

Christian Dohmen/Horst Löwenberg/Christoph Strünck

## Der Wandel von Wettbewerbsregimen

Konsequenzen für Wohlfahrtsverbände und Nutzer\*innen am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe

### 1. Wettbewerb als Variante von governance

Viele Theorien sozialer Dienstleistungen gehen davon aus, dass klassische Markt- und Wettbewerbsmechanismen eigentlich unwirksam seien. Der Preismechanismus sei aus sozialpolitischen Gründen ausgeschaltet, und als Vertrauensgüter müssten soziale Dienstleistungen sowieso starken rechtlichen Regulierungen unterworfen sein.<sup>1</sup>

Wenn Wettbewerb bei sozialen Dienstleistungen auftaucht, dann häufig in Form von Quasi-Märkten, oder Gruppenverhandlungen zwischen Leistungsträgern und Leistungsanbietern.<sup>2</sup> Wir konzentrieren uns in diesem Beitrag auf solche »Wettbewerbsregime« und analysieren sie anhand aktueller sozialpolitischer Veränderungen. Dabei unterscheiden wir Motive und Interessenlagen von Wirkungen. Und wir gehen davon aus, dass wettbewerbslich ausgerichtete Instrumente im Governance-System sozialer Dienstleistungen nicht automatisch die Interessen der Nutzer\*innen berücksichtigen. Das zeigt ein Vergleich der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe, deren politischen Wandel wir weiter unten skizzieren.

Governance ist in der Politikwissenschaft längst zu einem Standard-Terminus geworden, der aber eher heuristisch als theoretisch tiefgehend verwendet wird. Gemeint sind verschiedene Formen, durch die kollektives Handeln koordiniert wird. Häufig ist mit *governance* »Steuerung« gemeint, in Abgrenzung zu »government« (im Sinne der Regierung als Institution). Regierungen können wichtige Akteure sein, aber es kommen eben noch andere hinzu, woraus sich unterschiedliche Formen geteilter (Steuerungs-)verantwortung ergeben. Wenn es um Steuerung im Sinne von *governance* geht, lassen sich außerdem Strukturen von Akteuren unterscheiden.

Als idealtypische Strukturen (oder auch Koordinationsmodi) werden in der Regel der Wettbewerb, die Hierarchie sowie Netzwerke genannt, manchmal auch noch Verhandlungen.<sup>3</sup> Davon zu unterscheiden sind die Sektoren, die äquivalent als Markt,

1 Adalbert Evers / Rolf G. Heinze / Thomas Olk (Hg.), *Handbuch Soziale Dienste*, Wiesbaden 2011.

2 Julian Le Grand, »Subsidiarity and individual responsibility. Quasi-markets and asset-based welfare«, in: *Government, governance and welfare reform : structural changes and subsidiarity in Italy and Britain*, Cheltenham [u.a.] 2012, S. 147–154.

3 Arthur Benz / Nicolai Dose (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden 2010.

Staat und Zivilgesellschaft bzw. Dritter Sektor betitelt werden. Diese beiden Dimensionen können in der Wirklichkeit ganz unterschiedlich kombiniert sein: Märkte können sehr hierarchisch funktionieren, Staaten eher dezentral, und zivilgesellschaftliche Akteure können sehr bürokratisch oder auch sehr wettbewerbsorientiert sein. Die Wohlfahrtsverbände gehören als Akteure zur Zivilgesellschaft bzw. zum Dritten Sektor.<sup>4</sup> Die Strukturen, in denen sie sich bewegen, sind jedoch ein Mix fast aller denkbaren Formen von *governance*. Wettbewerb als Koordinationsmodus ist allerdings immer wichtiger geworden.

## 2. Wettbewerb bei sozialen Dienstleistungen: ein schleichender Paradigmenwechsel?

In Bereichen wie Altersvorsorge, Gesundheit oder Pflege ist schon seit geraumer Zeit die Rede von »Wohlfahrtsmärkten«.<sup>5</sup> Gemeint ist, dass Nutzer\*innen größere Wahlmöglichkeiten haben, es privat finanzierte Zusatzleistungen gibt und auch kommerzielle Anbieter tätig sind. In solchen Wohlfahrtsmärkten versprechen sich gerade kommerzielle Anbieter bessere Chancen. In der Forschung zu Wohlfahrtsmärkten ist umstritten, aus welchen Gründen der Gesetzgeber verstärkt wettbewerbliche Mechanismen eingeführt hat. Es ist allerdings auffallend, dass in Deutschland dieser Trend parallel zur Diskussion über »New Public Management« verlief.<sup>6</sup>

Hier liefen Prozesse der »Imitation« ab: Die Verwaltung sollte stärker nach betriebswirtschaftlichen Kriterien arbeiten, auch, weil dies einem allgemeinen Zeitgeist und einer neuen Aufgabenkritik entsprach. Da erschien es vielen Verantwortlichen in der Politik »folgerichtig«, wenn marktförmige Instrumente auch auf die Kooperationspartner von Verwaltungen angewandt würden. Eines dieser vermeintlich marktförmigen Instrumente waren Leistungsverträge.<sup>7</sup>

Allerdings zeichnete sich schon in der ersten Phase in den 1990er Jahren ab, dass solche Ansätze der »Ökonomisierung« auch zu einer stärkeren Standardisierung und

4 Christoph Strünck, »Wohlfahrtsverbände als zivilgesellschaftliche Akteure«, in: Rolf G. Heinze / Joachim Lange / Werner Sesselmeier (Hg.), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*, Baden-Baden 2018, S. 129–151.

5 Wolfram Lamping, »Verbraucherkompetenz und Verbraucherschutz auf Wohlfahrtsmärkten. Neue Herausforderungen an eine sozialpolitische Verbraucherpolitik« in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 78, Nr. 3 (2009), S. 44–62.

6 Christoph Strünck / Rolf G. Heinze, »Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrtsmix“? Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtsverbände«, in: Adalbert Evers (Hg.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996, S. 294–322.

7 Christoph Strünck, »Kontraktmanagement und kommunale Demokratie. Schnittstellenprobleme als demokratietheoretische Dimension der Verwaltungsmodernisierung«, in: Hubert Heinelt / Margit Mayer (Hg.), *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege der Ressourcennobilisierung*, Wiesbaden 1997, S. 153–170.

dadurch eher zur Bürokratisierung führen können.<sup>8</sup> Über die Versuche, eine stärkere Output-Steuerung im sozialen Dienstleistungsbereich umzusetzen, kann hier nur wenig gesagt werden, ebenso, wie über die interessenpolitischen und teilweise ideologischen Auseinandersetzungen zu Wettbewerb im Sozialsektor.<sup>9</sup>

Uns interessieren in diesem Beitrag vor allem konkrete Policy-Instrumente, die Wettbewerb im Sozialsektor entfachen sollen. Diese Instrumente müssen nicht unbedingt so wirken, wie es ihre Verfechter oder auch ihre Kritiker erwarten. Selbst in den Bereichen des Sozialsektors, in denen es besonders schutzbedürftige Klient\*innen gibt, spielen wettbewerbliche Mechanismen inzwischen eine größere Rolle. Dies zeigen die empirischen Fallbeispiele unseres Beitrags. Die Motive, Wettbewerbsregime im Sozialsektor einzuführen, stützen sich auf verschiedene Annahmen. Zu den wichtigsten dieser Annahmen zählen die folgenden:

1. Wettbewerb setzt finanzielle Effizienzreserven frei, so dass knappe Mittel besser eingesetzt und damit soziale Schwache effektiver unterstützt werden können;
2. Wettbewerb schafft mehr Kapazitäten (Betten/Plätze) als ein rationiertes/geplantes System sozialer Dienstleistungen, wodurch auch die Auswahl-Möglichkeiten für Nutzer\*innen steigen;
3. Wettbewerb führt als Entdeckungsverfahren dazu, dass eine größere Vielfalt an Konzepten und Ideen entsteht, wie Menschen in schwierigen Lebenslagen geholfen werden kann;
4. Wettbewerb zwingt Leistungsanbieter dazu, sich stärker an den Bedürfnissen der Nutzer\*innen zu orientieren und damit das Wunsch- und Wahlrecht zu stärken.

