

Sozialer Fortschritt

Unabhängige
Zeitschrift für
Sozialpolitik

German Review
of Social Policy

Herausgegeben von der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V., Köln

I N H A L T

Sozialpolitik vor dem Paradigmenwechsel. Begründungsskizze für den humane-rechten Sozialstaat. <i>Elmar Nass</i>	175
Gewalt gegen ältere Menschen – (k)ein Thema? Empirische Befunde und gegen-wärtiger Forschungsstand in der Bun-desrepublik Deutschland. <i>Andrea Kuhl-mann</i> und <i>Gerhard Naegele</i>	182
Budget-, Versorgungs- und Verteilungswir-kungen der beitragsfreien Entgeltum-wandlung. <i>Axel Börsch-Supan, Anette Reil-Held</i> und <i>Christina B. Wilke</i>	191
Europäisches Recht und nationale Partei-politik: Warum Deutschland zu den Schlusslichtern bei der Umsetzung der EU-Antirassismusrichtlinie gehörte. <i>Oli-ver Treib</i>	202
Die Kinder- und Jugendhilfe im Span-nungsfeld zwischen Korporatismus und Markt. <i>Dirk Meyer</i>	208
Grenzen des Wettbewerbs im Gesundheits-wesen. <i>Ingmar Kumpmann</i>	217
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren ..	224



- (2005b): Strukturdaten der ausländischen Bevölkerung, Stand: 2004. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, <http://www.integrationsbeauftragte.de>.
- Interkultureller Rat (2005): Stellungnahme des Interkulturellen Rates in Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien. Darmstadt: Interkultureller Rat in Deutschland, 21. 2. 2005.
- Knill, C./Lenschow, A. (1998): Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy, in: *Journal of European Public Policy* 5(4), 595 – 614.
- (2001): Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations, in: M. G. Cowles/J. Caporaso/T. Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 116 – 136.
- Koalitionsvertrag (2002): Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit: Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Berlin: SPD/Bündnis90/Die Grünen.
- Mahlmann, M. (2002): Deutschland, in: J. Niessen/I. Chopin (Hrsg.), *Gesetzgebung über Antidiskriminierung in den Mitgliedstaaten der EU: Ein Vergleich einzelstaatlicher Rechtsvorschriften gegen Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung mit den Richtlinien des Rates*. Wien: Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.
- (2005): Prospects of German Antidiscrimination Law, in: *Journal of Transnational Law and Contemporary Problems* 14(3), 1045 – 1067.
- Scharpf, F. W. (1989): Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121 – 162.
- Schmidt, M. G. (1996): Germany: The Grand Coalition State, in: J. M. Colomer (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*. London: Routledge, 62 – 98.
- Treib, O. (2004): Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien. *Politik, Verbände, Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik*, Bd. 1. Frankfurt am Main: Campus.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Sage.
- Venema, M./Grimm, C. (2002): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland: Repräsentativuntersuchung 2001. Tabellenband Teil A. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Will, G./Rühl, S. (2004): Analytical Report on Legislation: RAXEN National Focal Point for Germany. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, <http://fra.euro.pa.eu/fra/material/pub/RAXEN/4/leg/R4-LEG-DE.pdf>.

Die Kinder- und Jugendhilfe im Spannungsfeld zwischen Korporatismus und Markt*

Dirk Meyer

Zusammenfassung

Ausschreibungswettbewerb, Kostendruck und New Public Management haben auch vor der Kinder- und Jugendhilfe nicht Halt gemacht. Nichtsdestotrotz hat ein ausgeprägter Korporatismus Bestand. Der folgende Beitrag benennt entsprechende Strukturelemente und zeigt die hiermit verbundenen Wettbewerbsbeschränkungen auf. Sodann wird die Eignung einer marktlich-wettbewerblichen Ordnung für diesen Sozialsektor hinterfragt und wesentliche Eckpunkte dieser Steuerung als Ansätze einer Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes beschrieben. In drei Fallbeispielen wird der Einsatz von Sozialtransfers/Gutscheinen, Ausschreibungen sowie persönlichen Budgets in Begleitung eines Fallmanagers vorgeführt.

Abstract: Welfare Services for Children and Youths in the Tension Between Corporatism and the Market

Welfare services for children and youths have not been immune to contracts that are put out to public tender, cost pressures and the 'new public management' school of thought. Nevertheless, a distinctive corporatism endures. The article reveals the relevant structuring factors and shows how these have led to restrictions on competition. The acceptability of a competitive market system for this social sector is then scrutinized. The main principles that could be used to guide a reform of the children and youth welfare service act are described. Using three examples, the use of social transfers / vouchers, competitive tenders as well as personal budgets that are supervised by a case manager are portrayed.

1. Strukturelemente einer korporatistischen Steuerung

Die Kinder- und Jugendhilfe (Sozialgesetzbuch VIII) ist durch eine korporatistische Steuerung geprägt.¹ Dieses Verhältnis zwischen dem Staat auf seinen föderativen Ebenen, den übrigen Sachleistungsträgern (Sozialversicherungen) und der Freien Wohlfahrtspflege² zeichnet sich durch ein enges Kooperations- und Austauschgeflecht aus, das den Sektor der sozialen Dienste abseits der wettbewerblichen Marktordnung koordiniert. Als *konstituierende Merkmale* dieser korporatistischen Strukturen sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Das staatliche *Regelungs- und Gewaltmonopol* wird mit Rücksicht auf die Interessen verbandlich organisierter nicht-staatlicher Akteure ausgeübt. Die Beziehungen sind nicht auf Konflikt, sondern auf *Kooperation* ausgelegt.
- Eine funktionsfähige korporatistische Steuerung bedingt eine *Kartelldisziplin* der Verbandsmitglieder und eine Übertragung von Handlungsvollmachten an die Verbandszentrale. Außenseiterkonkurrenz gefährdet nicht nur die verbandlichen Kartellabsprachen, sondern untergräbt darüber hinaus das korporatistische Regelungs- und Gewaltmonopol. Der Marktzutritt wird deshalb gesetzlich geregelt und ist grundsätzlich an die Kartell-/Verbandsmitgliedschaft geknüpft.

* Zwei anonymen Gutachtern danke ich für wertvolle Hinweise.

¹ Siehe hierzu auch Meyer (1999), S. 39 ff.

² Freie Wohlfahrtspflege: Gesamtheit aller freigemeinnützigen Einrichtungsträger, hier: speziell diejenigen, die in den sechs Wohlfahrtsverbänden organisiert sind (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Der Paritätische, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden). Verbandszentralen bestehen auf Landes- und Bundesebene.

- Im Gegensatz zu konzertierten Aktionen, in denen die beteiligten Gruppen zeitlich begrenzt kooperieren und ein jederzeit möglicher Austritt eine wirksame Drohung darstellen kann, sind korporatistische Verbindungen *dauerhafte Austauschbeziehungen*, deren Kündigung für alle Beteiligten nur zu sehr hohen Austrittskosten möglich wäre. Auch deshalb scheidet eine Konfliktstrategie aus.
- Die Wohlfahrtsverbände nehmen in diesem korporatistischen System eine zentrale Rolle ein. Durch den Aufbau von *Parallelstrukturen* bilden sie auf den verschiedenen föderativen Ebenen die Ansprech- und Kooperationspartner der öffentlichen Verwaltung und anderer Sozialleistungsträger. Zudem wird die Abstimmung durch den Zusammenschluss der sechs Wohlfahrtsverbände zu Dachverbänden erleichtert.

Die *Kritik* an dem korporatistischen System setzt vornehmlich an zwei Referenzpunkten an. Aus wettbewerblich-marktwirtschaftlichem Blickwinkel fallen die mangelnde Konsumentensouveränität und die schwache Stellung der Klienten auf, die keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Zusammensetzung des Angebots und die Qualitäten haben. Im Hinblick auf die politische Steuerung fällt die mangelnde demokratische Legitimation korporatistischer Absprachen auf, denn nicht die legislativen Vertretungen (Parlament, Kreistag, Gemeinderat), sondern die Verwaltungen (Jugendamt) sind die Kooperationspartner der Verbände. Es entstehen Probleme der politischen Kontrolle, der Überschneidung von Kompetenzen und der Zurechnung der Verantwortlichkeiten. Darüber hinaus bestehen Zweifel an der Effektivität und Effizienz der Mittelverwendungen. Im Ergebnis gehen diese Kritikpunkte parallel mit der Forderung nach Verwaltungsreformen im Sinne des New Public Managements, die zentral auf eine Output- bzw. Kundenorientierung unter anderem durch die Einführung wettbewerblicher Strukturen hinauslaufen.³

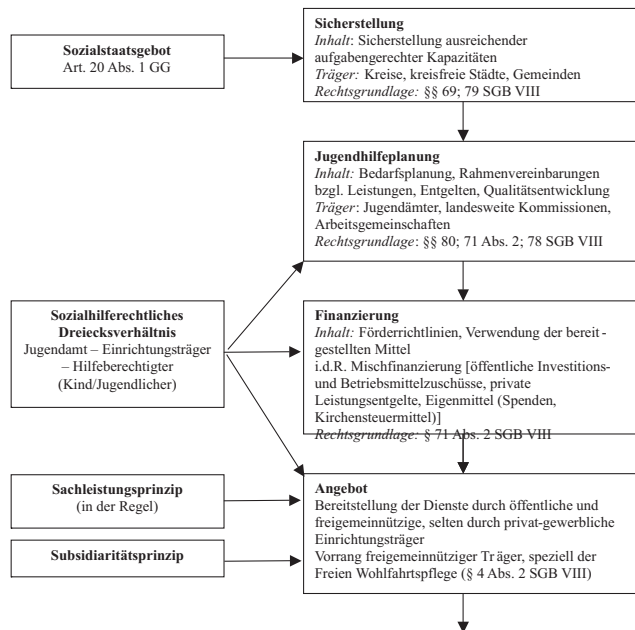
2. Wettbewerbsbeschränkungen auf verschiedenen Ebenen

Die Neuregelung der Kinder- und Jugendhilfe von 1991 hat gegenüber dem ordnungsrechtlich ausgerichteten Jugendwohlfahrtsgesetz erhebliche Fortschritte gebracht, wie beispielsweise eine leistungrechtliche Orientierung und die weitgehende Gleichberechtigung aller freigemeinnützigen Träger. Allerdings bestehen weiterhin erhebliche Wettbewerbsbeschränkungen durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII/KJHG), die Abgabenordnung (AO) und die jeweiligen Landeshaushaltsordnungen: eine korporatistische Angebotsteuerung, ein weitgehend versperrter Marktzutritt privat-gewerblicher Anbieter, die Privilegierung freigemeinnütziger Dienstleister durch den Zugang zu so genannten Gratisressourcen (Spenden, Zivildienstleistende), die Möglichkeit zu Kartellabsprachen sowie eine Objektförderung in Verbindung mit einer dualen Finanzierung.

