

Verein
für
Kommunalwissenschaften e.V.



Aktuelle Beiträge
zur Kinder- und Jugendhilfe 36

**Erste Erfahrungen
bei der Umsetzung der
Regelungen nach
§§ 78 a bis g SGB VIII und
die wirkungsorientierte
Gestaltung von
Qualitätsentwicklungs-,
Leistungs- und
Entgeltvereinbarungen**

Dokumentation des Workshops des
Vereins für Kommunalwissenschaften e. V.
am 17. und 18. Juni 2002 in Berlin
sowie eines Expertengesprächs
des Bundesministeriums für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend sowie der JSB –
Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH
am 8. und 9. April 2002 in Mainz

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.
Straße des 17. Juni 112 · D-10623 Berlin · Telefon 030 39001-0 · Telefax 030 39001-100
Fachtagungen Jugendhilfe
Telefon 030 39001-136 · Telefax 030 39001-146 · e-mail: agfj@vfk.de · Internet: www.vfk.de/agfj

Der Workshop wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Impressum:

Herausgeber:

Verein für Kommunalwissenschaften e. V.

Ernst-Reuter-Haus · Straße des 17. Juni 112 · 10623 Berlin

Postfach 12 03 21 · 10593 Berlin

Redaktion, Layout und Satz:

Roland Kühne

Fritz-Kirsch-Zeile 24

12459 Berlin

Redaktion des Expertengesprächs:

JSB – Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH · Bonn

Am Neutor 5 · 53113 Bonn · www.jsbgmbh

Herstellung:

Verein für Kommunalwissenschaften e. V.

Berlin 2003

ISBN 3 - 931418 - 39 - 1

Hinweise zur Download-Ausgabe:

Der vorliegende Tagungsband wird vom Verein für Kommunalwissenschaften e.V. nicht mehr als Druckfassung aufgelegt. Seit Mai 2006 besteht die Möglichkeit, die Fachbeiträge und Diskussionen aus dem Internet herunter zu laden. Die Texte sind schreibgeschützt.

Bedeutung der neuen Regelungen nach §§ 78 a bis g SGB VIII und erste Erfahrungen bei deren Umsetzung in der Kinder- und Jugendhilfe

Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	7
RICHARD ISSELHORST <i>Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf</i>	
Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe	9
RAINER KRÖGER <i>Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e. V.</i>	
Diskussion über Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe	17
Das Verhältnis zwischen Betriebserlaubnis, Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung – Vom Pflegesatz hin zum Entgelt in Nordrhein-Westfalen	30
GREGOR DÜRBAUM <i>Stellvertretender Leiter des Jugendamtes des Landkreises Düren, Mitglied des Landkreistages Nordrhein-Westfalen</i>	
Diskussion über das Verhältnis zwischen Betriebserlaubnis, Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung	36
Die Rolle der Jugendämter in Theorie und Praxis	44
ALFONS WISSMANN <i>Leiter des Fachbereiches Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Gelsenkirchen</i>	
Diskussion über die Rolle der Jugendämter bei der Umsetzung der neuen Regelungen	60
Qualitätsentwicklung – auf dem Weg zur lernenden Organisation? §§ 78 a ff. und die fachliche Weiterentwicklung	71
PROF. DR. REINHART WOLFF <i>Hochschullehrer für Sozialarbeit und Sozialpädagogik an der Alice-Salomon-Fachhochschule, Berlin</i>	

Diskussion zu den §§ 78 a ff. und über die fachliche Weiterentwicklung	82
Öffentlich-rechtliche Leistungsstrukturen und Marktwirtschaft	91
PROF. HEINZ-DIETER GOTTLIEB <i>Professor des Fachbereiches Sozialpädagogik der Fachhochschule Hildesheim, Holzminden, Göttingen</i>	
Diskussion über öffentlich-rechtliche Leistungsstrukturen, Marktwirtschaft und zur Rolle der Schiedsstellen	102
Intentionen des Gesetzgebers bei der Einführung der §§ 78 a ff. und Fragen der Umsetzung in der Praxis der Jugendhilfe	114
MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER <i>Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn</i>	
Ziele und Modelle bei der praktischen Weiterentwicklung des Instrumentariums nach §§ 78 a ff. SGB VIII	122
KARL-HEINZ STRUZYNA <i>Referent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin</i>	
Abschlussdiskussion: Empfehlungen für die Praxis der Jugendhilfe	134
Literaturhinweise	148



Bundesministerium
für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend



JSB DR. JAN SCHRÖDER
BERATUNGSGESELLSCHAFT MBH

Wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Ausgangslage und Ziele des Expertengesprächs	158
2. Wirkungen – Was ist das und wie können sie „vereinbarungstauglich“ gemacht werden ?	159
DR. JAN SCHRÖDER <i>Geschäftsführer der Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn</i>	
2.1. Definition des Begriffes Wirkung	159
2.2. Klassifizierung von Wirkungen	161
2.3. Kategorisierung von Wirkungen	164
2.4. Vereinbarungstaugliche Wirkungen	165
2.5. Der Weg zu Wirkungsvereinbarungen	168
3. Zur wirkungsorientierten Gestaltung von Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. .	171
PROF. DR. JOACHIM MERCHEL <i>Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Münster</i>	
3.1. Zur Struktur sozialpädagogischer Handlungsvollzüge als Teil von sozialen Dienstleistungen	171
3.2. Wirkungen: Zur Dimension von „Ergebnisqualität in sozialpädagogischen Handlungsvollzügen“	172
3.3. Qualitätsentwicklungsvereinbarungen: Programm und Realität sowie Möglichkeiten einer stärkeren Einbeziehung der Wirkungsdimension	172

4. Wirkungsorientierte Finanzierungsformen – Teil 1	177
HARDY MÜLLER	
<i>Fachbereichsleiter Gesundheitsmanagement der Gmündener Ersatzkasse</i>	
4.1. Vorbemerkung	177
4.2. Ausgangslage: Die Notwendigkeit wirkungsorientierter Vergütungen von Dienstleistungen	178
4.2.1. Über-, Unter-, Fehlversorgungen und die Frage der Prioritäten	178
4.2.2. Rationierung versus Rationalisierung und die plural gewordene Vernunft	179
4.2.3. Von Gesundheitszielen und Garantien	180
4.2.4. Motivationslagen: Wirkungsorientierte Vergütung nützt allen Akteuren	180
4.3. Voraussetzungen und Hindernisse	181
4.3.1. Konkretisierung wirkungsorientierter Vergütungen: Zwischenfazit	181
4.3.2. Messbarkeit	182
4.3.3. Transparenz	182
4.3.4. Ziel-Diskurs, Simplifizierung und Operationalisierung	183
4.3.5. Die Wirkung im Klienten-Urteil	183
4.3.6. Zur Ethik der wirkungsorientierten Vergütungen	184
4.4. Ein System zur wirkungsorientierten Vergütung	184
4.4.1. Transparenz: Der Beitrag der Gesundheitsberichterstattung	185
4.4.2. Der Goldstandard: Interventions- /Kontrollgruppenvergleich	185
4.4.3. Das Patientenurteil	188
4.4.4. Die Garantie	189
4.4.5. Thesen	189
5. Wirkungsorientierte Finanzierungsformen – Teil 2	198
KARL-HEINZ STRUZYNA	
<i>Referent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend</i>	
5.1. Diskrepanzen im gegenwärtigen Hilfesystem	198
5.2. Wofür wird bezahlt?	201
5.3. Wirkungen und Nebenwirkungen	202
5.4. Grundzüge und Ansatzpunkte eines wirkungsvollen Konzepts	204
6. Ergebnisse	214
7. Offene Fragen	215
8. Mitwirkende der Expertenklausur	216

Vorwort

Der Verein für Kommunalwissenschaften e. V. legt hiermit die 36. Dokumentation seiner „Aktuellen Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe“ vor. Wir freuen uns besonders darüber, dass wir in diesem Band nicht nur die Inhalte des Workshops vom 17. und 18. Juni 2002 in Berlin, sondern auch die des Expertengesprächs „Wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach §§ 78 a ff.“ vom 8. und 9. April 2002 der JSB – Dr. Jan-Schröder-Beratungsgesellschaft mbH als Kooperationspartner dokumentieren können.

Seit dem 1. Januar 1999 sind die Bestimmungen der §§ 78 a ff. SGB VIII zur Gestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen Kostenträgern der Jugendhilfe (immer öffentliche Träger) und Trägern von Einrichtungen der Erziehungshilfe (überwiegend freie Träger) in Kraft. Die seinerzeit vom Gesetzgeber definierte Hauptzielrichtung, die Kostenentwicklung nach oben zu begrenzen, ist von der (gesellschaftlichen) Wirklichkeit konterkariert worden. Freie Träger und öffentliche Träger stellen in der Praxis fest, dass in der Zwischenzeit Fallzahlen und Kosten deutlich gestiegen sind. Ist das Gesetz damit verfehlt, die Novellierung des Gesetzes bereits wieder überholt? Bedarf es einer erneuten gesetzlichen Regelung oder „nur“ einer anderen Praxis?

Absicht beider hier dokumentierten Veranstaltungen war es, im intensiven Austausch von ausgewählten Fachleuten den Blick zu schärfen, Fragestellungen zu präzisieren und schließlich Hinweise zur Weiterentwicklung für die gesetzgeberische wie die pädagogische und administrative Praxisebene zu geben.

Im Expertengespräch am 8. und 9. April 2002 stand dabei die wirkungsorientierte Finanzierung im Mittelpunkt der Betrachtung. Verkürzt formuliert, ging es um die Fragestellungen: Bieten die §§ 78 a ff. ein Vereinbarungssystem, das die wirtschaftlichen Interessen der Träger mit der Realisierung der sozialpädagogisch erarbeiteten Hilfepläne gleichgerichtet verbindet? Ist das Finanzierungssystem der Jugendhilfe/Hilfe zur Erziehung auf die erwünschten erzieherischen Wirkungen ausgerichtet?

Im Mittelpunkt des Workshops im Juni 2002 standen dagegen die Fragen nach der Qualität der Vereinbarungen, insbesondere der Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, sozusagen der „Standards für standardisierte Vereinbarungen“. Daneben ging es um die qualifizierte Verknüpfung von Jugendhilfeplanung und den Anspruch auf Abschluss von Entgeltvereinbarungen sowie um die Synchronisation von Betriebsurlauben, Leistungsvereinbarungen und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.

Die Ergebnisse beider Veranstaltungen bilden eine gute Basis sowohl für vertiefende Untersuchungen als auch für die Qualifizierung und Verbesserung der Standards über Fachtagungen und die Entwicklung von Leitlinien.

RICHARD ISSELHORST

Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf

Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe

RAINER KRÖGER

*Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen,
Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e. V.*

1. Einleitende Bemerkungen

Meine Aufgabe ist es, in die Thematik einzuführen, Anregungen für die Diskussionen zu geben, vielleicht auch Diskussionen zu provozieren. Ich hoffe, vielfältige Ansatzpunkte für die gemeinsame Diskussion liefern zu können. Um meine Ausführungen besser einordnen zu können, möchte ich zunächst einige Eckdaten meines beruflichen Hintergrundes schildern: Ich bin Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V. mit Einrichtungen in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Berlin; davor leitete ich sieben Jahre das Dezernat Hilfen zur Erziehung im Niedersächsischen Landesjugendamt; ich bin Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) und Mitglied der Schiedsstelle in Nordrhein-Westfalen.

2. Akzente zum Thema

Worüber reden wir? Wir reden über eine grundlegende Veränderung in der Jugendhilfe, die man auch als **Paradigmenwechsel im Bereich der Finanzierung** bezeichnen kann. Es geht um die grundsätzliche Veränderung vom Selbstkostendeckungsprinzip zur leistungsorientierten Entgeltfinanzierung und damit verbunden um eine stärkere Wettbewerbsorientierung und eine Veränderung des Subsidiaritätsprinzips. Nicht nur anerkannt freie Träger der Jugendhilfe werden als Leistungserbringer im Gesetz angesprochen, sondern auch die sonstigen Leistungserbringer. Damit verändert sich auch die Trägerlandschaft im Bereich der Hilfen zur Erziehung. In Niedersachsen werden beispielsweise rund 35 Prozent der angebotenen Plätze im teil- und vollstationären Bereich von Trägern angeboten, die keinem Wohlfahrtsverband angehören.

Wir sprechen hier und heute von einem Prozess, der letztlich mit der Deckelung 1996 begonnen hatte und seit dem 1. Januar 1999 auf Bundesebene in unterschiedlicher Form umgesetzt ist. **In den einzelnen Bundesländern ist die Entwicklung sehr unterschiedlich.** Berlin und Rheinland-Pfalz haben noch immer keinen Rahmenvertrag. Niedersachsen arbeitet seit mehr als drei Jahren in dem neuen System; Hessen hat formal auch noch keinen Rahmenvertrag, aber eine Regelung mit vielen Elementen der §§ 78 a ff. SGB VIII. Schiedsstellen sind formal in allen Ländern konstituiert, haben aber in einigen Ländern noch nie getagt.

Auch die Umsetzung der Rahmenverträge ist in den Ländern auf sehr unterschiedlichem Niveau. So wird nach meiner Kenntnis in Niedersachsen sehr konstruktiv mit

dem Rahmenvertrag gearbeitet. In Nordrhein-Westfalen wurde er schon wieder gekündigt; er wird gegenwärtig überarbeitet. In Brandenburg besteht er formal, spielt aber im praktischen Alltag kaum eine Rolle. In Schleswig-Holstein ist ein Rahmenvertrag seit vergangenem Jahr in Kraft, wird aber erst jetzt konkret angewandt, da es bisher nur pauschale Angleichungen der Entgelte gab.

Fazit: Wir befinden uns **bundesweit noch in der Umbruchphase einer gravierenden Veränderung**. Neues ist immer unbequem und Veränderungsresistenz ist eine normale Reaktion von Menschen und Organisationen. Dies gilt übrigens für öffentliche und freie Träger gleichermaßen. Notwendig in diesen Veränderungsphasen ist viel Information. Aus meiner Sicht haben die Landesjugendämter dabei eine wichtige Aufgabe, die sie in vielen Regionen nur unzureichend wahrnehmen. Deshalb ist es genau richtig, dass der Verein für Kommunalwissenschaften e. V. diesen Workshop veranstaltet, um ein erstes Resümee zu ziehen und sinnvolle Veränderungen zu diskutieren.

Bei so grundlegenden Veränderungen ist es zunächst wichtig, ein neues, anderes Bewusstsein bei allen Beteiligten zu schaffen. Dies ist vielfach noch nicht ausreichend geschehen, wobei ich den Eindruck habe, dass dieser Umorientierungsprozess bei den freien Trägern weiter fortgeschritten ist.

3. Die Wirkungen der neuen Regelungen in der Praxis

Es geht nun darum, die neuen Regelungen auf ihre Praxistauglichkeit zu prüfen, um gegebenenfalls Veränderungen vornehmen beziehungsweise durch entsprechende Kommentierungen neue Orientierungen geben zu können. Ich werde mich im Folgenden auf **sechs zentrale Veränderungen** konzentrieren, sie kommentieren und Vorschläge für die weitere Diskussion machen.

3. 1. Erste zentrale Veränderung:

Der örtliche Träger der Jugendhilfe, in dessen Bereich die Einrichtung liegt, ist für den Abschluss von Vereinbarungen zuständig (§ 78 e SGB VIII).

Der Bundesgesetzgeber hat der örtlichen Ebene, also dem Landkreis, der Stadt oder der kreisangehörigen Stadt die Kompetenz und Aufgabe gegeben, Vereinbarungen abzuschließen, wobei es auch die Möglichkeit der überregionalen Vereinbarungsgremien gibt, die aber nur von wenigen Ländern in Anspruch genommen werden. Die Vereinbarungen werden dann in Delegation der örtlichen Ebene abgeschlossen. Insgesamt geht der Trend in Richtung örtlicher Zuständigkeit. Dieser Trend wäre für die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen noch einmal gesondert zu diskutieren. Welches wäre beispielsweise in Berlin die örtliche Ebene?

Die Stärkung der örtlichen Ebene bietet viele Chancen der Mitgestaltung für die Jugendämter. Es kann nur im Interesse der öffentlichen und freien Jugendhilfe liegen, intensiv vor Ort miteinander zu kommunizieren beziehungsweise sich überhaupt einmal

kennen zu lernen, denn es gibt noch immer eine hohe Anzahl von Einrichtungen, die von dem örtlichen Jugendamt überhaupt keine Kinder betreuen.

In der Praxis kommt es manches Mal zu Irritationen, da Einrichtungen Angebote entwickeln, die nicht im Interesse des örtlichen Trägers liegen. Dieser hat jedoch nicht die Möglichkeit, eine Vereinbarung mit der Begründung des mangelnden Bedarfs abzulehnen. Dies ist rechtlich nicht zulässig. Eine Steuerung seitens des öffentlichen Trägers kann nur über das Hilfeplanverfahren und damit über eine fachlich orientierte Belegung erfolgen. Diese Erkenntnis ist eine große inhaltliche Herausforderung für Jugendämter. Die §§ 78 a ff. SGB VIII sind kein geeignetes Mittel, Einfluss auf die Angebotsstruktur zu nehmen.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang der Einrichtungsbegriff. Er ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und sollte künftig intensiver kommentiert werden. Es gibt bundesweit einige Konflikte in diesem Bereich. Das Land Brandenburg hat beispielsweise für sich beschlossen, die Regelung des § 78 e SGB VIII in diesem Zusammenhang gänzlich zu negieren – mit der Folge, dass eine Einrichtung dasselbe Angebot mit mehreren örtlichen Trägern verhandeln muss, weil es in unterschiedlichen Jugendamtsgebieten entsprechende Angebote gibt. Dies ist eine inakzeptable Regelung und bedarf dringend einer Veränderung.

Wesentliche Diskussionspunkte sind:

- Eine Bedarfssteuerung ist durch die §§ 78 a ff. SGB VIII nicht möglich.
- Definition des Einrichtungsbegriffs durch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter.
- Klärung des Verhältnisses von Betriebserlaubnis und Vereinbarung.
- Zuständigkeit in Stadtstaaten.

3. 2. Zweite zentrale Veränderung:

Die Vereinbarungen sind für einen künftigen Zeitraum abzuschließen.

Nachträgliche Ausgleichs sind nicht zulässig (§ 78 d SGB VIII).

Entgelte werden aufgrund von Kalkulationen vereinbart. Rückforderungen – von welcher Seite auch immer – sind nicht zulässig. § 78 c Absatz 1 SGB VIII sagt, dass der Träger gewährleisten muss, dass die Leistungsangebote ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sind. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind in diesem Zusammenhang bedeutsam.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes¹ – dieses Urteil ist im Bereich der Pflege gesprochen worden, hat aber Ausstrahlung auf die Jugendhilfe – knüpft die

¹ siehe BVerwG, Urteil vom 1. Dezember 1998

Frage der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht an den Anstieg der jeweiligen Kosten, sondern nimmt einen sogenannten internen und externen Betriebsvergleich vor. Danach soll in einem ersten Schritt ein Externvergleich stattfinden. Wenn die Einrichtung günstiger als andere Leistungsanbieter ist, soll es sich stets um ein leistungsgerechtes Entgelt handeln. Ist das Entgelt im Verhältnis zu anderen teurer, soll es zu dem internen Vergleich kommen. Für den internen Vergleich kommt es dann darauf an, dass die Einrichtung anhand ihres konkreten Leistungsangebotes darlegt, warum sie das Entgelt benötigt. Für jede Einzelposition muss dann eine Plausibilität nachgewiesen werden.

Die in der Praxis spannende Frage lautet: Welche Kalkulationsgrundlagen sind ausschlaggebend beziehungsweise werden von beiden Seiten anerkannt? Klar ist, dass Betriebsergebnisse der Vorjahre nicht als Kalkulationsgrundlagen vom Jugendamt gefordert werden können.

In den verschiedenen Bundesländern haben Regelungen auf Landesebene dazu geführt, dass eine Reihe von Kalkulationsgrundlagen bereits festgelegt sind. In anderen Ländern wie zum Beispiel in Niedersachsen und Brandenburg ist dies überwiegend nicht der Fall, sondern muss im Einzelfall einrichtungsindividuell miteinander vereinbart werden. Je mehr landesweite Festlegungen vorhanden sind, desto weniger kann das System von einrichtungsindividuell kalkulierten Entgelten umgesetzt werden.

Die Prospektivität bedeutet eine klare Risikoverlagerung in Richtung freier Träger, für den das Einführen eines Controllingsystems zwingend notwendig ist. Dies ist für viele freie Träger eine enorme Umstellung und Herausforderung, die natürlich auch die Chance beinhaltet, Transparenz und Plausibilität von Kosten und Leistung herzustellen.

Kalkulierte Entgelte für zuvor beschriebene und vereinbarte Leistungen, deren Qualität gewährleistet werden muss, erfordert ein neues Denken, das auch bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Jugendämtern zu einem Umdenken führt. Zu diesem System gehört logischerweise auch, dass ein freier Träger Rücklagen bilden muss, um sie in neue Angebote zu investieren und um in Krisen zu überleben. Dies ist nichts Ehrenrühriges, sondern sinnvoll und notwendig und sollte genauso auch seitens der Jugendämter gesehen werden. Ich bin durchaus dafür, über die Zweckbindung der Rücklagen nachzudenken. Ich halte dies im Sinne der sozialpolitischen Verantwortung für Kinder und Jugendliche in unserer Gesellschaft durchaus für sinnvoll. Spannend ist die Frage, ob Rücklagenbildung als Bestandteil der Entgeltvereinbarung gesehen werden kann.

Wesentliche Diskussionspunkte sind:

- Die Bedeutung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.
- Ist eine Vergleichbarkeit von Leistungen überhaupt herstellbar?
- Welche Kalkulationsgrundlagen sind vorzulegen?
- Wie detailliert sollen Leistungen in Rahmenverträgen festgelegt werden?

- Rücklagenbildung als Bestandteil der Entgeltvereinbarung.
- Zweckbindung von Rücklagenbildung.

3. 3. Dritte zentrale Veränderung:

Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen stehen in einem direkten Zusammenhang (§ 78 b SGB VIII).

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Koppelung von Leistungen, Qualität und Entgelten eine sehr sinnvolle Verbindung von Pädagogik und Finanzen hergestellt. Voraussetzung für die Übernahme des Leistungsentgeltes sind alle drei Vereinbarungen. Nur in diesem Gesamtpaket hat eine Vereinbarung ihren Wert. Diese zunächst banal erscheinende Erkenntnis ist noch längst nicht überall umgesetzt.

Brisanz steckt in der Regelung, dass die von einem Jugendamt abgeschlossenen Vereinbarungen für alle Jugendämter in der Bundesrepublik bindend sind. Häufig sind sich die Jugendämter der Tragweite dieser Regelung nicht bewusst. Stellen Sie sich vor, ein Landkreisjugendamt hat in seinem Kreisgebiet eine Komplexeinrichtung mit 250 stationären und teilstationären Plätzen, die sich in 18 verschiedene Angebote untergliedern. Dann hat dieses Landkreisjugendamt mit dieser Einrichtung 18 Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abzuschließen, deren Grundlage die fachliche Auseinandersetzung über die Leistung ist. Das ist eine enorme Herausforderung.

Es gibt Bundesländer, in denen der vollstationäre Bereich lediglich in Intensiv- und Regelbetreuung differenziert werden soll. Ich halte diese Regelung im Sinne der §§ 78 a ff. SGB VIII für fragwürdig. Die Frage lautet: Sind die §§ 78 a ff. SGB VIII angebotsspezifisch oder einrichtungsbezogen zu sehen?

Das Jugendamt muss sich unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fachlich inhaltlich mit den Angeboten auseinandersetzen. Diese Problematik ist in der Praxis noch nicht überall erkannt. Es gibt bereits eine Reihe von Fällen, bei denen Jugendämter andere Jugendämter heftig angehen beziehungsweise mit Klagen drohen, da für sie die abgeschlossenen Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nicht nachvollziehbar und akzeptabel sind.

Aus diesem Grunde ist es außerordentlich wichtig, dass sich mit den Regelungen der §§ 78 a bis g SGB VIII auch der Allgemeine Soziale Dienst in dem jeweiligen Jugendamt beschäftigt. Es sind in erster Linie keine Regelungen für die Wirtschaftliche Jugendhilfe, sondern für die pädagogische Arbeit im Alltag. Darüber besteht in vielen Jugendämtern noch erheblicher Informations- und Schulungsbedarf. Es muss allerdings seitens der freien Träger auch klar sein, dass das Jugendamt gegenüber den anderen Jugendämtern Rechenschaft über die abgeschlossenen Vereinbarungen abzulegen hat. Deshalb sind plausible Kalkulationen notwendig. Allerdings ist auch klar: Kalkulationen spiegeln nicht die exakte Wirklichkeit wider.

Wesentliche Diskussionspunkte sind:

- Die Gliederung in drei gleichberechtigte, zusammengehörende Vereinbarungen wird von der Praxis häufig nicht akzeptiert.
- Sind die §§ 78 a ff. SGB VIII angebotsspezifisch oder einrichtungsbezogen zu sehen?
- Die Verantwortung für den örtlichen Jugendhilfeträger wird häufig von diesen nicht erkannt.
- Leistungsvereinbarungen werden in Jugendämtern zu wenig beachtet.
- Freie Träger müssen akzeptieren, dass eine Prüfung der Fachlichkeit und Plausibilität des Angebotes durch das Jugendamt richtig und wichtig ist.
- Was geschieht mit kleinen Jugendämtern und großen Trägern?

3. 4. Vierte zentrale Veränderung:

Die Differenzierung in Grund- und Sonderleistungen

In § 78 b Absatz 1 SGB VIII ist von differenzierten Leistungsentgelten die Rede. Der Wechsel vom einrichtungseinheitlichen Pflegesatz zur leistungsspezifischen Entgeltfinanzierung beinhaltet sowohl für freie als auch für öffentliche Träger erhebliche Veränderungen, die viele Chancen beinhalten, wenn man sie nutzt. Transparenz und Plausibilität von Kosten und Leistungen werden sichtbar.

Die Unterscheidung in Grundleistung und individuelle Sonderleistung ist sinnvoll. Grundleistungen beschreiben Leistungen, die alle Kinder und Jugendlichen eines Angebotes immer in Anspruch nehmen. Individuelle Sonderleistungen werden von einzelnen Kindern und Jugendlichen für einen begrenzten Zeitraum in Anspruch genommen. Die Praxis hat gezeigt, dass das Prinzip der einrichtungsindividuellen Grundleistung zu favorisieren ist. Jede Einrichtung hat die Möglichkeit, von sich aus zu entscheiden, welche Leistung sie in die Grundleistung und welche sie in die individuellen Sonderleistungen gibt. Für viele freie Träger bietet diese Regelung die große Chance der internen Diskussion über ihre zukünftige Angebotsformen. Die eigenen Strukturen können hinterfragt und effektiviert werden. Für den öffentlichen Träger bietet diese Regelung mehr Transparenz von Kosten und Leistungen. Diese Chance der genaueren Angebotsauswahl muss dann allerdings auch genutzt werden. Es hat sich in der Praxis sehr bewährt, dass vor Vereinbarungen Gespräche zwischen Hauptbelegern und Einrichtung über die Form des zukünftigen Angebots geführt werden.

Wesentliche Diskussionspunkte sind:

- Sollen Grundleistungen einrichtungsindividuell geregelt werden oder bundesweit einheitlich?
- Sind die Vorteile der Differenzierung wirklich wichtig?

- Sollte das Instrument des Info-Kataloges bundesweit gefördert werden, um so die Vielfalt der angebotenen Leistungen besser überblicken zu können?

3. 5. Fünfte zentrale Veränderung: Die Einführung von Schiedsstellen

Für die Jugendhilfe ist das Instrument der Konfliktlösung durch Schiedsstellen noch sehr ungewohnt. Bei freien Trägern bestehen erhebliche Ängste, Konflikte vor der Schiedsstelle auszutragen. Die Sorge der geschäftlichen Nachteile ist sehr groß. Die Praxis der Nutzung der Schiedsstelle ist in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich.

Die Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. (AFET) führt einmal jährlich ein Treffen der Schiedsstellenvorsitzenden durch, um allgemeine Trends zu diskutieren und um sich in dem Zusammenhang über grundsätzliche Themen auszutauschen.

Häufig wird von freien und öffentlichen Trägern versucht, zu grundsätzlichen Fragen eine Schiedsstellenentscheidung herbeizuführen. Diese Absicht ist fragwürdig, da jede Entscheidung eine Einzelfallentscheidung ist, die nicht zu übertragen ist. Interessant ist, dass durch ein neues Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes die Schiedsstelle deutlich aufgewertet wird, da Verwaltungsklagen nach einem Schiedsstellenverfahren wieder an die Schiedsstelle zurückgegeben werden sollen.

Wesentliche Diskussionspunkte sind:

- Sollen Schiedsstellenentscheidungen gesammelt und veröffentlicht werden?
- Muss es regelmäßige Fortbildungen für Schiedsstellenvorsitzende geben?

3. 6. Sechste zentrale Veränderung: Es gibt Rahmenverträge auf Landesebene

Der Bundesgesetzgeber hat im § 78 f SGB VIII Rahmenverträge in den Ländern vorgeschrieben. Die Erfahrungen zeigen, dass dies sinnvoll ist. Die Vereinbarungen auf örtlicher Ebene sollen in Vereinbarungen auf Landesebene eingebettet sein, die für die örtlichen Vereinbarungen einen bestimmten Rahmen vorgeben. Sinn dieser Vorgaben ist es, zwischen den verschiedenen Angeboten und den darauf beruhenden Entgelten zwar keine Einheitlichkeit, aber doch eine gewisse Vergleichbarkeit herzustellen, um zu einer sachangemessenen Beurteilung der verschiedenen Angebote kommen zu können. Dadurch sollen zu starke Unterschiede vermieden werden.

Dieser Gedanke der Vergleichbarkeit gilt entsprechend für die Leistungsanbieter. Auch ihnen soll durch entsprechende Rahmenvereinbarungen eine hinreichend kalkulierbare Grundlage für ihre Leistungserbringung gegeben werden. Damit wollen die Rahmen-

vereinbarungen angesichts des starken örtlichen Bezugs der einrichtungsbezogenen Vereinbarungen eine Harmonisierung und Abgleichung sicherstellen. Geschehen soll dies vornehmlich dadurch, dass in den Rahmenvereinbarungen für vergleichbare Angebote entsprechende inhaltliche Vorgaben gemacht werden.

Rahmenverträge erfüllen somit folgende Funktionen:

- Vorbildfunktion,
- Orientierungsfunktion,
- Konsensfunktion,
- Entlastungsfunktion.

Die Umsetzung dieser positiven Funktionen ist in den Ländern sehr unterschiedlich. Häufig liegt dies auch an den Kommunikationsstrukturen und den handelnden Personen in den jeweiligen Ländern. Deshalb sind Gremien auf Landesebene wichtig, deren Aufgabe es ist, die Rahmenverträge fortzuschreiben.

Wesentliche Diskussionspunkte sind:

- Die Vergleichbarkeit der Rahmenverträge sollte gewährleistet sein.
- Wie kann die Verbindlichkeit des Beitritts geregelt werden?
- Muss es Rahmenverträge geben?

Diskussion über Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe

MODERATION: MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank, Herr Kröger: Meiner Meinung nach war dieses Referat ein sehr guter Auftakt des Workshops. Die Ausführungen Herrn Krögers spiegeln seine langjährige praktische Erfahrung wider; er hat zu verschiedenen Grundpositionen klar und deutlich Stellung bezogen. Ich meine, dass uns Herr Kröger eine Gliederung vorgegeben hat, die für den Ablauf der Diskussion hilfreich sein könnte. Zunächst will ich einfach fragen, ob es grundsätzliche Rückfragen an Herrn Kröger und Verständnisfragen gibt. Ich kann mir vorstellen, dass wir anschließend entsprechend der vorgegebenen Gliederungspunkte diskutieren.

Klaus Stiller, *Leiter der Abteilung Kinder- und Jugendhilfe im Christlichen Jugenddorf Deutschland e. V., Ebersbach:* Ich habe eine Nachfrage: Sind nach der Einschätzung Herrn Krögers die §§ 78 a ff. angebotsspezifisch oder einrichtungsbezogen zu sehen? Ich bitte Herrn Kröger, dazu noch einige Bemerkungen zu machen, weil mir zu diesem Aspekt ein wenig Hintergrundwissen fehlt.

Rainer Kröger, *Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET), e. V.:* Mein Verständnis der §§ 78 a ff. SGB VIII ist, dass eine Einrichtung um Transparenz und Plausibilität von Kosten und Leistungen bemüht sein muss. Das ist eines der zentralen Ziele des Gesetzgebers bei der Einführung der Regelungen gewesen. So steht es jedenfalls in der Gesetzesbegründung. Wenn man will, kann man als Einrichtung verschiedene Angebote machen; anschließend gibt es für jedes Angebot eine Verhandlung über Leistungen, Entgelte und über die Qualitätsentwicklung. Diese Verhandlung wird in verschiedenen Bundesländern unterschiedlich gesehen. Es gibt Länder, die immer nur die Einrichtung insgesamt vereinbaren. Das ist meines Erachtens problematisch, weil es beispielsweise ganz unterschiedliche Leistungen innerhalb der Hilfe „Wohngruppen“ gibt. Das meinte ich mit dem Unterschied zwischen einrichtungsspezifischen und angebotsspezifischen Angeboten.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Wenn es keine unmittelbaren Rückfragen mehr gibt, dann können wir die erste zentrale Veränderung erörtern, die die Stärkung der örtlichen Ebene betrifft. Diese Regelung ist in sich konsequent, denn es sollte an die Ebene angeknüpft werden, die letztlich die Finanzierungslast hat, und das ist in der Jugendhilfe – anders als in der Sozialhilfe –, immer die örtliche Ebene. Gleichwohl hat Herr Kröger auch darauf hingewiesen, dass es in der Jugendhilfe dann deshalb wieder Probleme gibt, weil es in einzelnen Bundesländern, vor allem in Nordrhein-Westfalen, eine Absenkung der Jugendamtsverantwortung auf kreisangehö-

rige Gemeinden bis zu 25.000 Einwohnern gibt, was bedeutet, dass diese örtliche Ebene ganz unterschiedlich leistungsfähig ist. Das macht sich natürlich in unserem diskutierten Zusammenhang bemerkbar.

Gibt es dazu Fragen oder ist das, was Herr Kröger hier auch als wesentliche Diskussionspunkte vorgeschlagen hat, eindeutig und nicht weiter erklärungsbedürftig? Ich nehme an, dass die Feststellung, wonach über den § 78 keine Bedarfssteuerung möglich ist, allgemein geteilt wird. Ist eine Bedarfssteuerung denn überhaupt möglich?

Rainer Kröger: Indirekt ist sie wiederum doch möglich, womit ich mir anscheinend widerspreche. Wenn ich Jugendamtsleiter wäre, würde ich intensiv und offensiv auf die Einrichtungen in meinem Bereich zugehen, ob ich das will oder nicht. Ich meine, darin liegt auch eine Chance, weil es für jeden Jugendamtsleiter oder für jede Jugendamtsleiterin wichtig wäre, vor Ort konkret danach zu schauen, was im Zuständigkeitsbereich geschieht. Und im Idealfall gibt es natürlich eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII oder eine Jugendhilfeplanung – und man kennt die dort tätigen Menschen. Aber das ist leider nicht immer so.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Von der Philosophie her scheint es doch eigentlich ideal zu sein ... Es soll einen offenen Wettbewerb geben, keine Steuerung durch die Jugendämter, sondern es muss ein breites Spektrum an Anbietern geben. Und man kann nicht von vornherein jemandem den Zugang verbieten.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb, Professor des Fachbereiches Sozialpädagogik der Fachhochschule Hildesheim: Es gibt interessanterweise im Bereich des BSHG gegenwärtig eine heftige Diskussion über diese Frage, nur ist die Ausgangslage dort natürlich etwas anders. Zu der heftigen Diskussion gehört auch eine Gerichtsentscheidung, in der ausgedrückt wird, dass besagte Regelungen nur Schutzvorschriften zugunsten des öffentlich-rechtlichen Trägers seien. Nun kommt es darauf an, ob das auch auf die Jugendhilfe zu übertragen wäre. Ich habe jedenfalls noch immer dafür plädiert, dass diese Frage im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens zu entscheiden ist. Ich will darauf hinweisen, dass es bezüglich des BSHG eine heftige Diskussion über diese Frage gibt, weil gesagt wird, man könne auch über die Hilfeplanung zu einem Entgelt gelangen. Die Frage ist: Wo kommt das subjektive Recht zum Abschluss einer Vereinbarung her? Das wurde bezüglich des BSHG bereits jahrelang vertieft diskutiert.

Hans Leitner, Geschäftsführer der ISA – gemeinnützige Gesellschaft für soziale Arbeit mbH, Oranienburg: Ich spreche mit dem Blick auf Sachsen-Anhalt und Brandenburg. Zur Frage des Wettbewerbs habe ich zwei Anmerkungen. Die erste Frage spielt in Sachsen-Anhalt und in Brandenburg zum Teil noch eine Rolle: Was ist, wenn der öffentliche Träger selbst Träger von Einrichtungen, Diensten und Angeboten ist? Werden diese anders behandelt als die von freien Trägern, die in der gleichen Region tätig sind?

Der zweite Aspekt: Herr Kröger hat hervorgehoben, dass es Einrichtungen gibt, die zwar in einer Region existent sind, aber durch das örtliche Jugendamt de facto überhaupt nicht angefragt beziehungsweise belegt werden. Ich beobachte selbst über die

Art und Weise der Verhandlung und beim Abschluss von Vereinbarungen einen differenzierenden Umgang mit den jeweiligen Anbietern. Also existiert Wettbewerb – wenn überhaupt – lediglich zwischen dem öffentlichen Träger und den freien Trägern, die in einer Region tätig sind und auch durch das örtliche Jugendamt genutzt werden? Alles andere erscheint aus Sicht wettbewerbsorientierter Verhandlungen im Rahmen der derzeitigen Umsetzung der Anforderungen der §§ 78 a ff. SGB VIII als sehr fragwürdig.

Rainer Kröger: Eine Nachfrage von mir: Warum soll das kein Wettbewerb sein? Ich mache die Beobachtung, dass es bei den Einrichtungen, an denen das örtliche Jugendamt nicht so viel Interesse hat, zwei Tendenzen gibt: Die eine Tendenz besteht darin, relativ locker zu bleiben und abzuwarten. Die andere Tendenz ist genau das Gegenteil: Man diskutiert ganz intensiv mit, um damit auch ein Signal zu setzen, weil man eigentlich nicht richtig erwünscht ist oder sich so fühlt.

Karl-Heinz Struzyna, Referent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin: Die §§ 78 a ff. verlangen Vereinbarungen. Das bedeutet, miteinander zu reden. Dabei kann natürlich auch der öffentliche Verhandlungspartner seine Wünsche und Interessen äußern und Modifikationen des Angebotes anregen, auch wenn er dies über die §§ 78 a ff. nicht unbedingt durchsetzen kann. Daneben gibt es die vom Gesetzgeber an anderer Stelle des SGB VIII vorgegebenen Planungs- und Koordinierungsinstrumente: die Jugendhilfeplanung nach § 80 und die schon angesprochenen Arbeitsgemeinschaften nach § 78. Wenn der öffentliche Träger im Rahmen seiner Gesamtverantwortung nach § 79 einen Bedarf nachweist, wird sich wohl ein Träger finden, der ein entsprechendes Angebot auf den Verhandlungstisch legt. Und wenn nicht, kann der öffentliche Träger dieses immer noch in eigener Trägerschaft realisieren. Er benötigt die §§ 78 a ff. nicht zur Angebotssteuerung, sondern in erster Linie zur Erzielung eines günstigen Preis-Leistungs-Verhältnisses.

Stefan Ottmann, Fachdienstleiter Jugend des Landkreises Osnabrück: Die Frage des § 78 a möchte ich noch einmal von einer anderen Facette her betrachten. Dieser Paragraph steht auch im Kontext zur örtlichen Jugendhilfeplanung und zu den individuellen Hilfeplanverfahren, wo es nach dem örtlichen Bedarf und um den individuellen Anspruch geht. Ich glaube, dass wir die notwendige Synchronisation, die da eigentlich erforderlich wäre, gar nicht ausgestaltet haben und auch noch gar nicht richtig wissen, wie wir das machen sollen.

In welchem örtlichen Jugendhilfeplan oder – sofern vorhanden – Landesjugendhilfeplan gibt es eigentlich Aussagen darüber, welche Platzzahlen gebraucht werden und welche Strukturen nötig sind? Mir sind diese Dinge in der konkreten Benennung nicht bekannt. Ich kenne ganz wenige Aussagen darüber und glaube, dass mit den neuen Regelungen ein System in das KJHG hineingeschoben wurde, ohne die anderen Dinge zu berücksichtigen, mit denen wir eigentlich auch Bedarfsplanung mit betrieben haben und weiterhin betreiben wollten. Eine notwendige Synchronität ist noch nicht hergestellt worden. Deshalb müssen meines Erachtens bestimmte Dinge strukturell verändert werden, um das System in Zukunft hinzubekommen. Denn es handelt sich um eine Verlagerung; es existiert beispielsweise das Risiko der Belegung, das mit dem neu-

en System der Entgeltvereinbarung auf den Träger verlagert wird. Trotzdem haben wir auf der anderen Seite bei dem öffentlichen Träger die Steuerung über das Hilfeplanverfahren. Diese passt wohl nicht in das neue System; der Gesetzgeber hat das Recht in dieser Hinsicht wirklich zu schnell in die Systematik des KJHG eingepasst. Jedenfalls ist die Risikofrage in der Bedarfssteuerung von der Systematik her noch ungeklärt.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Ich denke, dass sich da zwei verschiedene Philosophien treffen.

Werner Schipmann, *Bundesfachreferent im Bundesverband privater Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe e. V., Berlin:* Bei dem Aspekt der Bedarfssteuerung hat Herr Kröger in seinem Referat deutlich gemacht, dass eine Bedarfssteuerung eigentlich nicht stattfinden darf. Meine Wahrnehmung ist allerdings, dass de facto von verschiedenen Jugendämtern nach wie vor versucht wird, trotzdem eine Bedarfssteuerung durchzuführen.