Zu diesen zentralen Annahmen gibt es auch entsprechende Gegenthesen:

1. Im Sozialsektor schlummern durch den hohen Personalbedarf und die komplexen Bedürfnisse der Klienten kaum Effizienzreserven. Wettbewerb führt unter diesen Bedingungen dazu, dass sich Arbeit weiter verdichtet und Klienten-Bedürfnisse vernachlässigt werden.
2. Es entstehen vor allem mehr Kapazitäten für Selbstzahler, während die Grundversorgung immer unattraktiver wird.
3. Die Geschichte der Sozialen Arbeit und der Wohlfahrtsverbände zeigt, dass neue Konzepte durch soziale Bewegungen, fachlichen Austausch und Kooperation entstehen, weniger durch Konkurrenz. Das Innovations-Argument nutzen vor allem Leistungsträger, die Gelder einsparen wollen.
4. Wettbewerb kann Leistungsanbieter dazu zwingen, Leistungen stärker zu standardisieren und damit die Bedürfnisse der Nutzer\*innen in den Hintergrund zu rücken.

8 Christoph Strünck, »Von Macht, Mythen und paradoxen Effekten. Betriebswirtschaftliche Reformen in der freien Wohlfahrtspflege.« in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 11/12 (1996), S. 715–725.

9 Adalbert Evers / Rolf G. Heinze (Hg.), *Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung*, Wiesbaden 2008.

Hier ist nicht der Ort, um sich mit diesen Thesen und Gegenthesen grundsätzlich zu beschäftigen.<sup>10</sup> Unbestritten ist aber, dass sich Wettbewerb als Steuerungselement im Sozialsektor unterschiedlich stark und in ganz unterschiedlichen Varianten zeigt. Den entscheidenden Paradigmenwechsel aus Sicht der Wohlfahrtsverbände brachte die Pflegeversicherung. Sie stellte 1994 erstmals gewerbliche und frei-gemeinnützige Anbieter gleich und forcierte damit den Wettbewerb in einem wesentlichen Bereich sozialer Dienstleistungen. Es ist kein Wunder, dass diese Idee nach dem Vorbild der Krankenversicherung und den Wettbewerbselementen im Gesundheitssystem modelliert worden war.<sup>11</sup>

Doch auch die Einführung der Pflegeversicherung änderte zunächst wenig an der grundlegenden Governance-Form im Sozialsektor, dem sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis.<sup>12</sup> In diesem Dreiecksverhältnis dominieren Gruppenverhandlungen zwischen Leistungsträgern und Leistungsanbietern. Inzwischen jedoch sind verschiedene Wettbewerbsregime entstanden, die das Dreiecksverhältnis erweitern oder verändern. Wohlfahrtsverbände müssen sich in diesen unterschiedlichen Regimen auch auf ganz unterschiedliche Felder einstellen, in denen Hilfekultur, sozialrechtliche Regulierung und politische Interessen die *governance* sozialer Dienstleistungen maßgeblich beeinflussen.

### *3. Jenseits des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses: ein neuer Mix an Policy-Instrumenten*

Wohlfahrtsverbände setzen sich als Anwälte für sozial Schwache ein, sie sind Träger sozialer Einrichtungen und Dienste, sie beschäftigen über eine Million hauptamtliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sozial- und Gesundheitssektor, sie sind Ausbildungsträger, sie organisieren freiwilliges Engagement, fördern Selbsthilfepotentiale, sie bündeln fachpolitische Expertise und sie sind Lobbyisten für die Interessen ihrer eigenen Mitglieder und Träger. Letztlich sind die Wohlfahrtsverbände daher auch intern durch ganz unterschiedliche Governance-Formen geprägt.<sup>13</sup>

Als Träger sozialer Einrichtungen und Dienste sind die Wohlfahrtsverbände gespannt in ein Governance-System, das aus verschiedenen Regelungsmechanismen und Regelungsebenen besteht. Die verschiedenen Finanzierungsformen bringen auch unterschiedliche Governance-Systeme hervor: Subventionen durch die öffentliche Hand, direkte Beauftragung, Leistungen in sozialrechtlichen Dreiecksverhältnissen oder Ausschreibungen von Leistungen führen zu unterschiedlichen Formen der Steuerung zwi-

10 Heinz-Jürgen Dahme / Norbert Wohlfahrt, *Soziale Dienste*, Weinheim, München 2010.

11 Christoph Strünck, *Pflegeversicherung-Barmherzigkeit mit beschränkter Haftung. Institutioneller Wandel, Machtbeziehungen und organisatorische Anpassungsprozesse*, Opladen 2000.

12 Christoph Strünck, »Verhandelte Sozialpolitik – Die Pflegeversicherung als Arena neuer Machtbeziehungen« in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 46, 11 (2000), S. 988–1002.

13 Frank Nullmeier, »Governance sozialer Dienste«, in: Adalbert Evers / Rolf G. Heinze / Thomas Olk (Hg.), *Handbuch Soziale Dienste*, Wiesbaden 2011, S. 284–298.

schen Leistungsträgern, Leistungsanbietern und Leistungsberechtigten/Leistungsnutzern.

Solche Systeme sind deshalb so komplex, weil soziale Dienstleistungen wie erzieherische Hilfen, Eingliederungshilfe oder Pflege nicht wie private Güter betrachtet werden. In den meisten Wohlfahrtsstaaten besteht ein breiter Konsens darüber, dass Menschen nach ihrem Bedarf und nicht entsprechend ihrem Einkommen soziale Dienstleistungen und Hilfe erhalten sollten. Soziale Dienstleistungen werden also wie »meritorische Güter« behandelt.<sup>14</sup> Der Preismechanismus von Angebot und Nachfrage gilt hier nicht oder nur eingeschränkt.

Dies hat einige Besonderheiten zufolge, die sich in Deutschland vor allem im so genannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zeigen. Der Gesetzgeber hat für unterschiedliche soziale Risiken und Probleme wie Pflegebedürftigkeit, Behinderung oder auch Erziehungsschwierigkeiten individuelle Rechtsansprüche geschaffen. Solche Ansprüche können Menschen gegenüber Krankenkassen, Sozialhilfeträgern oder Trägern der Jugendhilfe geltend machen. In der Praxis kümmern sich häufig Sozial- und Gesundheitsdienste darum, dass die Menschen ihre Rechtsansprüche verwirklichen können. Damit Menschen auf Basis dieser Rechte die vom Staat bewilligten Leistungen und Hilfen bekommen, braucht es außerdem einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Leistungsträgern und privaten oder gemeinnützigen Leistungserbringern. Schließlich erhalten Menschen diese konkrete Hilfe dann auf Basis eines privat-rechtlichen Vertrags zwischen ihnen und den Leistungserbringern.<sup>15</sup>

Dieses vertragliche Dreiecksverhältnis, in das Nutzer, Leistungsträger und Leistungserbringer eingespannt sind, unterscheidet sich je nach sozialrechtlichem Gebiet. Und die Steuerung oder Koordination sozialer Dienstleistungen läuft über weitere Mechanismen, die sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive in ihrer Gesamtheit auch als *governance* bezeichnen lassen, also eine Form der Steuerung. Die *governance* prägt einerseits den Modus der sozialen Intervention, der bei sozialen Dienstleistungen zwischen Hilfe und Kontrolle schwankt.<sup>16</sup> Andererseits entscheidet die Art der *governance* darüber, wie Angebot und Nachfrage bzw. Bedarf nach sozialen Dienstleistungen zueinander finden. Die Governance-Formen im Umfeld der freien Wohlfahrtspflege pendeln dabei zwischen den idealtypischen Polen bürokratisch-hierarchischer und marktlicher Steuerung. Bürokratische Steuerung meint, dass der Staat selbst auf Basis gesetzlicher Regeln entscheidet, wer wie viel und welche Hilfe bekommt, ggf. auch, von wem er sie bekommt. Der Staat muss die Leistung nicht notwendigerweise selbst erbringen.

