Ulrich Bürger

Forum 1: Sozialraumbudgets – restriktive Instrumente technokratischer Steuerung oder hilfreiche Elemente einer lebensweltorientierten Jugendhilfe?

Wenngleich der thematische Schwerpunkt unserer Forumsveranstaltung ganz eindeutig auf den Fragen zum Sozialraumbudget liegt, so führt nach meinem Eindruck doch kein Weg daran vorbei, die Frage nach der Bedeutung eines spezifischen Finanzierungskonstruktes zunächst im Gesamtkontext der Diskussionen um die Entwicklung und Gestaltung einer sozialraumorientierten Jugendhilfe zu verorten. Nachdem nun ja bereits gestern vielfältige Aspekte und Fragen zur sozialraumorientierten Planung in mehreren Referaten vorgestellt und diskutiert wurden, wäre es allerdings unsinnig, wenn ich nun Ziele und Merkmale dieser Ansätze, die Besonderheiten unterschiedlicher Sozialraumkonzepte und die darin jeweils angelegten Chancen und Risiken, also die Vielfalt der denkbaren Grundsatzfragen erörtern wollte. Was mir aber im Rahmen dieses Eingangsstatements wichtig ist, ja notwendig erscheint, ist die Bestimmung des grundsätzlichen Verhältnisses von Sozialraumbudgets zu den fachlichen sozialplanerischen Zielsetzungen von Sozialraumkonzepten, denen es darum geht, Leistungen der Jugendhilfe, und – das ist der besondere Fokus dieser Forumsveranstaltung – insbesondere Leistungen der Hilfen zur Erziehung, unter dem Primat einer sozialräumlichen Ausrichtung ihrer Angebotstrukturen und Arbeitsweisen zu erbringen.

In das Zentrum meiner Ausführungen stelle ich die These, dass Finanzierungskonstrukte immer nur in einem instrumentellen Verhältnis zu sozialplanerisch und sozialpädagogisch als sinnvoll oder notwendig erachteten Zielsetzungen stehen und deshalb aus diesem fachlichen Blickwinkel beurteilt werden müssen. Meine These ist also, dass sich die Einschätzungen über Sinn oder Unsinn eines spezifischen Finanzierungskonzeptes – hier also von Sozialraumbudgets – nicht immanent, also aus einem solchen Konstrukt selbst heraus erschließen lässt, sondern immer nur unter der Fragestellung, ob und in welchem Maße es geeignet ist, fachlich als sinnvoll und notwendig erachtete Entwicklungen in der Bereitstellung von Jugendhilfeleistungen zu begünstigen oder zu beeinträchtigen. Oder anders gesagt: Erst der Maßstab der fachlichen Entwicklungserfordernisse in der Jugendhilfe erlaubt es, sich ein Urteil darüber zu bilden, ob ein Finanzierungskonzept vernünftig oder unvernünftig ist, ob es also, ich formuliere es bewusst so, in einem dienenden Sinne der optimierten Umsetzung der sozialpädagogisch begründeten Zielsetzungen in den Handlungsfeldern der Jugendhilfe zuträglich ist.

Der Maßstab, an dem die Funktionalität von Sozialraumbudgets in diesem Sinne für das Feld der Hilfen zur Erziehung zu vermessen ist, ist zweifellos das Konzept einer lebensweltorientierten Jugendhilfe. Wenn ich dies so apodiktisch formuliere, dann nicht nur deshalb, weil die Lebensweltorientierung in den zurückliegenden zehn Jahren zum Paradigma einer kritisch aufgeklärten Theorie und Praxis der Jugendhilfe geworden ist und als solches sicher auch weiterhin Bestand haben wird, sondern – mindestens genau so wichtig – auch deshalb, weil diese im Achten Jugendbericht differenziert entfaltete Programmatik im Kinder- und Jugendhilfegesetz teilgreifende Spuren hinterlassen hat, die öffentliche wie freie Träger darauf verpflichten, die Leistungsstrukturen, gerade auch der Hilfen zur Erziehung, nach diesen Grundprinzipien auszurichten.

Allerdings ist es dieser Programmatik letztlich, zumindest in Teilen, so ergangen, wie es vielen guten Programmatiken ergeht: Papier ist geduldig und über Vieles lässt sich leichter reden, als dass es konsequent in die Praxis umgesetzt wird. So unstrittig es im zurückliegenden Jahrzehnt wichtige strukturelle und konzeptionelle Veränderungen im Angebots- und Leistungsprofil der erzieherischen Hilfen gegeben hat, die etwa über die Differenzierung und Stärkung der nicht-stationären Hilfen die Chancen zur Gestaltung lebensweltorientierter Erziehungshilfen dem Grunde nach verbessert haben, so gilt genauso sicher aber auch, dass sich diese Veränderungen auf das Feld insgesamt betrachtet sehr ungleichzeitig durchgesetzt haben und – noch wichtiger – dass mit diesen Veränderungen die Realisierung der Programmatik der Lebensweltorientierung in Gestalt

- einer konsequenten Regionalisierung und Dezentralisierung der Angebote in die von den Menschen gelebten sozialen Räume,
- einer konsequenten Durchsetzung des Grundsatzes der Integration und Normalisierung, im Sinne von Entlastung und Unterstützung, die in den Lebensräumen der Menschen angesiedelt, niederschwellig zugänglich, in Regelangeboten und in den Alltagsstrukturen integriert ist, und
- von Hilfen, die diese Entlastung und Unterstützung zuallererst unter Nutzung der bei den Leistungsadressaten und in ihrer Lebenswelt

latenten Ressourcen suchen und sie unter dem Primat gekonnt eröffneter Chancen auf Partizipation gestalten,

- somit die Realisierung der komplexen Grundphilosophie der Lebensweltorientierung keineswegs hinreichend umgesetzt ist.

Vor diesem Hintergrund, der Tatsache also, dass es der Praxis trotz vielerorts redlicher Bemühungen bisher überwiegend nicht gelungen ist, die in der Grundphilosophie der Lebensweltorientierung angelegten Zielsetzungen konsequent umzusetzen, ist nun die in jüngerer Zeit aufgekommene Debatte um eine sozialraumorientierte Jugendhilfe einzuordnen. Sie versteht sich als ein konzeptioneller Ansatz, der die strukturellen Voraussetzungen dafür schaffen will, die sozialpädagogischen Intentionen einer lebensfeldorientierten Jugendhilfe konsequenter und stringenter als bisher und damit erst gelingend umzusetzen. Ich formuliere das einmal zugespitzt so: Letztlich steht die Sozialraumorientierung in einem instrumentellen Verhältnis zur übergeordneten Zielsetzung der Gestaltung einer lebensfeldorientierten Jugendhilfe, was im Übrigen auch darauf verweist, dass Sozialraumorientierung unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten gar nichts Neues ist[1] Sie lässt sich in diesem Sinne eher definieren als ein praxisorientiertes Gestaltungskonzept, das den öffentlichen Trägern wie die freien Trägern eine konsequente dezentrale Ausrichtung ihrer Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen abfordert, die die Leistungserbringung in die Lebensfelder ihrer – ja man muss korrekterweise wohl sagen: potentiellen – Adressaten hinein verlagert und damit überhaupt erst die Grundvoraussetzung dafür schafft, erzieherische Hilfen tatsächlich im Sinne der Strukturmaximen des Achten Jugendberichtes zu erbringen.

