

## **Neue Finanzierungssysteme für die Jugendhilfe ?! – Ideen, Wege, Erfahrungen, Zukunftsmodelle**

*Dr. Jan W. Schröder*

Fachleistungsstunden verhindern wirkungsvolles Arbeiten! Fallpauschalen führen zur „Fallsucht“! Sozialraumbudgets ermöglichen sozialraumorientiertes Arbeiten! Nimmt man all diese Aussagen ernst, so regiert allein das Geld die Welt der Pädagogik!

Schaut man genauer hin, so setzen Finanzierungsformen Anreize und können in der Tat auch einmal im Wege stehen. Letztlich nimmt aber niemand den Akteuren die Mühe ab, im gesetzten Rahmen gute Sozialpädagogik zu leisten.

Im folgenden Beitrag werden aktuelle Neuentwicklungen in der Finanzierung der Jugendhilfe in ihren Grundzügen skizziert. Nicht die Detailanalyse des ein oder anderen örtlichen Modells steht dabei im Vordergrund, sondern die Darstellung und kritische Würdigung der grundsätzlichen Anreize und – soweit vorhanden – erster Erfahrungen. Aufbauend hierauf werden Anregungen zur Weiterentwicklung der einzelnen Finanzierungsformen gegeben. Rechtliche Aspekte werden dabei nur am Rande erwähnt. Ausführliche Würdigungen finden sich mittlerweile in verschiedenen Gutachten<sup>1,2</sup> und Expertisen<sup>3</sup>.

### **Worum geht es in der Jugendhilfe ?**

Jedes Finanzierungssystem muss sich daran messen lassen, ob es Ziel und Zweck der finanzierten Aufgaben und Leistungen unterstützt oder gar konterkariert. Die Ausgangsfrage der folgenden Zeilen ist daher: „Worum geht es also in der Jugendhilfe?“

Im Kern handelt es sich darum, **Wirkungen** im Sinne des §1 SGB VIII zu erzielen: „Eigenverantwortlichkeit und Gemeinschaftsfähigkeit“ sind die Orientierungsmassstäbe ! Eine hierauf ausgerichtete Jugendhilfe ist sozialpolitisch und volkswirtschaftlich effektiv und setzt - zielgenauen Mitteleinsatz vorausgesetzt - öffentliche Ressourcen auch effizient ein.

Zwei zentrale Arbeitsprinzipien werden derzeit in der Jugendhilfe verfolgt, um in dieser Richtung weiter voran zu kommen.

- Jugendhilfe soll sozialräumlich und lebensweltorientiert gestaltet werden
- Leistungen der Jugendhilfe sollen dem Bedarf folgen und nicht der Bedarf den vorhandenen Angebotsstrukturen – mit anderen Worten: „Entsäulung“ bzw. „Flexibilisierung“ der Jugendhilfeleistungen werden gefordert.

Diese Prinzipien prägen derzeit auch die Diskussion um neue Finanzierungsformen. Kurioserweise finden sich bislang kaum Formen, die direkt die Hauptzielrichtung, d.h. die Erzielung von Wirkungen unterstützen, in anderen Sozialleistungsbereichen als

---

<sup>1</sup> Freie Träger im Spannungsfeld zwischen Kontraktmanagement und Förderung; Peter Mrozynski; 2001;

<sup>2</sup> Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht, Johannes Münder, Rechtsgutschten im Auftrag von IfGH und SOS-Kinderdorf e.V.; in: Tagungsdokumentation: Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, Frankfurt am Main 2001

<sup>3</sup> Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen, Expertengespräch Teil 1 und 2; Dr. Jan Schröder (Hg.); Bonn 2000/2001

ergebnisorientierte Finanzierungssysteme bekannt<sup>4</sup>. Vielmehr werden grösstenteils die Arbeitsprinzipien finanziell befördert – nicht der erzielte Erfolg.

Erheblichen Einfluss haben zudem die Diskussion um neue Steuerungsmodelle und die daraus resultierenden Fragen nach der Wirtschaftlichkeit der Jugendhilfe, in der Regel verstanden als Effizienz im Sinne eines günstigen Verhältnisses von output und input, d.h. erbrachten Leistungen und eingesetzten Ressourcen.

### **Welche Finanzierungssysteme sollen wirkungsvolle Jugendhilfe unterstützen ?**

Vorweg sei als These formuliert: Finanzierungsformen sind immer im Zusammenhang mit den dazugehörigen Controlling- respektive Qualitätsentwicklungsverfahren zu betrachten<sup>5</sup>. Erst das Zusammenspiel beider entscheidet über die Anreize, welche mit der Wahl einer bestimmten Finanzierungsform gesetzt werden. Korrekterweise soll also im folgenden von Finanzierungssystemen bestehend aus Finanzierungsformen und Qualitätsentwicklungsverfahren gesprochen werden.