2.1 Korporatistische Angebotsteuerung

Die korporatistische Angebotsteuerung charakterisiert eine staatlich-zentralistische Steuerung unter Einbeziehung der Freien Wohlfahrtspflege.⁴ Sie beinhaltet eine staatliche Sicherstellungsverantwortung, die Bedarfsplanung, eine öffentliche Subventionierung der Einrichtungen, die Bereitstellung der Dienste sowie eine Kontrolle (vgl. folgende *Abbildung*).⁵ Die *Sicherstellungsverantwortung* für ein aufgabengerechtes Angebot in der Kinder- und Jugendhilfe liegt bei den Kreisen, kreisfreien Städten und gegebenenfalls den Gemeinden als Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§§ 69; 79 SGB VIII). Die Planung und Durchführung der Aufgaben liegt bei den Jugendämtern, die sich aus dem Jugendhilfeausschuss als dem maßgeblichen Steuerungsorgan und der Verwaltung zusammensetzen. Der korporatistische Charakter spiegelt sich zentral in der Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses wider. $\frac{3}{5}$ seiner Mitglieder werden nach Vorgaben der Vertretungskörperschaften (Kreis,

kreisfreie Stadt, Gemeinde) bestimmt, die restlichen $\frac{2}{5}$ der Mitglieder sind auf Vorschlag der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe⁶ zu wählen (§ 71 Abs. 1 SGB VIII). Dies sichert den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege eine erhebliche Einflussnahme und Mitbestimmung, die zudem ein ausdrückliches Vorschlagsrecht genießen.



Korporatistische Angebotsteuerung

Zu den wesentlichen Aufgaben des Jugendhilfeausschusses zählt die *Jugendhilfepflicht* (§§ 80; 71 Abs. 2 SGB VIII), die die Bestandsaufnahme vorhandener Kapazitäten, die Bedarfsfeststellung und eine Planung zukünftiger Angebote umfasst. Darüber hinaus können auf Landesebene Kommissionen gebildet werden, in denen die kommunalen Spitzenverbände mit den Wohlfahrtsverbänden Rahmenvereinbarungen bezüglich der Leistungen, Entgelte und der Qualitätsentwicklung treffen (§ 78b SGB VIII). Arbeitsgemeinschaften aus Trägern der öffentlichen Jugendhilfe sowie den anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe dienen der konkreten Durchführung und Abstimmung von Maßnahmen (§ 78 SGB VIII).

Des Weiteren entscheidet der Jugendhilfeausschuss über die bewilligten *Finanzmittel*. Neben den Grundsätzen der Finanzierung und den Förderrichtlinien kann der Ausschuss die Fördersummen für die jeweiligen Angebote bestimmen, bis hin zur Festlegung auf einzelne Einrichtungen (§ 71 Abs. 2 SGB VIII). Damit erhält der Ausschuss – und somit auch die Freie Wohlfahrtspflege – ein wesentliches Steuerungsinstrument. Da die Leistungen ohne öffentliche Gelder grundsätzlich nicht auf Nachfrage stoßen, wird der Kreis der Anbieter faktisch zentralistisch vorgegeben.

³ Vgl. auch *Bogumil* (2004), S. 312 ff.

⁴ Nimmt man als Kontrapunkt die marktlich-wettbewerbliche dezentrale Steuerung, so wird deutlich, dass auch eine Jugendhilfepflicht auf kommunaler Ebene den Anspruch einer staatlich-zentralistischen Angebotsplanung erfüllt.

⁵ Siehe auch *Meyer* (1999), S. 41 f. sowie *Münder/v. Boetticher* (2003), S. 25 ff.

⁶ Als anerkannte Träger der freien Jugendhilfe gelten die Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege (§ 75 Abs. 3 SGB VIII). Bei nicht-organisierten freigemeinnützigen Trägern wird zudem eine dreijährige Tätigkeit in der Jugendhilfe vorausgesetzt (§ 75 Abs. 2 SGB VIII).

Neben einer öffentlichen *Haushaltskontrolle* ist eine inhaltliche *Aufgabenkontrolle* durch die Verwaltung des Jugendamtes vorgesehen (§§ 43 ff.; insbesondere § 46 SGB VIII). Ob diese effektiv ist, mag angesichts geringer Ressourcenausstattung sowie mitunter bestehenden personellen Verflechtungen zwischen Politik, Verwaltung und Wohlfahrtsverbänden infrage stehen.

2.2 Versperrter Marktzutritt privat-gewerblicher Anbieter

Im Vergleich zu dem alten Jugendwohlfahrtsgesetz hat das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) erhebliche Fortschritte hinsichtlich einer *Gleichstellung* aller freigemeinnützigen Träger, also auch der *nicht-organisierten Selbsthilfegruppen* und anderer Initiativen gegenüber den wohlfahrtlich organisierten Anbietern gebracht. Darüber hinaus soll die öffentliche Jugendhilfe ausdrücklich verschiedene Formen der Selbsthilfe stärken und ihr eigenes Angebot gemäß dem *Subsidiaritätsprinzip* als nachrangig betrachten (§§ 4; 11 Abs. 2 SGB VIII). Außerdem ist dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten (§ 5 SGB VIII) Rechnung zu tragen sowie solchen Maßnahmen der Vorzug zu geben, die die Interessen der Betroffenen und ihre Einflussnahme stärker berücksichtigen (§ 74 Abs. 4 SGB VIII).

Der Gleichstellung der Selbsthilfegruppen steht eine *formalrechtliche Diskriminierung privat-gewerblicher Anbieter* entgegen. Zwar können Leistungen der Jugendhilfe von allen freien, also freigemeinnützigen wie privat-gewerblichen Trägern angeboten werden. Mangels Kaufkraft der Hilfebedürftigen ist ein tragfähiges Angebot aber zumeist nur bei einer öffentlichen Mittelzuweisung möglich. Der Zugang zu einer dauerhaften Förderung setzt jedoch unter anderem eine Verfolgung *gemeinnütziger Ziele* sowie den Einsatz einer angemessenen Eigenleistung voraus (§§ 75 Abs. 2, 74 Abs. 1 SGB VIII). Dies bedingt zwar nicht notwendiger Weise die Anerkennung der steuerlichen Gemeinnützigkeit entsprechend §§ 51–68 AO, doch entspricht sie der praktischen Vorgehensweise.⁸ Die mögliche Ausnahme eröffnet allerdings insoweit privat-gewerblichen Anbietern den Marktzugang, wenn diese in ihrer Satzung bzw. ihrem Gesellschaftsvertrag den gemeinnützigen Zweck überzeugend darlegen können. Eine Gewinnerzielungsabsicht im Sinne eines *privatwirtschaftlichen Renditekalküls* scheidet demnach aus. Vielmehr sind die Festschreibung eines Gewinnausschüttungsverbots und der Einsatz eventueller Überschüsse als so genannte Eigenleistung gefordert. Dies führt bei Gewinnorientierung faktisch zum Marktausschluss.⁹

Die Vorrangstellung wohlfahrtlicher Anbieter zeigt sich in der Verteilung der Marktanteile. So bestehen in der Kinder- und Jugendhilfe etwa 80.000 Einrichtungen mit 574.000 Beschäftigten. Hiervon gehören 63,8% freigemeinnützigen Trägern, 34,8% sind öffentliche Einrichtungen und lediglich 1,3% haben eine privat-gewerbliche Trägerschaft.¹⁰

Ein langfristig durchaus erfolversprechender Ansatz hin zu leistungs- und wettbewerbskonformen Angebotsstrukturen bietet die Diskussion zum *Kinderförderungsgesetz (KiföG)*. Abweichend vom Gemeinnützigkeitsprinzip können die Länder bereits jetzt eigenständig die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen regeln (§ 74a SGB VIII). Der entsprechende Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drs. 295 / 08) sieht eine Ergänzung dieses Paragraphen durch den Zusatz vor, dass „dabei .. alle Träger von Einrichtungen, die die rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtungen erfüllen, gleich zu behandeln“ sind. Von den Wohlfahrtsverbänden wird kritisch auf die Gefahren einer Qualitätsabsenkung zugunsten von hohen Gewinnen verwiesen. Da die Qualitätsstandards durch Landesausführungsgesetze und Rahmenvereinbarungen gesetzt werden, ist dieser Einwand jedoch kaum haltbar. Zudem würde eine wachsende Angebotsvielfalt das Wunsch- und Wahlrecht der Nachfrager und damit deren Marktposition stärken. Wünschenswert wäre daher langfristig die Aufnahme dieses Gleichstellungsgebots zur Rechtsform in den § 74 SGB VIII, um für alle Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe diskriminierungsfreie Versorgungsstrukturen zu gewährleisten.

2.3 Gemeinnützigkeitsprivileg und Gratisressourcen

Die steuerliche Gemeinnützigkeit ist das konstitutive Merkmal freigemeinnütziger Anbieter und entfaltet ihre Privilegien nach den steuerrechtlichen Regelungen der §§ 51–68 AO und den darauf zurückgreifenden spezialrechtlichen Regelungen. Allgemein gewährt das Gesetz Körperschaften *Steuervergünstigungen*, soweit diese „ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke“ verfolgen (§ 51 AO). Zu den steuerlichen Privilegien zählen Befreiungen von der Körperschaft-, Gewerbe-, Grund-, Erbschaft- und Schenkungsteuer. Hinsichtlich der umsatzsteuerlichen Regelungen führen verschiedene Grade der Privilegierung zu ganz augenscheinlichen Diskriminierungen: So ist die Dienstleistung einer schulischen Nachhilfe eines wohlfahrtlichen Einrichtungsträgers vollständig (§ 4 Nr. 18 Umsatzsteuergesetz, UStG), die eines freigemeinnützigen Vereins zur Hälfte (§ 12 Abs. 2 Nr. 8 UStG) und die eines privat-gewerblichen Anbieters gar nicht von der Mehrwertsteuer befreit. Demgegenüber sind Leistungen von Kindertagesstätten und Jugendheimen voll und unabhängig von der rechtlichen Trägerschaft von der Mehrwertsteuer befreit (§ 4 Nr. 23–25 UStG).

