

AUSHANDELN VON STANDARDS SOZIALER DIENSTLEISTUNGEN

Nikolaus Dimmel

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Art und Weise, wie freie Wohlfahrtsträger in Österreich mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen betraut werden, wie sie diese Dienstleistungen erbringen und verrechnen.

Wenn wir vorweg die Entwicklung und Bedeutung der sozialen Dienste im österreichischen Wohlfahrtsstaat ins Auge fassen, so wird sichtbar, daß der Anteil sozialer Dienste an den wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsleistungen rapide zunimmt (Klicpera/Gasteiger-Klicpera 1996; Mesch 1998). Von den knapp 20,2 Mrd, welche im österreichischen Wohlfahrtsstaat der Bundesländer und Gemeinden (bereits abgezogen: Wohnbauförderung) jährlich budgetiert werden, können knapp 1,4 Mrd direkt als existenzsichernde Transferleistungen rubriziert werden. Knapp 4 Mrd fließen in Form von Investitionen uä in Infrastrukturen, die großteils direkt oder indirekt mit sozialen Diensten zu tun haben. Knapp 1 Mrd fließt in den sonstigen Sach-, Personal- und Strukturaufwand (Entwicklungshilfe, Pensionen, allgemeine sozialpolitische Maßnahmen wie Informationskampagnen). Annähernd 13,8 Mrd fließen in die Erbringung sozialer Dienstleistungen. Eine Reihe von Untersuchungen weist darauf hin, daß dieser Anteil in Zukunft noch weiter steigen wird (Badelt 1994; BMAGS 1997; Kain/Rosian 1997). Das hängt vor allem mit dem demographischen Überhang zusammen: bereits 72% aller Leistungen der Wohlfahrtsstaates der Länder und Gemeinden werden an Personen über 65 Jahren erbracht. Diese Senioren benötigen in erster Linie entweder Pflegegeld für den Zukauf von Pflegedienstleistungen, ambulante Dienste oder Zuschüsse zur Unterbringung in Heimen zumeist mit Teilpflegebedarf (Badelt/Österle 1993; Badelt et.al. 1997). Der Rest von 28% wird überwiegend von familienbezogenen Dienstleistungen absorbiert.

Meine Beobachtungen beziehen sich in sachlicher Hinsicht auf Dienstleistungen der Sozial- und Behindertenhilfe sowie die Jugendwohlfahrt. Im Bereich der Sozialhilfe handelt es sich dabei vornehmlich um Hilfen zur Weiterführung des Haushaltes und um die Hauskrankenpflege sowie um Beratungs- und Betreuungsleistungen im Bereich der Erwachsenensozialarbeit. Im Bereich der Behindertenhilfe handelt es sich vorwiegend um Maßnahmen der sozialen und beruflichen Eingliederungshilfe zB durch Arbeitstrainingsmaßnahmen oder geschützte Werkstätten. Im Bereich der Jugendwohlfahrt handelt es sich vornehmlich um Maßnahmen der familialen Krisenprävention etwa in Notschlafstellen sowie um Maßnahmen der Erziehungsberatung und -begleitung.

Organisatorisch treten die betreffenden freien Wohlfahrtsträger in der weitaus überwiegenden Anzahl der Fälle entweder als Vereine oder als gemeinnützige GmbH's in Erscheinung (Scherer 1997).

1. Zur Komplexität der Organisation sozialer Dienste

In einem am Verwendungszusammenhang der rechtlichen Instrumente und an den Rahmenbedingungen sozialer Dienste interessierten Blickwinkel zeigt sich, daß soziale Dienste an der Schnittstelle zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung angesiedelt sind (Löschnigg/Scheipl 1990). Das Funktionieren sozialer Dienste geht insofern nicht auf eine homogene juristische Codierung zurück, sondern resultiert aus einer Verknüpfung von formellen und informellen, hoheitlichen und privatwirtschaftsverwaltungstechnischen Kalkülen (Kunig 1990; Brohm 1990; Treutner 1992). Genauer betrachtet laufen bei der Entstehung von Standardisierungen im Rahmen der Erbringung sozialer Dienstleistungen fünf Interventions- und Interaktionsformen ineinander:

- zum ersten handelt es sich dabei um ein hoheitliches, bescheidförmiges Handeln der Behörde, also um regelhafte Formen der Antragstellung, der behördlichen Gewährung und Feststellung. IdR ergeht ein hoheitlicher Anerkennungsbescheid auf Antrag eines Vereins oder einer gemeinnützigen GmbH als Ergebnis eines Prüfverfahrens. In diesem Prüfverfahren werden regulär die sachlichen, räumlichen und personellen Voraussetzungen zur Betrauung mit der Erbringung von öffentlichen Wohlfahrtsaufgaben untersucht. Sachliche Voraussetzungen betreffen idR die Anwendbarkeit gesetzlicher Bestimmungen; räumliche Voraussetzungen betreffen üblicherweise die sozialräumliche Versorgung mit sozialen Diensten; personelle Voraussetzungen betreffen idR die qualifikatorische Ausstattung des antragstellenden freien Wohlfahrtsträgers;
- zum zweiten handelt es sich um Formen des informellen Verwaltungshandelns (Bohne 1982; Olk 1985; Neumann 1993), wobei sowohl die Wohlfahrtsverwaltungen als auch die politischen Wohlfahrtsressorts der Länder in Form von eher diffusen Vorverhandlungen, runden Tischen und offenem 'bargaining' die Rahmenbedingungen eines sozialen Dienstes festzulegen versuchen;
- zum dritten nutzen freie Wohlfahrtsträger und Wohlfahrtsverwaltungen die prozeduralen Spielräume von unbestimmten Rechts- und Ermessensbegriffen in den materienrechtlichen Bestimmungen, um jeweils situativ adäquate Lösungen herbeizuführen (Pitschas 1990; Ladeur 1994). Zugleich versuchen die Bezirksverwaltungsbehörden auch, prozedurale Spielräume zu nutzen, um strategische Entscheidungskalküle durchzusetzen (Pitschas 1982);
- zum vierten werden seitens der Behörden rechtliche Interpretationen als Subventionsäquivalente (Buck-Heilig/Dose 1988) angeboten, wobei freie Wohlfahrtsträger die Nichtbeeinspruchung von Entscheidungen bzw die Dethematisierung von unbefriedigten Bedarfslagen oder den Verzicht auf mediale Öffentlichkeit als Gegenleistung erbringen;
- zum fünften werden spezifische Formen der Konfliktaustragung – zB in Form von regelmäßig wiederkehrenden Besprechungen und Teams – vereinbart, vor allem um den praktischen Vollzug begleitend steuern zu können.