Die Motivationslagen sind klar. Die erste Motivationslage: so wenig Angebote vor Ort wie möglich, denn je mehr man hat, desto mehr muss auch verhandelt werden. Herr Kröger hat in diesem Zusammenhang zu Recht auch die Mängel dargestellt, weshalb das Verhandeln in einzelnen Jugendämtern so schwierig ist, vor allem auch, was die dazugehörigen betriebswirtschaftlichen Kompetenzen anbetrifft.

Zur zweiten Motivationslage gehört, was beispielsweise auch aus der medizinischen Versorgung heraus bekannt ist: je umfangreicher das Angebot, desto höher auch die Nachfrage. Diese wiederum führt zu höheren Kosten, die die Kommunen aufgrund der Finanzlagen tunlichst vermeiden wollen.

Ich habe deshalb insgesamt zumindest den Eindruck, dass bei einer Reihe von Jugendämtern, insbesondere den kleinen, die veränderte Rechtslage und der damit verbundene Paradigmenwechsel einfach noch nicht hinreichend angekommen sind und umgesetzt werden. Dies erklärt, weshalb sie auch noch so sehr dem alten Denken anhängen und versuchen, eine Bedarfssteuerung – teilweise auch gegen geltendes Recht – durchzuführen.

Alfons Wissmann, *Leiter des Fachbereiches Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Gelsenkirchen:* Ich meine, eine Bedarfssteuerung ist über die §§ 78 a ff. nicht möglich. Aus Sicht eines örtlichen Jugendamtes halte ich sie auch gar nicht für so wichtig, weil letztlich das Risiko beim Einrichtungsträger liegt. Bietet der Träger etwas an, trägt er auch das Risiko für die Auslastung. Da kann man natürlich der Meinung sein, dass überall dort, wo Angebote existieren, sich diese quasi verselbständigen und belegt werden wollen.

Ich finde es im Sinne der Ziele des neuen Entgeltrechtes wesentlich sinnvoller, eine Angebotssteuerung vorzunehmen. In dieser Hinsicht ist in den §§ 78 a ff. ein gewisses Ungleichgewicht vorhanden. Es gibt einen Kontrahierungszwang für die öffentlichen

Träger, nicht aber für die Anbieter. Das heißt: Ich bin gesetzlich verpflichtet, mit jedem Anbieter in meinem Jugendamtsbereich eine Vereinbarung – unter Umständen auch über nicht notwendige und wenig sinnvolle Angebote – abzuschließen, sofern der Anbieter dies anstrebt. Umgekehrt gilt der Kontrahierungszwang aber für Einrichtungen nicht, wenn zum Beispiel der öffentliche Träger einen Abschluss einfordert, um so Transparenz in Leistungen und Kosten herzustellen.

Das ist für mich ein Schwachpunkt. Wir haben zumindest für Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass sich nach gut zwei Jahren Gesetzesnovellierung und entsprechendem Rahmenvertrag rund 20 bis 25 Prozent der Einrichtungen noch nicht den Regelungen des neuen Entgeltrechtes unterworfen hatten. Ich meine, dass das eigentlich vor dem Hintergrund der Ziele der §§ 78 a ff. nicht in Ordnung sein kann.

Hans Leitner: Heißt denn das, dass diese 20 bis 25 Prozent keine Entgelte haben?

Alfons Wissmann: Keine nach neuem Entgeltrecht gültigen, das heißt keine im Rahmen einer Entgeltvereinbarung abgeschlossenen Entgelte.

Rainer Kröger: Das wundert mich, weil dann die Jugendämter sofort entscheiden könnten, keine Kosten zu übernehmen. Ich habe gehört, dass das in einzelnen Regionen Praxis sein soll. Nur sollte sich ein Jugendamt, das von den neuen Regelungen überzeugt ist, anders verhalten.

Hans Leitner: Wobei in der Regel auch die öffentlichen Träger Verhandlungen beantragen können und in diesem Zusammenhang bei Nichteinigung den Weg über die Schiedsstelle gehen können. Wenn der öffentliche Träger also gegenüber dem freien Träger Verhandlungen beantragt, weil er dessen Angebot nutzen will, dann muss der freie Träger ebenso – wie umgekehrt in der vorgeschriebenen Frist – darauf reagieren, selbst wenn er sich gegenüber der Beantragung eigentlich ablehnend verhält.

Prof. Dr. Johannes Münder, *Institut für Sozialpädagogik an der Technischen Universität Berlin*: Einen Augenblick bitte. Wenn der öffentliche Träger einen Anbieter bittet oder auffordert, eine Vereinbarung abzuschließen, der Anbieter das aus irgendwelchen Gründen aber nicht will, was macht man denn dann?

Hans Leitner: Ich meine, wenn der öffentliche Träger Verhandlungen beantragt, weil er Leistungen des freien Trägers zu nutzen beabsichtigt, dann ist erst einmal rein formal das vorgeschriebene Verfahren auch für den freien Träger bindend – Fristen, Schiedsstellenverfahren.

Prof. Dr. Johannes Münder: Ja wo denn?

Hans Leitner: Ich glaube, dass der öffentliche Träger, egal aus welcher Motivation heraus, nicht absichtlich auf den Abschluss einer Leistungsvereinbarung verzichten kann, wenn er regelmäßig und abweichend vom § 78 b Absatz 3 beabsichtigt, die Leistungen eines freien Trägers in Anspruch zu nehmen.

Prof. Dr. Johannes Münder: Das glaube ich nicht; meiner Meinung nach müssen sich jetzt die Juristen äußern.

Werner Schipmann: Es ist an einer Stelle klar: Eine Einrichtung hat zum Beispiel ein Entgelt, der öffentliche Träger will aber ein niedrigeres Entgelt haben. In einem solchen Fall kann bei Nichteinigung die Schiedsstelle angerufen werden. Problematisch wird es für diejenigen Leistungsanbieter, die keine Entgeltvereinbarung haben – dann ist kein Vertrag abgeschlossen, wodurch eine Einrichtung finanziell „ausgehungert“ werden kann, da sie Ausgaben hat, aber keine Einnahmen erzielt.

Die Vorschrift regelt, wann das Entgelt zu zahlen ist. Voraussetzung für die Entgeltzahlung ist, dass die Einrichtung sagt, was sie wie gestalten will. Nicht das Entgelt kann direkt mit dem belegenden Jugendamt vereinbart werden, sondern nur die individuelle Hilfeleistung, für die ein Entgelt kalkuliert ist.

Prof. Dr. Johannes Münder: Wenn ein Entgelt vorliegt – es geht um die Absenkung des Entgelts – kann der öffentliche Träger zur Schiedsstelle gehen. Es gibt wohl Jugendämter, die Entgelte zahlen, ohne dass es eine Entgeltvereinbarung gibt – nach dem Motto: *„Ob das örtliche Jugendamt eine Entgeltvereinbarung abgeschlossen hat, interessiert mich nicht.“*

Richard Isselhorst, Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf: Das knüpft wieder an das an, was Herr Kröger gesagt hat, dass sich die örtlichen Jugendämter schwer tun, Verträge und Vereinbarungen mit Einrichtungen und mit Trägern abzuschließen, die zwar in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, mit denen sie aber keine Beziehungen haben, weil sie sie nicht nutzen.

Rainer Kröger: Zwei Anmerkungen meinerseits noch kurz zu diesem Thema: Das Jugendamt hat natürlich eine direkte, konkrete sowie intensive Steuerungsfunktion bei Einrichtungen, die es direkt belegt. Damit ist natürlich auch eine Bedarfssteuerung gegeben. Dies wird in den Stadtstaaten ganz besonders deutlich. Dort sind in der Regel viele Kinder untergebracht, die auch aus dem Stadtstaat – Berlin, Bremen Hamburg – kommen. Man hat als öffentlicher Träger so eine viel größere Einflussmöglichkeit. Als freier Träger kann man natürlich anbieten, was man will, aber es muss auch belegt werden.

Es geht letztlich um die Verbindung von Jugendhilfeplanung und §§ 78 a ff. sowie um die Arbeit der Gremien, die für die Planung im Bereich der Jugendhilfe zuständig sind. Darauf muss meines Erachtens das Augenmerk stärker als bisher gelegt werden, vor allem auf die Zusammenhänge zu den §§ 78 a bis g, zumal das auch inhaltlich einen Sinn macht.

Nichtsdestotrotz sollte – was in diesem Raum unstrittig ist – klar sein, dass es vor allem wichtig ist, dass vor Ort ein konstruktives Miteinander herrscht. Kein Jugendamt kann irgendein Angebot ablehnen, nur weil man meint, dass es nicht zweckmäßig sei. Wir nicken hier alle, aber diese Position wird bundesweit noch nicht akzeptiert. Das

muss man ganz klar hervorheben. Es wäre gut, wenn auch von diesem Workshop Signale in die richtige Richtung ausgesandt werden würden, damit dieses Thema endlich vom Tisch kommt.

Prof. Dr. Reinhart Wolff, *Hochschullehrer für Sozialarbeit und Sozialpädagogik an der Alice-Salomon-Fachhochschule, Berlin*: Eine Zwischenfrage: Wenn aber das Jugendamt diese Ablehnung mit qualitativen Standards begründet ... Wieso sollte das nicht möglich sein?

Rainer Kröger: Wenn man als Einrichtung einen Antrag auf eine Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung stellt, dann beginnt der zentrale Prozess der Leistungsvereinbarung und exakt in diesen Prozess hinein geht Ihre Frage. Es kann natürlich sein, dass die inhaltliche und fachliche Plausibilität des Angebots vom zuständigen Jugendamt nicht akzeptiert wird. Dann ist man aber in Verhandlung. Es gibt aber Jugendämter, die von vornherein sagen, dass sie mit einem Träger nicht verhandeln wollen, weil man das Angebot nicht will oder meint, es nicht zu brauchen.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Wer ist denn überhaupt an diesem Verfahren beteiligt? Mir ist ein Verfahren bekannt, wo aus mehreren Bundesländern Träger der öffentlichen Jugendhilfe zusammengekommen waren und gefragt wurde, warum eigentlich keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen wurden. Wir würden dies gerne sehen und wären auch bereit, die Kosten zu akzeptieren. Das betrifft in Niedersachsen sowohl den Gürtel um Hamburg herum als auch eine ganze Reihe von Einrichtungen im Harz, in denen sich zum Beispiel gar keine niedersächsischen Kinder aufhalten. Die dortigen Einrichtungen werden beispielsweise aus Hessen stark belegt. Dort gibt es grenzüberschreitende Probleme, wenn der belegende örtliche Träger aus einem ganz anderen Bundesland kommt. Da hilft nicht einmal mehr die Schiedsstelle.

Stefan Ottmann: Ich möchte noch einmal auf die Rolle der Heimaufsicht heutzutage hinweisen und in diesem Zusammenhang darüber nachdenken, welche Verantwortung und welches Interesse der örtliche Jugendhilfeträger bei der Festsetzung des trägerspezifischen Pflegesatzes hat und ob das noch mit dem synchron ist, was im Bereich der Heimaufsicht auf Landesebene läuft. Hier gilt es, das gegenseitige Interesse zu stärken, solange beide Funktionen auf unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen werden, oder aber für eine Verlagerung in eine Hand auf örtlicher Ebene zu sorgen.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Das ist ein Punkt, der im Grunde genommen bereits angeschnitten wurde. In der Kurzfassung des Referates von Herrn Kröger steht als Kernpunkt: Klärung des Verhältnisses zwischen Betriebserlaubnis und Vereinbarung, weil es nicht nur punktuell um die beiden Dinge geht, sondern auch um die Prozesse, die sich daran anschließen.

Rainer Kröger: Wollen wir an diesem Punkt weiter diskutieren? Das ist zweifellos ein heißes Eisen, das Sie da anfassen, wenn ich Sie richtig verstanden habe. Sie sagen doch letztlich, es müsse überlegt werden, ob die Heimaufsicht auf die örtliche Ebene kommt. Darüber muss man dann sprechen. Dagegen spricht natürlich, dass derjenige

das Entgelt festlegt, sich gleichzeitig selbst beaufsichtigt. Ich bin da ehrlich gesagt eher skeptisch. Ich plädiere dafür, dass die Heimaufsicht in ihrer jetzigen Form einfach besser ausgestattet wird, damit diese eine höhere Akzeptanz bekommt und sinnvoller arbeiten kann.

Prof. Dr. Reinhart Wolff: Wenn man die Frage der Qualitätssicherung durch Fachaufsicht mit der Perspektive eines internationalen Vergleichs erörtert, so stellt man – vorsichtig ausgedrückt – fest, dass die Aufsicht pädagogischer Prozesse in Deutschland völlig unterbelichtet, fachlich nicht orientiert und methodisch nicht gesichert ist. Wenn ich beispielsweise an die Struktur, an Arbeitsweisen und Methoden des Social Services Inspectorate in England denke, so ist das dort ganz anders. Im zuständigen Ministerium gibt es eine Qualitätssicherungsabteilung mit Experten, erfahrenen Praktikern und Wissenschaftlern, die das gesamte System im Normalfall und im Krisenfall überwachen und ziemlich genau überblicken.

Hierzulande müssen wir fragen: Wie werden denn Qualitätsfeststellungen in Deutschland gegenwärtig überhaupt gemacht? Ich habe mit großem Interesse bisher zugehört. Es ist leider keine Bemerkung darüber gefallen, wie das eigentlich gemacht wird. Herr Kröger hat nur erwähnt, dass es sich in diesem Prozess um Menschen handle. Das macht die Sache natürlich sehr schwierig. Die Frage ist doch eher: Soll es eine zentrale Stelle geben, die einen Blick auf die Fachlichkeit wirft? Es müsste doch so sein, dass nicht nur die lokal Beteiligten die Dinge unter sich ausmachen, sondern dass eine unabhängige Instanz – gewissermaßen von außen – die Prozesse noch einmal unter die Lupe nimmt.

Richard Isselhorst: Ich möchte noch einmal nachdrücklich dafür plädieren, dass wir die Heimaufsicht bei den überörtlichen Trägern lassen. Erstens deshalb, weil es Jugendämter gibt, die eigene Angebote haben. Zweitens haben – Herr Kröger hat es geschildert – viele örtliche Jugendämter jetzt schon Probleme, vor allem was die Vereinbarungen betrifft. Ich meine, dass sich die Schwierigkeiten noch erhöhen würden, wenn zu der Pflicht, Vereinbarungen abzuschließen, auch noch die Heimaufsichtspflicht hinzukäme. Drittens habe ich bei der Heimaufsicht für andere Bereiche außerhalb der Jugendhilfe, die bei örtlichen Trägern liegt, nicht unbedingt die Überzeugung gewinnen können, dass sie besser funktioniert als bei überörtlichen Trägern. Insbesondere wird örtlich mitunter ein gewisser Druck ausgeübt, dieses oder jenes zuzulassen – sei es aus aktuellen finanziellen Situationen der Kommunen, sei es wegen persönlicher oder institutioneller Verflechtungen.

Alfons Wissmann: Die zentrale Frage ist meiner Meinung nach nicht eine Fragestellung nach der Verlagerung der Heimaufsicht auf die örtliche Ebene oder nicht im Zusammenhang mit den §§ 78 a ff.; es ist die Frage des Verhältnisses zwischen Betriebserlaubnis und der örtlichen Vereinbarung. Da gibt es immer wieder Widersprüche und Dilemmata. Es stellt sich immer wieder die Frage, was denn wem folgen muss – die Betriebserlaubnis den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen oder die Leistungsvereinbarung der Betriebserlaubnis, wenn Widersprüche zwischen beiden auftreten. Dieses Problem bedarf unbedingt einer Klärung.

Werner Schipmann: Ich habe überhaupt nichts gegen eine Heimaufsicht, nur würde ich gern denjenigen einen Zahn ziehen wollen, die die Meinung vertreten, die Heimaufsicht müsse bei den Jugendämtern angesiedelt sein. Ich hätte überhaupt nichts gegen eine unabhängige Heimaufsicht; diese könnte man – neudeutsch formuliert – sogar gut outsourcen. Es ginge doch darum, eine Institution zu schaffen, die möglicherweise auch unter dem von Prof. Dr. Wolff angesprochenen Gesichtspunkt eine Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung betreiben könnte, aber bitte nicht unter der Prämisse, dass alle „Macht“ regional gebündelt wäre. Diesbezüglich bin ich in der Tat ein ganz entschiedener Gegner.

Brigitte Wagner, Dezernentin im Sachgebiet Hilfen zur Erziehung des Landesjugendamtes Niedersachsen, Hannover: Wir gehen in Niedersachsen davon aus, dass die Leistungsbeschreibung Grundlage sowohl für das Betriebserlaubnisverfahren als auch für den Abschluss der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung ist. Bezüglich des zeitlichen Ablaufs besagt der niedersächsische Rahmenvertrag, dass der örtliche Träger in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist, die Vereinbarungen nach § 78 b Absatz 1 SGB VIII abschließt.

Bezüglich der Einrichtung wird im Rahmenvertrag weiter ausgeführt: „... für die eine Betriebserlaubnis nach § 45 Absatz 1 KJHG bzw. § 48 a KJHG erteilt ist oder beantragt wurde.“ Diese Formulierung lässt zu, dass einerseits die Betriebserlaubnis bei Beantragung der Entgeltvereinbarung schon vorliegt oder aber der Prüfungsprozess noch andauert. Da sich Betriebserlaubnis und Entgeltvereinbarung auf eine identische Leistungsbeschreibung beziehen sollen, halten wir hier einen systematisierten Abstimmungsprozess zwischen Träger, Jugendamt und Landesjugendamt für zwingend geboten und versuchen in der Praxis tragfähige Kooperationsformen zu finden.

Dabei gibt es allerdings noch erheblichen Verbesserungs- und Informationsbedarf. Es existieren Träger, die meinen, mit dem Erhalt der Betriebserlaubnis, das heißt, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, wäre automatisch auch der Abschluss der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung verbunden. Solche Einzelfälle können dann möglicherweise auch zum Schiedsstellenverfahren werden. Unser Bestreben ist es deshalb, zu abgestimmten Verfahrensabläufen zu kommen, um so den Widerspruch den aufzulösen, den Herr Wissmann angesprochen hat.

Rainer Kröger: Dieses Verhältnis ist wichtig, keine Frage. Frau Wagner hat meiner Meinung nach Hinweise in die richtige Richtung gegeben. Es muss irgendwann eine Leistungsbeschreibung des Angebots oder der Einrichtung geben, die die so genannte „Wahrheit“ zwischen allen Beteiligten darstellt. Ich kann mir das eigentlich nur so vorstellen, dass man als Einrichtung ein Angebot anbietet. Diese Leistungsbeschreibung ist dann die „Wahrheit“ und Grundlage der Betriebserlaubnis sowie der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen.

Wenn man als freier Träger die Leistungsbeschreibung macht und damit zum Jugendamt und gleichzeitig zum Landesjugendamt geht und eine Betriebserlaubnis beantragt, kann es zu dem Problem kommen, dass man mit dem Jugendamt über die Leis-

tungsbeschreibung diskutiert und sich etwas verändert. Das kann das Landesjugendamt betreffen, weil es die Mindeststandards berührt. Da muss es künftig einen Abstimmungsprozess zwischen örtlicher Ebene und dem Landesjugendamt geben, in welchem geklärt wird, welche Leistungsbeschreibung denn nun die letzte, gültige Fassung ist. In meiner Phantasie stünde dann in der Betriebserlaubnis drin, dass man diese aufgrund der Leistungsbeschreibung vom Soundsovielten bekommt. Das wäre die Grundlage.

Das wäre ein wunderbares System; aber man bräuchte mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um diese Diskussionsprozesse miteinander führen zu können. Es muss jetzt irgendwann entschieden werden, was man will. Denn wenn – wie bisher – eine Heimaufsicht arbeitet, die einfach viel zu wenig Personal hat, dann wird die notwendige Arbeit zur Farce. Das Land Brandenburg hat beispielsweise zwei Fachkräfte in der Heimaufsicht. Was sollen denn zwei Personen für ganz Brandenburg inhaltlich, fachlich, und qualitativ bewirken? Unter solchen Bedingungen kann man nicht ernsthaft im Sinne der §§ 78 a ff. arbeiten.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Wir können diesen Aspekt im Augenblick nicht weiter erörtern. Ich schlage vor, das in einer der nächsten Diskussionsrunden zu tun. Gibt es noch andere Probleme, die wir noch im Zusammenhang mit den insgesamt sechs, von Herrn Kröger in seinem Referat genannten Themen hervorheben sollten?

Barbara Westhoff, ehemalige Vorsitzende der Kostensatzkommission des Landes Berlin, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport: Ich möchte mich zur Zuständigkeit in den Stadtstaaten äußern. Herr Kröger hat dazu in seinem Vortrag Rückendeckung angeboten. In den Stadtstaaten, zumindest in Berlin, sind örtlicher und überörtlicher Jugendhilfeträger identisch, die Finanzlast liegt beim Land und dort werden auch die Trägerverträge gemacht. Aus meiner Berliner Sicht kann ich nun berichten, dass wir sehr hohe Einsparvorgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung bekommen haben, also 20 Prozent weniger für die Bezirke in den nächsten eineinhalb Jahren. Deshalb sollen nach dem Willen des Parlaments nun auch die künftigen Trägerverträge mit den Bezirken abgeschlossen werden, um die örtliche Ebene zu stärken. Hier bitte ich um die angebotene Rückendeckung in der Bewertung dieser Vorgänge.

Zugleich wäre ich sehr daran interessiert, noch einige kundenorientierte Merkmale des Wettbewerbs aus ihrer aller Erfahrung zu hören und zu erörtern, weil ich Wettbewerb auf diesem Feld im praktischen Leben nicht erkenne.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Das sind grundsätzliche Dinge, mit denen gewissermaßen ein neues Fass angestochen wird ...

Detlef Daubitz, Mitarbeiter im Referat Hilfen zur Erziehung des Landesjugendamtes Brandenburg, Bernau: Ich habe noch eine Anmerkung zur ersten zentralen Veränderung. Bei meiner Arbeit habe ich Folgendes festgestellt: Wenn in diesem Jahr Kosten verhandelt werden, dann werden sie im nächsten Jahr erneut verhandelt. Somit wird

ein unwahrscheinlicher Aufwand betrieben. Mir wäre sehr daran gelegen, dass auch Hinweise zur Fortschreibung von Kostensätzen in der Vereinbarung enthalten sind.

Günter Finke, *Leiter des Referates Ressourcenplanung und Controlling in der Abteilung Jugend und Familienförderung im Amt für Familie, Jugend und Sozialordnung Hamburg*: Aktuell zur Hamburger Situation: Wir haben auch versucht, an der „Stellschraube“ zu drehen, wie man in mengenmäßiger Hinsicht Bedarfssteuerung machen kann. Ich denke schon, dass man das in qualitativer Hinsicht in gewisser Weise kann. Richtig ist meines Erachtens auch die These, dass Angebote eine gewisse Nachfrage produzieren.

Die Aufgabe von sozialpädagogischen Diensten ist es natürlich auch, hinzuschauen, wo es sozialpädagogischen Handlungsbedarf gibt. In Hamburg wurde einmal für das Jahr 2000 eine Kontingentvereinbarung für den Bereich der ambulanten Erziehungshilfen abgeschlossen, was zu sehr interessanten Entwicklungen führte. Die Situation vorher war dadurch charakterisiert, dass es einen enormen Fallzuwachs gegeben hatte und ein Nachtragshaushalt in zweistelliger Millionenhöhe nötig wurde. Nachdem die Vereinbarung gültig war, trat der umgekehrte Effekt ein: Die Inanspruchnahme ging erheblich zurück. Es hat keine Neuauflage der Vereinbarung gegeben, aber letztendlich kann man mit einer solchen Vereinbarung niemanden vom Markt fernhalten; sie kann sich nur auf diejenigen erstrecken, die ein entsprechendes Angebot vorhalten; sie ist eine Art Selbstverpflichtung der Anbieter, die Menge der angebotenen Leistungen auf das zu begrenzen, was vereinbart worden ist.

Dr. Jan Schröder, *Geschäftsführer der JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn*: Meiner Meinung nach waren wir vorhin zu schnell dabei, über Strukturen zu diskutieren. Die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen nach Strukturen setzt aber voraus, zu wissen, was mit diesen Strukturen geleistet werden soll. Eben dies kann über die Regelungsinhalte der Rahmenvereinbarung zur Qualitätsentwicklung festgelegt werden.

Meines Erachtens besteht hier noch erheblicher Klärungsbedarf. Für mich ist beispielsweise die Frage interessant, ob in Rahmenvereinbarungen Grundsätze und Maßstäbe, an denen sich die Qualitätsentwicklung orientieren soll, inhaltlich eingegrenzt oder präzisiert werden sollten. Dies würde dann sowohl für die örtliche Vereinbarung als auch die einzelne Hilfe einen verbindlichen Handlungsrahmen festlegen. Mit anderen Worten: Die inhaltliche Ausprägung von Jugendhilfe würde so über die im KJHG hinausgehenden Aussagen wie „... soll junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern ...“ präzisiert und gesteuert.

Prof. Dr. Johannes Münder: Ich möchte auf einen ganz anderen Aspekt hinweisen, auf die Vergleichbarkeit von Leistungen und Kalkulationsgrundlagen. Ich meine, es gibt Leistungen, die vergleichbar sind. Dabei denke ich an die Standardangebote der Jugendwohngemeinschaft. Das führt mich zu dem Stichwort der Kalkulationsgrundlagen. Wenn für vergleichbare Leistungen vergleichbare Preise verlangt werden, die vielleicht durchschnittliche Preise sind, so bleibt trotzdem unklar, welche preisbilden-

den Faktoren dort einfließen. Da müssen meines Erachtens überhaupt keine Kalkulationsgrundlagen vorgelegt werden. Zumindest nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum SGB XI ist der externe Preisvergleich der anzuwendende Maßstab.

Rainer Kröger: Ich will versuchen, einige Aspekte aus der Diskussion aufzugreifen.

Zum Stichwort „Steuerung“: Dies ist natürlich genau eine der zentralen Fragen. Ich will noch einmal darauf aufmerksam machen und fragen, ob bundeseinheitliche Grundleistungen definiert werden sollen. Prof. Dr. Wolff sprach vorhin davon, auf Bundesebene ein Qualitätsinstitut oder ähnliches zu schaffen. Da bin ich vorsichtig, weil ich aus den anderen sozialen Sicherungssystemen weiß, was sich dort gerade entwickelt. Ich halte das nicht für erstrebenswert. Natürlich ist auch die Frage berechtigt, ob es sinnvoll ist, dass jeder Ort die Frage des Kindeswohls für sich klärt. Vielleicht ist – wie so oft im Leben – eine gute Balance dieser zwei Positionen sinnvoll.

Wie können wir eine sinnvolle Steuerung in den Stadtstaaten hinbekommen? Da hat natürlich Dr. Schröder Recht mit seinem Hinweis, dass man mehr über den inhaltlichen Dialog mit den freien Trägern und auch über die Qualitätsfrage steuern kann. In Berlin wird zum Beispiel vieles über die allgemein anerkannten Leistungsbeschreibungen gesteuert. Dort muss man als freier Träger nur noch wenig kalkulieren. Viele freien Träger sagen, dass das gut sei, weil unter anderem auch nicht jeder Träger einzeln verhandeln müsse. Im Sinne der §§ 78 a ff. und der Diskussion vor Ort kann ich mir durchaus vorstellen, dass in dem Bezirk, in welchem man tätig ist, mit dem örtlichen Jugendamt flexible Hilfen gemeinsam organisiert werden. Dann verliert natürlich der Stadtstaat ein Stück Kontrolle. Ich weiß nicht genau, was da gut oder schlecht ist. Man muss es sich nur gut überlegen, welche Auswirkungen jeweils folgen.

Zum Stichwort „Markt“: Dieser kommt natürlich dann stärker zum Tragen, wenn man auf Landesebene nicht etwas definitiv festschreibt, sondern individuelle Lösungen möglich sind. Das bedeutet natürlich ein Mehr an inhaltlicher Arbeit für öffentliche und freie Träger.

Barbara Westhoff: Um die stets wiederkehrenden Missverständnisse mit den Leistungsbeschreibungen für die Hilfe zur Erziehung in Berlin auszuräumen, möchte ich zweierlei feststellen: Wir sind sehr stolz auf diese allgemeinen Leistungsbeschreibungen für alle Angebote im Rahmen der Hilfen zur Erziehung, die im Konsens zwischen allen am Hilfeprozess Beteiligten in mehreren Jahren entwickelt und von der Kostensatzkommission verabschiedet wurden.

Zweitens: Auch in Berlin wird das trägerindividuelle Leistungsangebot im Leistungsvertrag festgeschrieben. Das A und O im Geschäft und Vertrag mit dem Träger ist nicht die allgemeine Leistungsbeschreibung. Diese ist in einer Zeit entstanden, als chaotischer Wildwuchs der Angebote herrschte; sie dient der systematischen Ordnung. Das individuelle Leistungsangebot ist die Seele des Vertrages. Denken Sie aber nicht, dass damit das trägerindividuelle Hilfekonzept für alle Zeiten „festgezurr“ ist. Das funktioniert überhaupt nicht; da gibt es Entwicklung und Spielraum.

Rainer Kröger: Der Diakonieverbund Schweicheln e. V. hat eine Einrichtung in Berlin. Ich weiß aufgrund der Kostensatzvereinbarung, dass es in Berlin feste, klare Maßstäbe und Standards für die in Berlin gemeinsam festgelegten Hilfeformen gibt.

Stefan Ottmann: Ich denke, wir diskutieren das alles auf der Strukturebene und nicht auf der Ebene der Ergebnisse. Die Frage der Qualitätsentwicklungsvereinbarung lautet: Was ist Qualität in der Jugendhilfe und was wollen wir mit den Angeboten zu den Hilfen zur Erziehung erreichen? Diese Frage steht überhaupt nicht im Raum. Es ist für mich ein grundsätzliches Manko der Jugendhilfe, dass wir viel zu wenig danach fragen, was wir eigentlich mit den Angeboten, der Art der Methodik und den Inhalten wirklich erreichen wollen. Wie wollen wir diese Wirkung auch beweisen? Das ist ein Aspekt, der in der Diskussion über der Leistungsbeschreibung zu kurz kommt. Im Ergebnis kommt es darauf an, was aus den Problemen des jungen Menschen geworden ist, wohin er sich entwickelt hat. Die Ziele und wie wir das angestrebte Ergebnis erreichen wollen, werden leider überhaupt nicht diskutiert. Die ganze Diskussion über die Leistungsbeschreibung und die Entgeltvereinbarung spielt sich vorwiegend auf der strukturellen Ebene ab, bedauerlicherweise nicht auf der Ergebnis- und Wirkungsebene.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Das ist ein ganz zentraler Aspekt. Ich kann mir vorstellen, dass wir im Verlauf des Workshops noch einmal darauf eingehen werden.

Markus Emanuel, Mitarbeiter des Städtischen Sozialdienstes der Sozialverwaltung Darmstadt, Hessen: Direkt zu Herrn Ottmann: In Ergänzung zu Ihrer Anmerkung sei noch auf ein Problem hingewiesen, welches auf der Strukturebene existiert, sobald die Vereinbarung abgeschlossen ist. Eine der größten Schwierigkeiten bei Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gibt es dann, wenn die Leistungen überprüft werden sollen. Zum einen stellt sich die Frage: Wie kann man als Träger erreichen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter so handeln, wie es vereinbart wurde? Und zweitens: Kann man das kontrollieren und wenn ja, wie?

Rainer Kröger: Wir müssen jetzt aufpassen, schließlich haben wir bisher über § 78 a gesprochen und da debattiert man nun einmal über Strukturen. Die Leistungen der freien Träger werden unter anderem über das Hilfeplanverfahren gemessen. Es ist nicht so, dass auf diesem Feld nichts passiert. Es gibt viele Jugendämter, die ganz konkrete Verfahren mit den freien Trägern entwickelt haben und Ergebnisse der Arbeit festhalten. So zu tun, als werde nichts gemessen, halte ich für eine Herabsetzung der Leistungen öffentlicher und freier Träger in der Bundesrepublik.

Dr. Jan Schröder: Anmerken möchte ich, dass diese Messergebnisse aus dem Hilfeplanverfahren bislang in der Regel nicht vertragsrelevant werden. Genau dies müsste aber geschehen – es handelt sich bei den Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. schließlich nicht um Strukturqualitätsvereinbarungen.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank. Ich möchte die Debatte jetzt beenden. Die erörterten Aspekte werden uns sicher weiterhin begleiten.

Das Verhältnis zwischen Betriebserlaubnis, Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung – vom Pflegegesetz hin zum Entgelt in Nordrhein-Westfalen

GREGOR DÜRBAUM

Stellvertretender Leiter des Jugendamtes des Landkreises Düren,

Mitglied des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

1. Einleitende Bemerkungen

Zunächst einige Fakten zu meinem Zugang zum Thema: Ich bin stellvertretender Leiter des Kreisjugendamtes Düren und für den Landkreistag Nordrhein-Westfalen seit acht Jahren mit der Thematik „Steuerung der Heimkosten“ befasst. Außerdem war ich Mitglied der ehemaligen Entgeltkommission in Nordrhein-Westfalen und bin stellvertretendes Mitglied in der Schiedsstelle Rheinland. Darüber hinaus vertrete ich seit einigen Jahren den Landkreistag als Teilnehmer in der Arbeitsgemeinschaft „Kinder- und Jugendhilfe“ beim nordrhein-westfälischen Städtetag.

Die Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII müssen auch unter Berücksichtigung folgender Aspekte betrachtet werden:

- Die Jugendämter wünschen sich die Regeln der „freien Marktwirtschaft“ und nehmen die neuen Steuerungsmodelle als Alibi für einen solchen Unsinn wie die Ausschreibung von stationären Einrichtungsplätzen.
- Andererseits sind die Heime voll – zumindest im Bereich Rheinland. Ich beobachte Einrichtungsträger, die versuchen, die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII als Kartell zu nutzen, um aus ihrer Sicht den „Markt“ zu steuern.
- Natürlich spielt in dem Bereich der Hilfen zur Erziehung auch viel Geld eine Rolle – im Landkreis Düren werden für stationäre Maßnahmen rund 3,9 Millionen Euro im Jahr ausgegeben.

2. Ausgangslage in Nordrhein-Westfalen 1995

Die Mischfinanzierung und Selbstkostendeckung ließ keine verlässliche Haushaltsplanung der Jugendämter zu. So führte zum Beispiel die rückwirkende Kostenerstattung an die Einrichtungen, selbst nach mehreren Jahren, in den Haushaltsansätzen der öffentlichen Träger zu erheblichen Defiziten.

Teure Fürsorgeerziehungs- (FE) sowie Freiwillige Erziehungshilfefälle (FEH) waren in den Jahren zuvor in die örtliche Zuständigkeit gewechselt. Das hatte bei vielen Äm-

tern zu erheblichen Steigerungen der Haushaltstellen „Heimpflege“ geführt, teilweise in Millionenhöhe.

Das Ziel: Eingeführt wurde im öffentlichen Haushaltswesen der meisten Kommunen die Budgetierung mit der Forderung von Transparenz der Kosten und Leistung. Außerdem stellen sich Fragen, die aus dem Bereich der Betriebswirtschaftslehre kommen und sich nach der Kosten-Nutzen-Effizienz orientieren.

Im Herbst 1995 kam es in Nordrhein-Westfalen zur Bildung der Arbeitsgemeinschaft „Jugendhilfe“ der Pflegesatzkommission. Bereits im Jahr 1994 war im Vorfeld durch die Kommunalen Spitzenverbände eine grundsätzliche Neuordnung des Finanzierungssystem der stationären Hilfen gefordert worden. Ein wichtiges Ziel der kommunalen Seite gilt bis heute: die bessere Steuerung der Kostenentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung.

Hinzu kamen damals als **weitere Ziele:**

- Qualität der Leistungsangebote erhalten, trotz des Blicks auf die Kosten;
- die Forderung der Prospektivität mit dem Rückwirkungsverbot;
- eine Vergleichbarkeit der sich immer stärker differenzierenden Leistungsangebote erreichen;
- ein festgelegter Geltungszeitraum der Vereinbarung;
- der Abschluss von Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung;
- Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistung;
- Einrichtung von Schiedsstellen als Möglichkeit der Konfliktlösung. (Meine Kritik an den damaligen Spruchstellen: Sie waren in ihren Entscheidungen zu sehr an den Regelungen des BSHG orientiert und nicht an den Regelungen des JWG beziehungsweise später des KJHG.)

3. Deckelung der Pflegesätze im Sommer 1996

Im Sommer 1996 kam es zur zweijährigen Deckelung der Pflegesätze von teil- und vollstationären Einrichtungen der Jugendhilfe. Das sorgte bei der freien wie öffentlichen Seite für entsprechenden Handlungsdruck. Die Kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen sprachen sich gegen die Änderung durch die damalige Ergänzung des § 77 SGB VIII aus. Es bestand die Befürchtung, dass gerade die Einrichtungen von finanziellen Schwierigkeiten betroffen sein könnten, die vorher bedarfs- und leistungsgerecht knapp kalkuliert hatten. Außerdem sahen beide Seiten – öffentliche wie freie Träger – die Gefahr, dass ein Mindestmaß an Qualität und Wahrung notwendiger Standards der Leistungen dem Kostendruck zum Opfer fallen würde.

Eine engagierte Person, die sich damals für die heutige Gesetzeslage beziehungsweise für den Weg eingesetzt hatte, über den wir während dieses Workshops sprechen, ist der leider zum Jahreswechsel viel zu früh verstorbene ehemalige Hauptreferent des Deutschen Städtetages, Jürgen Knauer. Der Moderator des Workshops, Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner, ist die andere wichtige Person, die die Regelungen der §§ 78 a bis g SGB VIII mit auf den Weg gebracht hatte.

4. Der alte nordrhein-westfälische Rahmenvertrag I

Ich möchte aus zeitlichen Gründen nicht auf alle damaligen Verhandlungsdetails in Nordrhein-Westfalen eingehen. In der Rückbetrachtung will ich hervorheben, dass ein auf freier wie öffentlicher Seite intensiver – für beide teilweise schwieriger – Prozess begann, der mit dem Ergebnis des alten Rahmenvertrages I nebst seiner Anlagen abschloss. Dieser Rahmenvertrag I für den Bereich des § 78 a SGB VIII Absatz 1 Nr. 4 b, 4 c und 5 b hatte eine Laufzeit von drei Jahren und wurde mit Wirkung zum Ende des Jahres 2001 durch die kommunale Seite fristgerecht gekündigt.

Wesentliche Inhalte des alten Vertrages waren:

- Die überregionale Vereinbarungsebene mit der vorherigen Verpflichtung, auf örtlicher Ebene eine Leistungs- und Qualitätsvereinbarung abzuschließen. Trotz der überörtlichen Festlegung des Entgeltes sollte so die örtliche Jugendhilfeplanung in dem Verfahren steuernd eingebunden werden. Im Wechsel des Systems vom Pflegesatz zum Entgelt war dies der richtige Schritt; Nachteil war, dass bei der Aushandlung und Festsetzung des eigentlichen Entgeltes oft die notwendige örtliche Beteiligung fehlte.
- In der Anlage des Vertrages wurde die Entgeltkommission quasi als Schlüsselstelle in dem Verfahren definiert.
- Das Spektrum der Hilfen wurde in der **Anlage „Allgemeine Leistungsvereinbarung Hilfen zur Erziehung“** beschrieben. Die individuellen Leistungsvereinbarungen vor Ort sollten sich in diesem Rahmen bewegen. Es war auch ein Versuch, damit in Nordrhein-Westfalen verbindliche Bezeichnungen der Hilfen- und Leistungsformen zu verabreden. Für die Leistungsentgelte wurden in diesem Papier die Grund- und Zusatzleistungen beschrieben. Die sachlichen und personellen Voraussetzungen dieses Teilbereiches der Erziehungshilfen wurden insbesondere im Gliederungspunkt 3. 1. – Tabelle der Differenzierungsformen – festgelegt. Eine der ersten Varianten dieser Tabelle sah noch 16 oder 17 verschiedene Hilfenformen vor.

Neben dem Konzept der jeweiligen Einrichtung – heute entsprechend der jeweiligen Leistungsbeschreibung – diente in Nordrhein-Westfalen diese Tabelle früher als Rahmen für die Berechnung des Personals bei Erteilung der Betriebserlaubnis durch die Landesjugendämter.

- Die „**Allgemeine Qualitätsvereinbarung**“ als Anlage zum alten Rahmenvertrag beschrieb Qualität als Prozess der Aushandlung im Dreieck Adressat, öffentlicher Jugendhilfeträger und Einrichtung. Es fand dabei der Versuch einer Definition der Schlüsselprozesse beziehungsweise der Qualitätsentwicklung statt. Diese „Allgemeine Vereinbarung“ diente ebenfalls als Grundlage der jeweils auf die Einrichtung ausgerichteten Vereinbarung.
- In der Anlage 4 war eine verbindliche Regelung zur Berechnung der **Fachleistungsstunden** festgelegt.

5. Heutige Lage in Nordrhein-Westfalen: Situation im Übergang

Gegenwärtig gilt allein die gesetzliche Vorgabe ohne gültigen Rahmenvertrag. Kommunale und freie Träger befinden sich erneut in einem Aushandlungsprozess miteinander, der auf Grund der Forderung der Kommunalen Spitzenverbände **die örtliche Verhandlungsebene** zum Inhalt hat. Der gegenwärtig diskutierte Vertragsentwurf sieht nur noch bei ausdrücklichen beidseitigem Einverständnis die überörtliche Regelung vor. Die bisherige Entgeltkommission soll durch eine Landeskommision abgelöst werden, deren Aufgaben auch deutlich anders akzentuiert sein werden. Auch wenn in kritischen Punkten – so beim Auslastungsgrad, dem geminderten Leistungsentgelt bei Abwesenheit und beim Prüfrecht – noch Klärungs- und Diskussionsbedarf besteht, bin ich doch optimistisch, dass in absehbarer Zeit in Nordrhein-Westfalen wieder ein Rahmenvertrag zustande kommt. Im Gegensatz zur Auseinandersetzung um den ersten Rahmenvertrag bin ich froh, wie positiv sich heute auch der Bundesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e.V. (VPK) mit in die Diskussion einbindet.