Unterscheiden lassen sich bei der Entwicklung von Finanzierungssystemen derzeit vier zentrale Stossrichtungen:

- Stärkung des Einflusses der Leistungsberechtigten durch Gewährung von „Markt“-Macht
- Schaffung „sozialräumlicher“, in der Realität aber regionalisierter Versorgungsverträge
- Wirkungsorientierte Finanzierung, d.h. Verknüpfung wirtschaftlichen Erfolgs der Träger mit sozialpädagogischem Erfolg
- Regelung des Jugendhilfegeschehens über Leistungsverträge zwischen öffentlichem und freiem Träger

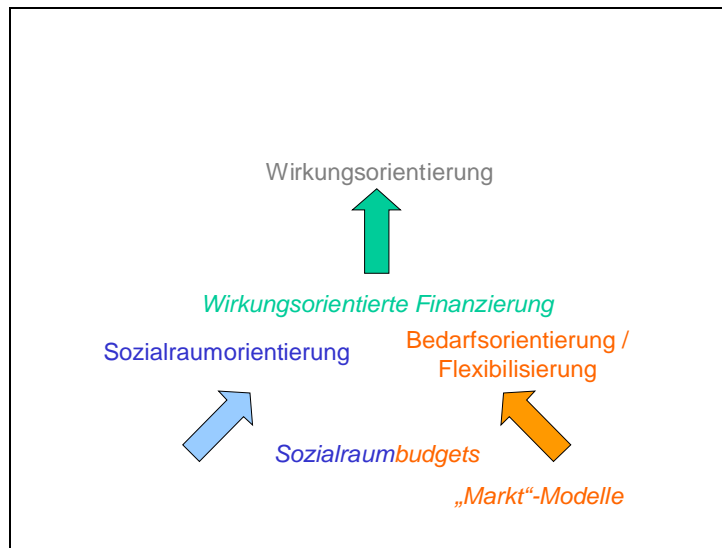
Wie die nachfolgende Grafik illustriert, korrespondieren die erstgenannten drei Formen mit den aufgezeigten fachlichen Arbeitsprinzipien sowie der Hauptzielsetzung des SGB VIII. „Markt“-Macht soll Bedarfsorientierung stützen, regionale Versorgungsverträge sollen Flexibilisierung und Sozialraumorientierung fördern und wirkungsorientierte Finanzierung soll Wirkungserzielung direkt fördern.

Die Einführung von Leistungsverträgen entspringt in der Regel eher dem Gedanken der Effizienzsteigerung oder ordnungspolitischen Motivationen. „Wir wollen endlich wissen, wofür wir unser Geld ausgeben !“ schallt es aus dem Munde manches kommunalpolitischen Akteurs. Ansonsten sind diese per se fachlich neutral und können sowohl zur Unterstützung als auch zur Konterkarierung der benannten Arbeitsprinzipien und des Oberzieles der Wirkungserzielung eingesetzt werden.

---

<sup>4</sup> Ergebnisorientierte Vergütung medizinischer Leistungen – Geld folgt Leistung; Hardy Müller, in: Anreizsysteme in der sozialen Arbeit – ein Weg zur Wirkungsorientierung ?; Dokumentation des 2. Magdeburger Gespräches; Jan Schröder (Hg.); Bonn 2001

<sup>5</sup> Auch das Hilfeplanverfahren stellt in diesem Sinne ein Qualitätsentwicklungsverfahren dar.



**Abbildung 1 Arbeitsprinzipien, Zielsetzungen und korrespondierende Finanzierungsformen**

Begleitet werden diese Entwicklungen von verwaltungsinternen Umstellungen auf Finanzierungs- und Budgetierungsverfahren, welche teilweise auch interne Regional“budgets“ vorsehen. Diese betreffen teils „nur“ den Bereich erzieherischer Hilfen, teils werden sämtliche Haushaltsstellen regionalisiert. Mit diesen wird letztlich das Arbeitsprinzip der Flexibilisierung unterstützt.

Im folgenden werden die benannten vier Finanzierungssysteme näher beleuchtet und Ideen entwickelt, wie sie jeweils stärker in Richtung der Hauptzielrichtung - der Wirkungserzielung - fortentwickelt werden können. Ergänzt wird dies um Hinweise auf kritische Rezeptionen der jeweiligen Modelle.

### **Steigerung der „Markt“-Macht der Leistungsberechtigten**

„Leistungsberechtigte wissen – ggf. unterstützt durch sozialpädagogische Fachkräfte – am besten, was für Sie gut ist.“

So lautet die These, die allen Modellen zugrunde liegt, welche die finanzielle Kaufkraft von Leistungsberechtigten als Mittel der Leistungssteuerung stärken wollen. Im Bereich der Kindertagesstätten sollen Anbieter bspw. dazu gebracht werden, den Wünschen nach Öffnungszeiten, regionaler Verteilung der angebotenen Plätze u.a.m. nachzugehen.