Ein zusammenfassender Überblick zeigt demnach, daß soziale Dienste sowohl indirekt durch die Adressierung an die Nutzer bzw Konsumenten sozialer Dienstleistungen als auch direkt durch allgemeine Rahmenrichtlinien gesteuert werden (Simader 1994; Schweigkofler; Mayer 1997)

Für den ersten Fall bedeutet dies, daß die Art der Antragstellung und Kostenabwicklung bestimmte inhaltliche Gestaltungsbedingungen für den Erbringer der Dienstleistung mit sich bringt. Das Amt einer LdsReg schreibt dann zwar der konkreten Einrichtung keine fachlichen Standards vor, legt derartige Standards aber in den Richtlinien für die Antragstellung sozialer Dienste fest. Es handelt sich dabei also um eine indirekte Adressierung. Dem Konsumenten wird mitgeteilt, zu welcher Art von Dienstleistung er einen öffentlichen Zuschuß erhält. Er kann dementsprechend auch nur einen sozialen Dienst auswählen, welcher die entsprechende Leistung anbietet. Umgekehrt werden freie Wohlfahrtsträger vor allem derartige Dienste anbieten, die auch verrechnungsfähig sind (Bachstein 1997).

Für den zweiten Fall bedeutet das, daß das Amt einer LdsReg zumeist verwaltungsinterne Richtlinien erläßt, zB in Form eines Erlasses oder einer generellen Weisung, wie etwa die Bezirksverwaltungsbehörden mit den jeweiligen Dienstleistungen umzugehen haben.

Die Befunde, auf welche sich meine Ausführungen stützen, gehen auf eine mehrjährige Interviewphase im Rahmen eines Projektes der österreichischen Akademie der Wissenschaften zurück. Es handelt sich dabei um qualitative Daten, dh Ergebnisse aus narrativen Interviews, die im Zusammenhang eines Vergleichs der unterschiedlichen Wohlfahrtskulturen der österreichischen Bundesländer durchgeführt wurden.

Die Ergebnisse meiner Feldforschung lassen sich in die folgenden fünf Thesen übersetzen:

1. Die Heterogenität der Rechtsgrundlagen für die Anerkennung, Einrichtung und Abwicklung sozialer Dienste ist zwar funktional im Hinblick auf die Bewältigung dezentraler Regelungsbedürfnisse. Sie ist zugleich aber rechtspolitisch im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und Standardisierbarkeit sozialer Dienstleistungen problematisch. Sie entspricht zwar dem Bedürfnis zentraler Akteure nach einer weitestmöglichen Berücksichtigung dezentraler Eigenheiten und Wohlfahrtskulturen. Zugleich aber stellt sie die Klientel und die freien Wohlfahrtsträger vor enorme Probleme, weil dadurch die spezifische Verbürgungsleistung des Rechts unterlaufen wird. Auch hier gilt, was Christian Agryris ganz allgemein für Organisationen ausgeführt hat: „people matter more than structure“. Dezentrale Kontextlösungen mögen so im systemtheoretischen Modell geeignet sein, Steuerungsprobleme zu bewältigen; praktisch steigern sie im Bereich sozialer Dienste das Risiko der Rechtsverweigerung und gesamtorganisatorischen Irrationalität.

2. Die spezifische Diffusität der Rechtsgrundlagen sozialer Dienste ergibt sich vor allem aus dem Umstand, daß soziale Dienste oftmals von Ländern, Gemeinden und dem Arbeitsmarktservice co-finanziert sind. Dann bezuschußt etwa eine Gemeinde im Wege der Subventionsverwaltung die Strukturkosten eines Dienstes und stellt kostenlos eine Liegenschaft zur Verfügung, während das Land im Wege der Tagsatzkostenkalkulation aus den Pflichtleistungen die Unterbringung oder sonstige Leistungserbringung bezuschußt und das

Arbeitsmarktservice sich aus durch ESF-Transfers gespeisten Arbeitsmarktförderungsmitteln an den Personal- und/oder Ausbildungskosten beteiligt. Diese drei Förderer bzw Leistungsemittenden verfügen allerdings idR über keine miteinander abgeglichenen Standards und Kriterien zur Bemessung der Qualität von Diensten (Althaler/Dimmel 1992). Im Ergebnis bedeutet dies für die Träger der Dienste, daß sie mehreren unterschiedlichen Standards zu entsprechen haben; zB drei unterschiedliche Bilanzen vorlegen müssen. Die Wahrung von unterschiedlichen Steuerungskalkülen und Erwartungshaltungen auf der Ebene der Financiers bedeutet also auf der Ebene der konkreten Leistungserbringung eine kaum zu rechtfertigende Erhöhung der 'overhead'-Kosten.

