

Die Qualität sichern

Ein Plädoyer für Wirtschaftlichkeitsprüfungen in der Kinder- und Jugendhilfe

SASCHA SCHWALB

Sascha Schwalb hat sein Studium der Politikwissenschaft, der Volkswirtschaftslehre und des Öffentlichen Rechts an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz mit dem Magister Artium in 2012 abgeschlossen. Seitdem arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Beratungsfirma kom-impuls, Norbert Ingenkamp in Mainz. Er berät zusammen mit seinen Kollegen Kommunen bei Verhandlungen über Leistung, Qualität und Entgelt im Bereich der Sozialgesetzbücher VIII, XI und XII.

www.ingenkamp-impuls.de

Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind in einigen Bereichen des Sozialrechts gesetzlich verankert. Diese Verpflichtung könnte möglicherweise auch in der Kinder- und Jugendhilfe sinnvoll sein.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VII) sieht in seiner jetzigen Fassung keine Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung vor. Dennoch stellt sich – mit Blick auf ein Ausgabenvolumen beispielsweise allein in Rheinland-Pfalz von 550 Millionen Euro im Jahre 2012 – die berechtigte Frage, ob eine derartige Prüfung sinnvoll und möglich wäre.

Der Bereich der Sozialgesetzgebung sieht bereits Wirtschaftlichkeitsprüfungen vor. In der Gesetzlichen Krankenversicherung als Fünftes Sozialgesetzbuch (1) definiert der Gesetzgeber an zwei Stellen derartige Prüfungen: So können sowohl die vertragsärztliche Versorgung (§ 106 SGB V) als auch die Krankenhausbehandlung (§ 113 SGB V) geprüft werden. Die Besonderheit bei letzterem liegt in der Kombination aus Bewertung der Wirtschaftlichkeit und der Qualität. Nur durch Würdigung beider Aspekte ist eine Prüfung der Krankenhausbehandlung, oder allgemein ausgedrückt: einer Leistungserbringung, abschließend und aussagekräftig.

Diesem Gedanken folgend sehen auch die Soziale Pflegeversicherung (2) und die Sozialhilfe (3) Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und Qualität (z. T. wird auch von »Wirksamkeit« gesprochen) vor. Nach § 79 SGB XI können, unter bestimmten Umständen gar müssen, die Landesverbände der Pflegekassen die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Leistungen – unabhängig von ihrer Art – durch von ihnen bestellte (interne oder externe) Sachverständige prüfen. Ähnlich verhält es sich mit der Sozialhilfe: Nach § 75 i. V. m. § 76 SGB XII sind mit den Leistungserbringern (u.a.) Prüfungsvereinbarungen abzuschließen, welche Inhalt, Art und

Umfang der Prüfung regeln. Auch hier können externe Sachverständige mit der Prüfung beauftragt werden.

Fraglich ist nun, inwiefern die Bestimmungen der Sozialgesetzgebungsbereiche V, XI und XII auf das SGB VIII übertragen werden können.

Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln

Allen SGB-Bereichen gemein ist die Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln resp. die Anforderung an die zu vereinbarenden Leistungen, sich durch Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Angemessenheit und Leistungsfähigkeit auszuzeichnen (§§ 12, 70 SGB V, § 78c SGB VIII, § 29 SGB XI, § 76 SGB XII). Durch Einigung auf bestimmte Maßstäbe von Art, Umfang und Inhalt der Leistungserbringung – unter Wahrung der soeben erörterten Charakteristika – ergeben sich analoge Anforderungen an die Entgelte. Da diese das monetäre Abbild der vereinbarten Leistung und Qualität darstellen, müssen sie auch diesen Grundsätzen entsprechen.

Damit die öffentlichen Jugendhilfeträger diesen Anforderungen gerecht werden können, bedarf es eines Instruments der Informationsgewinnung, mit deren Hilfe verlässliche Aussagen hinsichtlich der Einhaltung der geeinten Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsaspekte getroffen werden. Dies kann in Form einer Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgen.

