

bpa Landesgeschäftsstelle Schleswig-Holstein
Hopfenstr. 31 • 24103 Kiel

Bundesverband privater Anbieter
sozialer Dienste e.V.

An den
Sozialausschuss des Landes Schleswig-Holstein
Frau Vorsitzende
Katja Rathje-Hofmann

Landesgeschäftsstelle
Schleswig-Holstein
Hopfenstr. 31
24103 Kiel
Tel.: 0431 669 470 60
schleswig-holstein@bpa.de

Kiel, d. 09.10.2026

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen

Mitgliedsnummer

bpa Stellungnahme zur Situation der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein
Drucksache 20/3564

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Rathje-Hofmann,
sehr geehrte Mitglieder*innen des Sozialausschusses des Landes Schleswig-Holstein,

der bpa, Landesgruppe Schleswig-Holstein bedankt sich für die Möglichkeit zur oben benannten Drucksache eine Stellungnahme abzugeben.

Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein

Der bpa begrüßt, dass die Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein parlamentarisch umfassend behandelt und öffentlich sichtbar gemacht wird. Die FDP-Fraktion hat dazu eine Große Anfrage an die Landesregierung gestellt. Der umfangreiche Fragenkatalog betrachtet das Leistungsgeschehen, die Bedarfsermittlung, den Landesrahmenvertrag, die berufliche Teilhabe, Schiedsverfahren, Verfahrensdauern, Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen sowie den Sicherstellungsauftrag und die Angebotsvielfalt. Die Landesregierung hat diesen Fragenkatalog ausführlich beantwortet.

Die Große Anfrage schafft Transparenz, fasst zahlreiche Daten zusammen und macht Entwicklungen sichtbar, die für die weitere sozialpolitische Diskussion von hoher Bedeutung sind. Die Vorbemerkung der Landesregierung verdeutlicht, dass die Eingliederungshilfe als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung bei den Kreisen und kreisfreien Städten liegt und die Landesregierung für viele Antworten auf die Mitwirkung der kommunalen Ebene angewiesen war.

Vor diesem Hintergrund stellt sich aus Sicht des bpa nach der Durchsicht der Antworten eine weitergehende Frage: Wer zieht welche – konstruktiven - Schlüsse aus dieser umfassenden Bestandsaufnahme?

Denn eine Vielzahl an Daten und Einzelantworten erklärt nicht zwangsläufig, warum bestimmte Konflikte seit Jahren bestehen, warum Vertragsverhandlungen wiederholt in verhärtete Konfliktlagen geraten, warum Schiedsverfahren in Verhandlungen zu Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen eine so große Rolle spielen und weshalb sich Verfahrens- und Steuerungsstrukturen zunehmend verdichten.

Dabei stellt sich auch die Frage nach der Intention und Perspektive einer solchen parlamentarischen Bestandsaufnahme. Es ist legitim und notwendig, staatliches und kommunales Handeln kritisch zu hinterfragen. Gleichwohl ist die Frage berechtigt, ob eine solche Analyse mit vergleichbarer Tiefe und Selbstkritik erfolgen würde, wenn die fragstellende politische Kraft selbst Regierungsverantwortung trüge und damit Teil der heute kritisierten Strukturen wäre. Diese Frage ist ausdrücklich nicht parteipolitisch gemeint, sondern verweist auf ein Grundproblem politischer und administrativer Systeme: Die Bewertung eines Systems verändert sich je nachdem, ob man es von außen kritisiert oder innerhalb dieses Systems Verantwortung trägt.

Als bpa haben wir die Antwort der Landesregierung daher nicht nur daraufhin gelesen, was beantwortet wurde. Sondern wir haben auch versucht zu verstehen: Reicht es aus, einzelne Entwicklungen, Zahlen, Verfahren und Zuständigkeiten zu beschreiben oder müssen wir tiefer untersuchen, welche Strukturen dazu beitragen, dass Konflikte in der Eingliederungshilfe über Jahre bestehen bleiben und sich möglicherweise selbst stabilisieren?