Sodann leiten sich aus einer gemeinnützigen Anerkennung einige indirekte Vorteile ab, die den Zugang zu so genannten Gratisressourcen eröffnen. Dies betrifft die *Spendenabzugsfähigkeit* als Sonderausgabe beim Spender (§ 10b EStG), die Geld- und Sachspenden besonders attraktiv macht. Ein nicht unerheblicher Wettbewerbsvorteil stellt der hochsubventionierte Einsatz von *Zivildienstleistenden* dar, die gerade auch in Kindertagesstätten für begleitende und handwerkliche Tätigkeiten Verwendungen finden. Eigene Berechnungen ergeben monatliche Kosten in Höhe von 1.375 Euro, wobei die Dienststelle netto lediglich 658 Euro (47,8%) trägt, während das Bundesamt für den Zivildienst den Restbetrag als Erstattung an die Beschäftigungsstelle (16,2%), als Sozialbeitrag (27,3%) sowie als Verwaltungskosten (8,5%) übernimmt.¹¹ Bezogen auf die Nettobelastung der Dienststelle in Höhe von 658 Euro ergibt ein Vergleich mit den tariflichen Arbeitskosten eines ungelerten Hausmeisters in Höhe von 2.516 Euro einen Kostenvorteil von 282%. Unter Berücksichtigung von höheren Fehlzeiten sowie der geringeren Berufserfahrung von Zivildienstleistenden reduziert sich ihr Kostenvorteil auf etwa 120%.¹²

Da die Bewilligung von Zivildienststellen und die Zuweisung von Zivildienstleistenden durch das Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Landesverbänden der Freien Wohlfahrtspflege erfolgt, findet eine Diskriminierung nicht nur der privat-gewerb-

⁷ Eine gewisse Ungleichbehandlung besteht in ihrer Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe, die gegenüber Mitgliedern von Wohlfahrtsverbänden eine dreijährige Tätigkeit in der Jugendhilfe voraussetzt. Nur dieser Status sichert eine dauerhafte Förderung (§§ 75 Abs. 2, 74 Abs. 1 SGB VIII) und behindert den Marktzutritt für neu entstehende Initiativen mit gegebenenfalls innovativen Angeboten.

⁸ Vgl. hierzu auch *Münder/v. Boetticher* (2003), S. 11 sowie die Begründung zum KJHG in BT-Drucksache 11/6748, S. 82; ähnlich *Münder* (2007a), S. 181 f. und *Wabnitz* (2007), S. 486 f. Da das Gesetz keine konkreten Vorgaben zu den gemeinnützigen Zielen trifft, sollte neben der steuerlichen Gemeinnützigkeit auch ein anderweitiger, schlüssig erbrachter Nachweis ausreichend sein. Umgekehrt kann eine Ablehnung der Gemeinnützigkeit durch die Finanzbehörden als Ausschlusskriterium gelten.

⁹ Zugleich ist eine Beteiligung bzw. eine vollständige Übertragung von besonderen, zum Teil hoheitlichen Aufgaben (§ 76 SGB VIII) an nicht anerkannte Träger unmöglich. Hierzu zählen die Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen, die Mitwirkung in Verfahren vor den Vormundschafts- und den Familiengerichten sowie die Beratung und Unterstützung von Pflegern und Vormündern. Die Übertragung dieser Aufgaben und das damit mögliche ‚Rundum-Angebot‘ kann eine bevorzugte Stellung in anderen Segmenten der Kinder- und Jugendhilfe bewirken.

¹⁰ Vgl. *Münder* (2007a), S. 183 f. und eigene Berechnungen.

¹¹ Siehe hierzu ausführlich *Meyer* (2002), S. 594 ff.

¹² Vgl. *Diakonisches Werk Württemberg* (1999), S. 7.

lichen Anbieter statt. Sie kann auch für nicht organisierte freigemeinnützige Träger und Selbsthilfegruppen nicht ausgeschlossen werden.

2.4 Kartellabsprachen und Nachfragemacht

Die Sozialleistungsträger wirken in „der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen ... darauf hin, daß sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen“ (§ 17 Abs. 3 SGB I).¹³ Die Zielrichtung ist offensichtlich, denn sie „verbietet von vornherein ein Gegenüber einander oder ein ungesundes Konkurrenzverhältnis.“¹⁴ Das KJHG greift diese Intention in verschiedener Weise auf und unterstützt die Möglichkeit zu *abgestimmten Verhaltensweisen*. Durch Absprachen zwischen wirtschaftlich und rechtlich selbständigen Trägern wird der ökonomische Tatbestand des *Kartells* erfüllt.

So bieten der Jugendhilfeausschuss und die Arbeitsgemeinschaften die institutionelle Basis für kommunale Absprachen zwischen den Trägern der öffentlichen und der privaten Jugendhilfe. Auf der Ebene der Freien Wohlfahrtspflege bieten diese Gremien die Möglichkeit zu Absprachen zwischen den Verbänden und einem gemeinsamen Handeln gegenüber den Kommunen und Kreisen.¹⁵ Auf Landesebene sind Vereinbarungen sowie Rahmenverträge vorgesehen, die ein verbandlich koordiniertes Vorgehen der Mitgliedsunternehmen ermöglichen und Außenseiterkonkurrenz verhindern (§§ 78b Abs. 1; 78 f. SGB VIII).

Die gemeinsame Gremienarbeit der finanzierenden Jugendbehörde mit den öffentlichen und freigemeinnützigen Leistungserbringern ist kaum geeignet, um gegenseitiger Kritik, Leistungskontrollen, Preisvergleichen und Effizienzgesichtspunkten nachzugehen. Vielmehr sind gemeinsame Absprachen zulasten Dritter (Steuer-, Beitragszahler, Hilfeempfänger) attraktiv.

Schließlich bieten die Bedarfsplanung, die Zuweisung von Fördermitteln im Rahmen der Objektförderung von Investitionen bis hin zu Einsichtnahmen in die Kostenkalkulationen die Grundlage einer gewissen *Nachfragemacht* seitens der Jugendämter. Verstärkt wird diese Tendenz durch Komplettvergaben ganzer Leistungspakete im Rahmen von Landschaftsverbänden und so genannten Sozialräumen, die zudem die Wettbewerbsposition großer Anbieter stärkt.

2.5 Objektförderung

Die Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe obliegt den Ländern, den Kreisen und den kreisfreien Städten (§§ 74; 74a SGB VIII). Insbesondere bei der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen (Kitas) gibt es eine Vielfalt an Formen. Bei der *objektgebundenen Finanzierung* wird der Träger direkt für die Vorhaltung eines Angebotes unter Einsatz eigener Mittel (Spenden, ehrenamtliches Engagement) gefördert. Demgegenüber setzt die *subjektgebundene Finanzierung* beim nachfragenden Leistungsberechtigten an. Entweder erhält dieser bedarfsabhängig eine Förderung oder es findet beim Einrichtungsträger eine Kostenerstattung in Abhängigkeit von der Belegung statt. Dadurch, dass das Belegungsrisiko beim Einrichtungsträger verbleibt, bietet diese Förderung eine Orientierung an den Präferenzen der Nachfrager. Zudem ermöglicht sie eine verteilungspolitisch zielgenaue Förderung. Des Weiteren existieren *Mischformen* sowie sozial gestaffelte Eigenbeteiligungen der Eltern.

Wenngleich die zweiseitigen Leistungs- und Beschaffungsverträge zwischen der Jugendbehörde und dem jeweiligen Einrichtungsträger zunehmend Raum gewinnen – vielfach in Kombination mit Ausschreibungen, so gibt es weiterhin Bereiche wie die Finanzierung von Kindertagesstätten, wo die Objektförderung in Form von Investitions- und Betriebskostenzuschüssen dominiert.¹⁶ Da diese ‚verlorenen Zuschüsse‘¹⁷ lediglich zum Aufbau entsprechend genehmigter Kapazitäten dienen, nicht aber zu

irgendeiner anderweitigen Leistung verpflichtet, sind diese Förderungen als *Subventionen bzw. Beihilfen* zu werten.¹⁸

Die Problematik einer Objektförderung zeigt sich zweifach. So ermöglicht die einseitige Mittelzuweisung an bestimmte Einrichtungen eine zentralistische *Angebotslenkung*, die bestimmte Anbieter und Formen der Leistungserbringung diskriminiert. Die Gefahr besteht in einem Verlust an Vielfalt und Innovationen. Bedarfsgerechtere Versorgungsformen können nicht gewählt werden oder bleiben mangels zahlungskräftiger Nachfrage unentdeckt. Auch von freigemeinnützigen Trägern wird diese Finanzierung als ‚Goldener Zügel‘ kritisiert, der ihre Handlungsspielräume stark einschränkt und starke Abhängigkeiten erzeugt. Ein zweiter Problempunkt besteht aus Sicht der ungeschulten Anbieter im Ausschreibungswettbewerb mit bezuschussten Trägern. Zwar schreibt § 78c Abs. 2 SGB VIII die Anrechnung öffentlicher Fördermittel zwecks Kostenwahrheit zwingend vor. In der Praxis kann es jedoch infolge von Intransparenz zu *Ungleichbehandlungen* und zum Zuschlag für den scheinbar günstigeren, da objektgeförderten Anbieter kommen.

2.6 Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergaberecht

Eine weitere Kritik an der Objektförderung öffnet die Betrachtung hin zu einem zunehmend bedeutsameren Aspekt, nämlich der Frage der Vereinbarkeit der Sozialsubvention mit dem *Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergaberecht* auf nationaler und EU-Ebene. Da die Voraussetzungen für die Anwendung des EU-Rechts im Sektor der Kinder- und Jugendhilfe durchaus vorliegen können, wird die Relevanz offensichtlich.¹⁹ Demnach ist zunächst von der Gültigkeit der Grundsätze des *freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs* (Art. 23 ff.; 49 ff. EGV), der *Niederlassungsfreiheit* (Art. 43 ff. EGV), der *Wettbewerbsregeln* (Art. 81 ff. EGV) sowie speziell des *Beihilfeverbots* (Art. 87 ff. EGV) auszugehen.²⁰ Damit wäre die Objektförderung als Beihilfe gemäß Art. 87 Abs. 1 EGV zu werten.²¹ Prinzipiell mögliche Ausnahmetatbestände wie besondere wirtschafts- und sozialpolitische Gründe (Art. 87 Abs. 2/3 EGV sowie Art. 89 EGV) sind nicht einschlägig. Allenfalls die noch nicht abgeschlossene Diskussion zu den Leistungen der Daseinsvorsorge und den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 86 Abs. 2 EGV) bietet Aussicht auf eine zumindest partielle Vereinbarkeit mit dem EU-Wettbewerbsrecht.²²

¹³ Darüber hinaus wird in § 28 Abs. 2 SGB I nochmals die Zusammenarbeit mit Trägern der Freien Wohlfahrtspflege betont.