3. Die Größe und Spielmächtigkeit von Akteuren indiziert nur bedingt die Wahrung und Durchsetzbarkeit von Organisationsinteressen. Während kleinere Wohlfahrtsträger in Tagsatz- oder Subventionsverhandlungen bei der Interpretation von offenen Bestimmungen weniger durchsetzungsmächtig sind, sind sie oftmals schneller bei der Wahrnehmung von Klientenbedürfnissen und anpassungsfähiger bei der Reformulierung ihres Leistungsangebotes. Größere freie Wohlfahrtsträger entsprechen zwar eher der Logik einer tripartistischen Versäulung von Verwaltung, Parteien und Verbänden. Aufgrund ihrer bürokratischen Pathologien (die ihre Kulturen oftmals an diejenige der Verwaltungen angleicht) sind sie allerdings dort zu langsam und ineffektiv, wo sich Marktkalküle mit hohem Tempo durchsetzen (Backhaus-Maul/Olk 1995).

4. Aus der Sicht der Klientel sind normierte Standards sozialer Dienstleistungen in sich widersprüchlich:

- zum ersten sollen sie ein höchstmögliches Maß an Reagibilität der Leistungserbringer bei der auf den konkreten Fall zugeschnittenen fortlaufenden Anpassung der Angebotes sicherstellen (Merchel 1995). Das bedeutet zweierlei: sie sollen einerseits die Adjustierbarkeit zB des erforderlichen Stundenvolumens im Rahmen einer Betreuung sicherstellen; sie sollen andererseits das Leistungsangebot des freien Wohlfahrtsträgers nicht zu stark typisieren, damit auch nicht nicht absehbare Risiko- und Lebenslagen erfaßt werden können;

- zum zweiten sollen sie die situative Aushandlung und Festsetzung des Bedarfes zwischen Leistungserbringer und KlientIn überhaupt erst ermöglichen, also der Klientel die Thematisierung nicht unmittelbar rechtlich erheblicher Bedürfnisse ermöglichen;

- zum dritten sollen sie Konsumentenschutzrechte der Dienstleistungsempfänger durch ein Höchstmaß an Kalkulierbar- und Erwartbarkeit sicherstellen (Stemberger 1996; Kubicek 1997; Hepperle/Kratz 1997).

Damit werden Umriss eines eigentümlichen Steuerungstrilemmas sichtbar. Jegliche Optimierung einer Steuerung der Erbringung von sozialen Diensten kann keines der drei Elemente privilegieren, ohne in Konflikt mit den jeweils konkurrierenden Anforderungen zu geraten. Eine finale Determinierung ist nur möglich um den Preis einer zunehmend konsumentenfeindlichen Unflexibilität und den Preis einer sozialpädagogisch riskanten Verlangsamung der Adaption sozialer Dienste an den geänderten Bedarf. Eine strukturelle Unterdeterminierung steigert zwar die Flexibilität insbesondere der mächtigen Akteure, der Wohlfahrtsverwaltungen und großen freien Wohlfahrtsträger, beeinträchtigt aber die Position

des nachfragenden Klienten-Konsumenten.

5. Wohlfahrtsverwaltungen changieren zwischen Selbstbindung/Selbst-verpflichtung auf der einen Seite und höchstmöglicher Variabilität des Entscheidens auf der anderen. Diese strukturelle Ambivalenz zwischen der Sicherstellung höchstmöglicher Entscheidungsvielfalt und der Herstellung von Verbindlichkeit hängt wesentlich von der Aufbau- und Ablauforganisation von Wohlfahrtsverwaltungen (Dimmel 1997) ab. Je stärker das bürokratische das professionelle Element dominiert, desto sachferner und formell-gebundener werden Entscheidungen getroffen. Praktisch führt dies dazu, daß in die Verhandlung mit freien Wohlfahrtsträgern idR mehrere Hierarchieebenen und widersprüchliche Entscheidungskalküle eingebunden sind. Des weiteren gilt, daß Professionisten auf die operative Berufbarkeit von sozialarbeiterischen bzw sozialpädagogischen Standards höchsten Wert legen, während Bürokraten vor allem auf die budgetkonforme und rechtlich-unbedenkliche Formalisierung von Vereinbarungen achten.

6. Die politischen Eliten haben in aller Regel die größten freien Wohlfahrtsträger 'vermachtet'. Damit läßt sich eine Engführung beobachten zwischen den Modellbildungen freier Wohlfahrtsträger und den jeweils verfolgten wohlfahrtspolitischen Zielsetzungen.¹

2. Fallbeispiel

Ich möchte nun im Folgenden anhand eines Beispiels, in dem es um einen Konflikt zwischen einem freien Wohlfahrtsträger und einer Landesregierung geht, etwas griffiger herausarbeiten, wie sich dieses hohe Maß an Komplexität im Rechtsvollzug und der Programm-Implementation eines sozialen Dienstes niederschlägt.

Die Ausgangssituation ist dadurch beschrieben, daß die gegenständliche Einrichtung (ein Ausbildungszentrum; im weiteren: AZ) seit ca 30 Jahren existiert und seit Mitte der 70er Jahre auf der Grundlage des Rechnungsabschlusses des jeweils (vor)vergangenen Jahres und auf Basis des Voranschlags für das jeweils kommende Jahr Tagsätze für die Berufsvorbereitung von Behinderten mit dem Land X, vertreten durch die Wohlfahrtsabteilung, verhandelt. Diese Tagsatzverhandlungen legen jeweils einen Tagsatz für den unterzubringenden Behinderten und dessen Berufsvorbereitung fest. Die Teilnahme an der Maßnahme dauert konzeptgemäß drei Jahre.²

Obwohl der Träger der Einrichtung keine entsprechende Vereinbarung über eine allfällige formelle „Genehmigung“ seiner Tagsätze unterzeichnet hat, wird trotzdem seit Jahren anlässlich der Tagsatzverhandlungen die „Anerkennung“ von Kosten beantragt. In rechtlicher Hinsicht freilich ist der Träger bei der Festsetzung von Tagsätzen frei und bedarf keiner irgend gearteten

¹ So zeigen Länder wie Niederösterreich oder Vorarlberg, daß große Wohlfahrtsträger idR die gesellschaftspolitischen Konzeptionen der im Landtag dominierenden Parteien in bestimmte Organisationsmodelle (zB ein hohes Maß an Laienbeteiligung, Deprofessionalisierung und nachbarschaftlicher Subsidiarität in Ländern mit ÖVP-Hegemonie) übersetzen.

