprochen. Sollten sich anhand der ersten Interviews in den verschiedenen Stakeholdergruppen dennoch Probleme ergeben, werden diese im Hinblick auf die nachfolgenden Interviews korrigiert. Fehler, die durch den Interviewer, die interviewte Person, das Interviewinstrument und/oder den Interviewablauf entstehen können, werden vor der Erhebung reflektiert und entsprechende Gegenmassnahmen vorgesehen (Döring & Bortz, 2016, S. 360-364). Mit der Durchführung aller Interviews über Zoom wird eine einheitliche, zielgruppengerechte Gesprächssituation geschaffen, die eine sachbezogene und entspannte Atmosphäre ermöglichen soll. Auf schwierige Verhaltensweisen der interviewten Personen reagiert der Interviewer situativ gemäss seinen Erfahrungen und den Ausführungen in Tabelle 8.

Schwieriges Verhalten der Befragungsperson	Reaktionsmöglichkeiten der Interviewenden
Befragungsperson ist wortkarg, gibt einsilbige Ja/Nein-Antworten	Zunächst sind Zeitdruck und mangelnde Anonymität (Anwesenheit Dritter) als Ursachen für geringe Auskunftsbereitschaft auszuschliessen. Danach sollten die Fragen so offen wie möglich gestellt und Pausenausgehalten werden, um zu signalisieren, dass man mehr hören möchte.
Befragungsperson ist redselig, schweift wiederholt vom Thema ab	Zunächst kann man die Befragungsperson bitten, zu pausieren, um sich zum bisher Gesagten Notizen zu machen (dies wirkt weniger konfrontativ als direktes Unterbrechen). Anschliessend kann man wieder auf themenrelevante Aspekte zu sprechen kommen.
Befragungsperson fängt an, ihrerseits den Interviewer zu befragen	Man sollte sich für das Interesse bedanken und die Fragen auf das Nachgespräch verschieben. Schliesslich wolle man für die wissenschaftliche Studie zunächst die Sichtweise der Befragungsperson erfahren.
Befragungsperson präsentiert sich als Methodenexperte und kritisiert die Interviewtechnik oder die Zielsetzung der Studie	Man sollte die methodischen Prinzipien des eigenen Vorgehens (z. B. Art der Stichprobenauswahl, Interviewtechnik) benennen und die Rückmeldungen der Befragungsperson dankend als Anregung notieren.
Befragungsperson zeigt emotionale Belastung, beginnt z. B. zu weinen	Zunächst sollte man signalisieren, dass emotionale Reaktionen in Ordnung sind und der Befragungsperson ausreichend Zeit lassen, sich wieder zu beruhigen. Im Zweifelsfall kann angeboten werden, die entsprechende Frage zu überspringen. Im Nachgespräch sollte man sich rückversichern, dass es der Befragungsperson wieder gut geht und ggf. über Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten informieren.

Tabelle 8: Schwierige Verhaltensweisen der interviewten Personen und situative Reaktionsmöglichkeiten (Döring & Bortz, 2016, S. 362)

Im Anschluss an die Interviews werden kurze Gesprächsnotizen erstellt (Döring & Bortz, 2016, S. 367). In diesen werden die interviewten Personen, die Gesprächsatmosphäre sowie allfällige Vorkommnisse wie Unterbrechungen oder andere Auffälligkeiten beschrieben. Dieses Postskriptum dient als Hilfsmittel bei der späteren Reflexion der Gütekriterien. Die Postskripte sind in Anhang C dokumentiert.

Die Interviewtermine werden per E-Mail angefragt und per Telefon vereinbart. Alle Interviewpartnerinnen und -partner erhalten per E-Mail eine Terminbestätigung sowie den Zoom-Link. Vorgängig zur Durchführung erhalten die Expertinnen und Experten eine Einverständniserklärung zur Erhebung und Verwendung der Interviewdaten, die sie unterzeichnet retournieren müssen (siehe Anhang D). Die unterzeichneten Einverständniserklärungen werden vom Interviewer aufbewahrt. Im Anschluss an das Interview erhalten die Expertinnen und Experten das Teiltranskript zur Gegenprüfung und Freigabe.

3.1.3 Datenaufbereitung

Die Interviews werden als Video aufgezeichnet und mit der Software MAXQDA transkribiert (Döring & Bortz, 2016, S. 582-584). Hierfür wird nur die Audiospur benötigt. Die Videoaufzeichnung wird nach der Gegenprüfung und Freigabe des Transkripts gelöscht. Es wird eine Teiltranskription vorgenommen, bei der für die Forschungsfrage besonders relevanten Passagen wortwörtlich verschriftlich und die übrigen Passagen summarisch

paraphrasiert werden. Dies erscheint im Hinblick auf die im nachfolgenden Unterkapitel 3.1.4 beschriebene Datenanalyse zweckmässig. Eine Anonymisierung oder Pseudonymisierung der Daten wird nicht vorgenommen, da der fachliche und berufliche Hintergrund der Expertinnen und Experten im Hinblick auf die intersubjektive Nachvollziehbarkeit der Datenanalyse als wichtig erachtet wird (Kaiser, 2021, S. 100-101). Auf die Aufhebung der Anonymität wird in der Einverständniserklärung hingewiesen und es wird die ausdrückliche Zustimmung der Expertinnen und Experten hierfür eingeholt (Bogner et al., 2014, S. 89-90). Die Expertinnen und Experten nehmen freiwillig an den Interviews teil und haben die Möglichkeit, ihr Einverständnis jederzeit zu widerrufen. Einzelne Expertinnen und Experten weisen im Rahmen der Gegenprüfung ihres Teiltranskripts darauf hin, dass dieses primär für die Datenanalyse verwendet und nicht als Interview publiziert werden darf. Andere Expertinnen und Experten äussern den Wunsch, Zitate in der Arbeit nur in Rücksprache zu verwenden. Weder die Publikation der Teiltranskripte als Interviews noch die Verwendung von direkten Zitaten sind im Rahmen dieser Arbeit vorgesehen. Die Teiltranskripte werden in einem separaten Anhang dokumentiert, der nur den Betreuungspersonen zugänglich ist. In der Arbeit wird bei einer indirekten Bezugnahme auf die Teiltranskripte auf den Anhang verwiesen.

3.1.4 Datenanalyse

Mit einer qualitativen Inhaltsanalyse des Textmaterials aus den Interviews mit den Expertinnen und Experten werden die manifesten Inhalte, in diesem Fall insbesondere die Anreize, durch Kategorienbildung herausgearbeitet (Döring & Bortz, 2016, S. 599-609). Der in Abbildung 12 dargestellte Ablauf der Datenanalyse ist an die inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2016, S. 97-121) angelehnt. Der Prozess der Kategorienbildung orientiert sich an der deduktiv-induktiven Kategorienbildung nach Kuckartz (2016, S. 95-96) und stellt eine Mischung aus A-priori-Kategorienbildung und Kategorienbildung am Material dar. Hierbei wird ein aus der Forschungsfrage und Theoriebasis abgeleitetes Kategoriensystem als Ausgangspunkt für die erste Codierrunde beigezogen, wobei grobe Hauptkategorien als Such- und Ordnungsraster dienen. Anschliessend werden am Material induktiv die Subkategorien definiert.

Gemäss den Regeln, die hierbei angewendet werden, soll ein Kategoriensystem:

- in enger Verbindung zu den Fragestellungen Zielen des Projekts gebildet sein,
- nicht zu feingliedrig und nicht zu umfangreich sein,
- möglichst genaue Beschreibungen der Kategorien enthalten,

- mit Perspektive auf den späteren Ergebnisbericht formuliert sein, indem z. B. Kategorien gewählt werden, die sich als Strukturierungspunkte für den späteren Forschungsbericht eignen,
- an einer Teilmenge des Materials getestet worden sein (Kuckartz, 2016, S. 103).

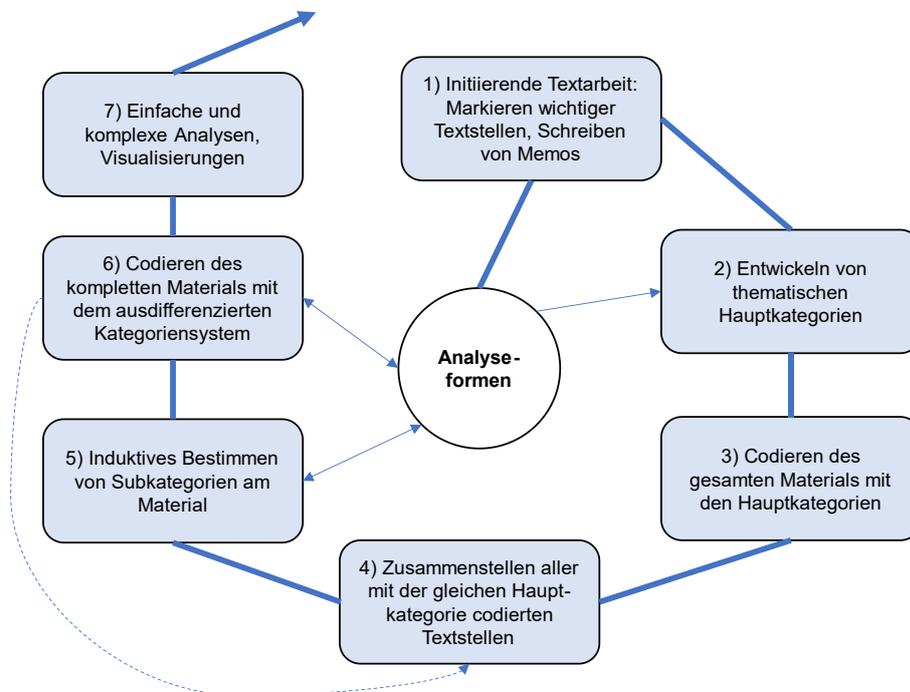


Abbildung 12: Inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse (in Anlehnung an Kuckartz, 2016, S. 100)

Für die Definition der Kategorien wird auf das Schema von Rädiker & Kuckartz (2019, S. 101-102) zurückgegriffen. Dabei wird pro Code festgehalten, wann er angewendet wird und ein entsprechendes Ankerbeispiel integriert. Alle Definitionen sind im Codebuch in Anhang E ersichtlich. Die Entwicklung des Kategoriensystems und verwendete Memos werden in einem Logbuch dokumentiert, das in Anhang F eingesehen werden kann.

Die erste Phase des Analyseprozesses beinhaltet das sorgfältige Lesen und die intensive Auseinandersetzung mit den Textinhalten und das Festhalten von ersten Auswertungsideen, Auffälligkeiten und Besonderheiten (Kuckartz, 2016, S. 101-102). Dieser Arbeitsschritt erfolgt im Rahmen dieser Arbeit gleichzeitig mit der Transkription. In der zweiten Phase wird das erste Kategoriensystem mit groben thematischen Hauptkategorien für die erste Codierungsrunde festgelegt (Kuckartz, 2016, S. 101-102). Die Hauptthemen werden aus der Forschungsfrage und den Arbeitshypothesen abgeleitet und dienen bereits für den Interview-Leitfaden als Orientierungspunkte. In einem ersten Testdurchlauf wird geprüft, ob das Kategoriensystem auf das empirische Material anwendbar ist (Kuckartz, 2016, S. 102). Wenn das Kategoriensystem funktioniert, wird die Codierung auf das gesamte Datenmaterial ausgeweitet. Der Codierungsprozess verläuft sequenziell (Kuckartz, 2016, S. 102-104). Sprich: jedes Transkript wird Zeile für Zeile

durchgegangen und Textabschnitte werden den Hauptkategorien zugewiesen. Textstellen, die nicht sinntragend sind oder keinen Bezug zur Forschungsfrage aufweisen, werden nicht codiert. Die Zuweisung der Codes erfolgt basierend auf der Gesamteinschätzung des Texts und folgt somit der Hermeneutik, die besagt, dass alle Teile eines Textes verstanden werden müssen, um diesen in seiner Ganzheit zu verstehen. Wenn in einem Textabschnitt mehrere relevante Themen angesprochen werden, wird der Abschnitt folglich mehrfach codiert. Wird in einem Interview dasselbe Thema mehrfach angesprochen, erfolgt die Codierung nur bei der ersten Nennung. Die Festlegung der Codierungseinheiten folgt weiter den folgenden Codierregeln (Kuckartz, 2016, S. 104):

1. Es werden in der Regel Sinneinheiten codiert, jedoch mindestens ein vollständiger Satz.
2. Wenn die Sinneinheit mehrere Sätze oder Absätze umfasst, werden diese codiert.
3. Sofern die einleitende (oder zwischengeschobene) Interviewer-Frage zum Verständnis erforderlich ist, wird diese ebenfalls mitcodiert.
4. Beim Zuordnen der Kategorien gilt es, ein gutes Maß zu finden, wie viel Text um die relevante Information herum mitcodiert wird. Wichtigstes Kriterium ist, dass die Textstelle ohne den sie umgebenden Text für sich allein ausreichend verständlich ist.

Nach Abschluss der ersten Codierungsrunde werden die groben Hauptkategorien ausdifferenziert und Subkategorien gebildet (Kuckartz, 2016, S. 105-108). Hierfür werden in MAXQDA je Hauptkategorie alle codierten Textstellen ausgegeben und abgearbeitet. Es werden zunächst ungeordnet Subkategorien erstellt und den entsprechenden Texteinheiten zugeordnet. Im nächsten Schritt werden die Subkategorien geordnet und systematisiert. Dabei werden relevante Dimensionen identifiziert und einzelne Subkategorien gegebenenfalls fusioniert oder zu abstrakteren/allgemeineren Subkategorien umformuliert. Generell orientiert sich die Definition der Subkategorien an den Kriterien der Sparsamkeit und Überschaubarkeit: «*So einfach wie möglich, so differenziert wir nötig*». Das finale Kategoriensystem soll plausibel sein, theoretische Horizonte eröffnen, gut kommunizierbar sein und bestehende theoretische Differenzierungen so weit wie möglich in die Überlegungen miteinbeziehen (Kuckartz, 2016, S. 109). Nach der Anpassung des Kategoriensystems folgt die zweite Codierungsrunde des gesamten Materials. Im Rahmen der ersten Codierungsrunde kristallisierten sich Auffälligkeiten heraus, die wiederholt vorkamen. Diese stehen zwar nicht in einem direkten Zusammenhang mit den Anreizen der kantonalen Leistungspauschalen für die Behinderteninstitutionen, können jedoch einen Einfluss auf Anreize oder Wirkungen haben und deshalb bei der Hypothesen- und Theoriebildung eine Rolle spielen. Die Auffälligkeiten wurden im Text markiert und

in Memos festgehalten, um sie im Rahmen der zweiten Codierrunde erweiterten Haupt- und Subkategorien zuzuweisen. Das Kategoriensystem wird im Rahmen der Analyse und des Reportings der Resultate laufend präzisiert.

Die gewählten Analyseformen der codierten Daten orientieren sich an den in Abbildung 13 dargestellten sechs Formen einfacher und komplexer Auswertungen bei einer inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2016, S. 117-121). Zunächst folgt eine beschreibende Auswertung entlang der Hauptkategorien. Anschliessend werden Zusammenhänge zwischen den Subkategorien innerhalb einer Hauptkategorie sowie zwischen den Hauptkategorien analysiert. Für die Schritte eins bis drei werden Kreuztabellen verwendet, die aufzeigen, wie häufig und wie breit einzelne Codes vorkommen. Deshalb wird der vierte Schritt in der Darstellung des Prozessschemas ergänzend dem Ausgangspunkt zugewiesen. Weiter wird im Rahmen der Konfiguration von Kategorien ein Dokumentenvergleich vorgenommen, um festzustellen, ob es bezüglich der Kategorien auffällige Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Tendenzen zwischen den Stakeholdergruppen oder einzelnen Expertinnen und Experten gibt. Die Visualisierung der Zusammenhänge wird im Auswertungsprozess rollend vorgenommen.

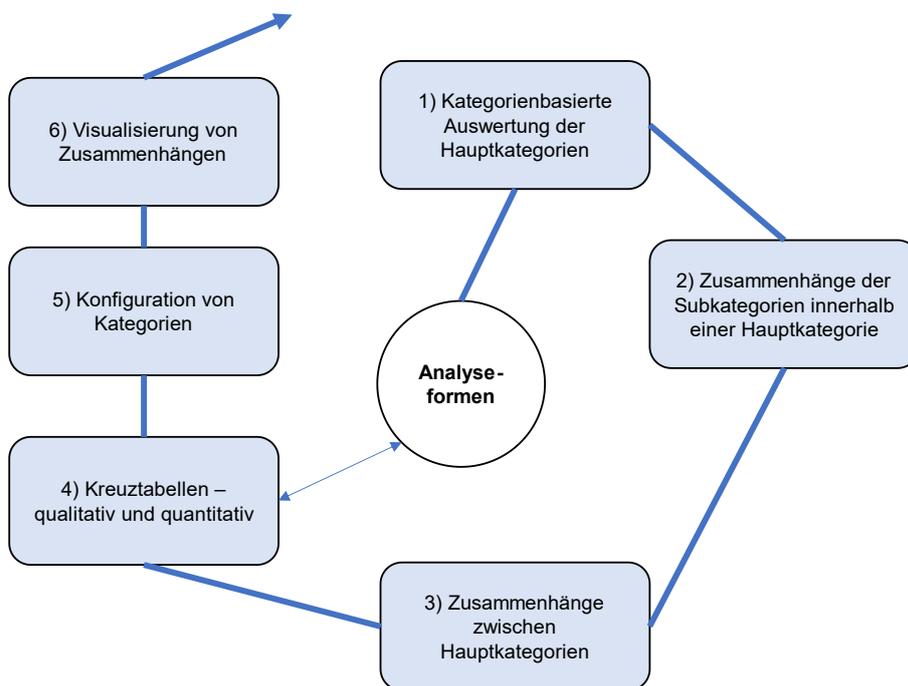


Abbildung 13: Sechs Formen einfacher und komplexer Auswertungen bei einer inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse (Kuckartz, 2016, S. 118).