Die folgende Stellungnahme versteht sich nicht als Gegenentwurf zur Großen Anfrage und auch nicht als Kritik an ihrer Beantwortung. Sie möchte vielmehr eine zusätzliche Perspektive eröffnen. Während die Große Anfrage vor allem Zustände, Entwicklungen und einzelne Ursachen beleuchtet, richten wir unseren Blick auf die Konfliktarchitektur des Systems selbst.

Die Perspektive der Leistungsberechtigten wird in dieser Stellungnahme nicht vertieft, weil ihre Einbeziehung weitere grundsätzliche Fragen der Bedarfssteuerung und Teilhabe aufwerfen würde, die den Rahmen dieser Analyse überschreiten. Auch die beständig aufgeführte Haushaltslage wird hier nicht vertieft. Sie erklärt fiskalischen Druck, beantwortet aber nicht die Frage, wie dieser Druck innerhalb der Konfliktarchitektur verarbeitet wird.

Vom notwendigen Konflikt zum selbststabilisierenden Konfliktsystem

Die Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein steht seit Jahren unter erheblichem Veränderungs- und Kostendruck. Personenzentrierung, Fachkräftemangel, steigende Anforderungen an Qualität und Wirksamkeit, wirtschaftliche Tragfähigkeit der Angebote sowie der Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger prallen unmittelbar aufeinander. Dass daraus Konflikte entstehen, ist weder überraschend noch grundsätzlich problematisch. Ein System, in dem Leistungen, Inhalte und Vergütungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern ausgehandelt werden sollen, benötigt Dissens gerade als Ausgangspunkt der Verhandlung. Kritisch wird es jedoch, wenn der Konflikt nicht mehr in erster Linie der Klärung unterschiedlicher Interessen dient, sondern zunehmend selbst zum Organisationsprinzip wird. Dann geht es nicht mehr nur darum, welche Leistungen fachlich erforderlich und welche Vergütungen wirtschaftlich angemessen – und sparsam – sind. Stattdessen wird auch darüber gestritten, welche Daten als plausibel gelten, welche Kalkulationsmethoden zugelassen sind, welche Nachweise ausreichen, welche Verfahrenswege einzuhalten sind und letztlich, was überhaupt noch als verhandelbar angesehen wird.

Damit verschiebt sich der Konflikt zunehmend von der eigentlichen Sachfrage auf die Ebene der Verfahren, Strukturen und institutionellen Rollen. Es geht dann nicht mehr nur um die Frage, welches Leistungsangebot fachlich erforderlich und wirtschaftlich tragfähig ist, sondern zunehmend auch darum, nach welchen Regeln diese Frage überhaupt bearbeitet, bewertet und entschieden wird.

Wer oder was hat ein Interesse daran, dass der Konflikt ungelöst bleibt?

Diese Frage ist bewusst provokant formuliert. Sie unterstellt weder einzelnen Personen noch Institutionen einen bewussten Blockadewillen. Vielmehr lenkt sie den Blick auf Strukturen, Rollen, Routinen und institutionelle Interessen, durch die ein Konflikt dauerhaft fortbestehen kann, obwohl nahezu alle Beteiligten erklären, ihn lösen zu wollen. Konflikte sind keine bloßen Störungen sozialer Systeme. Sie erfüllen wichtige Funktionen: Sie machen unterschiedliche Erwartungen sichtbar, zwingen zu Entscheidungen, stellen bestehende Ordnungen infrage und können Veränderungen ermöglichen. Gleichzeitig aber können Konflikte eine Eigendynamik entwickeln. Widerspruch erzeugt weiteren Widerspruch. Anforderungen werden erhöht, weil die Gegenseite als nicht ausreichend transparent wahrgenommen wird. Zusätzliche Nachweise wiederum werden als Ausdruck von Misstrauen oder als Versuch weiterer Regulierung angesehen. Verzögerungen verstärken den wirtschaftlichen Druck und verschärfen so insgesamt die Verhandlungspositionen.

Schließlich findet jede Seite im Verhalten der jeweils anderen eine Bestätigung für das eigene Vorgehen. Aus einem Konflikt über konkrete Leistungs- und Vergütungsfragen kann so ein selbststabilisierendes Konfliktsystem entstehen. Ziel kann deshalb nicht eine konfliktfreie Eingliederungshilfe sein. Sinnvolle Konflikte müssen eröffnet, unnötige beendet und unlösbar zuverlässig reguliert werden. Entscheidend ist, die Eigendynamik des bestehenden Konflikts zu erkennen und – endlich - seine Struktur zu verändern.