Aufgabe des örtlichen Jugendhilfeträgers ist es, Rahmenbedingungen für derartige „Markt“-Modelle zu schaffen, welche gewährleisten, dass

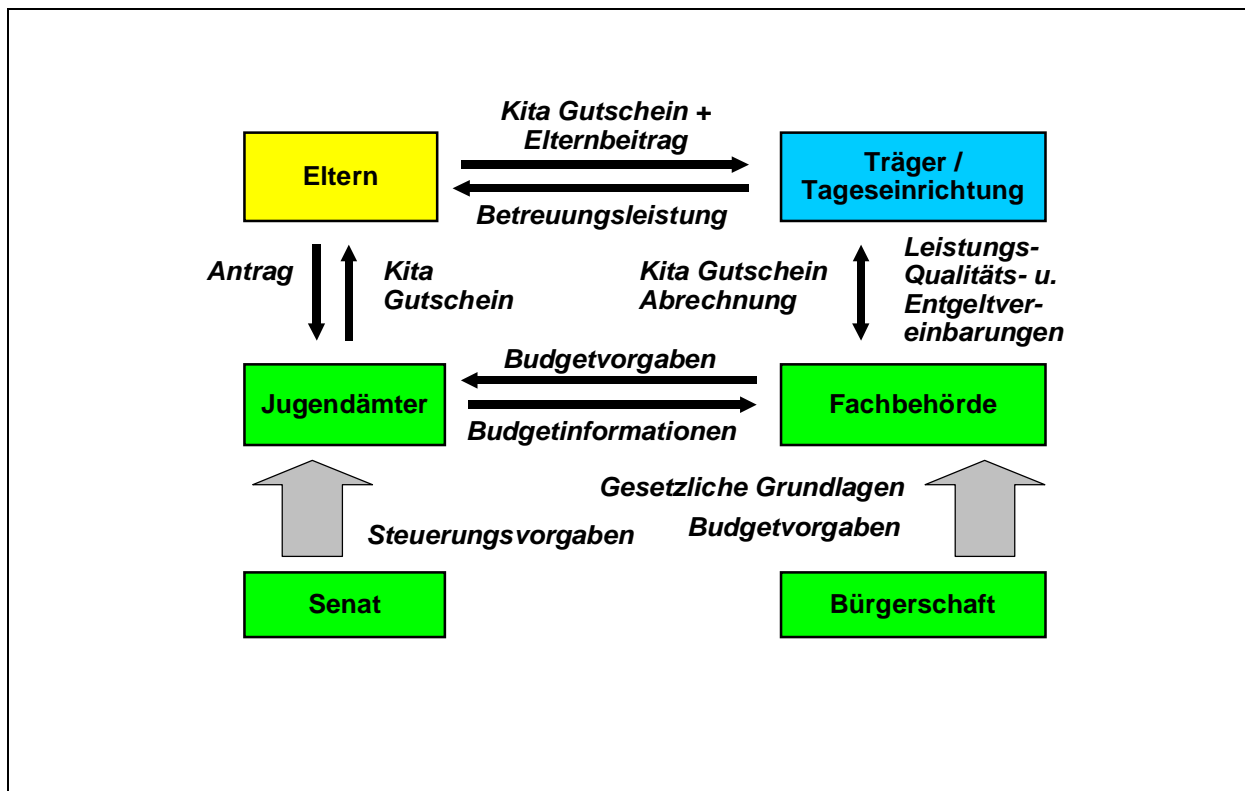
- alle Leistungsberechtigten ihre Rechtsansprüche realisieren können
- Leistungsberechtigte, welche ihre Bedürfnisse schwer artikulieren können, auch „zum Zuge“ kommen – dies allerdings möglichst ohne Bevormundung der Leistungsberechtigten, sonst hält der Sozialarbeiter/die Sozialarbeiterin den Scheck in Händen und nicht der Klient/die Klientin
- nur diejenigen Bedürfnisse ohne Einsatz privater Mittel erfüllt werden, welche sozialpolitisch (ko)finanziert werden sollen – in der Konsequenz sind nicht nur

Mindeststandards zur Absicherung der Leistungsqualität sondern auch Maximalstandards zur Absicherung öffentlicher Budgets festzulegen

- bei „Kann“-Leistungen, wie bspw. der Betreuung Unter-Dreijähriger Bedarfsprioritäten gesetzt werden.

In der Regel wird zudem dafür gesorgt, dass es im „Markt“ nicht zu allzu starken regionalen Ungleichheiten kommt.

Die Grafik illustriert am Beispiel des Hamburger KiTa-Card-Systemes die Funktionsweise eines solchen Gesamtsystemes. Deutlich erkennbar ist, dass es sich nach wie vor um einen stark regulierten Markt handelt, welcher sowohl von Zugangsregulierungen als auch von sozialstaatlicher Einflussnahme im Einzelfall gekennzeichnet ist. Zu erwarten ist in dem beschriebenen System allerdings eine weitaus höhere Dynamik im Feld der Träger als dies durch zentrale Jugendhilfeplanung jemals ermöglicht werden könnte, dies obwohl der Preis nicht als markt-regulierendes Element eingesetzt wird.



**Abbildung 2 Das Hamburger "KiTa Gutschein-System"<sup>6</sup>**

Das dargestellte KiTa-Gutschein-System in Hamburg geht erst im Jahr 2003 in den Echtbetrieb, sodass bislang noch keinerlei praktische Erfahrungswerte bekannt sind.

<sup>6</sup> Arlt, Sören; Das Hamburger „KiTa Gutschein-System“, Vortrag auf der Tagung „Subjektfinanzierung in der Kindertagesbetreuung“ der Bundesvereinigung Evangelischer Tageseinrichtungen

Grob gesprochen funktioniert das Lizenzierungssystem nach §78a ff. SGB VIII nach demselben Muster, bedient sich allerdings – und dies dürfte ein entscheidender Unterschied sein, nicht der expliziten Stärkung der „Markt“-Macht: Leistungs-berechtigte bekommen weder Geld noch Gutschein zu sehen, vergleichbar etwa mit den kosten-treibenden Prinzipien im Bereich der gesetzlichen Krankenkassen.