Bei der Analyse der Haupt- und Subkategorien werden die Codehäufigkeiten und deren Verteilung betrachtet. Die Verteilung der Codehäufigkeiten auf die verschiedenen Dokumente wird in MAXQDA mit dem Code-Matrix-Browser ausgegeben (MAXQDA, 2020, S. 372-379). Ein Knotenpunkt in Form eines Quadrats in der Matrix zeigt an, dass der

entsprechende Code im entsprechenden Dokument vergeben worden ist. Je grösser das Quadrat, desto häufiger wurde der entsprechende Code in einem Dokument vergeben (vgl. Abbildung 14). Hierfür bestimmt MAXQDA die kleinste und grösste Codehäufigkeit aller ausgegebene Knotenpunkten und teilt den Abstand zwischen diesen Werten (= Range) in sieben gleich grosse Zahlenbereiche. Der kleinste Zahlenbereich erhält das kleinste Quadrat, der grösste Zahlenbereich das grösste. Weiter wird der maximale Abstand zwischen den dargestellten Codehäufigkeiten berücksichtigt. Wenn Codes in den dargestellten Dokumenten beispielsweise nur ein- oder zweimal vorkommen, ist der Abstand sehr klein. In diesem Fall werden nicht das kleinste und das grösste Quadrat dargestellt, sondern zwei mittelgrosse Quadrate, damit der Unterschied von einzelnen Codierungen nicht zu stark betont wird. Die Beurteilung der Ergebnisse erfolgt nach dem Prinzip: Je häufiger ein Anreiz vorkommt und je mehr Stakeholdergruppen einen Anreiz nennen, desto mehr Relevanz wird ihm zugesprochen.

Range = 0	■
Range = 1	■ ■
Range = 2	■ ■ ■
Range = 3	■ ■ ■ ■
Range = 4	■ ■ ■ ■ ■
Range = 5	■ ■ ■ ■ ■ ■
Range ≥ 6	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

Abbildung 14: Quadratgrössen im Code-Matrix-Browser (MAXQDA, 2020, S. 378)

Für den Dokumentenvergleich wird wiederum der Code-Matrix-Browser beigezogen. Die Beurteilung der Ergebnisse folgt dem Prinzip: Nennt eine Person viele unterschiedliche Codes, wird dies als Hinweis auf eine differenzierte Sicht erachtet. Nennt eine Person nur einzelne Codes, wird dies als Hinweis auf eine fokussierte Betrachtung erachtet. Weiter wird im Rahmen des Dokumentenvergleichs eine Dokumentlandkarte erstellt (MAXQDA, 2020, S. 385-391). Diese gibt Auskunft über die Ähnlichkeit der Dokumente und ordnet diese in Clustern an. Je ähnlicher sich zwei Dokumente in Bezug auf die Zuordnung der Codes sind, desto näher liegen ihre Kreise beisammen bzw. je weniger ähnlich sie sich sind, desto weiter liegen sie auseinander. Die verschiedenen Cluster werden mit unterschiedlichen Farben dargestellt. Bei der Ähnlichkeitsmatrix wird berücksichtigt, ob die Codes im Dokument vorkommen oder nicht (Rädiker & Kuckartz, 2019, S. 196-199). Für die Berechnung der Ähnlichkeit wird die Variante «Einfache Übereinstimmung» gewählt. Bei dieser wird das Vorhandensein und das Nicht-Vorhandensein einer Codierung als Übereinstimmung gewertet, wobei das Ergebnis die prozentuale Übereinstimmung wiedergibt. Die mathematische Formel ist in Anhang G dokumentiert.

4 Resultate

In diesem Kapitel werden zunächst die Ergebnisse aus der qualitativen Inhaltsanalyse dokumentiert und erläutert. Anschliessend folgt die definitive Hypothesenbildung anhand der Synthese der empirischen Ergebnisse mit den in Unterkapitel 2.7 im Kontext der Literaturanalyse formulierten Arbeitshypothesen. Zudem wird basierend auf den gemachten Erkenntnissen ein Vorschlag zur Theoriebildung präsentiert.

4.1 Qualitative Inhaltsanalyse

Dieses Unterkapitel dient der Analyse der Interviews mit den Expertinnen und Experten. Zunächst folgt eine Analyse der Haupt- und Subkategorien der Anreize durch kantonale Leistungspauschalen für stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung. Anschliessend werden die Interviews (= Dokumente) miteinander verglichen. Abschliessend folgt die Auswertung der Haupt- und Subkategorien der Einflussfaktoren, die im Rahmen der Datenanalyse als Auffälligkeit identifiziert worden sind. Weiterentwicklungen des Finanzierungssystems, die in den Memos auch als Auffälligkeit festgehalten worden sind, werden aufgrund des fehlenden Bezugs zur Forschungsfrage nicht weiter analysiert. Die codierten Interviews der Expertinnen und Experten sind in Anhang H aufgeführt, alle weiteren Dokumentationen im Rahmen der Codierung in Anhang I.

4.1.1 Anreize: Hauptkategorien

In diesem Unterkapitel werden die Hauptkategorien der Anreize betrachtet. Basis hierfür bilden die Code-Matrix in Anhang I1 und die codierten Segmente in Anhang I6.

Die identifizierten Anreize von kantonalen Leistungspauschalen für Institutionen für Menschen mit Behinderung lassen sich übergeordnet in betriebswirtschaftliche und fachliche Anreize unterteilen. Dabei gibt es mehr betriebswirtschaftliche als fachliche Anreize. Das leistungsorientierte Finanzierungssystem setzt für Institutionen einen Anreiz, betriebswirtschaftlicher zu denken und zu handeln. Innerhalb des betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns bestehen diverse Anreize in Zusammenhang mit der strategischen Planung, der Effizienzsteigerung, der Erhöhung des Kostenbewusstseins und der Professionalisierung des Managements. Die detaillierte Aufschlüsselung der betriebswirtschaftlichen Hauptkategorien in verschiedene Subkategorien folgt in Unterkapitel 4.1.2.

Auch die fachlichen Anreize weisen betriebswirtschaftliche Bezugspunkte auf, wenn es darum geht, die fachlichen Tätigkeiten zu optimieren oder den administrativen Anteil in den fachlichen Stellenprofilen zu erhöhen. Beide Anreize setzen die kantonalen Leistungspauschalen insbesondere in Zusammenhang mit der Dokumentationspflicht der

Betreuungsleistungen. Bei der Optimierung geht es beispielsweise darum, die fachlichen Leistungen gemäss den Anforderungen des Finanzierungssystems so zu dokumentieren, dass sie vom Kanton anerkannt und entschädigt werden (siehe Anhänge H5: Pos. 15-16, Pos. 17-18; H11: Pos. 20) oder die fachlichen Tätigkeiten danach auszurichten, ob sie vom Kanton finanziert sind oder nicht (siehe Anhänge H8: Pos. 25-28, H11: Pos. 8). In diesem Zusammenhang besteht ein Spannungsfeld zwischen den agogischen Konzepten, die auf Befähigung abzielen und dem defizitorientierten IBB. Letzterer kann, ohne darauf abzielen, auf die fachliche Arbeit durchschlagen, indem finanzielles Optimierungsgedanken die Festlegung der fachlichen Tätigkeiten bestimmt (siehe Anhänge H8: Pos. 25-28; H11: Pos. 20). Der zusätzliche administrative Aufwand in Zusammenhang mit den Dokumentationen führt dazu, dass weniger Zeit für die Betreuung der Menschen mit Behinderung zur Verfügung steht (siehe Anhänge H5: Pos. 15-16; H10: Pos. 26). Als Reaktion darauf versuchen die Institutionen, auch die Dokumentationsarbeiten zu optimieren. Hierbei gibt es unterschiedliche Ansätze. Einige Institutionen zentralisieren entsprechende Arbeiten, andere dezentralisieren sie (siehe Anhang H11: Pos. 20). Ein weiteres Beispiel der betriebswirtschaftlichen Optimierung der fachlichen Tätigkeit ist, dass die Institutionen versuchen können, den Betreuungsaufwand generell tief zu halten. Dies, indem sie tiefere Betreuungsschlüssel festlegen, wobei grössere Gruppen gebildet werden, die mit weniger Personal betreut werden können als kleinere Gruppen (siehe Anhänge H8: Pos. 21-24; H10: Pos. 13-14). Dieser Umstand steht in einem Zusammenhang mit dem Anreiz, Skaleneffekte zu nutzen, der in Unterkapitel 4.1.2 beschrieben wird.

Aus den Ergebnissen geht nicht klar hervor, ob kantonale Leistungspauschalen für Institutionen einen Anreiz setzen, fachliche Tätigkeiten zu professionalisieren oder zu deprofessionalisieren. Einerseits werden vermehrte Ausbildungsanstrengungen bei den Fachpersonen Betreuung und Gesundheit und den Sozialpädagoginnen und -pädagogen aufgeführt (siehe Anhänge H4: Pos. 11-12; H6: Pos. 18). Andererseits wird erwähnt, dass im Personalmix von Institutionen teilweise Festangestellte durch günstigere Mitarbeitende im Stundenlohn (siehe Anhang H11: Pos. 12) und Sozialpädagoginnen und -pädagogen durch vergleichsweise günstigere Fachpersonen Betreuung (siehe Anhang H7: Pos. 20-22) ersetzt werden.

Bei den fachlichen Hauptkategorien gibt es infolge der geringen Anzahl an Anreizen durch kantonale Leistungspauschalen keine weitere Aufschlüsselung in Subkategorien.

4.1.2 Anreize: Subkategorien

In diesem Unterkapitel folgt die Analyse der Subkategorien der betriebswirtschaftlichen Anreize. Diese sind den im vorhergehenden Unterkapitel identifizierten Hauptkategorien

untergeordnet. Basis für die Analyse bilden die Code-Matrix in Anhang I2 und die codierten Segmente in Anhang I6.

Die betriebswirtschaftlichen Subkategorien offenbaren positive Anreize und Fehlanreize durch kantonale Leistungspauschalen für Institutionen für Menschen mit Behinderung. Die Anreize stehen teilweise in einem Spannungsfeld. Nachfolgend werden die Subkategorien entlang der jeweiligen Hauptkategorie beschrieben. Die Reihenfolge der Ausführungen innerhalb einer Hauptkategorie ergibt sich, wie in Unterkapitel 3.1.4 erklärt, aus der Gewichtung der Codes nach deren Häufigkeit und Breite in den Interviews.

Management professionalisieren

In Bezug auf die Professionalisierung des Managements geht in Zusammenhang mit dem Finanzierungssystem der Anreiz hervor, die Managementkompetenzen innerhalb der Institution im Sinne von Personal mit betriebswirtschaftlichen Aus- und Weiterbildungen zu stärken. Teilweise sind die kantonalen Anforderungen an Leitungsstellen auch so ausgestaltet, dass sie sowohl fachspezifische als auch betriebswirtschaftliche Kompetenzen voraussetzen (siehe Anhang H3: Pos. 32). Auch die Implementierung von Managementinstrumenten wie Managementinformationssystemen (siehe Anhang H7: Pos. 8), Employer Branding (siehe Anhang H6: Pos. 16) oder Klientelumfragen (siehe Anhang H2: Pos. 15-16) wird vereinzelt als Anreiz aufgeführt.

Kostenbewusstsein erhöhen

Das Finanzierungssystem setzt für die Institutionen einen generellen Anreiz, ihr Kostenbewusstsein zu erhöhen. Dies äussert sich insbesondere im Anreiz, die Kostenrechnungen zu optimieren. Dies wiederum zeigt sich beispielsweise in Kostenverschiebungen zwischen den Teilbereichen Werkstätten, Wohnheime, Tagesstätten (siehe Anhänge H6: Pos. 6-8; H7: Pos. 11-12) oder dem gezielten Aufbrauchen von Budgets (siehe Anhang H10: Pos. 17-20). Dieser Anreiz hängt insbesondere mit der Plafonierung der Schwankungsfonds und dem Umstand zusammen, dass Betriebsüberschüsse den Schwankungsfonds zugeführt und anteilmässig an die Kantone zurückerstattet werden müssen, was für die Institutionen nicht (siehe Anhänge H6: Pos. 24; H7: Pos. 11-12; H8: Pos. 6-8) bis mässig (siehe Anhänge H1: Pos. 22-24; H2: Pos. 9-10; H3: Pos. 12; H4: Pos. 19-20; H10: Pos. 17-20, H11: Pos. 26) attraktiv ist. Ob für Institutionen auch ein Anreiz gesetzt wird, Betriebsdefizite zu verhindern, bleibt aufgrund der wenigen Erfahrungswerte unklar (siehe Anhänge H1: Pos. 22-24; H3: Pos. 12).

Strategische Planung vornehmen

In Kontext der strategischen Planung setzt das Finanzierungssystem für Institutionen einen Anreiz, individuelle Angebote zu kreieren, um sich von anderen Institutionen

abzuheben, beispielsweise durch Spezialisierung auf bestimmte Klientelsegmente (siehe Anhänge H2: Pos. 4; H6: Pos. 12; H7: Pos. 9-10). Andererseits setzt das Finanzierungssystem für Institutionen den Anreiz, ihre Angebote zu standardisieren: Entweder nach denjenigen Kriterien, die durch den Kanton finanziert sind (siehe Anhänge H5: Pos. 37-38; H8: Pos. 25-28) oder nach solchen, welche die Effizienz erhöhen (siehe Anhänge H3: Pos. 18; H8: Pos. 25-28; H10: Pos. 12). Weiter setzt das System für Institutionen den Fehlanreiz, die Angebotsdurchlässigkeit zu verhindern bzw. die Klientel in den bestehenden Strukturen zu halten (siehe Anhänge H6: Pos. 6; H8: Pos. 25-28; H9: Pos. 4, 6, 8, 30). Wenn eine Klientin oder ein Klient in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt oder zum selbständigen Wohnen befähigt werden kann, hat dies für die Institution einen Platzverlust zur Folge. Damit verbunden sind finanzielle Einbussen durch den Ausfall der kantonalen Beiträge (solange der Platz nicht wiederbesetzt ist) und durch den zusätzlichen Aufwand für die Klientelakquise. In Bezug auf die Akquise setzt das Finanzierungssystem für die Institutionen den Anreiz, dasjenige Klientel zu akquirieren, das für sie am rentabelsten ist. Welche Klientel rentabel ist, kann dabei je nach Institution variieren. Es kann sich sowohl um schwer betroffene (siehe Anhang H3: Pos. 46) als auch um mittel betroffene (siehe Anhang H9: Pos. 8-10) oder leicht betroffene (siehe Anhang H4: Pos. 8) Menschen mit Behinderung handeln. Als herausfordernd für die Klientelstruktur werden Menschen mit volatilen Behinderungsbildern erwähnt, bei denen der Betreuungsaufwand schwankt, was in der Dokumentation nicht adäquat abgebildet werden kann (siehe Anhänge H10: Pos. 10; H11: Pos. 18).

Das Finanzierungssystem kann für die Institutionen weiter den Fehlanreiz setzen, Innovationen zu vernachlässigen. Beispielsweise, weil der Status quo hinsichtlich der Sicherung der kantonalen Beiträge attraktiver sein kann (siehe Anhang H8: Pos. 6-8, 31-32) oder wegen der fehlenden Möglichkeit, Gewinne einzubehalten, wodurch den Institutionen zu wenig finanzielle Mittel für Investitionen in Innovationen zur Verfügung stehen (siehe Anhänge H5: Pos. 36; H6: Pos 8). Andererseits kann das Finanzierungssystem für Institutionen den Anreiz setzen, Innovationen zu tätigen, um effizient zu sein und eine gute Qualität für das Klientel zu bieten (siehe Anhang H11: Pos. 16).

Einen weiteren Anreiz, den das leistungsorientierte Finanzierungssystem für Institutionen setzt, ist die Erhöhung der Spendenerträge, um Leistungen zu finanzieren, die nicht über die kantonalen Beiträge gedeckt sind.

Weiter setzten kantonale Leistungspauschalen für Institutionen den Anreiz, Kooperationen mit anderen Institutionen aufzubauen. Beispielsweise, um Grössenvorteile beim Einkauf auszunutzen (siehe Anhang H11: Pos. 14).

Ein potenzieller Fehlanreiz der kantonalen Leistungspauschalen für Institutionen kann darin bestehen, dass sie Investitionen vernachlässigen. Dies betrifft insbesondere die Infrastruktur. Bei einem Gesamttarif für die Betreuungs- und Objektkosten wie im Kanton Schaffhausen hat eine Institution mehr finanzielle Mittel für die Betreuung zur Verfügung, je tiefer ihre Infrastrukturkosten ausfallen (siehe Anhang H2: Pos. 18). Weiter wird als Einzelbeispiel aufgeführt, dass eine Bodenschwelle zwischen zwei Räumen von einer Institution nicht abgebaut wird, da dies den Betreuungsaufwand für einen Menschen im Rollstuhl vermindern und somit auch den kantonalen Beitrag reduzieren würde (siehe Anhang H10: Pos. 10).

Das Finanzierungssystem kann für Institutionen den potenziellen Anreiz setzen, ihre Dienstleistungsqualität zu erhöhen, um für das Klientel attraktiver zu sein. Die Erhöhung der Qualität kann sich dabei auch in einer Stärkung der Aus- und Weiterbildungen von Mitarbeitenden zeigen (siehe Anhang H6: Pos. 18).