Die besondere Struktur der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein

Die Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein ist durch eine umfassende institutionelle Bündelung geprägt. Die KOSOZ AÖR AÖR übernimmt für die Kreise zentrale Aufgaben im Vertragsmanagement. Dazu zählen insbesondere Leistungs- und Vergütungsverhandlungen, Fragen zu Qualität und Wirtschaftlichkeit, die Begleitung von Benchmarking- und Steuerungsprozessen sowie die Vertretung der Träger in Schiedsstellen- und gerichtlichen Verfahren.

Eine solche Bündelung kann grundsätzlich sinnvoll sein. Sie konzentriert Fachkompetenz, ermöglicht einheitlichere Abläufe und entlastet kommunale Verwaltungsstrukturen. Gleichzeitig birgt sie jedoch auch eine konfliktträchtige Seite. Wenn Verhandlung, Prüfung, Datenauswertung, Standardsetzung, Steuerung und Verfahrensvertretung institutionell eng verknüpft sind, entsteht eine erhebliche Konzentration von Verfahrenswissen und Steuerungsmöglichkeiten. Diese ist für sich genommen weder rechtswidrig noch sachwidrig, kann aber die Verhandlungsbalance beeinflussen. Für die privatgewerblichen Unternehmen innerhalb des bpa und andere freie Leistungserbringer bedeutet dies, dass sie nicht nur über den Preis einer Leistung verhandeln, sondern ein System vorfinden, das zugleich Standards entwickelt, Ver-

gleichsdaten strukturiert, Verfahren gestaltet, Prüfungen organisiert und Leistungsträger in Konfliktverfahren vertritt.

Vor diesem Hintergrund wird die tatsächliche Verhandlungsfreiheit zur zentralen Frage. Eine rein formale Möglichkeit, eine eigene Position einzubringen oder letztlich die Schiedsstelle anzurufen, allein genügt nicht, wenn die Datenbasis, Kalkulationssystematik und Verfahrensbedingungen bereits überwiegend von einer Seite vorgegeben sind.

Diese Entwicklung zeigt zugleich eine ordnungspolitische Spannung. Die Eingliederungshilfe basiert auf Trägerpluralität, unterschiedlichen fachlichen Konzepten und eigenverantwortlichem unternehmerischem Handeln. Qualität soll sich demnach nicht allein durch administrative Vorgaben entfalten, sondern auch durch Vielfalt, Innovation und den Wettbewerb um fachlich gute und wirtschaftlich tragfähige Lösungen. Je stärker jedoch Kostenstrukturen, Personaleinsatz, Kalkulationswege und fachliche Standards zentral vorstrukturiert oder faktisch vereinheitlicht werden, desto geringer wird der Spielraum für unterschiedliche unternehmerische Entscheidungen. In einzelnen Bereichen nähert sich das System damit einer planwirtschaftlichen Steuerungslogik an, obwohl es formal weiterhin auf Vertragsfreiheit, Trägerpluralität und eigenständiger unternehmerischer Verantwortung beruht.

Darin sieht der bpa einen strukturellen Widerspruch: Unternehmerische Verantwortung setzt reale Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume voraus. Wer Qualität, Personal, Organisation, Innovation und wirtschaftliche Risiken verantwortet, muss unterschiedliche Wege wählen können, diese Verantwortung zu erfüllen. Werden diese Spielräume durch einheitliche Vorgaben und standardisierte Steuerungsinstrumente zunehmend eingeschränkt, besteht die Gefahr, dass Wettbewerb zwar formal bestehen bleibt, seine qualitätsfördernde Bedeutung jedoch deutlich abnimmt.

Die entscheidende Frage lautet daher nicht, ob Steuerung notwendig ist, sondern wie viel Steuerung ein plural und eigentlich wettbewerblich ausgerichtetes System verträgt, ohne die Vielfalt und unternehmerische Dynamik einzuschränken, von der seine Qualitätsentwicklung lebt.