¹⁴ *Trenk-Hinterberger* (1996), Kommentar zu § 17 SGB I, Ziff. 6.

¹⁵ Aufgrund der geschichtlichen Entwicklung ist der Einfluss der Wohlfahrtsverbände in den alten Bundesländern erheblich ausgeprägter als in den Beitrittsländern.

¹⁶ Vgl. die Übersicht zur Kita-Finanzierung in den einzelnen Bundesländern unter <http://www.mbjs.brandenburg.de/media/lbm1.a.1234.de/finanzierungsregelungen.pdf> (download v. 28. 12. 2007).

¹⁷ Buchungstechnisch können die Fördermittel für Investitionen als Fremdkapital angesehen werden, das im Umfang der jährlichen Abschreibungen des Anlagevermögens reduziert wird.

¹⁸ Vgl. hierzu *Münder/v. Boetticher* (2003), S. 12 ff. sowie *Münder* (2007b), S. 478 f. Synonym werden die Begriffe der Zuwendung, der Förderung oder der Zuschussgewährung verwendet. Die rechtliche Grundlage besteht in einem Verwaltungsakt oder in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag.

¹⁹ Zu den Voraussetzungen der Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts zählen die *Zwischenstaatlichkeit*, das Handeln von *Unternehmen* (funktionaler Unternehmensbegriff) und die Verfolgung eines *Erwerbszweckes* (Art. 81 Abs. 1 EG-Vertrag, EGV).

²⁰ Vgl. auch *Münder* (2007b), S. 479 f.

²¹ Vgl. im Folgenden *Münder/v. Boetticher* (2003), S. 62 ff. sowie *Münder* (2007b), S. 479 f. Eine Gegenposition erklärt *Wabnitz* (2007), S. 494 f., der das EU-Recht des freien Dienstleistungsverkehrs sowie das Wettbewerbs- und Beihilferecht für die Kinder- und Jugendhilfe für nicht relevant hält. Ebenso lehnt er die Anwendung des Vergaberechts gemäß §§ 97 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB ab.

²² Vgl. hierzu folgende Dokumente: EU-Kommission (2000), *Services of General Interest in Europe*; dies. (2003), *Grünbuch*; dies.

2.6.1 Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse

Der EGV sieht in Art. 16 eine Sonderstellung für *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI)* vor. Gegenstand ist die Förderung der allgemeinen Daseinsvorsorge, wobei „die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge [tragen], daß die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, daß sie ihren Aufgaben nachkommen können.“²³ Neben dem Umweltschutz sowie den Diensten der Basisversorgung im Raum zählen die soziale Sicherung und die damit verbundene Versorgung zu dieser Regelung.²⁴ Die Definition und Organisation der Leistungen fällt in die Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Im Mittelpunkt stehen die Daseinsvorsorge und die Anerkennung einer staatlichen Sicherstellungsfunktion für eine angemessene, kostengünstige Versorgung bei hoher Qualität.²⁵ Die staatliche Verantwortung kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn der freie Markt diese Versorgung nicht leistet. Für diesen Fall sind gegebenenfalls nicht-wettbewerbliche staatliche Eingriffe durch Auflagen, Standards sowie die Vergabe von Lizenzen und Monopolrechten erlaubt. Darüber hinaus sind eine öffentliche Finanzierung sowie die Vergabe von Subventionen möglich.²⁶ Als formale Voraussetzungen, deren Einhaltung nur von den Mitgliedstaaten überprüft wird, müssen die Erforderlichkeit sowie die Verhältnismäßigkeit gegeben sein.²⁷ Zudem wird eine Eigentumsneutralität gefordert, so dass privat-gewerbliche, freigemeinnützige sowie öffentliche Unternehmen gleiche Chancen beim Zugang zur Leistungserstellung erhalten.

Die wettbewerbspolitische Brisanz der Sonderstellung der DAWI und ihrer Interpretation durch die Kommissions-Mitteilung liegt in der nationalstaatlichen Kompetenz, bestimmte selbst definierte Dienste der Grundversorgung vom EU-Wettbewerbsrecht zu suspendieren.²⁸ Bereits die nationalstaatlich unterschiedliche Interpretation von Schlüsselbegriffen wie Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse, Sozialdienstleistungen, Gemeinwohlaufgaben, public service versus service public eröffnen Interpretationsspielräume. Die Chancen Einfluss nehmender Verbände von Anbietern steigen, die Rahmenbedingungen zugunsten eigener Interessen zu beeinflussen.

Als weitgehend konsensuale Bezugspunkte hinsichtlich des Charakters von *Sozialdienstleistungen*²⁹ ergeben sich folgende Rahmenseetzungen:³⁰

- soziale Dienste sind vielfach ökonomisch geprägt (Entgeltlichkeit der Leistungen, marktliche Allokation);
- soziale Dienste wie stationäre ärztliche und pflegerische Leistungen werden bereits heute europaweit erbracht;
- soziale Dienste sind Teil der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI);
- die Definition der DA(W)I und die Rahmenseetzungen der Finanzierung, Produktion und Qualitätssicherung der sozialen Dienste liegen bei den Mitgliedstaaten;
- die in der EuGH-Rechtssache Almark-Trans (Rs. C-280/00 Urteil v. 24. 07. 2003) entwickelten Beihilfe-Kriterien sind grundsätzlich auf die sozialen Dienste übertragbar;
- als Schwellenwert einer nicht notifizierungspflichtigen Beihilfe gelten Beträge von bis zu 100.000 Euro an ein Unternehmen innerhalb eines Dreijahreszeitraumes.

Die Durchsetzung nationaler Eigenständigkeiten sowie die national unterschiedliche Dynamik hinsichtlich der Einführung wettbewerblicher Strukturen im Sozialmarkt machen eine EU-weite einvernehmliche Regelung über Bereichsausnahmen vom Wettbewerbs-, Beihilfe-, Vergabe- und Binnenmarktrecht schwierig. Die Verbände der Einrichtungsträger versuchen deshalb, ihre Positionen im Rahmen nationaler Rechtssysteme unter Beachtung des Gebots der Nichtdiskriminierung und der Transparenz durchzusetzen.³¹

2.6.2 Vergaberecht

Das Vergabe- und das Beihilferecht sind zwei grundsätzlich voneinander unabhängige Regelwerke. Entschließt sich der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, entsprechende Leistungen nicht selbst erbringen zu wollen, sondern Dritte durch einen öffentlichen Auftrag oder eine Konzession einzubinden, müssen auch bei SoZDAI die Grundregeln des Vergaberechts eingehalten werden.³² Bereits die EuGH-Urteile Kohl (Rs. C-158/96, Urteil v. 28. 04. 1998) und Decker (Rs. C-120/95, Urteil v. 28. 04. 1998) haben verdeutlicht, dass entsprechende Beschaffungsgeschäfte nicht Gegenstand des Sozialrechts sind, sondern unter die Grundfreiheiten des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs fallen. Damit erlangen die Bestimmungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge Anwendung, im deutschen Recht gemäß §§ 97 ff. GWB sowie der Vergabeverordnung (VgV) und der Verdingungsordnung für Leistungen/Teil A (VOL/A).

Nicht nach dem Wortlaut des § 99 Abs. 1 GWB, wohl aber nach der amtlichen Begründung zum Gesetzestext stellen öffentliche Aufträge privatrechtliche Verträge dar. Das damit wirksame Diskriminierungsverbot hat zur Folge, dass der Abschluss von Versorgungsverträgen anhand der fachlichen Eignung, der Leistungsfähigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit zu erfolgen hat.³³ Die Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge sehen im Wesentlichen eine Gleichbehandlung aller Teilnehmer eines Vergabeverfahrens vor, bei dem der nach definierten Anforderungen wirtschaftlichste Anbieter den Zuschlag erhält (§ 97 Abs. 2, 5 GWB). Das offene Verfahren, bei dem in einer öffentlichen Ausschreibung europaweit alle interessierten Bieter teilnehmen können, stellt den Regelfall dar (§ 101 Abs. 5 GWB). Der Schwellenwert von 211.000 Euro liegt relativ niedrig, so dass die Ausschreibung sozialer Dienstleistungen zukünftig eine breite Anwendung erfahren sollte.³⁴

(2004), Weißbuch; dies. (2006), Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse; dies. (2007), Häufig gestellte Fragen zur Anwendung der Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse.

²³ Art. 16 EVG. Eine Konkretisierung nimmt die EU-Kommission in einer Mitteilung vor. Vgl. EU-Kommission (2000).

²⁴ Vgl. EU-Kommission (2000), Kap. 2, Nr. 3.

²⁵ Vgl. EU-Kommission (2000), Kap. 3, Nr. 1.

²⁶ Vgl. EU-Kommission (2000), Kap. 3, Nr. 2 u. 21.

²⁷ Vgl. EU-Kommission (2000), Kap. 3, Nr. 7 ff.

²⁸ Diese Art Freibrief ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die EU-Kommission sich von wettbewerbspolitischen Konfliktpotentialen entlasten möchte, die konkret durch die deutsche Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Medienanstalten sowie den diffusen Wettbewerbsregelungen im öffentlichen Personennahverkehr gegeben sind.

²⁹ *Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (SoZDAI)* kennzeichnen sich gemäß EU-Kommission (2006) anhand eines oder mehrerer der folgenden Kriterien: Funktion nach dem Grundsatz der Solidarität, flexible und personenbezogene Arbeitsweise, Schutz der am stärksten gefährdeten Personengruppen, kein Erwerbszweck, Einbezug ehrenamtlicher Mitarbeit, räumlich am Nutzer gebundenes Angebot sowie ein asymmetrisches Informations- bzw. Machtverhältnis zwischen Anbietern und Nutzern. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zählen demnach eindeutig zu den SoZDAI.