Ich denke, man kann dieses Verhältnis von Lebensweltorientierung und Sozialraumorientierung sozusagen als ein instrumentelles Verhältnis erster Ordnung verstehen, Sozialraumorientierung also als ein Gestaltungsprinzip, dass dem übergeordneten fachlichen Ziel einer lebensweltorientierten Jugendhilfe einen adäquaten institutionellen Rahmen verschafft. Und wenn man in diesem Bilde verbleiben will, dann wäre das Sozialraumbudget wiederum ein Teilaspekt der benötigten Rahmenbedingungen, der – im Gesamtbild beschrieben – in einem instrumentellen Verhältnis zweiter Ordnung zum Leitziel der Gestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe steht.

In einer solchen Betrachtungsweise ergibt sich die Begründung für die Notwendigkeit von Sozialraumbudgets aus dem Erforderniss, den Einsatz finanzieller Ressourcen unter Leitlinien steuern zu können, die mit denen der fachlichen Zielsetzungen einer lebensweltorientierten Jugendhilfe kongruent sind:

- Mittel im Einzelfall so flexibel einsetzen zu können, dass sich Hilfesettings gestalten lassen, die auch jenseits seitheriger, standardisierter Hilfeformen die voraussichtlich wirkungsvollste Unterstützung, orientiert am Bedarf des konkreten Einzelfalls ermöglichen, und solche Settings dann eben auch „passend" finanzieren zu können,
- Hilfen frühzeitig und integriert in den gelebten Alltagsstrukturen von jungen Menschen und deren Familien ansiedeln und dort eben auch finanzieren zu können,
- Hilfen zu gestalten, die das Kinder- und Jugendhilfegesetz in seiner klugen Fachlichkeit ernst nehmen, indem das soziale Umfeld der Kinder und Jugendlichen mit seinen vielfältigen Chancen und Ressourcen in der Ausgestaltung individueller Unterstützung tatsächlich einbezogen werden kann, was aber eben zwingend auch bedeutet, dass man entsprechend flexible Finanzierungsmodalitäten braucht, die genau diese fallspezifischen Originalität überhaupt erst praktikabel machen zu können.

Kurzum: Wenn man es ernst meint mit den Strukturmaximen des Achten Jugendberichts, also ernst meint mit den Forderungen nach flexiblen, integrierten, alltagsorientierten Hilfen für die von Ausgrenzung bedrohten jungen Menschen, dann braucht man auch ein Finanzierungskonstrukt, das genau nach diesen Kriterien funktioniert. Und genau in diesem Sinne verstehe ich das Sozialraumbudget als eine flexibel einsetzbare Geldmenge, die zur Erfüllung der Aufgaben und der Leistungsansprüche im Bereich der Hilfen zur Erziehung für einen Sozial-, vielleicht besser gesagt, einen Planungsraum zur Verfügung steht, und die unter Nutzung der sozialräumlich latenten Ressourcen den jungen Menschen durch individuelle und auch originelle Settings Hilfen gewährt, die jedenfalls prioritär – keineswegs dogmatisch – auch einen Verbleib in ihrem Lebensfeld ermöglichen.

Diese Definition geht nun weit über das hinaus, was gelegentlich als Alternative zum Sozialraumbudget verhandelt wird, indem nämlich darauf verwiesen wird, dass das alles doch schon machbar und Praxis sei, wenn nur die wechselseitige Deckungsfähigkeit der Ausgaben für die Hilfearten nach dem normierten Leistungskanon der §§ 27 ff KJHG in einem kommunalen Haushaltsplan gewährleistet sei. Im dem von mir skizzierten Verständnis von Sozialraumbudgets als einem hilfreichen Instrument zur Umsetzung von Sozialraumorientierung, im Interesse der Ausgestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe, geht es um

ein Finanzierungskonstrukt, das durch seine flexible Handhabbarkeit – dabei natürlich eingebunden in transparente Nachweissysteme der Mittelverwendung – die Kreativität von Professionellen in der Ausgestaltung fallgerechter Hilfen geradezu herausfordert, indem Gestaltungsspielräume auch durch die flexiblen Finanzierungsmöglichkeiten in geradezu programmatischem Sinne strukturell neu erschlossen, angeregt und strategisch unterstützt werden.

Wenn ich nun gerade diese letzte Einschätzung auf unser Forumsthema „Sozialraumbudget: Restriktive Instrumente technokratischer Steuerung oder hilfreiche Elemente einer lebensweltorientierten Jugendhilfe?" beziehe, dann scheint – das ist Ihnen sicher nicht entgangen – die darin angelegte Fragestellung nun eindeutig beantwortet: Ganz zweifellos sind Sozialraumbudgets im Sinne der bisherigen Betrachtungen hilfreiche Instrumente zur Ausgestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe, ja sie sind notwendig, indem sie nämlich überhaupt erst die Finanzierungskonstrukte bereit stellen, die der fachlichen sozialpädagogischen Programmatik gerecht werden.

Tatsächlich aber ist es leider so, dass damit die im Forumsthema angesprochene Frage keineswegs abschließend beantwortet ist, und zwar deshalb, weil sich die Fragestellung de facto nicht alternativ beantworten lässt. Denn so eindeutig, wie ich bisher die hilfreichen Elemente von Sozialraumbudgets, ja deren Notwendigkeit für die Ausgestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe hervorgehoben habe, so eindeutig sehe ich auf der anderen Seite durchaus auch nicht zu unterschätzende Risiken, die jedenfalls dem Grunde nach darauf hinauslaufen können, dass Sozialraumbudgets sehr gezielt als Instrumente technokratischer Steuerung eingesetzt werden. Dabei verstehe ich unter technokratischer Steuerung eine Zielrichtung, die die Entwicklungserfordernisse im Feld der Hilfen zur Erziehung nicht unter dem Primat der Bereitstellung qualitativ und quantitativ bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen im Sinne des KJHGs verhandelt, sondern die – rechtlich und fachlich betrachtet – sachfremde Vorgaben, etwa die einer restriktiven Haushaltspolitik, in einem technischen Sinne möglichst optimal umsetzen will, und diese Kernintention möglicherweise auch noch mit dem Mäntelchen einer vermeintlich fachlich fortschrittlichen Entwicklung kaschieren will. Mit diesen nicht zu unterschätzenden, gleichwohl aber auch nicht zwingenden Risiken von Sozialraumbudgets, will ich mich nun etwas ausführlicher beschäftigen.

Ich muss mich dabei im Blick auf den zeitlichen Rahmen auf wenige und damit zentrale Aspekte beschränken, die im Übrigen, das will ich im Sinne einer Vorbemerkung erwähnen, in einem recht engen Zusammenhang zu den Ergebnissen eines Rechtsgutachtens stehen, das Johannes Münder im Auftrag der Internationalen Gesellschaft für erzieherischen Hilfen und des Sozialpädagogischen Instituts des SOS-Kinderdorf e.V. zum Thema „Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht" erstellt und im letzten Monat vorgelegt hat,[2] und in dem er insbesondere auch eine rechtliche Würdigung von Sozialraumbudgets in diesen Konzepten vornimmt. Ich beziehe mich auch deshalb sehr bewusst auf dieses Gutachten, weil ich glaube, dass wir als Sozialpädagogen gut beraten sind, unsere fachlichen Intentionen immer wieder auch aus dem nüchtern-distanzierten Blickwinkel von Juristen zu überprüfen, wobei mir dies in diesem Fall – das will ich offen einräumen – sehr leicht fällt, weil meine eigenen fachlichen Einschätzungen mit den dort vertretenen rechtlichen Positionen in hohem Maße kongruent sind.