Marktliche Steuerung meint, dass im Rahmen gesetzlicher Rechtsansprüche auf Leistungen die Nutzer\*innen direkt oder indirekt entscheiden können, wer ihnen wo-

14 Georg Cremer / Nils Goldschmidt / Sven Höfer, *Soziale Dienstleistungen. Ökonomie, Recht, Politik*, Tübingen 2013.

15 Heinz-Jürgen Dahme / Norbert Wohlfahrt (Hg.), *Handbuch Kommunale Sozialpolitik* 15. April 2011.

16 Olaf Behrend, »Aktivieren als Form sozialer Kontrolle« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte : APuZ* 58, 40/41 (2008), S. 16–21.

mit hilft. Bei Vertrauensgütern – wie es soziale Dienstleistungen in der Regel sind – kann auch marktliche Steuerung dazu führen, dass es zusätzlicher Kontrollinstrumente bedarf, um Marktversagen zu verhindern. Bürokratisierung und Vermarktlichung schließen sich daher nicht aus.<sup>17</sup> Als dritter Typus der Steuerung kommen aber auch Verhandlungen in Frage. Gerade Gruppenverhandlungen zwischen Leistungsträgern und Leistungsanbietern sind typisch für soziale Dienstleistungen. In einer *governance*, die zwischen Wettbewerb, Hierarchie und Verhandlungen schillert, kommen außerdem unterschiedliche Instrumente zum Einsatz.

Konkret können das neben dem klassischen sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis auch Alternativen wie Gutscheinmodelle, das Persönliche Budget, Ausschreibungen oder Sozialraumbudgets sein. Welchen Stellenwert die Bedürfnisse und Interessen der Nutzer\*innen in diesem System haben, ist auch für unseren Beitrag eine zentrale Frage.

Wir gehen diesem Beitrag von der Beobachtung aus, dass neue Wettbewerbsregime sozialer Dienstleistungen entstanden sind oder sich ankündigen. Die Motive, die Art und die Konsequenzen dieser Formen sozial regulierten Wettbewerbs sind unterschiedlich. Entsprechend werden die Nutzer\*innen-Interessen auf unterschiedliche Weise und mit unterschiedlicher Gewichtung berücksichtigt. Entscheidend ist vor allem die Funktion, die Wettbewerb im Sozialsektor haben soll. Es kann darum gehen, aus Sicht von Leistungsträgern günstige, qualitativ besondere oder schlicht mehr Angebote zu schaffen. Die Interessen der Nutzer\*innen können damit identisch sein, müssen es aber nicht. Außerdem stellt sich immer die Frage, wer die eigentlichen Nutzer\*innen von Angeboten sind. Im Fall der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe – unseren Beispielen im Beitrag – können das sowohl die Betroffenen selbst sein, aber auch ihre Angehörigen.

Den Leistungsträgern kann es auch ganz grundsätzlich darum gehen, Geld zu sparen und Ausgaben zu kürzen. Die Leistungsanbieter – in unserem Fall die Wohlfahrtsverbände – können hingegen den verstärkten Wettbewerb dazu nutzen, sich zu profilieren und ihre Position zu verbessern. Auch die Rahmenbedingungen für diesen Wettbewerb können sehr unterschiedlich ausfallen. Von ihnen hängt ab, ob es ein fairer Wettbewerb ist, der auch den Nutzer\*innen zugutekommt.

Wettbewerbsregime im Sozialsektor sind das Ergebnis politischer und wirtschaftlicher Interessenkonflikte und konkurrierender Ideen, wie der Sozial- und Gesundheitssektor gestaltet werden sollte. Wir zeigen anhand der Eingliederungshilfe sowie anhand der Kinder- und Jugendhilfe, welche Konsequenzen dies für die *governance* sozialer Dienstleistungen hat und wie es sich auf Nutzer\*innen auswirkt, die solche Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Empirisch stützen wir uns auf zwei unterschiedliche Felder, in denen es neue Tendenzen zu wettbewerblichen Strukturen gibt: die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Eingliederungshilfe.

17 Nullmeier, Governance sozialer Dienste, aaO. (FN 22).

#### 4. Wettbewerbsregime und Nutzerinteressen in der Kinder- und Jugendhilfe

Man kann die jeweiligen Bereiche im Sozialsektor auch als ein »soziales Feld« begreifen, wie zum Beispiel die Kinder- und Jugendhilfe: Hier sind Ideen historisch gewachsen, warum Kinder und Jugendliche spezielle erzieherische Unterstützung jenseits der Familie benötigen. Damit verbunden sind Fähigkeiten und Interessen von Berufsgruppen, Ressourcen und Interessen von Leistungsanbietern wie den Wohlfahrtsverbänden, die fachlichen und fiskalischen Interessen von Leistungsträgern, die Bedürfnisse und Interessen von Betroffenen und ihren Angehörigen und natürlich das Interesse von Parteien, Regierungen und der Öffentlichkeit.

Dieses soziale Feld ist rechtlich durch das Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) stark strukturiert. Aber es bestehen auch vielfältige soziale Beziehungen, ebenso Beziehungen, die auf Macht und Tausch basieren. Zu diesem Beziehungsgeflecht als »Struktur« kommt die Anforderung, die Leistungen zu koordinieren. In der deutschen Sozialpolitik dominiert zwar die Koordination durch hierarchische Eingriffe und staatliche oder parastaatliche Steuerung durch die selbstverwalteten Sozialversicherungen. Doch der deutsche Sozialstaat mit seiner großen Bedeutung frei-gemeinnütziger Träger ist kein Sozialstaat im engeren Sinne. Daher ist die Koordination sozialer Dienstleistungen komplexer als in unitarischen Sozialstaaten wie etwa Schweden. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips, das auch zwischen den Leistungsträgern, also zwischen den staatlichen Steuerungsebenen gilt, wird insbesondere den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine tragende Rolle zugesprochen.

Die Folge sind Governance-Mechanismen, in denen auch wettbewerbliche Elemente zu finden sind. Was heißt das konkret in der Kinder- und Jugendhilfe? Grundsätzlich ist dieses Feld zu unterscheiden in den Kinderschutz, einschließlich Erziehungsberatung und erzieherischer Hilfen, die Jugendarbeit sowie die Kindertagesbetreuung. Neu hinzugekommen sind Angebote in der Tagesbetreuung an Schulen.