Dabei darf jedoch der Blick in der Argumentation pro und contra einer derartigen Prüfung nicht auf rein finanzielle Aspekte beschränkt werden. Die Kontrolle der Einhaltung der abgestimmten

Qualitätsstandards ist auch aus pädagogischer Sicht erforderlich und zielführend. Hohe Qualitätsstandards (Fachkräfte, Räumlichkeiten, Methodeneinsatz, o.ä.) sollen gerecht vergütet, gleichzeitig aber auch eingehalten werden. Nur dann ist der Erfolg der Hilfemaßnahme wahrscheinlich.

Kernaspekte einer Prüfung

Soll ein Recht (oder gar eine Verpflichtung) auf Prüfung der Leistungserbringung auch in das SGB VIII aufgenommen werden, gilt es insbesondere folgende Kernaspekte zu regeln:

- **Prüfgegenstand:** Prüfgegenstand kann und darf nicht allein das Finanzielle sein. Höhere Kosten können durch individuelle Besonderheiten der Leistungserbringung gerechtfertigt und somit in Einzelfällen begründet sein. Ähnlich argumentiert auch das Bundessozialgericht in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2009 bezüglich der Vergütungssätze von Pflegeheimen. (4) Demnach kommt nur eine Prüfung infrage, welche die Wirtschaftlichkeit mit der Qualität kombiniert betrachtet. Qualität lässt sich bisweilen jedoch schwer evaluieren, besonders mit Blick auf die Wirksamkeit (Ergebnisqualität). Aber auch hier gibt es mittlerweile Methoden und Verfahren, welche die Leistungserbringung bewertbar machen (z. B. SMART-Modell [5], interne Fachverfahren). Die beiden anderen Arten von Qualität – Struktur und Prozess – lassen sich hingegen relativ einfach auswerten und beurteilen. Definiert man Qualität als Zustand, bei dem das intendierte und vereinbarte Soll mit dem tatsächlichen Ist übereinstimmt (6), kann durch Prüfung der Stundentableaus, Lohnjournale, Raumbücher, Dienstanweisungen, o. Ä. schnell und effektiv eine fundierte Aussage darüber getroffen werden, inwiefern die abgestimmten Standards eingehalten und damit die monetären Faktoren begründet werden. Gerade mit Blick auf den Einsatz der Fachkräfte ist die pädagogische Betrachtung erforderlich: Es wurde sich bewusst auf einen bestimmten Personaleinsatz zu festgelegten Zeiten mit den entsprechenden Qualifikationen verständigt. Hierdurch definiert sich das spezifi-

sche Leistungsangebot und begründet einen entsprechenden Tagessatz. Dieser setzt sich aus verschiedenen, prospektiv zu vereinbarenden Kostenbestandteilen zusammen. So berücksichtigt dieser auch die maßgeblich durch die gewollte Qualität beeinflussten Personalkosten der Fachkräfte. Da jedes belegende Jugendamt über diesen Entgeltssatz, in Abhängigkeit der in Anspruch genommen Betreuungszeiten diese Kosten mitträgt, besteht auf Seiten der öffentlichen Jugendhilfeträger ein berechtigter Anspruch auf Einhaltung und Sicherstellung dieser Qualitätsmaßstäbe.

- **Prüfaddressat:** Geprüft werden können alle Leistungsanbieter, unabhängig der Art der Leistungserbringung. Ähnlich den Bestimmungen des SGB XI und SGB XII, welche ausdrücklich von ambulanten, teilstationären und vollstationären Leistungen (§ 79 SGB XI, § 75 SGB XII) sprechen, könnte eine Prüfung im Rahmen des SGB VIII sowohl für Dienste (ambulant) und Einrichtungen (stationär) gelten. Stets sicherzustellen ist die Einbindung des geprüften Leistungsanbieters bei den einzelnen Prüfschritten sowie dessen Mitarbeit (Mitwirkungsrecht und Mitwirkungspflicht).
- **Prüfer:** Auch hier erscheint eine analoge Anwendung der Bestimmungen aus dem SGB XI und SGB XII angebracht. Die bestellten Sachverständigen müssen über die entsprechende Erfahrung und Qualifikation verfügen, um Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und Qualität vornehmen zu können. Infrage kommen somit Wirtschaftsprüfer, Steuerbüros, Beratungsunternehmen u. Ä. Natürlich bestünde auch die Möglichkeit, Prüfungen durch die Jugendämter selbst vornehmen zu lassen. Aufgrund durchgängig knapp bemessener personeller Ressourcen in den Jugendämtern und dem sehr konzentriert anfallendem Aufwand dürfte die Tendenz jedoch in Richtung einer externen Beauftragung gehen. (7)