³⁰ Die EU-Kommission greift in der Entwicklung der SoZDAI auf ein turnusmäßiges, alle zwei Jahre fortgesetztes Dialogverfahren mit den Mitgliedstaaten zurück. Die Bundesregierung ihrerseits befragt verschiedene Sozialverbände. Daran beteiligt werden fast ausschließlich gemeinnützige Organisationen, so der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV), die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), die katholische und die evangelische Kirche, Caritas und Diakonie sowie die Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG). Privat-gewerbliche Träger bleiben von dieser Diskussion ausgeschlossen. Vgl. auch EU-Kommission (2006) sowie Maucher (2005), S. 145.

³¹ Vgl. Maucher (2005), S. 147 sowie EU-Kommission (2006).

³² Siehe EU-Kommission (2007), S. 4. Abweichend hierzu Wabnitz (2007), S. 494.

³³ Siehe § 97 Abs. 4, 5 GWB.

³⁴ Das Nähere zum Verfahren findet sich in der VgV und der VOL/A, 2. Abschnitt.

Der Kreis der Bewerber wird auf „fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen“ (§ 97 Abs. 4 GWB) eingeschränkt. Damit erlangt das Kriterium „bekannt und bewährt“ eine große praktische Bedeutung. Zudem begründen Irreversibilitäten und eine lange Kapitalbindungsdauer, wie sie vor allem bei stationären Einrichtungen vorliegen können, langfristige Verträge. Dennoch dürfen diese die alten Anbieter tendenziell begünstigenden Faktoren nicht dazu führen, dass neu an den Markt kommende Bewerber langfristig ohne Zutrittsmöglichkeit bleiben.³⁵ Schließlich kann unter Kostengesichtspunkten eine Auftragsbündelung erfolgen, die wiederum kleine Anbieter – wirtschaftlich begründet – benachteiligt. Darüber hinaus sieht § 97 Abs. 4 GWB die Möglichkeit „anderer oder weitergehender Anforderungen“ vor, die jedoch ausdrücklich in Bundes- oder Landesgesetzen erwähnt sein müssen. Die vergabefremden Zwecke gefährden potenziell den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und können versteckte Subventionen darstellen.

Vor diesem Hintergrund dürften besondere nationale Anforderungen bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, für die das vorrangige EU-Recht wirksam wird, kaum Bestand haben. Hierzu zählt speziell die Beschränkung der Vergabe an Anbieter, die *keinen Erwerbszweck* verfolgen. Eine auf den Einzelfall bezogene Diskriminierung verstößt eindeutig gegen das EU-Recht.³⁶ Beschränkungen auf gesetzlicher Grundlage sind hingegen als Ausnahme zulässig, soweit die Erreichung sozialer Zielsetzungen eine Abkehr von der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit erforderlich macht. Die Voraussetzung der Verfolgung gemeinnütziger Ziele als Zulassungs- und Förderkriterium von Anbietern in der Kinder- und Jugendhilfe (§§ 74; 75 SGB VIII) erscheint deshalb als ein möglicher Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht. Gleichfalls umstritten ist die Privilegierung freigemeinnütziger Träger nach dem *Abgabenrecht* (§§ 51 ff. Abgabenordnung, AO).³⁷

Des Weiteren stellt sich die Frage, inwieweit *lokale Anbieter* der Kinder- und Jugendhilfe bevorzugt berücksichtigt werden dürfen. Soweit das Auftragsvolumen unter dem Schwellenwert liegt, kann unter Beachtung der Marktverhältnisse davon ausgegangen werden, dass kein gemeinschaftsweiter Wettbewerb vorliegt.³⁸ Demgegenüber könnte die Vertrautheit mit dem lokalen Kontext als Vergabekriterium als eine unzulässige Diskriminierung anderer – auch mitgliedstaatlicher – Anbieter gewertet werden. Dies widerspricht jedoch nicht der legitimen Auflage, eine entsprechende lokale Infrastruktur vorzuhalten, mit den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten der Region vertraut zu sein und gegebenenfalls vor Ort vernetzt zu sein.³⁹

3. Prinzip der Nichtdiskriminierung als ordnungspolitisches Leitbild

Das folgende Kapitel geht der Frage nach, ob der marktliche Wettbewerb als Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe überhaupt geeignet ist. Sodann werden eine Renditesteuierung und die Gemeinnützigkeit als miteinander vereinbar dargestellt und wesentliche Elemente einer Wettbewerbsordnung in diesem sozialen Dienstleistungssektor hervorgehoben. Schließlich wird die Umsetzung anhand von drei Fallbeispielen illustriert.

3.1 Wettbewerb als geeignete Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe?

Die Abkehr von einer korporatistischen hin zu einer wettbewerblichen Steuerung setzt voraus, dass der Wettbewerb zu besseren Ergebnissen bei der Leistungserstellung und Versorgung in der Kinder- und Jugendhilfe führt. Konkret wäre zu prüfen, ob der Wettbewerb eine bedarfsgerechte, wirksame und effiziente Versorgung gewährleistet, die in dynamischer Sicht den gewandelten Anforderungen Rechnung trägt und zur Innovation fähig ist. Seitens des Hilfebedürftigen wäre die Entfaltung einer kaufkräftigen Nachfrage unter der Bedingung einer

hinreichenden Konsumentensouveränität im Sinne einer bewussten, willentlichen Entscheidung zu fordern.

Hilfeempfängern bzw. deren unterhaltsverpflichteten Eltern mangelt es häufig an den finanziellen Mitteln, die für eine angemessene Versorgung der Kinder und Jugendlichen notwendig wären. Ersatzweise muss das Jugendamt die *Finanzierung* sicherstellen, damit sich eine kaufkräftige Nachfrage entwickeln kann. Ob dies durch direkte Geldzahlungen an die Betroffenen, geldwerte Gutscheine oder einen direkten Einkauf von Leistungen durch die Behörde erfolgt, wäre im konkreten Fall zu prüfen.

Dies führt zu einer zweiten Feststellung, nämlich der Erkenntnis, dass die Dienstleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe völlig unterschiedliche *Eigenschaften* und *Besonderheiten* aufweisen. Während Jugendtreffs und Jugendherbergen relativ unproblematische Güter darstellen, sind psychologische Beratungsstellen hinsichtlich ihrer Leistungen aus Sicht der Klienten weitgehend intransparent und die Anbieter können ihre Informationsvorsprünge einseitig ausnutzen. Sie ermöglichen Ihnen unter Umständen eine angebotsinduzierte Nachfrage und Schlechtleistungen. Daher erfordern bestimmte Gutsbesonderheiten spezielle Vorkehrungen, beispielsweise unabhängige Zertifizierungen, Eignungsnachweise, Ausbildungsstandards usw. Darüber hinaus entwickelt der Markt eigene Lösungen, wie beispielsweise Markennamen, Qualitätsgemeinschaften und Informationsangebote.⁴⁰ Auch ließe sich im Falle dieser besonderen Gutseigenschaften gegebenenfalls eine nicht auf staatliche Regulierungen beruhende Dominanz freigemeinnütziger Nonprofit-Organisationen im Wettbewerbsprozess beobachten.⁴¹ Auf mögliche Gefahren eines Steuerungsdefizites seitens des Jugendamtes hinsichtlich einer politisch gewünschten Definition der Zielsetzungen sowie einer Qualitätssicherung ist allerdings hinzuweisen.⁴²

3.2 Renditesteuierung versus Gemeinnützigkeit?

Die steuerrechtliche Anwendung der Gemeinnützigkeit setzt nach § 53 AO voraus, dass die „Tätigkeit darauf gerichtet ist, Personen selbstlos zu unterstützen.“ Wie passt diese (*christliche*) *Regel der Nächstenliebe* zu einer marktwirtschaftlichen Steuerung, bei der das *erwerbswirtschaftliche Prinzip* sowie die egoistischen Motive der Gewinnerzielung und der Nutzenmaximierung vorherrschen?

Eine wesentliche Voraussetzung zur Einkommenserzielung ist die Abnahme der Leistung durch die (zahlungskräftigen) Konsumenten, die sich von dem Erwerb einen Nutzengewinn versprechen. Verluste oder gar Konkurse sind ein Indiz für ‚abgewählte‘ Anbieter. Von daher sind die Konsumenten – die ‚Nächsten‘ in einer weitgehend anonymen, arbeitsteiligen Gesellschaft – nicht von der persönlichen Zuneigung der Leistungsanbieter abhängig. Nicht die Selbstlosigkeit, sondern Bedarfsgerechtigkeit, Wirtschaftlichkeit und Innovationsfähigkeit sind die Kriterien einer kundenbezogenen und damit quasi-gemeinnützigen Leistungserstellung. Somit sind Gemeinnutz und Eigennutz kein Widerspruch. Vielmehr ermöglicht erst die Inanspruchnahme des Eigennutzes das Gemeinwohl.⁴³

³⁵ Siehe auch *Mrozynski* (1999), S. 224.

³⁶ Vgl. im Folgenden EU-Kommission (2007), S. 11.

³⁷ Siehe hierzu ausführlich *Meyer* (1999), S. 121 f. sowie *Wabnitz* (2007), S. 494 f.

³⁸ Vgl. EU-Kommission (2007), S. 7 f.

³⁹ Vgl. EU-Kommission (2007), S. 13 f.

⁴⁰ Vgl. ausführlich *Meyer* (1999), S. 109–120.

⁴¹ Besser wäre eigentlich die Bezeichnung als Not-For-Profit-Organisation, die auf die fehlende Gewinnerzielungsabsicht abstellt.

⁴² Siehe hierzu die generellen Evaluationsergebnisse der Einführung von New Public Management-Methoden einer Dezentralisierung bei *Bogumi/Grohs/Kuhlmann* (2006), S. 170 ff.