Ich habe drei zentrale Bedenken gegenüber latenten Risiken von Sozialraumbudgets in knappe Thesen gefasst, die ich jeweils ganz kurz begründen will.

1. Sozialraumbudgets dürfen durch vorgegebene Budgetobergrenzen individuelle Rechtsansprüche nicht unterlaufen

Die größte Gefahr im Sinne einer technokratischen Instrumentalisierung von Sozialraumbudgets liegt zweifellos in einem Budgetkonstrukt, das ganz offen oder auch subtil, etwa über restriktive Nachbesserungsklauseln, Deckelungen, also eine starre Ausgabenobergrenze vorgibt. Eine solche Budgetvorgabe ist mit den im Kinder- und Jugendhilfegesetz garantierten individuellen Leistungsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger im kategorischen Sinne unvereinbar. Weil es nicht sein kann, dass Leistungsberechtigten eine Hilfe deshalb nicht erhalten, weil etwa gegen Ende eines Jahres die zum Jahresanfang festgelegte Geldmenge verbraucht ist, kann es keine fachlich verantwortbaren Finanzierungskonzepte geben, die einer solchen Einschränkung Vorschub leisten würden. Münder bringt diese eindeutige Rechtsauffassung, auch mit Verweis auf andere wichtige Kommentatoren des KJHGs, wie etwa Reinhard Wiesner, auf die knappe Formel:

Rechtsansprüche sind immer budgetsprengend.

Das gilt selbstverständlich auch dann, wenn freien Trägern etwa Teilbudgets zur sozial-

räumlichen Verwendung übertragen werden.

2. Sozialraumbudgets dürfen die klare leistungsrechtliche Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und dem öffentlichen Träger andererseits nicht verschleiern

Hinsichtlich des Zugangs zu den Leistungen der erzieherischen Hilfen darf über das Konstrukt eines Sozialraumbudgets nicht die Situation entstehen, dass Hilfesuchende ihre Rechte gegenüber dem im Sozialraum tätigen (freien) Angebotsträgern geltend machen müssen. Das nämlich würde das Risiko in sich tragen, das den freien Trägern, vor allem im Rahmen eines von ihm zu verantwortenden Budgets, letztlich eine Gewährleistungspflicht zufiele, die nach dem Gesetz eindeutig beim öffentlichen Träger zu verbleiben hat. Deshalb hebt Münder ganz besonders hervor, dass die Sachverhaltsaufklärung, die Prüfung der Leistungsvoraussetzungen, das Verfahren nach § 36 KJHG und die Entscheidung über die Leistung eindeutig dem öffentlichen Träger zugeordnet sein muss, und zwar im Sinne einer zwingenden rechtlichen Vorgabe an Sozialraumkonzepte.[4] Im Blick auf die latenten Risiken von Konstrukten des Sozialraumbudgets ist diese klare Positionierung deshalb so wichtig, weil es kategorisch auszuschließen gilt, dass öffentliche Träger letztlich aus Gründen der Kostendeckelung Budgets an Leistungsanbieter abgeben, die mit der Vereinbarung einhergehen könnten, dass die freien Träger mit dieser Finanzmasse alle im Vertragszeitraum im zu versorgenden Raum entstehenden Fälle zu versorgen hätten. Dabei nämlich käme es zu einer Instrumentalisierung der freien Träger, die gleichermaßen rechtlich wie fachlich unhaltbar wäre.

3. Sozialraumbudgets sind stets so zu konstruieren, dass auch in komplexen Finanzierungsstrukturen die Finanzierungsquellen zur Einlösung individueller Rechtsansprüche originär gesichert sind

Sozialraumkonzepte nehmen, ihrem Grundverständnis folgend, über die individuelle Lebenslagen ihrer Adressaten hinaus die sozialen Räume, in denen die jungen Menschen und ihrer Familien leben, mit in den Blick. Sie tun dies nicht zuletzt auch deshalb, um dort latent vorhandene Ressourcen im Interesse frühzeitiger Aktivierung von Unterstützung und Entlastung für Familien wie auch zur gelingende Gestaltung individueller Hilfesettings zu nutzen. [5] So richtig diese Denkrichtung – Wolfgang Hinte hat das auf die Formel „Vom Fall zum Feld“[6] gebracht – auch ist, weil sie die Grundidee des frühzeitigen, niederschwelligen, integrierten und damit letztlich auch präventiven Unterstützens programmatisch einfordert, so dürfen Sozialraumbudgets, die diesen Erfordernissen etwa mit einer Art „Sockelfinanzierung“ für sozialraumorientierte Aktivitäten Rechnung tragen, nicht unter der Hand dazu führen, dass diese Aufwendungen zu Lasten der Finanzierung der weiterhin erforderlichen individuellen Leistungen gehen und damit letztlich individuelle Rechtsansprüche in Frage stellen. [7] Anders gesagt: So richtig die Formel „Vom Fall zum Feld“ im skizzierten Sinne zur Überwindung seitheriger Denk- und Praxisroutinen auch ist, genauso wichtig ist es aber auch, Sorge dafür zu tragen, dass der Fall nicht im Feld verloren geht, und zwar weder im Blick auf die gezielte individuelle sozialpädagogische Unterstützung noch im Blick auf die Sicherstellung der individuellen Rechtsansprüche und der zu ihrer Einlösung erforderlichen finanziellen Ressourcen.

Sozialraumbudgets dürfen also nicht dazu führen, dass individuelle erzieherische Hilfen unter dem Primat einer innovativen Sozialraumentwicklung letztlich auf der Strecke bleiben. Reinhard Wiesner hat diesen Spannungsbogen im letzten Jahr in einem Vortrag so formuliert:

„Das Motto muss lauten: Sozialraumbudget und Einzelfallhilfe – und nicht Sozialraumbudget statt Einzelfallhilfe.“ [8]

Ich denke, die Perspektiven könnten möglicherweise auf „gesicherte Einzelfallhilfen in einem sozialräumlichen Gesamtbudget“ hinauslaufen, wobei sicherlich noch zu schärfen wäre, aus welchen Finanzierungsquellen sich ein sozialräumliches Gesamtbudget letztlich zu speisen hätte.

Ich muss es bei diesen knapp skizzierten Hinweisen auf die Gefahren einer Instrumentalisierung von Sozialraumbudgets im Sinne einer restriktiven technokratischen Steuerung zukünftiger Entwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung belassen. Im Kern ging es mir darum, deutlich zu machen, dass Sozialraumbudgets durchaus auch solche Risiken in sich tragen. Nur: Ich denke, dass diese Risiken kein grundlegender Einwand gegen die Sinnhaftigkeit von Sozialraumbudgets sein können, weil sie, wie ich eingangs ausgeführt hatte, sozialpädagogisch betrachtet als adäquate Finanzierungsform ausgesprochen sinnvoll und hilfreich im Interesse der gelingenderen Umsetzung der fachlich gebotenen Ausgestaltung einer lebensweltorientierten Jugendhilfe sind. Ich will deshalb betonen, dass die beschriebenen Risiken zwar bestehen, dass sie deshalb aber nicht zwingende, sozusagen strukturell in Sozialraumbudgets angelegte Problemstellungen sind.

