

Das personengebundene Budget in der Kinder- und Jugendhilfe – Ein Hebel zum Systemwechsel

Dirk Meyer



Dirk Meyer

Zusammenfassung

Die Versorgung in der Kinder- und Jugendhilfe ist durch eine staatlich-zentrale Bedarfs- und Kapazitätsplanung, Subventionen im Rahmen der Investitionsfinanzierung (Objektförderung) und die Vergabe der Dienstleistung als Sachleistungsanspruch der Hilfebedürftigen gekennzeichnet. Das personengebundene Budget (PGB) entfaltet demgegenüber einen Geldleistungsanspruch. Es kann als wesentliches marktlich-wettbewerbliches Steuerungsinstrument – neben der Ausschreibung und einer Gutscheinvergabe – einen Systemwechsel hin zur Subjektförderung begleiten. Der Beitrag zeigt Gründe auf für eine Einführung des PGB und damit verbundene Erwartungen. Er benennt Voraussetzungen und Grenzen und stellt das Verfahren sowie seine Ausgestaltung dar. Eine Diskussion möglicher Gefahren und Probleme sowie die Einbindung in einen Systemwechsel mit der Notwendigkeit einer Neuordnung der staatlichen Kompetenzen beschließen die Ausführungen.

Schlagworte: personengebundenes Budget, Kinder- und Jugendhilfe, Fallmanagement, Sozialgutscheine, soziale Dienstleistungen

Abstract

The personal budget in the children and youth welfare service – A leverage to system change – Supply in the children and youth welfare service is characterized by a governmental-central requirements and capacity planning, subsidies within the scope of investment financing (item encouragement) and allocation of attendance as non-cash benefit demand of the persons in need. In contrast, the personal budget involves a cash benefit demand. It may accompany a system change to a subject encouragement as an important market-competitive instrument of control alongside announcement and voucher allocation. This article shows reasons for an entering of personal budget and connected expectations. It appoints premises and borders and demonstrates the process as well as its arrangement. A discussion of possible dangers and problems as well as the integration in a system change with the need of a rearrangement of governmental competence conclude the implementations.

Key words: personal budget, children and youth welfare service, case management, voucher, social services

1. Gründe für das personengebundene Budget

In Anlehnung an die Probeläufe im Bereich der Pflege sowie der Rehabilitation und Behinderung wird das personengebundene Budget (PGB) auch für die Kinder- und Jugendhilfe vorgeschlagen.¹ Darüber hinaus werden bereits seit 2003 in Hamburg Betreuungsgutscheine mit individualisierter Bedarfsfeststellung für die Kindertagesbetreuung praktiziert, die zahlreiche Parallelen zum PGB aufweisen.²

PGB bietet bedarfsgerechte Steuerung des Angebots und individuelle Unterstützung

Die Gründe und die mit der Einführung des PGB verbundenen Erwartungen sind vielfältig. So wird dem Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten, „zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu äußern“ (§ 5 Abs. 1 SGB VIII), durch die Verfügung über eigene Geldmittel am deutlichsten Rechnung getragen. Während die Objektförderung lediglich die Errichtung von vermeintlich benötigten Kapazitäten bei den Einrichtungsträgern subventioniert, gestattet die Subjektförderung idealtypisch eine bedarfsgerechte Steuerung des Angebots durch die mit Kaufkraft ausgestattete Nachfrage. Zudem findet eine an die Einkommenssituation des Haushaltes angepasste individualisierte Unterstützung statt. Die Dienstleister müssen ihr Angebot entsprechend anpassen und unterliegen einem ständigen *Kostendruck* durch die Konkurrenz. Zugleich werden innovative Experimente angeregt, die Impulse für die Weiterentwicklung der erzieherischen Infrastruktur bieten können. Denkbar wäre beispielsweise, dass die nicht zuletzt durch den Einfluss der Verbände der freien Wohlfahrtspflege geförderte Unterbringung in stationäre erzieherische Hilfen durch ambulante Maßnahmen, durch Formen des betreuten Wohnens oder durch die wesentlich kostengünstigere Aufnahme in Pflegefamilien ersetzt wird.

Rechtsform-unabhängige Marktchancen

Neben diesen direkten Versorgungseffekten hat das PGB eine stark systemische Wirkung. Nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG/SGB VIII) ergibt sich eine privilegierte Stellung freigemeinnütziger Anbieter sowie der Wohlfahrtsverbände. So werden von den ca. 80.000 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit ihren etwa 574.000 Beschäftigten 63,8% von freigemeinnützigen, 34,8% von öffentlichen und 1,3% von privat-gewerblichen Anbietern betrieben.³ Die Privilegierung beruht auf der Bedingung, dass eine dauerhafte Förderung die gemeinnützige Ausrichtung durch die Beachtung nicht erwerbswirtschaftlicher Zielsetzungen und ein Gewinnausschüttungsverbot voraussetzt. Dies hat bislang zum faktischen Ausschluss gewinnorientierter privater Unternehmen geführt. Bei Ersetzung der Objektförderung durch das PGB entfällt diese Marktzutrittsschranke und bietet rechtsformunabhängig gleiche Marktchancen.