⁴³ *Rendtorff* (1992), S. 6 fasst diesen Zusammenhang in die Formel ‚Gemeinwohl durch Eigennutz‘. *Rendtorff* war Vorsitzender der Kammer der EKD für öffentliche Verantwortung, die wesentlichen

Ein grundlegender ökonomischer Zusammenhang besteht darin, dass das, was verschenkt wird, erst erwirtschaftet werden muss. Wendet man diesen Sachverhalt auf die einzelne gemeinnützige Körperschaft an, so können Gewinne *Handlungsspielräume* eröffnen, die eine spezielle soziale, karitative oder diakonische Ausrichtung der Organisation erst ermöglichen. Gewinne werden Mittel zum organisatorischen Zweck.⁴⁴ Eine Abkehr vom Ziel der Gewinnmaximierung ist bereits eine Gewinnverwendung, die es zu rechtfertigen gilt.⁴⁵ Zudem beinhaltet diese gebremste Überschusserzielung die Gefahr einer unwirtschaftlichen Leistungserstellung und damit der Gewinnverschwendung. Ebenfalls können hieraus höhere Faktorentgelte gezahlt werden, als am Markt üblich.⁴⁶ Im Übrigen begrenzt die steuerliche Gemeinnützigkeit keinesfalls die Gewinnerzielung, lediglich die Verwendung ist auf den steuerbegünstigten Zweck eingeschränkt.⁴⁷

Die gesetzliche Vorgabe einer Verfolgung gemeinnütziger Zielsetzungen im Sinne einer Abkehr vom erwerbswirtschaftlichen Prinzip (§ 74 Abs. 1 SGB VIII) ist demnach keineswegs geboten.⁴⁸ Sie kann in ihrer Wirkung sogar kontraproduktiv aus Sicht der Hilfeempfänger sein. Von daher ist eine Gleichbehandlung privat-gewerblicher Anbieter mit den freigemeinnützigen Trägern zu fordern.

3.3 Elemente einer wettbewerblichen Steuerung

Eine wettbewerbliche Steuerung beinhaltet die Gewähr eines möglichst *ungehinderten Marktzutritts* und die Beachtung des *Prinzips der Nichtdiskriminierung*. Zudem haben Leistungsangebote öffentlicher Träger in einer privat-marktwirtschaftlichen Ordnung allenfalls eine *subsidiäre* Stellung. Diese Grundsätze führen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu folgenden Konsequenzen:

- Der Zugang zum Markt sollte allen (potenziellen) Anbietern *diskriminierungsfrei* offen stehen, soweit die fachliche Eignung die Erfüllung gewisser Leistungsanforderungen erwarten lässt. Die Rechtsform darf kein Ausschlusskriterium sein oder Privilegien begründen.
- Der *bedingte Vorrang* der organisierten Freien Wohlfahrtspflege als per se anerkannter Träger hat zu entfallen. Gleiches gilt für den privilegierten Zutritt und die Entscheidungsbefugnisse im Rahmen des Jugendhilfeausschusses, der Jugendbehörde und den Arbeitsgemeinschaften.
- Die Institution des *Jugendhilfeausschusses* als zentrales Beschluss- und Mittelvergabeorgan ist ersatzlos zu streichen und seine Aufgaben der Verwaltung der Jugendämter zu übertragen.
- *Arbeitsgemeinschaften* haben lediglich eine beratende, meinungsbildende und empfehlende Funktion. Grundsätzlich sollten alle (potenziellen) Träger teilnehmen können, also auch die nicht geförderten.
- Auf eine *Objektförderung* sollte weitgehend verzichtet werden. Generell sollten die verschiedenen Möglichkeiten einer zielgenauen *Subjektförderung* über Sozialtransfers und Gutscheine genutzt werden. Nur für den Fall einer Missbrauchsgefahr sollte das Hilfeangebot als Sachleistung mit direktem Einkauf der Dienstleistung durch die Jugendbehörde bereitgestellt werden. Darüber hinaus macht das Gebot von Vorhaltekapazitäten für bestimmte, schwer planbare Fälle einen Einkauf der Behörde im Rahmen ihres Sicherstellungsauftrags notwendig. Dies trifft beispielsweise für die Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen zu. Sodann rechtfertigt die Aufrechterhaltung eines breiten Zugangs zu niederschweligen Angeboten wie zu Beratungsstellen eine Objektförderung. Für diese Fälle wäre generell die Ausschreibung entsprechender Leistungsverträge vorzusehen.
- Aufgrund der *Dreifachfunktion* des Jugendamtes als Beratungs- und Aufsichtsbehörde, als Kostenträger sowie als Dienstleister sollten Leistungsangebote öffentlicher Träger

prinzipiell eingestellt und gegebenenfalls privaten Anbietern übertragen werden.

- Die *Political Correctness* gebietet ein Verbot von *Ämterhäufungen*, beispielsweise als Leiter des Jugendamtes oder Sozialdezernent und als Wohlfahrtsfunktionär.
- Wenngleich *Rahmenvereinbarungen* auf Landesebene die Koordinierungskosten scheinbar senken können, so sollte eine Abwahl in individuellen Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen möglich sein. Dies würde den Außenseiterwettbewerb nicht versperren.

3.4 Fallbeispiele

Der skizzierte Ordnungsrahmen soll anhand von drei Fallbeispielen aus der Kinder- und Jugendhilfe auf seine Anwendung und Tauglichkeit hin überprüft werden. Die Unterschiedlichkeit der Dienstleistungen, Marktstrukturen, Zielsetzungen und Gutsbesonderheiten führen dazu, dass die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen wettbewerblichen Regelungen voneinander abweichen.

3.4.1 Kita-Gutscheine

Die über 3 Mio. Plätze in Kitas verteilen sich nach *Marktanteilen* (2002) auf öffentliche Träger (42,8%), freigemeinnützige Träger (56,8%) und privat-gewerbliche Anbieter (0,4%). Marktführer sind die Caritas (21,8%) und die Diakonie (16,2%).⁴⁹ Derzeit wird der Anspruch auf einen Kita-Platz überwiegend als Sachleistung verwirklicht, wobei die Bau- und Einrichtungskosten sowie die laufenden Betriebskosten zu etwa 75% von der Kommune/dem Land und lediglich der Rest durch sozial gestaffelte Elternbeiträge sowie Eigenmittel der Träger (Kirchensteuermittel, Spenden) aufgebracht werden.⁵⁰

Zwar gilt die Kinderbetreuung als ein eher *komplexes Gut*, doch liegen wesentliche Eigenschaften der Kita-Dienste als Information offen vor: Öffnungszeiten, Gruppengröße, Räumlichkeiten und Ausstattung.⁵¹ Darüber hinaus bieten Rechtsform, eventuelle Verbandszugehörigkeit des Trägers sowie Erfahrungen im Bekanntenkreis und schließlich das Verhalten des Kindes aufschlussreiche Informationen. Unter der im Regelfall zutreffenden Voraussetzung, dass das Wohl des Kindes im Vordergrund steht, sollte eine freie Marktallokation grundsätzlich keine Probleme bereiten. Lässt man die liberale Lösung einer ent-

Anteil an der Denkschrift der EKD ‚Gemeinwohl und Eigennutz – Wirtschaftliches Handeln in Verantwortung für die Zukunft‘ aus dem Jahr 1991 hatte.

⁴⁴ Vgl. Rückert (1990), S. 52 u. S. 189 ff.

⁴⁵ Vgl. Rückert (1990), S. 192.

⁴⁶ Siehe hierzu Meyer (1999), S. 60 ff. u. S. 75 ff., der für die 90er Jahre bei den Einrichtungsträgern der Freien Wohlfahrtspflege gegenüber privat-gewerblichen Anbietern i.d.R. höhere Arbeitsentgelte nachweist.

⁴⁷ Nach § 58 Nr. 6 AO kann „eine Körperschaft ihre Mittel ganz oder teilweise einer Rücklage zuführ[en], soweit dies erforderlich ist, um ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke nachhaltig erfüllen zu können, ...“ Vgl. außerdem die weiteren Fälle des § 58 AO.

⁴⁸ Eine das nicht-erwerbswirtschaftliche Prinzip betonende Sichtweise findet sich bei Schulz-Nieswandt u. Maier-Rigaud (2005), S. 139 sowie der dort angegebenen Literatur. Es werden die Sozialkapitalbildung durch eine gesellschaftliche Vernetzung und ein Vertrauensklima, ein zivilgesellschaftlicher Mehrwert durch ein bürgerschaftliches Engagement sowie der besondere Prozessnutzen bei der Dienstleistungserstellung durch entsprechende Trägerrechtsformen hervorgehoben.

⁴⁹ Siehe Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (2005), S. 191, Tab. 5.6.

⁵⁰ Vgl. Enste/Stettes (2005), S. 43 sowie Meyer (1999), S. 147.

⁵¹ In Hamburg besteht ein Kita-Informationssystem (<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/soziales-familie/kita/info-system/start.html> download v. 21. 12. 2007), in dem für alle Kitas wesentliche Informationen auf einer Internetseite geboten werden.

sprechenden Aufstockung des Kindergeldes⁵² ohne Verwendungsauflagen außer Acht, so bietet sich die Ausgabe von Gutscheinen an.

Das in Hamburg seit 2003 weitgehend mit Erfolg praktizierte *Gutscheinmodell* sieht einen Anspruch auf eine 5-stündige Kita-Betreuung vor.⁵³ Die Gutscheine sind nicht übertragbar und bieten die Möglichkeit zu Zukäufen. Abhängig vom Einkommen der Eltern werden die Gutscheine gegen einen Eigenanteil ausgegeben, um damit eine verteilungspolitische Zielsetzung zu verfolgen. Unter der Voraussetzung einer Akkreditierung können die Anbieter die Gutscheine bei der Jugendbehörde einlösen. Die Zulassung beinhaltet eine Leistungs- und Qualitätsvereinbarung, in der die Entgelte sowie pädagogische Standards festgelegt werden.⁵⁴ Um allen Anbietern gleiche Wettbewerbschancen zu bieten und um die Regiekosten möglichst gering zu halten, sollten die Erstattungssätze langfristig einheitlich sein. Sie könnten sich an den durchschnittlichen Betriebs- und Investitionskosten orientieren. Anbieter mit ungünstigen Kostenstrukturen, die auf altersabhängigen Entgelttarifen oder lage- und ausstattungsabhängigen Gebäude-/Mietkosten beruhen können, hätten offensichtliche Wettbewerbsnachteile. Um diesen Kitas eine Möglichkeit zur Anpassung zu geben, könnten zeitlich befristete einrichtungsindividuelle Zuschläge Berücksichtigung finden.⁵⁵

Im Ergebnis erhalten die Eltern durch ihre geldwerten Gutscheine sowie gegebenenfalls individuelle Aufstockungen eine Einflussnahme auf das Angebot und seine Qualität. Die Dienstleister haben ein dringendes Interesse an einer wirtschaftlichen Leistungserstellung und an einer hohen Qualität im Rahmen der Entgeltsätze.⁵⁶ Sie erhalten Anreize, durch längere Öffnungszeiten, spezielle Förderprogramme und andere nachfragegerechte Angebote ihre Wettbewerbsposition zu verbessern.