Auch die Kinder- und Jugendhilfe kennt grundsätzlich den Wettbewerb als Steuerungsinstrument. In der Kindertagesbetreuung besteht ein Wunsch- und Wahlrecht der Eltern, und auch bei erzieherischen Hilfen muss durch Trägerpluralität gewährleistet sein, dass die Betroffenen auswählen können. In der Praxis kann die Auswahl zwar aus unterschiedlichen Gründen beschränkt sein. Doch die Jugendämter haben dafür Sorge zu tragen, dass Wahlmöglichkeiten existieren. Wettbewerb ist also stets eng mit dem Wunsch- und Wahlrecht verkoppelt. Allerdings finden die Nutzer\*innen nicht unvermittelt zu ihren Anbietern. Wettbewerb im Sozialsektor findet fast immer in der Figur des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses statt und ist vertraglich geregelt. Die Seitenlängen und damit auch die Regelungsfläche unterscheiden sich jedoch stark von Hilfefeld zu Hilfefeld.

Die Grundidee des Wettbewerbs findet sich in der Kinder- und Jugendhilfe in unterschiedlicher Form. Am deutlichsten sichtbar – auch in ihrer Ambivalenz – ist die Wettbewerbsidee in der Kindertagesbetreuung. Theoretisch wählen Eltern die Formen und Träger für die Kindertagesbetreuung aus. Auf diese Weise könnten sie auf Konzepte und Standards durchaus Einfluss nehmen. Da die Kindertagesbetreuung in Deutsch-



land aber in den meisten Regionen nach wie vor ein Anbieter-Markt ist, in dem das Angebot dem Bedarf hinterherhinkt, funktioniert dieses klassische Wettbewerbsmodell »im Markt« nicht.

Allerdings fließt der Elternwille auf andere Art und Weise ein. Wollen Träger eine neue Kindertageseinrichtung gründen, müssen sie das per »Interessenbekundung« dem Jugendhilfeausschuss anzeigen. Steigen mehrere Träger ins Rennen ein, kommt es neben den Konzepten und der Erfahrung von Trägern auch auf den Elternwillen an. Denn im Jugendhilfe-Ausschuss des Jugendamts sind auch deren Interessen mit beratender Stimme vertreten.<sup>18</sup> Ein Preiswettbewerb findet hingegen in der Regel nicht statt. In NRW legt zum Beispiel das Landesgesetz das Budget pro Kind fest.

In zwei Feldern der Kinder- und Jugendhilfe wird Wettbewerb inzwischen stärker sichtbar: in Ausschreibungen für Angebote der offenen Ganztagsbetreuung an Schulen sowie in der Zunahme privat-gewerblicher Anbieter für erzieherische Hilfen. Im ersten Fall handelt es sich um Infrastrukturleistungen der Wohlfahrtsverbände für alle Schülerinnen und Schüler, im zweiten Fall um eine individuelle Einzelfallhilfe. Wir analysieren im Folgenden, welche Form des Wettbewerbs hier verstärkt Einzug hält, welche Motive eine Rolle spielen und was dies vor allem für die Nutzer\*innen bedeutet.

#### 4.1 Zwischen Konkurrenz und Kooperation? Erzieherische Hilfen

Der »Markt« für erzieherische Hilfen ist gewachsen und hat sich ausdifferenziert. In NRW sind den letzten 20 Jahren vor allem die ambulanten Angebote um mehr als 125 Prozent gewachsen.<sup>19</sup> Konzepte haben sich verändert, es gibt flexible Hilfen an Schulen, aufsuchende Ansätze und vieles mehr. Sozialpädagog\*innen sind auch als Selbstständige tätig, etwa in der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Da auch weitere neue Anbieter hinzugekommen sind, steigen die Anforderungen an Transparenz und Qualitätssicherung. Die Konkurrenz von Konzepten und Anbietern nimmt zu, gleichzeitig wächst der Wunsch der Kommunen, einen besseren Ordnungsrahmen zu schaffen.

Was die Hilfen zur Erziehung (HzE) angeht, so gibt es hier anders als etwa in der Ganztagesbetreuung durchaus einen Preiswettbewerb. Er wird ordnungspolitisch flankiert durch Landesrahmenverträge, an denen sich Jugendämter und freie Träger orientieren.

Der Markt der erzieherischen Hilfen zeigt wie im Brennglas, wie hybride und komplex die Governance-Strukturen im Sozialsektor sein können und wie unterschiedlich die Wettbewerbsparameter. Das Gesetz und das Selbstverständnis der meisten Akteure zielen darauf ab, ein partnerschaftliches Verhältnis zu pflegen. Kooperation zwischen

18 Armin Schneider / Kathinka Beckmann / Daniela Roth, *Jugendhilfe: Ausschuss? Ein Gremium zwischen uneingelösten Versprechen und abgebremsten Möglichkeiten*, Opladen u.a. 2011.

19 Agathe Tabel / Jens Pothmann / Sandra Fendrich, *HzE Bericht 2018*, Münster, Köln, Dortmund 2018.



Leistungsträgern und Anbietern ist daher ein wesentliches, strukturimmanentes Steuerungselement. Die Betonung des Wunsch- und Wahlrechts, die Suche des Gesetzgebers nach »Effizienzreserven« wie auch fiskalischer Druck drängen zugleich auf mehr Konkurrenz.

Privat-gewerbliche Anbieter erzieherischer Hilfen sind gewissermaßen Konkurrenten zweiter Klasse. Die Jugendämter erkennen sie wegen ihrer fehlenden gemeinnützigen Orientierung in der Regel nicht als Träger der freien Jugendhilfe an, und sie sind auch anders als die frei-gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände nicht im Jugendhilfeausschuss vertreten. Andererseits argumentieren Jugendämter gerne, dass privat-gewerbliche Träger im Sinne des Wettbewerbs weitere Konzepte mit einbringen würden und ggf. auch kostengünstiger arbeiten würden. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Jugendämter nicht vor allem ein Interesse daran haben, den Preisdruck auf die Jugendhilfe zu erhöhen.

Der gemischte Wettbewerb findet unter den Bedingungen von Kooperation und Verhandlungen statt. Eine besondere Bedeutung bekommen die Verträge zwischen öffentlichen (Kosten-)trägern und freien Trägern, also den Anbietern.<sup>20</sup> Die letzten gesetzlichen Novellierungen des Kinder- und Jugendhilferechts haben die vertragliche Basis zwischen öffentlichen Trägern (Jugendämtern) und privaten Trägern (frei-gemeinnützig oder privat-gewerblich) verbessert. Motive und Wirkungen sind widersprüchlich: Zum einen entsteht ein Ordnungsrahmen für Wettbewerb zwischen den privaten Trägern. Zugleich jedoch wird die öffentliche Gestaltungsmacht der Jugendämter gestärkt. In der Praxis wird allerdings das Ideal eines dialogorientierten, gemeinsamen Qualitätsentwicklungsprozesses beschworen.

Verträge zwischen den Jugendämtern und den Anbietern beziehen sich insbesondere auf die Aspekte der Leistung, inklusive Qualitätsmerkmalen und Entgelten, sowie auf die gesamte Qualitätsentwicklung und ein abgestimmtes Hilfeplanverfahren. Die Jugendämter können und wollen Trägerpluralität fördern und tun das auch im Sinne des Wunsch- und Wahlrechts. EU-Wettbewerbsrecht und öffentliches Vergaberecht spielen hier keine Rolle, da auch keine Subventionen gezahlt, sondern Entgelte vereinbart werden.<sup>21</sup>

Trotz steigender Konkurrenz zwischen den Anbietern erzieherischer Hilfen wurzelt dieses Feld der Kinder- und Jugendhilfe in einer doppelten Beteiligungskultur: zwischen Leistungsträgern und Anbietern und in der fachlich gewollten Beteiligung von Eltern und Kindern und Jugendlichen im Hilfeprozess. Eine solche Governance-Struktur ist nicht ohne weiteres vereinbar mit einem klassischen Leistungsrecht, das mit Hilfe von Ausschreibungen agiert. Beteiligungsorientierte Hilfeverfahren einerseits und Leistungsansprüche andererseits entspringen fachlich unterschiedlichen Welten. Das zeigt sich auch in den jüngsten Versuchen des Gesetzgebers, leistungrechtliche

20 LWL / LVR, *Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen mit freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe Eine Arbeitshilfe für Jugendämter*, Münster/Köln 2013.