Ein weiterer Vorteil des PGB liegt in seiner Konformität mit dem Prinzip der Nichtdiskriminierung des EG-Vertrages (EGV). Demgegenüber steht die Vereinbarkeit der Sozialsubventionen mit dem EU-Wettbewerbsrecht stark in Frage.⁴ Da die Voraussetzungen einer Anwendung des EU-Rechts im Sektor der Kinder- und Jugendhilfe durchaus vorliegen können, wäre die Objektförderung als Beihilfe gemäß Art. 87 Abs. 1 EGV zu werten. Allenfalls die noch nicht abgeschlossene Diskussion zu den Leistungen der Daseinsvorsorge und den

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 86 Abs. 2 EGV) kann die jetzige Praxis juristisch rechtfertigen.

2. Voraussetzungen und Grenzen des personengebundenen Budgets

Die Funktionsfähigkeit des PGB setzt Konsumentensouveränität voraus, d.h. die autonome Entscheidungsfähigkeit des Hilfeberechtigten im Sinne einer angemessenen Information, der Artikulation seiner Bedarfe und ihre Durchsetzung als kaufkräftige und zielgenaue Nachfrage. Im Fall des hilfebedürftigen Jugendlichen wäre zu gewährleisten, dass die Eltern bzw. die Personensorgeberechtigten diese Aufgabe in seinem Sinne erfüllen (→ *Principal-Agent-Problem*). Zumindest in zerrütteten Familien steht dies in Frage. Des Weiteren dürften die Auswahl der erzieherischen Hilfen und die Beurteilung ihrer Qualität in bestimmten Fällen schwierig sein. Dies mag für die Betreuung eines gesunden Kindes in einer Kindertagesstätte zwar möglich sein. So zählen ein Mahlzeitendienst, Öffnungszeiten sowie die Erreichbarkeit zu den offensichtlichen Qualitätskriterien. Auch mag das Betreuungskonzept für zumindest interessierte Eltern transparent sein. Bei einer heilpädagogischen Betreuung oder bei einer Zuweisung in eine stationäre erzieherische Einrichtung der Jugendhilfe wäre die Qualitätssouveränität hingegen höchst problematisch (→ *asymmetrische Informationsnachteile*). Insbesondere stationäre Hilfen beruhen zudem auf langfristig angelegter und lebensbegleitender Beziehungsarbeit, die einen Wechsel der Betreuungskonzepte oder Bezugspersonen nicht ohne Weiteres zulassen (→ *Locked in-Effekt*).

Qualitäts-
souveränität

Sodann muss der Bedarf möglichst gleich zu Beginn sicher ermittelbar sein. Vorteilhaft wäre zudem eine kriterienbezogene Standardisierbarkeit in Fallkategorien. Aus den Bedarfen müssten eindeutige finanzielle Konsequenzen folgen. Gerade die Standardisierbarkeit von Bedarfen ist in der Kinder- und Jugendhilfe vielfach nicht möglich bzw. wünschenswert. Außerdem können die Bedarfe einer zeitlich schwankenden Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen unterliegen. Andererseits zeigen die Beispiele aus der Rehabilitation und Behindertenhilfe, dass auch individualisierte, mehrere Sozialleistungsträger übergreifende Bedarfe unproblematisch über ein PGB zu regeln sind. Des Weiteren sollte die zweckentsprechende Mittelverwendung durchsetzbar und kontrollierbar sein, um Fehlleistungen zu verhindern und einen Erfolg der Maßnahmen nachweisen zu können.

Standardisierung
des Bedarfs

Schließlich gibt es Dienstleistungen, deren zeitabhängiger Bedarf statistisch einer erheblichen Schwankungsbreite unterliegt. Entsprechende Vorhaltekapazitäten könnten im Jugendnotfalldienst und für die kurzfristige Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen notwendig sein. Auch die Zielsetzung der Sicherung eines breiten Zugangs zu niederschweligen Angeboten wie zu Beratungsstellen und Jugendtreffs kann weiterhin eine direkte Förderung der Anbieter rechtfertigen. Hier wäre das PGB nicht einsetzbar. Stattdessen hätte das Jugendamt gegebenenfalls über eine Ausschreibung entsprechende Kapazitäten vertraglich sicher zu stellen.