Effizienz steigern

Allgemein setzen kantonale Leistungspauschalen für Institutionen den Anreiz, ihre Effizienz zu steigern. Dies kann sowohl die Steigerung der Effizienz im Sinn der Wirtschaftlichkeit bedeuten oder auch im Sinn von Produktivitätssteigerungen. In Bezug auf Skaleneffekte setzt das Finanzierungssystem für Institutionen einen generellen Anreiz, diese zu nutzen. Dies kann neben den grösseren Einkaufsmengen beispielsweise auch über Ressourcenpooling (siehe Anhang H11: Pos. 14) oder über die Anordnung von grösseren Betriebseinheiten (siehe Anhänge H8: Pos. 21-24; H10: Pos. 13-14) erfolgen. Ein weiterer Anreiz besteht für die Institutionen in der Optimierung der Auslastung. Zusätzlich Anreize für Institutionen durch die Leistungspauschalen in Zusammenhang mit der Effizienz können der Vergleich mit anderen Institutionen im Sinn eines Benchmarkings, die Nutzung von Verbundeffekten im Sinn von Synergien, der Personalabbau und die Prozessoptimierung sein.

4.1.3 Anreize: Dokumentenvergleich

In diesem Unterkapitel wird der Vergleich zwischen den Dokumenten vorgenommen. Dabei wird geprüft, ob zwischen einzelnen Expertinnen und Experten oder Stakeholdergruppen Ähnlichkeiten, Unterschiede und/oder Tendenzen in Bezug auf die festgestellten Anreizkategorien bestehen. Basis für die Analyse bilden die Code-Matrizes in den Anhängen I1 und I2 sowie die Dokumentlandkarte in Anhang I3.

Aus der Betrachtung der Code-Matrix können zwei Tendenzen abgeleitet werden. Erstens ist die wissenschaftliche Perspektive differenzierter als diejenige der Institutionen, Kantone und Verbände, was anhand der Breite der vergebenen Codes ersichtlich wird.

Zweitens äussern sich die Vertretenden der Verbände und Wissenschaft sowie der Institutionen häufiger zu fachlichen Anreizen als die Vertretenden der Kantone. Die differenzierte Betrachtungsweise der Wissenschaft widerspiegelt sich auch in der Dokumentenlandkarte, welche die Ähnlichkeit der Dokumente zeigt und in der die Wissenschaft ein eigenes Cluster darstellt. Des Weiteren sind weder aus der Verteilung der Codes über die einzelnen Expertinnen und Experten oder Stakeholdergruppen noch aus der Clusterbildung klare Gemeinsamkeiten, Unterschiede oder Tendenzen erkennbar.

4.1.4 Einflussfaktoren: Kantonale Steuerung

In allen Interviews gibt es Hinweise zu Einflüssen von kantonalen Steuerungsaktivitäten. Aufgrund der Häufigkeit und Vielfältigkeit der Nennungen wird dieser Punkt als relevanter Faktor betrachtet, der die Anreize des Finanzierungssystems und die Handlungen der Institutionen beeinflussen kann. In diesem Unterkapitel werden entsprechenden Einflussfaktoren beschrieben. Basis hierfür sind die Code-Matrix in Anhang I4 und die codierten Segmente in Anhang I7.

Innerhalb der Einflussfaktoren der kantonalen Steuerung treten die Angebotsplanung, die Qualitätsrichtlinien und das Benchmarking hervor. Alle Kantone der SODK Ost+ZH steuern über die Angebots- oder Bedarfsplanung die Anzahl der stationären Plätze für Menschen mit Behinderung in den verschiedenen Bereichen Werkstätten, Wohnheime, Tagesstätten. Weiter verfügen alle Kantone über Qualitätsrichtlinien mit Anforderungen zur Basisqualität, die von den Institutionen erfüllt werden müssen. Die Qualität wird von den Kantonen im Rahmen von Audits in den Institutionen überprüft. Mittels Benchmarking vergleichen die Kantone die Kosten der Institutionen und nutzen diese Information für verschiedene Massnahmen oder Entscheidungen. Beispielsweise passen sie basierend auf einem Benchmark eine individuelle Leistungsvereinbarung an oder nicht (siehe Anhang H3: Pos. 24). In anderen Fällen nutzen sie die Informationen aus dem Benchmark primär als Referenz (siehe Anhang H2: Pos. 19-20). Weiter fixieren einzelne Kantone basierend auf einem Benchmark ihre Tarife (siehe Anhang H1: Pos. 4-6).

Der Kanton Zürich legt anhand des Benchmarkings die Preise pro Leistungseinheit fest, die für alle Institutionen gelten (siehe Anhänge H1: Pos. 4-6). Auch andere Kantone verfügen über Arten der Tariffixierung. Der Kanton St.Gallen hat sowohl bei den Betreuungskosten als auch bei den Objektkosten Höchstsätze definiert (siehe Anhang H3: Pos. 12). Der Kanton Schaffhausen steuert über einen Gesamttarif für Betreuungs- und Infrastrukturkosten (siehe Anhang H2: Pos. 18). Diese verschiedenen Formen der Tariffixierung stehen zwar in einer direkten Verbindung zum Finanzierungssystem, sind jedoch keine notwendige Bedingung bei dessen Ausgestaltung.

Auch die Leistungsvereinbarungen stellen eine Steuerungsmöglichkeit der Kantone dar. Sie ermöglichen die individuelle Steuerung einer Institution, beispielsweise über Spezialbewilligungen oder Spezialtarife.

Abschliessend stellen Genehmigungsanträge, Budget- und Rechnungskontrollen sowie weitere Reglemente und Verfügungen kantonale Steuerungsinstrumente dar. Bei den Anträgen geht es beispielsweise um die Genehmigung von Infrastrukturvorhaben (siehe Anhang H3: Pos. 6), Konzepten/Ideen (siehe Anhang H5: Pos. 23-24) oder Personalentscheiden (siehe Anhang H11: Pos. 32). Die Budget- und Rechnungskontrollen beinhalten Aktivitäten der Kantone, um beispielsweise die Objektpauschalen für eine Institution festzulegen oder zu überprüfen, ob Betreuungsbeiträge auch tatsächlich für die Betreuung eingesetzt werden (siehe Anhang H8: Pos. 4). Ein weiteres Beispiel ist die kantonale Kontrolle, ob sich eine Institution mit negativem Schwankungsfonds weitere Verluste leisten kann (siehe Anhang H1: Pos. 20). Kantonale Reglemente beziehen sich beispielsweise auf ergänzende Bestimmungen zu den Leistungsvereinbarungen oder Vorgaben zur Ausgestaltung der Lohnsysteme (siehe Anhang H6: Pos. 4, 20). Als Beispiele von Verfügungen oder Weisungen werden die unterjährige Anpassung der Schwankungsfondsplafonds durch die Kantone (siehe Anhang H11: Pos. 26) oder die finanziellen Unterstützungsleistungen für Institutionen mit negativem Schwankungsfonds während der Coronapandemie (siehe Anhang H6: Pos. 8) aufgeführt.

4.1.5 Einflussfaktoren: Weitere

Im Rahmen der Interviews wurden neben den kantonalen Steuerungsaktivitäten weitere Faktoren identifiziert, welche Anreize des Finanzierungssystems und Handlungen der Institutionen möglicherweise beeinflussen können. In diesem Unterkapitel werden die weiteren Einflussfaktoren betrachtet. Basis hierfür bilden die Code-Matrix in Anhang I5 und die codierten Segmente in Anhang I8.

In Bezug auf weitere Einflussfaktoren werden insbesondere kantonale Unterschiede betont. Diese beziehen sich primär auf die Ausgestaltung der Finanzierungssysteme - auch innerhalb der SODK Ost+ZH, die mit dem IBB ursprünglich ein einheitliches Finanzierungssystem erarbeitet hatten (siehe Anhänge H1: Pos. 4; H3: Pos. 14; H4: Pos. 13-14; H7: Pos. 32; H10: Pos. 4, 26; H11: Pos. 4, 6, 26). Die Unterschiede werden beispielsweise bei der in Unterkapitel 4.1.4 beschriebenen Tariffixierung sichtbar. Weiter betreffen sie auch die Ausgestaltung der Schwankungsfonds, beispielsweise was die Verfügungsmöglichkeiten über die entsprechenden Gelder angeht, wobei die Zweckbindung der Mittel in jedem Fall gegeben ist (siehe Anhänge H2: Pos. 8, H11: Pos. 26). Für Institutionen, die im Einzugsgebiet mehrerer Kantone liegen, kann dies bedeuten, dass der administrative Aufwand zunimmt, weil sie nach verschiedenen Tarifstrukturen abrechnen

müssen. Weitere Unterschiede gibt es beim Controlling der IBB-Einstufungen, das von den Kantonen unterschiedlich streng gehandhabt wird (siehe Anhänge H4: Pos. 15-18; H5: Pos. 5-8). Auch Unterschiede bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen werden hervorgehoben. Einzelne Kantone schliessen einjährige, andere mehrjährige Leistungsverträge ab (siehe Anhänge H2: Pos. 24; H11: Pos. 30). Einzelne Kantone koppeln die Leistungsvereinbarung an die Betriebsbewilligung, andere handhaben beides separat. Zuletzt werden auch Unterschiede bei der kantonalen Angebotsplanung erwähnt, womit eine unterschiedliche Vielfältigkeit der Dienstleistungen je Kanton verbunden ist (siehe Anhang H10: Pos. 4). Damit verbunden wird kritisiert, dass die kantonale Heterogenität ungerecht sein kann und die Durchlässigkeit erschwert, da nicht alle Kostenübernahmesuche bewilligt werden.

Auch strukturelle Unterschiede zwischen den Institutionen werden als Einflussfaktor erwähnt. Dabei steht die Organisationsgrösse im Vordergrund. Grösseren Organisationen werden gegenüber kleineren aufgrund der Möglichkeit zur Realisierung von Skaleneffekten wesentliche Effizienzvorteile eingeräumt (siehe Anhänge H1: Pos. 23-24; H10: Pos. 12; H11: Pos. 14). Weitere strukturelle Unterschiede zwischen den Institutionen kann es auch bezüglich ihrer regionalen Ansässigkeit, ihrer Angebotsbreite (Werkstätten, Wohnheime, Tagesstätten) oder ihrer Klientelzusammensetzung (schwer vs. leicht betroffen) geben (siehe Anhang H11: Pos. 6). Auch die Branchen bzw. Industrien, in denen Institutionen tätig sind und die damit verbundenen Umweltfaktoren und Stakeholder können einen Unterschied machen (siehe Anhang H6: Pos. 14).

Ein weiterer Einflussfaktor, der aus den Interviews hervorgeht, ist die gemeinnützige Orientierung der Institutionen für Menschen mit Behinderung. Die Anreize wirken im Kontext des dritten Sektors vermutlich anders, als sie dies in einem Umfeld mit privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Akteuren tun würden.

Ebenfalls mehrfach betont wird die intrinsische Motivation der Institutionen, die einen Einfluss auf die Anreize haben kann. Diese äussert sich beispielsweise darin, dass die Qualität unter keinen Umständen unter der Begrenzung der öffentlichen Mittel leiden darf (siehe Anhang H11: Pos. 12) oder dass die Institutionen aus eigenem Antrieb keine negativen Betriebsergebnisse erwirtschaften wollen (siehe Anhänge H8: Pos. 10; H10: Pos. 21-22).

Die Finanzierungssysteme weiterer Akteure wie der Sozialversicherungen oder der Krankenkassen können in Institutionen einen Einfluss auf verschiedene Anreize ausüben. Beispielsweise auf die administrativen Tätigkeiten, wenn die unterschiedlichen Abrechnungssysteme die administrativen Aufwände weiter erhöhen.

Rechtliche Grundlagen wie die Bundesverfassung oder die UN-BRK werden als Einflussfaktor aufgeführt. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die NFA noch nicht vollumfänglich umgesetzt ist und die Verantwortung bezüglich der IV weiterhin beim Bund liegt (siehe Anhang H10: Pos. 4). Weiter werden die teils divergierenden Interessen der UN-BRK und der leistungsorientierten Finanzierungssysteme aufgeführt (siehe Anhang H10: Pos. 12). Im Hinblick auf die von der UN-BRK geforderten ambulanten und individualisierten Dienstleistungen bedeutet beispielsweise tendenziell «je grösser die Organisationen und Einheiten, desto schlechter». Im Hinblick auf die Effizienzziele des Finanzierungssystems verhält es sich gerade umgekehrt.

Einmalige Nennungen in Zusammenhang mit den weiteren Einflussfaktoren sind Budgetrestriktionen durch das Kantonparlament, NPM als theoretisches Konzept sowie der Fachkräftemangel in der Betreuung. Letzterer kann sich beispielsweise im Sinn einer Ressourcenknappheit negativ auf die Möglichkeit auswirken, ob eine Institution angeordnete Innovationen praktisch auch umsetzen kann (siehe Anhang H8: Pos. 32).

4.2 Hypothesen- und Theoriebildung

In diesem Unterkapitel werden die Ergebnisse aus der Literaturrecherche und der empirischen Datenerhebung systematisch verglichen und erörtert. Dabei werden die Arbeits-hypothesen zu definitiven Hypothesen verifiziert und erweitert bzw. angepasst oder gestrichen. Anschliessend folgt ein Vorschlag zu einem erweiterten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis SODK Ost+ZH.

4.2.1 Betriebswirtschaftliche Anreize

Die bereits erhärteten Aussagen aus der Literatur zum betriebswirtschaftlichen Denken und Handeln werden durch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung bestätigt. Es ist unbestritten, dass der entsprechende Anreiz in den Institutionen für Menschen mit Behinderung durch kantonale Leistungspauschalen gesetzt wird. Folglich wird die Hypothese unverändert übernommen:

H1: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, betriebswirtschaftlicher zu denken und handeln.

Aus der Literaturanalyse blieb zunächst unklar, ob die unternehmerische Freiheit der Institutionen durch kantonale Leistungspauschalen eher gefördert oder begrenzt wird. Die Kantone vertraten die Auffassung, dass die unternehmerische Freiheit gefördert wird. Die Institutionen widersprachen. Während die Förderung der unternehmerischen Freiheit den Anreiz betriebswirtschaftlich zu denken und zu handeln in den Institutionen tendenziell verstärken würde, dürfte der Effekt bei einer Einschränkung umgekehrt

ausfallen. Die empirischen Ergebnisse lassen vermuten, dass nicht nur das kantonale Finanzierungssystem einen Einfluss auf die unternehmerische Freiheit der Institutionen hat, sondern auch weitere kantonale Steuerungsaktivitäten wie die Angebotsplanung, die auch in der Literatur am Rande erwähnt wird. Bevor in diesem Zusammenhang eine definitive Hypothese formuliert werden kann, müssen die kantonalen Steuerungsaktivitäten und deren Einfluss auf verschiedene Anreize der kantonalen Leistungspauschalen ausdifferenziert und untersucht werden. Im Rahmen dieser Arbeit fliessen sie in Unterkapitel 4.2.3 als potenzielle Einflussfaktoren in den Vorschlag zur Theoriebildung ein.

Die anhand der Literaturanalyse definierten Manifestationen des betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns lassen sich auch auf die empirischen Daten anwenden. Sie werden um die Subkategorie «Effizienzsteigerung» ergänzt. Die Kategorie Effizienz wurde im Rahmen der Literaturanalyse separat vom betriebswirtschaftlichen Denken und Handeln betrachtet, da sie als Kategorie relativ dominant und somit eine eingeständige Betrachtung legitim schien. Aus den Ergebnissen der Interviews geht jedoch hervor, dass die Effizienz als Bestandteil des betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns betrachtet wird. Die definitive Hypothese wird entsprechend um diesen Punkt erweitert:

H1.2: Betriebswirtschaftliches Denken und Handeln manifestiert sich in den Subkategorien «Professionelles Management», «Kostenbewusstsein», «Strategische Planung» und «Effizienzsteigerung».

Professionelles Management

Die Anreize, Managementwissen aufzuwerten und Managementpositionen auszubauen, gehen sowohl aus der Literatur als auch aus den Interviewdaten hervor, wobei die Differenzierung nicht restlos geklärt werden kann. Zusammenfassend lässt sich jedoch feststellen, dass die kantonalen Leistungspauschalen in den Institutionen den grundsätzlichen Anreiz setzen, Managementkompetenzen zu stärken. Dies kann über zwei Wege erfolgen. Einerseits können sich Fachpersonen betriebswirtschaftliches Wissen über entsprechende Aus- und Weiterbildungen aneignen. Andererseits können Managementpositionen geschaffen und gezielt mit Betriebswirtschafterinnen oder Betriebswirtschafter – auch über Quereinstiege – besetzt werden. Keine Hinweise aus den Interviewdaten gibt es in die Richtung von Anreizen, dass ästhetisches, emphatisches oder spirituelles Wissen in den Institutionen abgewertet wird. Vielmehr lässt sich die Situation so deuten, dass betriebswirtschaftliche Themen zwar einen höheren Stellenwert einnehmen, sich jedoch mit der gemeinnützigen Orientierung der Institutionen die Waage halten. Dieser Umstand kann auf die Zielsetzung erweitert werden. Ein Anreiz zur stärkeren Priorisierung der Formalziele in den Institutionen durch die kantonalen Leistungspauschalen scheint in Zusammenhang mit dem betriebswirtschaftlicheren Denken und Handeln

gegeben. Jedoch geht dies nicht zulasten der Sachziele. Es läuft auf eine ausgewogene Betrachtung der beiden Zielebenen hinaus. Basierend auf diesen Überlegungen werden die entsprechenden Hypothesen wie folgt fixiert:

~~H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Management-Wissen aufzuwerten.~~

H1.3: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Managementkompetenzen aufzuwerten.

~~H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ästhetisches, emphatisches oder spirituelles Wissen abzuwerten.~~

~~H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Managementpositionen auszubauen.~~

H1.4: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Formalziele (ökonomische Ziele) stärker zu priorisieren.