Während der Gültigkeit des alten Rahmenvertrages war es nicht zu den von den Kostenträgern gewünschten finanziellen Einsparungen im stationären Bereich gekommen. Hat damit die Steuerung versagt? Meiner Meinung nach lag dies jedoch nicht (nur) an dem Vertrag, sondern an gesellschaftlichen Bedingungen, die diese Entwicklung nicht zuließen, sowie an der gesamten Jugendhilfe. Übrigens war es ein Vorteil des alten Systems in Nordrhein-Westfalen, dass nur wenige Verfahren vor der Schiedsstelle geführt wurden. Zu fragen ist natürlich, ob gerade die Steigerungen der Entgelte nach der Umstellung des Verfahrens allein der zweijährigen Deckelung zugerechnet werden können.

Aus kommunaler Sicht teile ich die Auffassung des Evangelischen Erziehungsverbandes nicht, die Landesjugendämter in die örtlichen Verhandlungen einzubeziehen. Zwar bestreite ich nicht die Rolle der Landesjugendämter oder vergleichbarer Institutionen nach § 85 SGB VIII im Hinblick auf Betriebserlaubnis etc. Die Verhandlungsebene nach §§ 78 a ff. SGB VIII ist jedoch zunächst eine deutlich andere, nämlich eine rein kommunale. Hervorheben möchte ich außerdem, dass bei der Vorbereitung der Rahmenverträge in Nordrhein-Westfalen die Landesjugendämter **ausdrücklich beratend** eingebunden waren.

6. Subjektive Beurteilung möglicher Probleme

6. 1. Bei den öffentlichen Jugendhilfeträgern

Das Hilfeplanverfahren wird von den Jugendämtern nicht als Steuerungsinstrument im Rahmen der Leistungsgewährung genutzt. Mangelnde Zielformulierung beziehungsweise Beschreibung von Umsetzungsschritten degradiert die Planung zur reinen Formalie. Die Fachkräfte der kommunalen Sozialdienste sehen sich mehr als Moderator oder Manager des Hilfeprozesses und nicht mehr mit einem eigenständigen, für sie formulierten Auftrag. Beispielsweise wird der Teil „Elternarbeit“ allein dem Einrichtungsträger oder sonstigen Diensten per Fachleistungsstunde übertragen; die Eltern werden nur noch bei den formellen Hilfeplanterminen wahrgenommen und gesehen. Die Fachkraft ist so weit von dem Kind entfernt, dass das Erreichen der Ziele im Hilfeplan nur von der Einrichtung festgestellt werden kann, „die näher an dem Kind dran ist“.

Selbst rein fachlich zu begründende, gegenteilige Sichtweisen werden aus Furcht vor möglichen Konflikten mit banalen Redewendungen als pädagogische Scheinargumente zurückgenommen. Strukturelle Gründe, die dies verstärken, sind unter anderem die Personalmessung und damit die hohen Fallzahlen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ämtern. Auch die fehlende beziehungsweise mangelnde Transparenz der Aushandlungsprozesse von Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarung gegenüber dem Personal der Ämter ist in der Regel nicht befriedigend.

6. 2. Bei den freien Jugendhilfeträgern

Die zweifelsfrei schwierige finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte wird nicht als **gemeinsames Problem** verstanden. Mögliche Diskussionen über die Ausgestaltung von Standards werden als Eingriff in die Trägerautonomie verstanden. Polarisierend sieht man sich als alleiniger Sachwalter der Interessen und Rechte des Leistungsempfängers.

6. 3. Bei den Adressaten

Die gesamten Lebensbedingungen für junge Menschen haben sich gravierend verändert. Ausdruck dafür ist für mich die steigende Zahl von Kindern und Jugendlichen mit massiven Erziehungs- und Beziehungsproblemen, auch mit emotionalen Störungen bis hin zu Aggressionen nach außen oder gegen sich selbst, mitunter mit Suizidgefahr. Nicht nur Eltern und Familien, sondern auch Institutionen wie zum Beispiel Einrichtungen, Kliniken, Schulen und Ämter fühlen sich überfordert. Was wir brauchen, ist eine neue fachliche und gesellschaftliche Diskussion, in der nicht nur darüber nachgedacht wird, wie man reparieren kann, sondern darüber, wie die Lebensbedingungen und damit die Chancen der jungen Menschen neu gestaltet werden müssen.

7. Grundsätzliche Fragen, die der weiteren Klärung bedürfen

- Wie wird die Qualitätsentwicklung und Qualitätssteuerung in der Realität zwischen den freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe durchgeführt? (Wer definiert die Standards? Wie findet die Beteiligung der Leistungsempfänger statt? etc.)
- Wie wird das Ergebnis der Leistung gemessen und wie fließt dies dann zurück in die Qualitätsdiskussion? (Ergebnisauswertung als wichtiger Bestandteil der Qualitätsprüfung)
- Wie werden fachliche Forderungen – zum Beispiel die der Sozialraumorientierung – in das Verfahren der Qualitätsentwicklung einbezogen?

Diskussion über das Verhältnis zwischen Betriebserlaubnis, Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung

MODERATION: MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank. Herr Dürbaum hat uns mit seinem Referat einen interessanten Einblick in die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen mit vielerlei regionalen Spezifika gegeben: Es ging um Probleme der vielen kreisangehörigen Jugendämter sowie um Verständigungsprobleme zwischen Rheinland und Westfalen-Lippe. Im letzten Teil seines Vortrages präsentierte er uns eine Einschätzung, die mich schon ein wenig deprimiert hat. Es ist schockierend, wenn über Hilfeplanverfahren berichtet wird, deren eigentliche Funktion – so wie sie gedacht war – immer noch nicht oder nicht mehr von der Praxis aufgenommen wird, weil das Verfahren als eine rein formale Zumutung empfunden wird. Dass dafür der Zeitaufwand viel zu groß sein soll, hat mich schon sehr nachdenklich gemacht. Auch die Tatsache, dass Elternarbeit nicht in der Weise wahrgenommen wird, wie sich das der Gesetzgeber bei Eltern unterstützenden Hilfen vorstellt, ist schmerzlich. Positiv ist sicherlich, dass wir darüber diskutieren und darüber nachdenken, wie das anders werden kann.

Ich möchte Sie jetzt auffordern, in die Diskussion einzusteigen. Wer hat Nachfragen oder möchte zu konkreten Aspekten Stellung nehmen?

Prof. Dr. Johannes Münder, *Institut für Sozialpädagogik an der Technischen Universität Berlin:* Meine Frage bezieht sich auf das Verhältnis von Betriebserlaubnis und Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. Welche Erfahrungen gibt es? Dies ist eine Frage, mit der ich nicht täglich zu tun habe. Die Situation ist eigentlich klar, nämlich dass die Vereinbarungen über die Anforderung der Betriebserlaubnis hinausgehen könnten, aber nicht unter das Limit fallen dürfen. Wenn das auf der Tagesordnung steht, muss es doch Probleme geben. Diese würden mich interessieren ...

Rainer Kröger, *Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET), e. V.:* Ein konkretes Problem gibt es. Es ist nicht klar, ob zuerst die Vereinbarung oder die Betriebserlaubnis da sein muss. Es gibt Jugendämter, die meinen, erst dann eine Vereinbarung abschließen zu müssen, wenn eine Betriebserlaubnis vorliegt, und es gibt Einrichtungen, die ein großes Interesse daran haben, relativ schnell eine Vereinbarung zu erhalten, unabhängig davon, ob eine Betriebserlaubnis vorliegt. Wie ist das eigentlich rechtlich zu bewerten? Gibt es dabei rechtliche Gesichtspunkte zu beachten?

Alfons Wissmann, *Leiter des Fachbereiches Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Gelsenkirchen:* Neben der Frage der rechtlichen Bewertung, ob die Leistungs-

vereinbarung der Betriebserlaubnis folgt oder vielmehr die Erteilung einer Betriebserlaubnis an den Abschluss einer Vereinbarung gekoppelt werden muss, ist in der Praxis doch gleichermaßen die Frage interessant, ob in der Betriebserlaubnis verankerte Standards immer das unterste Limit darstellen oder ob auch anderweitige Erwartungen der Vereinbarungspartner ermöglicht werden können. Konkreter: Es geht unter anderem um das notwendige Personal einer Einrichtung. Die Betriebserlaubnis beinhaltet Vorgaben, wie viele Personen für diese oder jene Leistung arbeiten sollen. Einrichtungsträger und zuständiges Jugendamt sind jedoch einvernehmlich der Meinung, dass die Leistung im Sinne des Sparsamkeitsgebotes auch mit weniger Personal erbracht werden kann. Was dann?

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb, *Professor des Fachbereiches Sozialpädagogik der Fachhochschule Hildesheim/Holzminen/Göttingen*: Das Problem ist mehrmals in der Praxis vorgekommen, wenn konkrete Angaben in der Betriebserlaubnis stehen. Grundlage sei die Leistungsbeschreibung, wird argumentiert. Aber dann steht gar kein Datum darin oder es sind inzwischen neue Leistungsbeschreibungen entstanden.

Personalberechnungen spiegeln aber nicht immer wider, was in der Leistungsbeschreibung steht. Sind nun diese Personalzahlen, die angegeben sind, unterstes Maß oder gibt es noch Verhandlungsspielraum? Die Leistungsbeschreibung deckt jedenfalls das Personal nicht ab; die Unstimmigkeiten zwischen der Leistungsbeschreibung und dem Personalbedarf bleiben. Die Betriebserlaubnis sagt nur aus, dass die Grundlage die Leistungsbeschreibung ist. Dann wird zusätzliches Material eingereicht, von dem wir gar nicht wissen, inwieweit es wirklich Grundlage der Entscheidung gewesen war. In der Leistungsbeschreibung ist zum Beispiel das Personal nicht differenziert aufgeschlüsselt worden. Das ergibt sich dann aus irgendwelchen zusätzlichen Unterlagen, die später im Verfahren eine Rolle gespielt haben sollen, die aber in der Betriebserlaubnis nicht konkret beschrieben wurden.

Vor der Schiedsstelle in Niedersachsen gab es einmal ein Verfahren, in dem es darum ging, ob eine Einrichtung nach § 33 oder § 35 SGB vorliegt. Da entschied die Kommunalbehörde, sich um diese Frage zu streiten, denn sie war der Auffassung, dass es § 33 sei und damit die Kommunalbehörde zuständig ist. Es handele sich um einen Eingriff in die kommunale Hoheit, wenn der Einrichtung die Betriebserlaubnis erteilt werde, wurde argumentiert. Der örtliche Träger der Jugendhilfe hatte sich deshalb geweigert, überhaupt Leistungsvereinbarungen abzuschließen. Das Problem wurde auf dem Vergleichswege geregelt, aber solche Dinge kommen in der Praxis eben vor.

Günter Finke, *Leiter des Referates Ressourcenplanung und Controlling in der Abteilung Jugend und Familienförderung des Amtes für Familie, Jugend und Sozialordnung Hamburg*: Uns allen müsste doch klar sein, dass es erst dann eine Betriebserlaubnis geben kann, wenn der Träger eine Leistungsbeschreibung vorgelegt hat, aus der auch sein pädagogisches Konzept deutlich wird.

Gregor Dürbaum, *Stellvertretender Leiter des Jugendamtes des Landkreises Düren, Mitglied des Landkreistages Nordrhein-Westfalen*: In Nordrhein-Westfalen ist das

– soweit ich das beobachten konnte – zur Zeit der Gültigkeit des Rahmenvertrags I eigentlich unproblematisch gewesen, weil da die personelle Besetzung im stationären Bereich tatsächlich vorgeschrieben war. Im teilstationären Bereich, nach Rahmenvertrag II, ist die Situation eine andere, da dort die personellen Vorgaben nicht durch eine Anlage des Rahmenvertrages standardisiert sind. Diese müssen auf die jeweilige Leistungsvereinbarung zugeschnitten werden und darauf, was die Träger untereinander vor Ort verabreden, so zum Beispiel hinsichtlich Tagesgruppen, sozialpädagogisch begleiteten Wohnformen oder den anderen Leistungen.

Hans Leitner, *Geschäftsführer der ISA – gemeinnützige Gesellschaft für soziale Arbeit mbH, Oranienburg, Brandenburg*: Die Rahmenvereinbarung im Land Brandenburg als Verhandlungsbasis gibt lediglich einen Standardvertrag, aber keine Standards vor. Es hat sich deshalb grundsätzlich ein Verfahren entwickelt und etabliert, dass beim Abschluss von Leistungsvereinbarungen die Betriebserlaubnis als eine unbedingte Voraussetzung anerkannt und gefordert wird, über die im Wesentlichen die „Mindeststandards“ bestimmt sind. So kann davon ausgegangen werden, dass in den Verhandlungen zwischen öffentlichem und freiem Träger sich weniger an bundesweit allgemeingültigen Leistungsstandards orientiert wird, sondern die Jugendämter beziehungsweise die Verantwortlichen im Jugendamt für diese Verhandlungen eher darauf bedacht sind, diese in der Betriebserlaubnis bestimmten „Mindeststandards“ als Höchstgrenze nicht zu überschreiten. In diesem Sinne wirkt die Betriebserlaubnis zum Teil auch über konkrete Auflagen an die Träger im Umkehrschluss als eine Art Korrektiv in Bezug auf den Abschluss von Leistungsvereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII.

Prof. Dr. Johannes Münder: Ich bin am Nachdenken, ob das, was Sie beschrieben haben, strukturelle Defizite oder Probleme sind beziehungsweise Praxisdefizite oder Praxisprobleme. Was geschildert wurde, scheint ein bisschen chaotisch zu sein. Eine rechtmäßig betriebene Einrichtung ist eine Einrichtung, die eine Betriebserlaubnis hat. Eine Einrichtung im Sinne des § 78 b SGB VIII ist keine unrechtmäßig betriebene Einrichtung, sondern eine Einrichtung ohne Betriebserlaubnis, also eine, die rechtmäßig betrieben wird und wo demnächst eine Betriebserlaubnis erwartet wird. Wenn beispielsweise in einer Betriebserlaubnis steht, dass für eine Jugendwohngemeinschaft vier Vollzeitstellen mit der entsprechenden Qualifikation nötig sind, dann kann eine Leistungs- und Entgeltvereinbarung nicht darunter gehen. Aber das scheint es in der Praxis doch zu geben.

Richard Isselhorst, *Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf*: Wir werden von Herrn Kröger hören, wo die konkreten Probleme liegen, denn aus meinem Verständnis heraus kann ich dem nur zustimmen, was Prof. Dr. Münder gerade gesagt hat. Die Betriebserlaubnis ist Voraussetzung, die Leistungsvereinbarung dagegen die Konkretisierung, welche erzieherischen Hilfen zu erbringen sind. Wie sie zu erbringen sind, ist dann Gegenstand der Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Es ergibt sich also eine stringente Folge von Konzeption – Betriebserlaubnis – Leistungsvereinbarung – Qualitätsentwicklungsvereinbarung – Entgeltvereinbarung.

Rainer Kröger: Der Aufbau von Betriebserlaubnissen ist nach meinem Kenntnisstand bundesweit außerordentlich unterschiedlich. Einige Landesjugendämter berufen

sich in der Betriebserlaubnis auf eine Leistungsbeschreibung mit Stand vom xy, andere Landesjugendämter schreiben in den Betriebserlaubnissen bestimmte Standards vor.

Prof. Dr. Johannes Münder: Dass der Vertreter einer Einrichtung kommt und für die Betriebserlaubnis einen Betreuerschlüssel von 20 Fachkräften anbietet, obwohl eine derartige Leistung üblicherweise mit zwölf Fachkräften gemacht werden kann, hat ganz offensichtlich den Hintergrund, dass er die Leistungsbeschreibung mit 20 Fachkräften abschließen will ...

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Ja.

Prof. Dr. Johannes Münder: Sie müssen praktisch überprüfen, ob diese 20 Fachkräfte notwendig sind?

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Richtig.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Das heißt doch aber, das Landesjugendamt beziehungsweise die Betriebserlaubnisse werden instrumentalisiert ...

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Es muss allen Beteiligten klar sein: Ist es nun der unterste Standard, der genehmigt beziehungsweise erlaubt wurde? Ist es nicht der Versagungsgrund, der hier genannt wird? Wenn es nicht der Versagungsgrund ist – es sind auch Standards damit verbunden –, dann hat die Schiedsstelle dieses Problem nicht mehr, weil man dann sagen muss, dass das aufgrund der Bindungswirkung an die Betriebserlaubnis abgesichert ist.

Werner Schipmann, *Bundesfachreferent im Bundesverband privater Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe e. V., Berlin:* Eine einvernehmliche Klärung dieser Fragestellung ist außerordentlich wichtig, weil es in der Praxis ein durchaus unterschiedliches Prozedere gibt. Als Interessenvertreter für private Träger würde ich natürlich immer die Empfehlung geben, zunächst die Leistungsbeschreibung als Bestandteil der Betriebsgenehmigung zu regeln; dann ist man auf der sicheren Seite. Das ist zwar nicht im Sinne des Gesetzgebers, aber nichtsdestotrotz kenne ich genau diese Fälle, die Herr Kröger gerade nannte, wo Betriebsgenehmigungen aufgrund von Leistungsbeschreibungen erteilt werden. Und wenn man einigermaßen klug ist, dann macht man entsprechende Leistungsbeschreibungen zum Bestandteil der Betriebserlaubnis.

Detlef Daubitz, *Mitarbeiter im Referat Hilfen zur Erziehung des Landesjugendamtes Brandenburg, Bernau:* In Brandenburg läuft das ein wenig anders. Wir haben Standards. Die Betriebserlaubnis wird nach Standards erteilt, die im Landesjugendhilfeausschuss verabschiedet wurden. Wenn Grundleistungen, die über die Standards hinausgehen, in der Leistungsbeschreibung stehen, werden diese Bestandteil der Betriebserlaubnis. Diese Leistungen werden für alle Kinder, Jugendliche und junge Volljährige der Einrichtung angeboten und die Träger sind so frei, dies für ihre Einrichtung festzulegen. Wenn ein Träger sagt, dass in seiner Einrichtung bestimmte Leistungen über die normale Betreuung hinaus noch zusätzlich für alle angeboten werden, dann

muss das mit in der Betriebserlaubnis stehen. Zusatzvereinbarungen, die einzelne Kinder, Jugendliche und junge Volljährige betreffen, werden in der Regel nicht in der Betriebserlaubnis erfasst. Im Land Brandenburg haben wir im Moment einen Prozess der weiteren Flexibilisierung der Einrichtungen. Das hat auch Auswirkungen auf die Betriebserlaubnisse. Diese werden jetzt öfter verändert als in der Vergangenheit.

Richard Isselhorst: Ich habe eine Frage in Richtung der Landesjugendämter. Die Betriebserlaubnis sichert doch mindestens eine Kinderschutzkonzeption, das heißt, sie sichert den Schutz der Kinder. Sie müsste eine Definition haben: Welcher Art ist diese Einrichtung? Welches Personal ist dafür erforderlich, um den Schutz der Kinder und Jugendlichen in dieser Einrichtung zu sichern? Ist es eine familiäre Einrichtung, ist es eine Einrichtung für Jugendliche, die eine Suchtproblematik oder eine psychiatrische Problematik haben, dann muss es anderes Personal sein. Das haben die Landesjugendämter doch über die Betriebserlaubnis zu prüfen; sie müssen sagen: „*Wenn ihr diesen Personenkreis qualifiziert betreuen wollt, braucht ihr dieses und jenes Personal.*“

Was die einzelnen Jugendämter jetzt vereinbaren – im Einzelfall bei den Hilfen zur Erziehung beziehungsweise bei der Leistungsvereinbarung generell – sind doch weitergehende Inhalte: „*Wir wollen als Jugendamt, dass ihr diesen Personenkreis aufnehmt oder umgekehrt: Ihr als Träger wollt jetzt zusätzlich diese und jene Leistungen anbieten, dann müsst ihr auch dieses und jenes erfüllen.*“ Es ist etwas, was über die Funktion der Heimaufsicht hinausgeht. Diese sichert den Schutz und die Mindestvoraussetzungen. Der Kinderschutz müsste durch die Jugendämter standardisiert und von dort her die Betriebserlaubnis erteilt werden. Bei einer Kindertageseinrichtung legt man sich doch auch auf die Standardpersonalbesetzung fest und erteilt die Betriebserlaubnis, ohne die pädagogische Arbeit inhaltlich weiter zu beschreiben.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Es ist im Grunde genommen eine Voranfrage, wenn Sie beim Landesjugendamt anfragen, wie viel Personal man denn haben muss, um dieses und jenes tun zu können. Dementsprechend stellt der Träger dann im Rahmen des Erlaubnisverfahrens einen Antrag, in dem er ein bestimmtes Personalkontingent einsetzt. Aber die Frage, wie viel Personal man für bestimmte Aufgaben mindestens haben muss, wird mit der Erteilung der Erlaubnis nicht explizit beantwortet.

Gregor Dürbaum: Die Diskussion ist sehr schwierig, weil im Prinzip in jedem Bundesland eine andere Situation bezüglich der Personalstandards und damit der Betriebserlaubnis existiert. Wir versuchen hier vergeblich, eine Verbindlichkeit dieser Standards für alle Bundesländer herzustellen. Insoweit schließe ich mich der Aufforderung nach der Leistungsvereinbarung an, wie sie Herr Schipmann formulierte. Ich bin optimistisch, dass wir in Nordrhein-Westfalen wieder eine Regelung durch einen Rahmenvertrag bekommen werden, und dann wird es sicherlich auch wieder eine „Allgemeine Leistungsvereinbarung Hilfen zur Erziehung“ geben – dies auch mit der Konsequenz für die Betriebserlaubnis, dass dort eine Personalbemessung zumindest in Bezug auf die Mindestbesetzung definiert wird. Die dann gültige Regelung in Nordrhein-Westfalen hat natürlich – wie bereits erwähnt – keine Auswirkung auf die anderen Bundesländer. Dort gilt dann die Situation hinsichtlich der Betriebserlaubnis, wie

die Kollegin aus Niedersachsen das auch beschrieb, nämlich dass das, was in den örtlichen Vereinbarungen als personeller Standard verabredet wird, die Vorgabe für die Betriebserlaubnis darstellt.

Dr. Jan Schröder, *Geschäftsführer der JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn*: Die Diskussion provoziert mich zu einem kritischen Vergleich mit den Geschehnissen im Bereich des SGB XI, der sozialen Pflegeversicherung. Dort finden wir mit Heimaufsicht, diversen Qualitätssicherungsgesetzen, externe Auditoren und Prüfkriterien des MDK eine Fülle von Ansätzen, die man der Jugendhilfe auch noch angedeihen lassen könnte, um die hier geführte Diskussion und die Realität noch etwas lebendiger zu machen! Mal gegen den Trend gefragt: Braucht man eigentlich überhaupt noch eine Betriebserlaubnis, wenn man die §§ 78 a ff. in einer vernünftigen Form ausgestaltet?

Prof. Dr. Johannes Münder: Also in Niedersachsen braucht man sie nicht mehr, so wie das dort praktiziert wird. Man betreibt beispielsweise eine Wohngruppe für Jugendliche mit acht Plätzen und legt in seiner eigenen Beschreibung der Leistung fest, dass man für diese 20 Fachkräfte braucht. Dann muss das Landesjugendamt die Betriebserlaubnis erteilen, weil diese acht Plätze mit 20 Mitarbeitern eigentlich überbetreut sind, es wäre ein Personalschlüssel für acht Jugendliche von nur zwölf Mitarbeitern erforderlich. Dann müsste die Erlaubnis erteilt werden, weil mit 20 Mitarbeitern die Anforderung übererfüllt ist. Man müsste zukünftig die Betriebserlaubnis in der Weise ausstellen, dass man entsprechend dem Antrag eine Betreuung mit 20 Fachkräften genehmigt. Aus dem § 45 Absatz 2 spricht nichts dagegen, man bekommt die Erlaubnis. Sollte jedoch die Mitarbeiterzahl unter zwölf absinken, würde die Genehmigung erlöschen. Zwölf wäre der Mindeststandard, der immer gegeben sein müsste. Dies müsste auch so in die Betriebserlaubnis aufgenommen werden. Was darüber hinaus gemacht wird, ist Angelegenheit der Einrichtung. Unter diesen Voraussetzungen hat die Betriebserlaubnis für die Vereinbarung nach § 78 a SGB VIII keine weitergehende Bedeutung mehr.

Brigitte Wagner, *Dezernentin im Sachgebiet Hilfen zur Erziehung des Landesjugendamtes Niedersachsen, Hannover*: Ich fühle mich durch den Beitrag schon angesprochen und möchte die niedersächsische Situation erläutern. Wir gehen davon aus, dass der Erlaubnisvorbehalt vorrangig der Abwehr von Gefahren für das Kindeswohl dient und es nicht Aufgabe des Staates ist, optimale Bedingungen für die Betreuung und Unterkunftsgewährung zu gewährleisten, sondern sicherzustellen, dass Mindestanforderungen eingehalten werden. Die Sicherstellung der Mindestanforderungen bezieht sich auf die pädagogisch-fachliche Konzeption, die bauliche, räumliche und sächliche Ausstattung, hygienische und gesundheitliche Verhältnisse, die Qualität der Versorgung und Verpflegung sowie auf die wirtschaftliche Situation des Trägers und eben auch auf die Personalausstattung.

Grundlage unserer Prüfung ist unter anderem die Leistungsbeschreibung des Trägers. Mit der Feststellung, dass die Mindestvoraussetzungen erfüllt sind, verbindet sich jedoch nicht, dass wir weitergehende Standards benennen oder gar verhindern. Der tatsächliche Umfang und der Inhalt der Leistung – also auch die Personalausstattung –

werden in der Leistungsvereinbarung festgelegt. Dabei eröffnet sich den Vertragspartnern, zu denen nicht das Landesjugendamt gehört, solange ein Verhandlungsspielraum, wie nicht Mindestvoraussetzungen unterschritten werden.

Es ist also nicht unsere Aufgabe, im Rahmen der Heimaufsicht eine „Überbetreuung“ zu definieren, sondern sicherzustellen, dass die sich aus dem konkreten Leistungszweck ergebenden Mindestvoraussetzungen erfüllt sind. Der Verzicht auf landesweit gültige „Rahmenleistungsbeschreibungen“ oder verbindliche Personalschlüssel ist in Niedersachsen die erklärte Position und Entscheidung der Vertragspartner gewesen. Man will einrichtungsindividuelle Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und erkennt an, dass es sich bei den Aufgaben nach §§ 45 ff. und §§ 78 a ff. SGB VIII um getrennte Zuständigkeitsbereiche handelt, die aber zwingend miteinander verbunden sind und eine Kooperation zwischen Träger, örtlichem Träger und Landesjugendamt unverzichtbar machen.

Rainer Kröger: Wir sind hier wieder bei der zentralen Frage: Wer definiert die Standards? Soll es einrichtungsindividuelle Standards geben oder soll es auf Landesebene irgendwelche Regelungen geben, die besagen, was gut oder schlecht ist? In Niedersachsen gibt es die nicht. Aus diesem Grunde gibt es im niedersächsischen System von Betriebserlaubnis – wie Frau Wagner ausgeführt hat – eben nur diese Untergrenze. Ich hatte versucht, das in meinem Referat deutlich zu machen. Das ist – provozierend ausgedrückt – eine Geschmacksfrage. Ich warne davor, zu glauben, dass es in der Jugendhilfe, die unendlich flexibel und kreativ ist und die heute Hilfeformen hat, an die wir gestern noch gar nicht dachten, außerordentlich schwer ist, auf Landesebene feste Standards zu entwickeln – vor allem, weil sich Einrichtungen und freie Träger dann ständig in irgendwelchen Grauzonen befinden würden, was jetzt auch schon so ist. Deshalb ist es meines Erachtens Aufgabe des Landesjugendamtes, lediglich zu klären, ob vom Grundsatz her das Kindeswohl gefährdet ist oder nicht. Das ist die Aufgabe einer Heimaufsicht.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Stimmt denn dann die Erlaubnis, wenn man nicht weiß, woran man sich halten muss? Für die Schiedsstellen ist es natürlich wichtig zu wissen, was eigentlich die Kriterien wären. Wenn wir wirklich wissen, dass diese Betriebserlaubnis für die entsprechende Leistungsvereinbarung wirklich irrelevant ist, dann hat man genug Klarheit und niemand kann sich darauf berufen und sagen, mit 20 oder 25 Fachkräften schaffen wir das auch.

Werner Schipmann: Ich finde die Diskussion außerordentlich interessant – sie wirft aus meiner Sicht aber eine ganze Reihe von Fragen auf, denn der Teufel steckt auch hier im Detail. Es gibt in Niedersachsen – ähnlich den anderen Bundesländern – auch entsprechende Hinweise zur Erteilung der Betriebserlaubnis von Einrichtungen. Bestandteil dieser Hinweise, die man auch als Ausführungsbestimmungen interpretieren kann, ist nach meiner Erinnerung unter anderem die Notwendigkeit zur schriftlichen Darlegung der Leistungsbeschreibung als Grundlage für die Erteilung der Betriebserlaubnis. Auf der Basis dieser Hinweise erteilt das Landesjugendamt die Betriebsgenehmigung nach § 45 SGB VIII. Darauf ziehen sich Träger dann natürlich völlig zu Recht zurück und argumentieren, dass das Landesjugendamt ihnen die Betriebserlaubnis schließlich

auf der Grundlage der Leistungsbeschreibung erteilt habe, in der unter anderem auch aufgeführt ist, wie viel Personal usw. für die angebotene Leistung vorgehalten wird.

Brigitte Wagner: Folgendes zur Information: Nach Aufhebung der niedersächsischen Heimrichtlinien gemäß des Runderlasses des Niedersächsischen Kulturministeriums und des Niedersächsischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales vom 5. August 1998 entwickelte das Land Niedersachsen in Abstimmung mit den öffentlichen und freien Trägern sowie ihren Spitzenverbänden die „Hinweise für die Erteilung der Betriebserlaubnis von Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen nach §§ 45 ff. SGB VIII durch das niedersächsische Landesjugendamt“. Nach Kenntnisaufnahme durch den Landesjugendhilfeausschuss wurden diese „Hinweise“ durch eine interne Dienstanweisung im niedersächsischen Landesjugendamt verbindliche Grundlage für das Betriebserlaubnisverfahren.

Dadurch soll, nachdem die niedersächsischen Heimrichtlinien im Zuge der Verwaltungs deregulierung außer Kraft gesetzt wurden, die Gleichbehandlung der Träger bei den Betriebserlaubnisverfahren gewährleistet werden. Ausgehend von diesen „Hinweisen“ werden die Mindestvoraussetzungen träger- und einrichtungsbezogen überprüft, wobei die jeweils gültige Leistungsbeschreibung der Einrichtung oder des Leistungsangebots eine wesentliche Grundlage der Prüfung darstellt, zumal diese auch Grundlage der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung ist.

Dr. Detlef Horn-Wagner, Erziehungswissenschaftler und Organisationsberater, Berlin: Herr Kröger, Sie haben angemerkt, dass es keine allgemein verbindlichen Grundlagen gibt. Ich glaube, dies ist zum Teil richtig und bezieht sich auf formale Regelungen, über die wir heute nun schon mehrfach gesprochen haben. Ich glaube andererseits, dass es diese Grundlagen gibt. Es gibt sie in den Köpfen der Beteiligten und nennt sich „Haltung“. Qualität ist aus meiner Sicht weder eine Frage von Vereinbarungen und Regelungen und auch nicht in erster Linie eine Frage der Betriebserlaubnis, sondern Qualität ist eine Frage der Haltung, der Überzeugung, der Einstellung, der – wenn Sie so wollen – „intrinsischen Motivation“ von „Überzeugungstätern“, die sich zivilcouragehaft auch hin und wieder um Regelungen und Vereinbarungen nicht scheeren, wenn es dann der Qualität dient.

Die Speisekarte ist nicht das Essen; Qualität beginnt mit dem Kochen.

Hans Leitner: Ich will aus der sozialpädagogischen Perspektive noch einmal erwähnen, dass ein wesentliches Kriterium für die Güte – oder sagen wir bildlich –, für die Qualität des „Essens“ in den personenbezogenen Dienstleistungen die „Köche“ sind. Unsere Diskussion bewegt sich leider nur auf der abstrakten Ebene; es wird über Verfahren und Strukturen sowie über die Gestaltung der „Speisekarte“ geredet, nicht aber über das eigentliche Kriterium von Qualität: die Alltagsgestaltung der Arbeitsbeziehungen zwischen allen Beteiligten bei der Umsetzung sozialer Dienstleistungen.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank, Herr Leitner. Viele Probleme zu dem Thema sind erörtert worden; manches ist noch offen. Trotzdem möchte ich jetzt einen Schlusspunkt setzen und diese Diskussion beenden.

Die Rolle der Jugendämter in Theorie und Praxis

ALFONS WISSMANN

Leiter des Fachbereiches Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Gelsenkirchen

1. Einleitung

Zunächst möchte ich mich mit einigen kurzen Worten vorstellen und Ihnen dabei meine besonderen Berührungspunkte zu den Regelungen der §§ 78 a bis g SGB VIII aufzeigen. Tätig bin ich seit 1977 bei der Stadtverwaltung Gelsenkirchen. Im Jugendamt war ich zuerst für die Jugendhilfeplanung verantwortlich; seit 1988 bin ich mit der Leitung des Amtes beziehungsweise des im Zuge der Verwaltungsreform 2001 gebildeten Fachbereiches Kinder, Jugend und Familien beauftragt.

Seit mehreren Jahren bin ich Mitglied des Arbeitskreises KJHG des Städtetages Nordrhein-Westfalen und habe auf Seiten der Kommunalen Spitzenverbände bei der Entwicklung des Rahmenvertrages I für Nordrhein-Westfalen mitgewirkt, der Ende 1998 verabschiedet wurde und zeitgleich mit den gesetzlichen Neuregelungen zum Entgeltrecht in Kraft treten konnte. Da in Nordrhein-Westfalen der Rahmenvertrag eine Zweiteilung der Zuständigkeiten für den Abschluss von Vereinbarungen vorsah, wurde im Auftrag der beteiligten Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Kommunalen Spitzenverbände und der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe eine landesweite paritätisch besetzte Kommission – die Entgeltkommission Jugendhilfe Nordrhein-Westfalen – gebildet, für die ich 1999 und 2000 auf Wunsch der öffentlichen Träger und nach entsprechender Wahl als Sitzungsleiter fungieren durfte.

Insbesondere durch die Arbeit in der Entgeltkommission, aber auch durch die Praxis liegen nunmehr Erfahrungen von über drei Jahren vor, die eine Reihe von Fragen nach der gegenwärtigen und zukünftigen Rolle beziehungsweise des Rollenverständnisses der Jugendämter auf verschiedenen Ebenen aufwerfen. Insofern habe ich der Bitte des Kollegen Richard Isselhorst gern entsprochen, für den Erfahrungsaustausch beim Verein für Kommunalwissenschaften e. V. dazu einige Gedanken aus Sicht eines Jugendamtes beizutragen.

Ich möchte jedoch vorab darauf hinweisen, dass meine Sichtweise der Dinge und meine Ausführungen dazu natürlich überwiegend aus den orts- und regionalbezogenen Erfahrungen resultieren. Interessiert bin ich insofern ausdrücklich an der Bewertung der gegenwärtigen Praxis aus Sicht anderer öffentlicher Träger aus anderen Bundesländern.

Beginnen möchte ich mein Referat mit einer Darstellung der ersten Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen, da diese möglicherweise Rückschlüsse für eine kritische Betrachtung der Rolle der Jugendämter zulassen. Sehen Sie mir es also an der einen oder anderen Stelle nach, wenn die Inhalte meine Ausführungen nicht passgenau für die Praxis in anderen Bundesländern sind. Meine Sicht der Dinge ist natürlich gefärbt von

den Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen sowie durch meine Erfahrungen als örtlicher Jugendamtsleiter.

2. Ergebnisse und Erfahrungen aus Sicht der Kostenträger

Ich möchte direkt an das Referat von Rainer Kröger anknüpfen, der als ausgewiesener Experte Inhalte, Ziele und Bedeutung der Gesetzesnovellierung der §§ 78 a bis g SGB VIII in prägnanter Weise dargestellt hat. Insbesondere erinnere ich noch einmal an die Intentionen der gesetzlichen Neuerungen – Schaffung stärkerer Transparenz in der Relation von Leistungen und Kosten, Verbesserung der Effizienz der eingesetzten Mittel und letztlich Dämpfung der Kostenentwicklung in der Erziehungshilfe. Diese Ziele sind im SGB VIII auch ausdrücklich verankert worden: Unabdingbare Maximen für Einrichtungsträger müssen Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sein.

Das Benennen dieser Ziele ist deshalb von besonderer Wichtigkeit, weil es die Kommunalen Spitzenverbände waren, die diese Ziele als besonders bedeutsam angesehen hatten, da sie aus den kommunalen Erfahrungshintergründen abgeleitet waren. Mit dem neuen Entgeltrecht sollte der individuell in Hilfeplanverfahren festgelegten Leistung eine adäquate Vergütung gegenüberstehen, was zu einer größeren Kostengerechtigkeit, nicht beziehungsweise nicht zwingend jedoch zu einer Verteuerung der bestehenden Leistung führen sollte. Vor diesem Hintergrund wurden in Nordrhein-Westfalen zumindest vorläufige Ergebnisse und Erfahrungen in verschiedenen Kommunen nach gut zweieinhalbjähriger Anwendung der rahmenvertraglichen Bestimmungen zusammengetragen – der abgeschlossene Rahmenvertrag beinhaltete von vornherein eine dreijährige Erprobungsphase –, mit dem Ergebnis, dass sich zumindest **hinsichtlich des Zieles der Kostendämpfung überwiegend eine große Enttäuschung** breit machte.

Gerade in den Ländern, so auch in Nordrhein-Westfalen, die mit der Umsetzung des neuen Entgeltsystems frühzeitig begonnen haben, hat es zum Teil sehr hohe und nicht selten sogar zweistellige Steigerungsraten bei den Leistungsentgelten gegeben. Die Steigerungsraten lagen auf oder sogar über dem Niveau der Steigerungsraten für die Hilfen zur Erziehung, bevor es zur damaligen Deckelung der Pflegesätze für die Jahre 1996 bis 1998 kam. Diese Betrachtung berücksichtigte allerdings nur die nach neuem Entgeltrecht neu vereinbarten Entgelte.

In Nordrhein-Westfalen hatte die Entgeltkommission nach gut zweijähriger Tätigkeit feststellen müssen, dass sich rund 20 bis 25 Prozent der Einrichtungen nicht oder noch nicht der neuen Entgeltregelung unterzogen hatten beziehungsweise unterziehen wollten. Dies war als Indiz zu werten, dass sich die Steigerungsraten auch zumindest in näherer Zukunft auf einem hohen Niveau bewegen würden, zumal bei den Steigerungsraten eine eklatante Zunahme von individuellen Zusatzleistungen in den Hilfen mit nicht unerheblichen zusätzlichen Kosten noch gar nicht berücksichtigt worden war.

Hierzu kurz einige Zahlen: Für das Rheinland hatte sich innerhalb von zwei Jahren – Erstentgeltfestsetzung und erste Folgevereinbarung – eine Steigerungsrate von durch-

schnittlich 8,85 Prozent, für Westfalen im gleichen Zusammenhang von 8,7 Prozent ergeben, so dass diese Steigerungsrate die entsprechend gewichtete Steigerung von tariflichen Personalkostenerhöhungen und des Preisindex für Lebenshaltungskosten von zusammen 4,7 Prozent des gleichen Zeitraumes deutlich übertroffen hatte.

Ich will an dieser Stelle darauf hinweisen, dass damit jedoch keine „Heimschelte“ oder einseitige Schuldzuweisung betrieben werden soll, weil Leistungsentgelte nur das widerspiegeln, was vertraglich möglich und machbar ist und letztlich von der Kostenträgerseite auch nachgefragt und abgerufen wurde und wird.

Positiv hinsichtlich der Ziele des neuen Entgeltrechtes ist zunächst hervorzuheben, dass es – von Ausnahmen abgesehen – zu einer deutlichen Erhöhung der Transparenz im Hinblick auf Leistungen, Leistungsqualität und Entgelt gekommen ist. Allerdings stecken meiner Meinung nach gerade in dem Instrument des Qualitätsentwicklungsdialoges zwischen den örtlichen Jugendämtern und den Einrichtungen sowohl in fachlicher als auch in fiskalischer Hinsicht noch deutliche Potenziale, um noch wesentlich konsequenter und transparenter Leistungen, Qualitäten und diesbezüglich notwendige Kosten, nicht zuletzt auch gegenüber der Öffentlichkeit, zu erklären.

Inwieweit das neue Entgeltrecht zu einem effizienteren Einsatz der eingesetzten Mittel geführt hat, kann aus heutiger Sicht wohl kaum beurteilt werden. Die in der Startphase der §§ 78 a ff. fast unumgängliche Fokussierung auf die Entwicklung der Entgelte und auf die mit den Strukturen zusammenhängenden Qualitätsaspekte mussten meines Erachtens zwangsläufig zu einer Vernachlässigung der Betrachtung von Prozessen, Ergebnissen und Wirkungen führen. Diese Fokussierung spiegelten gleichermaßen die Tagesordnungspunkte der Sitzungen der Entgeltkommission „Jugendhilfe Nordrhein-Westfalen“ wider. Rund zwei Drittel der Themenstellungen hatten immer wiederkehrend direkt mit der Entgeltfestsetzung zu tun oder aber Auswirkungen auf Fristsetzungen der Entgelte beziehungsweise auf Kalkulationsbestandteile (Investitionsaufwendungen, Sachkostenrichtwert, Zuständigkeits- und Verfahrensfragen, pauschale Fortschreibung etc.). Fragen der Leistungsbeschreibung und insbesondere der Leistungsqualität standen demgegenüber bisher deutlich im Hintergrund und wurden nach den mir vorliegenden Erkenntnissen zumindest in der Startphase der gesetzlichen Neuerungen auch bei den örtlichen einrichtungsspezifischen Verhandlungen eher mehr oder weniger nur zur Kenntnis genommen und zweitrangig diskutiert.