KOSOZ AÖR: Wenn Koordination selbst Teil der Konfliktstruktur wird

Die KOSOZ AÖR ist nicht Ursache aller Konflikte in der schleswig-holsteinischen Eingliederungshilfe. Eine solche Zuschreibung wäre sachlich falsch und würde einer systemischen Betrachtung widersprechen. Die KOSOZ AÖR steht vielmehr für die politische und kommunale Entscheidung, Fachkompetenz und Verhandlungswissen zu bündeln. Genau darin liegt ihre Ambivalenz.

Aus Sicht der Kreise bedeutet das Professionalisierung, Koordination und Effizienz. Leistungserbringer hingegen können darin eine zunehmende Konzentration von Verfahrens- und Verhandlungsmacht sehen. Dies ist besonders relevant, weil die rechtliche und politische Verantwortung weiterhin bei den Kreisen liegt, der tatsächliche Verhandlungsprozess dagegen bis auf die kreisfreien Städte weitgehend zentralisiert stattfindet.

Die zentrale Frage lautet daher nicht, ob die KOSOZ AÖR „zu viel Macht“ besitzt. Diese Betrachtung greift zu kurz. Auch ihre Mitwirkung auf Seiten der Leistungsträger in der paritätisch besetzten Schiedsstelle ist an sich nicht problematisch. Denn die Schiedsstelle lebt gerade davon, dass Vertreter der Leistungsträger und der Leistungserbringer ihre jeweiligen Interessen und fachlichen Perspektiven aktiv einbringen. Dies gilt gleichermaßen für die Vertreter der Leistungsträger sowie den bpa und andere Verbände der Leistungserbringer.

Die besondere Herausforderung liegt nicht in der Parteilichkeit der KOSOZ AÖR und auch nicht darin, dass sie an der Entwicklung von Standards und Verfahrensregeln beteiligt ist. Diese Entwicklung erfolgt in wesentlichen Bereichen gerade innerhalb gemeinsamer und paritätisch zugeschnittener Strukturen, insbesondere über die Vertragskommission und die Schlichtungsgruppe, an denen Leistungsträger und Leistungserbringer gleichermaßen mitwirken.

Kritisch wird die Struktur vielmehr dort, wo sich neben dieser gemeinsam legitimierten Vertrags- und Auslegungsebene zusätzliche interne Steuerungs- und Interpretationsmaßstäbe entwickeln, die faktisch in die Verhandlungen einfließen. Dazu gehören insbesondere interne Ermessensleitlinien, verwaltungsinterne Auslegungsvorgaben oder andere einseitig entwickelte Steuerungsinstrumente.

Entscheidend ist deshalb nicht die Bündelung verschiedener Funktionen an sich. Es gilt vielmehr zu prüfen, welche Auswirkungen es auf die Verhandlungs- und Konfliktstruktur hat, wenn eine Organisation auf Leistungsträgerseite einerseits an gemeinsamen Aushandlungsprozessen teilnimmt, andererseits aber über eigene interne Steuerungsinstrumente verfügt, die außerhalb der gemeinsamen Vertragsarchitektur entstehen und in konkreten Verhandlungen Wirkung entfalten. Hinzu kommt, dass die KOSOZ AÖR für die Träger der Eingliederungshilfe – mit Ausnahme der kreisfreien Städte – Vertragsverhandlungen führt oder begleitet, diese in konkreten Schiedsstellenverfahren vertritt und zugleich Vertreter der Leistungsträgerseite in der Schiedsstelle stellt.

Die eigentliche systemische Fragestellung liegt daher weniger in einer abstrakten Deutungshoheit als im möglichen Nebeneinander zweier Steuerungslogiken: einer gemeinsam ausgehandelten und formal legitimierten Vertragsordnung des Landesrahmenvertrages einerseits und einer internen, einseitig entwickelten Auslegungs- und Steuerungsebene andererseits. Konfliktverstärkend kann dies insbesondere dann wirken, wenn für die Verhandlungspartner nicht ausreichend transparent ist, welche dieser Ebenen im konkreten Verfahren tatsächlich maßgeblich ist und ob der durch den Landesrahmenvertrag eröffnete Aushandlungsspielraum dadurch faktisch eingeschränkt wird.