21 Georg Cremer, »Subsidiarität und Wettbewerb« in: *Neue Caritas spezial*, Nr. 1 (2017), S. 28–30.

Normen der Eingliederungshilfe in die Kinder- und Jugendhilfe einzupflanzen.<sup>22</sup> Allerdings sind beide Ansätze einzelfallbezogen, das unterscheidet sie von Angeboten der Ganztagsbetreuung an Schulen. Wie dort Ausschreibungen die Governance-Mechanismen von Kooperation und Konkurrenz verändern können, zeigt das nächste Fallbeispiel.

#### 4.2 Ausschreibungen in der offenen Ganztagsbetreuung an Schulen

Die Betreuung im offenen Ganzttag von Schulen ist eine Leistung der Kinder- und Jugendhilfe und wird daher auch von Trägern der freien Jugendhilfe übernommen. In NRW übernehmen 80 Prozent dieser Leistungen die Wohlfahrtsverbände, schätzt der Landesverband des Paritätischen Wohlfahrtsverbands in einem internen Papier.<sup>23</sup> Es gibt auch Kommunen, welche selbst Trägerschaften übernehmen. Das Personal dafür stammt meist aus Angeboten der offenen Jugendhilfe, die nicht mehr so stark nachgefragt werden.

In der besonderen Konstellation des Kinder- und Jugendhilferechts sind Ausschreibungen nach herrschender Meinung eigentlich ausgeschlossen. In der Sorge um das Kindeswohl sollen partnerschaftliche und bedarfsorientierte Ansätze im Vordergrund stehen. Dennoch machen einige wenige Kommunen in NRW von der Möglichkeit Gebrauch, solche Leistungen auszuschreiben. Der Konflikt um diese Praxis macht sichtbar, wie die unterschiedlichen Interessen aller Beteiligten auch die Governance-Strukturen im Sozialsektor verändern. Zunächst ist zu klären, welche Funktion ein Instrument wie Ausschreibungen im Sozialsektor hat.

Wenn Staat oder Kommunen bestimmte Produkte oder Dienstleistungen benötigen, so können sie diese auch am Markt einkaufen. Dafür müssen aber Regeln definiert werden, um den Geboten der Sparsamkeit, der Transparenz sowie des gleichen Zugangs Rechnung tragen zu können. Die Ausschreibung von Leistungen nach dem öffentlichen Vergaberecht ist dafür ein probates Instrument. Allerdings trifft hier die öffentliche Hand die Auswahl und überlässt diese nicht etwa den Nutzer\*innen. Hierin liegt der entscheidende Punkt: Selbst bei gestaffelten Ausschreibungen begrenzt der Auftraggeber den Kreis der Anbieter. Das berührt nicht nur das Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer\*innen, sondern ggf. auch die Berufsfreiheit der Anbieter. In vielen Bereichen des Sozialsektors – etwa in der Pflege oder in der Eingliederungshilfe – werden Anbieter zugelassen, erhalten jedoch ihren »Auftrag« von den Nutzer\*innen.

Das Interesse der Kommunen an Ausschreibungen für den offenen Ganzttag liegt auf der Hand: Qualitätsnormen können einseitig definiert werden. Hier können die Kommunen eigene Akzente setzen, während der Kostenrahmen vorgegeben ist: Es gibt in

22 Hans-Ullrich Krause, »Neustart nach Fehlversuch« in: *Sozial extra* 41, Nr. 1 (2017), (Zugriff am 19.2.2018), S. 37.

23 Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband NRW, *Partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe statt einseitiger Steuerung. Umgang mit Ausschreibungen im Arbeitsfeld Offene Ganztagschule NRW* 2017.

NRW ca. 1.080 € pro Kind vom Land und dann noch knapp 500 € von der Kommune. Manche Kommunen geben etwas mehr. Ein Preiswettbewerb kann folglich über Ausschreibungen nicht angefacht werden, eher schon ein Qualitätswettbewerb. Hierbei ist allerdings offen, ob Qualitätsstandards erhöht oder gesenkt werden (sollen). Außerdem ist es für Ausschreibungen in diesem Bereich erforderlich, eine systematische Bedarfsplanung zu betreiben und dafür relevante Informationen einzuholen.

Die Anbieter solcher Leistungen, vor allem die Wohlfahrtsverbände, argumentieren anders, ebenso Gerichte und Fachverbände. Ihrer Meinung nach handelt es bei der offenen Ganztagsbetreuung nicht um eine Leistung, welche die Kommunen einkaufen. Stattdessen existiere in NRW ein Träger-Modell, bei dem Schulen und Jugendhilfe partnerschaftlich zusammenarbeiteten. Eltern würden Plätze im Offenen Ganztag angeboten, wodurch faktisch ein Wunsch- und Wahlrecht begründet sei. Dieses könne eine Ausschreibung nicht gewährleisten, ebenso wenig die im Kinder- und Jugendhilferecht konstitutive Trägerpluralität. Die finanzielle Praxis der Zuwendungen zeige außerdem, dass es nicht um den Einkauf einzelner Leistungen gehe, sondern darum, eine Infrastruktur aufzubauen.

Sollten Kommunen dennoch verstärkt dazu übergehen, Leistungen in der OGS auszuscheiden, droht nicht nur ein längerer Rechtsstreit. In den Kommunen ginge die sozialpolitische Verantwortung stärker auf die Kämmerei und die Vergabestellen über, die im »Feld« kaum bis gar nicht mit anderen Akteuren vernetzt sind. Die unterschiedlichen Governance-Mechanismen bei sozialen Dienstleistungen stärken oder schwächen die sozialen Beziehungen zwischen Nutzer\*innen, Leistungsträgern und Anbietern.

Das Ausschreibungsmodell erscheint manchen Kommunen attraktiv, weil sie damit einen direkten Einfluss auf Standards haben. Aus genau diesem Grund schaffen Ausschreibungen allerdings keinen »Wettbewerb im Markt«, sondern lediglich einen »Wettbewerb um den Markt«.<sup>24</sup> Wäre es ein Wettbewerb im Markt, so wäre es den Wohlfahrtsverbänden und anderen Trägern überlassen, Standards zu definieren und sich damit durchzusetzen.

In der Praxis wird es jedoch darum gehen, wem die Verantwortung für die OGS zentral zugeordnet wird, welche Finanzierungsmodelle erprobt und welche Rechtsansprüche auf offene Ganztagsbetreuung noch festgelegt werden. In diesem Konfliktfeld verschiebt sich die Balance zwischen den Governance-Modellen, welche in der Kinder- und Jugendhilfe wirksam sein können. Nicht nur politischer Wille, auch die vorrangige professionelle Sichtweise auf das Feld entscheidet darüber, welche dieser Modelle sich entfalten. Das zeigt sich in der Eingliederungshilfe, in der im Unterschied zum sozialpädagogischen Ansatz in der Kinder- und Jugendhilfe lange Zeit ein medizinisch-therapeutischer Ansatz im Vordergrund stand.