Besondere Regelungsvorbehalte des SGB VIII

Im Kinder- und Jugendhilferecht sollten zusätzliche Aspekte berücksichtigt werden:

- **§§ 78a ff. SGB VIII:** Diese Gesetzesnormen regeln – mehr oder weniger abschließend – die Voraussetzungen für den Abschluss von Vereinbarungen über Leistung, Qualitätsentwicklung und Entgelt und setzen einen ersten Rahmen für ihre inhaltliche Ausgestaltung. Auch der Anwendungsbereich ist abschließend bestimmt (§ 78a Abs. 1 SGB VIII). Landesrecht kann hierzu Erweiterungen im bestimmten Rahmen erlassen (Abs. 2). Da sich die Bestimmungen der Folgeparagraphen auf eben diesen Anwendungsbereich beziehen, können insbesondere für die stationären Bereiche keine hiervon abweichenden Regelungen getroffen werden. Abzuwagen ist, ob sich aus der bereits erwähnten Verpflichtung der öffentlichen Jugendhilfeträger, nur mit den Trägern Vereinbarungen abzuschließen, die nach den Grundsätzen (u.a.) der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind (§ 78b Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) und der gleichzeitigen Gewährleistungspflicht des Trägers, dass seine Leistungen wirtschaftlich sind (§ 78c Abs. 1 Satz 3 SGB VIII), eine implizite Prüfberechtigung ableiten lässt. Zudem spricht § 78b SGB VIII ausdrücklich von »Maßstäbe[n] für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote« (Abs. 1 Nr. 3), womit sich berechtigter Weise die Frage stellt, ob hierunter nicht auch eine implizite Qualitätskontrolle verstanden werden könnte. Denn warum sollte eine Vereinbarung Indikatoren für eine Bewertung festlegen, wenn diese nicht geprüft würden oder können? Zumindest die (objektive) Strukturqualität könnte Gegenstand einer Prüfung sein, da zu ihrer Kontrolle ausschließlich tatsächliche Begebenheiten ausgewertet (Ist-Faktoren) und mit den vereinbarten abgeglichen werden müssten (Soll-Faktoren). Unterstützung findet diese Argumentation in § 78c Abs. 1 Satz 1 SGB VIII, wonach die Strukturqualität – insbesondere Qualifikation des Personals sowie Raum- und Sachausstattung – durch die Leistungsvereinbarung als »die wesentlichen Leistungsmerkmale« bestimmt sein müssen.
- **§ 77 SGB VIII:** Trotz bereits 1990 mit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in dieses aufge-