Digitalisierung darf Verhandlung nicht ersetzen

Projekt V-MP der KOSOZ AÖR: Die Digitalisierung von Vertragsprozessen bietet grundsätzlich Vorteile. Digitale Systeme reduzieren Medienbrüche, beschleunigen Abläufe und erhöhen die Transparenz. Problematisch wird die Digitalisierung jedoch, wenn sie nicht nur den Informationsaustausch unterstützt, sondern zugleich die Verhandlungslogik vorgibt. Eine digitale Plattform bestimmt zwangsläufig, welche Datenfelder verfügbar sind, welche Angaben verpflichtend sind, welche Berechnungsschritte verwendet werden und in welcher Reihenfolge die Verfahren ablaufen. So wird technische Gestaltung zur Verfahrensgestaltung. Wenn letztlich nur noch das verhandelt werden kann, was die Plattform als Kategorie, Eingabe oder Kalkulationsweg vorsieht, besteht aus unserer Sicht die Gefahr, dass ein gesetzlich vorgesehener Aushandlungsprozess schrittweise zu einem standardisierten Prüf- und Freigabeverfahren wird. Formal bleibt es zwar eine Verhandlung, materielle Verhandlungsspielräume können sich jedoch erheblich verringern. Die entscheidende Frage lautet daher: Digitalisiert das VM-P eine offene Verhandlung, oder prägt seine technische Struktur selbst vor, was als verhandelbar gilt?

Insbesondere bei prospektiven Vergütungen ist dies von zentraler Bedeutung. Prospektivität bedeutet, unternehmerische und wirtschaftliche Entwicklungen für die Zukunft abzuschätzen. Diese Zukunft ist naturgemäß mit Unsicherheiten verbunden. Deshalb dürfen sich Prospektivität und die damit verbundenen Annahmen nicht in einer konstruierten digitalen Scheingenaugigkeit verlieren, die Unsicherheiten rechnerisch verbirgt, anstatt sie transparent darzustellen und fair zu verhandeln.

Aus Sicht des bpa besteht die Gefahr, dass die Personenzentrierung durch eine zunehmend standardisierte digitale Vertragsarchitektur eingeschränkt wird. Zudem ist es für uns unverständlich, dass das V-MP als Einflussfaktor auf die Verhandlungsarchitektur außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Vertragskommission angesiedelt wird. Gerade hier bietet sich die Chance, Leistungsträger und Leistungserbringer gleichberechtigt zusammenzubringen, um einen gemeinsamen Verhandlungsrahmen sowie eine passende Konfliktregelung zu entwickeln. Damit wird aus unserer Sicht eine sehr große Chance vertan, an einer digitalen Lösung zu arbeiten die allen Beteiligten zugute kommt.

Die Schiedsstelle als institutionalisierte Konfliktregulation

Die Schiedsstelle nach dem SGB IX ist bewusst in die Konfliktarchitektur eingebunden. Ihre Aufgabe besteht darin, Meinungsverschiedenheiten zu klären, die im unmittelbaren Verhandlungsprozess nicht gelöst werden können, und ihnen eine verbindliche Entscheidung zu geben. Sie ist somit kein neutraler Beobachter außerhalb des Systems, sondern ein gesetzlich vorgesehenes Vertragshilfeorgan innerhalb eines grundsätzlich konfliktförmig Aushandlungssystems. Auch die Parteilichkeit der Mitglieder, die von Leistungsträger- und Leistungserbringerseite benannt werden, stellt keinen Strukturfehler dar. Sie gehört zur paritätischen Konstruktion der Schiedsstelle. Entscheidend ist, dass die unterschiedlichen institutionellen Rollen transparent bleiben und im konkreten Verfahren klar voneinander abgegrenzt werden.