24 Cremer, Subsidiarität und Wettbewerb, aaO. (FN 8).

### 5. Mehr Wettbewerb in einem gewachsenen Feld? Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes

Neue Varianten des Wettbewerbs ergeben sich in der Kinder- und Jugendhilfe eher dezentral durch lokale oder regionale Anbieter-Konkurrenz oder auch die Vergabestrategien der Kommunen und Kommunalverbände. In der Eingliederungshilfe hingegen wirkt sich vor allem das Bundesteilhabegesetz auf die Governance-Strukturen aus. Seine vielen Facetten erstrecken sich auch auf Fragen des Wettbewerbs sowie des Wunsch- und Wahlrechts.

Bereits einige Jahre vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Jahr 2016 wurden die möglichen Konsequenzen der UN Behindertenrechtskonvention diskutiert.<sup>25</sup> Die erste Stufe des Bundesteilhabegesetzes – im Jahr 2017 in Kraft gesetzt – soll den Duktus des bis 2023 vorgesehenen Gesetzgebungszyklus zur Reform des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) in seiner heutigen Form beschreiben: ein eigenständiges System der Rehabilitation statt eines Anhängsels der Sozialhilfe.<sup>26</sup>

In Reaktion auf die ratifizierte Behindertenrechtskonvention gerieten auch Sondersysteme in den Blick. Neben Förderschulen sind das vor allem spezifische Beschäftigungsträger für Menschen mit Behinderung. Die so genannten »Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM)« zählen in Deutschland zu den bekanntesten dieser Beschäftigungsträger. Im Jahr 2017 gab es dort rund 310.000 Arbeitsplätze; 1980 waren es noch rund 53.000.<sup>27</sup> Der Großteil der Beschäftigten hat eine geistige Beeinträchtigung (75 Prozent) oder eine psychische Beeinträchtigung (21 Prozent).

Neben Sozialleistungen erhalten die Beschäftigten auch einen Lohn, der allerdings nicht an die Bedingungen des Mindestlohngesetzes gebunden ist, da die Beschäftigten keinen Arbeitnehmerstatus haben, sondern sich in einem arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnis befinden. Dies ist ein dauerhafter Streitpunkt zwischen dem Gesetzgeber, den Leistungsträgern und den Leistungserbringern.

Bei Letzteren handelt es sich in der Regel um soziale Betriebe in frei-gemeinnütziger Trägerschaft. Auch sie sind dem Ziel verpflichtet, den Leistungsbezieher\*innen der Eingliederungshilfe – wenn die Möglichkeit besteht – den Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu bahnen. Das Bundesteilhabegesetz eröffnet hier unterschiedliche wettbewerbliche Wege: Zum einen wird ein Budget für Arbeit im § 61 SGB IX neu und verpflichtend für alle Bundesländer eingeführt. Zum anderen sollen weitere Anbieter für die Arbeitsförderung zugelassen werden.

Mit dem Budget für Arbeit schreibt der Bundesgesetzgeber damit nur für alle Bundesländer vor, was bereits seit Jahren die Leistungsträger und andere Akteure erpro-

25 Laurenz Aselmeier, »Behindertenhilfe auf dem Prüfstand. Auswirkungen für Dienste und Einrichtungen durch die UN-Behindertenrechtskonvention« in: *Teilhabe*, Nr. 2 (2012), S. 79–84.

26 Markus Schäfers / Gudrun Wansing, *Teilhabebedarfe von Menschen mit Behinderungen. Zwischen Lebenswelt und Hilfesystem*, Stuttgart 2016.

27 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen, *Jahresbericht 2017*, Frankfurt am Main 2018.

ben. Das sind insbesondere Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, um die Chancen von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Zugleich sieht das BTHG vor, so genannte »Andere Anbieter« in § 60 SGB IX neben den Werkstätten zuzulassen, um die Beschäftigungschancen für Menschen mit Behinderung zu erhöhen, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsperspektive auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht oder noch nicht erwartet wird. Tatsächlich machen 30 bis 40 Prozent der Berechtigten ihre Ansprüche auf arbeitsmarktpolitische Förderung bislang gar nicht geltend.<sup>28</sup> Es gibt also neue Governance-Optionen, die bei den Nutzer\*innen ansetzen wie auch bei den Anbietern.

Allerdings handelt es sich um ein komplexes Problem, warum nicht mehr Menschen den Weg aus der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt finden. Kritiker der Werkstatt-Idee monieren, dass der starke Wettbewerb um Aufträge aus der Industrie die Werkstätten dazu zwingt, ihre »Besten« bei sich zu halten.<sup>29</sup> Andererseits sträuben sich gewerbliche Unternehmen häufig dagegen, Erfahrungen mit Arbeitnehmer\*innen aus Werkstätten zu sammeln und erteilen lieber Aufträge an erfahrene Institutionen. Zumindest als Lösung für das letztgenannte Problem bietet sich ein neues Regel-Instrument an: das Budget für Arbeit.

### *5.1 Subjektförderung im Sinne des Wunsch- und Wahlrechts? Das neue Budget für Arbeit*

Das Budget für Arbeit gehört wie auch das Persönliche Budget in der Pflege oder das Wohngeld zu den Instrumenten der »Subjektförderung«. Solche Instrumente beruhen auf der Annahme, dass auf der Angebotsseite genügend Optionen vorhanden sind, die Nutzer\*innen allerdings spezifische Zugangs- oder Vermittlungshemmnisse hinsichtlich dieser Angebote haben. Durch eine gezielte Einkommenshilfe, flankiert von Coaching und Beratung, soll dieser Nachteil mit Hilfe des Budgets für Arbeit ausgeglichen werden. »Objektförderung« wären dagegen Instrumente wie sozialer Wohnungsbau oder auch spezielle Beschäftigungsgesellschaften.

Das BTHG schafft eine allgemeine gesetzliche Grundlage für die bisherigen Modellversuche auf Länderebene, auch wenn es teilweise neue Voraussetzungen verlangt. Wer in Zukunft diese Voraussetzungen erfüllt, hat einen anderen Status als Beschäftigte in einer Werkstatt: Sie erhalten bei ihrem Arbeitgeber einen herkömmlichen arbeitsrechtlichen Vertrag mit allen Rechten und Pflichten und es gelten die Vorschriften des Mindestlohngesetzes. Als erwerbsgeminderte Arbeitnehmer\*innen sind sie allerdings nach wie vor in der Eingliederungshilfe. Im Vergleich zu Beschäftigten einer Werkstatt – in die allerdings ein Rückkehrrecht besteht – gibt es auch Nachteile. So wird zum Bei-

28 CBP / BEB, »Andere Leistungsanbieter« – Konzeptionelle Überlegungen zu einer neuen Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben aus der Perspektive der Leistungserbringer, Berlin 12.12.2017.

29 Silke Hoock, »Die Barriere in unseren Köpfen« in: *Zeit online* 2017 (23.7.2017).

spiel die Rente nicht aufgestockt, wenn man das Budget für Arbeit in Anspruch nimmt. Den Lohnkostenzuschuss erhält der Arbeitgeber.

Die bisherigen Modellversuche lassen erkennen, dass das Wunsch- und Wahlrecht durchaus gestärkt werden kann.<sup>30</sup> Doch die Vermittlungszahlen sind in den drei Bundesländern des Modellversuchs eher niedrig: Zwischen ein bis zwei Prozent der Werkstattbeschäftigten haben den Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt dank des Budgets für Arbeit geschafft. Das ist allerdings immer noch signifikant mehr als ohne das Budget.<sup>31</sup>

Aus Sicht der Institutionentheorie bringt die Subjektförderung wie beim Persönlichen Budget für Arbeit auch neue Governance-Mechanismen hervor. Denn der Informationsaufwand steigt, und die Nutzer\*innen benötigen teilweise unabhängige Beratung, um selbstständig auswählen zu können. Daher ist auch vorgesehen, neue, unabhängige Teilhabeberatungsstellen einzurichten. Auch ändert sich die Konstellation im Vergleich zum sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis, wo Auftraggeber und Finanzier nicht deckungsgleich sind.