² Qualitative Standards für die Erbringung einzelner Leistungen wurden in den knapp 30 Jahren des Bestehens der Einrichtung nicht allerdings ausverhandelt. Faktisch wurde die qualitative Zusammensetzung der Leistung seitens des Landes als Co-Financier neben dem Arbeitsmarktservice niemals thematisiert. Die Eigenschaft des Trägers als Einrichtung der Behindertenhilfe beruht auf einem Anerkennungsbescheid des Amtes der Landesregierung.

Genehmigung durch das Amt der Landesregierung, weil es sich dabei um einen Akt der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes handelt.

Im gegenständlichen Fall wurden Ende 1997 die kalkulierten Tagsätze für 1998 der Landesregierung auf die beschriebene Weise bekanntgegeben.³ Es wurde wie bisher gebeten, die kalkulierten Tagsätze den Bezirksverwaltungsbehörden zum Vollzug bekanntzugeben. Erstmals und für das AZ überraschend⁴ stellte sich jedoch die Landesregierung auf den Standpunkt, der Einrichtungsträger würde gewinnwirtschaftlich kalkulieren. Eine Anerkennung der Tagsätze, so wurde argumentiert, sei erst möglich, wenn ein Nachweis der Gemeinnützigkeit erbracht werde.

Entgegen den bisherigen Gepflogenheiten wurde kein Besprechungs- bzw. Verhandlungstermin zwischen der Wohlfahrtsabteilung des Amtes der Landesregierung und dem Einrichtungsträger anberaunt. Stattdessen wies die Wohlfahrtsabteilung die nachgeordneten Bezirksverwaltungsbehörden an, die alten Tagsätze des Jahres 1997 auch für das Jahr 1998 fortzuschreiben. Erst nach einer (politischen) Intervention wurde der Einrichtungsträger einige Wochen später formell von dieser generellen Weisung in Kenntnis gesetzt. Pointierterweise wurde ein erster Verhandlungstermin mit dem AZ zwei Wochen nach der ersten Rechnungslegung des AZ an Eltern und Bezirksverwaltungsbehörden anberaunt. Hierbei ist zu bemerken, daß die gemeinnützige Einrichtung über keine frei verfügbaren Rücklagen verfügt und daß die gegenständlichen Fehlbeträge unausweichlich umgehend von den Eltern der untergebrachten Kinder hereingebracht werden müssen.

Dieser Termin blieb ergebnislos. In weiterer Folge wurden dort neue Bescheide erlassen, wo die bisher bezahlten Kosten über der nunmehr genehmigten Tagsatzhöhe lagen. In allen anderen Fällen liefen die bisherigen Bescheide unverändert weiter. Der Einrichtungsträger setzte seinerseits die betroffenen Eltern vom entstehenden Restfinanzierungsbedarf in Kenntnis und forderte von ihnen eine Begleichung der aushaftenden Beträge.

2.1. Rechtslage und Rechtspraxis

Dies leitet die Aufmerksamkeit auf einen zentralen Punkt, nämlich die Codierung und Adressierung von Leistungen der Behindertenhilfe. Im Folgenden werden deshalb punktuell diejenigen Rechtsgrundlagen rekapituliert, welche materiell- und verfahrensrechtlich für die Beurteilung des gegenständlichen Sachverhaltes von Bedeutung sind. Zugleich soll gezeigt

³ Diese entsprachen einer Anhebung des Tagsatzes von 614,00.- öS auf 644,00.- öS. Zugleich wurden die einschlägigen Unterlagen (Einnahmen-Ausgaben-Rechnung; Budgetentwurf 1998) im September 1997 dem Amt der Landesregierung zur Verfügung gestellt.

⁴ Der Landesregierung war zu diesem Zeitpunkt bekannt, daß der Einrichtungsträger, dessen Unternehmensführung/Geschäftsgebarung iSd § 37 Bundesabgabenordnung derjenigen einer gemeinnützigen Kapitalgesellschaft entspricht, nicht auf Gewinn ausgerichtet ist. Es war ferner bekannt, daß der Träger der Einrichtung für die von ihm unterhaltenen Ausbildungsplätze einen bloß kostendeckenden Tagsatz verrechnet. Die Gemeinnützigkeit des AZ ergibt sich im übrigen aus einem Bescheid der zuständigen Finanzlandesdirektion. Eine wirtschaftliche Prüfung erfolgt zuletzt 1995 für die Jahre 1993/1994, damals noch für den vereinsförmig organisierten Rechtsvorgänger, durch einen Wirtschaftstreuhänder. Das Ergebnis dieser Prüfung war, daß das AZ als gemeinnützige GmbH keinen Gewinn erwirtschaftet, sondern in den Jahren 1993/1994 kostendeckend gewirtschaftet hat. Auch dieser Befund lag der Wohlfahrtsabteilung des Amtes der Landesregierung vor.

werden, daß die materielle Rechtslage für den weiteren Verlauf der Festsetzung des Tagsatzes kaum erheblich war.