Die wesentliche Governance-Frage lautet daher nicht, ob Vertreter der KOSOZ AÖR oder der Leistungserbringer ihre jeweiligen Interessen einbringen dürfen. Vielmehr ist zu prüfen, ob die institutionelle Gesamtstruktur sicherstellt, dass die Schiedsstelle ihre Funktion als eigenständiger Ort der Konfliktregulation wahrnehmen kann und nicht lediglich die im vorgelagerten Verhandlungsprozess verfestigten Konfliktmuster reproduziert.

Aus diesem Grund sind Transparenz der Rollen, nachvollziehbare Zuständigkeiten und Vertrauen in die verfahrensmäßige Eigenständigkeit der Schiedsstelle besonders wichtig.

Delegation entbindet Kreise und Land nicht von Verantwortung

Die Zentralisierung von Aufgaben darf nicht dazu führen, dass politische und gesetzliche Verantwortung zunehmend unsichtbar wird. Die Kreise und kreisfreien Städte bleiben Träger der Eingliederungshilfe. Auch bei umfangreicher Aufgabenübertragung an die KOSOZ AÖR müssen Leistungserbringer erkennen können, wo tatsächlich kommunale Entscheidungen getroffen werden, an welcher Stelle Verhandlungsspielräume bestehen und wann ein Kreis Verantwortung selbst übernimmt. Die organisatorische Arbeitsteilung kann in der Praxis zu einem System wechselseitiger Zuständigkeitsverweise führen: Die KOSOZ AÖR handelt auf Grundlage der durch die Kreise gesetzten Rahmenbedingungen und Aufträge, während die

Kreise bei operativen Vertragsfragen auf die fachliche Zuständigkeit der KOSOZ AÖR verweisen können. Für Leistungserbringer kann dadurch schwer erkennbar werden, an welcher Stelle eine konkrete Entscheidung tatsächlich getroffen und verantwortet wird.

Alle Beteiligten wirken innerhalb des Konfliktsystems

Eine umfassende systemische Analyse muss alle Beteiligten einbeziehen und sollte sich nicht nur auf Leistungsträger, KOSOZ AÖR oder staatliche Strukturen konzentrieren. Auch Leistungserbringer und ihre Verbände spielen eine wesentliche Rolle in der Konfliktdynamik. Alle im System der EGH teilnehmende Akteure verfügen über eigene Routinen, Erfahrungen, Interessen und Deutungsmuster. Wer aufgrund langjähriger Erfahrungen davon ausgeht, die Gegenseite wolle vorrangig einschränken, kontrollieren oder standardisieren, riskiert, neue Vorschläge nur durch die Brille früherer Konflikte zu beurteilen. Dadurch kann selbst die Interessenvertretung zur dauerhaften Verstetigung von Konflikten beitragen. Die Anerkennung dieser Tatsache bedeutet nicht, bestehende Machtasymmetrien oder problematische Strukturen zu verharmlosen. Vielmehr fordert sie, **Konflikte konsequent systemisch zu betrachten**. Konflikte werden erst dann produktiv, wenn die Perspektive der anderen Seite als wertvolle Information wahrgenommen und nicht schon durch eine konfliktsozialisierte Vorannahme getrübt wird.

Warum ein Konflikt bestehen kann, obwohl niemand ihn bewusst erhalten will

Es gibt keinen Anlass zu der Annahme, dass einzelne Akteure bewusst das Ziel verfolgen, den Konflikt in der Eingliederungshilfe dauerhaft aufrechtzuerhalten. Dennoch erfüllen Konflikte in Organisationen bestimmte Funktionen. Im Verlauf lang andauernder Konflikte entstehen Zuständigkeiten, Arbeitsgruppen, Stellen, Gremien, Prüfmechanismen, Verfahrenswege und institutionelle Rollen. Organisationen passen sich dem Konflikt an. Je länger dieser Zustand andauert, desto höher werden die institutionellen Kosten für eine grundlegende Veränderung.

Unsere These als bpa lautet deshalb: Der Konflikt in der Eingliederungshilfe besteht nicht deshalb fort, weil einzelne Akteure ihn bewusst aufrecht erhalten wollen, sondern weil sich Strukturen, Rollen, Verfahren und Narrative herausgebildet haben, die seine Fortdauer funktional stabilisieren.