3. Verfahren und Ausgestaltung

Das Verfahren zum PGB unterscheidet sich nur teilweise, allerdings in wesentlichen Punkten, von der jetzigen Vorgehensweise. Die Anmeldung des Hilfebedarfs erfolgt gegenüber dem Jugendamt, das einen Rechtsanspruch formal und sachlich prüft, um die Bedarfsfeststellung vorzunehmen. Bereits mit der Antragstellung würde ein begleitendes Fallmanagement einsetzen. Hierbei übernimmt der vom Antragsteller gewählte oder ihm zugewiesene Fallmanager eine anwaltschaftliche Funktion für den Jugendlichen bzw. seine Personensorgeberechtigten. Er/sie ist eine zentrale Anlaufstelle, die unabhängig vom Jugendamt prüft, ob und welche Ansprüche bestehen. In Zusammenarbeit aller Beteiligten wird ein Hilfeplan (§ 36 SGB VIII) erstellt. Dieser enthält die Grundstruktur der Hilfen nach Art, Umfang und voraussichtlichem Zeitbedarf. Diese Vorgaben sind wichtig, da die Entscheidung zwischen der Aufnahme in eine Pflegefamilie, in eine betreute Wohngruppe oder in eine anderweitige stationäre Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe Unterschiede in der finanziellen Mittelzuweisung zwischen 100,- bis 300,- Euro pro Tag ausmachen kann. Zusätzlich wird eine vom Jugendamt genehmigte Zielvereinbarung mit den Eltern geschlossen, damit später eine Bewertung hinsichtlich der angestrebten Ergebnisse erfolgen kann. Diese Normsetzung ist wichtig, um sowohl Eltern, wie auch dem Fallmanager und den Dienstleistern die Richtung und gegebenenfalls einen Korrekturbedarf der eingeschlagenen Maßnahmen aufzuzeigen. Generell werden die Wirksamkeit und die Verantwortlichkeiten in den Blickpunkt gestellt.

Fallmanagement mit
Hilfeplan und
Zielvereinbarung

Nach der Mittelbewilligung und der Zuweisung als PGB an die Personensorgeberechtigten kann der beschlossene Hilfeplan umgesetzt werden. Dabei berät der Fallmanager über alternative Angebote und Preise. Er hilft bei Vertragsabschlüssen und koordiniert, soweit verschiedene Hilfen bzw. Dienstleister beteiligt sind. Inwieweit er neben den vorrangig verantwortlichen Eltern eine Aufsichts- oder gar Haftungsfunktion für eine zweckentsprechende Mittelverwendung übernehmen sollte, ist diskutabel. Dafür sprächen seine Sachkunde und die Wahrnehmung seiner beratenden und treuhänderischen Funktion gegenüber dem Minderjährigen. Bei Abweichungen vom Hilfeplan oder Unregelmäßigkeiten würde seine Entlastung durch eine In-Kenntnis-Setzung des Jugendamtes möglich sein. Von daher ergibt sich im Rahmen der Maßnahmenbegleitung auch seine konfliktlösende Stellung zwischen den Eltern, den Dienstleistern sowie dem Jugendamt.

Die Ausgestaltung der Subjektförderung als PGB kann durch verschiedene Variationen den gewünschten Gegebenheiten angepasst werden. Hinsichtlich einer Zweckbindung kann die Verwendung der Geldmittel Einschränkungen unterliegen. So könnten bestimmte Versorgungsformen ausgeschlossen werden (Laienhilfen) oder spezielle Dienste (stationäre erzieherische Hilfen) vorgegeben werden. Auch wäre eine völlig freie Verausgabung wie beispielsweise im Fall eines Betreuungsgeldes für Kinder nach skandinavischem Vorbild denkbar.

Als „Währung“ kämen ein Geldbetrag oder geldwerte Gutscheine in Frage, die die Dienstleister bei der Behörde einlösen könnten. So beinhalten Kita-Gutscheine beispielsweise einen weitgehend standardisierten Anspruch auf eine

Betreuungsleistung, der jedoch aufgrund von individuellen Sonderbedarfen erhöht werden kann.⁵ Der fachlich qualifizierte und zugelassene Träger kann frei gewählt werden und erhält von der Behörde einen vorher ausgehandelten Entgeltsatz, mit dem er sich selbst refinanzieren kann. Der Satz kann einheitlich pauschaliert oder aber trägerindividuell differenziert ausgestaltet sein. Für einen einheitlichen Erstattungssatz sprechen der geringe Verwaltungsaufwand, die Möglichkeit des Marktzutritts kostengünstiger Anbieter sowie die Vermeidung einer Konservierung historischer Kostenstrukturen. Trägerindividuelle Entgelte können hingegen zeitlich befristet Kostennachteile aufgrund von ungünstigen Personalstrukturen bei einer alters- oder familienabhängigen Entlohnungskomponente sowie hoher Mieten und unterschiedlicher Betriebskosten der Einrichtungen egalisieren. Diese Möglichkeit ist bei einem pekuniären Budget nicht gegeben. Der Vorteil gegenüber einem Geldbetrag liegt darüber hinaus in der Sicherstellung des Verwendungszwecks, eine Entgeltaushandlung entfällt und qualitative Mindeststandards wären vorgegeben.