~~H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung keinen Anreiz, Sachziele (Output-Ziele) weniger stark zu priorisieren.~~

In der Literatur gibt es Hinweise darauf, dass NPOs aus dem Sozial- und Gesundheitswesen Managementinstrumente implementieren. Diese stehen jedoch nur vereinzelt in Zusammenhang mit leistungsorientierten Finanzierungssystemen. Aus den empirischen Daten gehen einzelne Instrumente wie Managementinformationssysteme, Employer Branding oder Klientelumfragen als Anreize durch kantonale Leistungspauschalen hervor. Es gibt jedoch kein spezifisches Instrument, das wiederholt genannt wird bzw. eindeutig aus Literatur und den empirischen Daten hervorgeht. Der Anreiz, Managementinstrumente zu implementieren, kann nicht eindeutig auf die kantonalen Leistungspauschalen zurückgeführt werden. Aus diesem Grund wird die Hypothese gestrichen:

~~H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Managementinstrumente zu implementieren.~~

Sowohl in der Literatur als auch in der vorliegenden Empirie verdichten sich die Hinweise, dass in den Institutionen ein Anreiz besteht, ihre administrativen Tätigkeiten infolge des gestiegenen administrativen Aufwands durch die leistungsorientierten Finanzierungssysteme zu erhöhen. Der administrative Mehraufwand resultiert primär aus den Dokumentations- und Berichterstattungspflichten. Weitere administrative Mehraufwände entstehen für Institutionen, die Klientel aus verschiedenen Kantonen betreuen, infolge der unterschiedlichen Ausgestaltung der Finanzierungssysteme und den damit verbundenen unterschiedlichen Modalitäten. Unklar bleibt, ob die Abwicklung dieser

Administrationsarbeiten von den Institutionen zentral oder dezentral organisiert wird und welche Folgen dies auf die Organisationsstrukturen und Stellenprofile hat. Deshalb bleibt es bei der allgemeingehaltenen Hypothese in Bezug auf die Ressourcenallokation:

H1.5: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, mehr Ressourcen für Administrationsarbeiten einzusetzen.

Kostenbewusstsein

Zusammenfassend betrachtet, geht aus der Literatur und Empirie hervor, dass die Institutionen für Menschen mit Behinderung durch kantonale Leistungspauschalen einen Anreiz haben, ihr Kostenbewusstsein zu erhöhen. Aufgrund der empirischen Daten besteht der Anreiz für eine Institution nicht per se darin, ausgeglichene oder positive Betriebsergebnisse zu erwirtschaften, sondern die Kostenrechnung bestmöglich zu optimieren. Dies folgt insbesondere daraus, dass Überschüsse einem Schwankungsfonds zugewiesen werden müssen und nicht frei verwendet werden dürfen. Bei Überschreitung des festgelegten Plafonds müssen Mittel an die Kantone zurückbezahlt werden. Die Plafonds und die Rückzahlungs-/Verwendungsmodalitäten der Schwankungsfonds sind in den Kantonen unterschiedlich geregelt. Bei einem gefüllten Schwankungsfonds kann der Anreiz bestehen, Defizite zu erwirtschaften, um den Schwankungsfonds abzubauen. Auf der anderen Seite bleiben die konkreten Auswirkungen bei längeren Negativsaldi oder Unterschreitungen des unteren Plafonds aufgrund von wenigen Erfahrungswerten unklar. Basierend auf diesen Ausführungen werden die Hypothesen wie folgt angepasst:

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ausgeglichene Betriebsergebnisse zu erwirtschaften.*~~

~~*H: Die Plafonierung der Schwankungsfonds vermindern in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, positive Ergebnisse zu erwirtschaften.*~~

H1.6: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ihre Kostenrechnung zu optimieren.

In den Interviewdaten gibt es keine spezifischen Hinweise darauf, dass die kantonalen Leistungspauschalen neben dem generellen Anreiz, das Kostenbewusstsein zu erhöhen, für die Institutionen einen spezifischen Anreiz setzen, Wissen über Kosten zu dezentralisieren. Die entsprechende Hypothese wird folglich gestrichen:

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Wissen über die Kosten zu dezentralisieren.*~~

Der aus der Literatur identifizierte Anreiz für Institutionen, infolge des gestiegenen Kostendrucks durch Leistungspauschalen alternative Ertragsquellen zu suchen, erhärtet sich in den Interviewdaten. Eine Verlagerung zulasten der Pensionstaxen der Klientinnen und

Klienten ist daraus jedoch nicht erkennbar. Dafür gehen Spenden als alternative Ertragsquelle aus den Daten hervor. Mit diesen werden Aufwände – teilweise auch betriebliche – kompensiert, die über die kantonalen Leistungspauschalen nicht gedeckt werden können. Folglich wird die Hypothese entsprechend angepasst:

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, alternative Ertragsquellen zu suchen.*~~

H1.7: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ihre Spendenerträge zu erhöhen.

Strategische Planung

In Anbetracht der Literatur und der empirischen Daten liegt der Schluss nahe, dass kantonale Leistungspauschalen in Institutionen den Anreiz setzen, sich vermehrt mit ihrer strategischen Planung zu befassen. Allenfalls individualisieren oder spezialisieren sie ihre Angebote so weit, als dass sich dies im Hinblick auf eine Attraktivitätssteigerung gegenüber der Klientel lohnt. Andernfalls fahren sie gezielte Status-quo- oder Standardisierungsstrategien, um die finanziellen Beiträge des Kantons bestmöglich zu sichern. Damit verbunden ist auch die Vermeidung von Investitionen und Innovationen. In welche Richtung die strategischen Planungen der Institutionen insgesamt geht, bleibt folglich unklar. Da die Status-quo-Strategie eine Option ist, kann nicht gesagt werden, dass die Institutionen per se in ihre strategische Positionierung investieren. Sie setzen sich jedoch gezielt damit auseinander. Aus dem Finanzierungssystem geht für die Institutionen weiter der Anreiz hervor, die Angebotsdurchlässigkeit zu verhindern, da dies zwischenzeitlich leere Plätze und damit verbundene Ertragsausfälle zur Folge haben kann. Im Kontext der generellen Zielsetzung der kantonalen Leistungspauschalen wird von einer Erhöhung der Angebotsvielfalt gesprochen. Aufgrund des konsolidierten Erkenntnisstandes aus Literatur und Empirie wird an dieser Stelle postuliert, dass der Anreiz der Leistungspauschalen bezüglich Angebotsvielfalt gerade umgekehrt ist. Zwar ist es nicht so, dass es in den Institutionen für Menschen mit Behinderung keine Innovationen oder Angebotsentwicklungen gibt. Der Anreiz dazu dürfte aber stärker aus deren intrinsischen Motivation und Zweckleitung resultieren und nicht aus dem Finanzierungssystem. Aufgrund dieser Überlegungen werden die entsprechenden Hypothesen modifiziert:

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, in ihre strategischen Positionierungen zu investieren.*~~

H1.8: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, sich mit ihrer strategischen Planung auseinanderzusetzen.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung einen Anreiz, ihr Angebot zu standardisieren.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung keinen Anreiz, Innovationen zu fördern.

H1.9: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die Angebotsdurchlässigkeit zu verhindern.

H1.10: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung keinen Anreiz, die Angebotsvielfalt zu erhöhen.

Der Anreiz für Institutionen durch leistungsorientierte Finanzierungssysteme, ihr Angebot auf eine möglichst rentable Klientel auszurichten, geht aus der Literatur und den Interviews klar hervor. Dabei bleibt ungewiss, ob dies zu einer Selektion von schwer, mittel oder leicht betroffenen Menschen mit einer Behinderung in den Institutionen führt. In diesem Zusammenhang kommt es vermutlich auf Anreize durch die detaillierte Ausgestaltung der kantonalen Finanzierungssysteme und die strukturellen Umstände der Institutionen an. Beispielsweise dürften kantonale Tariffixierungen die Ausrichtung auf schwer betroffene Menschen mit Behinderung tendenziell reduzieren. Wenn die effektiven Betreuungskosten nicht vollumfänglich vergütet werden, weil die Tarife gegen oben begrenzt sind, dann entsteht für die Institutionen kein Anreiz, entsprechende Klientel aufzunehmen. Wenn eine Institution, beispielsweise historisch bedingt, ihr Angebot und ihre Infrastruktur auf entsprechende Klientel ausgerichtet hat und daher Grössenvorteile nutzen kann, besteht vermutlich ein Anreiz, schwer betroffene Menschen aufzunehmen. Insgesamt kann folglich die Aussage getroffen werden, dass in den Institutionen durch das Finanzierungssystem ein Anreiz besteht, die Klientelstruktur betriebswirtschaftlich zu optimieren. Aus diesen Gründen wird die Hypothese folgendermassen angepasst:

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ihr Angebot auf möglichst «rentable» Menschen mit einer Behinderung auszurichten.

H1.11: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die Klientelstruktur betriebswirtschaftlich zu optimieren.

Die Vermutungen aus der Literatur, dass Leistungspauschalen einen Anreiz in den Institutionen setzen, die Angebotsqualität zu verbessern, kann basierend auf den Interviewdaten bestätigt werden. Dass das Finanzierungssystem den Anreiz mindert, die Angebotsqualität zu verbessern, wenn dies zu einer Verbesserung des Betreuungsbedarfs und somit zu tieferen kantonalen Beiträgen führt, scheint in Zusammenhang mit dem Anreiz zur betriebswirtschaftlichen Optimierung der Klientelstruktur möglich. Dieser

Sachverhalt geht jedoch aus den Interviewdaten nicht klar hervor. Auch, dass die Institutionen einen Anreiz haben, ihren anrechenbaren Aufwand gezielt zulasten der Angebotsqualität zu optimieren, ist in den Interviewdaten nicht ersichtlich. Der Umstand, dass Qualität vom Finanzierungssystem per se nicht belohnt wird, dürfte hingegen als Anreiz neutral zu sein. Vermutlich spielen in diesem Zusammenhang die kantonalen Qualitätsrichtlinien eine stärkere Rolle. Aus diesen Gründen bleibt die Hypothese bestehen:

H1.12: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die Angebotsqualität zu verbessern.

~~*H: Der Umstand, dass eine Verbesserung des Betreuungsbedarfs tiefere kantonale Beiträge zur Folge hat, vermindert den Anreiz, die Angebotsqualität zu verbessern.*~~

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, den anrechenbaren Aufwand zulasten der Angebotsqualität zu optimieren.*~~

~~*H: Der Umstand, dass die Qualität des Angebots einen kleinen Einfluss darauf hat, ob kantonale Leistungspauschalen ausgerichtet werden oder nicht, vermindert den Anreiz, die Angebotsqualität zu verbessern.*~~

Hinweise auf Anreize zu strukturellen Anpassungen der Aufbau- und Ablauforganisationen in den Institutionen als Folge der kantonalen Leistungspauschalen sind in den Interviewdaten entgegen den Vermutungen aus der Literaturanalyse nicht zu finden. Jedoch gibt es Hinweise auf den Anreiz für Institutionen, vermehrt Kooperationen mit anderen Institutionen im Sinn von strategischen Partnerschaften zu prüfen. Dies kann beispielsweise den gemeinsamen Materialeinkauf betreffen. Keine Hinweise sind in den Interviewdaten auf Anreize für die Institutionen zu finden, sich infolge der kantonalen Leistungspauschalen vermehrt als Sozialfirmen zu positionieren. Auch setzen die Leistungspauschalen für Institutionen keinen Anreiz, ihre Rechtsform anzupassen. Die Gemeinnützigkeit stellt eine gesetzliche Pflicht für eine Institution des stationären Behindertenwesens dar. Die Mehrheit der Institutionen ist als Stiftung oder Verein organisiert. Folglich besteht kein Anreiz, daran etwas zu ändern. Aus diesen konsolidierten Ausführungen ergeben sich in Bezug auf die Hypothesen die folgenden Anpassungen:

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, strukturelle Anpassungen (Aufbau, Ablauf) an ihren Organisationen vorzunehmen.*~~

H.1.13: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, strategische Partnerschaften zu prüfen.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, sich als Sozialfirma zu positionieren.

H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung keinen Anreiz, Anpassungen an der Rechtsform ihrer Organisationen vorzunehmen.

Effizienzsteigerung

Sowohl aus der Literatur als auch aus den Interviewdaten geht hervor, dass kantonale Leistungspauschalen in den Institutionen einen Anreiz setzen, ihre Effizienz zu steigern. Dies äussert sich in vielfältiger Art und Weise. Die Nutzung von Skaleneffekten geht als klarer Anreiz hervor. Besonders ausgeprägt dürfte dieser Anreiz in grossen Organisationen sein. Auch die Ausnutzung von Synergiepotenzial ist in diesem Zusammenhang naheliegend, geht aber nicht klar aus den Interviewdaten hervor. Die Plafonierung der Schwankungsfonds gegen oben setzt die Anreizgrenzen bei Effizienzsteigerungen. Dies wird in der Literatur beschrieben und durch die Interviewaussagen der Expertinnen und Experten bestätigt. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit der vorgängig beschriebenen Kostenoptimierung. In Bezug auf die Plafonierung gegen unten fehlen gemäss den Ergebnissen aus den Interviews die Erfahrungswerte. Dass kantonale Sollvorgaben bezüglich der Anzahl Plätze einer Institution in den Leistungsverträgen die Anreizgrenzen hinsichtlich der Effizienzsteigerung vorgeben, kann anhand der empirischen Ergebnisse nicht bestätigt werden. Es besteht in Zusammenhang mit der Kostenoptimierung der Anreiz, die Auslastung zu optimieren, um möglichst wenig Ertragsausfälle zu haben. Was anhand der Interviewdaten nicht bestätigt werden kann, ist, dass Leistungspauschalen den Anreiz reduzieren, kostengünstig zu arbeiten. Wenn kostengünstiges Arbeiten die Institution im Sinn der Kostenoptimierung bevorteilt, wird sie es vermutlich machen. Wenn es die Institution jedoch benachteiligt, weil dies bspw. tiefere kantonale Beiträge zur Folge hätte oder überschüssige Mittel an den Kanton zurückgeführt werden müssen, wird sie es vermutlich nicht machen. Genau gleich verhält es sich mit dem allgemeinen Anreiz, die Kosten zu reduzieren. Auch diesbezüglich liegt der Anreiz tendenziell eher darin, die Kosten zu optimieren. Ein Anreiz zum Benchmarking zwischen den Institutionen infolge der kantonalen Leistungspauschalen scheint gemäss der Literatur vorhanden zu sein, kann aber durch die Empirie nicht klar bestätigt werden. Weiter bleibt unklar, ob sich Benchmarking in diesem Zusammenhang eher auf Kostenvergleiche bezieht oder beispielsweise auf Prozessvergleiche, Angebotsvergleiche usw. Basierend auf diesen Ausführungen werden die Hypothesen wie folgt justiert:

H1.14: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die Effizienz zu steigern.

H1.15: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Skaleneffekte (Economies of Scale) zu nutzen.

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, Verbundeffekte (Economies of Scope) zu nutzen.*~~

H1.16: Die Plafonierung der Schwankungsfonds gegen oben gibt die Anreizgrenze der Effizienzsteigerung in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung vor.

~~*H1.17: Kantonale Sollvorgaben in den Leistungsverträgen geben die Anreizgrenze der Effizienzsteigerung in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung vor.*~~

H1.17: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ihre Auslastung zu optimieren.

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen reduzieren den Anreiz, kostengünstig zu arbeiten, da tiefere Durchschnittskosten zu tieferen Leistungsbeiträgen führen.*~~

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die Kosten zu reduzieren.*~~

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, ihre Kosten mit den Kosten von anderen Institutionen zu vergleichen (Benchmarking).*~~

4.2.2 Fachliche Anreize

Sowohl aus der Literatur als auch den Interviews geht klar hervor, dass kantonale Leistungspauschalen in Institutionen einen Anreiz setzen, die administrativen Tätigkeiten zu lasten der fachlichen Tätigkeiten zu erhöhen. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf den zusätzlichen Dokumentationsaufwand zur Erfassung der finanzrelevanten Betreuungsleistungen. In diesem Zusammenhang kann für die Institutionen ein Anreiz zur Standardisierung der fachlichen Tätigkeiten bestehen, in dem das Leistungspaket auf finanzierte Leistungen ausgerichtet wird. Weiter versuchen die Institutionen die Arbeiten im Rahmen der Dokumentation durch dezentrale oder zentrale Organisationsformen zu optimieren oder den Betreuungsschlüssel und somit auch den Betreuungsaufwand möglichst tief zu halten. Diese beiden Punkte können unter einer betriebswirtschaftlichen Optimierung der fachlichen Tätigkeiten subsummiert werden. Ob die fachlichen Tätigkeiten einer Professionalisierung oder Deprofessionalisierung unterliegen, kann nicht abschliessend bestimmt werden. Einerseits werden in den Berufen des Sozialwesens vermehrte Anstrengungen in Zusammenhang mit Aus- und Weiterbildungen unternommen. Handkehrum sind in den Institutionen als Folge der leistungsorientierten Finanzierung vereinzelt Anreize zu erkennen, Festangestellte durch Mitarbeitenden im Stundenlohn

oder Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen durch Fachpersonen Betreuung zu ersetzen. Aus diesen Gründen werden die Hypothesen wie folgt fixiert:

H2: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, mehr Zeit für administrative Tätigkeiten zulasten von fachlichen Tätigkeiten aufzuwenden.

~~*H: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die Aufgaben der Sozialen Arbeit zu standardisieren.*~~

H3: Kantonale Leistungspauschalen setzen in stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, die fachlichen Tätigkeiten betriebswirtschaftlich zu optimieren.