Im Übrigen muss man in diesem Zusammenhang auch daran erinnern, dass die Gefahr

einer restriktiven Steuerung der Jugendhilfe durch Begrenzung der zu ihrer Aufgabenerledigung zur Verfügung gestellten Mittel im kommunalpolitischen Raum nun wahrlich kein Phänomen ist, das mit dem Thema Sozialraumbudget neu konstituiert worden wäre. Solche Bestrebungen und auch eine solche Praxis hat es immer schon gegeben. Und so sehr, wie dies natürlich aus dem Blickwinkel einer kritisch aufgeklärten Jugendhilfepraxis immer schon völlig inakzeptabel war, so würde dies auch zukünftig im Blick auf die Ausgestaltung einer sozialraumorientierten Jugendhilfe und damit auch auf die Konstrukte von Sozialraumbudgets inakzeptabel bleiben. Es kommt eben immer darauf an, dass sich die Profession mit ihren fachlich gut begründeten Weiterentwicklungen nicht unter der Hand zum Komplizen einer restriktiven Jugendhilfepolitik machen lässt, die gegebenenfalls unter dem Mäntelchen der vermeintlich fachlichen Innovation Rechtsansprüche unterlaufen will, und schon gar nicht darf sie solche Bestrebungen legitimieren. Das aber ist kein originäres Problem von Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets.

Gerade weil dies so ist, will ich zum Abschluss meiner Ausführungen nun noch auf ein Problem der Implementationsstrategien von sozialraumorientierten Konzepten und dabei insbesondere auch der Kostendimension aufmerksam machen, das sich, wenn man es nicht rechtzeitig bedenkt, vor dem Hintergrund des hier verhandelten Spannungsbogens sehr rasch gegen die eigenen fachlichen Intentionen wenden kann.

Ich denke, dass man auch zu Beginn einer von hoher Fachlichkeit und von hohem Innovationswillen getragenen Neuorientierung in der Ausgestaltung der Leistungsstrukturen der Erziehungshilfen – und dieses Merkmal dürfen die Konzepte einer sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe zweifellos für sich beanspruchen – nicht vorschnell, und schon gar nicht im jugendhilfe- und kommunalpolitischen Raum, Folgen und Wirkungen in Aussicht stellen sollte, von denen man gar nicht weiß, ob sie letztlich eintreten werden. Die Entwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung in den 90er Jahren haben gezeigt, dass die seinerzeit vielerorts gehegte Erwartung, dass mit einem Ausbau der nicht-stationären Hilfen quasi automatisch Kosteneinsparungen durch ein Zurückdrängen der stationären Fallzahlen erzielt werden könnten, ein Irrtum war[9] Ich hielte es für fatal, wenn dieser Fehler im Kontext Durchsetzung einer sozialraumorientierten Kinder- und Jugendhilfe nun wiederholt würde. Trotz meines eindeutigen Plädoyers für die sozialraumorientierten Konzepte ist nämlich ganz nüchtern daran zu erinnern, dass wir bisher so gut wie keine empirisch gesicherten Erkenntnisse darüber haben, ob und in welchem Maße diese Ansätze – vor allem in längerfristiger Betrachtung – tatsächlich Möglichkeiten einer fachlich qualifizierten Einflussnahme auf die Inanspruchnahme stationärer Hilfen und damit auch die Kostenentwicklungen insgesamt haben. Ich denke, man sollte hier sehr darauf achten, fachlich notwendige Entwicklungsschritte nicht a priori etwa mit dem – möglicherweise nicht einzulösenden – Versprechen der Fallzahl- und Kostenreduzierungen etwa im stationären Bereich zu verknüpfen, wie dies oftmals in den 90er Jahren bei dem Ausbau der nicht-stationären Hilfen der Fall war, und wie es sich dann vielerorts unter dem Strich als Argumentations- und Legitimationsfalle für die Jugendhilfe erwiesen hat. Selbst die Aussagekraft erster Befunde von Begleitevaluationen – soweit sie bisher überhaupt vorliegen – wären zunächst mit Vorsicht zu genießen. So wichtig diese empirischen Zugänge natürlich dem Grunde nach sind, so gilt doch, dass sie keine Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der beobachteten Veränderungen zulassen. Es ist naheliegend, dass sich unter dem Eindruck von Innovationswille und -dynamik, im Zuge kritischberatener, – gleichzeitig übrigens aber auch seitherige, „traditionelle“ Hilfeformen besonders kritisch beäugender – Modellimplementation eine neue Praxis entwickelt, die zunächst vor allem auch Eines ist: nämlich Modellpraxis. Insbesondere bei Implementationsprozessen, die beispielsweise durch eine erklärte Zielerwartung zur Reduzierung stationärer Fallzahlen gekennzeichnet sind, kann sich dieser Effekt bis in unfachliche Hilfeentscheidungen durchschlagen, in denen die im Modellsinne „guten“ Sozialarbeiter zwar eine Wirklichkeit konstituieren, die hoch kongruent mit den Projektzielen ist, deshalb aber noch lange nicht die fallgerechteste Hilfegewährung darstellen muss. Solche Konstellationen können sich unter dem Blickwinkel langfristiger Wirkungen bis in „Roll-Back-Effekte“ im Verhältnis ambulanter und stationärer Hilfen nach Beendigung der Implementationsphase auswirken.

Spannend wird es sein, zu verfolgen, was nach Abschluss solcher Modellpraxis weiter geschieht, in unserem Falle also die Frage, wie sich das Verhältnis von nicht-stationären Hilfen und stationären Hilfen letztlich dauerhaft weiter entwickeln wird. Allein dies ist ein schwerwiegendes Argument dafür, Sozialraumbudgets zwar aus fachlich guten Gründen als hilfreiche Instrument einer lebensweltorientierten weiterzuentwickeln, sie aber nicht schon durch unbedachtes, vorschnelles Argumentieren sozusagen in die Funktion eines restriktiven Instru-

ments zur technokratischen Steuerung durch eigenen Zutun hineinzumanövrieren.

---

1) vgl. Olk, T.: Strukturelle und fachliche Konsequenzen der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – Auswirkungen auf Träger, Adressaten und Jugendamt. In: Schröder, J. (Hg.): Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Bonn 2000,
S. 10 – 27

2) Münder, J.: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Gutachten im Auftrag der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V. und des SOS-Kinderdorf e.V., Berlin 2001

3) Münder, J.: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Gutachten im Auftrag der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V. und des SOS-Kinderdorf e.V., Berlin 2001. S. 15

4) vgl. ebd. S. 50

5) vgl. z.B. Früchtel, F./Scheffer, T.: Fallunspezifische Arbeit: oder wie lassen sich Ressourcen mobilisieren? In: Forum Erziehungshilfen, Heft5/1999,
S. 304 – 309

6) vgl. Hinte, W./Litges, G./Springer, W.: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke. Berlin 1999

7) Dass dies auch keineswegs so sein muss, zeigt beispielsweise das Finanzierungskonstrukt des Landkreises Tübingen. Vgl. Rilling, D.: Sozialräumliches Finanzierungsmodell im Landkreis Tübingen. In: Koch, J./Lenz, S. (Hg.): Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven einer Diskussion. Frankfurt/M. 2000,
S. 51 – 65

8) Wiesner, R.: Was will das KJHG? Möglichkeiten, die das Kinder- und Jugendhilfegesetz für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung bietet. (Unveröffentlichtes Manuskript) Bonn 2000

9) vgl. Bürger, U.: Zehn Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz. Neue Perspektiven und Akzente im Feld der Hilfen zur Erziehung? In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 12/2000,
S. 446 – 454

Oliver Herweg

Forum 1: Sozialraumbudgets – restriktive Instrumente technokratischer Steuerung oder hilfreiche Elemente einer lebensweltorientierten Jugendhilfe?