Gutscheine als
Währung

Bezüglich der Höhe des PGB kann es sich um ein Fixum handeln, bei dem eigene „Zukäufe“ möglich sind. Auch wäre es denkbar, dass Einsparungen für weitere, die Zielvereinbarung unterstützende Leistungen verausgabt werden dürfen. Schließlich könnte das Budget auch variabel ausgestaltet werden, sodass der Leistungsberechtigte den Umfang durch eine prozentuale Eigenbeteiligung selbst bestimmen würde.

4. Diskussion möglicher Probleme und Gefahren

Damit das PGB seine erwünschten Wirkungen entfalten kann, müssen verschiedene Probleme im Vorwege gelöst werden. Deren Nichtbeachtung würde die Akzeptanz dieser marktlich-wettbewerblichen Vergabeform erschweren oder gar ein Scheitern bewirken. Einer Klärung bedarf die Angemessenheit des zugewiesenen Budgets, die Qualitätssicherung und das Fallmanagement als Kostenfaktor sowie die Wahrung einer unabhängigen Stellung der Betreuer/in.

4.1 Zur Angemessenheit des PGB

Die Höhe des PGB ergibt sich aus dem zugrunde liegenden Rechtsanspruch, einem hieraus abgeleiteten budgetfähigen Hilfebedarf und dessen Umsetzung in mehr oder weniger konkret vorgegebene Maßnahmenbündel. Bis hierher besteht keinerlei Unterschied zur Vergabe als Sachleistung, was nicht bedeutet, dass die Bedarfsfeststellung unproblematisch wäre. Allerdings tritt ein weiteres Problem auf: Den im Hilfeplan festgelegten erzieherischen Hilfen, sozialpädagogischen und psychologischen Maßnahmen sowie gegebenenfalls Eingliederungshilfen für körperliche und psychische Behinderungen müssen Geldbeträge zugerechnet werden, die den „Einkauf“ und damit die Versorgung gewährleisten können. Von daher ist eine Einigung über die Standardkosten der jeweiligen Maßnahmen zu erzielen. Hierbei spielen unterschiedliche erzieherische Ansätze, Stan-

Einigung über
Standardkosten

Standardqualitäten, der Erstellungsprozess sowie die als üblich anzusehenden Faktorqualitäten und -entgelte eine wesentliche Rolle. Die Grundlage sollte eine effektiv und effizient arbeitende Einrichtung bilden. Entschließt sich das Jugendamt zudem für eine Wahlmöglichkeit der Eltern zwischen verschiedenen Hilfeformen, so wird das Problem der Standardkostenermittlung auf eine noch vagere Basis gehoben. Die Bildung von Fallkategorien mit Standarddotierungen könnte die Konsequenz sein, deren Folgen im Verlust einer individualisierten Budgetzuweisung jedoch nicht unkritisch zu sehen sind.

Die Möglichkeit von Zuzahlungen bietet eine geeignete Lösung, allerdings nur für Eltern mit entsprechendem Einkommen und Zahlungsbereitschaft. Zudem wäre zu klären, ob verbleibende Restbeträge zurückzuzahlen sind, zur Unterstützung der erzieherischen Hilfen eingesetzt werden dürfen oder gar frei im Rahmen des Haushaltsbudgets verwendet werden können. In jedem Fall ist eine Aufzeichnungs- bzw. Nachweispflicht über den Verbleib des PGB gegenüber dem Fallmanager und dem Jugendamt obligatorisch, um Fehlleitungen zu vermeiden. Notfalls kann eine Umstellung von Geldmitteln auf Gutscheine erfolgen.

4.2 Chancen und Gefahren für die Qualitätssicherung

Die oben beschriebenen, z.T. besonderen Versorgungsverhältnisse machen Überlegungen hinsichtlich einer geeigneten Qualitätssicherung notwendig. Dieser Gesichtspunkt erhält vor dem Hintergrund geltender Rechtsgrundsätze eine besondere Bedeutung. So liegen die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung und die der Fachlichkeit derzeit ausschließlich beim Jugendamt (§ 79 SGB VIII). Als erste Möglichkeit könnten auf Landesebene oder durch das jeweilige Jugendamt Qualitätsstandards vorgegeben werden, deren Einhaltung die Voraussetzung für eine Akkreditierung wäre. Die Zulassung könnte neben einer Leistungs- und Qualitätsvereinbarung, in der pädagogische Standards niedergelegt wären, auch Entgeltsätze beinhalten. Eine Entgeltfestlegung im Vorhinein kann dann überlegenswert sein, wenn die regionalen Gegebenheiten monopolistische Preissetzungsspielräume zulassen. Denkbar wären auch an Erfolgsindikatoren gebundene und gestaffelte Entgelte.⁶ Die Zulassung wäre somit die Bedingung für eine Teilnahme der Dienstleister am Wettbewerb. Die staatlichen Qualitätsstandards und -sicherungsmaßnahmen, Informationspflichten und Genehmigungen gehen allerdings generell mit einer Standardisierung und Zentralität einher.