Zudem erfolgt eine starke Normierung über die Rahmenvereinbarungen und weitere sozialstaatliche Einflussnahme über den Hilfeplan, welche oftmals immer noch eine eher eine fürsorgliche Veranstaltung darstellt. Aktuelle Diskussionen um die Bedeu-tung von Wunsch- und Wahlrecht und die Praxis der Vereinbarungen nach §§78a ff. bestätigen, dass es mit der Markt-Macht der Leistungsberechtigten nicht weit her ist.

Die Diskussion zu diesen Finanzierungssystemen wird in Deutschland schnell ideo-logisch in den Kategorien „böser Markt“ vs. „guter Staat (?), guter Korporatismus (?“ geführt, ohne dass allerdings genauer aufgeführt würde, wer oder was so gut ist und welche Funktionsprinzipien des Marktes schlecht sind<sup>7</sup>. Alternativ wird auch gerne die „Gefahr des Verlustes fachlicher Standards“ thematisiert, um allzu heftige Verän-derungen zu verhindern. Interessanterweise beziehen sich diese Standards in der Regel auf Fachkräfteschlüssel und – ausbildungen, selten wird als fachlicher Stan-dard definiert, welche soziale Kompetenzen bspw. ein Kind durch regelmässigen Be-such einer Kindertagesstätte erwerben solle.

Erfahrungen aus den Niederlanden stützen die These, dass Sozialleistungsempfän-ger wissen, was für sie gut ist, in erheblichem Maß<sup>8</sup>. Dort geht man bereits den Weg, dass geistig Behinderte – teils mit/ teils ohne Unterstützung – sich mit Hilfe persönli-cher Budgets soziale Betreuungsleistungen einkaufen. Verfügen niederländische Leistungsberechtigte über mehr Potentiale und Ressourcen als deutsche? Oder kon-kreter gefragt:

- Warum nicht einer Familie mit HzE-Anspruch zweckgebundene € 2.000,00 in die Hand geben ? Oder noch weiter gedacht: Müssen HzE-Mittel für klassische HzE-Leistungen eingesetzt werden, oder wäre nicht auch der Einsatz als Lohnsubven-tion oder Mietbeihilfe denkbar, wenn dies zur Stabilisierung von Familienverbün-den beiträgt ?
- Warum nicht das KiTa-Modell für andere Angebotsformen zu öffnen ? Betreuen-de Grossmütter, Elternvereine, offene Jugendhäuser u.v.a.m. hätten sicherlich auch gedeihliche Ideen für die Tagesbetreuung, abhängig natürlich von den mit der Tagesbetreuung verbundenen Erwartungen („Sichere Unterbringung“; „Erwei-terung sozialer Kompetenzen“...)

### **Regionalisierte Versorgungsverträge im Feld der erzieherischen Hilfen**

Diesen Finanzierungssystemen liegen folgende Grundthesen bzgl. der mit den Mo-dellen verbundenen Anreizen zugrunde:

---

<sup>7</sup> Fachtagung „Jugendhilfe im Wettbewerb“; Tanja Grüner, in: Forum Jugendhilfe 1/2002

<sup>8</sup> Das persönliche Budget – Selbststeuerung der Klienten/-innen zwischen Selbstbedienung und Mit-verantwortung für die eigene zukunft: Erfahrungen aus der Niederländischen Behindertenhilfe, Lies-beth Reitsma, in: selbststeuerung als Element wirkungsorientierter Steuerung, Dokumentation des 3. Magdeburger Gespräches; Jan Schröder (Hg.); Bonn 2002

- Die Benennung von regionalen Schwerpunktträgern oder -trägerverbänden fördert durch die Bündelung der fallunabhängigen Arbeit in „einer Hand“ die Effizienz sozialräumlichen Arbeitens
- Feste Budgets stellen einen Anreiz zur Suche nach kostengünstigen und zugleich innovativen und wirkungsvollen Lösungen dar, fördern somit die Flexibilisierung von Leistungen.

Kernelement der Verträge ist die Verpflichtung eines Träger(verbunde)s gegen ein festes Budget sämtliche HzE-Fälle, welche in einer Versorgungsregion auftreten, zu übernehmen, bzw. die Erbringung der HzE-Leistungen durch andere Träger aus dem Budget zu finanzieren. In der Regel gibt es weitere Klauseln, welche bei überplanmäßiger Zu- oder Abnahme von Fallzahlen Budgetanpassungen vorsehen.

In sämtlichen Modellen, die mit regionalisierten Finanzierungssystemen experimentieren, stellt daneben die Einrichtung regionaler bzw. sozialräumlicher Gremien ein zentrales Element zur Implementierung der Sozialraumorientierung dar. Hierbei handelt es sich oftmals um trägerübergreifende Gremien, welche fallbezogen oder auch –unabhängig die Einbeziehung sozialräumlicher Ressourcen fortentwickeln. Auf Seite des öffentlichen Trägers gehen derartige Modelle oftmals auch mit einer Regionalisierung der eigenen Organisation einher (Stuttgart), teils verbunden mit einer regionalen Budgetierung des Haushaltes.