Vorwort

Nachdem Herr Bürger, in einer ausgewogenen Weise, einerseits die Budgetfinanzierung als „Dienstleister der Sozialraumorientierung zweiter Ordnung“ eingeordnet hat, als auch auf die latenten Risiken von raumbezogenen Budgets hingewiesen hat, möchte ich Ihnen ein konkret praktiziertes Budgetmodell vorstellen. Auch wenn ich versuche, mich in den folgenden Ausführungen auf das Stuttgarter Finanzierungsmodell zu beschränken, besteht der Stuttgarter Umbau der Erziehungshilfen aus weit mehr als einer fundamentalen Veränderung der Finanzierungsgrundlagen innerhalb der Hilfen zur Erziehung. Wir haben in den mittlerweile 3 Jahren Experimentarbeit mehrere Veränderungsbausteine entwickelt, die sich alle an ihrer Unterstützungsleistung bezüglich der im Trägerkonsens vereinbarten fachlichen Ziele messen lassen müssen. Auch dies hat Herr Bürger schon ausführlicher beschrieben. Die Bausteine lassen sich aber auch immer nur in ihrer Gesamtheit und gegenseitigen konzeptionellen Ergänzung bewerten. Eine Bewertung der Veränderungen ist bei einem komplexen Umbauprojekt wie in Stuttgart verständlicherweise nur zu leisten, wenn man sich sehr intensiv mit der gesamten Umbauphilosophie und den einzelnen Konzeptbausteinen beschäftigt. Das heißt, nur in Kombination mit den anderen Bausteinen zur Veränderung der Erziehungshilfen wächst das Budget zu einem sinnvollen Ganzen zusammen. „Es entsteht ein Gesamtkonzept, dessen Stärke aus den Wechselwirkungen zwischen den fachlichen und finanziellen Instrumenten erwächst und somit zwar auch einen bewussten Umgang mit den finanziellen Ressourcen zur logischen Folge hat, aber in keinster Weise die Zielsetzung einer vorab festgelegten Ausgabenkürzung oder Deckelung verfolgt.“[1]

Warum wurde in Stuttgart ein neues Finanzierungsmodell entwickelt?

Nachfrageorientierung auch durch das Finanzierungssystem abbilden

Die bisherigen Finanzierungsformen wie Pflegesatz oder Entgelt sind aus Sicht der Anbieter aufgebaut. Dabei werden gut etablierte und bewährte Standardangebote mit zur Realisierung notwendigen Geldbeträgen hinterlegt. Ausweg aus dieser angebotsorientierten Denklogik des Finanzierungssystems bietet ein Budget. Das Budget als pauschaler Geldbetrag ermöglicht eine im Einzelfall entwickelte Hilfe auch finanziell individuell abzubilden. Das Budget bietet einen groben Rahmen, der im Laufe des Jahres nachfrageorientiert ausgeschöpft wird.

Flexible Hilfen brauchen flexible Finanzierungsmöglichkeiten

Durch die Budgetvergabe erhält der Erziehungshilfeträger eine Steuerungsmöglichkeit die in der positiven Form dazu führt, „dass sich Hilfesettings gestalten und finanzieren lassen, die auch jenseits seitheriger, standardisierter Hilfeformen“ liegen (Bürger, im Eingangsreferat), Wobei sich die etablierten Finanzierungssysteme notwendigerweise an vorhandenen standardisierten Angeboten orientieren müssen (mit Ausnahme der Fachleistungsstunden). Dabei sage ich bewusst „in der positiven Form“ da Steuerungsfreiheit kein Wert an sich hat und analog einer Sekundärtugend nur durch die Bezogenheit auf gemeinsame fachliche Ziele und Standards sinnvoll ausgefüllt werden kann.

Problematisierungslogik durchbrechen

Ein Erziehungshilfeträger erhält grundsätzlich Geld für eine Problembearbeitung. Das heißt, es muss zunächst eine problematische Situation erkannt werden, die dem Erziehungshilfeträger die Legitimation des Eingreifens verschafft. Diese Koppelung wird auch gerade durch die Einführung des Rechtsanspruches notwendig, denn sonst wäre dieser für den öffentlichen Träger nicht mehr zu steuern.

Nun kommt allerdings erschwerend hinzu, dass die Existenz des Erziehungshilfeträgers vom Vorhandensein und Aufspüren einer bestimmten Problemquantität abhängig ist. Diese existenzielle Koppelung bedeutet pointiert formuliert auch: je schwerer die Probleme werden, desto mehr Geld wird dem Erziehungshilfesystem zur Verfügung gestellt.

Ein Budgetsystem entkoppelt die dargestellte Abhängigkeiten und motiviert den Erziehungshilfeträger all jene Anstrengungen und Tätigkeiten zu unternehmen die sich in der konkreten Fallarbeit positiv bemerkbar machen (Prävention, Stärkenorientierung, Sozialraumorientierung, Niederschwelligkeit und frühzeitige Hilfen). Diese Motivation entsteht natürlich nicht nur durch das neue Budgetsystem und muss selbstredend in den anderen Reformbausteinen fachlich entwickelt und abgesichert werden, aber das Finanzierungssystem passt

zu den fachlichen Zielen und fördert sie zusätzlich.

Betrachte ich allerdings den Motivationsschub lediglich nur aus der Perspektive des veränderten Finanzierungssystem, lässt sich der Kritikpunkt ableiten der dem Budgetverantwortliche vorwirft, teure Hilfen nicht durch frühzeitige, angemessene Hilfen zu vermeiden sondern indem er durch reine Sparmotivation fachlich sinnvolle und notwendige Hilfen verweigert. Dieser Gefahr versuchen wie angedeutet die anderen Reformveränderungen entgegen zu wirken und dies tun sie nach den bisherigen Erfahrungen mit Erfolg.

Durch das Budget ist der Erziehungshilfeträger ergo nicht auf die Problemsammlung als Finanzierungsquell angewiesen. Er ist vielmehr motiviert möglichst präventiv und frühzeitig Unterstützungsangebote zu entwickeln, die aber alle einen Effekt in der Erziehungshilfe haben und somit einen Bezug zum existierenden oder verhinderten Einzelfall haben müssen.

Sozialraumorientierung einfordern

Die fachlichen Forderungen nach flexiblen, integrierten lebensweltorientierten Hilfen bedingen ein Finanzierungskonstrukt, das nach der gleichen Logik funktioniert. Hierzu hat Herr Bürger in seinem Eingangsstatement eine auf die Stuttgarter Haltung sehr passende Formulierung gefunden in der „ein Finanzierungskonstrukt, das durch seine flexible Handhabbarkeit… – die Kreativität von Professionellen in der Ausgestaltung fallgerechter Hilfen geradezu herausgefordert, indem Gestaltungsspielräume auch durch die flexiblen Finanzierungsmöglichkeiten in geradezu programmatischem Sinne strukturell neu erschlossen, angeregt und strategisch unterstützt werden.“ Diesem Satz kann ich nichts mehr hinzufügen.