3.4.2 Ausschreibung einer Erziehungsberatungsstelle

Die Dienstleistung einer Erziehungsberatung hat gegenüber einer Kita-Betreuung einen gänzlich anderen Charakter. Da ihr zeitabhängiger Bedarf statistisch einer erheblichen Schwankungsbreite unterliegt, sind gewisse *Vorhaltekapazitäten* notwendig. Bereits deren Verfügbarkeit stiftet allen potenziell Hilfesuchenden einen Nutzen.⁵⁷ *Asymmetrische Informationsnachteile* seitens der Nutzer bzgl. der Qualität bewirken die Gefahr einer Schlechtwahl sowie der Übervorteilung durch die Anbieter. Darüber hinaus führt die mindestoptimale Betriebsgröße einer Beratungseinrichtung dazu, dass im Einzugsgebiet einer Kleinstadt lediglich ein Angebot sinnvoll ist, was eine regionale *Monopolstellung* beinhaltet.

Da somit eine Konkurrenz im Markt kaum möglich ist, bietet eine turnusmäßige Wiederholung der Ausschreibung von Beratungsdiensten die Möglichkeit eines Wettbewerbs um den Markt. Der Vergabezeitraum wäre an der Flexibilität der eingesetzten Ressourcen zu orientieren. Unter Berücksichtigung der Anwerbung qualifizierter Mitarbeiter und der Anmietung von Räumlichkeiten erscheinen 5–10 Jahre als angemessen. Die Ausschreibung hätte gewisse Leistungsmerkmale wie Öffnungszeiten, Hausbesuche etc. sowie Inputstandards wie Zahl und Qualifikation der Mitarbeiter vorzugeben. Eventuell könnte eine Paketvergabe mit anderen Beratungsdiensten gewisse Verbundvorteile erschließen. Um die Unabhängigkeit der Beratung zu gewährleisten, dürfte der Träger keine nachgelagerten Einrichtungen wie psychologische Dienste oder Jugendheime in dieser Region anbieten.

3.4.3 Trägerübergreifendes persönliches Budget in der stationären Jugendhilfe

Die stationäre Jugendhilfe ist durch das Problem der asymmetrischen Information, einem zweifachen *Principal-Agent-Verhältnis* und durch die Besonderheit der lebensbegleitenden Hilfe gekennzeichnet. Eine Heimunterbringung von Jugendlichen ist eine grundsätzlich langfristig angelegte und daher *lebensbeglei-*

tende Beziehungsarbeit. Ein Wechsel der Betreuungskonzepte, der Austausch von Bezugspersonen oder gar eine vollständige Schließung der Einrichtung ist für die Hilfeempfänger eine einschneidende Maßnahme, die den langfristigen Erfolg der sozialen Dienstleistung infrage stellt. Auch dürfte sich ein erhöhtes Arbeitsplatzrisiko für die Beschäftigten auf die Wirksamkeit ihrer Arbeit auswirken. Sodann werden häufig komplementäre Bedarfe wie psychologische Betreuung oder Hausarbeitshilfen aktuell.

Die *Qualität* der stationären Jugendhilfe ist nur schwer messbar. Die Verpflichtung zu einer periodisch zu wiederholenden Dokumentation der Strukturqualität (Personalschlüssel, Qualifikation, Ausstattung), der Prozessqualität (Katamnese, Pflegeplan) und der Ergebnisqualität (Gesundheitszustand, Zufriedenheitsgrad, schulischer/beruflicher Erfolg) und deren Offenlegung gegenüber dem Jugendamt erscheint deshalb als notwendig.⁵⁸ Darüber hinaus wären formelle oder informelle Gesprächskreise aller regional ansässigen Anbieter unter Teilnahme der Jugendbehörden denkbar.⁵⁹ Eine auf diese Weise hergestellte Transparenz gibt zwar Fachleuten manchen Anhaltspunkt für die Qualität der jeweiligen Maßnahme, doch bleibt für den Laien der Charakter eines Vertrauensgutes weiterhin bestehen.

Schließlich liegt ein zweifaches *Principal-Agent-Verhältnis* vor. Zum einen entscheidet der Jugendliche nicht selbst über seine Unterbringung, sondern seine Erziehungsberechtigten. Da die familiären Verhältnisse nicht immer die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Erziehungsberechtigten das Wohl des Jugendlichen vertreten, wird eine besondere Aufsichts- und Beratungsfunktion der Jugendbehörde oder anderer unabhängiger Gremien notwendig. Zum anderen unterliegt der Jugendliche der Obhut der Einrichtung. Da eine Schlechtleistung nicht auszuschließen ist, wird eine Qualitätskontrolle und Aufsicht auch aus diesem Grund notwendig.

Ähnlich dem aus der Behindertenhilfe bekannten *trägerübergreifenden persönlichen Budget (TPB)*⁶⁰ wäre eine persönliche Finanzzuweisung für entsprechende Bedarfe denkbar. Dieses Instrument beruht auf der Grundlage, dass der hilfebedürftige Jugendliche bzw. die Eltern in Begleitung eines ihnen verbunde-

⁵² Dies entspricht dem Betreuungsgeld nach skandinavischem Vorbild, das den Eltern die Wahl lässt zwischen professioneller Betreuung und eigener Erziehung, gegebenenfalls unter Verzicht auf eine eigene Berufstätigkeit.

⁵³ Zu den Erfahrungen mit dem Hamburger Modell vgl. Falck (2004).

⁵⁴ Kritisch zur Vorgabe von Qualitätsstandards vgl. Falck (2004), S. 71. Zum einen lassen sich Inputstandards bereits durch die Eltern ersehen, zum anderen bietet ein langer Zeithorizont der Anbieter hinreichende Anreize, einen Reputationsaufbau zu betreiben. Schließlich befinden sich die Qualitätsstandards gerade in der sozialen Arbeit in der Entwicklung. Vgl. auch Kreyenfel/Wagner (2000), S. 7 f. Allerdings sprechen Beispiele aus den USA („Ikea-Pädagogik“) für eine Vorgabe von Mindeststandards.

⁵⁵ Siehe hierzu ausführlich Straubhaar (1999), S. 32 ff.

⁵⁶ Falck (2004), S. 69 hebt hervor, dass es in Hamburg zeitgleich mit der Einführung der Kita-Gutscheine zu Mittelkürzungen kam, die zu qualitativen Verschlechterungen geführt haben und dabei die Akzeptanz des neuen Systems negativ beeinflusst haben.

⁵⁷ Ähnlich der Notfallrettung handelt es sich um ein Potenzialgut. Vgl. auch Meyer (1999), S. 143 ff. Zugleich sind bei allgemeinem Zutritt und fehlender Nutzungskonkurrenz dieser Vorhaltung die Bedingungen eines öffentlichen Gutes erfüllt, so dass der Staat seine Finanzierung, nicht aber die Bereitstellung, übernehmen sollte.

⁵⁸ Vgl. Klatetzki (1996), S. 55 ff.

⁵⁹ In Kiel wurde eine sogenannte Besuchskommission der Einrichtungsträger auf freiwilliger gegenseitiger Basis errichtet, die eine Kontrolle bzw. Kritik auf Gegenseitigkeit erlaubt. Ein weiteres Instrument ist das Hilfeplanungsgespräch, das unter Teilnahme des Jugendamtes, des Jugendlichen, des Erziehungsberechtigten und des Einrichtungsträgers stattfindet.

⁶⁰ Siehe § 17 SGB IX; §§ 57; 61 SGB XII. Vgl. ähnlich das personengebundene Budget in der Pflege gemäß § 8 Abs. 3 SGB XI sowie Meyer (2007).

nen, unabhängigen *Fallbetreuers (Case Management)* ein Hilfersuchen gegenüber den Sozialleistungsträgern stellen. Nach einer Bedarfsfestsetzung wird ein Hilfeplan mit dazugehöriger Mittelzuweisung erstellt und die Vertragsparteien schließen eine Zielvereinbarung ab. In Abhängigkeit von der familiären Situation könnten dies die Eltern oder der Fallbetreuer als Vormund bzw. in Vormundfunktion übernehmen. Die weiteren Aufgaben des Fallbetreuers umfassen die Auswahl der Dienstleister, also des Jugendheimes oder einer geeigneten Pflegefamilie sowie die Koordination ergänzender Angebote. Darüber hinaus hat er die Qualität der Leistungen, soweit möglich, zu überwachen und ist Ansprechpartner bei Problemen auf beiden Seiten. Schließlich hat er die bedarfsentsprechende Mittelverwendung zu kontrollieren und gegenüber der Behörde zu verantworten.

Die Besonderheit des TPB liegt in der Person des Fallbetreuers als Anwalt und Vermittler im Auftrag des Jugendlichen. Ähnlich einem Notar oder einem vereidigten Sachverständigen ist seine Unabhängigkeit in freiberuflicher Stellung sicher zu stellen. Des Weiteren schafft die Mittelzuweisung Spielräume hinsichtlich einer bedarfsgerechten Versorgung und Flexibilität. Damit wird zugleich deutlich, dass die fachliche Eignung des Betreuers eine grundlegende Voraussetzung für diese Form der Mittelverausgabung darstellt.

4. Fazit

Die Kinder- und Jugendhilfe kennzeichnet eine korporatistische Steuerung mit einer zentralen Bedarfs- und Angebotsplanung, Subventionierungen sowie Kartellabsprachen. Privatgewerblichen Anbietern ist der Marktzutritt durch den Ausschluss von Fördermitteln und diskriminierende Gemeinnützigkeitsregeln versperrt. Der Beitrag zeigt die Vereinbarkeit von Gewinnerorientierung und Gemeinnützigkeit auf und verweist auf die Geeignetheit des wettbewerblichen Prinzips der Nichtdiskriminierung auch für diesen Sozialsektor. Die Unterschiedlichkeit der Leistungen bedingt allerdings differenzierte Instrumente. In drei Beispielen wird der Einsatz von Sozialtransfers/Gutscheinen, Ausschreibungen sowie persönlichen Budgets in Begleitung eines Fallmanagers vorgeführt.