4.2.3 Erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis SODK Ost+ZH

In diesem Unterkapitel wird das in Unterkapitel 2.5.2 um den Kontext der Forschungsarbeit erweiterte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis mit den Ergebnissen der empirischen Untersuchung ergänzt. Daraus resultiert der Vorschlag für ein erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis im stationären Behindertenwesen der SODK Ost+ZH. In dieses fliessen die entdeckten Anreize der kantonalen Leistungspauschalen (subjektorientierte Objektfinanzierung) für Institutionen für Menschen mit Behinderung sowie die identifizierten Einflussfaktoren ein. Dabei soll insbesondere aufgezeigt werden, welche Elemente differenziert betrachtet werden müssen, und welche Faktoren allenfalls einen mediiierenden oder moderierenden Effekt aufzeigen könnten. Der Vorschlag kann als Grundlage für die Entwicklung eines konzeptionellen Modells und später allenfalls auch als Anhaltspunkt bei der Entwicklung eines Wirkungsmodells dienen.

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis des stationären Behindertenwesens der SODK Ost+ZH ist in Abbildung 15 dargestellt. Die Steuerung wird im Dreieck – anders als in Unterkapitel 2.5.2 – nicht mehr direkt dem Kanton zugeordnet, sondern der kantonalen Verwaltung. Dies, um in der Betrachtungsweise eine Differenzierung zur Politik und den Rechtsgrundlagen zu ermöglichen. Politik und Rechtsgrundlagen bilden die Basis des staatlichen Handelns. Deren Ausgestaltung auf Bundes- und Kantonebene definiert den Handlungsrahmen der Verwaltung. Folglich wirken sich nationale und kantonale Politik und Rechtsgrundlagen in Zusammenhang mit dem stationären Behindertenwesen auf den Kanton und von dort auf die zuständige kantonale Verwaltungseinheit aus. Zudem wirkt sich beides auch direkt auf die Institutionen aus, indem beispielsweise übergeordnete Vorgaben und Ziele im Rahmen der eigenen Tätigkeiten aufgegriffen werden. Da sich Politik und Rechtsgrundlagen innerhalb der Kantone der SODK Ost+ZH unterscheiden, sind auch die Steuerungsinstrumente der zuständigen Verwaltungseinheiten im stationären Behindertenwesen trotz des gemeinsamen Rahmens aus der übergreifenden

Zusammenarbeit verschieden. Diese Unterschiede sind aus den Interviews als wesentlicher Einflussfaktor hervorgegangen (vgl. Unterkapitel 4.1.5) und müssen in Bezug auf interkantonale Vergleiche zwischen den Institutionen berücksichtigt werden.

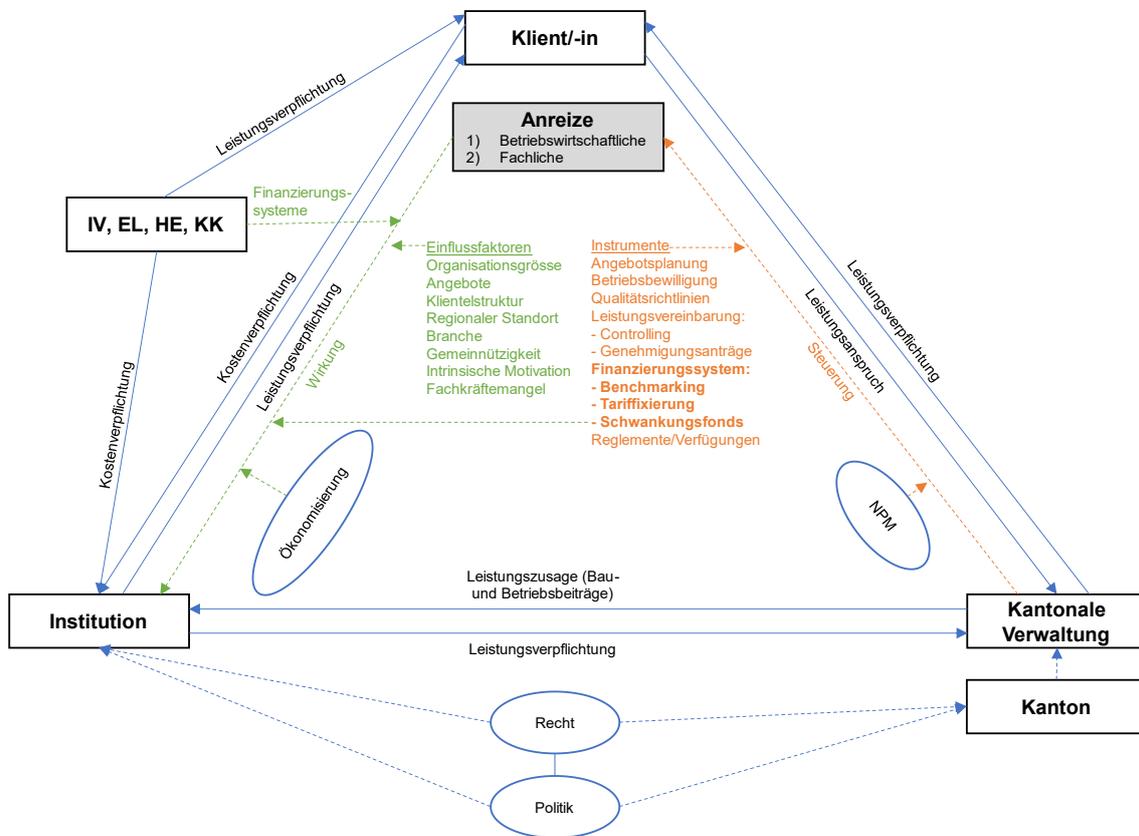


Abbildung 15: Erweitertes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis im stationären Behindertenwesen SODK Ost+ZH (in Anlehnung an Jaggi, 2008, S. 4-6; Kolhoff, 2016, S. 5-6)

Wie in Unterkapitel 2.5.2 beschrieben, verfügt der Kanton im stationären Behindertenwesen über die Steuerungsinstrumente der Angebotsplanung, der Betriebsbewilligungen, der Qualitätsrichtlinien, der Leistungsvereinbarungen und der Finanzierungssysteme. Basierend auf den in den Interviews thematisierten Einflussfaktoren wird das Steuerungsinstrument Reglemente/Verfügungen ergänzt. Benchmarking, Tariffixierung und Schwankungsfonds sind alles hinreichende, aber keine notwendigen Bestandteile des Finanzierungssystems. Die einzelnen Bestandteile und deren Ausgestaltung können die Wirkung des Gesamtsystems beeinflussen. In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen dieser Arbeit die Hypothese aufgestellt, dass die Plafonierung der Schwankungsfonds gegen oben die Grenzen der Effizienzsteigerung vorgibt. Als separate Elemente des Steuerungsinstruments Leistungsvereinbarungen werden aufgrund der Interviews die Budget- und Rechnungskontrollen (Controlling) sowie Genehmigungsanträge aufgeführt. Beides sind hinreichende, aber nicht notwendige Bedingungen der Leistungsvereinbarungen. Welche Anreize und Wirkungen die Leistungsvereinbarungen und deren Elemente haben, ist nicht Bestandteil dieser Arbeit und kann im Rahmen von weiterer

Forschung überprüft werden (vgl. Unterkapitel 6.3). Dasselbe gilt für die Steuerungsinstrumente der Angebotsplanung, Qualitätsrichtlinien und Reglemente/Verfügungen.

Wie in Unterkapitel 2.5.2 aufgeführt, beeinflusst NPM als dominierendes theoretisches Konzept die Handlungsweisen und Instrumente der kantonalen Verwaltung. Weiter durchdringt die Ökonomisierung, wie in Unterkapitel 2.3 erörtert, das Sozialwesen als normatives Konzept und wirkt sich folglich vielfältig auf dessen Akteure aus. Im Rahmen der Arbeitshypothesen wurden diesbezüglich diverse Bezugspunkte aufgezeigt. Beispielsweise, dass der Stellenwert von Managementkompetenzen in sozialen Organisationen grundsätzlich zunimmt. Aufgrund dessen wird die Ökonomisierung im Dreiecksverhältnis als Umweltfaktor aufgeführt, der auf die Handlungen von Institutionen einwirkt und diesen in Kombination mit Anreizen des leistungsorientierten Finanzierungssystems auch verstärken oder begünstigen kann.

Die vermuteten betriebswirtschaftlichen und fachlichen Anreize für stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung durch kantonale Leistungspauschalen sind in den Unterkapiteln 4.2.1 bis 4.2.2 in Hypothesen festgehalten. Ein gesetzter Anreiz heisst noch nicht, dass eine Institution auch eine entsprechende Handlung folgen lässt. Neben den beschriebenen kantonalen Steuerungsinstrumenten können diverse weitere Faktoren die Wirkung der Anreize des Finanzierungssystems beeinflussen. Entsprechende Faktoren wurden im Rahmen der Interviews identifiziert und sind in Unterkapitel 4.1.5 aufgeführt. Der Einfluss der kantonalen Unterschiede wurde in diesem Unterkapitel vorgängig bereits besprochen. Weiter müssen auch strukturelle Unterschiede der Institutionen bei vergleichenden Analysen berücksichtigt werden. Dabei steht insbesondere die Organisationsgrösse im Fokus, die beispielsweise in Bezug auf den Anreiz zur Effizienzsteigerung in Form einer Ausnutzung von Skaleneffekten mitprägt, ob dieser in Institutionen auch entsprechende Handlungen zur Folge hat. Weiter müssen Unterschiede bezüglich Angebotsstruktur, Klientelstruktur, regionaler Struktur (Standorte der Organisationen) und Branchenstruktur berücksichtigt werden, da auch diese als potenzielle Einflussfaktoren auf die Wirkungen genannt werden. Entsprechende Beispiele gehen aus dieser Arbeit jedoch nicht hervor. Als weiterer Einflussfaktor aus den Ergebnissen resultiert die Gemeinnützigkeit der Institutionen für Menschen mit Behinderung. Diese stellt eine gesetzliche Bedingung dar, um stationäre Angebote für diese Menschen anbieten zu können. Verbunden mit der Zweckorientierung und Sachzieldominanz in den entsprechenden Organisationen wirken die Anreize anders als sie dies bei gewinnorientierten Organisationen tun würden. Beispielsweise würden letztere den Anreiz zur Standardisierung des Angebots und der fachlichen Tätigkeiten allenfalls rigoroser umsetzen als dies NPOs machen. NPOs verfügen in diesem Zusammenhang auch über eine intrinsische Motivation, Massnahmen entgegen bestimmter Anreize des Finanzierungssystems

zu treffen, wenn dies ihrem Zweck dient. Folglich ist eine differenzierte Betrachtung zwischen Anreiz und Wirkung wichtig. Als weiterer Einflussfaktor aus den Interviews gehen die Finanzierungssysteme der Sozialversicherungen hervor. Hinzu kommen die Krankenkassen und ihr Finanzierungssystem nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG). Folglich werden die Finanzierungssysteme der Sozial- und Krankenversicherungen in das Dreieck integriert. Beispielsweise können sich diese auf den Umfang der administrativen Tätigkeiten der Institutionen auswirken, da der Abrechnungsaufwand mit jedem zusätzlichen Finanzierungssystem zunimmt. Die Politik und Rechtsgrundlagen als weitere Einflussfaktor wurden in diesem Unterkapitel vorgängig bereits behandelt. Diese decken auch die Budgetrestriktionen durch das Kantonsparlament ab. Ein weiterer potenzieller Einflussfaktor ist der Fachkräftemangel in den Institutionen, der sich negativ auf deren Innovationstätigkeit auswirken kann, obwohl allenfalls ein Anreiz hierzu bestünde.

5 Diskussion

In diesem Kapitel werden die in Kapitel 4 gewonnenen Resultate vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 gemachten Erkenntnisse systematisiert und gewürdigt. Zunächst wird auf Aspekte in Zusammenhang mit der theoretischen und normativen Basis von leistungsorientierten Finanzierungssystemen bei der Erbringung von öffentlichen Leistungen eingegangen. Anschliessend werden die Anreize von kantonalen Leistungspauschalen vor dem Hintergrund der übergeordneten Ziele der subjektorientierten Finanzierung und der Behindertenpolitik diskutiert.

In der NPM-Theorie werden Anreize im Rahmen der öffentlichen Leistungserbringung anhand der Prinzipal-Agent-Theorie, der Property-Rights-Theorie und der Transaction-Cost-Theorie beschrieben (Reber, 2006, S. 14-16). Infolge des Contracting Outs der öffentlichen Leistungserbringung an private NPOs bestehen im Kontext des stationären Behindertenwesens zwei Prinzipal-Agent-Verhältnisse. Zum einen beauftragt die Politik als Prinzipal die Verwaltung als Agent mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Zum anderen lagert die Verwaltung als Prinzipal die öffentliche Leistungserbringung an Institutionen für Menschen mit Behinderung als Agent aus. Gemäss Property-Rights-Theorie ist der Agent nur begrenzt daran interessiert, die erhaltenen Ressourcen effizient einzusetzen, wenn er die Eigentums-, Nutzungs-, und Verfügungsrechte daran nicht vollständig erhält und diese an mehrere Individuen übertragen werden. Da der Agent in einem solchen Fall die Folgen seines Handelns nicht selbständig tragen muss, neigt er als rationaler Akteur zu opportunistischem Handeln. Aufgrund der asymmetrischen Information zwischen ihm und dem Prinzipal hat er die Möglichkeit, nach eigenem Ermessen zu handeln. Der Prinzipal will dies zwar verhindern, jedoch gelingt ihm dies aufgrund von Transaktionskosten nur bedingt. Infolgedessen entstehen Ineffizienzen und volkswirtschaftliche Wohlfahrtsverluste, denen mit management- und marktbasierter NPM-Reformen begegnet werden soll. Basierend auf der vorliegenden Forschungsarbeit können Aussagen zum zweiten Prinzipal-Agent-Verhältnis im Kontext der kantonalen Finanzierung des stationären Behindertenwesens gemacht werden. Kantonale Leistungspauschalen setzen für Institutionen für Menschen mit Behinderung den Anreiz, betriebswirtschaftlicher zu denken und zu handeln, mit dem Kostenbewusstsein und der Effizienzsteigerung als Manifestationen davon (vgl. Unterkapitel 4.2.1). Die Leistungspauschalen setzen für Institutionen jedoch auch den Anreiz, mehr Ressourcen für Administrationsarbeiten einzusetzen. Weiter erhalten die Institutionen für Menschen mit Behinderung nicht die vollständigen Eigentums-, Nutzungs- und Verfügungsrechte an den kantonalen Beiträgen. Die entsprechenden finanziellen Mittel sind zweckgebunden einzusetzen und erwirtschaftete Überschüsse oder Defizite einem Schwankungsfonds zuzuführen. Ab

einer definierten Grenze partizipiert der Kanton an finanziellen Überschüssen der Institutionen. Die von der Property-Rights-Theorie proklamierten Fehlanreize werden im Feld sichtbar, da die Plafonierung der Schwankungsfonds den gesetzten Anreiz zur Effizienzsteigerung begrenzt. Weiter setzt das Finanzierungssystem für Institutionen den Anreiz zu opportunistischem und diskretionärem Handeln in Zusammenhang mit der Kostenoptimierung. Beispielsweise können Institutionen Kosten generieren, um den Schwankungsfonds abzubauen. Die Kantone wirken diesen Umständen mit Benchmarking, Tariffixierungen und Controlling entgegen. Dies verursacht für die Verwaltung diverse Transaktionskosten, die sich in personellen und materiellen Ressourcen äussern. Zusammengefasst ist deshalb fraglich, ob Leistungspauschalen aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive tatsächlich zu einer Effizienzsteigerung und damit zu Wohlfahrtsgeinnen für die Steuerzahlenden führen oder ob dadurch Ineffizienzen und Wohlfahrtsverluste entstehen. Diese Erkenntnis reiht sich in die Erkenntnisse aus der NPM-Forschung ein, nach denen erst wenig dazu bekannt ist, ob NPM-Reformen tatsächlich zu reduzierten Kosten und einer verbesserten Effizienz führen (Funck & Karlsson, 2020, S. 17-20; Lapuente & Van de Walle, 2020, S. 461-463).