2.1.1. Amtswegige Bescheidänderungen

In den Behindertengesetzen der österreichischen Bundesländer besteht ein Rechtsanspruch des Behinderten auf Eingliederungshilfe, sofern dieser spezifische Voraussetzungen erfüllt. Der Begünstigte der Behindertenhilfe ist grundsätzlich der behinderte Mensch selbst. Behindertenhilfe ist dabei entweder auf Antrag des Behinderten oder von Amts wegen zu leisten. Die Behinderung ist allerdings auf Grundlage eines amts-/sozialärztlichen Gutachtens sowie eines Facharztes festzustellen.

Im gegenständlichen Fall wurde die Eingliederungshilfe in Form einer monetären Hilfe zu einer Maßnahme der beruflichen Eingliederung gewährt. Dabei gilt, daß zwar auf die Eingliederungshilfe ein Rechtsanspruch besteht, nicht aber auf eine bestimmte Form der Eingliederungshilfe, eine spezifische Maßnahme oder bevorzugte Ausprägung der Hilfeleistung. Daraus wiederum folgt, daß die Form der gewährten Hilfe geändert werden kann, allerdings eben nur aufgrund einer Veränderung in der Person des Behinderten selbst und wiederum nur auf der Grundlage eines neuerlichen (durchaus auch von Amts wegen einzuleitenden) Verfahrens. Ohne neuerliches Verfahren indessen ist die Abänderung eines bereits rechtskräftigen Bescheides unzulässig.

Jede Zuerkennung, Änderung und Einstellung der Eingliederungshilfe kann denkmöglich nur durch Bescheid und nicht bloß durch eine Zahlungsanordnung erfolgen. Ändern sich die sachlichen Voraussetzungen für die Hilfeleistung, die denkmöglich nur in der Person des Behinderten selbst liegen können, so ist diese den geänderten Gegebenheiten entsprechend bescheidförmig festzusetzen. Aufgrund der einschlägigen Formbindungen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes müßte hierzu allerdings amtswegig ein neuerliches Verfahren eingeleitet werden.

Nun hatten sich zwar die Voraussetzungen in der Person der betroffenen Behinderten nicht geändert. Trotzdem ergingen einesteils neue Bescheide, teilweise ohne Ermittlungsverfahren und ohne festgestellte Änderung des Sachverhaltes, welche die betroffenen Eltern mangels Kenntnis möglicher Rechtsmittel nicht beeinspruchten, sondern rechtskräftig werden ließen. Diese neuen Bescheide ersetzen faktisch die bereits rechtskräftig gewordenen, für die Dauer der Berufsvorbildungsmaßnahme geltenden, vorangegangenen Bescheide, allerdings ohne daß sich in der Sache selbst etwas geändert hätte. Auf diese Weise erfolgt rechtswidrigerweise amtswegig ein zweites Verfahren in ein und derselben Sache. Andernteils änderten einige Bezirksverwaltungsbehörden die kassenwirksamen Zahlungsanordnungen bei unveränderter Bescheidrechtslage ab.

2.1.2. Bescheidbegründende Weisungen

Für die Besorgung der Aufgaben der Eingliederungshilfe sind, sofern im Gesetz nichts anderes bestimmt ist, die Bezirksverwaltungsbehörden zuständig. Nachdem es sich bei der Gewährung

von Maßnahmen der Eingliederungshilfe um eine Agenda der Hoheitsverwaltung und bei der Behindertenhilfe um den eigenen Wirkungsbereich des Landes handelt, fungiert die Wohlfahrtsabteilung des Amtes der Landesregierung als funktional in Betracht kommende Oberbehörde (Koja 1996,343). Dies auch dann, wenn die Besorgung der Aufgaben der Behindertenhilfe in erster Instanz den Bezirksverwaltungsbehörden zugewiesen ist.

Als Oberbehörde kann die Wohlfahrtsabteilung des Amtes der Landesregierung Weisungen, also interne Normen erlassen, die allerdings nach außen hin nicht bedeutsam sind (Adamovich-Funk 1987,247). Weisungen binden das Entscheidungshandeln von Unterbehörden, nicht aber dasjenige der externen Bescheidadressaten. Sie entfalten folglich keinerlei Außenwirkung. Ebenso wenig, wie eine Weisung von einer Partei angefochten werden kann, kann der Rechtsanspruch einer Partei im Verwaltungsverfahren von einer Weisung abgeleitet werden (VwSlg 6260 A/1964).

Tatsächlich aber haben die Bezirksverwaltungsbehörden im gegenständlichen Fall ihre Entscheidungen mit einer Weisung ihrer Oberbehörde verdeckt begründet: sie führten ein neuerliches Ermittlungsverfahren⁵ ab, in dem sie zu eben dem Ergebnis kamen, welches die Weisung der Oberbehörde im Innenverhältnis bereits festgelegt hatte. Zugleich verwies die formale Bescheidbegründung unverändert auf den „jeweils geltenden Tagsatz“. Gerade weil auf die in der Weisung vertretene Rechtsansicht der Oberbehörde in den Bescheidbegründungen nicht explizit verwiesen wurde, konnte diese Vorgangsweise durch ein Rechtsmittel nicht (!) bekämpft werden. Identische Bescheide zeitigten im Ergebnis gänzlich unterschiedliche materielle Folgen. Kein einziger der vorliegenden Bescheide wurde im übrigen durch den Hinweis auf eine nicht hinreichende Konkretisierung des Bescheidspruches bekämpft.

2.1.3. Nachträgliche Kostentragung

Der Behinderte bzw die für ihn unterhaltspflichtigen Personen haben für die Kosten der Berufsvorschulung entsprechend ihrer finanziellen Leistungskraft bzw im Rahmen ihrer gesetzlichen Unterhaltspflicht beizutragen. Diese Kostenbeitragspflicht ist allerdings in dem Bescheidspruch, welcher der Gewährung einer Leistung der Behindertenhilfe zugrundeliegt, inhaltlich festzusetzen (Wielinger/Gruber 1993,91ff).⁶ Verabsäumt die Behörde, im Bescheidspruch eine Kostenbeitragspflicht der unterhaltspflichtigen Personen festzuschreiben, kann dies nach Rechtskrafteintritt des gegenständlichen Bescheides nicht mehr erfolgen.