Insgesamt betrachtet, muss aus kommunaler Sicht konstatiert werden, dass das **Ziel mit der größten Priorität, nämlich die Kostenentwicklung zu dämpfen, bisher nicht erreicht worden ist**, wobei die Ursachen dieser negativen Bewertung sicherlich vielschichtiger Art sind. Sie liegen meiner Auffassung nach unter anderem an den erwartungsgemäßen Nachholeffekten nach der dreijährigen Deckelungsphase, an den in Rahmenverträgen teilweise festgeschriebenen und nicht mehr verhandelbaren Standards, an teilweiser Ausweitung von Leistungen und Strukturqualitäten. In Nordrhein-Westfalen liegen die Gründe dafür sicherlich zum Teil auch an der Aufsplittung der Verantwortlichkeiten, das heißt der bisherigen Zweiteilung der Zuständigkeiten, nach der über Leistung und Qualität auf der örtlichen Ebene verhandelt, die Entgelte aber

letztlich auf der überörtlichen Ebene festgesetzt wurden sowie an der unterschiedlichen Einbindung von örtlichem Jugendamt und Hauptbeleger in den Vereinbarungskontext und dadurch möglicherweise auseinanderdriftende Interessen.

Eine meiner Überzeugung nach nicht zu unterschätzende Ursache für die aus Sicht der Kostenträger bisher eher enttäuschende Entwicklung des neuen Entgeltrechtes – vorbehaltlich der Annahme, dass dies in anderen Ländern überwiegend ähnlich gesehen wird –, liegt jedoch meines Erachtens bei den Jugendämtern selbst, bei denen oftmals sehr unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Ziele, der Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten und hinsichtlich der grundlegenden Bedeutung und damit auch der Chancen der §§ 78 a bis g SGB VIII vorherrschen, was in der Praxis dementsprechend zu völlig verschiedenen Herangehens- und Umgangsweisen geführt hat.

Und damit komme ich zur Rolle der Jugendämter, wobei ich ausschnittsweise einige Aspekte und Fragen, die die bisherige Praxis im Kontext meiner Erfahrungen zwangsläufig bestimmt haben und weiterhin bestimmen werden, kurz skizzieren möchte. Ich denke, dass bei genauer Betrachtung der Rolle der Jugendämter eine Komplexität und Vielschichtigkeit deutlich wird und sich dabei einige Dilemmata offenbaren. Einige der skizzierten Problem- und Handlungsfelder werfen dabei eher Fragen auf, als sie Antwort ermöglichen, was von mir durchaus beabsichtigt ist.

3. Dilemmata der öffentlichen Träger unter Betrachtung von fachlichen, organisatorischen, rechtlichen und finanzpolitischen Aspekten

3. 1. Erstes Problem:

Angebot und Annahme oder konfliktorientiertes Aushandeln ?

Die Rolle des Jugendamtes als Leistungsgewährer wird zunächst durch die gesetzlichen Vorgaben der §§ 79, 80 SGB VIII, der Gesamt- und Planungsverantwortung für Leistungen der Jugendhilfe, bestimmt. Das heißt, Kinder, Jugendliche und Familien, die Leistungsberechtigten und Leistungsadressaten haben den Anspruch, dass Leistungsangebote entsprechend dem Bedarf in ausreichendem Maße und mit entsprechender Qualität zur Verfügung stehen. Dafür hat das Jugendamt Sorge zu tragen; es ist insofern beauftragt und aufgefordert, die Initiative zu ergreifen, damit die §§ 78 a ff. den notwendigen Stellenwert bekommen.

Ein zentrales Kriterium für den Stellenwert ist sicherlich die Haltung des Jugendamtes zu der grundsätzlichen Frage, mit der sich der öffentliche Träger stets bei Verhandlungsaufforderung konfrontiert sieht, und zwar: Angebot und Annahme oder konfliktorientiertes Aushandeln von Vereinbarungen? Oder mit einer Frage ausgedrückt: Werden die Ziele als wichtig angesehen oder eher als mehr oder weniger belächelte Utopien?

Im Rahmen meiner Tätigkeit als Sitzungsleiter der Entgeltkommission „Jugendhilfe“ habe ich wahrnehmen können, dass zwar überall die Thematik der §§ 78 a ff. präsent war, als gravierend stellten sich dabei jedoch die Unterschiede dar, wie tiefgehend die

Umsetzung und Auseinandersetzung bisher geschehen ist. Berichtet wurden mir Beispiele guter Kooperation und großen Engagements zwischen den Vereinbarungspartnern mit enger inhaltlicher Abstimmung, Beispiele großer Zurückhaltung, aber auch Beispiele kaum sonderlich ausgeprägten Interesses. Dort spielt sicherlich hinein, dass für viele Jugendämter Neuland zu betreten und damit eher eine abwartende defensive Haltung oder bestenfalls eine Art Experimentierphase verbunden war.

Der Gedanke des Wettbewerbes und der Einführung von Marktelementen scheint in manchen Jugendämtern doch noch sehr fremd oder gar befremdlich zu sein. Ich denke, dass sowohl seitens der Einrichtungsträger, aber auch seitens vieler Jugendämter zum Teil noch von vielen Fachleuten **ein völlig ungewohntes und eher fragwürdiges Rollenverständnis im „Aushandeln von Preisen“ für Jugendhilfeleistungen** gesehen wird. Dies trifft möglicherweise auch – trotz einer mittlerweile seit Jahren geführten Qualitätsdebatte – gleichermaßen für eine Abstimmung und das Verhandeln von Qualitätserwartungen zu. Offensichtlich scheinen vielerorts offenbar mangelnde Fähigkeiten, Skepsis oder vor dem Hintergrund des Gedankens der partnerschaftlichen Zusammenarbeit große Hemmnisse oder Bedenken zu bestehen, unterschiedliche Positionen und daraus möglicherweise entstehende Konflikte zuzulassen und konstruktiv auszutragen.

Meine Vermutung wird meines Erachtens einerseits durch die zumindest in Nordrhein-Westfalen äußerst geringe Zahl von Schiedsverfahren in den drei Jahren der neuen Regelungen bestätigt, andererseits durch eine sehr hohe Zahl von pauschalen Fortschreibungen der Entgelte bei den Folgevereinbarungen, überwiegend ohne kritische Aus- und Bewertung vereinbarter Leistungs- und Qualitätsstandards. Zu fragen ist, woran das liegt: **Ernüchterung und als Konsequenz erlahmendes Interesse, Überforderung oder Ignoranz?** Die sich abzeichnende Tendenz, nicht mehr in inhaltliche Verhandlungen einzutreten und Entgelte pauschal fortzuschreiben – verhandelt wird dann nur noch der Fortschreibungssatz, während der fachlich-inhaltliche Aspekt der Leistungs- und Qualitätsbewertung zunehmend aus dem Blick gerät – lässt im Gesamtzusammenhang die Frage aufwerfen, inwieweit eine pauschalierte Fortschreibung einmal festgelegter Kalkulationswerte möglicherweise den Zielen des neuen Entgeltrechts entgegensteht?

3. 2. Zweites Problem:

Partnerschaftliche Zusammenarbeit oder Marktorientierung?

Die Rolle der Jugendämter wird maßgeblich von dem jeweiligen Verständnis der Norm der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern und der entsprechenden Umsetzung in der Praxis bestimmt. Ausgangspunkt der in § 4 SGB VIII normierten Partnerschaft war die Vorstellung, dass das Jugendamt und die vor Ort tätigen Wohlfahrtsverbände nach dem Subsidiaritätsprinzip zusammenarbeiten. Der bewährten Zusammenarbeit lag in der Vergangenheit dabei das Bild einer klassischen Trägerstruktur zugrunde. Dies wird exemplarisch an der gesetzlich verankerten Partnerschaft in der Jugendhilfeplanung deutlich, wo der öffentliche Träger mit

den anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe bei der Bedarfsfeststellung sowie der Planung und Realisierung notwendiger Maßnahmen zusammenarbeitet. Das Ziel ist dabei eine sinnvolle und zweckbestimmte Mittelverwendung sowie eine „faire“ Aufgabenverteilung zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe.

Diese Zusammenarbeit war zwar nie frei von Spannungen und Widersprüchen, sie hat aber über viele Jahre „funktioniert“, lässt man möglicherweise in Kauf genommene fehlende Transparenz bei Leistungen, Qualität und Kosten einmal außer Betracht. Das frühere Verständnis von partnerschaftlicher Zusammenarbeit ist nach meiner Auffassung in den vergangenen Jahren durch die Tatsache unter Druck geraten, dass sich das Feld der Anbieter, insbesondere auch durch privatgewerblich orientierte Anbieter, erheblich verändert hat. Insbesondere mit der Neuordnung der Entgeltfinanzierung gab es zwangsläufig viele Fragen hinsichtlich einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Gerade vor dem Hintergrund der prekären fiskalischen Bedingungen werden darüber hinaus heute zunehmend Überlegungen der Jugendämter lauter, ob sie ihrerseits nicht deutlich vermehrt als Leistungsanbieter in Konkurrenz zu den freien Trägern treten sollen.

Dies wiederum steht im Gegensatz zu einer der zehn zentralen Empfehlungen des Elften Jugendberichtes, der die Aufgabe des Jugendamtes primär in der Planung, Entscheidung und dem Controlling von Leistungen sieht. Der öffentliche Träger soll nach Meinung der Verfasser primär den „fachlich regulierten Qualitätswettbewerb“ der freien Träger gewährleisten und nur subsidiär Leistungen anbieten. Von partnerschaftlichem Zusammenwirken wird an dieser Stelle nicht mehr gesprochen.

Das Verhältnis zwischen Jugendamt und Einrichtung hat sich verändert und wird durch die zu führenden Verhandlungen und Vereinbarungen einer harten Bewährungsprobe unterzogen. Während der eine, der Leistungsgewährer, daran interessiert ist, größtmögliche Transparenz über Leistungsbestandteile und Qualitätsstandards herzustellen und durch Bewertungsverfahren die Vereinbarungsinhalte überprüfen will – als Steuerungsinstanz ein durchaus begründetes und legitimes Interesse der Jugendämter vor dem Hintergrund der Ressourcenverantwortung und der grundlegenden Ziele –, ist das Interesse der Einrichtungen verständlicherweise darauf gerichtet, sich in ihren Entscheidungen hinsichtlich ihrer konzeptionellen Angebots- und Leistungsstruktur und pädagogischen Arbeit nicht einengen zu lassen. Während die einen also dezidiert darüber informiert sein wollen, welche Qualitätsstandards tatsächlich und nachweislich zur Verfügung gestellt werden (Fragen nach tatsächlicher Auslastung, Überschüssen, Ist-Personalbestand), fürchtet die andere Seite, in ihren fachlichen Handlungsspielräumen oder gar in ihrer Trägerautonomie und Eigenständigkeit beeinträchtigt zu werden.

Partnerschaftliche Beziehungen stehen also auf dem Prüfstand, wobei durchaus das Risiko eines zwar ungewollten, aber durchaus möglichen Klimas eines Missbehagens oder Misstrauens auf beiden Seiten gesehen werden muss. Dies um so mehr, da sich beide Seiten in eine Debatte zur Qualität ihrer Arbeit begeben, die eine Bereitschaft zu großer Offenheit erfordert und dies in einer Zeit, in der die Knappheit der Ressourcen eine Offenheit nicht gerade fördert.

Was beide gleichermaßen verbindet, ist der gemeinsame Auftrag und das Bemühen, die Hilfen für Kinder und Jugendliche „erfolgreich“ zu gestalten. Die mit dem neuen Entgeltrecht entschieden deutlicher zu Tage getretenen unterschiedlichen Positionen und Ausgangslagen sind jedoch real und damit auch Teil eines sich wandelnden Rollenverständnisses bei den Jugendämtern. Hinsichtlich ihrer Rolle das Verhältnis zum freien Träger betreffend, sehen sich die Jugendämter sicherlich zum Nachdenken gezwungen und mit der Frage konfrontiert, welche Philosophie in die jeweilige Praxis Einzug halten soll. Zugespitzt formuliert: **Vertrauen in altbewährte partnerschaftliche Zusammenarbeit oder Markt der Möglichkeiten im Sinne des Wettbewerbs oder steht beides möglicherweise gar nicht im Widerspruch zueinander?**

3. 3. Drittes Problem:

Haben sich die Jugendämter auf die neuen Aufgaben eingestellt oder gibt es ein Organisationsdefizit?

Eine große Zahl der Jugendämter – ich wage sogar die These, die überwiegende Zahl der öffentlichen Träger – weist auch drei Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelungen der Kostenbestimmungen ein deutliches Organisationsdefizit im Rahmen des Vereinbarungsverfahrens, bei der Entwicklung und der Bewertung von Leistung und Qualität auf, was wiederum ein Licht auf den Stellenwert der §§ 78 a ff. SGB VIII bei den Jugendämtern wirft. Nach meiner Kenntnis ist es heute immer noch überwiegend so, dass die alte Systematik der strikten Trennung von Sozialarbeit und Pädagogik auf der einen und der Finanzen auf der anderen Seite ihren spiegelbildlichen Niederschlag in den Aufbaustrukturen der einzelnen Jugendämter findet. Häufig war und ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe für das Geld zuständig, die Allgemeinen oder Besonderen Sozialdienste für die sozialarbeiterischen und pädagogischen Belange. Diese Trennung ist oftmals auch zu Beginn der neuen Regelungen entweder ganz bewusst oder aber ohne eine kritische Reflexion beibehalten worden, ungeachtet der Tatsache, dass Vereinbarungen über Leistung, Qualitätsentwicklung und Entgelt in unmittelbarem Zusammenhang stehen und insofern meiner Auffassung nach unbedingt einen ganzheitlichen Blick erfordern.

Eine Zusammenschau ist sachlich und fachlich unerlässlich und sollte demzufolge auch unbedingt von der organisatorischen Anbindung im Jugendamt her gewährleistet sein. Neben dem in erster Linie vorrangig zu sehenden pädagogischen Sachverstand muss gleichermaßen betriebswirtschaftliches Know-how einziehen, in der Organisation dann aber konsequenterweise möglichst nicht durch zweigeteilte Verantwortlichkeiten. Die Bedeutung der §§ 78 a bis g SGB VIII erfordert meines Erachtens organisatorische Strukturen, die Verhandlungen, Abstimmung und Bewertung von Leistung, Qualität und Entgelt als kontinuierlichen Arbeitsprozess ermöglichen. Eine Querverbindung zur Jugendhilfeplanung ist dabei unerlässlich. Wünschenswert wären aufgrund der Tragweite der Vereinbarungen darüber hinaus Kooperationsformen der Jugendämter in regionaler Hinsicht, um Bedarfsfeststellungen und Maßnahmeplanungen abstimmen zu können, was im Vergleich zu den freien Trägern bedauerlicherweise noch sehr gering ausgeprägt ist.

3. 4. Viertes Problem:

Laufendes Geschäft der Verwaltung oder Aufgabe des Jugendhilfeausschusses?

Einen zusätzlichen Aspekt im Zusammenhang von Organisation möchte ich an dieser Stelle nicht unerwähnt lassen, es ist die vielerorts diskutierte Frage nach der Zuständigkeit innerhalb des Jugendhilfeträgers für den Abschluss von Vereinbarungen, Jugendhilfeausschuss oder laufendes Geschäft der Verwaltung.

Sie kennen sicherlich alle das Gutachten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge aus dem Jahr 1998, worin die Auffassung vertreten wird, dass Vereinbarungen wegen ihrer finanziellen Bedeutung dem Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses unterliegen. Allerdings können sich daraus, wie ich meine, erhebliche Probleme für die Praxis ergeben, weil Vertreter der freien Träger im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Jugendhilfeausschuss an diesen Vereinbarungsabschlüssen direkt oder indirekt mitwirken. Diese Vertreter könnten gleichfalls betroffene Vereinbarungspartner sein, was mögliche Interessenkollisionen bedeuten würde und darüber hinaus Vereinbarungsabschlüsse anderer Anbieter und damit von Konkurrenten auf dem Markt beeinflussen könnte. Das Gesetz selbst macht zu der Fragestellung keine Vorgaben.

Trotz der erheblichen Tragweite der Vereinbarungen möchte ich eher dafür plädieren, die Regelungen des neuen Entgeltrechtes als Angelegenheiten und Geschäft der laufenden Verwaltung aufzufassen, da Verhandlungen und Vereinbarungen über Leistungen, Qualitätsentwicklung und Entgelte aufgrund der Festlegung von Vereinbarungszeiträumen keine einmaligen, sondern immer wiederkehrende und dynamische Vorgänge darstellen. Dafür spricht meines Erachtens auch eindeutig der Gedanke von Qualitätsentwicklung und der in manchen Rahmenverträgen vereinbarte und prozesshaft zu führende Qualitätsdialog als Voraussetzung zur Vereinbarung neuer Entgelte.

Irritationen beziehungsweise eine Rollenunklarheit war mancherorts in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Beteiligung des Hauptbelegers sowie gelegentlich auch der örtlichen Zuständigkeit bei dezentralen Einrichtungen zu konstatieren, was zum Teil Auswirkungen auf Motivation und Engagement hatte, sich den Aufgaben mit der gebotenen Intensität zu stellen. Auf mittlere Sicht ist meines Erachtens davon auszugehen, dass die Rechte des Hauptbelegers mit einem bloßen Anhörungsrecht nicht ausreichend berücksichtigt werden können.

3. 5. Fünftes Problem:

Was sind notwendige Standards für gute Fachpraxis?

Sofern der öffentliche Träger die ihm zugewiesene Rolle im Vereinbarungsverfahren ernst nimmt, kann er zwangsläufig der zentralen Frage nicht ausweichen, was notwendige Standards in den Hilfen sind, um gute Fachpraxis gewährleisten zu können. Hier tut sich nach meiner Auffassung ein fachlich-inhaltliches Defizit auf. Einerseits ist insbesondere unter heutigen Rahmenbedingungen, mit denen sich der öffentliche Träger konfrontiert sieht, zu fragen, **wie viel Strukturqualität benötigt wird und wie viel**

wir uns leisten können. Andererseits ist zu fragen, was gute Fachpraxis überhaupt ausmacht. Wie definieren eigentlich unsere „Kunden“ Qualität?

Diese wichtigen Fragen wurden meines Erachtens zumindest in der Startphase des neuen Entgeltrechtes seitens der Jugendämter – so meine These – oftmals ausgeblendet und vernachlässigt, da die Art der Aufgabenzuweisung im Rahmen von Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, wie sie in den §§ 78 a ff. eingebettet ist, zunächst zu vermitteln scheint, dass in erster Linie der freie Träger in die Pflicht genommen ist. Es entbehrte ja auch nicht einer gewissen Logik, dass die Einrichtung als Leistungsanbieter im Sinne des gewollten Wettbewerbes ihre spezifischen Leistungen und Qualitätsstandards sozusagen als „Bringschuld“ für abzuschließende Vereinbarungen beschreibt, um letztlich dem öffentlichen Träger zu ermöglichen, unter den Anbietern Vergleiche anstellen zu können.

In der Eigenschaft als Leistungserbringer waren die freien Träger den öffentlichen Trägern bei der Beschreibung von Standards durch notwendige Konzeptentwicklung, so wage ich zu behaupten, immer um einiges voraus. Zum anderen denke ich, dass viele Jugendämter in der Vergangenheit eine Auseinandersetzung fachlich-inhaltlicher Art über Standards in den Leistungen in Ausübung ihrer oft von außen zugeschriebenen, aber auch verinnerlichten Rolle als Kostenträger vermieden hatten und insbesondere für das Feld der stationären Hilfen mehr oder weniger voll auf die vorhandenen – oder möglicherweise auch weniger vorhandenen – fachlichen Kompetenzen der Einrichtungsträger vertraut haben.

Aber gerade weil die gesetzlichen Neuregelungen den fiskalischen Motiven einen fachlich-innovativen Aspekt entgegengestellt haben – man könnte besser sagen, die monetäre an die fachliche Komponente gekoppelt haben – müssen sich die Jugendämter, die möglicherweise bei dem Thema „Qualitätsentwicklung“ ursprünglich nur die Leistungsanbieter vor Augen hatten, selbst aufgefordert und verpflichtet sehen, eigene Fachlichkeit einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Eigene Standards sind auf den Prüfstand zu stellen oder möglicherweise überhaupt erst einmal zu entwickeln, um für die Hilfeformen, deren Ausgestaltung es zu vereinbaren gilt, eigene Erwartungen einbringen zu können. Eine Partizipation der beteiligten Adressaten ist dabei zusätzlich noch ein besonders interessanter Aspekt.

In den gegenwärtigen Rahmenverträgen werden vor allem Lektorientierungen und Hinweise zu Strukturqualitäten der Einrichtungen gegeben, unter anderem werden Gruppengrößen, Schlüssel und Qualifikation des Personals sowie Richtwerte für Sach- und Investitionskosten festgelegt. Regelungen für Prozess- und Ergebnisqualitäten sind dagegen eher bescheiden und die Ausnahme. Bei einem Vergleich der vorliegenden Rahmenverträge auf Länderebene fällt zudem auf, dass selbst bei den strukturellen Voraussetzungen für gute Fachpraxis, beispielsweise bei den Personalschlüsseln und pädagogischen Dichten, teilweise noch deutliche Unterschiede zu konstatieren sind.

Was also sind qualitativ gute und benötigte (Mindest-) Standards für die Hilfen?

Und wie weit sind wir an dieser Stelle überhaupt offen dafür, Erwartungen der Adressaten in diesem Zusammenhang zuzulassen?

Ich denke, dass Vereinbarungen über möglichst großzügige Strukturen, über viel Personal und über die Bereitstellung opulenter, oftmals auch fragwürdiger Rahmen noch gar nichts darüber aussagen, wie diese Standards für die praktische Umsetzung der sozialpädagogischen Prozesse genutzt werden. Erst über die Präzisierung von Prozessen in der Hilfeleistung – nicht nur das Was, sondern auch das Wie muss zumindest perspektivisch der bedeutsamere Maßstab sein – lässt sich Leistungsqualität aushandeln und anschließend auch bewerten, was wiederum Voraussetzung für eine eventuell sinnvolle Modifizierung von Strukturelementen und damit auch von Leistungsentgelten ist. Dabei besteht meines Erachtens auf Seiten der Jugendämter ein gewisser Nachholbedarf und die Notwendigkeit, sich fachlich zu positionieren und sich im Aushandlungsprozess und im Dialog darin zu üben.

3. 6. Sechstes Problem:

Wirtschaftlichkeit und Sparzwang versus Qualität – Stehen Kostenbewusstsein und sozialpädagogische Praxis in Widerspruch zueinander?

Die Rolle der Jugendämter und das entsprechende Selbstverständnis wird sicherlich in erheblichem Maße durch die Krisen der Kommunen beeinflusst und entscheidend geprägt: zu nennen wären die Systemkrise (bürokratische, unflexible Institution), eine Vertrauens- und Attraktivitätskrise (sinkendes Vertrauen in Leistungsfähigkeit, kein Raum für Kreativität und Engagement) und über allem die Finanzkrise (Begrenztheit der Mittel, kein sorgloses Wirtschaften mehr, Budgetierung etc.). Insgesamt ist eine Rollenunsicherheit der Jugendämter zu verspüren.¹

Während die Finanzsituation der Kommunen bereits vor den Zeiten der Deckelungsphase als bedrohlich zu kennzeichnen war, ist die gegenwärtige wie auch – so alle Anzeichen – die zukünftige Finanzsituation dem Kollaps nahe. In den Medien erscheinen in immer kürzeren Abständen die Berichte über Defizite in Rekordhöhen in den Verwaltungshaushalten. Es sind auch keine fiktiven Horrorszenarien, sondern bittere Realität, wenn Rahmenbedingungen und Mehrbelastungen in den Blick genommen werden. All dies ist Ihnen hinlänglich bekannt. **Der Kosten - und Konsolidierungsdruck wird insofern vor Ort** – es wäre töricht, dies beschönigen zu wollen – **den Aushandlungsprozess der Entgeltvereinbarungen maßgeblich bestimmen.**

Insofern kann ich Meinungsbilder mancher Einrichtungen nachvollziehen, wenn kritische Töne laut werden, dass der Preisdruck bei den Jugendämtern alles andere bestimmt und die Ausgestaltung von Verhandlungen überwiegend zu reinen „Pokerrunden“ verkämen. Die von mir eingangs beschriebene Fokussierung auf die Entgeltentwicklung und die im Ergebnis damit verbundene Enttäuschung bei den öffentlichen Trägern hinsichtlich des Ziels der Kostendämpfung ist vor dem Hintergrund des realen Finanzdiktats jedenfalls plausibel.

Das **Dilemma der Jugendämter** lässt sich gegenwärtig an folgenden, wenn auch überpointierten **Fragen** veranschaulichen:

¹ siehe zweites und drittes Problem

- Wie soll der Spagat zwischen sukzessiver Mittelkürzung und künftig steigendem Jugendhilfebedarf mit immer komplexer werdenden Problemlagen bei den Kindern und Jugendlichen gelingen?
- Werden Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einerseits und Qualität andererseits überhaupt noch zu verbinden sein?
- Stehen das geforderte und absolut notwendige Kostenbewusstsein und Sozialpädagogik nicht in einem unauflösbaren Konflikt zueinander?

In der entsprechenden Fachliteratur wurde bereits zu Beginn der gesetzlichen Neuregelungen auf diesen gewissen Widerspruch hingewiesen, da Qualitätsentwicklung in den erzieherischen Hilfen – Ziel soll die kontinuierliche Verbesserung von Fachpraxis sein – eine Ausweitung von Ressourcen und damit von Kosten geradezu einzufordern scheint. Ich kann mir vorstellen, dass mancherorts sicherlich nicht mehr der Gedanke der Qualitätsentwicklung, sondern allenfalls der der Qualitätssicherung, das heißt der Erhaltung des Status quo im Vordergrund stehen wird.

- Inwieweit enthalten Rahmenverträge entbehrliche Standards?
- Sollen und können Leistungen und damit Entgelte weiter spezifiziert werden?
- Oder ist doch eine stärkere Betonung von Pauschalierung und Nivellierung auf Mindestniveau erforderlich?

Diese Fragen haben angesichts der prekären Rahmenbedingungen größte Aktualität. Den Königsweg aus diesem Dilemma vermag wohl niemand überzeugend aufzuzeigen. Mehr denn je sehen sich die Jugendämter in ihrer Rolle als verantwortliche Gewährleistungsträger dem Spannungsfeld ausgesetzt, einerseits sparen zu müssen, um Erziehungshilfe finanzierbar zu gestalten, andererseits dabei unter Sparzwängen nicht den Blick für möglicherweise drohende Qualitätsverluste zu Lasten der Leistungsberechtigten sowie der Kinder und Jugendlichen zu verlieren.

Gerade unter dem sich aufgrund der Finanzsituation verschärfenden Legitimationsdruck, unter dem Jugendhilfe seit langem steht, wird es also zunehmend notwendiger werden, Leistungen und Standards mit größtmöglicher Transparenz zu erklären, um so gegenüber der Öffentlichkeit und den Entscheidungsträgern, die nicht immer wohlwollend der Erziehungshilfe gegenüberstehen, wie wir uns das wünschen, die Frage nach der Angemessenheit des notwendigen, fachlich begründeten Aufwandes überzeugend beantworten zu können.

Einen zusätzlichen Aspekt, den ich im Zusammenhang der oben benannten Krisen der Kommunen kurz einfließen lassen möchte, ist die **Verwaltungsstrukturreform oder neue Steuerung**, die naturgemäß nicht ohne Einfluss auf das Rollenverständnis der Jugendämter bleiben konnte. Das Modell der KGSt mit den Instrumenten der dezentralen Ressourcenverantwortung, der Budgetierung, des Kontraktmanagements, des Controllings etc., mit dem Wechsel von der Kameralistik zum betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen hat Einzug gehalten und das hat unter anderem auch der Jugendhilfe

den Vorwurf eingebracht, dass nunmehr ausschließlich betriebswirtschaftliche Rationalität und Ökonomisierung die Diskussion bestimme und die neue Steuerung in der Praxis vielfach nichts anderes sei als ein nett eingepacktes Sparmodell.

Ich möchte dies nicht in einer solch negativen Form bewerten, da die neue Steuerung meines Erachtens durchaus längst überfällige Entwicklungen angestoßen oder besser forciert hat. Im Zusammenhang mit der Reform und ihren Auswirkungen war sicherlich die Frage an die Profession berechtigt, warum es erst des massiven Drucks von außen bedurfte, damit Jugendhilfe sich auf den Weg macht und den Versuch unternimmt, ihre Fachlichkeit über Produkt- und Leistungsbeschreibungen und das Erfordernis der Benennung von Zielen und Strategien zur Steuerung nachzuweisen. Ich denke, dass auch die im Rahmen der neuen Steuerung zu führende Qualitätsdebatte eine ist, die in erster Linie an die Fachlichkeit appelliert und so begriffen werden muss.

Somit beinhaltet die Auseinandersetzung damit neben den zweifellos vorhandenen Gefahren und Risiken auch große Chancen für eine fachliche Weiterentwicklung – dies nicht zuletzt, um Fachlichkeit nach außen, gegenüber Politik und Bürgern transparenter und überzeugender als bisher vertreten zu können und um deutlich zu machen, dass wirksame Leistungen bestimmte Qualitätsanforderungen voraussetzen, die nicht zum Nulltarif zu haben sind. Die Instrumente dafür können unter anderem Produktorientierung, Kontraktmanagement etc. sein.

Vor dem Hintergrund dieser Gedanken und Fragen in meinen sechs Problemen zur Rolle der Jugendämter im Rahmen des neuen Entgeltrechtes – ich bin mir dessen bewusst, dass dabei noch eine Fülle anderer Aspekte und Sichtweisen je nach Perspektive und Priorität unberücksichtigt geblieben sind – möchte ich nunmehr in kurzer Form mir wichtig erscheinende neue – vielleicht sind sie auch so neu nicht – Herausforderungen an die Jugendämter für eine weitere, zielorientierte Umsetzung der Neuregelungen aufzeigen.

4. Neue Herausforderungen an die Jugendämter

4. 1. Örtliche Regelungen entfalten überörtliche Bindungen

In den Jugendämtern muss Klarheit und ein Bewusstsein über die besondere Verantwortung bestehen, die aus der überregionalen Wirkung der vor Ort zu schließenden Vereinbarungen für den freien Träger und insbesondere für alle anderen öffentlichen Träger erwächst. Aufgrund der Bindungswirkung der örtlichen, einrichtungsspezifischen Vereinbarungen für alle anderen Jugendämter ist unbedingt der Blick über den eigenen Tellerrand hinaus erforderlich und geboten. Die Jugendämter stehen somit in einer Rolle als verantwortlicher Sachwalter aller Kommunen im Interesse der Ziele des neuen Entgeltrechtes.

Insofern müssen sich Einstellungen und Haltungen mangelnden Engagements – mancherorts begründet mit fehlender Kooperation und/oder Nichtbelegung der Einrich-

tung – hin zu einer Einstellung der intensiven Auseinandersetzung mit der Thematik entwickeln. Dies muss alle Komponenten – Leistung, Qualität und Entgelte – betreffen. Kein Hindernis für ein engagiertes Eintreten in der Sache sollte dabei der aus rechtlicher Sicht fehlende Kontrahierungszwang für den freien Träger darstellen, da sich die Bereitschaft zur Akzeptanz einer Terminologie der „Marktfähigkeit einer Einrichtung“ bei den Beteiligten mittelfristig schon aus der Notwendigkeit zur wirtschaftlichen Bestandssicherung als Anbieter erhöhen wird und meines Erachtens Vereinbarungen demzufolge unausweichlich werden. Die Ablehnung einer Vereinbarung durch den öffentlichen Träger ist rechtlich ohnehin nicht möglich.

4. 2. Qualitätsentwicklung und Qualitätsdebatte in den Jugendämtern

Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe, nunmehr durch die §§ 78 a ff. SGB VIII auch gesetzlich gefordert, kann und darf vor der Tür der Jugendämter nicht halt machen und muss im eigenen Haus offensiv als Herausforderung begriffen werden. Dazu gehört neben der Auseinandersetzung mit dem eigenen fachlichen Verständnis zwangsläufig auch Organisations- und Personalentwicklung. Mir ist klar, dass Qualitätsentwicklung nicht verordnet werden kann, sondern eine Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit und Interesse an der Sache erfordert, da eine Qualitätsdiskussion zunächst als Kritik an der eigenen bisherigen Praxis verstanden und überwiegend Skepsis und Ablehnung hervorrufen würde.

Es ist aber doch so, dass auch im Einzelfall die Jugendamtsfachkräfte in den jeweiligen Hilfeplanungen ihre Forderungen nach Standards nicht nur an den Anbieter, sondern auch an sich selbst richten müssen, soll eine Hilfe erfolgreich gestaltet werden. Wir sind, das muss man selbstkritisch einräumen, von einer zufriedenstellenden Hilfeplanpraxis mit operationalisierten Zielvereinbarungen und einer verlässlichen Wirksamkeitsüberprüfung noch ein weites Stück entfernt. Auch Dokumentation und Berichtswesen bedürfen der Optimierung. Und was noch wichtiger ist: **Aus fachlicher Sicht müssen Jugendämter begründet sagen können, was erreicht werden soll und was dafür an Leistungen eingekauft werden muss.**

Dafür gilt es, die Fachkräfte zu sensibilisieren und gegebenenfalls weiter zu qualifizieren. Unerlässlich ist dabei, dass die für die Hilfeplanung zuständigen Mitarbeiter die abgeschlossenen Vereinbarungen auch kennen und in den Qualitätsdialog mit den Einrichtungen eingebunden werden, das heißt, vereinbarte Leistungen und Qualitätsstandards müssen an die Basis transportiert und von dort wiederum über die Fallbearbeitung im Sinne von Zielkontrolle gespiegelt werden.

Die große Aufgabe bei der Qualitätsdiskussion im eigenen Haus wird darin bestehen, in erster Linie motivierend zu wirken, um Qualität als Dauerthema lebendig zu halten. Dafür muss in der Organisation der Boden bereitet werden, wobei klar sein sollte, dass dies eine zusätzliche Aufgabe ist, die dementsprechend die Bereitschaft zur Bereitstellung von verschiedenen Ressourcen einfordert; aber ich denke, dass es sich lohnen wird.

4. 3. Optimierung der Prozessqualität

Qualitätsentwicklung kann nur gemeinsam **im Zusammenwirken von Leistungserbringern und Adressaten** der Hilfen auf den Weg gebracht werden. Trotz oder gerade wegen knapper Kassen ist eine Verständigung über beziehungsweise eine **gemeinsame Erarbeitung** von fachlich begründbaren Indikatoren für eine nach Lage der Dinge gute sozialpädagogische Fachpraxis unter Beachtung von Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit geradezu unausweichlich, zumal Leistungsberechtigte einen Anspruch auf bedarfsgerechte Angebote und auf ein stimmiges Preis-/Leistungsverhältnis haben. Wie dabei Erwartungen der „Kunden“ einbezogen werden können – wenn man es ernst meint mit Partizipation – und welche möglichen Auswirkungen das auf Leistungen und Standards sowohl auf Seiten der Jugendämter als auch auf Seiten der Einrichtungen haben wird, ist noch ein besonderer Aspekt, der meines Erachtens künftig im Sinne einer Marktorientierung zunehmend an Bedeutung gewinnen wird, soll das Wunsch- und Wahlrecht der „Kunden“ nicht als Alibi-Formel erhalten.

Dass diese gesetzliche Verpflichtung, Qualitätsentwicklung zu vereinbaren, ein äußerst schwieriges Unterfangen ist und vielerorts Zurückhaltung auf beiden Seiten geübt wird, ist meiner Meinung nach auch darin zu sehen, dass alle irgendwie über Qualität reden – unter anderem auch ausgelöst durch die neue Steuerung –, aber offensichtlich jeder etwas anderes darunter versteht. Ich erinnere mich in diesem Zusammenhang an eine für mich bemerkenswerte Aussage während einer Fachtagung: Es sei einer der verbreitetsten Irrtümer zu glauben, dass bereits der Nachweis über eingeführte Qualitätsmanagementmodelle etwas darüber aussage, ob eine gute und wirksame Leistung entsteht. Insofern ist meiner Meinung nach eine Skepsis gegenüber den aus der Wirtschaft entnommenen Modellen und Zertifizierungen, wie sie mancherorts sozusagen im Widerspruch zu der kritisierten betriebswirtschaftlichen Rationalität trotzdem als Gütesiegel eingeführt wurden, meines Erachtens durchaus berechtigt.

Qualitätsdiskurse und Qualitätsdialoge zwischen Jugendamt und Einrichtung sollten meiner Auffassung nach deshalb an der Basis des Tuns ansetzen und zunächst damit beginnen, die pädagogischen Prozesse in den Blick zu nehmen, sie auf den Prüfstand zu stellen, sie zu konkretisieren und zu operationalisieren, um sie dann im Sinne einer Fortschreibung der Arbeitskonzepte fachlich weiterentwickeln zu können.

Die geforderte Bewertung dieser entwickelten Prozessqualitäten muss letztlich konsequenterweise auch zu einer notwendigen Ergebnisorientierung führen. Das heißt, die Vereinbarungspartner, in erster Linie das Jugendamt als Steuerungsinstanz, müssen sich dafür interessieren, ob etwas und was mit den Hilfen bewirkt wird. Dies hat meines Erachtens nichts – wie gelegentlich argwöhnisch unterstellt wird – mit der Überprüfung der Einrichtung durch das Jugendamt zu tun. Vielmehr ist eine gemeinsame Überprüfung der Vereinbarungsinhalte angezeigt und dabei ist die Initiative des Jugendamtes als Gewährleistungsträger gefordert. Transparenz und Plausibilität von Kosten und Leistungen beinhalten also auch zwangsläufig die Orientierung auf die Ergebnisse einer Leistung.

Ich weiß, dass mit dem Begriff „Ergebnisqualität“ oder – betriebswirtschaftlich ausgedrückt – mit der Kosten-Nutzen-Frage problematische Assoziationen verbunden werden:

■ Sind Leistungen in der Erziehungshilfe überhaupt messbar und zu bewerten?

■ Wer bewertet, was wird bewertet?

Stichworte sind „Koproduktion“, „Einzigartigkeit der Fälle“ etc. Aber ich glaube, nur bei konsequenter Einbindung dieses Bausteins in die Qualitätsentwicklung können die grundlegenden Ziele und Entwicklungsaufgaben, nämlich Optimierung von Hilfeplanung in Inhalt, Verfahren und Dokumentation, Optimierung der pädagogischen Alltagspraxis, Differenzierung einer bedarfsbezogenen Leistungserbringung und letztlich die Weiterentwicklung bedarfsgerechter Angebotsstrukturen angesteuert werden.

Dies ist Voraussetzung dafür, Effektivität und Effizienz zu erhöhen und damit auch über das Instrument von Qualitätsentwicklung Einfluss auf die Kostenentwicklung nehmen zu können – unter der Voraussetzung, dies auch zu wollen. Das Zusammenwirken zwischen Jugendamt und Leistungserbringer wird meiner Überzeugung nach dann auf fruchtbaren Boden fallen, wenn diesbezüglich ein Grundkonsens erzielt werden kann und gemeinsam Verantwortung übernommen wird.

5. Schlussbemerkungen

Die soeben geschilderten Herausforderungen scheinen mir vor dem Hintergrund meines Erlebens der aktuellen Praxis für den engeren Rahmen der §§ 78 a ff. SGB VIII die nahe liegendsten sowie die Erfolg versprechendsten zu sein, einen entscheidenden Schritt nach vorn zu machen, um Erziehungshilfen im Kontext ihrer fachlichen und fiskalischen Entwicklung letztlich steuern zu können.

Meine Betrachtung der Rolle der Jugendämter – Sie haben es längst festgestellt – war dabei überwiegend auf eine Perspektive der pragmatischen oder Handlungsebene beschränkt. Das neue Entgeltrecht fordert aber geradezu dazu auf, die Theorie über die Rolle des öffentlichen Trägers grundsätzlich zu reflektieren, das heißt, Überlegungen anzustellen, ob die §§ 78 a bis g nicht geradezu dazu zwingen, nicht nur Antworten auf die Frage zu geben, womit effektiv und effizient gesteuert, sondern auch wohin gesteuert werden soll.

Ich meine damit, dass das die Rolle der Jugendämter zukünftig maßgeblich prägende Spannungsfeld zwischen weiterer Ökonomisierung und Marktorientierung auf der einen und sozial verantwortlichem Denken auf der anderen Seite unter den bestehenden prekären Bedingungen noch ein entschiedenes Mehr an Polarisierung in der Debatte hervorbringen wird, so dass eine volle und uneingeschränkte Identifikation mit dem originären Auftrag der Jugendhilfe durchaus Schaden nehmen könnte. Denn das ist die

Rolle, der Jugendhilfe verpflichtet ist: an der Seite der Kinder und Jugendlichen zu stehen, um für sie letztlich den Rechtsanspruch nach § 1 SGB VIII einzulösen.

Ich bin trotz der eingangs geäußerten Enttäuschung über die Verfehlung eines der zentralen Ziele dennoch optimistisch, dass dies erreicht werden kann, sofern der ernsthafte Willen bei den Beteiligten vorliegt, daran mitzuarbeiten, die Balance zwischen einer fachlichen Weiterentwicklung und Kostendämpfung nicht zu verlieren. Das neue Entgeltrecht bietet meines Erachtens dafür das geeignete Instrumentarium. Nehmen wir, die Jugendämter, die uns durch die §§ 78 a bis g zugewiesene Rolle offensiv und mit Engagement an und betonen wir dabei entschieden mehr die Chancen als die Risiken. Denn die Hilfen, um die es hier geht, werden mehr denn je mit guter Qualität gebraucht.