Klar erkennbar ist, dass es in allen Praxismodellen in der Tat zur erwünschten Flexibilisierung von Leistungen gekommen ist, sei es über die Intensivierung von Kooperationsbezügen oder die komplette Neuausrichtung des Leistungsangebotes der Schwerpunktträger. Dies kann als Bestätigung dafür gewertet werden, dass **bestehende** Systeme sich vornehmlich dann verändern, wenn für den Zeitraum der Innovation ein gesicherter Finanzierungsrahmen bereitgestellt wird – in diesem Fall die regionalen Budgets.

Auch über einen verstärkten Sozialraumbezug wird berichtet. Hier scheint aber nicht so sehr die regionale Ausprägung der Budgets den treibenden Charakter auszumachen, sondern vielmehr die systematische Etablierung sozialräumlicher und regionaler Austauschforen. Den eigens gesetzten finanziellen Anreizen, welche sich an Indikatoren wie „5% der Hilfeplangespräche finden im gewöhnlichen Umfeld des Klienten bzw. seiner Lebenswelt statt“<sup>9</sup> orientieren, wird allenfalls ein stützender Charakter zugeschrieben.

In der Konsequenz ist fraglich, ob es wirklich regionaler Budgets bedarf, um die angestrebten Innovationen zu erzielen. Betrachtet man die Budgetlösung einmal losgelöst von der Existenz der sozialräumlich agierenden Gremien, spricht: die „nackte“ Finanzierungsform, enthält sie sogar einen potentiellen Anreiz zur verfrühten Beendigung erzieherischer Hilfen, ist dies doch mit einem wirtschaftlichen Erfolg des Trägers verbunden. An die Stelle der beklagten „Fallsucht“ könnte ohne fachliches Korrektiv ein Trend zur verfrühten Rückführung oder Verselbstständigung treten, eine ebenfalls suboptimale Lösung, verfolgt man nachhaltige Wirksamkeit im Sinne des

---

<sup>9</sup> Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe – Modellvertrag zur sozialräumlichen Budgetierung von Trägern der Hilfen zur Erziehung (§27 ff. KJHG); Landeshauptstadt Stuttgart, Jugendamt, Jugendhilfeplanung; Stuttgart 1999

§1 SGB VIII als Ziel<sup>10</sup>. Notwendig ist demnach ein Korrektiv in Form guter Hilfeplanung, welches den Blick auf die Ergebnisse sozialpädagogischen Handelns lenkt.

Angemerkt sei an dieser Stelle, dass es Träger gibt, welche durchaus auch ohne sozialräumliche Budgets und die damit einhergehende Finanzierungssicherheit in der Lage sind, flexible und sozialraumorientierte Hilfen zu leisten.

Als vorsichtiges Zwischenresümee kann festgehalten werden, dass die Finanzierungsform regionalisierter Trägerbudgets allein genommen in ihren fachlichen Auswirkungen nur bedingt tauglich ist, um wirklich effektive Jugendhilfe zu befördern. Zwar wird das Arbeitsprinzip der Flexibilisierung befördert, andererseits gibt es Anreize nicht nachhaltig wirksam zu arbeiten. Die zu beobachtenden positiven fachlichen Effekte sind eher auf die inhaltliche und strukturelle Erneuerung der Jugendhilfe vor Ort zurück zu führen als auf die Budgets an sich, sprich: die „nackte“ Finanzierungsform.

Erwähnt werden muss zudem, dass die Einführung derartiger Sozialraumbudgets in jedem Fall rechtlich problematisch ist<sup>11</sup>. Eine Weiterverfolgung regionaler Versorgungsverträge erscheint daher fraglich, zumal sie im Geltungsbereich des §78a ff. ohnedies nicht zulässig sind und die erhoffte Flexibilisierung sich dann auf den ambulanten Bereich beschränken müsste.

Grundsätzlich positiv zu werten ist allerdings der mit den Modellen einhergehende flexible Einsatz von HzE-Mitteln und der innovationsfördernde Charakter längerfristiger Finanzierungsformen, welcher es letztlich ermöglicht, Veränderungsdynamik nicht als Bedrohung von Trägerinteressen zu etablieren.

Warum nicht noch einen Schritt weiter gehen und Personalmittel für den ASD und HzE-Mittel als Gesamtbudget beim öffentlichen Träger etablieren ? Es besteht Grund zur Annahme, dass die Stellenkürzungen in den vergangenen Jahren in vielen ASDs dazu geführt haben,

- dass möglichst schnell eine Leistung verschrieben wird, damit der Fall „weg ist“ und keine Arbeit mehr macht oder
- dass keine Zeit mehr für eine echte Auseinandersetzung mit Potentialen und Netzwerken des Klientels existiert.

In der Konsequenz kann beides dazu führen, dass letztlich öffentliche Ressourcen verschleudert werden. Ein Blick auf die Gleichung „Mehr ASD-Personal = weniger HzE-Mittel“ könnte an manchen Standorten durchaus sinnvoll sein.