Niemand will den Konflikt bewusst erhalten. Möglicherweise will aber auch niemand den Konflikt um den Preis beenden, die eigenen Rollen, Verfahren, Zuständigkeiten, Standards und Deutungshoheiten grundsätzlich infrage zu stellen. Nicht, weil die Beteiligten schlechte Ergebnisse anstreben, sondern weil eine Veränderung der bestehenden Konfliktarchitektur möglicherweise Unsicherheit, Kontrollverlust, den Verzicht auf vertraute Sicherheiten oder eine Veränderung institutioneller Einflussmöglichkeiten bedeuten würde.

Für die Kreise hieße das, Verantwortung wieder sichtbarer selbst zu übernehmen. Für die KOSOZ AÖR könnte es bedeuten, Koordination, Verhandlung, Prüfung, Standardsetzung und Verfahrensvertretung deutlicher voneinander abzugrenzen. Leistungserbringer müssten nicht jede Standardisierung automatisch als unzulässigen Eingriff bewerten und auch eigene Routinen hinterfragen. Und Verbände wären gefordert, Konflikte nicht nur zu vertreten, son-

dem aktiv auch neue Formen ihrer Regulierung mit zu entwickeln. Das eigentliche Problem liegt folglich nicht im destruktiven Willen einer einzelnen Seite, sondern in der Stabilität eines Systems, das gelernt hat, mit dem Konflikt zu leben.

Nicht noch ein Verfahren, sondern eine neue Konfliktarchitektur

Wenn unsere bescheidene Analyse zutrifft, ändert sich die Situation nicht grundlegend durch weitere Formulare, zusätzliche Orientierungshilfen, neue Arbeitsgruppen oder weitere Verfahrensvorschriften. Unsicherheit, Kontrollverlust, den Verzicht auf vertraute Sicherheiten oder eine Veränderung institutioneller Einflussmöglichkeiten bedeuten würde.

Aus systemtheoretischer Sicht lässt sich ein sich selbst stabilisierender Konflikt nicht dadurch auflösen, dass jene Strukturen weiter verdichtet werden, die inzwischen selbst zu seiner Stabilisierung beitragen.

- – Auch der Landesrahmenvertrag muss vor diesem Hintergrund daraufhin betrachtet werden, ob seine zunehmende Regelungsdichte inzwischen selbst Teil dieser Dynamik geworden ist. Als Ergebnis eines umfassenden Aushandlungsprozesses gilt er bei den Beteiligten vielfach als wichtiges Fundament der Eingliederungshilfe. Kritisch zeigt sich jedoch, dass er bislang nicht nachhaltig zur Reduzierung von Konflikten beigetragen hat. Insbesondere die weiterhin bedeutende Rolle von Schiedsstellenverfahren verdeutlicht, dass die vorhandene Regelungsdichte Konflikte nicht automatisch beseitigt.

Aus Sicht des bpa stellt sich daher zunehmend die Frage, ob die Regelungsdichte des Landesrahmenvertrages inzwischen selbst konfliktverstärkende Wirkungen entfaltet. Ein moderner Landesrahmenvertrag sollte nicht den Anspruch verfolgen, jede zukünftige Situation abschließend zu regeln. Stattdessen muss er einen verlässlichen Rahmen schaffen, der kontinuierliche Verbesserungen, unterschiedliche Angebotsstrukturen, wirtschaftliche Entwicklungen und fachliche Innovationen ermöglicht.

Schluss

Die zentrale Aufgabe besteht deshalb nicht darin, Konflikte zu vermeiden, sondern ihre Bearbeitung so zu organisieren, dass sie nicht selbst zum stabilen Bestandteil des Systems werden. Dafür müssen alle Beteiligten bereit sein, nicht nur die jeweils andere Seite, sondern auch die eigenen Routinen, Deutungsmuster und institutionellen Sicherheiten zu hinterfragen.

Kurz und Knapp: Unser Wunsch ist eine Konfliktordnung, in der unterschiedliche Interessen sichtbar bleiben - dürfen -, ohne dass Dissens zwischen Vertragspartner*innen zum Dauerzustand wird.

„Ich tue nicht, was Du möchtest, wenn Du nicht tust, was ich möchte.“

Luhmann, „Soziale Systeme“