⁵ Gegenstand des Ermittlungsverfahrens im Behindertenrecht wäre der Bedarf, die Eignung des Behinderten sowie die Eignung der Maßnahme. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob die Maßnahme spezifischen Entscheidungsparametern der Wohlfahrtsverwaltung (systematische Einbindung in vorhandene Helfernetzwerke, familiäre Sozialverträglichkeit, Vorhandensein von sozialpädagogischen und/oder sozialarbeiterischen „case-management“-Ressourcen usw) entspricht, ob der Träger zugelassen und geeignet ist, aber auch, ob hier allgemeinen Entscheidungsparametern der Verwaltung (Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Kostengünstigkeit) Rechnung getragen wird. Das Ergebnis dieser auf den Einzelfall bezogenen Prüfung wäre dann dem Bescheid zugrunde zu legen.

⁶ Auch hier gilt, daß, nachdem der Bescheid materiell rechtskräftig geworden ist, in ein und derselben Sache kein zweites Mal entschieden werden kann. Eine derartige Identität in der Sache liegt vor, wenn der Sachverhalt unverändert ist oder sich keine maßgebenden Umstände verändert haben, wenn bei gleichem Sachverhalt eine bisher nicht aufgegriffene Rechtsfrage eingeworfen wird, aber auch dann, wenn sich bei gleichem Sachverhalt etwa die Meinung beigezogener Sachverständiger geändert hat.

Eine nachträgliche Kostenbeitragspflicht entsteht nur (!) dann, wenn nachträglich (!) bekannt wird, daß die Unterhaltspflichtigen zur Zeit der Durchführung der Hilfeleistung zu Beitragsleistungen hätten herangezogen werden können.⁷

Dessen gänzlich ungeachtet erging in einigen Fällen ein neuerlicher amtswegiger Bescheid, mit dem die Kostenbeitragspflicht der Eltern nachträglich herauf- oder erst festgesetzt wurde. Ein Teil der Eltern bedeckte den daraus nunmehr resultierenden Fehlbetrag, ein anderer Teil nicht. Letzteren teilte im weiteren der Einrichtungsträger mit, daß im Falle der Nichtbezahlung der Jugendliche aus der Maßnahme herausgenommen werden müßte.

2.2. Bescheidkulturen

An rechtsstaatlichen Standards gemessen wäre davon auszugehen, daß der Träger einer Einrichtung von jeder Bezirksverwaltungsbehörde im Bundesland einen einheitlichen Bescheid auf der Grundlage des Behindertengesetzes sowie eines Erlasses des Amts der Landesregierung erhält.

Faktisch allerdings hatten sich in beinahe jeder Bezirksverwaltungsbehörde eigenständige Vollzugspraktiken herausgebildet, sodaß unterschiedliche Bescheide mit unterschiedlichen Rechtswirkungen vorlagen. Diese Bescheide verwiesen zwar alle auf die einschlägigen materiellrechtlichen Bestimmungen des Behindertenrechts. Auch wurde in jedem Falle begründend ausgeführt, daß die Voraussetzungen zur Gewährung von Leistungen der Behindertenhilfe nach den gesetzlichen Bestimmungen vorlägen und daß sich die Entscheidung auf den gutachtlichen Vorschlag eines Sachverständigenteams stützte. De facto aber wurden unterschiedliche Kosten in unterschiedlicher Dauer auf der Grundlage unterschiedlicher Rechtsinterpretationen übernommen.

Bemerkenswert ist dabei, daß die jeweiligen Ämter der Bezirksverwaltungsbehörden, obwohl sie alle auf ein und derselben EDV-Applikation arbeiten, sechs unterschiedliche „Bescheidschimmel“ im Textverarbeitungsprogramm dieser EDV entworfen haben. Die unterschiedlichen Leistungsgrößen wurden so begründet, daß sie entweder auf die „tatsächlich erwachsenden Kosten“, auf die „erwachsenden Tagsatzkosten“, auf die „anstaltsüblichen Kosten“ oder auf den „derzeit gültigen Verpflegskostensatz“ abstellten.

Diese ‚dezentrale Autonomie‘ der Vollzugsorganisation vor Ort steigerte indes nicht die Angemessenheit der Leistungsgewährung, sondern die Rechtsunsicherheit der Betroffenen.

2.3. Drittwirkungen vertraglicher Nichteinigung

Nach geltender Rechtslage könnten (!) die Beziehungen des Landes zu Rechtsträgern der Eingliederungshilfe durch Vereinbarung geregelt werden. Die einschlägige Bestimmung des Behindertengesetzes zeigt, daß der Landesgesetzgeber eben die unausweichlich konfliktträchtigen Schnittstellen zwischen der Hoheits- und der Privatwirtschaftsverwaltung, wie

⁷ Dieses „nachträgliche Hervorkommen“ wiederum kann denkmöglich nur in der Person des Antragstellers (idR hier die Eltern, die für ihre Kinder entsprechende Anträge stellen) liegen, zB wenn dieser über den tatsächlichen Charakter seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse hinwegtäuscht.

sie ja für den gesamten 'dritten Sektor' kennzeichnend ist, im Auge hatte und die Verwaltung in den Stand versetzen wollte, sachlich angemessene Kooperationsverhältnisse und -regulative zu schaffen.