Finanzierungsgrundlage für die Bereichsverantwortung schaffen

Das Stuttgarter Reformprojekt geht von der Schwerpunktträgerschaft einzelner Erziehungshilfeträger aus. Ziel ist es, dass die Schwerpunktträger innerhalb ihres Bereiches alle notwendigen Hilfen im Einzelfall, sofern fachlich sinnvoll, anbieten und entsprechend der fachlichen Ziele fallunspezifische Arbeit leisten. Für diese Aufgabe muss der Erziehungshilfeträger seine Strukturen umsteuern und erhält durch das Budget die Planungssicherheit sich auf die Aufgabe einlassen zu können.

Das Stuttgarter Modell

Doch nun zum Stuttgarter Modell. Das Stuttgarter Stadtgebiet wurde in 10 Bereiche aufgeteilt, für die in den nächsten Jahren jeweils ein Stuttgarter Träger für einen bestimmten Zeitraum die Versorgungsverantwortung im Bereich der Hilfen zur Erziehung übernimmt. Jedem Träger wird ein auf den Raum bezogenes Budget für die Hilfen zur Erziehung zur Verfügung gestellt. Dieses berechnet sich aus den Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung innerhalb eines Basisjahres (= Teilbudget A). Das Teilbudget A wird als Anschubfinanzierung für die sogenannte „fallunspezifischen Arbeit“ um 6% aufgestockt. Der Träger muss aus seinem Gesamtbudget seine eigenen Aufwendungen für fallbezogene Leistungen finanzieren, die Leistungen die für Leistungsberechtigte aus seinem Schwerpunktträgerbereich bei anderen Anbietern erbracht wurden (z.B. Notunterbringung) und seine Tätigkeiten im fallunspezifischen Bereich. Das heißt, in Stuttgart sind auch die stationären Hilfen mit in den Budgetvertrag integriert und dies ist für uns eine bewusste grundlegende Entscheidung.

Beide Teilsummen ergeben zusammen das raumbezogene Budget das in Teilbeträgen quartalsweise zu 95% zur Auszahlung kommt. Die restlichen 5% werden abhängig von bestimmten Gegenleistungen ausgezahlt, wie z.B. der Lieferung von vereinbarten Controllingdaten, der Ablieferung der Jahresendabrechnung oder auf Einzelnachweis für den Einsatz von Volunteers. Als weitere Ergänzung wurde ein Leistungsbonussystem entwickelt das es dem Träger ermöglicht durch Nachweis qualifizierter Arbeit anhand einer vereinbarten Zahl von Indikatoren das Budget um 1% zu steigern.

Die geleisteten Stunden werden durch ein Controllingsystem vom Erziehungshilfeträger erfasst, wodurch sowohl der Budgetverbrauch insgesamt dargestellt werden kann, als auch die Kosten eines Falles (notwendig für Kostenerstattungsfälle, Kostenheranziehung) berechnet werden können.

Die Berechnung und die Höhe des raumbezogenen Budgets, der Umgang mit Gewinn und Verlust bzw. die Möglichkeiten der Nachverhandlung, die qualitätssichernden und entwickelnden Instrumente und die Nachweispflicht von Ausgaben sind in einem umfangreichen Vertragswerk festgehalten und sollen im folgenden dargestellt werden.

Wie wird das erste Budget berechnet?

Die Grundlage für das erste Budget sind die Erziehungshilfekosten für ambulante, teilstationäre und stationäre Kosten eines festgelegten Basisjahres. Dafür wurden durch die wirtschaftliche Jugendhilfe alle einzelfallbezogenen Daten für das betreffende Stadtgebiet erhoben. Hierzu gehören einmalige Leistungen, Stundensätze, Tagessätze oder Monatspauschalen pro Fall. Diese Kosten wurden zu einzelfallbezogenen Jahreskosten verdichtet. Daraus ergab

sich eine große Anzahl von unterschiedlich hohen Falljahreskosten, die durch die Bildung von Kostenklassen (in Stuttgart Kostentypen genannt) weiter verdichtet wurden. Die Fälle wurden weiterhin nach projektinternen Fällen und projektexternen Fällen und nach Bestand oder Zugängen unterschieden. Durch die in den Budgetverhandlungen gefundene Vereinbarung welche Fälle in das Budget einberechnet werden und der Zugehörigkeit dieser Fälle zu einem Kostentyp wurde im weiteren die Teilbudgetsumme A berechnet.

Die Berechnung des Teilbudgets B ergibt sich prozentual aus der Teilsumme A.

Wie wird der Budgetverbrauch nachgewiesen?

Tragender Teil des Budgetvertrages ist das gemeinsam entwickelte Controllingsystem. Durch ein ausgefeiltes Berichtssystem werden alle geleisteten Mitarbeiterstunden Fall- und Stadtteilteambezogen festgehalten. Dadurch ist es möglich, die in einen Fall investierten Stunden falls notwendig, wie beispielsweise in Kostenerstattungsfällen, jederzeit exakt nachzuweisen. Eine erster Antwort auf die Frage der Mittelverwendung ergibt sich aus dem Jahresabschluss des Trägers. Plausibilisiert wird dieser Finanzabschluss mit der Summe aller geleisteten Mitarbeiterstunden multipliziert mit einer im Budgetvertrag vereinbarten Fachleistungsstunde[2]. Das Plausibilisierungsinstrumentarium durch das Controlling und die Fachleistungsstundenhöhe wird also zum transparenten Nachweissystem der Mittelverwendung. Ein Defizit im Jahresabschluss des Trägers kann verschiedene Gründe haben. Falls dahinter ein größerer Aufwand für die Erziehungshilfen im zu verantworteten Stadtgebiet steht, muss sich dieser im Controlling abbilden. Damit beide Summen in etwas deckungsgleich sind, muss von Beginn an klar geregelt sein, welche Zeiten im Controlling als dokumentierfähig deklariert werden und welche Zeiten und Aufwände in der gemeinsam verhandelten Fachleistungsstunde „pauschal" Eingang finden.

Der Umgang mit Gewinn und Verlust

Ein eventueller Gewinn aus dem Budget, verbleibt beim Erziehungshilfeträger falls dieser im Leistungsbonus eine gewisse Punktzahl erreicht hat. Dies bedeutet, nur wenn unsere Qualitätseinschätzung darauf hinweist, dass durch qualitativ gute Arbeit das Budget nicht ausgeschöpft wurde, darf die Summe auch beim Träger verbleiben. Gewinne bis zu einer Höhe von 100.000 DM dürfen im gesamten Feld der Jugendhilfe eingesetzt werden, Geldbeträge darüber hinaus nur im Bereich der Hilfen zur Erziehung.

Bei Budgetüberschreitung arbeitet das Budgetmodell mit einer gewissen Budgetelastizität, die in den vereinbarten Nachverhandlungsmechanismen Ausdruck findet.