Von hoher fachlicher Bedeutung ist nach den bisherigen Erfahrungen auch die Weiterentwicklung der sozialräumlichen Gremien.

Warum diese aber auf ASD und Mitarbeiter/innen der erzieherischen Hilfen begrenzen ? Sollte nicht gerade das Feldwissen von Jugend(verbands)arbeit und mobiler Arbeit bei der „Entdeckung“ des Sozialraumes genutzt werden ? Hierüber wird zu-

---

<sup>10</sup> Neben diesen kurzfristigen Fehlsteuerungspotentialen sozialräumlicher Budgets besteht insbesondere langfristig die Gefahr fachlicher Fehlentwicklungen. Näheres hierzu in: Sozialraum-Budgetierung Reize und Anreize eines Finanzierungsmodells für die erzieherischen Hilfen; Jan Schröder, unveröffentlichtes Referat anlässlich einer Sondersitzung des Landes-Jugendhilfeausschusses Schleswig-Holstein 2002; vgl. [www.jsbgmbh.de](http://www.jsbgmbh.de)

<sup>11</sup> vgl. Fussnote

dem der Gedanke der Sozialraumgestaltung dem der Sozialraumnutzung an die Seite gestellt.

Angemerkt werden soll an dieser Stelle, dass neben regionalen Versorgungsverträgern auch verwaltungsinterne Regionalbudgets in vielen Grosstädten eingeführt werden. Folgende Anreize werden hiermit verfolgt:

Über die vergleichende Betrachtung von Sozialraumindikatoren und -mittelverbrauch in HzE und anderen Feldern der Jugendhilfe wird eine Debatte um Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der Kommunen ausgelöst. Daneben zwingen beobachtete „Unregelmässigkeiten“ insbesondere im HzE-Bereich zuständige HzE-Teams zu einer Reflexion ihrer fachlichen Arbeit.

Erste Erfahrungen mit derartigen Ansätzen sind durchaus positiv – entscheidend ist der Umgang mit den Budgets, welche nicht als Deckel missverstanden werden dürfen, sondern bei Überschreitung Controllinggespräche mit Erklärungsnotwendigkeiten auslösen müssen.

### **Leistungsverträge zwischen öffentlichen und freien Trägern**

An die Stelle zweckgebundener Förderungen werden zunehmend Leistungsvereinbarungen zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe gesetzt. Folgende Grundthesen liegen derartigen Ansätzen zugrunde, wobei die örtlichen Motivationslagen sehr unterschiedlich ausgeprägt sind:

- Mehr Leistungstransparenz erhöht die Effizienz der Leistungserbringung von Trägern, konsequenterweise führt diese Logik auch häufig zu Ausschreibungen von Jugendhilfeleistungen
- Mehr oder weniger offen verfolgt, wird auch die These, Träger würden nicht mit der notwendigen Sorgfalt mit öffentlichem Geld umgehen
- Leistungstransparenz führt zu einer verbesserten Abstimmung der unterschiedlichen Leistungsangebote

Leistungsverträge beinhalten in der Regel Vereinbarungen zu Leistungsarten, -mengen sowie Struktur- und Prozessqualitäten. Abgesehen von rechtlichen Spezialfragen, welche die Förderung freier Verbände betreffen (§§12, 74 SGB VIII) wirft dies die Frage auf, ob derartige Verträge wirklich die Wirksamkeit von Jugendhilfe befördern. Bemisst sich beispielsweise die Wirtschaftlichkeit eines Jugendhauses ausschliesslich an Öffnungszeiten und Besucherzahlen, so wird manches private Kino als „gute“ Jugendhilfeeinrichtung firmieren können.

Muss Jugendhilfe wirklich die Fehler anderer Sozialleistungsbereiche (vgl. SGB V und XI) wiederholen und extensive normierende Qualitätssicherung betreiben? Beinhaltet die noch (!) bestehende Kultur des Miteinanders öffentlicher und freier Träger nicht die faszinierende Möglichkeit Wirkungsziele als Ausgangspunkt orientierender Qualitätsentwicklung zu vereinbaren?

Zukunftsweisend erscheinen Ansätze, welche solchermassen die Zielgenauigkeit des Angebotes regelhaft in Augenschein nehmen, sei es über Wirkungsdialoge oder aber auch über indikatoren gestützte Vergleiche. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass Verwaltungsaufwände gering zu halten sind. Es sind Beispiele bekannt, in denen bürokratische Nachweispflichten ein derartiges Ausmass angenommen haben, dass



Träger sogar aus der Leistungserbringung ausgestiegen sind – dies insbesondere im Bereich der Jugendverbandsarbeit.