Literatur

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge und Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe – AFET – e. V. (Hrsg.): Bestandsaufnahme und Erfahrungen mit den neuen Regelungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII in der Kinder- und Jugendhilfe, Hannover (2001), AFET-Veröffentlichung Nr. 59

Kröger, Rainer (Hrsg.): Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand (1999)

Merchel, Joachim (Hrsg.): Qualität in der Jugendhilfe, Münster: Votum (1999)

Verein für Kommunalwissenschaften e. V. (Hrsg.): Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung am 30. November und 1. Dezember 2000 in Dresden, (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 30), Berlin (2001)

Diskussion über die Rolle der Jugendämter bei der Umsetzung der neuen Regelungen

MODERATION: MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank. Es ist schon bemerkenswert, dass Herr Wissmann nicht das Klagelied der Kommunen angestimmt hat, dass es eben kein Geld gäbe und wir deshalb über alles Weitere gar nicht mehr reden könnten. Vielmehr hat Herr Wissmann die neuen Bestimmungen sehr ernst genommen; er hat die Situation der Jugendämter kritisch beschrieben und auch deutlich gemacht, welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Ich will gar nicht weiter ausführen, welche „Sprengsätze“ vielleicht darin liegen – vor allem für die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes, seine Aufteilung in Verwaltung und Jugendhilfeausschuss; auch für die Antwort auf die Frage, welche Rolle das Jugendamt künftig einnehmen soll, sowie andere grundsätzliche Aspekte mehr. Ich möchte jetzt die Diskussion eröffnen.

Axel Stähr, Leiter des Referates Recht und Planung bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport, Berlin: Von vielen angesprochenen Aspekten möchte ich zunächst einen herausgreifen. Hinsichtlich der Beschreibung der neuen Rolle des Jugendamtes hat Herr Wissmann viel Interessantes und Wichtiges gesagt, vor allem bezüglich der Frage der Qualifizierung, bezogen auf die Qualität und den Abschluss von Verträgen, Qualität des Kontraktmanagements.

Wie sieht es aus im Bereich der eigenen Leistungserbringung der Jugendämter? In Berlin gibt es in den vergangenen Jahren eine Entwicklung, dass im Bereich der Hilfen zur Erziehung und der ambulanten Hilfen zur Erziehung – mit Ausnahme der Erziehungsberatungsstellen – eine eigene Leistungserbringung der öffentlichen Träger der Jugendhilfe nicht mehr stattfindet. Man kann aus dem neuen Finanzierungssystem schon ableiten, dass auch der Gesetzgeber meint, die Aufgabe des Jugendamtes liege verstärkt darin, die Aufgaben der Gewährleistung, Planung, Steuerung sowie der individuellen Hilfeplanung zu erfüllen. Man könnte schlussfolgern, dass die eigene Leistungserbringung nicht mehr Aufgabe des Jugendamtes sein sollte. Denn das neue Finanzierungssystem hat im Grunde genommen den Bereich des öffentlichen Trägers völlig ausgeblendet; es steht kein Wort in den neuen gesetzlichen Bestimmungen, wie Qualität im Bereich der eigenen Leistungserbringung aussehen sollte und welche Standards da gelten sollten. Man kann sich zwar vorstellen, dass im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe die gleichen Standards zu gelten haben wie im Bereich freier Träger. Es wird wahrscheinlich auch so praktiziert. Aber es ist offensichtlich ein Bereich, für den es keine vergleichbaren Regelungen gibt.

Jetzt gebe ich eine Frage in die Runde: Ist die in Berlin zu verzeichnende Tendenz der Auslagerung eigener Leistungserbringung in anderen Bundesländern oder Stadtstaaten

ähnlich? Kann man die Entwicklung in Berlin generell als einen Trend ansehen, dass sich die Jugendämter zunehmend stärker auf bestimmte Kernaufgaben konzentrieren, nicht nur aufgrund finanzieller Notlagen, sondern auch, um sich den Aufgaben des so genannten Kontraktmanagements intensiver widmen zu können? Wir sind uns wahrscheinlich alle einig, dass wir noch relativ weit entfernt davon sind, dass die neuen Aufgaben nach den §§ 78 a ff. SGB VIII bereits jetzt wirklich zur vollen Zufriedenheit erfüllt werden können.

Richard Isselhorst, Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf: Es gibt schon eine deutliche Tendenz, mehr Aufgaben an freie Träger – das sind nicht nur die frei gemeinnützigen – zu übertragen. Das hat damit zu tun, dass die Subsidiaritätsdiskussion neu aufgebrochen ist, nicht erst mit dem Elften Kinder- und Jugendbericht, sondern bereits vorher. Es gab Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre und erst recht mit dem KJHG Phasen, in denen ein weitgehendes Einverständnis in der Jugendhilfe bestand. Es wurde hervorgehoben, dass diese Subsidiarität nicht absolut zu verstehen sei, sondern als Partnerschaftlichkeit in der Jugendhilfe. Dieses Verständnis jedoch ist nun wieder wesentlich stärker in das Grundverständnis der sechziger Jahre zurückgeschlagen, das heißt, den freien Trägern wird gegenüber den öffentlichen Trägern ein deutlicher Vorrang eingeräumt.

Ein zweiter Aspekt: Herr Stähr hat schon Recht mit der Vermutung, dass es deutliche Defizite gibt. Herr Wissmann hat diese in seinem Referat bei Vertrags- und Vereinbarungsfragen benannt. Daraus ergibt sich die Forderung, dass sich die Jugendämter dafür qualifizieren müssen. Das bedeutet auch, Ressourcen einzusetzen. Da sie diese zusätzlichen Personalressourcen in der Regel kaum bekommen, sind viele Jugendämter gezwungen zu entscheiden, Personal in den Bereichen der eigenen Leistungserbringung abzubauen. Man baut eine Kapazität auf und muss sich dafür von anderen Kapazitäten trennen. Das ist etwas, was ich in einer Reihe von Jugendämtern wahrnehme.

Dies und die veränderte Diskussion zur Subsidiarität ergibt dann tatsächlich ein stärkeres Übertragen. Hinzu kommen dann Wettbewerbsphasen, wenn zunehmend bei den kommunalen Einrichtungen – speziell bei Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung – die gesamten inneren Leistungsverrechnungen, die die Kommunen inzwischen im Rahmen von neuen Steuerungsmodellen zunehmend praktizieren – zum Beispiel, dass sie für Personaleinstellungen gegenüber ihren Personalämtern bezahlen müssen oder dass interne Mieten in den Städten berechnet werden, oft zu Bedingungen, die marktwirtschaftlichen Vergleichen in der Regel nicht standhalten. Dann werden zum Teil die Leistungen der eigenen Anbieter so teuer, dass diese nicht mehr wettbewerbsfähig sind.

Der dritte Aspekt: Es wird – neudeutsch ausgedrückt – outgesourct. Dabei habe ich einen Vorbehalt. Viele Bereiche – so meine Erfahrungen in der Praxis – kann man nur dann steuern, wenn man eigene Leistungserfahrungen hat. Wenn man nicht mehr die eigene Praxiskenntnis hat, dann kann man meistens nicht mehr gut steuern. Deshalb habe ich gewisse Vorbehalte hinsichtlich eines zu weit reichenden Ausgliederns. Im Jugendamt Düsseldorf haben wir schon immer sehr viele Aufgaben mit möglichst vie-

len freien Trägern gemacht, was traditionell die rheinische Methode ausmacht. Jugendämter haben aber auch immer versucht, in wesentlichen Bereichen zumindest einen kleinen eigenen Leistungsbereich zu haben und zu behalten, um erklären zu können, dass sie nicht nur über die „Farbe“ reden, sondern auch noch wissen, wie diese aussieht und wie man sie mischt.

Stefan Ottmann, *Fachdienstleiter Jugend des Landkreises Osnabrück*: Wir haben im Landkreis Osnabrück gerade eine Organisationsuntersuchung im ASD vorgenommen, da Mitarbeiter uns Überlastanzeigen eingereicht hatten. Durch eine Definition von Schlüsselprozessen durch die Mitarbeiter beim ASD und einer Zuordnung ihrer Aufgaben und Tätigkeiten sind wir im Rahmen einer Aufzeichnung dieser Aufgaben und Tätigkeiten über zwei Untersuchungszeiträume dahinter gekommen, dass etwa 70 Prozent der Arbeitszeit ausschließlich mit der Installation von Hilfsangeboten und der Durchführung von Hilfeplanverfahren ausgefüllt sind.

Ich behaupte, dass ein gewisser Teil der outgesourcten Aufgaben und Tätigkeiten durch die Mitarbeiter des ASD wieder selber gemacht werden muss, weil nach dem Outsourcen das prozesshafte Begleiten von Einzelfällen total wegfällt. Wir sind nur noch damit beschäftigt, eine Krise wahrzunehmen, die Krise zu managen und die Krise zu lösen, indem wir die Hilfe – wie auch immer – gestalten und outsourcen. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des ASD sind immer weniger damit beschäftigt, die Krise unmittelbar selbst auszuhalten und in der Krise einen Weg gemeinsam mit den Betroffenen zu gehen. Das sind ganz wesentliche therapeutische, sozialarbeiterische und sozialpädagogische Elemente des Aushaltens. Dieses Element sozialarbeiterischen Handelns führt nicht unbedingt zu Kosten, sondern es führt dazu, die Krise auszuhalten, ohne dass teure Hilfen installiert werden müssen. Ich will damit nur deutlich machen, dass darin meines Erachtens die Grenzen des Outsourcens enthalten sind. Outsourcen um des Outsourcens Willen halte ich für den falschen Weg, wobei außerdem damit die Qualitätsfrage komplizierter wird. Je mehr man outsourct, desto genauer muss man hinterfragen, was man outsourct, welchen Auftrag man erteilt und wie man überprüft, ob dieser Auftrag auch nach den Qualitätsmaßstäben ausgeführt und erfüllt wird.

Wir – das ist die Arbeitsgruppe zum niedersächsischen Pflegesatzrahmenvertrag – haben in Niedersachsen erstmalig in den Pflegesatzrahmenvertrag eingebracht, dass wir auch die Eingangsqualität beschrieben haben wollen und warum wir diese haben wollen. Wir wollen den öffentlichen Jugendhilfsträger zwingen, seine interne Qualitätsdiskussion anders zu führen als bisher, dass er nämlich in der Frage des Hilfeplanverfahrens gezwungen wird zu präzisieren, was denn konkret die Auftragslage an den Träger ist, was er denn eigentlich abgeliefert haben möchte und welche Art der Rechenschaft er darüber verlangt, wie denn der Träger als Auftragnehmer mit diesen Vorgaben umgegangen ist und was ihn bewogen hat, von diesen Vorgaben abzuweichen.

Das sind Elemente, die in den jetzigen Pflegesatzrahmenvertrag eingebaut wurden, worüber wir in Niedersachsen eigentlich ein wenig begeistert waren. Wenn ich mir aber heute die Praxis ansehe, dann muss ich ehrlich sagen, die Praxis nimmt diese Vor-

gabe nur begrenzt an. In einzelnen Bereichen wird davon Gebrauch gemacht; es hat bewirkt, dass man in der Praxis eine andere qualitative Diskussion zur Ausgestaltung des Hilfeplanverfahrens führt und dass auch das Controlling-Verfahren anders läuft. Ein Durchbruch zu einer veränderten Eingangsqualitätsbeschreibung ist damit nicht gelungen.

Siegfried Haller, *Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig*: Wir reden hier auch über Arbeitsplätze, wir sprechen über Fachlichkeit in vielen Bereichen der Jugendhilfe, auf der Seite des öffentlichen Trägers und des freien Trägers. Wir haben die Leistungen dem jeweiligen Kind beziehungsweise der jeweiligen Familie gegenüber zu erbringen. Der Aufwand dafür ist groß – zeitlich, strukturell, personell und finanziell – mit Überbau, und kommt nicht zu wenig beim Kind, bei der Familie an?

Ich höre Klagen, ein 18-Jähriger sei nicht selbständig, er müsse als Volljähriger weiter betreut werden. Wenn ich mir dann die Mühe mache und nachsehe, was fünf Jahre zuvor in den Hilfeplänen detailliert für den damals 13-Jährigen vereinbart worden war, zum Beispiel um später eine Wohnung betreiben zu können, um ein soziales Netzwerk aufzubauen oder um zurechtzukommen, dann kann man staunen. Wenn ich mir Akten der Polizei anschau, finde ich zu einem sehr hohen Prozentsatz gescheiterter „Fälle der Jugendhilfe“.

Jetzt komme ich zur Rolle der Jugendämter. Ich meine, wir haben klare Standards – die Fachlichkeit, die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und wir haben Rechtmäßigkeit. Wenn man in das KJHG schaut, so wird dort die Rolle des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe klar definiert. Es steht drin, dass es einen einzigen Rollenträger für die Gesamtverantwortung und die Prozesshaftung gibt; es ist nicht der Dienstleister, sondern der Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank, Herr Haller. Den § 35 a stellen wir mal ganz schnell in die „Kiste“ zurück und fragen Herrn Schipmann.

Werner Schipmann, *Bundesfachreferent im Bundesverband privater Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe e. V., Berlin*: Ich möchte zwei Aspekte aufgreifen. Zum einen den Aspekt der Kostensteigerung und im Zusammenhang mit der Kostensteigerung den Aspekt der Qualität: Die Erwartungshaltung vieler Jugendämter wie auch des Städte- und Landkreistages bei Einführung der §§ 78 a ff. waren eher, dass eine deutliche Kostenreduzierung durch das neue Entgeltrecht eintreten würde; heute wissen wir: Sie irrten heftig! Nur, war es nicht von vornherein unsinnig, davon auszugehen?

Heute habe ich häufig den Eindruck, dass durch die eingetretene Kostensteigerung die Meinung vorherrscht, dass sich die Jugendhilfe bereichere. Jugendhilfe reagiert aber lediglich auf eingetretene Entwicklungen in der Gesellschaft. In diesem Zusammenhang und bei diesem Hintergrund darf doch nicht verkannt werden, dass sich die Gesellschaft in den vergangenen Jahren verändert hat und sozioökonomische Lebenslagen Kosten und Ausgaben der Jugendhilfe beeinflussen. Im Rahmen der in den vergangenen Jahren stattgefundenen Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe hat sich

auch die Qualität der Leistungen verbessert und es muss anerkannt werden, dass Qualität auch in der Jugendhilfe Mehrkosten verursacht.

Vertiefend zum zweiten Aspekt, der Qualität: Ich habe jetzt schon zweimal in der Diskussion mit Aufmerksamkeit von der Überlegenheit der freien Träger gehört und in der Tat, die freien Träger haben sehr viel frühzeitiger – möglicherweise unter Mithilfe des Gesetzgebers – verstanden und realisiert, dass sie in ihren Einrichtungen Qualitätsentwicklung betreiben müssen. Dieser Schritt ist meiner Meinung nach bei den Jugendämtern sehr zeitverzögert eingetreten. Der Schritt hat sicherlich hier und da auch zu dem Ergebnis geführt, dass der eine oder andere freie Träger im Rahmen des Entgelts Kosten realisiert hat, die er möglicherweise nicht hätte realisieren können, wenn der öffentliche Träger einen umfangreicheren Kenntnisstand bei nicht nur fachlichem, sondern auch betriebswirtschaftlichem Know-how gehabt hätte. Dieses Ungleichgewicht ist zwischenzeitlich weitestgehend auf Seiten der öffentlichen Träger erkannt worden; es ist letztendlich auch für jeden freien Träger gut so, weil dann auf der gleichen fachlichen Ebene Verhandlungen und Diskussionen miteinander stattfinden. In der Vergangenheit hingegen konnte man erleben, dass die Diskussionen stellenweise auf unterschiedlichen Ebenen stattfanden; es war dann schwierig, zu konstruktiven Ergebnissen zu kommen.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Zwischendurch einmal zur Geschäftsordnung: Als Ausgangspunkt der Diskussion hatten wir die Frage von Herrn Stähr nach der Rolle der Jugendämter bei der Umsetzung der neuen Regelungen. Ich bitte darum, sich in der weiteren Diskussion auf diese Fragestellung zu beziehen.

Markus Emanuel, Mitarbeiter des Städtischen Sozialdienstes der Sozialverwaltung Darmstadt, Hessen: Beim Referat von Herrn Wissmann ist aufgefallen, dass er von Beginn an auf die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes geblickt hat. Vor allem im Hinblick auf das Verständnis von Qualität einer Jugendhilfeleistung ist die Rolle der Verwaltung „Jugendamt“ interessant. Für mich ist bei der Definition von Qualität einer Jugendhilfeleistung im Rahmen der Qualitätsentwicklung die Beteiligung der betroffenen Familien elementar. Unstrittig dabei ist, dass eine Familie, die an der Qualitätsdefinition mitwirkt, also eine transparente Leistung angeboten bekommt, motivierter ist. Dadurch kann die Dauer der Jugendhilfeleistung verkürzt und der Erfolg vermehrt werden. Eine zentrale Frage wird sein: Ist die Beteiligung der Familien an diesen Definitionsprozessen Aufgabe der Jugendämter und wie kann diese Beteiligung umgesetzt werden?

Dr. Ingo Gottschalk, Jugendhilfeplaner im Jugendamt der Landeshauptstadt Magdeburg: Für mich ist bisher eine Unterscheidung deutlich geworden. Zum einen denke ich, dass die Fragestellung nach Wettbewerb und Markt eine Vision ist, die in einem gewissen Zeitrahmen zu entwickeln wäre. Andererseits ist gegenwärtig diese Entwicklung in der Jugendhilfe eine sehr unkonkrete Konstellation. Im Rahmen sozialer Arbeit ist noch immer eine offene Fragestellung, wie Wettbewerb und Markt denn letztlich in der Jugendhilfe strukturbestimmend werden. Eine zeitnähere Vision ist eigentlich die, dass man beschreibt, wie sich ein Dienstleister in der sozialen Arbeit do-

kumentiert und wie man den Anhaltspunkt für den Qualitätsdialog im Rahmen des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII sieht und in der Ausdifferenzierung des Hilfeplanverfahrens die Fragestellung von Steuerung oder Strukturänderung stellt.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz definiert ganz eindeutig die Steuerungsinstrumente „Hilfeplanverfahren“ und „Jugendhilfeplanung“. Das sind meines Erachtens die beiden Steuerungsinstrumente des KJHG, an denen man arbeiten sollte, wenn man die Diskussion um Qualität in der Jugendhilfe aufnimmt. Ich denke auch, dass die Fragestellung, wie also betriebswirtschaftliche Steuerungsverfahren im Rahmen sozialer Arbeit einzubinden sind, im Hinblick auf den Nutzen zur Steuerungsunterstützung beziehungsweise Verbesserung der Steuerung der Jugendhilfe wichtig ist. Was man aus betriebswirtschaftlichen Steuerungsverfahren im Rahmen der Steuerungsintensionen des KJHG übertragen kann und was nicht, sollte man für die Jugendhilfe intensiver diskutieren.

Es gibt beispielsweise für das Hilfeplanverfahren in Magdeburg Ansätze, wie man ein Aufnahme- und Abgabecontrolling zwischen Hilfeplanverfahren und Anbietern dialogisch entwickelt. Für Fragestellungen im Rahmen von Wettbewerb, Markt und Qualität ist letztlich bedeutsam, wie man eine eindeutige Aufgabenzuweisung von Jugendhilfeausschuss, Verwaltung und Leistungsanbietern vereinbart. Wenn Politik die Jugendhilfeplanung als das politisch-strategische Steuerungsinstrument in der Jugendhilfe annimmt, methodisch ausbaut, damit Ziele definiert und Wirkungen misst, ist für mich die Fragestellung des Qualitätswettbewerbs nicht unbedingt nur eine Vision.

Prof. Dr. Johannes Münder, *Institut für Sozialpädagogik an der Technischen Universität Berlin*: Gegenwärtig ist erkennbar, dass sich die öffentlichen Träger aus dem Bereich der Leistungsanbieter/Leistungserbringer zunehmend zurückziehen. Manche von Ihnen wissen, dass ich bei einem großen überörtlichen Träger im Vorstand tätig bin. Wir bekommen fast wöchentlich eine Anfrage von öffentlichen Trägern hinsichtlich der Übernahme von Einrichtungen. Das bestätigt eine Entwicklung, die wir auch in den neuen Bundesländern sehen. Dort sind immer wieder – ob Kindertagesstätten oder Heime – ganze Bereiche zur Übernahme ausgeschrieben. Das ist meiner Meinung nach eine Tendenz. Im Übrigen hat das nichts mit einer Reaktivierung des Subsidiaritätsprinzips zu tun. Wer einmal Aufsätze zum Subsidiaritätsstreit aus den sechziger Jahren liest, stellt fest, dass zu dieser Zeit ideologisch die „Fetzen ganz anders geflogen“ sind. Mit den heutigen Entwicklungen werden gewisse Optionen verbunden, ob die immer so richtig sind – das ist nun keine Analyse mehr, sondern ein fachliche Wertung –, da würde ich an der einen oder anderen Stelle ein Fragezeichen setzen.

Wenn sich aber der öffentliche Träger aus diesem Bereich stärker zurückzieht, dann bedeutet es eine Veränderung von Aufgabenwahrnehmung, so wie wir es bisher kannten. Wir sprechen hier über die §§ 78 a ff. SGB VIII, die im 6. Kapitel stehen. Die Leistungen, die Hilfen zur Erziehung beispielsweise, sind im 2. Kapitel zu finden. Das heißt, das ganze Leistungsrecht, für das ausschließlich der öffentliche Träger zuständig ist, steht ganz woanders. Hier ist auch die Kernkompetenz des öffentlichen Trägers angesprochen: Die Kernaufgabe des öffentlichen Trägers ist das Leistungsrecht. Wie

die Leistungen aber erbracht werden und werden sollen, steht zu Recht ein Stück weit davon entfernt. Leistungsrecht und Leistungserbringungsrecht war ehemals enger zusammen, aber ich meine, die Entwicklungen – nicht nur auf nationaler Ebene – gehen deutlich in Richtung einer Differenzierung zwischen Leistungsrecht und Leistungserbringungsrecht. Ich glaube nicht, dass es hier ein Zurückdrehen geben wird, auch nicht bei geänderten politischen oder ideologischen Rahmenbedingungen. Wenn dem so ist, dann hat das Folgen für die Arbeit in den Jugendämtern. Die Schwerpunkte werden künftig im Management des Einzelfalls liegen und in der Strukturierung der Leistungserbringung.

Was die Leistungserbringung anbelangt, könnte es so sein, dass Jugendämter überfordert sind, entsprechende Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen auszuhandeln. Hier müsste man sich dann überlegen, warum man diese Kompetenz nicht an eine überörtliche Ebene gegeben hat, diese Vereinbarungen auszuhandeln; es gibt landesrechtlich die Möglichkeit dazu. Denn von den Jugendämtern wird eine Menge gefordert, wenn ihnen auf der anderen Seite große Verbände von Anbietern gegenüberstehen und Jugendämter mit diesen verhandeln sollen. Dabei besteht die Gefahr, dass die Jugendämter an die Wand gespielt werden. Wenn man dieses Vereinbarungssystem anstelle eines gesetzgeberischen Verordnungssystems – was man auch hätte machen können – wählt, dann muss man danach schauen, dass Vereinbarungsmacht in gleicher Weise vorhanden ist. Man muss also darüber nachdenken, wie funktional die Stellung des Jugendamtes an diesem Punkt – der Strukturierung der Leistungserbringung – verbessert werden kann. Bei großen Jugendämtern mag dies funktionieren. Wenn man aber zum Beispiel an die Mini-Jugendämter in Nordrhein-Westfalen denkt, dann wäre es unter Umständen sinnvoll gewesen, die Kompetenz auf überörtliche Ebene zu geben. Mich würde deswegen interessieren, warum man das in Nordrhein-Westfalen nicht gemacht hat. Unabhängig davon mein Plädoyer dafür, dass das Rad nicht zurückgedreht werden sollte und deswegen Leistungsrecht und Leistungserbringungsrecht getrennt behandelt und gesehen werden müssen.

Dr. Jan Schröder, Geschäftsführer der JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn: Zur Rolle der Jugendämter folgende Bemerkung: Was Prof. Dr. Münder zu skizzieren begonnen hat, ist die Tatsache, dass es **das** Jugendamt überhaupt nicht gibt. In unserer Beratungspraxis beobachten wir täglich, dass wir es auf der Mitarbeiterebene mit „freischaffenden Künstlern“ zu tun haben, die vor ihrem eigenen fachlichen Verständnis her meistens vernünftige ASD-Arbeit machen. Das, was auf übergeordneter Ebene vereinbart wird, kommt allerdings letztendlich im ASD nicht oder kaum an, egal ob es sich um interne Kontrakte zwischen Dezernenten und Fachbereichsleitern oder um Vereinbarungen mit freien Trägern handelt. Dort besteht erheblicher „Vermittlungsbedarf“ zwischen der verhandelnden und der sozialarbeitenden Ebene.

Eine weitere Herausforderung sehe ich darin, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die Bewertung von Erfolg bzw. Misserfolg heranzuführen, was zwingende Grundlage ist, will man § 36 mit den §§ 78 a ff. verbinden. Dieses Werten ist einerseits methodisch und inhaltlich ein ungeübtes Geschäft, andererseits stößt man bei vielen Mitarbeiterin-

nen und Mitarbeitern auf nicht unerheblichen Widerstand, wenn es um Erfolgsbemessungen geht.

Folgt man also dem Ansatz, Teile der Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. zwingend mit dem § 36 zu verbinden, so stellt dies in der Konsequenz erhebliche Anforderungen an eine geeignete Personalentwicklung. Die Qualifizierung der Hilfeplanung steht dann in direkter Konkurrenz zum anderen „main-stream“, der Qualifizierung zur gemeinsamen Wahrnehmung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Da sind die Jugendamtsleitungen gefordert, entsprechende Schwerpunkte im Sinne ihrer Steuerungsverantwortung nach dem KJHG zu setzen.

Dr. Detlef Horn-Wagner, Erziehungswissenschaftler und Organisationsberater, Berlin: Ich möchte drei Fragestellungen aufgreifen. Erstens: Herr Isselhorst hatte ein schönes Bild genutzt, als er sagte, dass ein Jugendamt darüber Bescheid wissen müsse, wie die „Farbe“ gemischt ist. In der Tat würde auch ich den Jugendämtern anraten, einen Qualitätsentwicklungsprozess, eigentlich eher einen Prozess der Entwicklung eines Qualitätsmanagementsystems, selbst durchzuführen, damit die erheblichen Belastungen, die damit verbunden sind, sowie die Kosten spürbar werden.

Ein Beispiel: Ich bin im Vorstand eines Jugendhilfeträgers mittlerer Größe, der sich aufgrund seiner Mitgliedschaft in einer Qualitätsgemeinschaft des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes mehr oder minder gezwungen fühlt, einen Zertifizierungsprozess nach DIN EN ISO 9000: 2000 durchzumachen, was ich inhaltlich für außerordentlich problematisch halte. Nicht, weil ich die Norm an sich für unsinnig halte – im Gegenteil, benutzt als Orientierungsrahmen und Checkliste leistet sie durchaus gute Dienste –, sondern weil wieder einmal in der sozialen Arbeit Konzepte aus völlig anders strukturierten Branchen allzu willfährig und unreflektiert übernommen werden.

Der erste Schritt der Zertifizierung dieses Träger jedenfalls ist noch nicht vollzogen; das wird erst im nächsten Jahr sein. Trotzdem hat der Prozess aus betriebswirtschaftlicher Perspektive – also zum Beispiel unter Berücksichtigung der Personalzeiten in Gremien, auf Fortbildungen etc. – bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ungefähr 60.000 Euro gekostet, denn er läuft schon drei Jahre. Das ist aus meiner Sicht richtig viel Geld, das ja die meisten Träger gar nicht mehr haben. Den Jugendämtern sind solcherlei Zusammenhänge und Überlegungen eher fremd. Sie sollten deshalb erst einmal selbst die Erfahrung machen, was das so genannte Unternehmen „Qualitätsmanagement“ an Verbrauch von personellen und finanziellen Ressourcen bedeutet, aber auch, was es für die Beschäftigten und Beteiligten bedeutet, diesen Prozess durchzuführen und – entscheidender! – durchzuhalten.

Zweitens: Es gab einmal eine Zeit in der Bundesrepublik Deutschland, da wurde Qualität ganz ohne Qualitätsmanagementsysteme produziert und – in gewisser Hinsicht auch täglich durch ein Gütesiegel „zertifiziert“: „*Made in Germany*“.

Ursprünglich von den Engländern als Stigmatisierungszeichen eingeführt, wurde daraus auf dem Weltmarkt förmlich ein Symbol für uneingeschränkte Qualität. Das hing

in erster Linie damit zusammen, dass der deutsche Facharbeiter es als seine Ehre angesehen hatte, ein vernünftiges, hochwertiges Produkt herzustellen und eben keinen Schrott. Insofern ist aus meiner Sicht das Bewusstsein für Qualität immer wieder und zuallererst eine Frage der Haltung, nicht ein Frage von Regelungen, die sich dann in zum Teil absurden Qualitätsmanagement-Handbüchern, die in irgendeiner Ecke verstauben und die niemand lesen will, wiederfinden. Denn es gilt der kulturanthropologisch schöne Satz:

*„Wenn die Substanz droht, verloren zu gehen,
wird die Form überbetont.“*

Das ist – nebenbei – das Problem jeder Bürokratie: Der Inhalt ist zum Teil gar nicht mehr erkennbar, die Legitimation – auch von Beschäftigung! – findet fast ausschließlich über die Form statt.

Wir sind in der Jugendhilfe schon wieder an einem Punkt angelangt, bei dem die Form aus vielen Gründen zu stark betont wird. Ich glaube auch, dass die Substanz verloren zu gehen droht und das ist wohl auch die pädagogische Substanz bei den Pädagogen, die mit den Problemlagen in Anbetracht der gesellschaftlichen Umstände, die sich von denen vor 50, 20 oder zehn Jahren massiv unterscheiden, gar nicht mehr fertig werden (können).

Insofern kommt diese neue „Mode“ des Qualitätsmanagements ganz gelegen: *„Ich kann mich mit Formalien beschäftigen und muss mich nicht mit den vordergründig überaus schwierigen Jugendlichen herumplagen.“*

Ich möchte aber nicht, dass in der Jugendhilfe eine Qualität einzieht wie in Altenpflegeheimen, wo die Beschäftigten im Büro an aufwendigsten gestalteten Pflegedokumentationen herumpinseln und draußen auf dem Flur weinende Alte oder Kranke von den Stühlen fallen, die Beschäftigten aber behaupten, sie hätten den ganzen Tag gearbeitet. Ich möchte vielmehr, dass die Pädagogen auch um 21.00 Uhr zu den Kindern gehen, wenn das wichtig und erforderlich ist und mit einer angemessenen Haltung, auch mit einem Lächeln auf den Lippen und mit einem Zwinkern in den Augenwinkeln, Pädagogik betreiben und sich nicht stattdessen ins Büro setzen und sagen, dass es ihnen Leid täte, doch es gab andere Dinge zu tun ...

Ein dritter Aspekt: Ich glaube – direkt an Herrn Wissmann gewandt –, dass die Jugendämter eine sehr einfache Steuerungsfunktion haben, schlicht und ergreifend die „Kirche im Dorf“ lassen und sich auf das Wichtige und Wesentliche beziehen sollten. Das wirklich Wichtige und Wesentliche ist bei den personenbezogenen Dienstleistungen die Qualifikation der Beschäftigten, ihre Fähigkeit, auch einmal über den Tellerrand zu gucken, selbst Kinder zu haben, auch einmal den Beruf gewechselt zu haben, einmal woanders gearbeitet zu haben, mal die eine oder andere Krise erlebt zu haben sowie die Bereitschaft und die Fähigkeit, tagtäglich in unterschiedlichen professionellen oder nicht professionellen Formen über ihr pädagogisches Handeln nachdenken zu können und das zu reflektieren.

Dies wird in der Fachliteratur ein Attraktor genannt: Der archimedische Punkt, um den sich letztlich immer wieder alles drehen wird und muss! Die Attraktoren der Jugendhilfe wären somit: Die **Qualifikation** der Beschäftigten (Grund- und Aufbauqualifikation) oder anders ausgedrückt: Die Qualität der Jugendhilfe beginnt bei der Ausbildung an Hochschulen und Fachhochschulen. Deren **Varietät**, also im weitesten Sinn Lebens- und Berufserfahrung oder anders ausgedrückt: Sozialpädagogen und Erzieher etc. unterscheiden sich deutlich von Lehrern, denen ein durchaus geringes Maß an Varietät bescheinigt werden kann: Schule, Hochschule, Schule.

Und drittens: **Reflexivität**, also die Bereitschaft, über sein tägliches berufliches Handeln mit sich und mit anderen zu reflektieren, um unter anderem den „blinden Flecken“ auf die Spur zu kommen. Wenn das gewährleistet ist, dann wäre wirklich viel erreicht, denn dann würden wir wieder zurückkehren zu den Wurzeln der personenbezogenen Dienstleistungen: der Dienstleistung an der Person und nicht an der Akte.

Ich bitte um Entschuldigung, aber auch die Diskussion heute morgen bewegte sich auf einer eher abstrakten Ebene von Regelungsmechanismen, die – nebeneinander gestellt – theoretisch unglaublich interessant sind, aber sie treffen nicht den Kern des notwendigen Ringens um Qualität.

Alfons Wissmann, Leiter des Fachbereiches Kinder, Jugend und Familie der Stadt Gelsenkirchen: Es ist schwer, jetzt noch ein Schlusswort zu halten. Ich glaube, dass viele Jugendämter, um im Bild zu bleiben, die „Kirche“ noch nicht einmal gesehen haben. Sie müssen erst einmal den Blick dafür schärfen, um diese „Kirche“ kritisch wahrnehmen zu können. Damit meine ich, wir erwarten über die neuen Regelungen, dass die Anbieterseite Leistung beschreibt, Qualität anbietet, sich auf Qualitätsentwicklung einlässt.

Ich bin aber der festen Überzeugung, dass viele Jugendämter mit diesen drei Begriffen noch gar nicht viel anfangen können und noch nicht erkannt haben, welche Chancen sowohl zur Weiterentwicklung von Fachlichkeit als auch zur Steuerung darin liegen. Sie haben bisher selbst nie beziehungsweise kaum ihre Leistungen und Leistungsqualitäten definiert; sie haben sich erst recht nicht hausintern auf einen selbstkritischen Qualitätsentwicklungsprozess eingelassen. Da stehen die Jugendämter erst ganz am Anfang. Insofern war es eigentlich fast schon zwangsläufig so, dass unterschiedliche Ebenen oder Ausgangssituationen für Verhandeln und Vereinbarung gegeben waren, was wiederum heißt, dass eben auch auf Seiten der Jugendämter keine gleiche Augenhöhe vorhanden war und immer noch nicht vorhanden ist.

Kostensteigerungen habe ich nicht als einseitige Kritik in Richtung der Einrichtungsträger erwähnt, sondern Kostensteigerungen reflektieren natürlich das, was vereinbart wurde und dabei haben die Jugendämter ihren zu verantwortenden Anteil. Ob Kostensteigerungen aber zwingend etwas mit gesellschaftlicher Entwicklung zu tun haben, wie das ein Kollege vorhin sagte, wage ich zu bezweifeln. Wir haben mittlerweile prospektive Entgelte, in die alle gesellschaftlichen Entwicklungen nicht zwingend mit ein-

fließen können. Ich glaube auch nicht, dass die vereinbarten Leistungen alle gesellschaftlichen Defizite auffangen. Wichtig scheint mir tatsächlich die Frage zu sein, wie wir eine Verbindung für die Praxis schaffen.

Das ist jetzt zugegebenermaßen vielleicht eine sehr kurze Antwort auf die Frage, was sich in den Jugendämtern verändern muss: nämlich die Verbindung zu finden zwischen Hilfeplanung und Qualitätsentwicklung. Was vorhin beschrieben wurde, dass innerhalb der Jugendämter der Informationsfluss von der Amtsleitungsebene zu den einzelnen Mitarbeitern über vereinbarte Leistungen nicht gegeben ist, das trifft letztlich auch für die Ebenen von Qualitätsentwicklung und Hilfeplanung zu. Auch dazwischen gibt es häufig keine transparente Verbindung und Rückkopplung. Meines Erachtens gibt es nicht nur eine Informationspflicht von oben nach unten, sondern auch umgekehrt. Wenn wir es schafften, Hilfeplanung und Qualitätsentwicklung näher aneinander zu bringen, wäre das nach meiner Überzeugung ein erheblicher Fortschritt.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Diesen Wunsch, den Herr Wissmann am Ende geäußert hat, möchte ich gerne auch am Ende dieser Diskussionsrunde so stehen lassen.

Qualitätsentwicklung – auf dem Weg zur lernenden Organisation? §§ 78 a ff. und die fachliche Weiterentwicklung

PROF. DR. REINHART WOLFF

*Hochschullehrer für Sozialarbeit und Sozialpädagogik
an der Alice-Salomon-Fachhochschule, Berlin*

*„Welterzeugung beginnt mit einer Version und endet mit einer anderen.“
(Nelson Goodman)*

1. Entwicklungslinien

Qualitätsentwicklung ist nicht vom Himmel gefallen. Sie hängt mit bestimmten gesellschaftlichen, politischen, ökonomischen und fachlichen Entwicklungen zusammen, in die sie eingebunden ist. Diesen Hintergrund historischer Wandlungsprozesse muss man in den Blick nehmen, wenn man die Bemühungen um Qualität, wie sie in den vergangenen Jahren verstärkt auch im Feld der Sozialarbeit und insbesondere der Jugendhilfe eine Rolle spielen, in ihrer Komplexität verstehen will.

Wesentlich in diesem Zusammenhang ist, dass sich vor allem unsere Praxis- und Erkenntnisvorstellungen verändert haben und parallel dazu unsere Vorstellungen von Gesellschaft und Politik, von Arbeit und Produktion, von Bildung und Erziehung, von Theorie und Praxis, von Verstehen und Handeln. Um diesen Wandel zu beschreiben, kann man den verschiedenen kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklungsetappen bestimmte Leitkonzepte zuordnen, die die jeweils vorherrschende Weltsicht und Wirklichkeitsauffassung kennzeichnen. So hat man versucht, den Weg in die Moderne als Perspektivenwechsel zu kennzeichnen, beispielsweise als den Wandel vom Gottesglauben zur menschlichen Vernunft, von der Natur zur Kultur (einschließlich ihrer progressiven Rückwärtsorientierungen: zurück zur Natur), von der Hand- zur Maschinenarbeit, vom Handwerk zur großen Industrie, vom Stand zur Klasse und schließlich zur Schicht, von der Autokratie zur Demokratie (inklusive ihrer Verkehrung in den Totalitarismus), vom Es zum Ich (das dennoch immer irritiert bleibt von der Macht des Unbewussten), vom vorgegebenen Sein zur Konstruktion, von der Eindeutigkeit zur Mehrdeutigkeit, vom Einfachen zur Komplexität.

Dabei ist das Tempo der Veränderung offenbar immer schneller geworden, hat sich die Kultur von einer Vergangenheitsorientierung (Postfigurativität) auf Zukunftsorientierung (Präfigurativität)¹ hin umgestellt, sind Gesellschaft und Kultur, Politik und Wirtschaft und die entsprechenden Verkehrsformen einem schnellen Wandel unterworfen,

¹ Beide Begriffe stammen von Margaret Mead: *Culture and Commitment. The New Relationship Between the Generations in the 1970s*, Garden City, New York: Anchor Press/Doubleday (1978); dt. *Der Konflikt der Generationen. Jugend ohne Vorbild*, Freiburg i. Br.: Walter (1971)

bleibt nichts, wie es war, sind nicht zuletzt die Wissensbestände enorm angewachsen, die über weltumspannende Informationssysteme mit einer erstaunlichen Verringerung der Zeitdifferenzen kommuniziert werden.

So wird plausibel, dass unser heutiges Zeitalter „Informationszeitalter“ genannt wird,¹ sind wir auf dem Weg von der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft, in der die Menschen anders denken und kommunizieren, anders arbeiten und produzieren, anders leben und lernen, sich politisch neu orientieren, wobei sie aktiv eingebunden sind in Interessenzusammenhänge und Konflikte, in Konkurrenzen und Kämpfe um Macht und Mehrprodukt, um Einfluss und Anerkennung.

Moderne Sozialarbeit ist eine professionelle Reaktion auf all diese Veränderungsprozesse. Sie greift – nunmehr seit mehr als 150 Jahren und wachsend vor allem in den vergangenen 50 Jahren – die Probleme auf, die im Zuge gesellschaftlicher Macht- und Herrschaftskonflikte und sozialer Differenzierung (von privater, familialer Reproduktion und ursprünglicher Hilfe auf Gegenseitigkeit – hin zum professionellen Hilfesystem) nicht oder nicht mehr bearbeitet und gelöst werden können.

Zwischen den verschiedenen sozialen Systemen angesiedelt (der Familie, dem Bildungs- und Gesundheitswesen, dem Justizwesen und der Polizei, der Wirtschaft, der Politik, der Wissenschaft und Kultur etc.) – ich habe das gesamte soziale Hilfesystem deswegen als **ein transdisziplinäres Zwischensystem** bezeichnet – bemühen sich die vielfältigen sozialen Dienste im Interesse der Förderung sozialer Gerechtigkeit und sozialen Ausgleichs

- um den Aufbau sozialer Unterstützungssysteme in erster Linie für Benachteiligte, in wachsendem Maße nun aber faktisch für alle Bürgerinnen und Bürger,
- um Entwicklungsförderung und -begleitung von Familien, insbesondere von Kindern und Jugendlichen,
- um Hilfe zur Problem- und Konfliktbewältigung mit dem Ziel selbstverantwortlicher Lebensgestaltung,
- um Unterstützung, Pflege und Versorgung von Alten, Kranken und von Menschen mit Behinderungen.