Ergeben beide oben dargestellten Nachweismethoden ein Defizit, greift zunächst der Sozialstrukturmechanismus in dem drei Merkmale auf ihre Veränderung hin untersucht werden. Haben sich bei der Anzahl von Sozialhilfeempfängern, unter 21-jährigen oder Alleinerziehenden Veränderungen ergeben, wird dies bei der nachträglichen Budgetberechnung berücksichtigt. Wir sind derzeit bei der Überprüfung dieser Merkmale und werden auch die Wirkungsmechanismen an Zusammenhangsanalyse im Stuttgarter Stadtgebiet orientieren. Schwierigkeiten schafft uns auch die bisher noch unklare zeitliche Wirkung von Sozialstrukturveränderungen und Bedarfsveränderungen in der Hilfe zur Erziehung. Sicherlich lässt sich in vielen Fällen ein gewisses „time lag" ausmachen das bei der Sozialstrukturkoppelung berücksichtigt werden muss. Fataler Fehler wäre, wenn sich Sozialstrukturveränderungen erst dann im Erziehungshilfebedarf auswirken, wenn die Veränderungen nicht mehr als Budgetsteigerungsgrund geltend gemacht werden können. Mit dieser Frage sollte sich meiner Meinung nach die Wissenschaft verstärkt auseinandersetzen und der Praxis notwendige Grundsatzarbeit liefern.

Zweiter Mechanismus zur Budgetanpassung ist eine „zieldifferenzierte Defizitübernahme". Auch wenn sie mittlerweile in Stuttgart sehr kritisch betrachtet wird möchte ich Sie Ihnen vorstellen, unsere Bedenken und einen Alternativvorschlag darstellen. Daran sehen Sie, dass wir in Stuttgart durch das eigene Tun und Ausprobieren uns Schritt für Schritt einer guten Lösung annähern und noch lange nicht am Idealpunkt angekommen sind.

Im Budgetvertrag wurden die Fallzahlen in den einzelnen Kostentypen dargestellt und gemeinsam ein Zielkorridor vereinbart wie sich die Fallzahlen weiter entwickeln sollten. Dabei wollten die Budgetpartner die Fallzahlen in den niedrigen Kostentypen ausbauen und in den höheren verringern. Falls die Fallsteigerungen nicht in dem vereinbarten Korridor liegen wird vom öffentlichen Träger nur ein Anteil der Kosten übernommen liegt die Fallzahlsteigerung innerhalb vereinbarten Entwicklungsrichtung werden die Steigerungen voll nachfinanziert. Kritisiert wird nun, dass sich eine Fallzahlentwicklung nicht per se als schlecht oder gut bezeichnen lässt, da in vielen Fällen vielleicht die kostenintensive Hilfe der ideale Maßanzug ist. Zentrales Kriterium muss die Art der Fallbearbeitung und die Umsetzung der fachlichen Ziele in jedem Einzelfall sein, ob sich daraus im

Budgetjahr eine Fallzahlsteigerung der kostenintensiven Fälle ergibt oder nicht. Daher erscheint folgender Mechanismus sinnvoller: Die Fallzahlensteigerungen innerhalb der einzelnen Kostentypen werden abhängig von ihrer Bearbeitungsqualität zu bestimmten Prozentsätzen übernommen. Bearbeitungsqualitätsindikatoren sind in Stuttgart schon für den Leistungsbonus entwickelt worden sind aber sicherlich ergänzungsfähig.

Einzelfallregelung in Konflikten

Falls es zwischen Allgemeinem Sozialen Dienste und Schwerpunktträger auf Basismitarbeiterebene nicht zu einem Konsens über die mit der Familie auszuhandelnden idealen Hilfe kommt, wird der Fall auf Leitungsebene verhandelt. Lässt sich auch hier keine Einigung finden, bleibt der ASD in seiner Letztverantwortung die entscheidende Instanz und die Kosten werden zwischen öffentlichem Träger und Erziehungshilfeträger geteilt.

Finanzierungstechnische Regelung bei extern versorgten Fällen

Bei extern versorgten Fällen finanziert der öffentliche Träger die Hilfen vor. Die über das Jahr hinweg ausgegebenen Geldbeträge werden in den Quartalsabrechnungen vom Schwerpunktträger zurückgefordert.

Die Kreisläufe des Finanzierungssystems, Leistungsbonus und Finanz- und Fachcontrolling

Ich denke Sie haben bei meinen bisherigen Ausführungen schon bemerkt, dass es sich bei dem Stuttgarter Finanzierungssystem um ein Modell dreier ineinandergreifender Steuerungskreisläufe handelt. Zum einen gibt es einen Budgetkreislauf der aus Budgetberechnung, Budgetverhandlung, Mittelfreigabe, Verwendungsnachweise, und eventueller Budgetnachverhandlung besteht. Grundlage für die Verhandlungen bzw. Anpassungen sind aber auch Daten aus dem Controllingsystem welches auch eigenständig als Fachcontrolling die Arbeit der Stuttgarter Erziehungshilfeträger reflektiert, überprüfbar macht und Fachdiskussionen anregt. Als weitere Vernetzung existiert das Leistungsbonussystem, welches Soziale Arbeit systematisch bewerten soll und als finanzielles Anreizsystem konstruiert wurde. Die Ziele die im Leistungsbonus überprüft werden können am Anfang des Jahres neu vereinbart werden. Dadurch wird für das jeweilige Jahr ein Schwerpunkt der Arbeit definiert.

Zwischen diesen drei Bausteinen der Stuttgarter Reform gibt es verschiedene konzeptionelle Schnittstellen wie im Vorangegangenen dargestellt. Es ist aus unserer Sicht problematisch nur ein Teilsystem umzusetzen da sich gerade aus der Vernetzung ein Gleichgewicht von Vor und Nachteilen der jeweiligen Einzelbausteine ergibt und sich nur durch die umfassende Erneuerung Erfolge in Bezug auf die hohen fachlichen Ziele einstellen können.

Erfahrungen mit dem Budgetsystem in Stuttgart

Nachdem ich Ihnen nun das Stuttgarter Finanzierungsmodell in aller Kürze vorgestellt habe, möchte ich auf die Erfahrungen mit dem neuen Finanzierungsmodell eingehen. Dabei muss zweierlei berücksichtigt werden. Erstens basieren die Ergebnisse in Stuttgart auf einem Modellversuch und sind auf diesem Hintergrund sicherlich auch durch den Reiz des Neuen und dem Elan der daraus resultiert entstanden (auch darauf hat Herr Bürger hingewiesen)[3] Zweitens ist die veränderte fachliche Arbeit Ergebnis des Zusammenspiels aller Veränderungsbausteine und gleichzeitig der Motivation und großem Engagement aller Mitarbeiter zu verdanken.

Die Rollen der Beteiligten müssen klar beschrieben werden

Durch die Budgetvergabe an den Erziehungshilfeträger aber auch durch das veränderte Hilfeplanverfahren in Stuttgart insgesamt verändern sich die Rollen der beteiligten Akteure, ASD, WIHI und Träger. Hierbei ist es eine absolute Notwendigkeit diese Rollen klar zu beschreiben und in die Mitarbeiterschaft hineinzutragen. Die neuen Rollen sind in Stuttgart mittlerweile in einer Rahmenvereinbarung zur Hilfeplanung und Hilfeerbringung eindeutig beschrieben worden.

Die Steuerungsmöglichkeit durch das Budget wird fachlich sinnvoll genutzt

Eine Voraussetzung für ressourcennutzende Hilfskonstrukte ist die Kenntnis der existierenden Stärken und Unterstützungspotentiale innerhalb der Familie und des Umfeldes. Diese Recherche Arbeit muss in gewissem Masse fallunspezifisch vorbereitet bzw. grundlegendes Wissen vorgehalten, auf den Fall bezogen präzisiert werden und ist durch das Stuttgarter Finanzierungsmodell finanziell abgesichert. Die Erfahrungen in Stuttgart zeigen, dass Budgetspielräume bei der Erfüllung individueller Einzelfallleistungen reinvestiert werden in fallunspezifische aber auf Erziehungshilfe bezogene Beratungs- und Unterstützungsarbeit innerhalb des Sozialraumes, was sich in der konkreten Fallarbeit wiederum positiv auswirkt.