Tatsache ist demgegenüber, daß derartige Verträge zwischen dem Land und freien Wohlfahrtsträgern weithin, eben auch im Falle des AZ, nicht zustandegekommen sind. Zwingende Regelungen sind für den Fall, daß derartige Vereinbarungen nicht zustandekommen, indes nicht vorgesehen.

Die betroffenen Behinderten bzw deren Eltern haben damit in keinem Fall die Möglichkeit, auf die Genese eines derartigen Vertragsverhältnisses Einfluß zu nehmen. Sie stehen als Konsumenten der Dienstleistung gleichsam „at the end of the pipe“.

2.4. Gegenstrategien des freien Wohlfahrtsträgers

Im weiteren versuchte der Träger der Einrichtung, sowohl das bislang gänzlich unregelte Verhältnis zu den Eltern der untergebrachten Behinderten, aber auch das Verhältnis zum Amt der Landesregierung als Financier zu formalisieren.

2.4.1. Vertragsverhältnis mit Unterhaltsverpflichteten

Als erster Schritt wurde das Dienstleistungsverhältnis zwischen dem Einrichtungsträger und den (gegenüber den in der Maßnahmen untergebrachten Behinderten) Unterhaltsverpflichteten mithilfe eines standardisierten Vertrags geregelt. Dieser Vertrag beinhaltet:

- Art, Ausmaß und voraussichtliche Dauer der Dienstleistung einschließlich sozialpädagogischer Standards (Kriterium der Professionalität der Dienstleistungserbringung, Maßgaben der Qualitätssicherung, Personalschlüssel),
- Nebenbedingungen zur Unterbringung (wie zB Abmeldeverpflichtungen, vorgesehene Rückmeldungen an die Eltern, Verpflichtung der Eltern zur Teilnahme von Evaluationen),
- Bedingungen und Kriterien der Beendigung einer Maßnahme sowie
- eine prioritäre Entgeltleistungsverpflichtung der Eltern/Unterhaltsverpflichteten, welche ihre Aufwendungen selbständig beim Träger der Behindertenhilfe geltend machen sollen.

Zugleich ließ sich das AZ die Ansprüche der Behinderten (bzw deren Eltern) gegenüber dem Land als Träger der Behindertenhilfe auf Grundlage eines jeweils bereits rechtskräftigen Bescheides abtreten, um diesen mittels einer Titelergänzungsklage gegen die öffentliche Hand exekutieren zu lassen.

2.4.2. Vertragsverhältnis mit dem Land als Träger der Behindertenhilfe

Der Träger der Einrichtung trat in weiterer Folge mit einem Vertragsentwurf an das Land heran, welcher folgende Punkte einer inhaltlichen Regelung zuführen sollte:

- Absprache einer mittelfristigen vertraglichen Sicherstellung der Einrichtung als freier Wohlfahrtsträger mit einer mehrjährigen Finanzierungszusage, einvernehmlich festgehaltenen soziotechnischen (Personalschlüssel, Supervision, Mitarbeiterfort- und -ausbildung) und betriebswirtschaftlichen (Abfertigungsrücklagen, Investitionsrücklagen uä) Standards;
- Vereinbarung eines verbindlichen Procedere hinsichtlich der befristeten, die Wohlfahrtsverwaltung zur Entscheidung befähigenden Bekanntgabe von Tagsätzen, im Gegenzug der rechtzeitigen Entscheidung der Wohlfahrtsabteilung des Amtes der Landesregierung sowie der korrekten, vollzugstauglichen Anweisung der Bezirksverwaltungsbehörden zur Implementation des Tagsatzes. Als Möglichkeit wurde offengelassen, das AZ in regelmäßigen Abständen von einem gerichtlich beeideten Steuerprüfer auf Kosten des Landes prüfen zu lassen, um im Gegenzug zu vereinbaren, daß das Land die bekanntgegebenen Tagsätze ohne weitere Verhandlung zur Anweisung bringt;
- Vereinbarung eines Kennziffersystems, auf welches sich die Wohlfahrtsabteilung des Amtes der Landesregierung zusammen mit dem AZ festlegt und anhand dessen die 'performance' des AZ (Erfolg/Mißerfolg; Input/Output; Effektivität/Effizienz) verbindlich gemessen werden könnte.

Dieser Vertragsentwurf blieb bis auf weiteres unbeantwortet.

3. Soziale Kosten der Regelindifferenz

Das vorgetragene Beispiel zeigt mE anschaulich, daß die Risiken unzureichender Standards und verbindlicher Regulative zwischen den Ländern als Financiers und den Trägern sozialer Dienstleistungseinrichtungen idR zu Lasten der Anspruchsberechtigten oder Begünstigten gehen. Während sich der freie Träger als Leistungsanbieter auf dem Markt profiliert und sein Lernprozeß darin besteht, dem Land als (relativ) gleichwertiger Partner gegenüberzutreten, droht den Eltern die Herausnahme ihrer Kinder, wenn sie die Kosten der Nichteinigung zwischen Financier und Leistungserbringer nicht bedecken.

Es zeigt ferner, daß die spezifische Diffusität, die mit unbestimmten Rechts- und Ermessensbegriffen einhergeht, im Wohlfahrtsstaat idR zu Lasten sozial und verbal inkompetenter Personengruppen 'aufgelöst' wird. Rechtsunkenntnis, Konfliktschwäche und die strukturelle Angewiesenheit auf das Wohlwollen der Behörden zwingen die Klientel dazu, auf die Rechtsschutzoptionen des Verfahrens zu verzichten.

Schließlich deutet das Exempel darauf, daß prozeduralisierte Rechtskonstruktionen ohne gleichzeitige Kollektivierung der Rechtsdurchsetzung sozial benachteiligter Akteure soziale Risiken generieren, welche dem Inklusionsgedanken des Wohlfahrtsstaates zuwiderlaufen.