Das soziale Hilfesystem – in Europa mit einer spezifischen wohlfahrtsstaatlichen Ausprägung – **ist insofern eine Erfindung der Moderne**, nicht ihre Krisenursache, wie heutzutage manchmal kurzschlüssig behauptet wird, sondern eher eine Reaktion auf gesellschaftliche Umbrüche und Krisen. Mit Hilfeangeboten, die von der Schwangerenberatung und Familienbildung, von Kinderkrippen und Kindertagesstätten bis zu Krisentelefonen und Jugendzentren, von der Familien-, Ehe- und Lebensberatung bis zu den Allgemeinen Sozialen Diensten und zur Sozialpädagogischen Familienhilfe, von der Früh-

¹ vgl. Castells, Manuel: Das Informationszeitalter. Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. Bd. 1: Die Netzwerkgesellschaft, Bd. 2: Die Macht der Identität, Bd. 3: Jahrtausendwende, Opladen: Leske + Budrich (2002) (amerik. 1996)

förderung bis zu den Kinderschutzzentren, vom multikulturellen Nachbarschaftsheim bis zur Familienpflege, zu Wohngemeinschaften und zum Verbund stationärer Erziehungshilfen reichen, hat sich inzwischen ein vielschichtiges Berufssystem herausgebildet, für das **eine mehrseitige Struktur** typisch ist, an der mit unterschiedlichen Erwartungen und Interessen, mit unterschiedlicher Macht und Kompetenz, mit unterschiedlichen Möglichkeiten und Ressourcen unterschiedliche Gruppen beteiligt sind:

- die Träger und/oder Geldgeber,
- die Bürgerinnen und Bürger, denen soziale Dienstleistungen angeboten werden oder die sie nutzen (Nutzer oder Klienten),
- die Fachkräfte in den sozialen Einrichtungen,
- andere Fachkräfte aus anderen Berufsbereichen oder andere Kooperationspartner – nicht zuletzt aus dem Umfeld der Nutzerinnen und Nutzer – und schließlich
- die Öffentlichkeit mit ihren vielfältigen modernen Medien von der Presse bis hin zu Funk und Fernsehen und nun immer mehr dem Internet.

Mit der Professionalisierung eines solchen komplexen Systems sozialer Dienstleistungen, an dem zahlreiche unterschiedliche Akteure beteiligt sind,¹ sind natürlich die Ansprüche an die Fachkräfte im gesamten Hilfesystem gewachsen. Professionelle müssen – was für Laien nicht gilt – über Kompetenzen und über strukturelle und sächliche Voraussetzungen verfügen, um ihre Leistungen fachgerecht zu erbringen. Das ist von Anfang an so gewesen.

Eine Gesellschaft, die sich immer mehr auf professionelle Berufssysteme verlässt und auf die sie angewiesen ist, sieht sich nun jedoch in viel stärkerem Maße als früher dazu veranlasst, das, was professionell Tätige, also Fachkräfte, tun, kritisch zu beobachten und zu bewerten. Gute Absichten oder etwa Naturbegabungen reichen inzwischen nicht mehr aus, um fachliche Dienstleistungen zu legitimieren. Nun rücken Fragen nach der Qualität von Programmen, Methoden und Ergebnissen beruflicher Praxis in den Mittelpunkt des öffentlichen, politischen und fachlichen Interesses. Daher ist die Frage der Qualitätsentwicklung im sozialen Hilfesystem auch nicht als Kolonisierungsunternehmen anderer Berufsbereiche – also etwa der Wirtschaft – über uns gekommen, wenn auch Prozesse durchgreifender Ökonomisierung grundsätzlich in heutiger Zeit eine wachsende Rolle spielen.

Das Interesse an Qualitätsentwicklung ist vielmehr eine Folge des Professionalisierungsprozesses selbst.² Ihre heutige (gewachsene) Bedeutung zeigt nur an, dass Soziale Arbeit inzwischen durchgängig professionalisiert ist, auch wenn die dazu ge-

¹ vgl. auch Heiner, Maja: (Selbst-)Evaluation zwischen Qualifizierung und Qualitätsmanagement, In: Menne, Klaus (Hrsg.): Qualität in Beratung und Therapie, Weinheim und München: Juventa (1998), S. 51-68, hier S. 52

² vgl. auch Merchel, Joachim: Kernfragen der Qualitätsentwicklung und Anforderungen an die professionelle Handlungskompetenz in der Sozialen Arbeit, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main: 82 (2002), S. 126-134

hörenden Ausbildungs- und Forschungsbereiche zum Teil noch unterentwickelt und in einigen Ländern noch nicht voll ins Wissenschaftssystem integriert sind. Andere Berufsbereiche – mit einer vergleichsweise früher einsetzenden Professionalisierung – sind uns in dieser Hinsicht voraus, was für die Fachkräfte im sozialen Hilfesystem jedoch auch eine Chance bedeutet: Wir können nämlich an die in anderen Bereichen bereits seit Jahrzehnten gemachten Erfahrungen mit Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung anknüpfen und müssen dieselben Fehler nicht noch einmal machen.

Hilfe, die in frühen Kulturen alle voneinander erwarteten, leisteten und nutzten, musste sich moralisch und als praktische Nächstenliebe vor allem vor Gott verantworten, Hilfe, die professionell erbracht wird – wir könnten auch sagen: eine Praxis des professionellen Altruismus¹ – muss sich mit ihren Ansprüchen, ihrer Praxis und ihren Ergebnissen vor den Betroffenen, ihren Klientinnen und Klienten ebenso wie vor ihren Fachkräften und Trägern, nicht zuletzt vor den sie tragenden Fachwissenschaften und vor der Öffentlichkeit rechtfertigen. Das heißt, **Professionelle müssen sich grundsätzlich der Diskussion über die Qualität ihrer Praxis stellen.**

Dabei spielt natürlich auch eine Rolle, dass sich das Berufssystem „Soziale Arbeit“ zunehmend arbeitsteilig differenziert und komplex vernetzt hat und dass sich zugleich die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung verändert haben, zum Beispiel im Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden, in Hinsicht auf die weit greifenden Internationalisierungsprozesse von Politik, Wirtschaft und Verwaltung, aber auch, was die Erwartungen und das Verhalten der Bürger (Ansprüche stellen, sich bedienen, aber sich nicht abfertigen lassen) sowie was die Einstellungen der Beschäftigten selbst betrifft (nicht nur ausführen, sondern auch mitreden).

Verändert haben sich schließlich die restriktiven finanziellen, haushaltsmäßigen Rahmenbedingungen sozialer Arbeit. Dort liegen weitere Ansatzpunkte für die Qualitätsdiskussion, nicht zuletzt für die massiv propagierten, in ihrer Konsequenz aber bisher kaum verstandenen Ansätze der neuen Steuerung, die auf eine völlig umgestaltete Praxis moderner Verwaltung hinauslaufen, nämlich auf eine ganz andere Prozessorganisation, auf neue Ablaufstrukturen, insgesamt jedoch vor allem auf ein neues Grundverständnis und Leitbild der Dienstleister.² Dass Kosten- und Finanzierungsprobleme die gesamte Qualitätsdiskussion immer mitbestimmen, kann jedoch nur diejenigen überraschen, der sich nicht klar macht, dass professionell erbrachte Dienstleistungen immer etwas kosten.

Der Impuls für Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe – wie in der Gesetzesbegründung zur Neufassung der §§ 78 a bis g SGB VIII deutlich formuliert ist –, was auch in der Begründung für diese Tagung eine Rolle spielt, gründet sich allerdings durchaus auf haushaltspolitische Interessen. Insofern wäre es realitätsfremd, wenn man nicht die Ziele der Kostendämpfung, der Transparenz von Kosten und Leistungen, der Effektivitäts-

¹ Das Konzept des Altruismus taucht interessanterweise erst im 19. Jahrhundert auf, als sich nämlich die professionellen Berufssysteme herausbildeten.

² vgl. in diesem Zusammenhang Burghoff, Lothar: Controlling in der Neuen Steuerung, In: Menne, Klaus (Hrsg.): Qualität in Beratung und Therapie, Weinheim und München: Juventa (1998), S. 69-78, hier S. 70

steigerung nüchtern in den Blick nehmen würde. Soziale Fachkräfte haben in der Vergangenheit diese Aspekte gern anderen überlassen und klagen nun, dass Qualitätsentwicklung vor allem darauf hinauslaufe, dass man nur alles „billiger und besser“ machen solle, was im Übrigen allenfalls im Einzelfall, generell aber sicher nicht zu machen ist.

Wenn man sich die aktuellen Diskussionen in manchen Bundesländern vergegenwärtigt, die in wachsendem Maße auf pauschale Mittelkürzungen im Sozialwesen überhaupt und nicht zuletzt in der Jugendhilfe verfügen, kann man sich freilich des Eindrucks nicht erwehren, dass Qualitätsentwicklung überhaupt nur als ideologische Nebelwand für die rücksichtslose Durchsetzung von Kostenreduktionen und Rationalisierungen im sozialen Hilfesystem gebraucht wird, dass es überhaupt nur noch um billigere Dienstleistungen geht. Nur diesen Zusammenhang zu sehen, würde jedoch auf eine Verkürzung hinauslaufen.

Soziale Arbeit selbst und die sie tragenden Fachkräfte sind und waren an Qualitätsentwicklung interessiert. Und es ist strategisch von wesentlicher Bedeutung: **Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung, das heißt, die fach- und sachgerechte Überprüfung und Weiterentwicklung professioneller Praxis sind wesentliche Elemente moderner Professionalität.**

Das gilt auch für die Jugendhilfe und für die Hilfen zur Erziehung, denen ich mich nun zuwenden möchte. Dabei stütze ich mich vor allem auf die Erfahrungen, die ich in Qualitätsentwicklungen in Graz (Steiermark), Dormagen (Rheinland) und Münster (Westfalen) habe machen können.¹

2. Grundprobleme der Qualitätsentwicklung

Wer Qualitätsentwicklungen in Gang setzen will, muss einige Grundprobleme ins Auge fassen, um nicht von vornherein in Sackgassen zu landen. Dabei geht es vor allem um den Versuch, die Dinge nicht zu sehr zu vereinfachen. Wir müssen in humaner Hilfepraxis, in allen lebenden Systemen nämlich, mit erheblicher Komplexität rechnen. Und – ob uns das nun gefällt oder nicht – Qualitätsentwicklung trägt sogar dazu bei, diese Komplexität noch zu erhöhen. Jedenfalls ist Qualitätsentwicklung nichts für die „schrecklichen Vereinfacher“ (die ‚terribles simplificateurs‘). Ich formuliere thesenhaft:

2. 1. Praxis

- Praxis hat verschiedene Seiten, ist **konfliktreich**, ein **Durcheinander**, ist dynamisch und multikausal bestimmt und bringt aus sich selbst heraus Veränderungen hervor, ist kurz: **autopoietisch!**

¹ vgl. Magistrat der Stadt Graz (Hrsg.): Qualitätskatalog der Grazer Jugendwohlfahrt, Graz (2000), 208 S.; vgl. Stadt Dormagen (Hrsg.): Dormagener Qualitätskatalog der Jugendhilfe. Ein Modell kooperativer Qualitätsentwicklung, Opladen: Leske + Budrich (2001), 262 S.

- Praxis ist ein **mehrpersonales, offenes, interaktives Geschehen** in einem sich verändernden lebendigen Beziehungsfeld und einem konfliktreichen sozialen Raum (mit politischen, ökonomischen, sozialen, geschlechtsspezifischen, kulturellen Macht- und Kommunikationsstrukturen).
- Praxis ist ein **lebendiges System**. Als interpersonales Geschehen ist sie ein Tun (sprechen, handeln, gestalten), ein Verstehen (eine Wahrnehmung und kommunikative Konstruktion) und ein emotionaler Austauschprozess.
- Sozialarbeit geschieht in einem Feld **diskontinuierlicher**, nicht regelhafter, konfliktreicher, **unvorhersehbarer**, spontaner und auf gleiche Weise **nicht wiederholbarer** Prozesse.
- Sozialarbeit zielt auf **Milieuveränderung und Selbstveränderungen**, nicht zuletzt auf Selbstveränderung durch Milieuveränderung und umgekehrt, von denen man jedoch nicht sicher weiß, ob und wann sie eintreten. **Ihre Praxis lässt sich in der Regel nicht zuverlässig steuern**. Jedenfalls liegt dies nicht in der Hand der Fachkräfte.

Daraus folgt:

Sozialarbeit ist **keine Trivialmaschine** mit einem einfachen Ursache-Wirkungsautomatismus nach dem Muster: „Wenn ich das mache, passiert das ...“.

Soziale Arbeit ist **grundsätzlich auf Ko-Produktion** hin angelegt, auf Wechselseitigkeit, ist ein **Handeln im multipolaren, komplexen sozio-kulturellen Feld** von Lebensgeschichten und Lebensverhältnissen.

2. 2. Praxisqualität

Praxisqualität ist ebenso komplex wie die Praxis, die sie charakterisiert. Vor allem ist sie keine Gegebenheit, nichts Feststehendes, keine einfache gegenständliche Tatsache, sondern eine Konstruktion. Daher kann man sie auch nicht messen, sondern nur einschätzen, von allen Seiten her beobachten, evaluieren, kritisch wertschätzen.

Jede „Qualitätsfeststellung“ ist eine Aussage, ein Text, ein kommunikatives Prädikat. Qualität ist relativ, historisch und multiperspektivisch von Interessen, Macht und Herrschaft beeinflusst. Über Qualität wollen und müssen daher alle mitreden. In diesem Diskurs werden allerdings Standards und Indikatoren für Qualität herausgearbeitet, deren relative Richtigkeit auf korrekter Bezugnahme, das heißt der Genauigkeit, Reichweite, Verankerung und Eignung der dabei verwendeten Konstruktionen, beruht.¹ Wer es auf Qualität abgesehen hat, macht Unterschiede und fördert den Wettbewerb, was beflügeln und Angst machen kann.

¹ vgl. den dafür relevanten wissenschaftstheoretischen Bezug: Goodman, Nelson; Elgin, Catherine Z.: Revisionen. Philosophie und andere Künste und Wissenschaften, Frankfurt/Main: Suhrkamp (1989), S. 40 ff.; und vor allem Goodman, Nelson: Weisen der Welterzeugung, Frankfurt/Main: Suhrkamp (1995)

2. 3. Praxisreflexion

Reflektierte Praxis heißt mit Recht Theorie (Anschauung). Sie kommt aus der Praxis, wird hervorgebracht aus einer Reflexion, die der Praxis einhergeht – reflection in action (Donald Schön). Die Praxis der Wissenschaft als Reflexion der Praxis – reflection on action – muss sich darauf notwendigerweise beziehen. Wir wenden Wissen nicht an, sondern erzeugen es dialogisch in der Praxis (wo es oft als verschwiegenes Wissen im Hintergrund bleibt). Wir führen ein Gespräch mit unvorhersehbaren Praxissituationen, entwerfen mehr oder weniger brauchbare Verstehensrahmen und dann antwortet die Praxis: the situation talks back! (Donald Schön). Nicht um den Wissenstransfer von außen in die Praxis geht es, sondern um Experiment und Versuch, um learning by doing, um Verstehen und Lernen im Prozess, denn Verstehen macht erst produktive Veränderung möglich. Praxis zu verstehen, kann man lernen.

2. 4. Praxisdokumentation

Wer Praxis verändern will, muss Praxis kennen, so konkret und so genau wie möglich. Darum muss man Daten, Material haben, die Programme, Prozesse und Ergebnisse der Praxis anschaulich beschreiben, festhalten, beweiskräftig erfassen, quantitativ und qualitativ. Dokumentation stützt die Qualitätsentwicklung in der Praxis. Sie ist zum Leidwesen aller Buchhalter kein Selbstzweck. Einfache, nicht zu zeitaufwendige, leicht zu handhabende Methoden der Praxisdokumentation – vor allem strategisch wichtiger Situationen „Schlüsselsituationen“, Prozesse sowie wesentlicher Ergebnisse sind hilfreich.

2. 5. Praxisevaluation

Alles Beobachten, Erfassen und Verstehen läuft auf ein Bewerten hinaus. Man kann nicht Nicht-Bewerten, heißt die Einsicht der Konstruktivisten. Die Praxis in ihren Zielen, Programmen, Prozessen und Ergebnissen zu beurteilen, muss man jedoch systematisch betreiben, wenn es einem um die nach Lage der Dinge beste oder gute Fachpraxis zu tun ist. Eindimensionales Beobachten und Bewerten – mit welch raffiniertem Methodenarsenal auch immer – ist jedoch eine Unmöglichkeit. Fruchtbarer ist es, die Praxis aus allen Blickwinkeln heraus zu untersuchen und zu bewerten, von innen wie von außen, von oben und unten. Praxisevaluation ist ein multiperspektivisches Unternehmen, an dem sinnvollerweise alle im Feld beteiligt werden. Ein partizipatorisches Design ist bei Evaluationsverfahren daher angeraten.

2. 6. Praxiskompetenzprofil

Wer beste oder gute Fachpraxis erreichen will, muss selbst Handlungskompetenz besitzen. Wer praxiskompetent ist, ist auch zugleich ein guter Qualitätsentwickler und umgekehrt: Qualitätsentwickler bringen Praxiskompetenz hervor. Oder sie bauen auf

Sand. Qualitätsentwicklung funktioniert darum nur als Entwicklungsförderung, am besten unter Einschluss der Nutzer, Kunden oder Klientinnen und Klienten. Joachim Merchel hat das notwendige Profil professioneller Handlungskompetenz anschaulich beschrieben. Dabei „geht es um:

- *die Fähigkeit, Konzeptionen und Ziele für die eigene Arbeit zu entwerfen,*
- *die Fähigkeit, aus diesen Konzeptionen und Zielen Kriterien für eine ‚gute Arbeit‘ zu entwickeln,*
- *die Fähigkeit, für diese Kriterien Indikatoren (quantitative und qualitative) zu finden,*
- *die Fähigkeit, darauf ausgerichtete Bewertungsinstrumente zu erarbeiten und anzuwenden,*
- *die Bereitschaft und die Fähigkeit, die Qualitätsbewertung in einen gemeinsamen diskursiven Bewertungsprozess einzubringen.“¹*

2. 7. Praxisveränderung

Qualitätsentwicklung als innovative Praxisveränderung kann man nicht einfach anordnen und organisieren, so wichtig rechtliche Rahmenbestimmungen und damit zusammenhängende Verpflichtungen sowie verantwortliche Leitungsentscheidungen und transparente Organisations- und Kommunikationsstrukturen auch immer sein mögen. Qualitätsentwicklung als Impuls zur Praxisveränderung muss daher mehr als ein instrumentelles Verfahren sein. Qualitätsentwicklung als kreative Neu-Erfindung der Praxis setzt auf den Dialog mit allen Beteiligten und überwindet zu „einfache“ Konzepte der Praxisveränderung. Sie führt aus Konfrontationen heraus. Sie setzt auf das Sowohl-als-Auch, auf Beteiligung, auf Gegenseitigkeit oder besser Vielseitigkeit, auf transformative Transaktionen (Jona Rosenfeld).

Dialogische Qualitätsentwicklung ist: ambivalenztolerant, demokratisch, multiperspektivisch, kreativ, eher ein geschicktes und kluges „Navigieren beim Driften“, weniger ein „Steuern“. Die neuen „Steuere“ landen viel zu oft in alten Untiefen und gefährlichen Klippen. Das ist nicht attraktiv.

3. Schwierigkeiten mit Qualitätsentwicklung – eine Bilanz

3. 1. Abwehr und Widerstand

Zur Qualitätsentwicklung sind wir nicht primär motiviert. Routine ist nahe liegender, halten wir in der Regel gern an Abwehr und Widerstand als einem strukturkonservati-

¹ siehe Merchel, Joachim: Kernfragen der Qualitätsentwicklung und Anforderungen an die professionelle Handlungskompetenz in der Sozialen Arbeit, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main: 82 (2002), S. 133

ven Muster fest. Organisation/Institutionen sind überhaupt Bollwerke der Abwehr (institution as a defence), ist sogar die Persönlichkeit – wie es in der berühmten Formel Arnold Gehlens heißt – eine Institution in *einem* Fall.¹ Kein Wunder, dass selbst diejenigen, die in ihren Organisationen Qualitätsmanagementsysteme eingeführt haben, sie mit defensivem Denken und mit Widerstandsaktionen untergraben, wie erfahrene Qualitätsentwickler immer wieder feststellen.² Vieles an heutigem Qualitätsmanagement – man schaue sich nur einmal gängige Produkt- und Leistungsbeschreibungen in der Jugendhilfe an – stellt sogar eine besonders raffinierte Form seiner Abwehr dar.

Deswegen hängen gesetzliche Rahmenbestimmungen wie die §§ 78 a bis g SGB VIII schnell in der Luft, kann man sicher sein, dass sie – wenn überhaupt – nur zögernd in der Praxis umgesetzt werden. Ohne permanente Bemühung und immer neue Ansätze kommt Qualitätsentwicklung in humaner Praxis nicht voran.

3. 2. Instrumenteller Schematismus

Wenn man die Bemühungen um Qualitätsentwicklungen in der Jugendhilfe bilanziert, fällt ein instrumenteller Schematismus auf, als könne man die Praxis auf Qualitätsentwicklung hin „einstellen“. Das funktioniert jedoch bereits bei Fußballmannschaften nicht. Lebendige Systeme bestimmen sich nämlich selbst und hängen von komplexen Kommunikationsprozessen ab, verfolgen direkte Aktionsstrategien (Modell I Lernen) und ändern nur selten ihre Hauptprogramme (Modell II Lernen). Darauf aber käme es an.

Qualitätsentwicklung ist nur produktiv, wenn man Festlegungen überwindet, wenn man regelrecht verlernt, was man sich angewöhnt hat. Wir lernen, wenn wir Fragen stellen, weil wir vor Rätseln stehen. Qualitätsentwicklung, die immer schon alles weiß, verwaltet und nach Ablaufplan regelt, verfehlt Qualität. Ich nenne dies inzwischen den Woweera-Effekt des instrumentellen und schematischen Qualitätsmanagement: Während im stacheldrahtbewehrten Flüchtlingslager im Norden Australiens sich Jugendliche aus Protest gegen ihre menschenunwürdige Behandlung umzubringen drohen, verkündet ein Schild außen am Zaun, dass das Gefängnis eine nach ISO zertifizierte Einrichtung ist.

3. 3. Einseitigkeit

Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe ist ein einseitiges Unternehmen: Während sich die freien Träger um Qualitätsentwicklung auf vielfältige Art und Weise bemü-

¹ siehe Gehlen, Arnold: Anthropologische und sozialpsychologische Untersuchungen, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt (1986), S. 259. [re 424]

² vgl. insbesondere: Argyris, Chris; Schön, Donald A.: Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis, Stuttgart: Klett-Cotta (1999); Argyris, Chris: Wissen in Aktion. Eine Fallstudie zur lernenden Organisation, Stuttgart: Klett-Cotta (1997)

hen, ist Qualitätsentwicklung in der öffentlichen Jugendhilfe bisher der Ausnahmefall. Die Jugendamtsbezirke, die anderen nicht nur Qualität abfordern und kontrollieren, sondern selbst Qualitätsdialoge führen und Qualitätsentwicklung betreiben, kann man hierzulande an zwei Händen abzählen.

Einseitigkeit gibt es jedoch auch noch in einer weiteren Hinsicht: Trotz ständiger Rede von Kundennähe und Partizipation kommen die Nutzer, Kunden, Klienten in der Qualitätsentwicklung in der Regel nicht vor, wird die Adressatenperspektive¹ vernachlässigt, fehlt das, was ich „kooperatives Design“ nennen würde.

3. 4. Empirischer Datenmangel

Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe ist durch einen eklatanten Datenmangel beeinträchtigt, weiß Jugendhilfe zu wenig über sich selbst, ihren Bedarf, ihre Prozesse und darüber, was sie bewirkt. Weitgehende Forschungsabstinenz gehört hierzulande zum Geschäft. Qualitätsentwicklung, wie sie in §§ 78 a bis g SGB VIII intendiert ist, braucht jedoch Forschung, empirische Untersuchungen der Praxis, um Erfolge wie Fehler zu identifizieren, Experimente zu planen, zu begleiten und zu untersuchen, nicht zuletzt, um die Effektivität und Effizienz sozialer Dienstleistungen festzustellen. Praxisforschung ist die Grundlage jeder wirklichen Qualitätsentwicklung.

3. 5. Ressourcenmangel

Zum Nulltarif ist Qualitätsentwicklung natürlich nicht zu haben. Wir neigen in Deutschland jedoch dazu, Kostendämpfung erreichen zu wollen, ohne dafür zu bezahlen. Das kommt uns inzwischen teuer zu stehen. Wenn man sich klar macht, dass die Aufwendungen für Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe allenfalls bei einem Prozent liegen, wird ersichtlich, dass Qualitätsentwicklung nur ein Randphänomen ist. In dieser Hinsicht könnten wir von der Wirtschaft lernen, die schon lange weiß, dass beste Fachpraxis von Investitionen in Qualitätsentwicklung und Qualitätsmanagement, in Forschung und Entwicklung abhängt. Der Budgetanteil, den wir für Qualitätsentwicklung vorsehen, ist ein entscheidender Qualitätsindikator. Dabei gibt es in der deutschen Jugendhilfe überall Fehlanzeigen. Armes Deutschland ...

4. Positive Ansätze

Mit Qualitätsentwicklung kann man jedoch immer anfangen, sogar mittellos. Wir können uns immer erst einmal selbst ins Spiel bringen und unsere eigenen Ressourcen mobilisieren. Leben heißt nämlich: Selbsterfindung, tätig sein und reflection in action

¹ siehe Merchel, Joachim: Kernfragen der Qualitätsentwicklung und Anforderungen an die professionelle Handlungskompetenz in der Sozialen Arbeit, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main: 82 (2002), S. 132

sind wir keine Mängelwesen, wie uns konservative Anthropologie weismachen will, sondern bringen wir uns und unsere Welt immer wieder neu hervor. Das heißt Autopoiesis. Wir sind Welterzeuger, Konstrukteure unserer Welt. Dabei gehen Begreifen und Schöpfen Hand in Hand.¹

Überall da, wo die in Sozialer Arbeit Tätigen selbst handeln und die Initiative für Qualitätsentwicklung ergreifen beziehungsweise dazu angestiftet und ermutigt werden, sind wir auf dem Weg zu guter Fachpraxis, haben wir eine Chance, aus unseren Einrichtungen lernende Organisationen zu machen, entwickeln wir Handlungskompetenz im Qualitätsentwicklungsprozess selbst.

Wie das im Einzelnen aussehen kann, kann am Modellprojekt des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe „QE in den stationären Erziehungshilfen“ gezeigt werden.

Methodisch hat sich dabei das folgende QE-Konzept als produktiv erwiesen:

- Wir entwickeln uns im partnerschaftlichen Dialog.
- Wir denken und handeln und wir handeln denkend (reflection in action).
- Wir denken über unser Handeln nach und erforschen es (reflection on action).
- Wir handeln, wie wir es gelernt haben (Lernen aus Erfahrung, in Studium und Praxis).
- Wir lernen aus der Praxis (learning by doing)
- Wir lernen vom Erfolg (learning from success).

¹ siehe Goodman, Nelson: Weisen der Welterzeugung, Frankfurt/Main: Suhrkamp (1995), S. 37

Diskussion zu den §§ 78 a ff. und über die fachliche Weiterentwicklung

MODERATION: MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank, Prof. Dr. Wolff. In der Ihnen eigenen Art haben Sie uns neue Einsichten und Ansichten zur Qualitätsdiskussion vermittelt. Ich bin immer etwas frustriert bei den vielen, von Ihnen eingestreuten Zitaten verschiedener Autoren, weil ich denke, diese alle noch vor meiner Pensionierung lesen zu müssen.

Werner Schipmann, *Bundesfachreferent im Bundesverband privater Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe e. V., Berlin:* Einen Aspekt möchte ich aufgreifen, nämlich die von Prof. Dr. Wolff dargestellten eklatanten Datenlagen in der Jugendhilfe. Diese Ansicht vertrete ich auch. Wir reden viel über Qualität, aber ein Kernproblem in der Jugendhilfe ist doch, dass sie über völlig unzureichende Kriterien und Methoden der sozialen Diagnostik verfügt – von Aussagen über ihre Effektivität einmal ganz zu schweigen. Hier ist Forschung, Ausbildung und Praxis gefragt.

Es gibt keine einheitlichen Definitionen; es gibt viel Gerede von dem einen und dem anderen, ohne dass konkret definiert ist, von welcher Qualität man überhaupt spricht. Prof. Wolff hat versucht zu erklären, welche Hintergründe das möglicherweise haben könnte. Es hat meines Erachtens neben der weiteren Notwendigkeit zur Professionalisierung auch viel damit zu tun, dass einfach zu wenig Gelder für Forschungszwecke zur Verfügung gestellt werden. Warum wird Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich von Ansätzen und Methoden der Diagnostik und der Evaluation eigentlich so stiefmütterlich behandelt? Ich finde, dass aufgrund dieser Analyse die Notwendigkeit besteht, zu klären, wie es uns zukünftig möglich sein wird, diesem notwendigen Entwicklungsprozess in der Jugendhilfe mehr Dynamik zu verleihen, damit dafür auch mehr Forschungsmittel zur Verfügung gestellt werden, um diese Mängel schnellstmöglich zu beseitigen.

Prof. Dr. Reinhart Wolff, *Hochschullehrer für Sozialarbeit und Sozialpädagogik an der Alice-Salomon-Fachhochschule, Berlin:* Das hat etwas mit einem doppelten Prozess zu tun, nämlich einmal mit der besonderen Entwicklung sozialstaatlicher Hilfeleistung, das heißt: Wir haben ein System entwickelt, dass im Wesentlichen auf Rechtsansprüchen auf bestimmte Leistungen beruht, die institutionell erbracht werden. Institutionen kann man regeln, wenigstens traditionelle Institutionen; moderne Institutionen müssen sich aber bewegen. Das ist das Dilemma. Und viele Leute haben das noch nicht begriffen. Das heißt: Wir haben eine Entwicklung, die stark durch Vergesellschaftung der Reproduktionsprozesse und durch Institutionalisierung geprägt ist. Wer in festen „Gehäusen“ arbeitet und seine Leistungen erbringt, muss nicht nachden-

ken, sondern der muss nur regelhaft handeln und das wird möglicherweise nur im Ausnahmefall kritisch, nämlich dann, wenn das nicht (mehr) der Fall ist, wenn Handeln nach Schema „F“ nicht mehr funktioniert. In einem solchen System ist Qualitätskontrolle im Wesentlichen eine Frage des Disziplinarrechts, woraus folgt, dass man die Handlungsprozesse im Nachhinein nicht erforscht und untersucht, sondern man fragt eher nach der Richtigkeit des regelhaften Handelns.

Wenn wir uns nun ansehen, woher überhaupt die Tradition der Forschung kommt, so ist sie immer schon aus der konkreten, an soziale Bewegungen sich anschließenden Praxis gekommen, also aus sozialen Veränderungsprozessen. Die Pioniere der Sozialarbeit haben immer schon geforscht, wie schon Jane Addams in Chicago Armutsforschung betrieben hat. Sie haben sich dafür interessiert, konkrete Daten zu haben (sowohl zum Ausmaß und zur Struktur der vorliegenden sozialen Probleme als auch zum Prozess und Ergebnis ihres sozialen Engagements im Gemeinwesen), nicht zuletzt, um sie in der politischen Auseinandersetzung zu benutzen.

Und immer dann, wenn soziale Arbeit in Bewegung gerät, wird die Frage nach der Forschung neu gestellt: Das heißt, die Menschen, die eine bestimmte Praxis erfolgreich durchführen wollen, fangen an, ihre Praxis zu untersuchen. Sie stellen den Hilfebedarf fest und sie identifizieren die Akteure, die diese Praxis umsetzen. Das ist das eine. Ich glaube, unser heutiges Forschungsdefizit in der sozialen Arbeit ist einem etatistischen Institutionalismus geschuldet. Und dieser Etatismus und Institutionalismus ist in Deutschland eine regelrechte Pest; wir beobachten beide Elemente im Übrigen auch in Hochschulen – auch dort haben sie fatale Effekte.

Das andere, worauf ich hinweisen möchte, ist aber auch sehr wichtig. In der Praxis wird, so meine ich, gern die These vertreten, hier habe man es nicht mit Theorie zu tun – dass die Praxis von der Theorie getrennt, das ganz andere sei. In die Praxis muss man gewissermaßen „hineinsozialisiert“ werden, was man im Studium gelernt hat, könne man ruhig „vergessen“. In der Praxis lerne man anders als in der Ausbildung. Eine solche Auffassung – wie man unschwer erkennt – ist natürlich eine Theorie (eine Anschauung) darüber, wie Wissen generiert wird.

Dabei unterstellt man, die Praxis der wissenschaftlichen Wissensproduktion (eines reflexiven Begründungswissens) schöpfe das Wissen gewissermaßen aus sich selbst und etwa nicht aus der systematischen Untersuchung empirischer Erfahrungen in der Praxis. Aber auch die Praktiker reflektieren ihre Praxis, möglicherweise weniger methodisch streng als die wissenschaftlichen Praktiker, jedenfalls im Handlungsvollzug selbst. Beide Seiten – Wissenschaft und Praxis – sind aber aufeinander angewiesen, es muss einen Dialog zwischen ihnen geben, wenn wir an Qualitätsentwicklung der Praxis Interesse haben. Qualitätsentwicklung scheitert heute darum nicht zuletzt daran, dass dieser Graben zwischen Wissenschaftspraxis und professioneller Praxis, zwischen Disziplin und Profession der Sozialarbeit immer wieder aufgerissen wird, anstatt ihn reflexiv zu überbrücken und zu vermitteln. Daraus lässt sich ein wichtiger Indikator für Qualität ableiten: ob nämlich die Praxis sagen kann, sie habe eine gute Verbindung zur Wissenschaft, und ob die Wissenschaft sagen kann, sie habe eine gute

Verbindung zur Praxis beziehungsweise wir stellen uns der Außenbeobachtung, triangulieren unsere Praxis (Praktikerinnen – Praxis – Dritte/Wissenschaftlerinnen – Untersuchungsgegenstand/Problem – Dritte).

Man könnte natürlich zum etatistischen Institutionalismus noch mehr sagen.

Wolfgang Trede, *Geschäftsführer der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH)*, Frankfurt/Main: Zunächst: Ich empfand Prof. Dr. Wolffs Ausführungen zu einer dialogischen Qualitätsentwicklung als sehr sympathisch, insbesondere auch sein Bild vom „klugen Navigieren im Driften“ statt des Festhaltens an einer Ideologie des Steuern-Könnens. Eine andere Einschätzung habe ich allerdings zum Aspekt des Mangels an empirischen Daten: Es ist doch unbestreitbar, dass wir seit ungefähr 1980 einen wahren Boom an Forschung in der Jugendhilfe zu verzeichnen haben. Wir haben sicherlich keine so gute Situation wie in England, wo die Jugendhilfeforschung mehr zentralistisch organisiert ist und entsprechend gut aufeinander abgestimmt erfolgt. Bei uns herrscht eher ein Wildwuchs aus kleinformatischeren Qualifikationsarbeiten, universitärer Grundlagenforschung und Praxisforschung; man hat manchmal den Eindruck, als werde gewissermaßen haarscharf aneinander vorbei geforscht.

Dennoch: Wir verfügen beispielsweise im Bereich der Erziehungshilfen doch zwischenzeitlich über eine Vielzahl an Befunden, um zu wissen, was gute Praxis ist. Das zeigt sehr eindrücklich auch Thomas Gabriel in seiner gerade bei Juventa veröffentlichten Studie, in der er die Forschungssituation und -befunde zur Jugendhilfe in England und Deutschland vergleicht. Ich möchte im Weiteren an die Tübinger JULE-Studie (Baur u.a.: Leistungen und Grenzen der Heimerziehung, Stuttgart 1998) erinnern. Bei der Studie ist das Spannende eigentlich nicht, dass Heimerziehung in rund zwei Drittel der Fälle erfolgreich agiert. Spannend ist vor allem, dass zum ersten Mal ein klarer Zusammenhang zwischen guter Praxis und Erfolg gezeigt werden konnte und dass – im qualitativen Teil der Studie – rekonstruiert werden konnte, welche Voraussetzungen gegeben sein mussten, damit Mädchen oder Jungen eine erzieherische Hilfe für sich als hilfreich und gewinnbringend empfanden. Das sind Befunde, die unmittelbar in Prozesse der Qualitätsentwicklung Eingang finden sollten.

Prof. Dr. Reinhart Wolff: Ich plädiere für ein Mehr an methodischem Know-how, für eine Kunstfertigkeit von Experiment und Dialog und auch für programmatisch klare Arbeitskonzepte. Wir haben beides in Dormagen bei der Erarbeitung des Dormagener Qualitätskataloges versucht.

Richard Isselhorst, *Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf:* Im ersten Teil seines Statements hat Herr Trede hervorgehoben, dass eine ganze Menge an Forschung existiert. Dazu muss ich nichts ergänzen, wohl aber zum zweiten Aspekt: Wir haben eine Menge an Daten. Die Frage ist nur, ob diese Daten genutzt werden. Drittens: Ich glaube schon, dass Qualitätsentwicklung der Steuerung bedarf und der Selbstspiegelung. Wenn nicht, blieben wir im konservativen Beschreiben verhaftet.

Natürlich haben wir auch bei Sozialarbeit nicht mehr als ein Drittel Menschen, die innovativ sind. Natürlich haben wir dort eine ähnliche Verteilung wie bei allen anderen

Zweibeinern auch: das eine Drittel, das laufen will, ein weiteres Drittel, das verharren will. Das dritte Drittel guckt, wer gewinnt, und schlägt sich auf die Seite des Gewinners. In dieser Hinsicht sind die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter keine besseren Menschen als andere. Gerade deswegen müssen wir steuern und dürfen uns nicht aufs Driften beschränken.

Prof. Dr. Reinhart Wolff: Ich sprach vom „Navigieren beim Driften“. Man darf das nicht mit planvollem Steuern verwechseln. Die Orientierung ist das eine; das andere ist die geschickte Anpassung an die Komplexität des jeweiligen Praxisortes. Dafür gibt es methodische Verfahren, die wir im Handbuch des Kronberger Kreises zur Methode der dialogischen Qualitätsentwicklung konkretisieren werden, das im Übrigen im nächsten Jahr erscheint. Es gibt aber inzwischen bereits eine Menge Literatur, die man für ein geschicktes „Driften“ in Richtung Qualität nutzen kann. Sie wird nur in vielen Einrichtungen nicht genutzt, vor allem nicht in der öffentlichen Jugendhilfe. Insofern kann ich nur an das anknüpfen, was bisher gesagt wurde: Viele Einrichtungen – vor allem im öffentlichen Sektor – fordern Qualitätsentwicklung von anderen, stellen sich der Aufgabe der Qualitätsentwicklung selbst aber nicht.

Wie kann man aber die Praxis anderer Leute beurteilen, wenn man die eigene Praxis selbst nicht kritisch in den Blick nimmt und weiterentwickelt? Qualitätsentwicklung ist ein methodischer Prozess, sie ist regelrecht ein Handwerk, eine Kunst. Diese Kunst propagiere ich. Man kann sie lernen. Nicht jeder malt „schön“, aber auch das kann man lernen. Viele können lernen, Qualitätsentwicklung kunstvoll in Gang zu setzen.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Es macht Hoffnung, wenn man das lernen kann!

Siegfried Haller, Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig: Ich stimme Herrn Isselhorst zu, dass wir genügend Daten haben. Wir haben allerdings Aufbereitungsprobleme. In der Praxis bemühen wir uns, unseren „Datenfriedhof“ ein bisschen nach vorne zu bringen. Wir publizieren einen Jugendhilfereport. Ich bin gespannt, was das für eine Resonanz bringen wird. Ich habe so meine Vermutung; der Bericht wird – wie so vieles – in den Schrank wandern.

Die Forschung oder auch die Publikationen über die Forschung treffen natürlich auf eine Praxis, die kaum dazu in der Lage ist, überhaupt etwas Neues aufzunehmen. Ich plädiere für eine gute und gründliche Ausbildung sowie für eine konsequente, praxisorientierte Begleitung. Qualität ist ein Begriff, den wir sehr genau und kritisch verstehen müssen. Wir sollten keinem Modewort nachhängen. Ich bin einmal gespannt, welchem Begriff wir in fünf Jahren nachrennen. Schließlich reagieren wir alle auf Paradigmenwechsel; das hat Prof. Dr. Wolff soeben wunderbar aus der englischsprachigen Literatur beschrieben – wir rennen hinterher.

Aber tun wir bitte nicht so, als hätten wir keine klaren Wege. Tun wir nicht so, als hätten wir keine Standards und hätten keine Vorstellung davon, was morgen sein könnte. Ich halte es für schwierig, was Prof. Dr. Wolff als ein Driften bezeichnet hat. Wenn wir

tatsächlich driften, hätte ich gern ein Szenario, wohin wir in zwei oder in fünf Jahren gedriftet sein werden. Wenn man driftet, überlässt man anderen die Definition dessen, was eigentlich zum Driften beiträgt. Was trägt zum Driften bei? Wer veranlasst uns denn, im Strom nicht zu steuern, was Sie ja unterstellen? Was ist denn der Strom und wer kanalisiert ihn möglicherweise?