Literatur

Bücher und Aufsätze

- Bogumil, Jörg* (2004): Zehn Jahre „Public Management“ – Lehren für die Reformfähigkeit öffentlicher Verwaltungen, in: Jürgen Beyer/Petra Stykow (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, Festschrift für Helmut Wiesenthal, Wiesbaden, S. 312–336.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine* (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37*, S. 151–184.
- Diakonisches Werk Württemberg (Hrsg.) (1999): *Diakonie ohne Zivis – Was tun, wenn die Wehrpflicht fällt*, Arbeitspapier, Stuttgart.
- Enste, Dominik/Stettes, Oliver* (2005): *Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen*, Köln.
- EU-Kommission (2000): *Services of General Interest in Europe, Communication from the Commission [DOC/00/25]*.
- (2003): *Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse [KOM (2003) 270 endg.]*.
- (2004): *Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse [KOM (2004) 374 endg.]*.
- (2006): *Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union [KOM (2006) 177 endg.]*.
- (2007): *Häufig gestellte Fragen zur Anwendung der Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse [SEK (2007) 1514]*.
- Falck, Oliver* (2004): *Das Hamburger „Kita-Gutscheinmodell“ besser als sein Ruf?*, in: *Sozialer Fortschritt*, 53. Jg., S. 68–74.
- Klatetzki, Thomas* (1996): *Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe*, in: B. Maelicke (Hrsg.), *Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen*, Baden-Baden, S. 55–63.
- Kreyenfeld, Michaela/Wagner, Gerd G.* (2000): *Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitätsregulierung für die institutionelle Kinderbetreuung*, DIW-Diskussionspapier Nr. 199, Berlin.
- Maucher, Mathias* (2005): *Dienstleistungen des Sozial- und Gesundheitsbereichs zwischen Gemeinwohlverpflichtung und Sozialmarktorientierung*, in: *Sozialer Fortschritt*, 54. Jg., S. 142–149.
- Meyer, Dirk* (1990): *Asymmetrische Information, Institutional Choice und die Funktion von Wertorientierungen*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 41, H. 1, S. 104–121.
- (1999): *Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege*, Berlin.
- (2002): *„Gratisressourcen“ im sozialen Dienstleistungssektor – Eine Bewertung aus volkswirtschaftlicher Sicht*, in: *Schmollers Jahrbuch*, 122. Jg., S. 579–604.
- (2007): *Systemwechsel in der Pflegeversicherung? Das personengebundene Budget im Experiment der Pflegekassen*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, 58. Jg., S. 28–51.
- Mroszynski, Peter* (1999): *Der Einfluss des Wettbewerbs- und Vergaberechts in Europa auf die Erbringung von Sozialleistungen*, in: *Sozialer Fortschritt*, 48. Jg., S. 221–228.
- Münder, Johannes* (2007a): *Das Verhältnis zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe*, Kap. 2.4, in: Johannes Münder/Reinhard Wiesner (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfe, Handbuch*, Baden-Baden, S. 180–185.
- (2007b): *Leistungs- und Aufgabenerbringung*, Kap. 5.1 und 5.2, in: Johannes Münder/Reinhard Wiesner (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfe, Handbuch*, Baden-Baden, S. 468–484.
- Münder, Johannes/v. Boetticher, Arne* (2003): *Wettbewerbsverzerrungen im Kinder- und Jugendhilferecht im Lichte des europäischen Wettbewerbsrechts*, Hamm.
- Münder, Johannes/Wiesner, Reinhard* (Hrsg.) (2007): *Kinder- und Jugendhilfe, Handbuch*, Baden-Baden.
- Rendtorff, Trutz* (1992): *Öffentliche Verantwortung einer diakonischen Kirche im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft*, in: *Protokoll der Diakonischen Konferenz Görlitz*, o. O., Anlage 1, S. 1–18.
- Rückert, Michael* (1990): *Diakonie und Ökonomie – Verantwortung, Finanzierung, Wirtschaftlichkeit, Gütersloh*.
- Schmid, Heike* (2007): *Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege, §§ 22–26 SGB VIII*, Kap. 3.4, in: Johannes Münder/Reinhard Wiesner (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfe, Handbuch*, Baden-Baden, S. 230–243.
- Schulz-Nieswandt, Frank/Maier-Rigaud, Remi* (2005): *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die Offene Methode der Koordination und die EU-Verfassung*, in: *Sozialer Fortschritt*, 54. Jg., S. 136–142.
- Straubhaar, Thomas* (1999): *Zu den Mechanismen einer über Betreuungsschecks gesteuerten Nachfrage nach Leistungen in Kindertageseinrichtungen*, hrsg. V. Amt für Jugend Hamburg, Hamburg.

Trenk-Hinterberger, Peter (1996): Kommentar zu § 17 SGB I, in: D. Gresi/U. Krahrmer (Hrsg.), Sozialgesetzbuch-Kommentar, Köln, 15. Lfg., S. 1–4.

Wabnitz, Reinhard J. (2007): Leistungs- und Aufgabenerbringung, Kap. 5.3 und 5.4, in: Johannes Münder/Reinhard Wiesner (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilfe, Handbuch, Baden-Baden, S. 485–502.

Sonstiges

Abgabenordnung (AO);

EG-Vertrag (EGV);

Einkommensteuergesetz (EStG);

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB);

Kinderförderungsgesetz (KiföG), Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 2. Mai 2008 (Drs. 295/08);

Länderübersicht zur Kitafinanzierung, <http://www.mbjs.brandenburg.de/media/lbm1.a.1234.de/finanzierungsregelungen.pdf> (download v. 28. 12. 2007);

Sozialgesetzbuch I, Allgemeiner Teil;

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);

Umsatzsteuergesetz (UStG);

Verdingungsordnung für Leistungen/Teil A (VOL/A);

Vergabeverordnung (VgV);

Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (2005), BT-Drucksache 15/6014.

Grenzen des Wettbewerbs im Gesundheitswesen¹

Ingmar Kumpmann

Zusammenfassung

Viele Gesundheitsökonomien fordern mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen. Damit ist ein stärkerer Wettbewerb zwischen Krankenkassen um Versicherte und zwischen Leistungserbringern um Verträge mit Kassen gemeint. Vernachlässigt wird dabei jedoch der für die medizinische Qualität wichtige Wettbewerb der Leistungserbringer um Patienten. Dieser steht mit den beiden zuerst genannten Wettbewerbsfeldern im Konflikt. Auch die vorhandene empirische Evidenz ist uneindeutig was die Kosten- und Qualitätseffekte des Wettbewerbs im Gesundheitswesen betrifft. Die einfache Forderung nach „mehr Wettbewerb“ wird somit der Komplexität des Gesundheitswesens nicht gerecht.

Abstract: Limits of Competition in the Health Care System

Many health economists demand more competition in the health-care system. They focus on the competition between the individual health-insurance funds for those who want such insurance as well as on the competition between health-care pro-

viders for contracts with the health-insurance funds. However, they neglect the competition between health-care providers for patients; such competition is crucial for medical quality. This latter area of competition is in conflict with the two former ones. The empirical evidence on the effects of competition on cost and quality are also ambiguous. Thus, the mere appeal for „more competition“ does not do justice to the highly complex nature of the health-care system.

1. Einleitung

Bei der Diskussion über Reformen in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung dominieren unter Gesundheitsökonomien Vorschläge zur Verstärkung des Wettbewerbs. Mit der Einführung der freien Wahl der Krankenkasse wurde 1997 ein Wettbewerb der Kassen um Versicherte eingeführt. Die Kassen verfügen jedoch nur über wenige Wettbewerbsinstrumente, denn der Leistungskatalog ist weitgehend vorgegeben und die Verträge mit den Leistungserbringern werden fast immer zentral ausgehandelt.

Vorschläge, den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen zu verstärken, knüpfen vielfach an Enthovens Konzept des „Managed Competition“ an, bei dem die Versicherten eine Auswahl an Versicherungsangebot und die Krankenversicherungen für ihr Versorgungsangebot vielfältige Gestaltungsrechte haben und bei dem der Wettbewerb durch ein System von Regeln gegen Gefahren des Marktversagens zu schützen ist.² Können die Krankenkassen mit Ärzten, Krankenhäusern und anderen Leistungserbringern selektiv und individuell Versorgungsverträge schließen, dann erhalten sie dadurch die Möglichkeit, sich durch ihr jeweiliges Angebot bei den Versicherten gegenüber anderen Kassen zu profilieren. Zugleich eröffnet dies den Wettbewerb der Leistungserbringer um Verträge mit Krankenkassen, sodass sich der zwischen den Kassen herrschende Wettbewerbsdruck auf die Ebene der Leistungserbringung überträgt. Der Wettbewerb der Leistungserbringer um Verträge mit Kassen motiviert zu niedrigeren Kosten und besserer medizinischer Qualität. Solche Schritte zur Stärkung des Wettbewerbs werden von vielen Gesundheitsökonomien befürwortet und spielen in der gesundheitsökonomischen Literatur eine wichtige Rolle.³ Im Mittelpunkt aktueller wissenschaftlicher Empfehlungen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung steht damit die Intensivierung des Wettbewerbs auf zwei Feldern: des Wettbewerbs der Leistungserbringer um Verträge mit Krankenkassen und des Wettbewerbs der Kassen um Versicherte.

Daneben besteht jedoch ein drittes Wettbewerbsfeld: der Wettbewerb der Leistungserbringer um Patienten. Obwohl dieser gelegentlich auch Erwähnung findet⁴, wird seine Bedeutung für die Effizienz im Gesundheitswesen vernachlässigt. Die meisten Reformvorschläge zielen allein auf die Verstärkung des Wettbewerbs in den anderen Wettbewerbsfeldern.

Im Folgenden wird argumentiert, dass der Wettbewerb der Leistungserbringer um Patienten ein wichtiger Antrieb zur Steigerung der medizinischen Qualität ist. Die These des Textes ist, dass er aber mit den beiden anderen Wettbewerben im Konflikt steht. Ferner wird das Verhältnis der Wettbewerbsfelder zu der sozialpolitischen Zielsetzung einer vom Einkommen unabhängigen Gesundheitsversorgung geprüft. In diesem Text soll deutlich

¹ Für Kommentare danke ich Niels Krap, PD Dr. Joachim Wilde und einem anonymen Gutachter.

² Vgl. Enthoven (1993).

³ Vgl. zum Beispiel Breyer/Franz/Homburg/Schnabel/Wille (2004), S. 109 f.; Cassel (2005), S. 254 ff.; Cassel/Ebsen/Greif/Jacobs/Schulze/Wasem (2006), S. 25; Jacobs/Schulze (2004), S. 92; Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2005), Ziffern 59–61; Wille (1999), S. 125–132; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006), Ziffer 16.

⁴ Zum Beispiel bei Cassel/Ebsen/Greif/Jacobs/Schulze/Wasem (2006), S. 23 f.