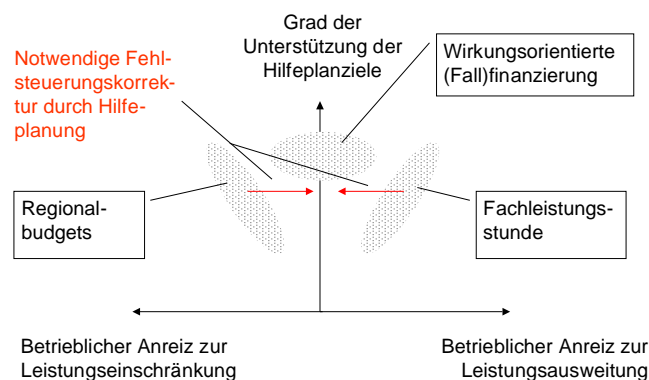
### Wirkungsorientierte Finanzierungsverfahren

Festzuhalten ist, dass bis auf die zuletzt benannten sich alle bislang beschriebenen Finanzierungssysteme nur indirekt an den intendierten Wirkungen orientieren. Direkt werden Wirkungen nur im Einzelfall explizit zur Grundlage des Handelns, sei es bei der individuellen Festlegung von Betreuungszeiten oder der Gestaltung des Hilfeplans.

In den bislang beschriebenen Ansätzen erhofft man sich eine Effektivitätssteigerung durch die Beförderung bestimmter fachlicher Ansätze. Zum Einsatz kommt ein Mix aus finanziellen Anreizen und dialogischen Verfahren. Von einer direkten Orientierung an Wirkungen ist man folgerichtig noch relativ weit entfernt – sieht man einmal vom „Markt“-Modell ab, welches einzelne Wirkungsaspekte direkt befördert.

Explizit wirkungsorientierte Finanzierungsformen gehen von folgender These aus:

- Ist die Erzielung sozialpädagogischer Wirkungen direkt mit einem (finanziellen) Anreiz für den jeweiligen Träger versehen, so zeigen betrieblicher und fachlicher Anreiz in dieselbe Richtung. In der Konsequenz sind entsprechende Vereinbarungen sowohl effektivitäts- als auch effizienzfördernd. Vergleicht man hiermit die Finanzierung über Fachleistungsstunde bzw., regionale Budgets wird schnell deutlich, dass in beiden Fällen der Hilfeplan ökonomische Fehlanreize korrigieren muss. Die Fachleistungsstunde beinhaltet Anreize zur Leistungsausweitung, das Regionalbudget solche zur Leistungseinschränkung.



### Abbildung 3 Stossrichtungen von Hilfeplan und Finanzierungsform

Erste Schritte in eine explizit wirkungsorientierte Finanzierung geht man in Frankfurt am Main. Der dortige Eigenbetrieb hat mit dem Jugend- und Sozialamt eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, welche folgende Merkmale beinhaltet

- Geringe Standardisierung der Struktur- und Prozessqualitätsmerkmale

- Halbjährliche gemeinsame regionale Veränderung der Vereinbarung zur Leistungserbringung, ausgehend von einer Orientierung an sozialräumlichen Zielgruppen und verfolgten Wirkungen
- Pauschale Preisvereinbarung, um maximale Leistungsflexibilität zu ermöglichen

Diese Leistungsvereinbarung bezieht sich im Wesentlichen auf Kinderkrippen, Kinder- und Jugendhäuser, KJEBs und Ambulante Jugendhilfen<sup>12</sup>.

In der Vereinbarung finden sich somit „Erfolgs“-Elemente des flexiblen Mitteleinsatzes und des festen Finanzrahmens als innovationsförderndem Element wieder. Zentrales Element ist zudem der zielgruppenbezogene Wirkungsdiallog zwischen Jugend- und Sozialamt und dem Leistungserbringer.

Im Hinblick auf eine Flexibilisierung von Leistungen sind bereits erste Erfolge zu verzeichnen. Die Orientierung an Wirkungen zeigt zudem intern beim Eigenbetrieb bereits „Wirkung“, indem Konzeptionen, bspw. der Kinderkrippen oder eines Jugendbüros wirkungsorientiert überprüft werden. Der Wirkungsdiallog zwischen den beiden Vertragsparteien ist noch so jung, dass es schwer fällt, ein Zwischenresümee zu ziehen.

Noch ein Stück weiter geht man in den USA. Von einer wirkungsorientierten Programmsteuerung, welche Wirkungsziele für verschiedenste Politikfelder zum Ausgangspunkt hat, reicht das dort vorzufindende Spektrum bis hin zu wirkungsorientierten Finanzierungsformen<sup>13</sup>. Nachfolgende Tabelle enthält Beispiele für Wirkungsindikatoren und Erfolgswerte, zu deren Erreichung sich Träger gegenüber dem Staat Kansas vertraglich verpflichten.<sup>14</sup> Angemerkt werden muss an dieser Stelle, dass die benannten Indikatoren und Zahlwerte das Ergebnis einer ca. 4-5 Jahre dauernden gemeinsamen Entwicklungsarbeit der Vertragsparteien darstellen.