Literatur

- Adamovich, Ludwig / Bernd-Christian Funk*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3.Aufl., Wien 1987
- Althaler, Karl / Nikolaus Dimmel*: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Arbeitsmarktverwaltung: Entwicklung und Kooperation mit Ländern und Gemeinden, Forschungsprojekt im Auftrag des BMAS, Wien 1992
- Koja, Friedrich*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Wien 1996
- Bachstein, Werner* : Der Non-Profit Sektor im Bereich sozialer Dienste. Ergebnisse einer quantitativen Primärerhebung, SPRG working paper No.5, Wien 1997
- Backhaus-Maul, Holger / Thomas Olk*: Vom Korporatismus zum Pluralismus ? – Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände-Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors, ZeS-Arbeitspapier Nr.11/95, Bremen 1995
- Badelt, Christoph*: Soziale Dienste – eine ökonomische Herausforderung an den Wohlfahrtsstaat; in: Günther Chaloupek / Bruno Roßmann (Hg): Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, Wien 1994, S.75 ff.
- Badelt, Christoph / August Österle*: Zur Lebenssituation behinderter Menschen in Österreich, Forschungsbericht des BMAS, Wien 1993
- Badelt, Christoph et.al.*: Analyse der Auswirkungen des Pflegevorsorgesystems, Forschungsbericht des BMAGS, Wien 1997
- BMAGS: Bericht über die Soziale Lage 1996, Bd. 1/2, Wien 1997
- Bohne, Eberhard*: Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug; in: Erhard Blankenburg / Kurt Lenk (Hg): Organisation und Recht, Opladen 1982, S. 20 ff.
- Brohm, Winfried*: Alternativen zum einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandeln; in: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann (Hg): Konfliktbewältigung durch Verhandeln. Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, Baden-Baden 1990, S. 253 ff.
- Dimmel, Nikolaus*: Sozialmanagement oder Wohlfahrtsverwaltung ?, Frankfurt 1997
- Hepperle, Susanne / Manfred Kratz*: Marktchancen im Pflege- und Gesundheitswesen – innovative Dienstleistungsformen der Zukunft, Stuttgart 1997
- Kain, Eva / Ingrid Rosian*: Partnerschaften zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, Schriftenreihe „Soziales Europa“ des BMAGS, Wien 1997
- Klicpera, Christian / Barbara Gasteiger-Klicpera*: Soziale Dienste. Anforderungen, Organisationsformen und Perspektiven, 2.Aufl., Wien 1996
- Kubicek, Christian*: Quantitative Dimensionierung des Nonprofit Sektors im Bereich Konsumentenschutz, Dipl.-Arb., Wien 1997
- Kunig, Philip*: Alternativen zum einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandeln; in: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann (Hg): Konfliktbewältigung durch Verhandeln. Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, Baden-Baden 1990, S. 43 ff.
- Ladeur, Karl-Heinz*: Recht und Verwaltung. Rechtliche Steuerung und Selbstprogrammierung in Beurteilungs- und Ermessensspielräumen; in: Klaus Damman / Dieter Grunow / Klaus Japp (Hg): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen 1994, S. 99 ff.
- Löschnigg, Günter / Josef Scheipl* (Hg): Sozialinitiativen. Rechtliche Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Aspekte, Wien 1990
- Mayer, Sabine*: Soziale und sozialmedizinische Dienste in Wien, Dipl.-Arb., Wien 1997

- Merchel, Joachim*: Sozialmanagement. Problembewältigung mit Placebo-Effekt oder Strategie zur Reorganisation der Wohlfahrtsverbände ?; in: Thomas Rauschenbach/ Christoph Sachße / Thomas Olk (Hg): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, Frankfurt 1995, 297 ff.
- Mesch, Michael*: Die Beschäftigungsentwicklung im österreichischen Dienstleistungssektor 1970-97; in: ders. (Hrsg): Neue Arbeitsplätze in Österreich, Wien 1998, S. 117 ff.
- Neumann, Volker*: Der informelle Sozialstaat; in: VSSR 1993, S. 119 ff.
- Olk, Thomas*: Der informelle Wohlfahrtsstaat; in: ders. / Hans-Uwe Otto (Hg): Der Wohlfahrtsstaat in der Wende, Weinheim 1985, S. 122 ff.
- Pitschas, Rainer*: Situative Verwaltungsführung durch umweltdifferenzierten Verwaltungswandel; in: Andreas Remer (Hrsg): Verwaltungsführung, Berlin 1982, S. 269 ff.
- Pitschas, Rainer*: Die Infrastruktur sozialer Dienste als Wirkungsbedingung der Sozialrechtsentwicklung; in: VSSR 1990, S. 3 ff.
- Scherm, Andreas*: Soziale Dienste und Rechtsansprüche; dargestellt am Beispiel des Salzburger Sozialhilfegesetzes, hektographiert, Wien 1997
- Schweigkofler, Jürgen*: Soziale und sozialmedizinische Dienstleistungen des extramuralen Sektors im Bundesland Vorarlberg – unter besonderer Berücksichtigung von Rahmenbedingungen und neueren Modellen der Gesundheitspolitik in Vorarlberg, Dipl.-Arb., Wien 1995
- Simader, Rudolf*: Soziale und sozialmedizinische Versorgung im Burgenland, Dipl.-Arb., Wien 1995
- Stemberger, Georg*: Ethische Berufsregeln - Patienten- und Konsumentenrechte in Psychotherapie und Psychologie. Berufskodex der Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten, Wien 1996
- Treutner, Erhard*: Ausprägungen und Grenzen informalen Verwaltungshandelns, in: Arthur Benz / Wolfgang Seibel (Hg): Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992, S. 65 ff.
- Wielinger, Gerhart / Gunther Gruber*: Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht, 6.Aufl., Graz 1993