Die vorhergehenden Ausführungen widerspiegeln die ökonomisch und monetär zentrierte Betrachtung der NPM-Forschung. Bei den übergeordneten Zielen der Behindertenpolitik geht es hingegen insbesondere darum, die Wohlfahrt für Menschen mit Behinderung zu steigern (vgl. Unterkapitel 2.4.1). Folglich müssen auch die finanziellen Steuerungsinstrumente einen Fokus auf diese Zielerreichung haben. NPM betont die Output-Steuerung und stellt somit die Wirkungsfokussierung in den Vordergrund (vgl. Unterkapitel 2.2). Die Auftraggebenden sollen sich auf ihre strategische Verantwortung konzentrieren und das operative Geschäft weitgehend den Leistungserbringenden überlassen. Letztere sollen auch dafür verantwortlich sein, wie sie die finanziellen Mittel im Hinblick auf die Zielerreichung einsetzen. Im Rahmen der Output-Steuerung sollen finanzielle Mittel und Honorierungen basierend auf der gemessenen Leistung zugeteilt werden. In Bezug auf das stationäre Behindertenwesen erfolgt die Steuerung weiterhin inputorientiert (vgl. Unterkapitel 2.5 und 4.2). Das leistungsorientierte Finanzierungssystem stellt durch die umfassende Datengenerierung und dem damit verbundenen Benchmarking eine Optimierung dieser Steuerungsform dar. Eine Wirkungsorientierung ist in Zusammenhang mit dem Finanzierungssystem nicht vorhanden. Ob eine Institution ihre Menschen mit Behinderung besser betreut als eine andere Institution oder besonders viel Menschen zum selbständigen Wohnen oder Arbeiten befähigt, spielt in Bezug auf das Ausmass an finanziellen Mittel, die sie vom Kanton erhält, keine Rolle. Zwar kann das kantonale Finanzierungssystem für Institutionen den Anreiz setzen, die Angebotsqualität zu verbessern, um für das Klientel attraktiv zu sein. Es kann jedoch auch den

Anreiz setzen, die Klientel möglichst in den bestehenden Strukturen zu halten, um Ertragsausfälle zu vermeiden, die bei leeren Plätzen entstehen. Durch die zunehmende administrative Belastung, die mit den Dokumentationen der finanzrelevanten Betreuungsleistungen entsteht, hat die Institutionen zudem einen Anreiz, die fachlichen Tätigkeiten zugunsten der Administrationsarbeiten zu reduzieren, was zu einem Rückgang der Betreuungsleistungen für Menschen mit Behinderung führen könnte. Die praktische Realität der Input-Steuerung im Kontext des stationären Behindertenwesens widerspiegelt die Forschungsrealität, in der NPM zu einem Äquivalent von Performance Management avanciert ist (Funck & Karlsson, 2020, S. 18). Vor dem Hintergrund der qualitativen Ziele der Behindertenpolitik scheint eine Output-Steuerung mit Wirkungsfokussierung in Zusammenhang mit dem Finanzierungssystem zielführend, wobei die damit verbundenen Nachteile wie die hohe Komplexität bei der Messung aufgewogen werden müssen (Funck & Karlsson, 2020, S. 17-18). Weiter sollten die verschiedenen Ansätze zur Weiterentwicklung von NPM im Rahmen von neuen theoretischen Konzepten wie New Public Governance, New Public Service oder Public Value Management in die Überlegungen miteinbezogen werden (Funck & Karlsson, 2020, S. 19). Deren Prämissen der Ganzheitlichkeit anstatt Dezentralisierung, Netzwerke anstatt Management, Bürgerpartizipation anstatt Kundenbeziehungen und Vertrauen anstelle von Leistungsevaluationen spüren Trends in der Ausgestaltung der öffentlichen Leistungserbringung vor.

Der Trend der Ökonomisierung im Sozialwesen dürfte in Zusammenhang mit der Wirkung von Anreizen der kantonalen Leistungspauschalen eine wesentliche Rolle spielen. Eine ökonomisch geprägte normative Basis legitimiert betriebswirtschaftliches Denken und Handeln in NPOs. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, welche betriebswirtschaftlichen Handlungen in Institutionen für Menschen mit Behinderung auch unabhängig der Anreizsetzung durch das kantonale Finanzierungssystem vollzogen werden. Entsprechende Handlungen könnten auch ein Ausdruck der normativen Durchdringung der Ökonomie und nicht per se eine Folge des Finanzierungssystems oder anderer kantonale Steuerungsinstrumente sein (vgl. Unterkapitel 2.3).

In Anbetracht der übergeordneten Ziele der subjektorientierten Finanzierung (Verbesserung der Leistungsqualität, des Preis-Leistungs-Verhältnisses und der Selbstbestimmungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung) stellen sich vor dem Hintergrund der vorliegenden Ergebnisse verschiedene Fragen (vgl. Kapitel 1 und 4). Das Finanzierungssystem setzt für die Institutionen einerseits den Anreiz, die Angebotsqualität zu verbessern, um attraktiv zu sein. Lassen die Institutionen entsprechende Handlungen folgen, wirkt sich das positiv auf die Leistungsqualität für Menschen mit Behinderung aus. Andererseits setzt das Finanzierungssystem für Institutionen den Anreiz, mehr Zeit für administrative Tätigkeiten zulasten von fachlichen Tätigkeiten aufzuwenden und

letztere betriebswirtschaftlich zu optimieren. Entsprechende Handlungen können die Be-
treuungszeit zugunsten von Menschen mit Behinderung reduzieren, was sich unter Um-
ständen negativ auf die Leistungsqualität auswirkt. Die Veränderung der Leistungsqua-
lität kann beispielsweise über Zufriedenheitsumfragen bei den betroffenen Menschen
mit Behinderung und deren Beiständen erhoben werden. Jedoch dürfte es schwierig
sein, isolierte Rückschlüsse auf die kantonalen Leistungspauschalen zu ziehen. Neben
weiteren kantonalen Steuerungsinstrumenten wie den Qualitätsrichtlinien dürften auch
weitere Einflussfaktoren wie die intrinsische Motivation und die gemeinnützige Orientie-
rung der Institutionen eine Rolle spielen (vgl. Unterkapitel 4.2.3). In Bezug auf das Preis-
Leistungs-Verhältnis ist anzumerken, dass aufgrund der fehlenden Wirkungsmessung
primär Aussagen zur Kostenseite gemacht werden können. Diesbezüglich setzt das Fi-
nanzierungssystem in den Institutionen den Anreiz, die Effizienz zu steigern. Jedoch
setzt es auch Anreize, welche die Bemühungen zu Effizienzsteigerung begrenzen und
zu opportunistischem Handeln anregen. Gleich wie bei der Gesamtbetrachtung der Effi-
zienz aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive ist auch bei der Betrachtung der Effizi-
enz der Institutionen aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive unklar, ob sich diese
mit dem leistungsorientierten Finanzierungssystem tatsächlich verbessert, gleichbleibt
oder verschlechtert. Entsprechende Vergleiche mit anderen Finanzierungsmodellen wie
der Defizitdeckung dürften herausfordernd sein, da erst seit den leistungsorientierten
Finanzierungssystemen umfassende Kennzahlen erhoben werden. In Bezug auf die
Selbstbestimmungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung stellen sich insbeson-
dere Fragen in Zusammenhang mit den Auswirkungen des Finanzierungssystems auf
die Angebotsvielfalt. In dieser Arbeit wird die These aufgestellt, dass kantonale Lei-
stungspauschalen für Behinderteninstitutionen keinen Anreiz setzen, die Angebotsvielfalt
zu erhöhen. Dies, weil Status-quo-Strategien hinsichtlich der Sicherung der finanziellen
Beiträge unter Umständen attraktiver sein können als Innovationsstrategien. Weiter be-
steht für Institutionen ein Anreiz, die Angebotsdurchlässigkeit zu verhindern, da leere
Plätze zu Ertragsausfällen führen. Infolge der Grössenvorteile bei der Effizienzsteige-
rung ist anzunehmen, dass das Finanzierungssystem grössere Organisationen tenden-
ziell gegenüber kleinen bevorzugt, was zu einer Konsolidierung der Anbietenden und der
Angebote führen könnte. Werden entsprechende Handlungen von den Institutionen vor-
genommen, bleiben die Selbstbestimmungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinde-
rung unverändert oder verschlechtern sich allenfalls. Dies hat entsprechende Folgen für
die übergeordnete Ziele zur Förderung der Autonomie und Teilhabe im Rahmen der Be-
hindertenpolitik. In diesem Zusammenhang steht auch der Anreiz für Institutionen, die
betriebswirtschaftlich optimale Klientel zu akquirieren, im Widerspruch zu den Zielen der
Nicht-Diskriminierung und der Chancengleichheit.

6 Fazit

Im Rahmen dieser Forschungsarbeit wurden anhand einer Literaturanalyse und einer qualitativen Erhebung diverse Anreize von kantonalen Leistungspauschalen für stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung identifiziert. In diesem Zusammenhang werden nachfolgend zunächst die Implikationen der Arbeit auf die Theorie und Praxis ausgeführt. Anschliessend folgen die Besprechung der Limitationen der Arbeit sowie eine eingehende Reflektion der in Unterkapitel 3.1 definierten qualitativen Gütekriterien. Abschliessend wird der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt.

6.1 Implikationen für Theorie und Praxis

Nachfolgend wird zunächst auf die Implikationen für die Theorie und anschliessend auf die Handlungsfelder für die Praxis eingegangen.

Kantonale Leistungspauschalen setzen für Institutionen für Menschen mit Behinderung betriebswirtschaftliche und fachliche Anreize, wobei die betriebswirtschaftlichen Anreize überwiegen. Die Institutionen haben infolge des starken Wettbewerbs und höheren Kostendrucks einen starken Anreiz, betriebswirtschaftlich zu denken und zu handeln. Dies ging bereits aus der Literaturanalyse hervor und wurde durch die vorliegenden empirischen Ergebnisse bestätigt. Weiter wurde der weite Begriff des betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns im Rahmen der explorativen Analyse ausdifferenziert. Als Manifestationen davon wurden «Professionelles Management», «Kostenbewusstsein», «Strategische Planung» und «Effizienzsteigerung» identifiziert. In diesem Zusammenhang wurden diverse Hypothesen mit Ausprägungen der Anreize aufgestellt, die im Rahmen von weiteren Forschungstätigkeiten überprüft werden können. Weiter wurden verschiedene Einflussfaktoren identifiziert und zusammen mit den Anreizen in einen Vorschlag zu einem erweiterten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis SODK Ost+ZH verarbeitet. Eine integrierte Betrachtung des stationären Behindertenwesens dient der Forschung, um möglichst ganzheitliche konzeptionelle Modelle zu entwickeln, die beispielsweise als Basis für repräsentative Studien dienen können. Möglichkeiten hierzu und weiter Forschungsbedarf werden in Unterkapitel 6.3 aufgezeigt. Um besser zu verstehen, welche Anreize durch leistungsorientierte Finanzierungssysteme gesetzt werden und weshalb, wurde im Rahmen dieser Arbeit ein Bezug zu den dahinterstehenden theoretischen Konzepten und Normen bei der öffentlichen Leistungserbringung hergestellt. Diese Verbindungen wurden im Rahmen bisheriger Forschungsarbeiten nicht immer explizit oder unvollständig gemacht. Die trichterförmige Einbettung des Forschungsthemas in die Theorie im Rahmen dieser Arbeit ist ein Vorschlag, der diesbezüglich für mehr Stringenz und Klarheit sorgen will.

Die vorliegenden Erkenntnisse legen nahe, dass die Institutionen für Menschen mit Behinderung seit der Umstellung auf kantonale Leistungspauschalen betriebswirtschaftlicher denken und handeln. Der empirische Beweis ist ausstehend, dass dadurch die Gesamteffizienz des stationären Behindertenwesens verbessert wird. Weiter sind infolge der identifizierten Fehlanreize negative Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Menschen mit Behinderung möglich. Eine Tendenz, inwiefern sich das leistungsorientierte Finanzierungssystem auf die Leistungsqualität der Institutionen auswirkt, kann aus den Ergebnissen nicht abgeleitet werden. Es gibt sowohl Anreize die eine Verbesserung als auch Anreize, die eine Verschlechterung der Leistungsqualität zur Folge haben können. Grundsätzlich liegt der Versuch nahe, die Fehlanreize der kantonalen Leistungspauschalen zu eliminieren. Dabei hilft die ganzheitliche Betrachtung der Finanzierungssysteme im stationären Behindertenwesen, wie sie in dieser Arbeit vorgenommen wird. Beispielsweise, um zu erörtern, an welchen Parametern des Finanzierungssystems gedreht werden kann und welche Wechselwirkungen sich dabei allenfalls im Gesamtsystem ergeben. Das stationäre Behindertenwesen und die Ausgestaltung des IBB-Finanzierungssystems unterscheiden sich innerhalb der Kantone der SODK Ost+ZH in den Details. Je nach Kombination der einzelnen Parameter des Finanzierungssystems können die Anreize für die Behinderteninstitutionen voneinander abweichen. Weiter können unterschiedliche Einflussfaktoren zu unterschiedlichen Wirkungen in den Gesamtsystemen führen. Aufgrund der einheitlichen Grundsätze und Modellierung des IBB können dennoch Handlungsfelder für die Optimierung der subjektorientierten Objektfinanzierung hinsichtlich der Anreize für Institutionen für Menschen mit Behinderung definiert werden. Ein Ziel des leistungsorientierten Finanzierungssystems ist die Marktentwicklung. Damit sich die Marktmechanismen besser entfalten können, ist es empfehlenswert, den Institutionen die beabsichtigte unternehmerische Freiheit zuzusprechen und entsprechende Begrenzungen aufzuheben. Beispielsweise, indem die Institutionen ihre erwirtschafteten Überschüsse einbehalten und sie nach freiem Ermessen reinvestieren dürfen. Dadurch können Fehlanreize zu Ineffizienzen, wie sie bereits von der NPM-Theorie vorausgesagt werden und in Zusammenhang mit den Schwankungsfonds im jetzigen Finanzierungssystem auftreten, reduziert werden. Durch die Möglichkeit, erwirtschaftete Überschüsse einzubehalten, können weitere Anreize zu Investitionen in die Angebotsvielfalt und -qualität entstehen. Hinsichtlich der Handlungsfelder werden vor dem Hintergrund der Ergebnisse folgende weiteren Voraussetzungen vermutet: ein transparentes Benchmarking verbunden mit einer Tariffixierung bei den Objektkosten und den effektiven Betreuungskosten, der Wegfall der Angebotsplanung durch die SODK Ost+ZH und die Kantone, regelmässige Qualitätsüberprüfungen durch die Kantone sowie die Gemeinnützigkeit der Institutionen. Die Tarife für die

Objektkosten der Institutionen sollen basierend auf einem Benchmark festgelegt werden und im Sinne der Gleichbehandlung für alle Institutionen identisch sein. Auch die Tarife für die Betreuungskosten sollen basierend auf einem Benchmark pro IBB-Stufe fixiert werden. Dabei sind die effektiv erhobenen und im Rahmen der IBB-Audits verifizierten Betreuungsaufwände zu berücksichtigen. Die Benchmarkingdaten bilden die objektiv bestmögliche Bezugsbasis für die Bestimmung der Tarife und sollen gegenüber der Öffentlichkeit transparent ausgewiesen werden. Dies, um zu vermeiden, dass infolge von Partikularinteressen der Politik oder der Verwaltung über Sparmassnahmen ein verdeckter Leistungsabbau im Behindertenwesen stattfindet, ohne dass die Gesellschaft darüber befinden kann. Hinsichtlich der Freigabe der finanziellen Mittel und der Aufhebung der Angebotsplanung stehen die Kantone vor dem Dilemma, dass sie gesetzlich dazu verpflichtet sind, Menschen mit Behinderungen einen Wohn-, Arbeits- und Beschäftigungsplatz zu garantieren. Im Rahmen der Marktentwicklung mit einer kostengerechten Entschädigung ist davon auszugehen, dass von den Institutionen genügend Plätze zur Verfügung gestellt werden. Die Institutionen sollten ihr Angebot an der Nachfrage der Menschen mit Behinderung ausrichten und nicht umgekehrt, damit die von der Klientel gewünschte Vielfalt und Qualität bereitgestellt wird. In diesem Zusammenhang spielt allenfalls die gemeinnützige Ausrichtung der Institutionen im stationären Behindertenwesen eine wichtige Rolle. Angebote für Menschen mit Behinderung bereitzustellen, ist deren Zweck und die Zweckerfüllung deren Existenzberechtigung. Die kantonalen Beiträge sind auf einer objektiven Basis fixiert. Allfällige Exzesse bei Lohnkosten oder ähnlich müssten von Institutionen über Spenden oder andere Ertragsquellen finanziert werden, was erstens unwahrscheinlich und zweitens auf Freiwilligkeit aller involvierten Akteure beruht. Würde das System für privatrechtliche Organisationen geöffnet, die Gewinne an Eigentümerinnen und Eigentümer ausschütten, wäre eine Verlagerung von der Sachzieldominanz zur Formalzieldominanz möglich und damit verbunden auch ein Abbau der Leistungsqualität zugunsten der Rentabilität. Die Qualität im stationäre Behindertenwesen kann durch den Kanton oder unabhängige Fachstellen mit entsprechenden Kompetenzen überprüft werden. Um den ausgeführten Handlungsempfehlungen nachkommen zu können, müssen zunächst die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen in den Kantonen angepasst werden. Diese Ausführungen sind als Gedankenexperiment basierend auf den Ergebnissen dieser Arbeit zu betrachten. Die Anreize und tatsächlichen Auswirkungen entsprechender Anpassungen sind nicht bekannt. Langfristig verläuft der Trend bei den Finanzierungssystemen im stationären Behindertenwesen in Richtung Subjektfinanzierung, die einer stärkeren Marktentwicklung entspricht. Bei der Ausgestaltung entsprechender Modelle können die definierten Handlungsfelder in Zusammenhang mit der subjektorientierten Objektfinanzierung als Anhaltspunkt dienen.

6.2 Limitationen und Gütekriterien

In diesem Unterkapitel werden zunächst die wichtigsten Limitationen der vorliegenden Forschungsarbeit aufgezeigt. Anschliessend wird die Arbeit anhand von Gütekriterien der qualitativen Forschung reflektiert.

Bei der vorliegenden Forschungsarbeit handelt es sich um eine explorative Analyse, die nicht Repräsentativität zum Ziel hatte. Vielmehr sollten in Form einer Hypothesen- und Theoriebildung die Grundlagen für weiterführende repräsentativen Studien geschaffen werden. Weiter sollten Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, die als Anhaltspunkte bei der Weiterentwicklung der kantonalen Finanzierungssysteme im stationären Behindertenwesen dienen können. Die fehlende Repräsentativität ist bei der Interpretation und Diskussion der Ergebnisse zu beachten.