Als weitere Maßnahme zur Qualitätssicherung können Ausschreibungen des Jugendamtes dienlich sein. In einem Bieterwettbewerb, der ausdrücklich neben Preisforderungen auch qualitative Struktur-, Prozess- oder Ergebnisnormen beinhalten kann, würde das Jugendamt eine Vorauswahl geeigneter Anbieter treffen.⁷ Zugleich wäre die asymmetrische Machtverteilung zwischen Anbietern und Leistungsbeziehern geheilt. Letztere hätten die eingeschränkte Wahl zwischen den in der Ausschreibung vorakzeptierten Angeboten. Daneben können die Fallmanager/innen unabhängige Beratungsangebote, Leistungs- und Preisvergleichslisten dezentral und ortsnahe bereitstellen und zugleich als Anlaufstelle für offensichtliche Missstände dienen.

Außerdem zeigt die Erfahrung, dass dereguliert-wettbewerbliche Märkte gewisse Selbstheilungskräfte entfalten.⁸ Qualitätsgemeinschaften und die Akkreditierung durch private Zertifizierungsgesellschaften schaffen wettbewerbliche Standards und sichern eine Fortentwicklung gemäß dem fortschreitenden Erkenntnisstand. Markennamen und Franchise-Organisationen übernehmen eine Informations- und Qualitätssicherungsfunktion. Offensichtliche Wertorientierungen von Einrichtungsträgern, wie beispielsweise die der Wohlfahrtsverbände, geben die Basis für ein Leistungsversprechen und Treueverhältnis, welches es zu erhalten gilt. Für manche Dienstleistungen wie die Kita-Betreuung werden sich Orientierung gebende Standardverträge herausbilden, die durch Zusatzabsprachen den individuellen Erfordernissen angepasst werden können. Mancherorts haben sich bereits jetzt Selbsthilfe- und Angehörigenvereine gebildet, die Aufgaben der Informations- und Qualitätssicherung ortsnah wahrnehmen. Im Ergebnis sind die Dienste der Kinder- und Jugendhilfe so vielfältig, dass die Regelungen den konkreten Erfordernissen anzupassen wären.

Selbstheilungskräfte
des Marktes

4.3 Probleme des Fallmanagements

Die Einrichtung eines Fallmanagements und die ihm zugewiesenen Aufgaben wurden bereits als unverzichtbarer Bestandteil des PGB hervorgehoben. Ein generelles Problem stellt die Wahrung der treuhänderischen Funktion des betreuenden Fallmanagers dar. Einerseits muss er den Versorgungs- und Entwicklungszielen des Jugendamtes als Planungsbehörde und Kostenträger Rechnung tragen. Andererseits hat er diese mit den Interessen der Budgetnehmer/innen in Einklang zu bringen. Eine mögliche Lösung dieser doppelten Verantwortlichkeit könnte in einer Aufteilung der Zuständigkeiten bestehen. So würde das Jugendamt im Rahmen seiner Zielverantwortung die Zielvorgaben zunächst definieren und gegebenenfalls im Verlaufe der Maßnahmen und in enger Zusammenarbeit mit dem Fallmanager anpassen. Die Strukturverantwortung, die beispielsweise solche grundlegenden Entscheidungen wie die Wahl zwischen ambulanten und stationären Versorgungsformen umfasst, trüge ebenfalls in enger Abstimmung mit dem Fallmanager die Jugendbehörde. Die Prozessverantwortung, die die konkrete Auswahl geeigneter Leistungen, deren Kombination, die Beauftragung der Leistungserbringer sowie die Kontrolle der Maßnahmen beinhaltet, würde dem Fallmanager in Absprache mit seinen Klienten zufallen.

Aufteilung der
Zuständigkeiten

Hinzu kommen mögliche Eigeninteressen des Fallbegleiters, die in eine nicht sachgerechte Bevorzugung bestimmter Anbieter münden können. Auch wäre zu klären, wie Schlechtleistungen von Fallbetreuern aufgedeckt und sanktioniert werden können. Als qualifizierende Grundlage wäre der zertifizierte Abschluss eines berufsbegleitenden Studiengangs denkbar, wie er in Freiburg bereits für das Pflegemanagement eingerichtet ist. Um mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden, sollte eine Anbindung an eine kommunale Behörde ebenso vermieden werden wie an einen Dienstleister oder an einen Wohlfahrtsverband. Deshalb wäre vorzuschlagen, das Fallmanagement ähnlich dem Beruf des Steuerberaters in die Berufsgruppe der Selbstständigen aufzunehmen, gegebenen-

falls ausgestattet mit besonderen Rechten und Zugangsmöglichkeiten zur Jugendbehörde unter Wahrung der Unabhängigkeit.