Zentraler Kritikpunkt am Budget für Arbeit sind vor allem die restriktiven Voraussetzungen. So können nur Personen das Budget beantragen, die eine mehrjährige Ausbildung in einer Werkstatt gemacht und grundsätzlich einen Anspruch auf Beschäftigung in einer Werkstatt haben. Auch hier sehen einige Experten eine Anreizfalle: Werkstätten, die im Markt tätig sind, möchten ihre Mitarbeiter\*innen gerne halten. Hinzu kommt, dass auch viele gewerbliche Unternehmen lieber die Werkstätten als kompetente Partner haben, als selbst Menschen mit Behinderung in ihren Unternehmen zu beschäftigen.

Diese Kritik trifft generell Instrumente der Subjektförderung, die auf einem eher ökonomischen Anreizmodell aufbauen: Bringen die Betroffenen Geld mit, werden ihre Chancen auf dem Wohnungsmarkt oder dem Arbeitsmarkt steigen. Doch Instrumente wie das Budget auf Arbeit beseitigen keine strukturellen Hemmnisse und sie verändern auch nicht die soziologischen und psychologischen Mechanismen, die zur wirtschaftlichen Exklusion von Personen führen. Daher gerät die Anbieterseite wieder in den Blick: Könnte ein stärkerer Wettbewerb zwischen ihnen das Wunsch- und Wahlrecht stärken?

## 5.2 Wachsender Wettbewerb? Andere Leistungsanbieter in der Eingliederungshilfe

Neu zugelassene, andere Leistungsanbieter müssen nicht die typischen Anforderungen an eine Werkstatt für behinderte Menschen erfüllen. Sie können z.B. auch Dienstleister für gewerbliche Unternehmen sein, die Strategien wie »place and train« verfolgen.<sup>32</sup> Sie

30 Katja Nebe / Natalie Waldenburger, *Budget für Arbeit*, Köln 2014.

31 Dirk Baas, *Budget für Arbeit ist kein Selbstläufer*, Hannover 10.4.2017.

32 Schartmann, »Alternativen zur Werkstatt für behinderte Menschen im Lichte des Bundesteilhabegesetzes – was kommt auf die Träger der Eingliederungshilfe zu?«, (Zugriff am 19.2.2018).

würden dann mit Hilfe des Budgets für Arbeit geeignete Kandidatinnen und Kandidaten finden, vorbereiten und auch den Arbeitgeber auf den Prozess vorbereiten.

Durch zusätzliche Anbieter soll sich die Landschaft ausdifferenzieren. Möglich sind unterschiedliche Varianten:

- Neue Anbieter motivieren Menschen, die nicht zur WfbM gefunden haben, andere Wege in Arbeit zu suchen
- Neue Anbieter erschließen räumlich neue Einzugsgebiete
- Bestehende Anbieter der Eingliederungshilfe ohne Arbeitsmarktbezug gehen dazu über, auch Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen
- Bestehende Anbieter der Arbeitsförderung erschließen sich fachspezifisch neue Bereiche

Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen eröffnen sich über das Bedarfsermittlungsverfahren damit auch neue Optionen, von ihrem Wahlrecht nach § 62 SGB IX Gebrauch zu machen. Die Neuregelungen beseitigen nicht die vielfältigen, diffusen Zuständigkeiten und Fragmentierungen, die typisch sind für örtliche soziale Dienstleistungen. So ist für die berufliche Bildung weiterhin die Bundesagentur zuständig, während für die Beschäftigung der Träger der Eingliederungshilfe verantwortlich ist. Dennoch ist davon auszugehen, dass das allgemeine Budget für Arbeit sowie die Zulassung anderer Träger eine zusätzliche Dynamik entfacht.

Wie auch in der Kinder- und Jugendhilfe kommt es auf den Ordnungsrahmen an, so dass Wettbewerb auch im Sinne des Wunsch- und Wahlrechts wirken kann. Der Paragraph 124 des BTHG umreißt diese Ordnung, in der sich neue Governance-Strukturen künftig bilden können. Dort heißt es in Absatz 1:

»Sind geeignete Leistungserbringer vorhanden, soll der Träger der Eingliederungshilfe zur Erfüllung seiner Aufgaben eigene Angebote nicht neu schaffen. Geeignet ist ein externer Leistungserbringer, der unter Sicherstellung der Grundsätze des § 104 die Leistungen wirtschaftlich und sparsam erbringen kann. Die durch den Leistungserbringer geforderte Vergütung ist wirtschaftlich angemessen, wenn sie im Vergleich mit der Vergütung vergleichbarer Leistungserbringer im unteren Drittel liegt (externer Vergleich). Liegt die geforderte Vergütung oberhalb des unteren Drittels, kann sie wirtschaftlich angemessen sein, sofern sie nachvollziehbar auf einem höheren Aufwand des Leistungserbringers beruht und wirtschaftlicher Betriebsführung entspricht. In den externen Vergleich sind die im Einzugsbereich tätigen Leistungserbringer einzubeziehen. Die Bezahlung tariflich vereinbarter Vergütungen sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen kann dabei nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden, soweit die Vergütung aus diesem Grunde oberhalb des unteren Drittels liegt.«

In dieser Rechtsnorm blitzen auch neue *Governance*-Mechanismen auf. So soll die Zulassung neuer Anbieter offenbar so gesteuert werden, dass ein Qualitäts- und Preiswettbewerb in gewissen Grenzen forciert werden kann.

Zugleich werden die historisch gewachsenen und gesellschaftlich anerkannten Besonderheiten frei-gemeinnütziger Träger auch künftig angemessen berücksichtigt. Neue Anbieter können im Übrigen auch andere organisatorische Einheiten der Wohl-



fahrtsverbände selbst sein. Für die proklamierten Wirkungen dieser Reform fehlt allerdings noch der Prüfstein. Insbesondere stellt sich die Frage, in welcher Form die Nutzer\*innen von neuen Leistungsanbietern profitieren.

#### 6. Der Wandel von Wettbewerbsregimes und die Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechts

Die jüngeren Änderungen in der Eingliederungshilfe sowie in der Kinder- und Jugendhilfe zeigen, wie sich Governance-Strukturen durch die Einführung unterschiedlicher Policy-Instrumente verändern. Zu den markanten Policy-Instrumenten gehören ein verstärkter Anbieterwettbewerb, Ausschreibungen, das Persönliche Budget sowie die staatlich zertifizierte Zulassung neuer Marktteilnehmer. Jedem dieser Instrumente liegen unterschiedliche Interessen und Motive zugrunde, jedes Instrument entfaltet unterschiedliche Wirkungen, auch nicht-intendierte, und jedes Instrument verändert die bestehenden Governance-Strukturen in Hilfesystemen.

Eigentlich sind Verhandlungen und Kooperation das Hauptmerkmal der *governance* sozialer Dienstleistungen. Nach der Logik des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses eröffnen nicht die Hilfesuchenden selbst den Wettbewerb. Stattdessen verhandeln die Leistungsträger mit den Leistungsanbietern über Standards, ggf. auch über Preise. Es gibt auch Bereiche wie in der Kinder- und Jugendhilfe, in denen es traditionell ein noch stärker partnerschaftliches Verhältnis zwischen Leistungsträgern und Leistungsanbietern gibt. Die Steuerung läuft über Verhandlungen, Verträge und Vereinbarungen, mit den Nutzer\*innen als dritter Figur im Hintergrund.