<b>Familienerhaltende Maßnahmen</b>	<b>Adoption</b>
97% der angesprochenen Familien lassen sich auf den Prozess ein	55% (70) Unterbringung binnen 180 (365) Tagen nach Vorliegen der Zustimmung
In 90% der Familien findet während des Programmes keine Misshandlung bzw. Vernachlässigung statt	90% der Kinder nach 18 Monaten immer noch in der Familie
In 80% der Familien findet in 6 Monaten nach erfolgreichem Abschluss des Programmes keine Misshandlung bzw. Vernachlässigung statt	90% der Familien sind zufrieden mit dem Adoptionsprozess / 90% der Prozesse nach 12 Monaten abgeschlossen
Bei 80% der Familien kommt es zu keiner Fremdplatzierung während bzw. in 6 Monaten nach Beendigung	65% der Kinder werden in Geschwisterfamilien untergebracht
80% zufriedene ProgrammteilnehmerIn-	90% der zur Adoption freigegebenen Kin-

<sup>12</sup> Wirkungs- und sozialraumorientiertes Controlling in der Jugendhilfe – Anreiz zur Neuorientierung eines Trägers, Jutta Weiss, in: „Anreizsysteme in der sozialen Arbeit – ein Weg zur Wirkungsorientierung“, Dokumentation des 2. Magdeburger Gespräches, Jan Schröder (Hg.), Bonn 2001

<sup>13</sup> Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit; Ergebnisse einer internationalen Recherche; Jan Schröder, Daniel Kettiger, Bonn 2001

<sup>14</sup> „Ist soziale Arbeit messbar? – Praktische Ansätze in Pädagogik (Jugendhilfe) und Pflege (Altenhilfe)“ Schröder, Jan; in: „Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit“, Dokumentation des 1. Magdeburger Gespräches, Hg. JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn 2000

nen	der haben maximal 2 Unterbringungsformen
	95% der betreuten Kinder erfahren weder Vernachlässigung noch Misshandlung vor Abschluss des Adoptionsprozesses

### **Grundsätzliches zur Einführung neuer Finanzierungssysteme und Versuch eines Resümees**

Anknüpfend an die Eingangsthese, dass Finanzierungsformen immer erst im Zusammenhang mit geeigneten Controlling- und Qualitätsentwicklungsverfahren ihre Anreize voll entfalten können, ist bei Betrachtung der bisherigen Erfahrungswerte mit neuen Finanzierungssystemen festzuhalten, dass ein enges Miteinander freier und öffentlicher Träger nicht nur bei der Entwicklung sondern auch beim „Leben“ solcher Systeme unabdingbar ist.

Dieses Miteinander birgt grundsätzlich die Gefahr, dass die Interessen beider Träger(gruppen) zu Lasten der Leistungsberechtigten dominieren. In der Konsequenz müssen geeignete - ggf. auch öffentliche - Reflexionsverfahren (Fachtage, Expertenklauseuren...) dafür sorgen, dass wirklich die Wirkungen der Kinder- und Jugendhilfe bei der Entwicklung und Umsetzung von Finanzierungssystemen als Orientierungsmaßstab dienen.

Sämtliche der dargestellten Finanzierungsformen bedingen ferner, dass die obrigkeitstaatliche „Kontrollwut“ und „Steuerungsphantasieen“ mancher öffentlicher Verwaltungen zugunsten dialogischer Qualitätsentwicklungsverfahren zurückgenommen werden. Das Wissen, dass ein Träger x% seiner Mittel für Personal und y% für Abschreibungen einsetzt, beinhaltet letztlich keinerlei Aussagen über die Wirksamkeit von Jugendhilfe – ebenso wenig garantiert die Einstellung von Fachpersonal bereits wirkungsvolle Jugendhilfe. Zuwendungsrecht und Landeshaushaltsordnung müssen konsequenterweise auf unnötige bürokratische Vorschriften überprüft werden, erinnert sei hier zudem an die innovationsfördernden Erfolgsfaktoren „flexibler Mitteleinsatz“ und „mehrjährige Finanzierungssicherheit“. Umgekehrt müssen sich freie Träger einer offenen fachlichen Kritik stellen, wie zielorientiert und effizient sie in ihren Arbeitsweisen sind und sich dabei auch die Frage gefallen lassen, ob denn alle fachlichen Standards wirklich der Erzielung von Wirkungen dienen.

Unabhängig vom gewählten Finanzierungssystem ist es zudem künftig unabdingbar, Elemente der Ergebnis- oder Wirkungsorientierung zu integrieren, sei es

- als Korrektiv bei Budgetlösungen, um zu „billige“ oder zu „kurze“ Lösungen zu verhindern
- als direkter Maßstab für Finanzierung
- als Orientierungsgröße bei der Bewertung fachlicher Qualität oder
- als artikuliertes Bedürfnis der Leistungsempfänger/innen.

Dies führt nicht nur zu effektivem und effizientem Mitteleinsatz, sondern in der Konsequenz auch zu einer verbesserten Argumentationsfähigkeit der Jugendhilfe im politischen Raum. Erst wenn Jugendhilfe zeigt, dass sie nicht nur Ressourcen verbraucht, sondern auch etwas – nämlich Wirkungen - „bringt“, kann sie sich gegen vermeintlich härtere Politikfelder durchsetzen.

Die PISA-Studie zeigt exemplarisch auf, dass der schlüssige Nachweis ausbleibender Bildungs- und/oder Sozialisierungserfolge politisches Handeln beeinflussen kann. In der politiknahen Darstellung erzielter oder auch mangels Finanzen ausbleibender Wirkungen liegt der Einmischungsauftrag der Jugendhilfe. Nur so kann gewährleistet werden, dass schlussendlich eben nicht Geld die Pädagogik bestimmt.