Kosten gefährden
Unabhängigkeit des
Fallmanagements

Sodann stellt das PGB einen nicht unerheblichen Kostenfaktor dar. Unter der Annahme, dass ein Fallmanager für etwa 40 Jugendliche zuständig ist, ergibt sich ein zeitliches Betreuungspotenzial von durchschnittlich 4 Std./Monat und Person. Geht man von einem Kostensatz von 50,- Euro/Std. aus, so entspricht dies bei einem Tagesbudget des Jugendlichen zwischen 100,- bis 300,- Euro einem prozentualen Anteil an den monatlichen Kosten von 2,2-6,7%. Die im Modellvorhaben der Pflegekassen obligatorische und von den Kostenträgern direkt finanzierte Fallbegleitung erscheint dem Budgetnehmer als kostenfreie Dienstleistung und damit scheinbar als vorteilhaft. Dennoch bleibt die Unabhängigkeit des Fallmanagements hierbei gefährdet. Demgegenüber werden bei dem trägerübergreifenden persönlichen Budget der Rehabilitation und Behindertenhilfe Umfang und Aufgaben der Budgetassistenz bereits in die Zielvereinbarung aufgenommen. Die Assistenz ist vom Leistungsempfänger zulasten anderer budgetunterlegter Teilhabeleistungen aus dem Gesamtbudget zu bezahlen. Die Abrechnung nach zeitlichem Aufwand macht seine Position als Auftraggeber deutlich und dürfte die Anstrengungen des Fallmanagers hinsichtlich einer guten Versorgung fördern. Ob diese Regelung jedoch im Fall von zerrütteten Familien und wenig motivierten Eltern Sinn macht, muss im Einzelfall entschieden werden.

5. Systemwechsel oder Notwendigkeit einer Re-Regulierung

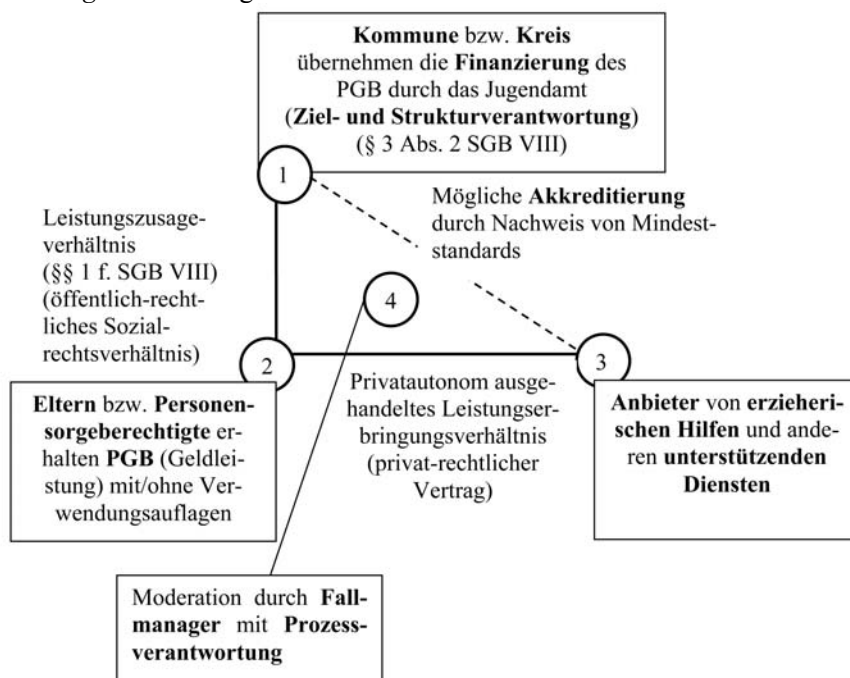
Die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) ist durch eine korporatistische Steuerung geprägt.⁹ Dabei ist das Verhältnis zwischen dem Staat auf seinen föderativen Ebenen, den übrigen Sozialleistungsträgern (Sozialversicherungen) und der freien Wohlfahrtspflege durch ein enges Kooperations- und Austauschgeflecht gekennzeichnet, das diesen Sektor abseits einer wettbewerblichen Marktordnung koordiniert. Es beinhaltet eine Sicherstellungsverantwortung durch die Kommune/den Kreis, die Bedarfsplanung im Rahmen des Jugendhilfeausschusses, eine staatliche Subventionierung freigemeinnütziger Träger im Rahmen der Objektförderung, teilweise die Bereitstellung der Dienste durch eigene staatliche Einrichtungen sowie eine Sach- und Finanzkontrolle durch das Jugendamt. Privat-gewerblichen Anbietern wird der Marktzutritt durch vielfältige diskriminierende Regelungen (Objektförderung, Besetzung des Jugendhilfeausschusses) versperrt.