Die Nutzer\*innen geraten stärker in den Vordergrund, wenn Policy-Instrumente wie das Budget für Arbeit eingeführt werden. Solche Modelle der Subjektförderung beruhen allerdings auf anspruchsvollen Annahmen. Sie gehen davon aus, dass die Betroffenen selbst ihre Interessen und Bedürfnisse artikulieren oder mit Hilfe von Dritten signalisieren können.<sup>33</sup> Außerdem müssen sie Angebote vergleichen und beurteilen können.

Die vom BTHG vorgesehene unabhängige Teilhabe-Beratung soll dabei helfen, diesen Anspruch einzulösen, ohne das Phänomen der anbieterdominierten Nachfrage zu fördern. Diese neue Entwicklung in der Eingliederungshilfe unterstreicht, dass die Orientierung an Interessen und Bedürfnissen von Nutzer\*innen die eigentliche Herausforderung für die *governance* sozialer Dienstleistungen darstellt. Das Wunsch- und Wahlrecht als sozialrechtliche Norm ist auf Wettbewerb angewiesen. Doch wie sich Wünsche artikulieren und wie auf dieser Basis Anbietervielfalt und konzeptionelle Vielfalt entstehen, ist eine komplexe Frage.

Eine weitere Frage bezieht sich auf die Multi-Funktionalität von Wohlfahrtsverbänden. Expertise, zivilgesellschaftliche Netzwerke und ehrenamtliches Engagement sind

33 Nils Goldschmidt / Alexander Lenger, »Teilhabe und Befähigung als Schlüsselemente einer modernen Ordnungsethik« in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 12, Nr. 2 (2011), S. 295–313.

beim Leistungsvergleich in der Regel keine eigenständigen Kriterien. Andererseits verdankt sich die Qualität sozialer Dienstleistungen gerade auch solchen Aspekten.

Die politische Dimension ist offenkundig: Es hängt von der Interessenlage und politischen Machtverhältnissen ab, welche Parameter für den Leistungsvergleich relevant sein und wie stark Nutzer\*innen und Nutzer diese Parameter beurteilen sollen. Beim Policy-Instrument der Ausschreibungen, das gar keinen echten Wettbewerb im Markt beschert, definiert der öffentliche Auftraggeber ganz alleine diese Kriterien.

Unsere Fallstudien aus der Kinder- und Jugendhilfe wie auch der Eingliederungshilfe bekräftigen jedoch, dass sich ein sozialrechtliches Dreiecksverhältnis nicht mit dem öffentlichen Vergaberecht verträgt. Das hat inzwischen auch die europäische Rechtsprechung bestätigt.<sup>34</sup> Dass einzelne Kommunen dennoch zu Ausschreibungen greifen, zeigt, dass die sozialpolitische Logik des Dreiecksverhältnisses teilweise von den Perspektiven der Kämmerei verdrängt wird. Das hat u.a. auch damit zu tun, dass Sozialpolitik schon seit den 1990er Jahren an Status verliert<sup>35</sup> und das sozialpolitische Feldwissen auch in der Politik dünner wird.<sup>36</sup> Kommunale Verantwortungsträger orientieren sich daher lieber an Governance-Mechanismen, die ihnen in der lokalen Infrastrukturgestaltung häufiger begegnen, zum Beispiel Ausschreibungen. Auch dies ist ein typischer Fall von Policy-Imitation aus anderen Feldern: Sie ist transaktionskostensenkend, ignoriert aber die Besonderheiten sozialer Felder.

Allerdings dürfte auch in Zukunft die Debatte darüber anhalten, ob soziale Dienstleistungen teilweise zur sozialen Infrastruktur gehören, also »bereitgestellt« und damit auch über öffentliche Auftragsvergabe gesteuert werden sollen.

Etwas Anderes ist die kontrollierte Öffnung des Marktes, wie sie das Bundesteilhabegesetz vorsieht. Hier besteht für neue wie auch für etablierte Leistungsanbieter die Chance, eigene Akzente zu setzen und damit das Wunsch- und Wahlrecht zu realisieren. Letztlich unterscheiden sich die im Beitrag analysierten Policy-Instrumente danach, ob sie an den Nutzer\*innen ansetzen oder an den Interessen der Auftraggeber bzw. Leistungsträger. Diese Interessen sind keineswegs deckungsgleich. Je stärker der Gesetzgeber darauf drängt, wettbewerbliche Elemente zu stärken, desto wichtiger wird die Frage, wer das Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer\*innen umzusetzen hilft. Angesichts eingeschränkter Konsumentensouveränität und einer Dominanz von Vertrauensgütern ist Wettbewerb eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dafür, dass das Wunsch- und Wahlrecht verwirklicht wird.

Daher besteht ein wachsender Forschungsbedarf, wie die Interessen von Nutzer\*innen in das Angebot und die Gestaltung sozialer Dienstleistungen einbezogen werden. Die interdisziplinäre Verbraucherbeforschung geht davon aus, dass ein wettbewerbspoli-

34 Cremer, Subsidiarität und Wettbewerb, aaO. (FN 8).

35 Christine Trampusch, *Von Verbänden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik*, Köln 2004.

36 Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph, »Zur Politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung.« in: *Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Nr. 2 (1997), S. 242–271.

tischer Rahmen oft nicht ausreicht, um Verbraucher\*innen eine echte Wahl und Auswahl zu bieten.<sup>37</sup> Bei sozialen Dienstleistungen stellt sich diese Frage verstärkt. Wie schwache Interessen nicht nur im Gesetzgebungsverfahren, sondern bei der Implementation der Kinder- und Jugendhilfe oder der Eingliederungshilfe berücksichtigt werden: Das ist der Lackmus-Test für eine moderne *governance* (und auch Governance-Forschung) sozialer Dienstleistungen.<sup>38</sup>

### *Zusammenfassung*

Das typische sozialrechtliche Dreiecksverhältnis in Deutschland schließt Wettbewerb nicht aus. Wohlfahrtsverbände sind daran gewöhnt, um Ressourcen, Mitarbeiter\*innen, Nutzer\*innen und politischen Einfluss zu konkurrieren. Wettbewerb findet im Sozialsektor angesichts eingeschränkter Konsumentensouveränität und starken Vertrauensgütern jedoch unter besonderen Rahmenbedingungen statt. Ob er dem Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer\*innen hilft, ist eine offene Frage. Der Beitrag analysiert beispielhaft jüngere wettbewerbsorientierte Reformen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie in der Eingliederungshilfe. Die Beispiele zeigen, dass die unterschiedlichen Policy-Instrumente nicht automatisch das Wunsch- und Wahlrecht stärken. Die Interessen der Nutzer\*innen stärker zu berücksichtigen, ist daher eine große Herausforderung.

### *Summary*

Competition is part of Germany's legal triangle of social services. Charities are used to compete about resources, labor, users and political influence. However, competition is regulated, due to limited sovereignty of consumers and services based on confidence. Whether users benefit from competition is an open question. The article scrutinizes recent reforms in youth services as well as services for disabled persons. Cases reveal that new policy instruments do not automatically strengthen users' choice. Paying more attention to users' interests seems to be crucial.

*Christian Dohmen/Horst Löwenberg/Christoph Strünck, Changing Patterns of Competition: Consequences for Charities and Users in Youth Services and Services for Disabled Persons*

37 Christoph Strünck / Lucia A. Reisch, »Verbraucherpolitik«, in: Karsten Mause / Christian Müller / Klaus Schubert (Hg.), *Politik und Wirtschaft. Ein integratives Kompendium*, Wiesbaden 2018, S. 473–495.

38 Peter Beresford / Sarah Carr (Hg.), *Social care, service users and user involvement*, London 2012.