nommen, kommt § 77 SGB VIII seit Einführung der § 78a SGB VIII im Jahre 1998 (in Kraft seit 1999 [8]) eher die untergeordnete Rolle eines »Auffangparagraphen« zu: Unter diesen fallen alle Leistungen, welche nicht explizit durch den Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII erfasst sind. Insbesondere sind hier die ambulanten Hilfen nach §§ 30, 31 SGB VIII (Erziehungsbeistand und Sozialpädagogische Familienhilfe) zu nennen. Nach § 77 SGB VIII werden Vereinbarungen über die Höhe der Kosten von in Anspruch genommenen Leistungen durch das Jugendamt geregelt. Umfasst sind die Leistung (Art, Inhalt und Umfang) und deren Qualität. Auf diesen Grundlagen wird ein angemessenes, wirtschaftliches Entgelt vereinbart. Zudem müssen die Leistungen notwendig und geeignet sein, um dem festgestellten Hilfebedarf zu entsprechen. Daher bieten sich festgelegte Faktoren der Leistungserbringung an (insbesondere sind hier die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu benennen); diese sollten Bestandteil der Vereinbarung über die Höhe der Kosten sein. Leider liefert § 77 SGB VIII keine abschließenden, konkreten Anhaltspunkte für explizit von diesem erfasste oder nicht erfasste Bestandteile. Aussagen über Weisungs-, Auskunfts- und Aufsichtsbefugnisse, Berichtspflichten oder Verwendungsnachweise sind gegebenenfalls individuell zu vereinbaren. Vor dem Hintergrund der Allzuständigkeit des Jugendamtes in Fragen der Kinder- und Jugendhilfe und des stets präsenten Schutzauftrages erscheint es jedoch angebracht und notwendig, Regelungen über den Informationsaustausch im Fallverlauf (i. V. m. § 36 SGB VIII – regelmäßige Hilfeplangespräche) und insbesondere bei Krisenfällen zu treffen. Der zuständige Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes sollte zudem stets die Möglichkeit der Fallkontrolle innehaben, damit dieser den Hilfeverlauf, aber auch das Kindeswohl sicherstellen resp. sich von dessen Gewährleistung überzeugen kann. Da die Höhe der Entgelte ausdrücklich in § 77 SGB VIII genannt werden, erscheint deren wirtschaftliche Prüfung sowie deren zweckbestimmte Verwendung ebenfalls als durch diesen erfasst.

Fazit

Ein Prüfrecht und auch eine Prüfpflicht durch den Öffentlichen Hilfe- und Kostenträger auf Wirtschaftlichkeit und Qualität im Rahmen des Kinder- und Jugendhilferecht sind sowohl sinnvoll als auch möglich und erforderlich.

Sinnvoll und erforderlich dahingehend, dass auf der einen Seite die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher (steuerfinanzierter) Ausgaben – der Bundeshaushalt sah für 2012 rund zwölf Milliarden Euro vor (9) – kontrolliert und geprüft, zum anderen die Einhaltung der vereinbarten Qualitätsstandards sichergestellt wird.

Unter Wahrung bestimmter rechtlicher und inhaltlicher Voraussetzungen – insbesondere die Kombination von Wirtschaftlichkeit und Qualität sowie das Recht und die Pflicht auf Mitwirkung des geprüften Leistungserbringers – ist eine Prüfung auch im Rahmen des SGB VIII erforderlich. ■

Anmerkungen

- (1) BGBl. I 1988/62.
- (2) BGBl. I 1994/30.
- (3) BT-Drucksache 15/1514 (Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch).
- (4) BSG-Urteil vom 29.01.2009, Az.: B 3 P 6/08 R.
- (5) Für eine Einführung siehe: Doran, George T.: There'sa SMART way to write management's goals and objectives, in: Management review, Volume 70, Issue 11, 1981, pp. 35-36.
- (6) Eigene Definition des Autors.
- (7) Vgl. auch Ausführungen von Flint zu § 76 SGB XII, in: Grube, Christian und Volker Wahrendorf (Hg.): SGB XII – Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsgesetz, Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 2014.
- (8) BGBl. I 1998/32.
- (9) Vgl. u.a. Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans 2012; destatis: Sozialleistungen – Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe 2011, Wiesbaden, 2013, und Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Ausgaben und Einnahmen 2012, Wiesbaden, 2014.

Eltern gesetze



Mutterschutz | Elterngeld | Elternzeit | Betreuungsgeld

MuSchG | BEEG | MuSchEltZV | PflegeZG | FPfZG | Kindergeldrecht | UVG

Handkommentar

Herausgegeben von
RiLAG a.D. Dr. Friedbert Rancke
4. Auflage 2015, 1.111 S., geb., 98,- €
ISBN 978-3-8487-1998-3
www.nomos-shop.de/24179

Der Handkommentar von Rancke in Reformauflage 2015: mit dem Gesetz zur Einführung des **Elterngeld Plus** mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit sowie dem Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf. Die juristischen Probleme der umfangreichen Änderungen – Stichworte Teilzeitarbeit beider Partner, Förderung Alleinerziehender, Pflegeauszeit im Akutfall, Darlehnsansprüche – werden detailliert genau kommentiert.



Nomos