Dr. Detlef Horn-Wagner, Erziehungswissenschaftler und Organisationsberater, Berlin: Ich bin mittelbar und unmittelbar mit so gut wie mit allen „Moden“ der sozialen Arbeit in Kontakt gekommen: Als Fünfzehnjähriger bin ich auf den Straßen Berlins mitmarschiert und habe laut gerufen: „*Bürger lasst das Glotzen sein, kommt herunter, reiht Euch ein!*“ Ich konnte den älteren Mit-Demonstranten durchaus Recht geben, wenn diese meinten, dass die individuellen Problemlagen der Betroffenen gesellschaftlich bedingt seien. Anders ausgedrückt: „*Wer nichts zum Fressen hat, ist therapieresistent.*“

Diese, meine Lebensphase hat unter anderem meinen Wunsch, etwas zu verändern, mitgeprägt; ich komme im Zusammenhang mit meinem Soziologiestudium noch darauf zurück. Während der Ausbildung bin ich von Menschen beeinflusst worden, die sich der Einzelfallhilfe stark verpflichtet fühlten; mein Taschengeld habe ich mit sozialpädagogischer Gruppenarbeit mit randständigen Jugendlichen in einem Berliner Obdach aufgebessert. Als Sozialarbeiter bin ich Mitte bis Ende der siebziger Jahre im Berliner Bezirk Reinickendorf mit gemeinwesenorientierten Ansätzen im Märkischen Viertel in Kontakt gekommen.

In meinem Soziologiestudium wollte und konnte ich den gesellschaftlichen Bezug wieder aufnehmen und als auch das nicht half, trat auch ich den Rückzug ins Private an: Supervisorenausbildung und Therapieausbildung, Schwerpunkt Systemische Familientherapie. Mit meinem Freund und Kollegen Jann Jakobs habe ich seit 1989 Sozialmanagement-Ausbildungen organisiert und damit einem Bedarf entsprochen, der im Gegensatz zur Therapie-, Methoden- und Esoterik-Welle stand.

Die Verbetriebswirtschaftlichung der sozialen Arbeit mochte ich nicht so richtig mitmachen, hier sitze ich als Experte der vorerst letzten Mode der Sozialarbeit: Qualitätsmanagement. Ich frage mich, was wohl als nächstes kommt: Sozialraumorientierung? Damit wären wir ja wieder so gut wie am Anfang und die Spirale könnte neu beginnen. Nein, im Ernst, ich glaube, in der Sozialarbeit ist es wie mit dem Management: Das Wichtige und Richtige ist bereits gesagt (nur eben nicht von allen, um es mit Karl Valentin zu formulieren), der Rest ist häufig nur ein „*Trendsurfen in der Chefetage*“ (Eileen Shapiro), das Bild ähnelt dem vom Driften, meint aber etwas anderes.

Letztlich kommt es aus meiner Sicht mehr und mehr darauf an, seinen eigenen Grips anzustrengen und sich dabei auch der eigenen Fähigkeiten sicher zu sein; darin eingeschlossen wäre mein Wunsch nach einer Selbstvergewisserung der Sozialarbeit. Wir brauchen in der Sozialarbeit im Allgemeinen und in der Entwicklung von Qualität im Besonderen keinen dauernden Paradigmenwechsel und auch keine dauernde Bevormundung artfremder Professionen. Wir sind sehr wohl in der Lage, die Probleme mit

„Bordmitteln“ und einem Qualitätsmanagementsystem besonderer Prägung in den Griff zu kriegen: GMV; „*G.esunder M.enschen-Verstand!*“

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Kann man nicht der fremdbestimmten Diskussion am Ende wenigstens abgewinnen, dass man sagt: Sie war als Anstoß notwendig, damit man in der sozialen Arbeit über eigenständige Maßstäbe und Verfahren nachdenkt, weil man sich eben ohne Druck von außen offensichtlich nicht die Zeit nimmt oder das Thema nicht für wichtig genug hält?

Prof. Dr. Reinhart Wolff: Ich halte den Hinweis auf die Fremdbestimmung unserer Bemühungen um Qualität für falsch, aber darauf will ich jetzt nicht eingehen. Ein anderer Aspekt ist mir in diesem Zusammenhang wichtiger: Seit Sozialarbeit in der Moderne professionell erbracht wird, spielt die Frage nach guter Fachpraxis eine Rolle. Und es gibt ganz unterschiedliche Vorschläge, die immer wieder von Entwicklungs- etappe zu Entwicklungs- etappe der Sozialarbeit vorgebracht werden, um die Praxis zu reflektieren und bessere Ergebnisse zu erzielen. Das kann man in der Fallarbeit verfolgen, im Casemanagement, in der Gemeinwesenarbeit ebenso wie in neueren Hilfeformen, im Übrigen auch bei den stationären Erziehungshilfen, natürlich mit großer Weiterentwicklung zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts und dann in den zwanziger Jahren vor allem. Das heißt, wir haben eine eigene Tradition der Selbstreflexion und der kritischen Veränderung unserer Fachpraxis. Und an diese Traditionen können wir in der Qualitätsentwicklung anschließen.

In Anbetracht der dramatischen Veränderungen aber, die das Berufsfeld der Sozialarbeit gegenwärtig kennzeichnen, ist der Druck größer geworden und gleichzeitig die transdisziplinäre Vernetzung. Die leichte Polemik gegen die Abgrenzung zu anderen Fächern teile ich nicht, weil wir uns natürlich auch aus den anderen Disziplin- und Berufsbereichen bedienen müssen, um unser Arbeit so zu gestalten, dass sie sich sehen lassen kann.

Ich stimme auch zu, dass es natürlich eine Fülle von Forschungen gibt. Gerade in den vergangenen zwanzig Jahren ist einiges erreicht worden. Aber ich spreche eher von einer Einstellung. Ich spreche eher von einer Managementpolitik in den Einrichtungen – also darüber, ob und wie die Frage der Selbsterforschung oder auch der systematischen Untersuchung in den Einrichtungen eine Rolle spielt. Ich meine, dort liegen die Defizite. Daran schließt sich natürlich auch gleich die Frage an, wie man die Forschungen vermitteln kann. Ich weiß selbst aus meiner Erfahrung, dass es beispielsweise in Leipzig sehr interessierte Kolleginnen und Kollegen gibt, die, wenn man sie mit neueren Ergebnissen konfrontiert, sehr engagiert an neuen Fragestellungen arbeiten. Diese Erfahrung kann man auch machen.

Ich will noch eine Bemerkung zu der Frage des Driftens machen. Ich sprach vom Navigieren im Driften. Ich will noch einmal sagen, warum ich so spreche. Man muss sich klar machen, dass wir in einem sehr komplexen Berufsfeld – mit im Übrigen großen Interessengegensätzen und starken Gemengelagen – arbeiten; man könnte auch sagen: Wir sind in einem sehr widersprüchlichen Feld tätig; viele Leute ziehen hierhin und

dorthin, die einen wollen dieses, die anderen jenes. Das heißt: Wir sind von einem „Push“ und „Pull“, einem „Press“ und „Stress“ umgeben.

Wer diese Macht der Verhältnisse in ihrer Widersprüchlichkeit und Dynamik nicht sieht und größenwahnsinnig denkt, man könnte tatsächlich einen festen Halt in dieser Dynamik finden oder sich sogar auf diese „einstellen“ und „festlegen“, der irrt sich. Das wird nicht funktionieren. Da habe ich eher das Beispiel genommen, was natürlich aus der systemischen Arbeit stammt, nämlich, dass man grundsätzlich das Beste aus der Schwierigkeit macht, dass Wasser keine Balken hat und dass man gewissermaßen von den Gegnern lernen kann. Wer zum Beispiel segeln will, der nutzt natürlich das, was er navigationsmäßig – also methodisch – kann und setzt die Segel. Aber dass es vorangeht, ist eine Frage der Energie, die man driftend nutzt. Man sollte allerdings darauf achten, dass man von der Drift nicht verschlungen – aquis submersus – oder hinweggezogen wird. Deswegen – so würde ich es ausdrücken – kommt es oft auf das kompetente Segeln und notfalls auch aufs Schwimmen an.

Man kann den Strom auch als wegweisendes Bild nehmen: Auf jeden Fall ist es oft aussichtslos, zu versuchen, den stärkeren Kräften des Stroms entgegenschwimmen. Wir können den Strom auch nicht einfach umkanalisieren oder den Berg hinauflaufen lassen. Das heißt andererseits aber auch: Wir können die Kräfte in unserem Feld nutzen, etwas Gutes daraus machen, nämlich kompetent segeln. Dabei aber wäre die Karte, die wir dafür brauchen, nicht mit dem Wasser zu verwechseln. Diese Unterscheidung ist wesentlich; man kann Bojen setzen und sich warm und wasserdicht anziehen, das dem jeweiligen Wetter entsprechende Zeug anhaben, damit man nicht nass wird und das Steuer fest in der Hand hat. Man muss aber auch wissen, wann man die Leine los lässt, damit die Segel nicht durchknallen usw.

Das ist mein Bild für Qualitätsentwicklung. Man darf das Qualitätshandbuch, die Organisation der Qualitätssicherung, nicht mit der Praxis der Qualitätsentwicklung verwechseln, die Karte nicht mit der Wanderung in der konkreten Landschaft. Ich selbst bin – wenn ich meine Praxis betrachte – schon jemand, der in diesem chaotischen Prozess auch gern Strukturen zu entwickeln versucht, der versucht, die Dinge im Prozess der Qualitätsentwicklung genauer zu verstehen, möglicherweise auch konkrete Schritte planen will, die man experimentell gehen kann. Aber es ist – so glaube ich – ein Unterschied, ob man das ein Experiment nennt oder Verhandlung oder steuernde Intervention.

Qualitätsentwicklung kann man ins Werk setzen und die Fachkräfte sowie die Nutzer unserer Dienste sind dabei am wichtigsten. Qualität zusammen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu entwickeln, das ist mein Impuls. Da gibt es inzwischen systematische Erfahrungen, die keine Heilslehren sind, sondern es ist etwas, was gute Fachleute schon immer gemacht haben.

Dr. Jan Schröder, Geschäftsführer der JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn: Ein paar Fragen und Reaktionen von mir. Grundsätzlich kann ich dem Begriff des Driftens folgen. Sozialarbeit ändert nicht den Lauf der Welt. Aber gerade

im Feld der §§ 78 a ff. und der Einzelfallarbeit ist deutlich mehr, ist ein Steuern möglich.

Prof. Dr. Wolff fragt zu Recht, wann soziale Arbeit eigentlich gut ist. Wann arbeitet man gut? Glauben Sie nicht, dass die Fachkräfte klare Antworten darauf hätten. Die Frage löst vielmehr Suchprozesse aus. Wichtig ist es, in der Praxis solange zu insistieren, bis Antworten auf dem Tisch sind, die so konkret sind, dass sie hinterfragt und überprüft werden können. Dann sind wir sehr wohl bei einem Steuern, dessen Grundlage das systematische Fragen nach intendierten und erzielten Wirkungen sozialarbeiterischen Handelns ist.

Stefan Ottmann, Fachdienstleiter Jugend des Landkreises Osnabrück: Die Aussage von Prof. Dr. Wolff, dass Sozialarbeit immer nach Qualität gefragt habe, ist richtig. Die Frage ist nur, wann man in der Sozialarbeit diese Frage nach Qualität so in die Öffentlichkeit hineingebracht hat. Von wem wird das eigentlich gesteuert, dass es jetzt in der Öffentlichkeit ist? Das ist für mich der Punkt, zumal ich denke, dass wir im Augenblick für ganz andere Dinge missbraucht werden: Wir werden für andere Interessenlagen missbraucht. Aber man wird von außen anders gesteuert, als wenn man selbst die Initiative ergreift. Wir machen uns leider nicht immer klar, für welche Interessen wir benutzt und instrumentalisiert werden. Ich meine, da gehört auch eine Menge Selbstbewusstsein von Sozialarbeit dazu. Dies ist unser ureigener Anspruch.

Prof. Dr. Wolff erwähnte, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes in Dormagen so und so viele Arbeitstage für die Erarbeitung des Qualitätskataloges übereignet bekommen hatten und gleichzeitig ihren Arbeitsalltag bewältigen mussten. Ein cleverer Kämmerer könnte hinkommen und sagen: „*Wenn er das geschafft hat, dann ist der Arbeitsplatz überbesetzt, dann kann ich auch die Ressourcen herunterfahren.*“ Solche Regelkreise können sich daraus entwickeln ...

Prof. Dr. Reinhart Wolff: Wir haben sogar noch viel mehr gearbeitet, natürlich freiwillig, abends, nachts – und haben selber geschrieben.

Barbara Bütow, Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie des Universitätsklinikums Ulm: Prof. Dr. Wolff hat sehr interessant über den Begriff der Qualität referiert. Mir sind zumindest heute Nachmittag zwei Slogans aus dem real existierenden Sozialismus zum dem Thema eingefallen, die ich vor gut 15 Jahren gar nicht so richtig wahrgenommen hatte. Im Nachhinein finde ich sie gar nicht so schlecht. Der eine Slogan lautete: „*Jeder liefert jedem Qualität*“. Der andere hieß: „*Meine Hand für mein Produkt*“.

Prof. Dr. Reinhart Wolff: Vielleicht noch ein Gedanke: Man muss mit Qualitätsentwicklung immer bei den eigenen Interessen ansetzen. Das kann man in jeder Einrichtung tun. Wenn man nicht klärt, was die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wollen und können, geht gar nichts. Da kann man sich den Kopf sofort wund stoßen. Aber man kann es wirklich in Gang setzen. Dann kommen wir natürlich auch zu Ver-

fahren, die man als Frames – als einen Rahmen – nutzen kann. Ich würde nicht von Technik und deswegen auch strategisch nicht vom Steuern sprechen.

Ich beobachte mit großem Interesse, mit welcher Insistenz viele Qualitätsfachleute versuchen, die Dinge doch „in den Griff“ zu bekommen. Ich will das auf die eine oder andere Art und Weise natürlich auch; da begegnen wir uns. Ich schlage Ihnen allerdings eher reflection-in-action vor, dann treffen wir uns bei der Entwicklung von Schemata und Strukturen. Danke für die Anregungen.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Das Interesse an Qualitätsentwicklung wird sicher in dem Umfang zunehmen, in dem die Leistungserbringer, aber auch die Partner in den Jugendämtern den Spielraum dafür zurückgewinnen, über Qualität nicht nur unter vordergründigen Kostenaspekten diskutieren zu müssen, sondern vor allem die Wirksamkeit der Hilfen und ihre langfristigen Kosten in den Blick zu nehmen.

Öffentlich-rechtliche Leistungsstrukturen und Marktwirtschaft

PROF. HEINZ-DIETER GOTTLIEB

Professor des Fachbereiches Sozialpädagogik

der Fachhochschule Hildesheim, Holzminden, Göttingen

1. Vorbemerkungen

Angesichts des ursprünglich vorgegebenen Zeitrahmens von einer Viertelstunde bitte ich an meine Ausführungen nicht den Maßstab eines Grundsatzreferates anzulegen, sondern bitte um Verständnis, dass es sich bei meinen Ausführungen nur um einen knappen, ersten Einstieg in eine komplexe Materie handelt. Dabei beschränke ich mich im Hinblick auf das Gesamtthema auf die Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII. In diesem Sinne freue ich mich besonders auf die sich anschließende Diskussion, von der ich mir selbst neue Aspekte erhoffe.

Noch im März 2001 konnte man – damals allerdings noch ungewollt – mit der Aussage, der marktwirtschaftliche Wettbewerb setze in der Kinder- und Jugendhilfe eher zögerlich ein, noch viele Tagungsteilnehmer provozieren:¹ Nunmehr scheint jedenfalls nach dem Elften Kinder- und Jugendbericht zumindest künftig der Begriff des Wettbewerbs, der expressis verbis (ebenfalls) im SGB VIII gar nicht vorkommt, zum zentralen Begriff auch des Kinder- und Jugendhilferechts zu werden.²

Die Verwendung dieses Begriffs stellt aber in der Kinder- und Jugendhilfe bekanntlich ein Reizwort dar. Die Verwendung des Wettbewerbsbegriffs im Kinder- und Jugendbericht beantwortet allerdings nicht, jedenfalls nicht in vollem Umfange, die Frage nach der Marktwirtschaft. Denn der soziologische Begriff des Wettbewerbs ist nicht identisch mit dem Begriff des Marktes.

2. Neue Subsidiarität?

Ganz offensichtlich hat aber ein bedeutsamer Perspektivwechsel stattgefunden. Mit den Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII setzt der Gesetzgeber offenbar nicht mehr allein auf die bisher übliche Finanzierung, die (auch) in der Jugendhilfe durch eine enge Kooperation zwischen den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und der freien Wohlfahrtspflege gekennzeichnet war, um – wie es auch im sogenannten Subsidiaritätsur-

¹ siehe Gottlieb, Heinz-Dieter: Erste Erfahrungen mit der Arbeit der Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII, In: Bestandsaufnahme und Erfahrungen mit den neuen Regelungen nach § 78 a ff. SGB VIII in der Kinder- und Jugendhilfe, Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe – AFET – e. V. (Hrsg.): Hannover (2001), Nr. 59, S. 67-68

² vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Berlin (2002); siehe Sachverständigenbericht S. 256 ff.

teil heißt – mit dem koordinierten Einsatz öffentlicher Mittel den größtmöglichen Erfolg zu erzielen.¹

Wenn nach den Vorstellungen des Elften Kinder- und Jugendberichtes² vor dem Hintergrund der §§ 78 a ff. SGB VIII das Jugendamt zwar noch für die hoheitlichen Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe zuständig sein und für die Planung, Steuerung, Qualitätssicherung des Angebotes sowie für Controlling und Evaluation sorgen soll, alle Leistungen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe jedoch grundsätzlich durch freie Träger erbracht beziehungsweise unterhalten werden sollen, so stellt sich die Frage, ob vor dem Hintergrund einer veränderten ökonomischen Betrachtung – Stichwort: aktivierender Sozialstaat³ – nicht so etwas wie eine „neue“ Subsidiarität entstanden ist. Der („aktivierende“) Sozialstaat versteht sich kompetenzrechtlich als permanenter Konkretisierungsauftrag beziehungsweise als tatsächlicher Politikauftrag, der sich inhaltlich immer neu an den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen ausrichtet und sich damit auch anhand dieser und ihrer aktuellen Anforderungen zu legitimieren hat.⁴

3. Vertragliche Konzeption

Zu beobachten ist eine „Ökonomisierung“ auch des Sozialen. Zwar ist es noch nicht so weit, dass, wie teilweise in den USA, das gesamte Sozialsystem in die Hände von Privatfirmen gelegt wird.⁵ Jedoch muss festgestellt werden, dass mit den vertraglichen Regelungen zu Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung in den §§ 78 a ff. SGB VIII ein beachtlicher Paradigmenwechsel stattgefunden hat. Völlig zutreffend wird daher auch im Elften Kinder- und Jugendbericht⁶ festgestellt, dass sich die Einführung des neuen Finanzierungsinstrumentariums sowohl auf die Gestaltung von Jugendhilfeleistungen als auch im Verhältnis öffentlicher und freier Trägerschaft auswirken werde.

An die Stelle der Gewährung von Leistungen aufgrund eines Verwaltungsaktes, der typischer Ausdruck eines Über-Unterordnungsverhältnisses ist, treten vertragliche Ver-

¹ siehe BVerfG 22, S. 180 ff.; siehe dazu auch Münder, Johannes: Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt, In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand 29 (1999), S.4

² vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Berlin (2002), Sachverständigenbericht S. 53

³ dazu Wohlfahrt, Norbert: Der aktivierende Sozialstaat: Konzept und Konsequenzen einer veränderten Sozialpolitik, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main: 81(2001), S. 82 ff.

⁴ Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Bonn (1997), Abschlussbericht, S. 27

⁵ siehe Hanesch, Walter: Armut und Sozialhilfe reform in den USA, In: WSI-Mitteilungen, Düsseldorf: Bund, 50 (1997), S. 266; vgl. auch Butterwege, Christoph: Globalisierung der Ökonomie – Amerikanisierung des Sozialstaates, In: Sozialer Fortschritt, Berlin: Duncker & Amblot, 12 (1997), S. 278 ff.

⁶ Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Berlin (2002), Sachverständigenbericht S. 73

einbarungen als nach Form und Inhalt „frei“ gedachter Gestaltungsspielraum. Der privatautonomen Gestaltungsfreiheit der Einrichtung auf der einen Seite steht auf der anderen Seite die grundsätzliche Freiheit des Leistungsträgers gegenüber, im Rahmen des gesetzlichen Auftrages Vereinbarungen zu treffen. Mit dieser Orientierung – weg vom (nachträglichen) Selbstkostenblatt hin zur (prospektiven) vertraglichen Vereinbarung¹ – setzt der Gesetzgeber nicht mehr auf die bisher übliche Verwaltungsführung, sondern auf Wirtschaftlichkeit im engeren Sinne und auf einen sparsamen Ressourcenverbrauch und damit auf Koordination im wirtschaftlichen Sinn.²

Wirtschaftsunternehmen – und um solche handelt es sich regelmäßig bei den Einrichtungsträgern – unterliegen dem Wettbewerb und dürfen ihre Aktivitäten daher nur begrenzt koordinieren und eine Kooperation pflegen. Die Koordination erfolgt vielmehr gegebenenfalls über den Markt.³ Von einer Verschleierung der marktförmigen Umgestaltung des sozialen Sektors kann daher keine Rede sein.⁴

4. Erforderlichkeit von Vertragsabschlüssen

Bei dem Stichwort (privatautonome) „Gestaltungsfreiheit“ stellt sich sogleich die Frage, ob und inwieweit gegebenenfalls der öffentliche Jugendhilfeträger zum Abschluss von Vereinbarungen nach § 78 b Absatz 1 SGB VIII verpflichtet ist. Im Bereich des BSHG – mit etwas anderen gesetzlichen Voraussetzungen – ist offenbar strittig, ob Hilfeträger überhaupt verpflichtet sind, die gesetzlich vorgesehenen Vereinbarungen abzuschließen. Teilweise werden die Regelungen allein als Schutznorm im Interesse des öffentlichen Jugendhilfeträgers verstanden. Der private Einrichtungsträger hätte danach nur die Möglichkeit, im Einzelfall nach § 78 b Absatz 3 SGB VIII Entgelte zu fordern, wenn dies besonders nach der Maßgabe der Hilfeplanung geboten ist.

Es dürfte sich hier jedoch um öffentlich-rechtliche Verträge handeln, bei denen ein Anspruch auf Abschluss von Vereinbarungen im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens besteht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Verträge auch dann vom örtlichen Jugendhilfeträger zu schließen sind, wenn dieser selbst die Einrichtung nicht belegt oder belegen will.

Der Abschluss ist demnach nicht in das Belieben des öffentlichen Jugendhilfeträgers gestellt, sondern aus tatsächlichen Gründen sogar notwendig, wenn die leistungsbe-

¹ dazu Mehls, Sigurd: Leistungsverträge statt Zuwendungen? In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main: 76(1996), S. 127

² dazu Gottlieb, Heinz-Dieter: Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII, In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen (ZfF) Stuttgart: Boorberg 54(2002), Nr. 1, S. 1 ff.

³ vgl. Püttner, Günter: Verwaltungslehre, 3. Aufl., München: C. H. Beck (2000), S. 2002; siehe auch Pitschas, Rainer: Der Kampf um Art. 19 IV, Funktionsgrenzen des „Neuen Steuerungssystems in der Verwaltungsgerichtsordnung“, In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), München: C. H. Beck (1998), S. 96 ff.

⁴ so aber Struck, Norbert: Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb, In: Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ), Köln: Heymanns 87 (2000), S. 97

berechtigten Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise andere Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Angebote der freien Träger in Anspruch nehmen wollen.¹ Alles andere dürfte gegen Artikel 19 Absatz 4 GG verstoßen² und bedeutet mittelbar die Gefahr einer Bedarfssteuerung, die unzulässig ist.

5. Jugendhilfe versus Wettbewerb

Die Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII werden teilweise – diese wurden aus dem Bereich des BSHG übernommen – als dem Kinder- und Jugendhilferecht aufgedrückt empfunden. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang häufig auf das Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit in § 4 Absatz 1 SGB VIII. Ferner wird angemerkt, dass es in der Kinder- und Jugendhilfe – anders als im BSHG und im SGB XI – nicht in erster Linie um die Preis-Leistungs-Relation gehe, sondern „Qualität“ soll entscheidend sein für das Verhältnis von öffentlicher Jugendhilfe und Einrichtungsträgern.³

Genauso zutreffend dürfte es sein, dass in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Bereichen schritt- und/oder teilweise in den ökonomischen Markt entlassen wurden. Selbst die Arbeitsvermittlung durch private Leistungsanbieter ist heute kein Tabu mehr, sondern fast (letzter) Hoffnungsträger zur Rettung des Systems. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang, dass der Elfte Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung die Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe als „Verbraucherinnen“ und „Verbraucher“⁴ bezeichnet und ihnen damit eine Konsumentenstellung einräumt, die vor dem Hintergrund des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses⁵ durchaus fragwürdig erscheint.

Die Einräumung der Stellung von Verbrauchern weist auf einen ganz anderen, aber wesentlichen Aspekt hin. Die Linie des Denkens konsequent vom Bürger her⁶ führt vereint mit dem konsequent wirtschaftlichen Denken zu dem, was man als „moderne“ Dienstleistung bezeichnen kann. Insoweit kommt auch die Kinder- und Jugendhilfe nicht um den Wettbewerb herum. Auch die Hoffnung, dass der „Wettbewerb“ gänzlich ohne „Markt“ gedacht werden kann, erscheint zweifelhaft vor dem Hintergrund, dass die Diskussion um soziale Sicherung den Wettbewerb und den Markt

¹ wie hier Münder, Johannes: Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt, In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand 29(1999), S. 8 unter Hinweis auf § 3 SGB VIII

² siehe BVerwG 27, S. 297

³ vgl. Backhaus-Maul, Holger: Wohlfahrtsverbände als kooperative Akteure, In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ), Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Bonn (2000), Nr. 26/27, S. 29

⁴ Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Berlin (2002); Sachverständigenbericht S. 53

⁵ siehe dazu Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission vom 30. Juni 1998, Bundestagsdrucksache 13/11291, S. 329 ff.

⁶ siehe Münder, Johannes: Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt, In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand 29 (1999), S. 5

zwischenzeitlich umfassend einbezogen¹ und auch den Jugendhilfebereich erreicht hat.²

6. Blick auf die Rechtsprechung

Zu fragen ist allerdings, ob der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe überhaupt als Markt dargestellt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung festgestellt, dass sie in weiten Bereichen nicht durch Marktkräfte gesteuert werde. Die Preise für Güter und Leistungen seien nicht Gegenstand freien Aushandelns.³

Für den Bereich der Betreuungstätigkeiten nach dem Betreuungsgesetz aus dem Jahre 1992 durch Betreuungsvereine spricht das BVerfG allerdings von der „Eröffnung eines Marktes“ für Betreuungstätigkeiten.⁴ Insoweit dürfte es daher nicht ganz verfehlt sein, in Anlehnung daran auch bei den Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII jedenfalls auch von einer „Eröffnung“ eines Marktes zu sprechen.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts⁵ kommt zwar (im Bereich des BSHG) zur Bewertung der Grundsätze von „Wirtschaftlichkeit“ „Sparsamkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ grundsätzlich sowohl ein „interner“ als auch „externer“ Vergleich in Betracht. Beim „externen“ Vergleich müssen die Entgelte verschiedener Einrichtungen verglichen werden. Kann der Einrichtungsträger(!) aber nicht erfolgreich darlegen, dass er der günstigste(!) Anbieter ist, so kann er nur berücksichtigt werden, wenn das gewünschte Entgelt innerhalb der Bandbreite der Entgelte für vergleichbare Leistungen anderer Einrichtungen liegt. Das Bundesverwaltungsgericht nennt dies den „marktgerechten“ Preis. In einer weiteren Entscheidung vom selben Tage relativiert das BVerwG allerdings den „Markt“ insoweit, als es ausführt, dass soziale Hilfen keine „marktgängigen“ Leistungen seien, sondern, dass es vielmehr um soziale Hilfetätigkeit der öffentlichen Hand im Zusammenwirken mit den freien Einrichtungsträgern und privaten Leistungserbringern gehe, bei der statt – wie bei „Marktpreisen“ – eines autonomen Leistungsanreizes die Gebote der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit wirkten.⁶ Hier sind deutliche Anleihen an die obige Subsidiaritätsentscheidung⁷ zu erkennen, die aber durch eine „neue“ Subsidiarität überholt werden/sein könnte.

¹ kritisch insoweit Boessenecker, Karl-Heinz; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Privatisierung im Sozialsektor, Münster: Votum (2000); aber auch Igl, Gerhard (Hrsg.): Das Gesundheitswesen in der Wettbewerbsordnung 2000. Soziale Sicherheit und Wettbewerb, Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg): Wiesbaden: Chmielorz (2001)

² vgl. dazu Otto, Hans-Uwe; Schurr, Stefan (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand (2000)

³ siehe BVerfG, 1 BvR 491/96 vom 20. März 2001, Absatz-Nr. 38, <http://www.bverfg.de>

⁴ siehe BVerfG, 1 BvR 325/ 94 vom 7. November 2001, Absatz-Nr. 25 <http://www.bverfg.de>

⁵ BVerwG 108, 47, 55/56

⁶ BVerfG 108, S. 56-62 unter Hinweis auf BGH, In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), München: C. H. Beck 44 (1992), S. 1237-1239

⁷ siehe BVerfG 22, S. 180 ff.

Das Bundessozialgericht ist in einer späteren Entscheidung (zum SGB XI) noch einen Schritt weiter gegangen und bekennt sich uneingeschränkt zum (neuen?) Markt. Die Höhe der leistungsgerechten Vergütung erfolge in erster Linie von Marktpreisen. Ein externer Vergleich bedeute somit, wie bereits das BVerwG entschieden habe, die Methode der Wahl, um für die angebotene Leistung die leistungsgerechte Vergütung zu ermitteln.¹ Die Verwendung des Begriffs „Markt“ in diesem Bereich wird durchaus kritisch gesehen.²

Eine höchststrichterliche Entscheidung zum Kinder- und Jugendhilferecht gibt es noch nicht. Erkennbar ist jedoch, dass sich der soziale Bereich insgesamt und vor allem die Kinder- und Jugendhilfe mit dem Markt schwer tun. Allerdings dürfte es wenig hilfreich sein, dem Begriff des Marktes ausweichen zu wollen, beispielsweise durch solche neuen Kunstschöpfungen wie „Sozialmarkt“³ oder „Quasi-Markt“.⁴ Vielmehr dürfte um den „Markt“ als wichtigem und wesentlichem Bestandteil einer modernen Dienstleistung kein Weg herumführen, auch wenn – worauf immer wieder hingewiesen wird – es sich auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe weder um einen vollständigen noch um einen transparenten Markt handelt.

7. Leistungsorientierung

Das damit verbundene Umdenken fällt allen Beteiligten schwer. Über Wettbewerb (und Markt) zu reden und zu schreiben ist einfacher, als ihn auszuhalten. Dies bedeutet gleiches/vergleichbares Entgelt für die gleiche/vergleichbare Leistung. Der Markt verschiebt den Blick vom Preis zur Leistung.⁵ An die Stelle der Kostenorientierung tritt die Leistungsorientierung. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Leistung. Die Leistungsvereinbarung nimmt im Vertragssystem die Schlüsselstellung ein. Ohne Leistungsvereinbarung keine Entgeltvereinbarung.⁶

An die Stelle der Kostenorientierung tritt die Leistungsorientierung. Gefragt sind Leistungskonzepte, keine Kalkulationen. Dies hat erhebliche praktische Bedeutung:

¹ siehe BSG, Urteil vom 14. Dezember 2000, B 3 P 18/00, In: Sozialrecht aktuell, Starnberg: R. S. Schulz (2001), S. 135; zur marktbeherrschenden Stellung einer Pflegekasse gemäß § 20 Absatz 1 GWB BGH, Urteil vom 11. Dezember 2001, KZR 5/00

² vgl. Griep, Heinrich: Pflege zu Marktpreisen, In: Sozialrecht aktuell, Starnberg: R. S. Schulz (2001), Nr. 10, S. 195; siehe Riege, Fritz: Das Bundessozialgericht setzt voll auf den Markt, In: Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, St. Augustin: Asgard 55 (2001), Nr. 9, S. 268 ff.

³ siehe Wilken, Udo: Aspekte eines diagnostischen Panoramas der Ökonomisierung des Sozialen, In: Die neue Sonderschule, Neuwied: Luchterhand 44 (1999), Nr. 5

⁴ vgl. Schmidt, Roland: Vom Anbietermarkt zur Nachfrageorientierung, In: socialmanagement, Baden-Baden, Nomos 9 (1999), Nr. 6, S. 18

⁵ siehe dazu Stähr, Axel: Die Leistungsvereinbarung als neues Instrument in der Jugendhilfe, §§ 78 a bis 78 g SGB VIII, In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Neuwied: Luchterhand, 42 (2002), Nr. 2, S. 159 ff.

⁶ vgl. VG Hannover, Urteil vom 10. Juni 1999, 9 A 4690/ 97 und vom 6. Mai 1999, 9 A 3155/ 96 und 9 A 616/ 67 v. n. b.; andere Auffassung: im Ausnahmefall aber wohl OVG Lüneburg Urteil vom 30. November 1999, 5 L 3555/ 99, Veröffentlichung nicht bekannt

Eine Festsetzung des leistungsgerechten Entgeltes allein nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen¹ dürfte danach künftig nicht mehr möglich sein. Folgt man der Rechtsprechung des BSG,² so können besondere Gestehungskosten wegen eines ungünstigen Alterskegels des Personals, insbesondere nicht für alle Einrichtungsträger geltenden Tarifbindungen und übertrarifliche Aufwendungen sowie teure Refinanzierungen nicht geltend gemacht werden, weil dies keinen Teil der Leistung darstellt.³

8. Marktpreise

Der Leistung steht der Preis (keine Kosten!) gegenüber, so ist die Preisfeststellung am „neuen“ Markt der Kinder- und Jugendhilfe vor allem deshalb problematisch, weil bisher Jugendhilfeleistung weitgehend keine Leistungen waren, deren „Preis“ durch Angebot und Nachfrage bestimmt wurden. Einerseits wird daher – aus der Sicht der Einrichtungsträger – vorgebracht, dass es sich bei den auf dem angeblichen Markt vorhandenen Preisen, nicht um „Markt“preise, sondern um Verhandlungspreise (oder politische Preise) handele, deren Höhe nicht nach der Wirtschaftlichkeit kalkuliert worden sei. Andererseits ist aber auch zu beachten,⁴ dass eine quantitative Überversorgung vorhanden sei, die aus dem sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis resultiere. Der Staat Sorge für die Finanzierung, die Einrichtung stelle die Dienstleistung bereit und der Leistungsberechtigte empfangen die Sachleistung. Den Anbietern würde damit eine hervorragende Machtposition verschafft. Im Vergleich zu frei gebildeten Marktpreisen existiere aufgrund des Nulltarifs für die Betroffenen eine Situation, die als Mangelsituation empfunden werde.

Insoweit sind die gegenwärtig „festgestellten“ Preise kaum als Marktpreise zu bezeichnen. Der Markt wurde erst eröffnet, er befindet sich in der Entstehung. In dieser Situation wird mangels anderer (wirklich vereinbarter) Preise unterstellt, dass die vorhandenen Preise Marktpreise seien (Marktsimulation).⁵ Bis zur Entstehung einer „echten“ Marktsituation im Kinder- und Jugendhilfebereich, bei der für die gleiche Leistung der gleiche Preis gezahlt wird, wird es sicherlich noch einige Zeit dauern. Das Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn die in § 78 b Absatz 1 SGB VIII gesetzlichen vorgesehenen Verträge nicht unterlaufen, sondern auch abgeschlossen werden.

¹ vgl. Ristok, Bruno: Leistungsgerechte Entgelte, Freiburg i. Br.: Lambertus (1995), S. 22

² vgl. oben, aber auch Brünner, Frank: Vergütungsvereinbarungen für Pflegeeinrichtungen nach SGB XI, Baden-Baden: Nomos (2001), S. 179

³ siehe Brünner, Frank: Vergütungsvereinbarungen für Pflegeeinrichtungen nach SGB XI, Baden-Baden: Nomos (2001), S. 179; insoweit Lang, Jörg; Kunert, Stefan: Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen in der Jugendhilfe, In: Evangelischer Erziehungsverband e. V. (Hrsg.): EREV-Schriftenreihe, Hannover (2001), Nr. 3, S. 22

⁴ siehe Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission vom 30. Juni 1998, Bundestagsdrucksache 13/11291, S. 329 ff.

⁵ zu diesem Begriff „Marktsimulation“ vgl. Brünner, Frank: Vergütungssystem für die Pflegeeinrichtungen nach dem SGB XI, Freiburg i. Br.: Lambertus (2001), S. 167 RN 851 mit Hinweisen

9. Elfter Kinder- und Jugendbericht

Für den Elften Kinder- und Jugendbericht ist der Begriff „Markt“ ein Tabu. Der Bericht nimmt sich nur mittelbar der Problematik unter der Überschrift „Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb“¹ an. Diesem Modell stellt der Sachverständigenbericht den „preisgesteuerten Kostenwettbewerb“ gegenüber. Diese Unterscheidung überzeugt zum einen mangels der erforderlichen Unterscheidung zwischen Leistung und Preis nicht. Darüber hinaus unterstellt der genannte Sachverständigenbericht einseitig, dass beim Kostenwettbewerb grundsätzlich Qualität keine Rolle spiele. Dagegen dürfte der Begriff des „regulierten“ Wettbewerbes bereits in sich widersprüchlich sein.

Hinsichtlich des SGB VIII ist jedoch festzustellen, dass die Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe, jedenfalls was die Regelungen der § 78 a ff. SGB VIII betrifft, elementarer Bestandteil der Leistungsvereinbarung gemäß § 78 b Absatz 1 Ziffer 1 SGB VIII, in der eine Vereinbarung über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote abzuschließen ist. In diesem Rahmen kommt es daher in der Zukunft darauf an, dass Einrichtungen der Jugendhilfe ihre Leistungsprofile und damit die fachliche Qualität präzisieren.² Insofern enthält der Wettbewerb auf der Leistungsebene der Kinder- und Jugendhilfe auch das Element der Qualität und damit der Fachlichkeit.

Der (marktwirtschaftlich erforderliche) Kostenwettbewerb setzt erst dann ein, wenn vergleichbare Leistungen vorliegen. Insofern ist es eine Selbstverständlichkeit, dass alle (freien) Träger die gleichen Chancen haben müssen, sofern sie überzeugend nachweisen, dass sie die entwickelten Qualitätsstandards erfüllen. Entscheidend dürfte jedoch sein, wer diese Standards aufstellt. Dies erscheint aufgrund seiner Zusammensetzung nicht unproblematisch, wenn dies zukünftig der Jugendhilfeausschuss wäre.³

Den Darlegungen des Elften Kinder- und Jugendberichtes kann daher nur dann gefolgt werden, wenn mit den Darlegungen gemeint ist, dass nicht die Vergütungshöhe die Leistung und damit die Qualität bestimmt, wie dies auch § 78 b Absatz 1 Ziffer 1 SGB VIII vorsieht. Einer „Regulierung“ bedarf dieser Leistungswettbewerb nicht. Gleiche beziehungsweise vergleichbare Leistungen sind Voraussetzungen für den Kostenvergleich (Kostenwettbewerb). Insofern dürfte daher genauer von einem fachlich orientierten Leistungs- und Kostenwettbewerb zu sprechen sein.

¹ vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Berlin (2002); Sachverständigenbericht S. 256 ff.

² siehe Hilliger, Andreas: Neue Finanzierungswege in der Jugendhilfe bei öffentlichen Trägern, In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand 36 (1998), S.75-84

³ vgl. dazu aber Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Berlin (2002); Sachverständigenbericht S. 260, in welchem dieses Problem teilweise erkannt wird

10. Schiedsstellen gemäß § 78 g SGB VIII

Eine ganz besondere Rolle bei der Verwirklichung der vertraglichen Konzeption der §§ 78 a ff. SGB VIII kommt den Schiedsstellen – **siehe Abbildung 1** – gemäß § 78 SGB VIII zu.¹ In der Literatur waren die Behördenqualität und die Rechtsnatur der Schiedsstellenentscheidungen bisher heftig umstritten.²

Nunmehr hat das BVerwG in einem nicht nur die Beteiligten überraschenden Beschluss³ unter eingehender Auseinandersetzung mit der weitgehend gegenteiligen Auffassung in der jugendhilferechtlichen Literatur entschieden, dass es sich bei der Schiedsstelle um eine Behörde in Sonderheit des § 31 SGB X handle, deren Entscheidungen als „vertragsgestaltende Verwaltungsakte“ anzusehen seien. Die Regelung des § 93 b Absatz 1 Satz 4 BSHG Fassung 1996 – Entsprechendes dürfte auch für § 78 f. Absatz 2 Satz 3 SGB VIII gelten –, stelle eine verfassungsrechtliche unbedenkliche Sonderregelung zu § 78 VwGO dar.

Hier stellen sich zahlreiche rechtliche Fragen, die einer weiteren Vertiefung an anderer Stelle bedürfen. Viel bedeutsamer, auch für die „vertragliche Konzeption“, ist der Umstand, dass die Schiedsstellenentscheidung nach Auffassung des Bundesverwaltungsgericht, nur im Wege der „isolierten“ Anfechtungsklage angegriffen werden kann, was unter anderem zur Folge haben soll, dass die Schiedsstelle nicht notwendig beizuladen ist. Beachtenswert erscheint bereits dies insofern, als sich das Bundesverwaltungsgericht in dieser Entscheidung nicht einmal näher mit der eigenen Rechtsprechung auseinandersetzt.⁴

Die Darlegungen des Bundesverwaltungsgerichtes bedürfen sicherlich einer kritischen Überprüfung. Es muss jedoch festgestellt werden, dass das Ergebnis der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes systemgerecht erscheint. Zwar widerspricht eine hoheitliche Entscheidung im Über-Unterordnungsverhältnis prinzipiell der vertraglichen Konzeption. Die Betrachtung der Schiedsstellenentscheidung als Verwaltungsakt dürfte daher auch weiterhin zweifelhaft sein.

¹ siehe dazu Gottlieb, Heinz-Dieter: Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII, In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen (ZfF), Stuttgart: Boorberg 54(2002), S. 1 ff.