Immer noch gehen viele Dienstleistungen an externe Anbieter

Schwerpunktträgerschaft und Bereichsver-

antwortung bedeuten absolut nicht, dass alle Fälle durch den Schwerpunktträger versorgt werden müssen. Im Experimentbereich 1 betragen die Ausgaben für Hilfe zur Erziehung ca. 12 Millionen DM. Das Trägerbudget beträgt ungefähr ein drittel davon also 4 Millionen. Von diesem Trägerbudget sind im Jahr 2000 wiederum ca. 25% für Hilfe und Unterstützung durch externe (Nicht Schwerpunktträger) ausgegeben worden. Die Gründe für diese Hilfen durch andere Erziehungshilfeträger sind vielfältig und gehen von der Realisierung des Wunsch und Wahlrechts, über Spezialangebote für Schwangere junge Frauen, Plätze in einer Erziehungshilfeschule, §35a Leistungen bis zu fachlich begründeten Aufenthaltsortsveränderung.

Diese Situation wird sich auch in Zukunft so darstellen, wobei der Grund, einen anderen Träger mit der Hilfe zu beauftragen, lediglich durch das Wunsch und Wahlrecht oder durch fachliche Abwägungen begründet sein sollte. Fälle, die aufgrund fehlender Platz oder Ressourcenkapazitäten nicht vom Schwerpunktträger versorgt werden, sollten nicht vorkommen.

Bereichsverantwortung und Budgetverantwortung gehören zusammen

Das Interesse auf Seiten des Erziehungshilfeträgers, jeden Fall aus dem Schwerpunktträgerbereich fachlich sinnvoll zu versorgen wird durch die Bereichsverantwortung auf der fachlichen Ebene und durch die Budgetverantwortung auf der finanziellen Ebene abgesichert und gefördert. Die beiden Steuerungssysteme beziehen sich direkt aufeinander und insbesondere die Finanzverantwortung motiviert den Träger auch bei extern untergebrachten Fällen, gemeinsam mit dem ASD, Integrationsmöglichkeiten in das „normale" soziale Umfeld nicht aus den Augen zu verlieren. Dies kann auch zu kontroversen Diskussionen zwischen ASD und Trägermitarbeiter führen, denn bei externen stationären Fällen entsteht eine Lücke zwischen Finanzierungsquelle (Trägerbudget) und Steuerungsmöglichkeit (ASD). Entsprechend der gesamten Vorgehensweise innerhalb der Experimente, werden auch hierfür Lösungen im Tun und Ausprobieren gefunden.

Sonderfälle sind zugezogene stationäre Erziehungshilfefälle, denn die Entscheidung über die Art der Hilfe ist nicht innerhalb des Stuttgarter Hilfeplanverfahrens getroffen worden und der Schwerpunktträger hatte in diesen Fällen keinerlei Mitsteuerungsmöglichkeiten. Insofern werden diese Fälle nicht dem Trägerbudget belastet, sondern vom ASD Budget finanziert.

Sieht der ASD eine realistische und fachlich sinnvolle Chance dass die Eltern wieder ihre Erziehungsverantwortung wahrnehmen können so wird dieser Fall in das Stuttgarter Hilfeplanverfahren eingegeben und der Schwerpunktträger kann bei den weiteren Hilfenotwendigkeiten mitgestalten.

Die Finanzentwicklung des Bereichsbudgets ist sehr erfreulich

Seit Projektbeginn 1997 sind die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung im Projektbereich nicht weiter gestiegen. Der Jahresabschluss für das Jahr 2000 ist noch nicht fertiggestellt, allerdings bestätigen die bisher erkennbaren Tendenzen die vorherige Aussage. Die Kosten innerhalb der traditionell arbeitenden Bereich sind parallel dazu um ca. 5% gestiegen. Dieses ermutigende Ergebnis zeigt, dass sich die Projektarbeit nicht nur fachlich lohnt, sondern auch finanziell rechnet. Dabei handelt es sich um einen Bereich, der sozialstrukturell sehr unterschiedliche Sozialräume aufweist, die für Stuttgarter Verhältnisse zu den tendenziell überlastete Gebiete zählen. Unter anderem ist auch das durch das Bund Länder Programm „Soziale Stadt" geförderte Stadtgebiet Stuttgart Freiberg im Experimentbereich.

Das Budgetsystem erhält erst durch das Controllingsystems die notwendige Transparenz

Für die Abrechnung des Budgets sind vierteljährliche Abgleichrunden der Fallzahlen und Hilfeintensitäten zwischen Erziehungshilfeträger öffentlichem Träger notwendig. Um bei einer Budgetüberschreitung die Gründe nachvollziehen zu können, braucht man ein gutes Fachcontrollingsystem, das eventuelle Fallzahlensteigerungen, oder Fallkostensteigerungen darstellen kann.

Insgesamt zeigt sich dass die Budgetfinanzierung innerhalb des Umbaus der Hilfen zur Erziehung ein bedeutsame Veränderung der Rahmenbedingungen darstellt, die einerseits viele Vorteile und positive Dynamiken entfaltet aber auch viele eigene Schwierigkeiten hervorbringt, die zu lösen sind. Ich denke, dass sich die von mir skizzierten Erfahrungen in anderen Handlungsfeldern auch einarbeiten lassen und sie durch die Vorstellung des Stuttgarter Modells ein Gefühl für die Komplexität dieses Vorhabens erhalten haben aber auch eine Vorstellung von der Machbarkeit. Ich warne ausdrücklich vor der Einführung sehr umfassender Budgets wenn ich mir nur die zu erledigenden Aufgaben innerhalb des Budgetsystems im Rahmen von Erziehungshilfen vor Augen halte. Lassen Sie uns das ferne Ziel nicht aus den Augen verlieren den Weg aber Schritt für Schritt gehen.

1) Krieg Rau: Das Stuttgarter Modell eines raumbezogenen Budgets für Hilfen zur Erziehung- Bausteine und Berechnung in: Koch, J./Lenz, S. (Hg.): Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven einer Diskussion, Frankfurt, S.118

2) Zusätzlich müssen bei dieser Plausibiliserung auch die Kosten für externe Dienstleistungen berücksichtigt werden Die im Controlling festgehaltenen Stunden stellen ja nur die eigenen Leistungen dar, wohingegen aus dem raumbezogene Trägerbudget über die eigenen Hilfen hinaus auch die extern eingekauften Hilfen finanziert werden müssen.

3) Allerdings kann ich derart komplexe Umbauvorhaben nur aus der Praxis heraus entwickeln und muss ihnen auch die Zeit einräumen, die derart große Vorhaben brauchen, um gesicherte Ergebnisse zu präsentieren. Wir nehmen unsere in „Modellversuch Atmosphäre“ gewonnenen Erfahrungen jedoch zum Anlass die Sinnhaftigkeit unserer Arbeit zu bewerten, wie anders sollten wir es denn sonst tun? Darüber hinaus haben wir in Stuttgart bewusst einen zweiten „Versuchsballon“ gestartet und in einem zweiten Stadtgebiet die Reform eingeführt. In der Zusammenführung beider Erfahrungen können wir selbstbewusst unseren eingeschlagenen Weg weiter gehen.