Historizitätsprinzip

Gemäß dem Theorieansatz der Pfadabhängigkeit beschreibt dieses institutionelle Arrangement einen von mehreren möglichen Gleichgewichtszuständen, der weder effizient noch effektiv sein muss.¹⁰ Entsprechend dem Historizitätsprinzip beruht dieses korporatistische System auf in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen, an denen trotz allgemein anerkannter Missstände festgehalten wird. Das starke Beharrungsvermögen erklärt sich durch hohe Wechselkosten, kognitive Einstellungen der Akteure hinsichtlich einer vermeintlich oder im eigenen Sinne besten Problemlösung sowie Unsicherheiten bezüglich

des Nettonutzens eines Pfadwechsels. Die Wechselkosten ergeben sich vornehmlich aus den irreversiblen Fixkosten, Lerneffekten und Netzwerkexternalitäten des bestehenden Systems, die als sogenannte Lock-ins wirken. Konkret handelt es sich um geringere Transaktionskosten bei eingespielten Rollen zwischen den Akteuren, den Verlust marktfremder Privilegien und um die Existenz von geförderten, aber gegebenenfalls nicht mehr marktgerechten Kapazitäten. Unter diesen Bedingungen ist eine Pfadbrechung (de-locking) nur möglich, wenn die Beharrungskräfte durch eine Bündelung der Interessen, eine existenzielle Krise oder durch einen exogenen Schock überwunden werden können. Die finanzielle Krise der Kommunen sowie der Einfluss von Globalisierung und EU-Wettbewerbsnormen scheinen den richtigen Zeitpunkt für einen Reformschritt zu bieten.

Abbildung 1: Zweiseitige Rechtsverhältnisse nach dem PGB



Insofern scheint das PGB als Hebel zum Systemwechsel geeignet. Abbildung 1 zeigt die Auflösung des mit der korporatistischen Steuerung verknüpften sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses durch das PGB in zwei voneinander weitgehend unabhängige (Vertrags-)Rechtsverhältnisse. Lediglich im Rahmen ihrer Ziel- und Strukturverantwortung sowie im Umfang der Normen setzenden Mindeststandards einer eventuellen Akkreditierung erhält die öffentliche Jugendhilfe Einfluss auf die Leistungen. Damit entfallen wesentliche Merkmale einer zentralistischen Jugendhilfeplanung durch Wegfall der Bedarfsplanung und der Kapazitätsförderung. Die Prozessverantwortung wird dem neu eingeführten Fallmanager übertragen. Im Ergebnis werden die Hilfeformen vielfälti-

PGB als Hebel zum Systemwechsel

ger, das Qualitäts- und Preisspektrum breiter und die Qualitätsentscheidung wird vermehrt in die Hände der Eltern (zurück-) gelegt. Eine wettbewerbliche Diskriminierung privat-gewerblicher Anbieter ist nicht mehr möglich.

Ist mit der Deregulierung aber eine Beschränkung der öffentlichen Jugendhilfe auf die Finanzierungsaufgabe gemeint – einhergehend mit einer Ent-Antwortung gegenüber dem Wohl des Jugendlichen? Nimmt man sowohl die Elternverantwortung wie die subsidiäre Verantwortung des Staates gegenüber dem Jugendlichen ernst (§ 1 SGB VIII), so darf sich die Fürsorge des Staates nicht auf die finanzielle Bereitstellung einer hiermit potenziell möglichen, guten Versorgung beschränken. Sie muss auch das tatsächliche Ergebnis im Blickfeld haben – sowohl strukturell wie auch im Einzelfall. Strukturelle Vorkehrungen bedeuten, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der generell und mit hoher Wahrscheinlichkeit eine gute Versorgung ermöglicht oder gar erzwingt. Je nach Besonderheit der Leistung und Situation wird das Verhältnis von einem nicht speziell regulierten Wettbewerb hin zu sachlichen, grundsätzlich aber diskriminierungsfreien Vorgaben der Jugendbehörde reichen. Der Markt für Kita-Betreuung wird voraussichtlich einer freieren Gestaltung unterliegen können, wie der für stationäre Erziehungshilfen oder sozialpädagogische Einzelbetreuungen. Zudem werden manche Dienstleistungen gar nicht über das PGB zugänglich sein. Hierzu könnten solche mit Vorhaltecharakter wie Beratungsdienste oder Jugendtreffs zählen, bei denen die Vergabeform einer wettbewerblichen Ausschreibung gegebenenfalls die angemessene wäre. Im Ergebnis fördert das PGB einen Systemwechsel hin zu einer mehr wettbewerblichen Marktsteuerung, allerdings bei gleichzeitiger Notwendigkeit einer nach Art der Maßnahmen differenzierten Re-Regulierung.

Strukturelle
Vorkehrungen

6. Fazit

Für das PGB sprechen das Wunsch- und Wahlrecht, eine wirksame, kostengünstige und innovative Versorgung sowie die Gleichstellung aller Wettbewerber. Die Voraussetzung der Gewähr einer hinreichenden Konsumentensouveränität ist jedoch nicht immer gegeben. Besonderheiten der Dienstleistungen, einseitige Informationsnachteile sowie Schwierigkeiten der eigenen Willensäußerung erfordern spezielle Vorkehrungen. So ist das Fallmanagement im Sinne einer Beratungs-, Koordinations- und Aufsichtsfunktion durch ausgebildete Fallbetreuer unabdingbar für die Funktionsfähigkeit der Vergabeform des Budgets. Eine Neuerung stellt auch der Abschluss einer Zielvereinbarung dar, um die Verantwortung von Eltern, Fallbetreuern und Dienstleistern sichtbar zu machen. Als spezielle Problemfelder wurden die Angemessenheit der Höhe des PGB, Notwendigkeit und Formen der Qualitätssicherung, die Zuordnung von Verantwortlichkeiten sowie die konkrete Ausgestaltung des Fallmanagements diskutiert. Im Ergebnis leitet das PGB einen Systemwechsel weg von einer korporatistischen Steuerung und hin zu einer vornehmlich wettbewerblichen Marktsteuerung ein.