Eine Literaturrecherche kann von verschiedenen Bias betroffen sein. Dazu gehören insbesondere der Publication-Bias, der Language-Bias, der Citation-Bias, der Availability-Bias und der Cost-Bias (Döring & Bortz, 2016, S. 901-903). Der Publication-Bias entsteht dadurch, dass empirische Studien, die theoriekonforme Befunde liefern, häufiger publiziert werden als solche, die Befunde entgegen der Theorie oder nicht statistisch signifikante Ergebnisse aufweisen. Der Publication-Bias ist eine Folge des Confirmation-Bias der Begutachtenden, die theoriekonforme Studien als publikationswürdiger erachten. Gemäss dem Language-Bias bevorzugen Forschende Literatur in ihrer Muttersprache oder der Wissenschaftssprache Englisch. Der Citation-Bias besagt, dass Studien mit systematischen und prägnanten Ergebnissen häufiger zitiert werden als solche mit nicht statistisch signifikanten Resultaten. Der Availability-Bias und der Cost-Bias entstehen dadurch, dass leicht zugängliche Studien in der Literaturrecherche bevorzugt werden. Um den verschiedenen Bias entgegenzuwirken, wurde im Rahmen dieser Arbeit eine systematische Literaturrecherche durchgeführt, die verschiedene Suchstrategien vereint und auch unveröffentlichte Studien berücksichtigt. Dennoch können Verzerrungen durch die beschriebenen Bias nicht komplett ausgeschlossen werden. Weiter besteht nie eine hundertprozentige Sicherheit, dass alle relevante Literatur berücksichtigt worden ist.

In Bezug auf das Erhebungsinstrument Videotelefonie wurde die Vertrautheit der Expertinnen und Experten mit den entsprechenden Tools infolge der verbreiteten Anwendung während der Corona-Pandemie angenommen. Weiter wurde das Instrument aufgrund seiner forschungsökonomischen Vorteile gewählt. Die Durchführung funktionierte in allen Fällen weitgehend problemlos. Jedoch gilt das persönliche Interview weiterhin als Goldstandard der qualitativen Forschung. Es ist nicht ausgeschlossen, dass mit persönlichen Interviews noch tiefergehende Erkenntnisse hätten erreicht werden können.

Wie im Forschungsdesign in Unterkapitel 3.1 beschrieben, ist die Güte qualitativer Forschung Bestandteil von teils kontroversen Diskussionen. Aus diesen Gründen wird sie nachfolgend eingehend reflektiert. Hierfür werden die vier Güterkriterien Vertrauenswürdigkeit, Übertragbarkeit, Zuverlässigkeit und Bestätigbarkeit für qualitative Forschung von Lincoln & Guba (1985) beigezogen und gemäss der Methode von Döring & Bortz (2016, S. 109-110) erörtert:

Vertrauenswürdigkeit

Bei diesem Kriterium geht es darum, zu beurteilen, ob die Ergebnisse und Interpretationen der qualitativen Studie auf Basis der erhobenen Daten vertrauenswürdig sind. Um die Vertrauenswürdigkeit zu erhöhen, existieren verschiedene Techniken: eine umfassende Datenerhebung (lange Zeiten im Feld und Triangulation), eine Nachbesprechung der Studie mit aussenstehenden Fachkollegen (Peer Debriefing), Überdenken der Vorannahmen anhand von Gegenbeispielen in den Daten (Negative Case Analysis), Überprüfung der Interpretationen anhand der Rohdaten (Referential Adequacy) und Kommunikative Validierung durch Rücksprache mit den untersuchten Personen (Member Checking). In Bezug auf die umfassende Datenerhebung begrenzte der vorgegebene Zeitplan für Masterarbeiten die mögliche Zeit im Feld. Der Prozess der Datenerhebung erfolgte aus diesen Gründen sequenziell und nicht zirkulär. Da die Erkenntnissuche nicht bei null begann, wird angenommen, dass eine zufriedenstellende theoretische Sättigung erreicht werden konnte. Triangulation bezieht sich auf die Kombination von verschiedenen Daten, Methoden und Forschenden. Bei der Datenerhebung wurde trianguliert, indem Expertinnen und Experten aus drei unterschiedlichen Stakeholdergruppen des stationären Behindertenwesens befragt wurden, die unterschiedliche Wissensschwerpunkte aufweisen. Bei den Vertretenden der Kantone liegt dieser im technischen Wissen, bei den Vertretenden der Institutionen im Prozesswissen und bei den Vertretenden der Verbände und der Wissenschaft im Deutungswissen. Dabei sind wiederum auch Kombinationen möglich. Die Triangulation in Bezug auf die Methoden fand innerhalb der qualitativen Inhaltsanalyse statt, in dem verschiedene Analyseformen angewendet wurden. Eine Kombination mit quantitativen Methoden war kein Bestandteil des Forschungsdesigns. Da es sich um eine Einzelarbeit handelt, ist die Triangulation von Forschenden nicht vorgesehen. Auch ein Peer Debriefing mit ausstehenden Fachkollegen ist kein Bestandteil der Masterarbeit. Jedoch fanden Zwischenbesprechungen der Disposition, des Interview-Leitfadens und der Ergebnisse der Datenanalyse mit der Hauptbetreuungsperson statt. Das Überdenken der Vorannahmen (= Arbeitshypothesen) anhand von Gegenbeispielen in den empirischen Daten wurde in dieser Forschungsarbeit eingehend vorgenommen. Aus der entsprechenden Synthese resultierte die Hypothesen- und Theoriebildung. Da die entsprechenden Interpretationen einer konsolidierten Sicht auf die

erhobenen Daten entsprechen, macht es keinen Sinn, diese anhand einzelner Interviews gegenzuprüfen. Im Hinblick auf das Member Checking wurde den Expertinnen und Experten das Teiltranskript ihres Interviews zur Gegenprüfung zugestellt. Aus diesen Gründen wird die Vertrauenswürdigkeit der Forschungsarbeit als mittel bis hoch eingestuft. Insbesondere die Triangulation von Forschenden und ein Peer Debriefing könnten diese weiter erhöhen, da damit der subjektive Interpretationsspielraum vermindert würde.

Übertragbarkeit

Bei der Übertragbarkeit wird reflektiert, inwiefern die Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Studie auf andere Kontexte übertragbar sind. Als Technik hierfür dient die dichte Beschreibung der untersuchten Personen und Kontextbedingungen, damit die Übertragbarkeit für Dritte abschätzbar ist. Die interviewten Expertinnen und Experten, deren beruflichen Hintergründe und die Gesprächssituationen werden dokumentiert. Auch der Kontext der kantonalen Leistungspauschalen im stationären Behindertenwesen der SODK Ost+ZH wird ausgeführt. In Zusammenhang mit den Meinungen der Expertinnen und Experten ist das Wissen von Fachpersonen aus dem Bereich der Sozialen Arbeit untervertreten. Die Expertinnen und Experten weisen mehrheitlich einen betriebswirtschaftlichen Hintergrund auf (vgl. Anhang H). Alle sind jedoch in Leitungsfunktionen tätig und weisen dementsprechend übergeordnete Bezugspunkte zur Sozialen Arbeit auf. Weiter ist bei der Expertise die Perspektive von kleinen Institutionen untervertreten. Für die Interviews wurden Vertretende von Institutionen berücksichtigt, welche alle Angebotsbereiche (Werkstätten, Wohnheime, Tagesstätten) anbieten. Folglich handelt es sich um grössere Institutionen. Ansonsten sind keine einseitigen Perspektiven feststellbar. Insgesamt wird die Fragestellung aus breiter Sicht beleuchtet. Wie in der Arbeit beschrieben, unterscheidet sich die detaillierte Ausgestaltung des IBB-Finanzierungssystems zwischen den Kantonen der SODK Ost+ZH. Je nach Ausgestaltung der einzelnen Parameter des Finanzierungssystems können die Anreize und Wirkungen gegebenenfalls voneinander abweichen. Aufgrund der einheitlichen Grundsätze und Funktionsweisen des Finanzierungssystems wird angenommen, dass die entdeckten Anreize innerhalb der SODK Ost+ZH weitgehend übertragbar sind. Dieser Aspekt kann im Rahmen von weiterführenden Studien überprüft werden, indem auf den Einflussfaktor der kantonalen Unterschiede kontrolliert wird und die detaillierten Übergangsfristen berücksichtigt werden. Ausserhalb der SODK Ost+ZH lassen sich die Ergebnisse allenfalls auf Kantone übertragen, die ebenfalls das IBB-Finanzierungssystem anwenden. Diesbezüglich müssten jedoch zunächst die kontextualen Rahmenbedingungen näher überprüft werden. Dasselbe gilt für Modelle der subjektorientierten Objektfinanzierung im übrigen Sozialwesen und dem Gesundheitswesen und für Bereiche, welche eine leistungsorientierte Finanzierung wie die Subjektfinanzierung anwenden. Die Ergebnisse aus dieser

Arbeit können diesbezüglich Anhaltspunkte hinsichtlich Anreize liefern, wie es umgekehrt im Rahmen der Literaturanalyse für diese Arbeit auch der Fall war.

Zuverlässigkeit

Bei diesem Kriterium geht es darum, zu beurteilen, ob der Forschungsprozess nachvollziehbar gestaltet und durchlaufen wurde. Als Techniken zur Erhöhung der Zuverlässigkeit gelten Forschungs-Audits, bei denen die methodischen Vorgehensweisen gegenüber Expertinnen und Experten erläutert werden (Inquiry Audit). Weiter kann die Zuverlässigkeit wiederum über Triangulation erhöht werden, indem Forschungsschritte von verschiedenen Personen parallel durchgeführt werden oder die mit einer Methode gewonnenen Daten durch eine andere Methode geprüft werden (Overlap Methods). Der Forschungsprozess wurde im Rahmen der Disposition aufgezeigt und mit der Hauptbetreuungsperson besprochen. Es basiert auf wissenschaftlichen Grundlagen der qualitativen Forschung. Die einzelnen Schritte des Forschungsprozesses wurden transparent ausgewiesen, umfassend beschrieben, entsprechend den theoretischen Vorgaben durchlaufen und vollständig dokumentiert. Eine Triangulation erfolgte, wie bei der Vertrauenswürdigkeit beschrieben, innerhalb der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse. Basierend auf diesen Ausführungen wird der dieser Arbeit zugrundeliegende Forschungsprozess als zuverlässig beurteilt.

Bestätigbarkeit

Bei der Bestätigbarkeit geht es um die Beurteilung, ob die Ergebnisse nicht durch Vorurteile, Interessen und Perspektiven der einzelnen Forschenden bestimmt sind. Als Technik hierfür gibt es Forschungs-Audits, bei denen die Forschenden die Daten und Dokumentationen des Forschungsprozesses erläutern (Confirmability Audit). Dabei sind die Triangulation und Dokumente der Selbstreflexion nützlich. Dem Autor ist das Forschungsthema sowohl aus theoretischer Perspektive als auch aus praktischer Perspektive bekannt, da er neben dem Studium als Leiter Kommunikation/Projekte der Gemeinnützigen und Hilfs-Gesellschaft der Stadt St.Gallen (GHG) arbeitet, die eine Institution für Menschen mit Behinderung führt. Bei der Forschungsarbeit wurde auf die Einnahme der Rolle als Forschender und auf eine möglichst breite und objektive Perspektive auf die Forschungsfrage Wert gelegt. Hierfür wurden verschiedene Massnahmen getroffen. So wurden für die Interviews verschiedene Wissensbereiche aus den wichtigsten Stakeholdergruppen berücksichtigt. Weiter wurde bei den Interviews auf eine möglichst neutrale Fragestellung geachtet. Ziel war, möglichst keine Suggestivfragen zu stellen und mit offenen W-Fragen zu operieren, um nicht die eigene Denkweise auf die Expertinnen und Experten zu projizieren. Nach jedem Interview wurde ein Post-Skript zur Reflektion des Gesprächs verfasst, um Auffälligkeiten hinsichtlich einseitiger Betrachtungsweisen oder

ähnlich zu dokumentieren. Hinsichtlich des gesamten Forschungsprozesses wurde der transparenten und vollständigen Dokumentation aller Arbeitsschritte und Ergebnisse eine hohe Priorität eingeräumt. Aus diesen Gründen wird die Bestätigbarkeit als mittel bis hoch eingestuft. Wiederum würde ein Forschungs-Audit die Bestätigbarkeit erhöhen.

6.3 Weiterer Forschungsbedarf

Im abschliessenden Unterkapitel wird der weitere Forschungsbedarf basierend auf den Erkenntnissen aus den vorherigen Kapiteln aufgezeigt.

Als nächster Schritt wird eine quantitative Überprüfung der aufgestellten Hypothesen in den Kantonen der SODK Ost+ZH vorgeschlagen. Hierfür kann das erweiterte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis SODK Ost+ZH als Basis für die Entwicklung eines konzeptionellen Modells beigezogen werden. Die identifizierten Einflussfaktoren und somit auch kantonale Unterschiede in der Ausgestaltung der Finanzierungssysteme und Steuerungsinstrumente fliessen als Kontrollvariablen mit ein. Allenfalls können mit einer gezielten Literaturrecherche zu diesen Themenbereichen bestehende Einflussfaktoren präzisiert und weitere Einflussfaktoren identifiziert werden. Weiter wäre die Ausdifferenzierung in intendierte und nicht intendierte Anreize der kantonalen Leistungspauschalen und der weiteren kantonalen Steuerungsinstrumente hinsichtlich der Weiterentwicklung des Finanzierungssystems hilfreich.

Die Untersuchung der tatsächlichen Auswirkungen der Anreize durch kantonale Leistungspauschalen in den stationären Institutionen für Menschen mit Behinderung ist ein weiterer potenzieller Forschungsgegenstand. Als Grundlage hierfür kann ein Wirkungsmodell dienen, für dessen Erarbeitung das erweiterte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis SODK Ost+ZH als Anhaltspunkt beigezogen werden kann. Dabei interessiert insbesondere, wie sich Leistungsqualität, das Preis-Leistungs-Verhältnis und die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Menschen mit Behinderung entwickeln.

In Bezug auf die Anreize für stationäre Institutionen für Menschen mit Behinderung sind auch komparative Analysen der verschiedenen Finanzierungsmodelle des stationären Behindertenwesens spannend. Dies betrifft sowohl den Vergleich zwischen den verschiedenen Grundsystemen (Defizitdeckung, objekt- und subjektorientierte Pauschalen, Subjektfinanzierung) als auch Vergleiche von verschiedenen Modellen innerhalb der Grundsysteme.

Vor dem Hintergrund der Forschungslücke hinsichtlich der Kosten- und Effizienzwirkung von NPM-Reformen ist die Untersuchung der Entwicklung der Gesamteffizienz des stationären Behindertenwesens ein spannender Forschungsstrang. Damit verbunden ist die Frage, wie sich die Gesamtkosten des stationären Behindertenwesens mit den

integrierten Kosten aller involvierten Institutionen und Verwaltungseinheiten seit der NFA und der Umstellung auf leistungsorientierte Finanzierungssysteme entwickelt haben.

Neben der theoretischen Einbettung auf einer Metaebene wäre auch eine fokussierte Auseinandersetzung mit den Anreizsystemen von leistungsorientierten Finanzierungsmodellen mit Bezug zu einzelnen ökonomischen Theorien wie der Prinzipal-Agent-Theorie, der Property-Rights-Theorie und der Transaction-Cost-Theorie spannend. Hierbei wären auch experimentelle Designs denkbar. In diesem Zusammenhang müssen auch die ökonomischen Theorien und deren Grundannahmen kritisch beleuchtet werden.

Abschliessend wird vorgeschlagen, dass Forschungsaktivitäten in Zusammenhang mit dem Behindertenwesen national koordiniert werden, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und eine effektive und effiziente Forschungstätigkeit zu ermöglichen. Die Festlegung der Forschungstätigkeiten sollte immer auch vor dem Hintergrund des Gesamtsystems und der übergeordneten Ziele der Behindertenpolitik erfolgen. Dadurch kann ein besserer Überblick geschaffen, dem fehlenden Wissen über Wirkungszusammenhänge begegnet und eine bessere Grundlage für die Ausgestaltung von politischen Konzepten erarbeitet werden.

Literaturverzeichnis

- Adler, J. (2017). *Subjektorientierte Finanzierungssysteme von Unterstützungsangeboten für Menschen mit Behinderung im Kanton Zug* (Projektbericht 1: Analyse und Evaluation zum Stand in Theorie und Praxis). Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik. <https://www.hfh.ch/projekt/subjektorientierte-finanzierungssysteme-analyse-und-evaluation-zum-stand-in-theorie-und-praxis>
- Andersson, F. O., & Self, W. (2015). The Social-Entrepreneurship Advantage: An Experimental Study of Social Entrepreneurship and Perceptions of Nonprofit Effectiveness. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2718-2732. <https://doi.org/10.1007/s11266-014-9543-1>
- Beerli, R. (2022). *Eine kritische Würdigung des Systemwechsels von Defizitdeckung auf Leistungspauschalen bei der öffentlichen Finanzierung von stationären Angeboten für Menschen mit Behinderung* (Unveröffentlichtes Essay im Modul Financial Management in Public and Nonprofit Organizations). Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, School of Management and Law.
- Beerli, R., Biegel, M., Fetahu, B., & Nägeli, C. (2020). *Auswirkungen von kantonalen Leistungspauschalen auf die finanziellen Betriebsergebnisse von Behinderteneinrichtungen* (Unveröffentlichtes Forschungsproposal im Modul Research Design). Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, School of Management and Law.
- Bernet, P., & Gmür, M. (2015). Leistungs- und Erfolgsmessung in Sozialen und Gesundheits-NPO. *Verbands-Management*, 41(2), 24-33. <https://www.vmi.ch/de/npowissen/npo-themen-app/leistungs-und-erfolgsmessung-in-sozialen-und-gesundheits-npo/>
- Bingisser, S., Bolz, U., Cathomen, I., & Oehry, W. (2005). *Public Private Partnership: Ein neuer Lösungsansatz für die Schweiz (Broschüre)*. Baudirektion Kanton Zürich, Credit Suisse, Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzdepartement Stadt Zürich, PricewaterhouseCoopers, Schweizerischer Baumeisterverband, Staatssekretariat für Wirtschaft, UBS AG.
- Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (2014). Qualitätskriterien der Forschung. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Hrsg.), *Interviews mit Experten: Eine praxisorientierte Einführung* (S. 87-95). Springer Fachmedien. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-19416-5_7

- Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV] (2021). *Subjektfinanzierung Finanzhilfen Art. 74 IVG* (Projektausschreibung C21_05). Eidgenössisches Departement des Innern [EDI].
- Bundesrat (2014). *Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV]. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte.html>
- Bundesrat (2016). *Rolle der Sozialfirmen* (Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3079 Carobbio Guscetti «Rolle der Sozialfirmen» vom 14.03.2013). Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/soziale-absicherung/entreprises-sociales.html>
- Bundesrat (2018). *Behindertenpolitik* (Bericht des Bundesrates vom 09.05.2018). Eidgenössisches Departement des Innern [EDI]. <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/politique-nationale-du-handicap.html>
- Bundesversammlung (2002). Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen [Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG] (151.3). Vom 13. Dezember 2002. In Kraft getreten am 01.01.2004 (Stand 01.07.2020). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/667/de>
- Bundesversammlung (2006). Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen [IFEG] (831.26). Vom 6. Oktober 2006. In Kraft getreten am 01.01.2008 (Stand 01.01.2017). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/802/de>
- Bundesversammlung (2014). Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (0.109). In Kraft getreten am 15. Mai 2014 (Stand 24.08.2020). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/245/de>
- Döring, N., & Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften* (5. Auflage). Springer Berlin. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-41089-5>
- Dross, P. J., & Priller, E. (2012). Ökonomisierung und organisationaler Wandel im Dritten Sektor in Deutschland: Ergebnisse einer Organisationsbefragung. In M. Gmür, R. Schauer, & L. Theuvsen (Hrsg.), *Performance Management in Nonprofit-Organisationen: Theoretische Grundlagen, empirische Ergebnisse und Anwendungsbeispiele* (S. 366-376). Haupt Verlag. <https://www.vmi.ch/de/forschung/auftragss-forschung/erfolgsmessung-im-dritten-sektor/>

- Ecer, S., Magro, M., & Sarpça, S. (2017). The Relationship Between Nonprofits' Revenue Composition and Their Economic-Financial Efficiency. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(1), 141-155. <https://doi.org/10.1177/0899764016649693>
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2013). *Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA* (Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015). Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD]. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte.html>
- Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD], & Konferenz der Kantonsregierungen [KdK] (2007). *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA* (Broschüre). https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/publikationen/ueb_publ.html
- Finis Siegler, B. (2021a). *Entwicklung einer Ökonomik Sozialer Arbeit aus der Retrospektive*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-33367-6>
- Finis Siegler, B. (2021b). NPOs ökonomisch betrachtet. In B. Finis Siegler (Hrsg.), *Entwicklung einer Ökonomik Sozialer Arbeit aus der Retrospektive* (S. 163-190). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-33367-6_11
- Frey, M., Kägi, W., Koch, P., & Hefti, C. (2007). *Pilotversuch Assistenzbudget: Auswirkungen auf Kosten, Nutzen und Finanzierung* (Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 8/07). Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.html>
- Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36(4), 347-375. <https://doi.org/10.1111/faam.12214>
- Gächter, T., Leu, A., & Elger, B. (2013). 365 Tage SwissDRG: Anreize, Instrumente, Wirkungen. *hill - Zeitschrift für Recht und Gesundheit: online*. <https://doi.org/10.5167/uzh-78586>
- Gläser, J., & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Auflage). VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)

- Guggisberg, J., & Bischof, S. (2017). *Evaluation Assistenzbeitrag 2012-2016* (Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 8/17). Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.html>
- Guggisberg, J., & Bischof, S. (2020). *Evaluation Assistenzbeitrag 2012 bis 2019* (Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 16/20). Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.html>
- Guo, B. (2006). Charity for Profit? Exploring Factors Associated with the Commercialization of Human Service Nonprofits. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(1), 123-138. <https://doi.org/10.1177/0899764005282482>
- Guthrie, J., Olson, O., & Humphrey, C. (1999). Debating Developments in New Public Financial Management: The Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward. *Financial Accountability & Management*, 15(3-4), 209-228. <https://doi.org/10.1111/1468-0408.00082>
- Heimgartner, M., & Dietrich, A. (2008). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen* (Gegenwärtiger Stand). Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD].
- Hood, C. (1991). A Public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Informationsstelle AHV/IV (2022). *Assistenzbeitrag der IV* (Merkblatt). <https://www.ahv-iv.ch/de/Merkbl%C3%A4tter-Formulare/Merkbl%C3%A4tter/Leistungen-der-IV>
- Jäger, U., & Reinecke, S. (2009). Expertengespräch. In C. Baumgarth, M. Eisend, & H. Evanschitzky (Hrsg.), *Empirische Mastertechniken: Eine anwendungsorientierte Einführung für die Marketing- und Managementforschung* (S. 29-76). Gabler Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-8349-8278-0_2
- Jaggi, K. (2008). *Entwicklung von subjektorientierten Finanzierungssystemen im Behindertenbereich: Materialien zur Umsetzung NFA in den Kantonen* (Werkstattbericht). Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK).
- Kägi, W., Kaiser, B., Lobsiger, M., & Knecht, D. (2016). *Beschäftigung und Produktivität im Sozialbereich* (Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 16/16). Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.html>

- Kaiser, R. (2021). Die Planung und Durchführung qualitativer Experteninterviews. In R. Kaiser (Hrsg.), *Qualitative Experteninterviews: Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung* (S. 63-103). Springer Fachmedien.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-30255-9_3
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2014). *Finanzierungskonzept 2014 Kanton Appenzell Ausserrhoden: Basierend auf dem Finanzierungsmodell der SODK Ost und des Kantons Zürich*. Amt für Soziale Einrichtungen. <https://www.ar.ch/verwaltung/departement-gesundheit-und-soziales/amt-fuer-soziales/abteilung-soziale-einrichtungen/einrichtungen-fuer-menschen-mit-behinderung/>
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2022a). *Gesetzessammlung*.
https://ar.clex.ch/app/de/systematic/texts_of_law
- Kanton Appenzell Ausserrhoden (2022b). *Verzeichnis der bewilligten Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung* (Stand 01.02.2022).
<https://www.ar.ch/verwaltung/departement-gesundheit-und-soziales/amt-fuer-soziales/abteilung-soziale-einrichtungen/einrichtungen-fuer-menschen-mit-behinderung/>
- Kanton Appenzell Innerrhoden (2010). *Konzept des Kantons Appenzell Innerrhoden über die Einrichtungen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG*. <https://www.ai.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/behinderung>
- Kanton Appenzell Innerrhoden (2022a). *Gesetzessammlung*. <https://ai.clex.ch/>
- Kanton Appenzell Innerrhoden (2022b). *Menschen mit Behinderung*.
<https://www.ai.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/behinderung>
- Kanton Glarus (2019). *Einrichtungen für Menschen mit Behinderung erhalten Kantonsbeiträge*. <https://www.gl.ch/public-newsroom/de-tails.html/31/news/8553>
- Kanton Glarus (2022a). *Einrichtungen für Menschen mit Behinderung*.
<https://www.gl.ch/verwaltung/volkswirtschaft-und-inneres/soziales/fachstelle-heimwesen/bewilligung-und-aufsicht/einrichtungen-mit-kantonaler-betriebsbewilligung.html/1689>
- Kanton Glarus (2022b). *Gesetzessammlung*. https://gesetze.gl.ch/app/de/systematic/texts_of_law

- Kanton Graubünden (2020). *Angebotsplanung Stationäres, teilstationäres und ambulantes Angebot für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton Graubünden Planungsperiode 2020–2023* (Bericht extern). <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/handicap/Politik/angebotsplanung/Seiten/default.aspx>
- Kanton Graubünden (2022). *Gesetzessammlung*. https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/systematic/texts_of_law
- Kanton Schaffhausen (2019). *Bericht über die Angebotsplanung Schaffhauser IFEG-Institutionen 2017-2019 mit Referenz auf den Planungsbericht des Kantons Zürich*. <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Verwaltung/Departement-des-Innern/Sozialamt/Behindertenwesen/Dienstleistungsportal-Behindertenwesen-1226801-DE.html>
- Kanton Schaffhausen (2022). *Gesetzessammlung*. <https://rechtsbuch.sh.ch/CMS/Webseite/Schaffhauser-Rechtsbuch-1002681-DE.html>
- Kanton St.Gallen (2022a). *Gesetzessammlung*. https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/systematic/fulltext_search
- Kanton St.Gallen (2022b). *Verzeichnis der bewilligten Einrichtungen für Menschen mit Behinderung nach Art. 10 BehV* (Stand April 2022). <https://www.sg.ch/gesundheitsoziales/soziales/behinderung/einrichtungen-fuer-menschen-mit-behinderung/bewilligung-und-aufsicht.html>
- Kanton Thurgau (2022a). *Gesetzessammlung*. https://www.rechtsbuch.tg.ch/app/de/systematic/texts_of_law
- Kanton Thurgau (2022b). *Wohnheime und Werkstätten für erwachsene Menschen mit Behinderung (mit Leistungsvertrag)* (Version vom 08.03.2022). <https://sozialamt.tg.ch/soziale-einrichtungen/uebersicht-thurgauer-einrichtungen.html/4504>
- Kanton Zürich (2022a). *Gesetzessammlung*. https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetzesbeschluesse/gesetzessammlung.html#zhlex_ls
- Kanton Zürich (2022b). *Verzeichnis der Invalideneinrichtungen im Kanton Zürich mit kantonaler Beitragsberechtigung* (letzte Nachführung: 24.03.2022). <https://www.zh.ch/de/soziales/leben-mit-behinderung/einrichtungen-menschen-mit-behinderung.html>
- Kirchhofer, M., & Mühlenberg-Schmitz, D. (2020). Die Subjektfinanzierung im Behindertenwesen aus der Perspektive der Institutionen: Förderung der Selbstbestimmung und der Innovation. *Fachzeitschrift Curaviva*, 2020(6), 41-45.

- Kirchhofer, R., Laib, A., StremLOW, J., & Uebelhart, B. (2015). Auswirkungen der Föderalismusreform «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» (NFA) auf den Sozialsektor. Reflexionen am Beispiel der stationären Behindertenhilfe. In B. Wüthrich, J. Amstutz, & A. Fritze (Hrsg.), *Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten* (S. 271-278). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04073-4_24
- Kolhoff, L. (2016). *Finanzierung der Sozialwirtschaft: Eine Einführung* (2. Auflage). Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-15410-3>
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren [SODK] (2020). *Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen [IVSE]*. Vom 13. Dezember 2002. Letzte Revision vom 23.11.2018 in Kraft getreten am 01.06.2020. <https://www.sodk.ch/de/ivse/sammlung-erlasse-ivse/>
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren [SODK] (2021). *Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Finanzierung von Frauenhäusern und zur Ausgestaltung von Anschlusslösungen*. <https://www.sodk.ch/de/themen/opferhilfe/schutzunterkunfte/>
- Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren der Ostschweizer Kantone und Zürich [SODK Ost+ZH] (2019). *Der Individuelle Betreuungsbedarf (IBB): Wegleitung* (Version 2019).
- Kronenberg, B., Ritz, A., Bolliger, C., & Féraud, M. (2017). *Evaluation der Finanzierung mit leistungsabhängigen Pauschalen für die St. Galler Sonderschulen* (KPM-Schriftenreihe Nr. 67). Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management.
- Kruse, J. (2015). *Qualitative Interviewforschung: Ein integrativer Ansatz* (2. Überarbeitete und ergänzte Auflage). Beltz Juventa.
- Kuckartz, U. (2016). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (3. überarbeitete Auflage). Beltz Verlagsgruppe.
- Lapiente, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461-475. <https://doi.org/10.1111/gove.12502>
- Lecy, J. D., & Searing, E. A. M. (2015). Anatomy of the Nonprofit Starvation Cycle: An Analysis of Falling Overhead Ratios in the Nonprofit Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(3), 539-563. <https://doi.org/10.1177/0899764014527175>

- Liesen, C., & Wyder, A. (2020). *Zur Einführung der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich* (Bericht zuhanden der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich). Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit. <https://doi.org/10.21256/zhaw-2394>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. SAGE.
- MAXQDA (2020). *MAXQDA 2020 Manual* (Handbuch). VERBI Software GmbH. <https://www.maxqda.de/hilfe-mx20/willkommen>
- Meyer, M. (2020). New Public Management. In J. M. Bonvin, P. Maeder, C. Knöpfel, V. Hugentobler, & U. Tecklenburg (Hrsg.): *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Seismo Verlag. <https://doi.org/10.33058/seismo.30739>
- Meyer, M., & Maier, F. (2017). Managerialismus: Eine Herausforderung (nicht nur) für NPOs. *Die Unternehmung*, 71(2), 104-125. <https://doi.org/10.5771/0042-059X-2017-2-104>
- Meyer, M., & Maier, F. (2018). Ökonomisierung und Managerialisierung. In K. Grunwald & A. Langer (Hrsg.), *Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. (S. 207-220). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845279060-207>
- Mitchell, G. E., & Calabrese, T. D. (2019). Proverbs of Nonprofit Financial Management. *The American Review of Public Administration*, 49(6), 649–661. <https://doi.org/10.1177/0275074018770458>
- Mühlenberg-Schmitz, D. (2020). Wie sich das Erfassungsinstrument «Individueller Betreuungsbedarf» bewährt: Institutionen kritisieren undifferenzierte Betriebsvergleiche. *Fachzeitschrift Curaviva*, 2020/5, 39-41.
- Müller, C., Mührel, E., & Birgmeier, B. (Hrsg.). (2016). *Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle?* Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13060-2>
- Müller, S., & Stremow, J. (2006). *Ein Monitoring für das Sozialwesen in der Schweiz: theoretische Grundlagen und eine Untersuchung zur Sozialpolitik der Kantone der Zentralschweiz* [Dissertation]. Universität Zürich, Philosophische Fakultät. <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/163336/>

- Neukomm, S., Inderbitzi, L., Inauen, M., & Jaberg, A. (2013). *Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG): Umsetzungsstand und Auswirkungen in den Kantonen* (Finalisierter Schlussbericht). Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren [SODK]. <https://www.econcept.ch/de/projekte/umsetzungsstand-und-auswirkungen-des-ifeg-in-den-kantonen/>
- Rädiker, S., & Kuckartz, U. (2019). *Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA: Text, Audio und Video*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-22095-2>
- Reber, K. (2006). *Grenzen der Diffusion von New Public Management: Eine polit-ökonomische Untersuchung für die Schweiz und ihre Gemeinden* (WWZ-Forschungsbericht 03 / 06). Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum. <https://wwz.unibas.ch/de/wwz-forum/projekte-und-publikationen/wwz-forschungsberichte/>
- Regierung Kanton St.Gallen (2015). *Regierungsbeschluss über die Höchstansätze für Leistungen in anerkannten Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (381.42)*. Vom 30. Juni 2015 (Stand 01.01.2017). https://www.gesetzesammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/381.42
- Schedler, K., Gulde, A., & Suter, S. (2007). *Corporate Governance öffentlicher Unternehmen: Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen*. Universität St.Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus. <https://www.alexandria.unisg.ch/41887/>
- Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *New Public Management (3. vollständig überarbeitete Auflage)*. Haupt Verlag.
- Schmitz, D., & Zöbeli, D. (2016a). *Der Schwankungsfonds: Finanzierung sozialer Einrichtungen im Umbruch* (CEPS Forschung & Praxis – Band 16). Universität Basel, Center for Philanthropy Studies. <https://ceps.unibas.ch/de/publikationen/>
- Schmitz, D., & Zöbeli, D. (2016b). Finanzierung der sozialen Institutionen im Umbruch. *Soziale Sicherheit CHSS, 2016/1*, 41-45.
- Schneider, B., & Sutter, S. (2009). *Leistungserfassung sozialer Einrichtungen: Subjektbezogene Instrumente für Menschen mit Behinderung*. CURAVIVA, INSOS.
- Schweizervolk (1999). Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (101). Angenommen in der Volksabstimmung vom 18. April 1999 (Stand 13.02.2022). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>

- Streckeisen, P., & Gül, G. (2021). Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit. *SozialAktuell*, 2021(4), 12-14. <https://doi.org/10.21256/zhaw-22525>
- Tabatt-Hirschfeldt, A. (2018). Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit und der Umgang damit. In Kolhoff, L., Grunwald, K. (Hrsg.), *Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft I. Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement* (S. 89-110). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20319-1_6
- Trageser, J., Gschwend, E., von Stokar, T., Landolt, H., Otto, U., & Hegedüs, A. (2018). *Evaluation der Neuordnung der Pflegefinanzierung* (Schlussbericht). Bundesamt für Gesundheit [BAG]. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/publikationen/evaluationsberichte/evalber-kuv.html>
- Trezzini, B., Meyer, B., Ivankovic, M., Jans, C., & Golder, L. (2020). Der administrative Aufwand der Ärzteschaft nimmt weiter zu. *Schweizerische Ärztezeitung*, 101(1–2), 46. <https://doi.org/10.4414/saez.2020.18482>
- Uebelhart, B., Baur, R., Berger, D., von Fellenberg, M., Lage, D., & Wegener, R. (2009). *Evaluation der Beiträge an Organisationen in der privaten Behindertenhilfe nach Art. 74 IVG* (Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 2/09). Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.html>
- Werkstätte und Wohnheim Steig (2016). *Jahresbericht 2015*. <https://www.steig.ch/steig/presse-und-archiv.html>
- Wüthrich, B., Cavedon, E., Zöbeli, D., Mühlenberg-Schmitz, D., Ferrari, D., Mainardi, M., Geronimi, E., & Kirchhofer, R. (2020). *Erfassung und Finanzierung von Betreuungsleistungen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung in der Schweiz (ERFIBEL)* (Eintraganzeige). <https://irf.fhnw.ch/handle/11654/30330>
- Wyder, A. (2018). *Subjektfinanzierung im Behindertenwesen: Freie Lebensgestaltung von Menschen mit Behinderung—Durch Subjektfinanzierung?* (White Paper). Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/12174>