Anmerkungen

- 1 Vgl. § 8 Abs. 3 SGB XI; § 17 SGB IX; §§ 57; 61 SGB XII sowie die Budgetverordnung v. 27.05.2004. Ab dem 01.01.2008 besteht im Bereich der Rehabilitation und der Teilhabe Behinderter ein Rechtsanspruch auf diese Vergabeform.
- 2 Siehe hierzu *Falck* (2004).
- 3 Vgl. *Münder* (2007), S. 183 sowie eigene Berechnungen.
- 4 Vgl. *Münder u. v. Boetticher* (2003) sowie *Münder u. Wiesner* (2007), S. 479f. u. S. 494f.
- 5 Zum Kita-Gutscheinmodell vgl. *Straubhaar* (1999); *Kreyenfeld u. Wagner* (2000) sowie ausführlich zum Hamburger Kita-Gutscheinmodell *Falck* (2004).
- 6 In der offenen stationären Jugendhilfe könnte beispielsweise ein Bonus oder ein Malus in Abhängigkeit von der Art und Qualität des Schulabschlusses des Jugendlichen, etwaiger polizeilicher Auffälligkeiten und Ähnliches berücksichtigt werden.
- 7 Zu möglichen Formen des qualitätsorientierten Ausschreibungswettbewerbs vgl. *Burger* (2007).
- 8 Vgl. ausführlich zur Qualitätssicherung in der stationären Altenhilfe *Meyer* (2004), dessen Aussagen durchaus auf die Kinder- und Jugendhilfe übertragbar sind.
- 9 Siehe hierzu ausführlich *Meyer* (1999), S. 39ff.
- 10 Zur Theorie der Pfadabhängigkeit vgl. *Schreyögg u. Farhauer* (2004); *Schmidt u. Spindler* (2002); *Roe* (1996).

Literatur

- Burger, A.* (2007): Wie vergibt man am besten arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen? In: *Schneider, U./Trukeschütz, B.* (Hrsg.): Quasi-Märkte und Qualität. – Baden-Baden, S. 57-84.
- EG-Vertrag (EGV).
- Falck, O.* (2004): Das Hamburger „Kita-Gutscheinmodell“ besser als sein Ruf? Sozialer Fortschritt, 53, S. 68-74.
- Kreyenfeld, M./Wagner, G.G.* (2000): Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialwirtschaft: Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitätsregulierung für die institutionelle Kinderbetreuung. DIW-Diskussionspapiere, Nr. 199. – Berlin.
- Meyer, D.* (2007): Systemwechsel in der Pflegeversicherung? Das personengebundene Budget im Experiment der Pflegekassen. Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 58, S. 28-51.
- Meyer, D.* (2004): Strukturelle Mängel in der Qualitätssicherung der stationären Altenpflege. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 27, S. 346-359.
- Meyer, D.* (1999): Wettbewerbliche Neuorientierung der freien Wohlfahrtspflege. – Berlin.
- Münder, J./Reinhard W.* (Hrsg.) (2007): Kinder- und Jugendhilfe. Handbuch. – Baden-Baden.
- Münder, J./von Boetticher, A.* (2003): Wettbewerbsverzerrungen im Kinder- und Jugendhilfe-recht im Lichte des europäischen Wettbewerbsrechts. – Hamm.
- Roe, M.J.* (1996): Chaos and evolution in law and economics. Harvard Law Review, 109, S. 641-668.
- Schreyögg, J./Farhauer, O.* (2004): Die Reformfähigkeit der Sozialpolitik in Deutschland aus Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit. Sozialer Fortschritt, 53, S. 247-253.
- Schmidt, R.H./Spindler, G.* (2002): Path dependence, corporate governance and complementarity. International Finance, 5, S. 311-333.
- Sozialgesetzbuch VIII, Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII/KJHG).
- Sozialgesetzbuch IX, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX).
- Sozialgesetzbuch XI, Soziale Pflegeversicherung (SGB XI/PflegeVG).
- Sozialgesetzbuch XII, Sozialhilfe (SGB XII).
- Straubhaar, T.* (1999): Zu den Mechanismen einer über Betreuungsschecks gesteuerten Nachfrage nach Leistungen in Kindertageseinrichtungen. Amt für Jugend (Hrsg.). – Hamburg.