² vgl. Münder, Johannes u.a.: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar-KJHG, § 78 g, Münster: Votum (1998), 3. Aufl., S. 600 ff; siehe Struck, Norbert, In: Fieseler, Gerhard; Schleicher, Hans (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar SGB VIII, S. 1998 ff., § 78 g; vgl. Stähr, Axel: In: Hauck, Karl: SGB VIII, § 78 g Stand: 24 Lfg./ 1999; ders.: Die Leistungsvereinbarung als Instrument der Jugendhilfe (§§ 78 a bis 78 g SGB VIII), In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Neuwied: Luchterhand, 48 (2000), S. 159; siehe Gottlieb, Heinz-Dieter: Schiedsstellen nach dem Sozialgesetzbuch, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main: 81 (2001), S. 257-261; vgl. ders.: Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII, In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen (ZfF), Stuttgart: Boorberg 54 (2002), Nr. 1, S. 1 ff.; siehe Wabnitz, Reinhard: Zur Rechtsnatur von Entscheidungen der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII, In: Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ), Köln: Heymanns 88 (2001), S. 33 ff.; siehe auch Busch, Manfred: Verfahren der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII, In: Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ), Köln: Heymanns 87 (2000), S. 384 ff. und 414 ff.

³ siehe BVerwG, Beschluss vom 28. Februar 2002, 5 C 25.01, Veröffentlichung nicht bekannt

⁴ siehe Hufen, Friedhelm: Verwaltungsprozessrecht, München: C. H. Beck (2000), 4. Aufl., § 14 RN 19 ff.; siehe auch BVerwG 38, S. 99, 101; 68, S. 90, 92; 78, S. 93

Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII im Jahr 2001*

Bundesland	gesamt	Entscheidungen, davon im Klageverfahren	Vergleiche	Rücknahmen	offen
Baden- Württemberg	4	1	0	3	0
Bayern	8	5	0	0	3
Berlin	0	0	0	0	0
Brandenburg	4	2	1	0	1
Bremen	0	0	0	0	0
Hamburg	0	0	0	0	0
Hessen	0	0	0	0	0
Mecklenburg- Vorpommern	3	1	0	1	1
Niedersachsen	3	1	1	1	0
NRW/ Rheinland	1	1	0	0	0
NRW/ Westfalen	4	1	0	1	2
Rheinland-Pfalz	1	1	0	0	0
Saarland	0	0	0	0	0
Sachsen	0	0	0	0	0
Sachsen-Anhalt	0	0	0	0	0
Schleswig- Holstein	2	0	0	1	1
Thüringen	3	0	3	0	0
gesamt	33	13/keine Klageverfahren	5	7	8

* Stand März/April 2002, persönliche telefonische Abfragen

Anmerkung: In den meisten Bundesländern wurden die Schiedsstellen erst im Laufe des Jahres 2001, teilweise sogar erst im Jahr 2002, eingerichtet beziehungsweise personell besetzt.

Abbildung 1

© H.-D. Gottlieb

Die „isolierte“ Anfechtungsklage führt jedoch dazu, dass das gerichtliche Verfahren nur eine „Schleife“ bildet, die immer wieder zur Schiedsstelle zurückführt. Dies bedeutet einen erheblichen „Machtzuwachs“, besser wohl vor allem mehr Verantwortung für die Schiedsstelle bei der Ausübung ihrer Einschätzungsprärogative¹ und der Begründung ihrer Entscheidungen.²

11. Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen: Durch die seit dem 1. Januar 1999 geltenden §§ 78 a ff. SGB VIII haben sich die Leistungsstrukturen im Anwendungsbereich der §§ 78 a ff. SGB VIII in bedeutsamer Weise verändert. An die Stelle der Selbstkostenabrechnung ist eine vertragliche Konzeption getreten, die durch die privatautonome Gestaltungsfreiheit geprägt sein sollte. Dies bedeutet zunächst und vor allem ein Umdenken von den Kosten zur Leistung. Im Vordergrund der Überlegungen hat der Leistungsvergleich zu stehen. Dies schließt die Qualität mit ein.

Die Preisfrage ist eher sekundär. Eine Preisbindung im eigentlichen Sinne ist jedenfalls gegenwärtig noch schwierig, so dass weitgehend nur eine Marktsimulation möglich ist. Der im Elften Kinder- und Jugendbericht verwendete Begriff des „fachlich regulierten Wettbewerbs“ deckt diesen Perspektivwechsel nur teilweise ab. Der vom Bundesverwaltungsgericht zu Schiedsstellen entwickelten Rechtsprechung gelingt es nicht in vollem Umfang, den Widerspruch von „vertraglicher Konzeption“ und „hoheitlichem Verwaltungsakt“ aufzulösen. Die Rechtsprechung stärkt jedoch die Stellung der Schiedsstellen. Die „vertragliche Konzeption“ der §§ 78 a ff. SGB VIII ist jedoch insgesamt auf dem richtigen Wege.

¹ dazu BVerwGE 108, S. 47

² siehe Gottlieb, Heinz-Dieter: Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII, In: In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen (ZfF) Stuttgart: Boorberg 54 (2002), Nr. 1, S. 1 und 8

Diskussion über öffentlich-rechtliche Leistungsstrukturen, Marktwirtschaft und zur Rolle der Schiedsstellen

MODERATION: MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank, Herr Prof. Gottlieb, für Ihren Blick auf das Thema und natürlich auch für die Beurteilung der Arbeit der Schiedsstellen. Sie haben die Reizworte „Wettbewerb“ und „Markt“ in den Mund genommen, die für viele Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter immer noch eine Art Schockwirkung haben. Sie haben gleichzeitig klar gemacht, innerhalb welcher Grenzen und unter welchen Bedingungen dieser Wettbewerb stattfindet.

Ich meine, wir können uns als Vertreterinnen und Vertreter der Jugendhilfe dieser Thematik nicht mehr entziehen und müssen einerseits versuchen, diese Entwicklung in den Blick zu nehmen, und andererseits gleichzeitig sehen, was das für die weitere Fachpolitik bedeutet. Wie lassen sich marktwirtschaftliche Elemente und Fachanforderungen möglichst in Übereinstimmung bringen, damit am Ende nicht Strukturprinzipien der Jugendhilfe sowie fachliche Anliegen irgendwelchen Grundsätzen geopfert werden, die von außen in die Jugendhilfe hineingetragen werden?

Wolfgang Trede, Geschäftsführer der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH), Frankfurt/Main: Nun haben wir eine neue fachliche Entwicklung in der Jugendhilfe: die Sozialraumorientierung. Sie ist meines Erachtens fachlich spannend und sinnvoll, kann aber zu einer Einschränkung der Trägervielfalt führen und in Konkurrenz zu einer reinen Wettbewerbsorientierung geraten. Wenn es „fachlich“, das heißt für eine am Wohl des Kindes orientierte Hilfestellung sinnvoll ist, dass sich Anbieter im Bereich der Hilfen zur Erziehung relativ ganzheitlich für sozialpädagogische Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien in ihrer Region verantwortlich und zuständig fühlen, um vor allem möglichst große Betreuungskontinuität zu gewährleisten, dann bedeutet das zumeist eine Beschränkung der Anbieterzahl in der konkreten Region, zumindest jedoch eine enge Abstimmung zwischen Anbietern über die vorzuhaltenden Dienste. All dies steht ja nun offenkundig in Widerspruch zum „reinen“, letztlich am Preis orientierten Wettbewerb.

Aus meiner Sicht müssen hier die fachlichen Vorgaben des KJHG eindeutig vorgehen. Aber wie stehen Sie, Prof. Gottlieb, zur Frage der Vereinbarkeit von Sozialraumorientierung und KJHG? Wir, die Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen und SOS-Kinderdörfer, haben im Zusammenhang mit dem INTEGRA-Projekt auch ein diesbezügliches Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Münster in Auftrag gegeben, in dem Voraussetzungen für eine rechtskonforme Umsetzung von sozialraumorientierten Erziehungshilfen formuliert werden sollen.

Klaus Stiller, *Leiter der Abteilung Kinder- und Jugendhilfe im Christlichen Jugenddorf Deutschland e. V., Ebersbach*: Beim Evangelischen Erziehungsverband gibt es zu dieser Thematik zwei gegensätzliche, zum Teil fundamentalistisch vertretene Sichtweisen. Die eine Seite stellt in den Vordergrund, dass wir in der Vergangenheit das Selbstkostenprinzip mit dem Gewinn und Verlustausgleich ausgeübt haben und mit der Neuordnung durch die § 78 a ff. dies prinzipiell nicht abgeschafft wurde, sondern sich nur die Methodik der Kostenermittlung geändert hat. Zielrichtung dieser Argumentation ist, dass die öffentliche Hand für die Selbstkosten der Einrichtung immer noch in Regress bleibt und insofern sehr eingeschränkte Ermessensspielräume hat.

Die andere Seite hält diese Argumentation für nicht mehr zeitgemäß und vertritt den Standpunkt, dass sich die öffentliche Hand für die Selbstkosten der Einrichtungen überhaupt nicht mehr interessiert, da der Markt gelte – deshalb auch die Prospektion. Die Träger haben nach dieser Sichtweise eben rücklagenorientiert zu wirtschaften, um Krisenzeiten bewältigen zu können. Aber die öffentliche Hand muss in Verhandlungen diese Möglichkeit der Rücklagenbildung auch gestatten. Wie sehen Sie das? Dazu möchte ich mehr wissen.

Rainer Kröger, *Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET), e. V.*: Ich habe eine Frage und eine Anmerkung.

Die Frage bezieht sich auf die isolierte Anfechtungsklage, über die Prof. Gottlieb in seinem Referat gesprochen hat. Heißt das in der Konsequenz jetzt schon, dass im Prinzip der Weg zu den Verwaltungsgerichten für einen freien Träger keine Perspektive mehr ist, weil man weiß, dass man erneut in der Schiedsstelle landet? Ich selbst bin auch Schiedsstellenmitglied und wüsste gern mehr dazu. Wie gewichten Sie dieses Urteil?

Meine Anmerkung: Ich fand an dem Referat von Prof. Gottlieb vieles interessant. Vor allem die Orientierung auf die Leistung finde ich richtig und ganz wichtig. Als Vertreter eines freien Trägers nenne ich Gründe: Ich erlebe, dass die öffentliche Jugendhilfe die Leistungsbeschreibung des freien Trägers im Prinzip gar nicht liest und demzufolge nicht haben will. Verallgemeinernd ausgedrückt, erlebe ich nicht, dass ich zu einem Gespräch über meine Leistungsvereinbarung eingeladen werde.

Ich finde sehr viele Leistungsbeschreibungen von freien Trägern katastrophal, weil in diesen nichts Konkretes drinsteht. Wenn dort formuliert ist, dass man für Elternarbeit eintritt, dann fragt man sich doch, worum es geht und welche Leistung damit verbunden ist. Doch Letzteres scheint die öffentlichen Träger der Jugendhilfe gar nicht zu interessieren. Deswegen will ich hervorheben: Ich fände es sinnvoller, wenn die öffentliche Seite die freien Träger stärker als bisher fordern und mit diesen in die inhaltliche Debatte um die Leistungsbeschreibung und daraus folgend natürlich um die Leistungsvereinbarung treten würde.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb, *Professor des Fachbereiches Sozialpädagogik der Fachhochschule Hildesheim*: Ja, die „berühmte“ Sozialraumorientierung, mit der man

immer konfrontiert wird. Ich weiß nicht, was Prof. Dr. Münder jetzt dazu sagt, aber ich halte die Sozialraumorientierung für bedenklich. Ich kann mir vorstellen: Es kommt ein neuer Bewerber auf den Markt. Diesem wird vom öffentlichen Träger jedoch gesagt, dass alle Felder der Jugendhilfe bereits „sozialräumlich“ aufgeteilt worden seien. Was soll man dann tun? Ich sehe keine Möglichkeit, dass man diesen Träger und Anbieter von Leistungen irgendwie fernhalten kann.

Hinzu kommt noch das EU-Recht. Diese Grundentscheidung ist keine unbedeutende Veränderung. Herr Kröger hat eine sehr interessante Perspektive eingebracht. Muss man nicht auch Rücklagen bilden können? An einer anderen Stelle des Gesetzes ist ausdrücklich von Gewinnen und Verlusten die Rede. Verluste bleiben bei dem Unternehmer. Deshalb muss man für schlechte Zeiten in irgendeiner Form auch Rücklagen bilden können. Das leuchtet mir ein. Man muss sehen, was mit den Rücklagen gemacht werden soll. Das wird sicher auch zweckgebunden sein, vielleicht wird man dafür auch Höchstgrenzen festsetzen. Aber in welchem Umfang?

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Das macht das Finanzamt.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Ich meine aber, beides, Gewinne und Verluste, gehört zusammen. Ich sehe nicht, dass es mit einer prospektiven Perspektive nur eine andere Berechnungsmethode geworden ist. Es ist eben nicht mehr so, dass man hinterher kommen und sagen kann: „*Noch ein solcher Verlust und ich bin pleite.*“ Das Risiko wird eingeplant; das wird bei jeder Planung kalkuliert und ist eben schon deshalb etwas ganz anderes. Es geht prospektiv in die Zukunft und hat zugleich alle Unwägbarkeiten der Zukunft. Schief gehen kann auch etwas, wobei das ganze Risiko der Unternehmer trägt. Deshalb muss man ihm auch für die Rücklagen Mittel geben, damit er überleben kann.

Nun zur isolierten Anfechtungsklage: Ich bin nach dem Studium der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes der Auffassung, dass es nur noch diese „isolierte“ Anfechtungsklage geben wird. Die Entscheidung stammt vom 28. Februar 2002. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausdrücklich – und das ist ausgesprochen wichtig – die gegenwärtige Literatur, insbesondere auch die Literatur aus dem Bereich der Jugendhilfe, verworfen. Es sind fast alle bedeutenden Fachleute in unserem Kreis vertreten, die sich dazu in der Fachliteratur geäußert haben. Das ist für mich ein deutliches Indiz, dass die Entscheidung auch in der Jugendhilfe Anwendung finden wird.

Die Entscheidung passt auch auf dieses Schiedsstellenverfahren. Das Ergebnis davon wird sein: Die Schiedsstellenentscheidung kann nur noch aufgehoben werden und man landet erneut bei der Schiedsstelle. Es kann sein, dass das Gericht urteilt: „*Wir heben den Beschluss auf, der Begriff der Wirtschaftlichkeit ist nicht voll erfasst worden und Sie hätten dieses und jenes noch berücksichtigen müssen.*“ Ich spekuliere, dass das so ähnlich ablaufen wird.

(Einwurf aus dem Auditorium: ... wie Bescheidungsurteile ...)

Das passt nicht ganz, dass wäre die Unterstufe der Verpflichtungsklage. Also die Entscheidung ist meines Erachtens überzogen und nicht eingehend genug begründet worden. Aber etwas Ähnliches wird kommen. Damit landet man beim nächsten Verfahren möglicherweise noch beim Obergericht; aber spätestens beim Bundesverwaltungsgericht wird wieder Schluss sein. Danach wird man wieder vor der Schiedsstelle landen.

Das ist so ähnlich wie bei einer Beanstandungsverfügung eines Ministeriums. Da sagt man dann, es sei selbstverständlich, wenn eine Unterbehörde beanstandet worden sei, müsse die untere Behörde neu entscheiden. Es steht dann häufig in der Entscheidung selbst nicht genau drin, was genau zu tun ist. Unabhängig davon muss man selbstverständlich das Verfahren noch einmal aufnehmen. Es gibt keine Äußerungen des Gerichts zu dem Ablauf des neuen Verfahrens. Die Entscheidung ist aufgehoben, also liegt im Grunde genommen der Antrag noch vor, über den abschließend entschieden werden muss. Und dann liegt dieser wieder bei der Schiedsstelle. Da fährt man eigentlich nur noch eine Schleife. Man kann diesen Umweg nehmen oder man kann sich aber auch gleich vergleichen. Das wäre sehr vernünftig.

Günter Finke, *Leiter des Referates Ressourcenplanung und Controlling in der Abteilung Jugend und Familienförderung, im Amt für Familie, Jugend und Sozialordnung Hamburg*: In Hamburg ist bisher ein einziger Fall vor der Schiedsstelle ausgehandelt worden. Dabei wurde seitens des Trägers mehr Personal gefordert – ohne Änderung der bisherigen Leistungsvereinbarung. Die Leistung sollte also gleich bleiben. Das ist meines Erachtens nicht der Sinn der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung nach den §§ 78 a bis g SGB VIII.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Sie müssen nur trennen, was die Leistung angeht. Wie die Preise kalkuliert werden, das ist etwas anderes. Das hat mit der Leistung nichts zu tun. Diesen Trennungsschritt muss man wirklich vollziehen. In Niedersachsen orientieren wir uns an den Werten der KGSt-Tabelle. Solange die Leistung „0,50 Euro“ unter der KGSt-Tabelle bleibt, wird das auch von der Schiedsstelle akzeptiert. Wenn man über dem akzeptierten Bereich ist, muss man das nachweisen. Eines jedoch muss klar sein: Die Kostenfrage hat nichts mit der Leistung zu tun, wobei das vielen Leuten so richtig nicht zu vermitteln ist. „Preise“ festzusetzen ist nicht die alleinige Aufgabe der Schiedsstelle; sie hat auch die Aufgabe, zur „Preis“-festsetzung die Leistungsvereinbarung heranzuziehen. Erst einmal muss die Leistungsvereinbarung eingereicht werden, aus der man nachvollziehbar und substantiell erkennen kann, was eigentlich die Leistung ist. Erst dann kann man alles andere daraus ableiten. Diese Trennung muss endlich klar gemacht werden.

Prof. Dr. Johannes Münder, *Institut für Sozialpädagogik an der Technischen Universität Berlin*: Ich möchte zu vier Punkten etwas sagen. Erstens zum Stichwort „Wettbewerb“. Ich kann es aus guten Gründen nachvollziehen, warum es bei Wettbewerb und Markt Vorbehalte im Bereich der sozialen Systeme gibt. Soziale Systeme sind gerade angetreten, Nachteile des Marktes auszugleichen. Aber wir beobachten eine Entwicklung, die nicht aufzuhalten ist. Beispielsweise verlässt die europäisch-rechtliche Linie

noch viel stärker das bisherige deutsche System. Dieses ist eine nationale Erscheinung. Die EU-Kommission hat vor kurzem in zwei Erklärungen angekündigt, die Erkenntnisse, die sie aus der Privatisierung gesammelt hat, auf Sozialleistungssysteme zu übertragen.

Zweiter Aspekt: Man kommt sich wie ein Prediger in der Wüste vor. Es wurde erwähnt, dass wir vom Preis zur Leistung kommen müssten. Ich würde dem noch hinzufügen: von den Kosten zum Entgelt. Kosten spielen überhaupt keine Rolle. Das muss man einmal so deutlich sagen. Ob die Einrichtung ein defektes Dach hat oder nicht, spielt für die Leistung keine Rolle. Stellen Sie sich einmal vor, Sie bringen Ihr Auto zur Reparatur und der Handwerksmeister sagt Ihnen, dass er jetzt mehr verlangen müsse, weil alle seine Mitarbeiter ein Jahr älter geworden seien ... Dieses Beispiel macht deutlich, worum es bei unseren Problemen geht: Es sind Entgelte zu verlangen. Der Begriff „Kosten“ taucht nirgendwo im Gesetz auf. Kosten sind Kalkulationsfaktoren für denjenigen, der seinen Preis bildet. Ein Wort zum § 78 c, zum Begriff der Wirtschaftlichkeit. Wenn man nachweist, dass man die Leistung wirtschaftlich mit diesem Preis nicht erbringen kann, dann kann es ein Grund sein, hier etwas anders zu machen. Aber dann muss man sich auch offenbaren. Als Einrichtung muss man dann Cent für Cent nachweisen, dass es notwendig ist, diesen Preis wirtschaftlich zu veranlagern. Wenn es sich im Mittelfeld, im Durchschnitt bewegt, braucht man nichts nachzuweisen.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Ganz konkret: Es wird immer die Frage gestellt, wann Bilanzen vorzulegen sind. Wenn es wirklich um die Frage der Wirtschaftlichkeit geht, dann muss man möglicherweise auch für die Vorjahre darlegen, dass in der Einrichtung Verluste entstanden sind. Ansonsten will ich als vorsitzendes Mitglied einer Schiedsstelle Bilanzen etc. gar nicht sehen. Das interessiert die Schiedsstelle dann nicht.

Prof. Dr. Johannes Münder: Dieser Zusammenhang ist in den Köpfen nicht drin. Ich berate immer wieder viele Einrichtungen, die zunächst mit den Kosten argumentieren. Darauf muss ich dann antworten: *„Es ist ganz interessant, welche Kosten es gibt, aber diese haben zunächst für dieses System keine Bedeutung; es sei denn über das Einfallstor der Wirtschaftlichkeit.“*

Dritter Aspekt. Die Leistungsbeschreibungen und Leistungsvereinbarungen sind gewissermaßen der eine Teil, das Angebot. Der Inhalt von Beschreibungen ist zum Teil katastrophal, da stehen „bedeutende“ Dinge drin – sozialpädagogisch, philosophisch und so gar theologisch. Aber für die Frage der Leistungserbringung ist das alles nur von sehr eingeschränkter Bedeutung. Vielmehr müsste man sich immer überlegen, ob sich nach jedem Spiegelstrich irgendein für das Entgelt relevanter Aspekt ergibt. Wenn man formuliert, dass man für Elternarbeit eintritt, dann ist das schön. Aber erst wenn in der Leistungsbeschreibung geschrieben steht, dass pro Woche drei Stunden Elternarbeit in dieser und jener Weise gemacht werden, dann erst ist das für das Entgelt bedeutsam. Um das zu verstehen, muss meiner Meinung nach noch eine Menge Energie aufgebracht werden. Das ist Aufgabe der Fachleute, nicht nur der wirtschaftlichen.

Der vierte Aspekt: Hinsichtlich der Funktion der Schiedsstelle ist noch nicht das letzte Wort gesagt. Ich will das jetzt nicht vertiefen, weil es dann ein juristisches Spezialproblem werden würde. In aller gebotenen Kürze nur so viel: Das Stichwort von der „Einschätzungssprerogative“ führt uns eigentlich zurück zum Verwaltungsrecht, das ja gerade im neuen System keine Rolle spielt oder keine Rolle spielen soll. Man muss sich wahrscheinlich mit der Kompetenz der Schiedsstelle intensiv befassen, insbesondere mit der vertragsausführenden Kompetenz, wie es im § 313 ff. BGB beschrieben ist. Man kann ja so etwas Ähnliches schaffen.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Übergangsweise wird das jetzt die Grundlage sein.

Rainer Kröger: Ich würde gern noch über die Vergleichbarkeit von Leistungen diskutieren. Die Jugendhilfe ist sehr flexibel und kreativ. Aus diesem Grunde ist die Vergleichbarkeit der einzelnen Leistungen auch noch nicht instrumentalisiert. Ich weiß nicht, ob das überhaupt möglich ist.

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Darauf eine ganz kurze Antwort. Beispielsweise gibt es auch in Niedersachsen diese verschiedenen Gruppen, Betreutes Wohnen etc. Das sind insgesamt vielleicht zehn. Man könnte vielleicht acht bis zehn Typen bilden. Dann macht man Folgendes: Man rechnet das jeweilige durchschnittliche Entgelt aus und stellt darin dar, was die „vergleichbare“ Leistung ist. Und jede Einrichtung kann darüber hinaus noch darlegen, was sie davon unterscheidet. In vielen Bereichen gibt es einen Standard. Wenn man darüber hinausgeht, muss man allerdings darlegen, warum, wieso, weshalb. Dann könnte man auch davon abweichen. Das gilt sicherlich nicht für alle Bereiche. Die Konsequenz ist nur, wenn dies nicht so geht, dann wären wir wieder in der alten Diskussion drin und müssten wieder interne Vergleiche machen. Dann wären wir erneut bei den gleichen Problemen wie in der Vergangenheit und würden auch die gleichen Fragen stellen: Wie kontrollieren wir die Kosten, was ist vorzulegen und was nicht usw.?

Axel Stähr, Leiter des Referates Recht und Planung bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport, Berlin: Ich möchte an Prof. Dr. Münder anknüpfen. So viel Sympathie ich für seine Haltung habe, dass Kosten keine Rolle spielen: Die Praxis sieht doch wohl so aus, dass der ausschließlich externe Vergleich noch eine relativ untergeordnete Rolle spielt, vielmehr wird die Kostenstruktur der jeweiligen Einrichtung analysiert, um die Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen. Richtiger wäre es, den Vergleich mit Entgelten anzustellen, wie sie auch andere Einrichtungen für vergleichbare Leistungen erheben. Dabei stößt man in der Praxis offensichtlich auf große Schwierigkeiten.

Zur Frage der Vergleichbarkeit. Diese hängt auch damit zusammen, wie die Rahmenverträge gestaltet sind. Es gibt große Unterschiede. Es existieren beispielsweise in Berlin Rahmenverträge, die Leistungsbeschreibungen der einzelnen Hilfearten schon enthalten, so dass die Angebote der freien Träger nicht allzu weit im freien Raum schweben. Deshalb ist schon eine relative Vergleichbarkeit gegeben. Es ist die Frage, ob solch standardisierte Leistungsbeschreibungen der richtige Weg sind, da damit auch Einbußen an Flexibilität einhergehen können.

Eine Anmerkung zum Begriff des Wettbewerbs. Im Gesetz ist eine gewisse Regulation von vornherein eingebaut, als da drinsteht, dass Verträge mit Trägern unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit abzuschließen sind. Das ist eine gewisse Eingangsvoraussetzung, die meines Erachtens aber nicht übertrieben werden darf. Andererseits ist eine gewisse Regulierung im Vorfeld schon sinnvoll, als man schon danach schauen muss, was eigentlich „leistungsfähig“ bedeutet. Wenn aufgrund einer prognostischen Einschätzung von vornherein offenkundig ist, dass wegen fehlender Kapazitätsauslastung die Existenz der Einrichtung in Frage steht, kann dann im konkreten Einzelfall die Leistungsfähigkeit verneint werden? Ich frage: Was bedeutet die Eingangsvoraussetzung bezogen auf den Wettbewerb? Jedenfalls darf die Prüfung der Leistungsfähigkeit kein „Einfallstor“ einer nicht erlaubten generellen Bedarfsprüfung sein.

Eine dritter Aspekt, ohne dass mein Statement den Charakter eines juristischen Seminars annehmen soll: Das Neue an dem Finanzierungssystem ist nicht primär der Wechsel vom Verwaltungsakt zum Vertrag, wie Professor Gottlieb ausgeführt hat. Zwar ist völlig richtig, dass die Ausgestaltung von Verträgen aufgrund der detaillierten gesetzlichen Vorgaben nun eine viel bedeutendere Rolle spielt. Auf der anderen Seite muss man auch sehen, dass der bloße Vertrag, die bloße Vereinbarung noch nichts bewirkt. Erst der Verwaltungsakt des Jugendamtes löst die Leistung aus, was man beachten sollte. Insofern bestätigt das neue System das, was wir auch bisher schon unter dem sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnis verstanden haben, da an dem auf einem Bewilligungsbescheid beruhenden Leistungsverhältnis zwischen dem öffentlichen Jugendhilfeträger und dem Leistungsberechtigten angeknüpft wird (vgl. § 78 b Absatz 1 SGB VIII).

Prof. Heinz-Dieter Gottlieb: Aber heutzutage ist das doch eine etwas andere Form. Man schließt einen Vertrag und braucht keinen Verwaltungsakt zu erlassen. Wenn man nicht belegt, hat man mit dieser Einrichtung nichts zu tun. Der Wechsel besteht darin, dass es jemanden gibt, mit dem man einen Vertrag schließen muss, obwohl man mit demjenigen eigentlich gar nichts zu tun haben will. Trotzdem muss man das als Aufgabe des örtlichen Jugendhilfeträgers akzeptieren. Ich gebe Ihnen in den Fällen Recht, bei denen dann der nächste Verwaltungsakt kommt. Dann kommt man wieder in das Über- und Unterordnungsverhältnis rein.

Das neue System jedoch fängt viel früher an. Auf dieser Ebene sind Vereinbarungen von im Prinzip gleichen Partnern zu schließen. Dann kann jeder Partner frei auswählen und jeder Außenstehende auswählen, ob er darauf zurückgreift.

Prof. Dr. Reinhart Wolff, *Hochschullehrer für Sozialarbeit und Sozialpädagogik an der Alice-Salomon-Fachhochschule, Berlin:* Die Frage des Marktes muss meines Erachtens volkswirtschaftlich und betriebswirtschaftlich etwas genauer diskutiert werden. Wir haben es ja mit einem sehr geregelten Markt zu tun. Auf der einen Seite spielt eine Rolle, dass es bestimmte Anbieter – man könnte auch von Produzenten sprechen – sozialer Dienstleistungen und pädagogischer Leistungen gibt. Die sind zum Teil bisher eher Bittsteller beim Staat gewesen und haben dann darauf geachtet, dass ihre

Leistungen von den staatlichen Leistungsträgern anerkannt wurden. Das war die Struktur; es war ein sehr enger, staatlich dominierter Markt. Es war schon immer in bestimmter Weise ein Markt; es wurde immer schon ausgehandelt. Diejenigen, die bisher Kostenvereinbarungen verhandelt haben, wissen, wie da gezogen und beeinflusst wurde. Und wenn da Macht deutlich wurde, dann war das so, und man ging damit so um, wie es einem jeweils gelang, je nachdem, wie politisch mächtig man war. Und natürlich versuchte man auch, diejenigen, die über diese Verträge schließlich zu entscheiden hatten, unter Druck zu setzen. Das ist das Eine.

Das andere ist: Es gibt Anbieter und es gibt Kostenträger und dann gibt es außerdem noch Nutzer, die aber in der Regel nicht zahlen. Und das ist doch das Besondere: Nutzer haben zwar möglicherweise Rechtsansprüche auf die Leistungen, aber sie bezahlen sie nicht selbst. Insofern haben wir eine ähnliche Situation wie im Gesundheitswesen, wo jemand zum Beispiel eine Psychotherapie abgreift, dafür aber nicht zahlt, sondern die Krankenkasse ist dafür in einem hoch komplexen Verfahren zuständig. In diesem Verfahren wird darüber entschieden, ob ein bestimmter Therapeut möglicherweise geeignet ist, diese Leistungen auch anzubieten oder nicht. Das heißt, auch im Gesundheitswesen ist das Verhältnis von Leistungsanbietern und Leistungsträgern sehr geregelt. Es geht nicht nach Angebot und Nachfrage, sondern der Markt ist durchgängig geregelt.

Deshalb müssen wir bei allen Diskussionen über den Markt sehr genau differenzieren; es handelt sich um ein sehr komplexes Geschehen, bei dem es allerdings um sehr viel Geld geht. Wenn die Nutzer selbst zahlen würden, könnten sie natürlich stärker als Partner auftreten und entscheiden, welche Leistungen sie konkret wollen oder welche nicht. Dieser Gesichtspunkt spielt nun aktuell bei der Diskussion um die Kindertageserziehung eine Rolle. Man spricht davon, dass der Staat den Eltern die Unterstützungen für einen Kindergartenplatz vorab zahlt. Diese gehen dann mit ihrer Kita-Card auf Einrichtungssuche und entscheiden sich zum Schluss für eine, die ihnen gefällt. Damit entsteht eine stärkere Angebots-Nachfragesituation.

Wenn man den Nutzern sozialer Dienstleistungen die Leistungen direkt in die Hand geben würde, dann würde natürlich die Wahl der Einrichtung viel wichtiger werden und die Eltern bzw. die Familien würden im Verhältnis zu Anbietern und Leistungserbringern eine viel größere Rolle spielen. Das ist in den Fällen aber nicht möglich, bei denen der Staat „hoheitlich“ eingreift und auf der Grundlage eines gerichtlichen Beschlusses sagt, dass Kinder zum Beispiel Jugendhilfemaßnahmen zur Sicherung ihres Wohls bekommen sollen. Das sind bei den Hilfen zur Erziehung in Deutschland wohl etwa zehn Prozent aller Fälle. Dort gibt es überhaupt keinen Markt mehr. Es handelt sich vielmehr um eine hoheitliche Maßnahme. Insofern sollte man eine betriebswirtschaftliche Begrifflichkeit in der Qualitätsdiskussion nur sehr vorsichtig und differenziert benutzen. Das ist ja geradezu das Dilemma sozialer Arbeit: Angebots- und Nachfrageverhältnisse mit echten Kundenbeziehungen gibt es nur zum Teil.

Leistungsvergleiche von Dienstleistungen sind aber dennoch möglich. Man darf aber nicht unterschlagen, dass das hoch komplexe Kalküle sind, die sich erstens auf Struk-

turbedingungen beziehen und zweitens auf Prozess - und Ergebnisqualitäten. Ein Gutachter vom Guide Michelin guckt ja auch nicht nur die Speisekarte an, sondern der kostet und fragt nicht nur nach der Qualität des Tellers. Er fragt möglicherweise auch, ob die Produkte, die für die Speisen verwendet wurden, auf dem Stand des generell zu erwartenden Niveaus sind oder ob sie darüber liegen. Zum Schluss macht dieser Gutachter einen Preis-Leistungsvergleich. Das sind auch hoch komplexe Kalküle. Wenn man als Testperson in ein Restaurant geht, hat man möglicherweise zehn oder zwölf Ebenen, auf denen man nach ganz bestimmten Qualitätskriterien die jeweilige Leistung misst. Das kommt natürlich in der Jugendhilfe nicht zum Tragen, wenn dort die Leistungsverträge überhaupt nur am Tisch abgeschlossen werden, Prozesse und Ergebnis aber gar nicht in den Blick kommen, die Praxis also gar nicht untersucht wird.

Viele Leute, die über Leistungsverträge bislang in Deutschland entscheiden, haben die Einrichtungen bisher nur vom Hörensagen gesehen oder kennen sie seit Jahren. Prozesse selbst, also die angebotenen Leistungen und ihre tatsächlichen Ergebnisse, werden bisher aber gar nicht genau kontrolliert. Die Einrichtungen werden in der Regel auch nicht gebeten, Ergebniskontrollen vorzulegen. Man könnte sagen, dass gegenwärtig allenfalls pauschale Einschätzungen vorherrschen. Das aber heißt, wir brauchen differenzierte Mehrebenenbeurteilungen von Strukturbedingungen und Prozess- und Ergebnisqualitäten. Die Leute, die das einschätzen, müssen auf höchstem Niveau „zu kochen“ in der Lage sein. Sie kochen heute vielleicht nicht mehr, aber sie müssen wissen, wie das gemacht wird. Das ist die große Problematik, die bereits am ersten Beratungstag eine Rolle spielte: Man muss wissen, wie komplex die Leistung erbracht wird, um danach klar die Indikatoren wählen zu können. Wir haben beispielsweise im Dormagener Qualitätskatalog der Jugendhilfe konzeptuelle Indikatoren vorgeschlagen, ebenso Prozessindikatoren und haben formuliert, welche Ergebnisse angezielt werden müssen.

Eine kurze Bemerkung zum Schluss, zur Frage nach der Sozialraumorientierung auf dem Feld ambulanter Hilfen, die gegenwärtig heiß diskutiert wird. In Berlin ist das der Musterplan, mit dem die Kürzungen der öffentlichen Hand legitimiert werden sollen. Das Problem ist aber noch ein ganz anderes. Sozialraumorientierung ist ein konzeptuelles Kriterium. Ein Leistungsträger wie ein Jugendamt könnte zum Beispiel entscheiden, überhaupt keine Leistungen mehr anzunehmen, die dieses Kriterium nicht mehr erfüllen. Dann kann es ambulante Träger geben, die nicht mehr zum Zuge kommen, weil diese eine sozialraum-orientierte Leistung nicht anbieten, die das Jugendamt aber haben will. Und dann gibt es natürlich Konkurrenzen zwischen unterschiedlichen Anbietern.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Ein Zwischenruf. Ich meine, das Problem ist weniger die Sozialraumorientierung als ein fachliches Grundprinzip, das auch mit dem SGB VIII kompatibel ist. Das Problem ist die Verknüpfung dieses Prinzips mit der Finanzierungsform der trägerbezogenen Sozialraumbudgetierung.

Prof. Dr. Reinhart Wolff: Ein Budget sollte für eine bestimmte Region vorgesehen werden, um das sich dann vielleicht mehrere Anbieter streiten können. Das Budget in

Berlin verschwindet aber gerade. Die Träger sollen vernetzt arbeiten, aber es gibt kein Budget dafür. Ich habe gar nichts dagegen, wenn Anbieter miteinander konkurrieren. Wer es besser macht, soll den Vertrag kriegen. Es geht aber nicht, dass irgendein Gemeinwesenzentrum vorweg das Budget bekommt. Das wäre absurd. Da würde ich Herrn Gottlieb sofort Recht geben. Das wäre kein Wettbewerb, sondern Kartell.

Hans Leitner, *Geschäftsführer der ISA Oranienburg – gemeinnützige Gesellschaft für soziale Arbeit mbH*: Eine meiner Beobachtungen zum Thema „Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII“ ist folgende: In der Praxis hat der öffentliche Träger in der Regel kaum verlässliche Indikatoren zur Hand, wonach er Angebote und Leistungen von Anbieterinnen und Anbietern bewerten kann. Deshalb ist man bei den Verhandlungen häufig ohne größere inhaltlich-fachliche Debatten schnell bei der Entgeltvereinbarung, ohne sich zuvor in einem wirklichen Diskurs über die Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung verständigt zu haben.

Eine besondere „Schwierigkeit“ stellen zudem die Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung dar. Diese beziehen sich vor allem auf strukturelle Elemente; Prozesse spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle. Ich denke, dass die Praxis diesbezüglich vermehrt Anregungen und Ideen braucht, um diesen Teil der Vereinbarungen als Steuerungselement weiterentwickeln zu können.

Zur Frage, wie man zum Entgelt kommt, möchte ich Folgendes anmerken: Das rhetorische Geschick der freien Träger entscheidet recht häufig darüber, ob einzelnen Kostenpositionen plausibel sind oder nicht. Wer fachlich und betriebswirtschaftlich gut argumentieren kann und damit Substanzielles herüberbringt, wird eher als leistungsfähig anerkannt; wer sich selbst nicht so gut darstellen kann, hat weniger eine Chance.

Zum Thema „Markt“: Mit meinem Sozialisationshintergrund aus der DDR heraus meine ich, dass ein Markt in der Sozialarbeit und im engeren Sinne in der Jugendhilfe nicht im ökonomischen Sinne funktionieren wird, weil dabei unter anderem ein Kriterium für die Qualität der „Produktion“ die Zufriedenheit der Kunden (Nutzer und Zahler), für uns die der Leistungsberechtigten und Leistungsempfänger ist. Prof. Gottlieb hob in seinem Referat unter anderem hervor, dass das Neue darin bestehe, die Qualitätsdebatte des Marktes für die Jugendhilfe umzudenken. Das hieße aber nach den Gesetzen des Marktes, dass es in erster Linie nicht entscheidend ist, ob die Bürgerin oder der Bürger (Nutzerinnen und Zahlerinnen von Dienstleistungen) zufrieden ist, sondern ob das Jugendamt (Zahler von Dienstleistungen) zufrieden ist. Denn in der Jugendhilfe sind entgegen dem so genannten Markt Nutzer und Zahler nicht identisch.

Da sind wir bei einem wichtigen Punkt: Eine Einrichtung der Jugendhilfe, die ein qualitativ gutes Angebot hat, weiß noch lange nicht, ob dieses vom Zahler „Jugendamt“ und von den Nutzerinnen und Nutzern gleichermaßen angenommen und bewertet wird. Ein Jugendamt kann sich auch für ein anderes, etwas „weniger gutes“ Angebot entscheiden, wenn gewisse „Drähte“ zu einem Träger vorhanden sind. Die Geldflüsse auf dem Markt geschehen in der Regel direkt. In der Jugendhilfe tritt das Jugendamt als sogenannter Zwischenhändler auf.

Wenn in der Jugendhilfe überhaupt ein „Markt“ funktioniert, dann funktioniert er zwischen Kostenträger und Leistungsanbieter. Deshalb wird es, wenn wir mit Blick auf die Jugendhilfe von einem im ökonomischen Sinne geregelten Markt sprechen, hoch problematisch. Ich meine, das wird in der sozialen Arbeit so nicht funktionieren, es sei denn, es gelingt, die derzeitig überwiegende Steuerung über das Entgelt eher auf die Qualitätsentwicklung zu verlagern.

Werner Schipmann, *Bundesfachreferent im Bundesverband privater Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe e. V., Berlin*: Prof. Gottlieb, ich bin Ihnen für die in Ihrer unnachahmlichen Art gemachten Ausführungen hinsichtlich der Ökonomisierung der sozialen Arbeit sehr dankbar; natürlich auch für Ihre Feststellung, dass in der sozialen Arbeit, so auch in der Kinder- und Jugendhilfe, Geld verdient wird und auch werden soll. Sie haben auch klar gesagt, dass Sozialbetriebe nicht erst seit dem 1. Januar 1999 Wirtschaftsunternehmen sind – das ist auch meine Meinung.

Was beispielsweise die Frage von Rücklagen anbetrifft, besteht nach meiner Einschätzung die zwingende Notwendigkeit, dass Sozialunternehmen genau wie Wirtschaftsunternehmen Rücklagen bilden dürfen, auch um nach § 78 b SGB VIII ihre Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten zu können. Auch soziale Unternehmen brauchen dafür aber eine ausreichende Eigenkapitaldecke, um Durststrecken, die in jedem Betrieb durch vorübergehende Belegungsdefizite entstehen können, auch durchstehen zu können, nicht zuletzt auch im Interesse der Nutzer.

Ich wundere mich aber immer wieder, dass das notwendige betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Denken sowohl bei freien Trägern als auch bei öffentlichen Trägern noch immer nicht den Stellenwert hat, der eigentlich notwendig wäre. Deshalb sind Veranstaltungen wie diese hier sehr dienlich, um mehr Klarheit bei den erörterten Problemen und Fragen zu erhalten und zu schaffen. Mit diesen Grundlagen können hoffentlich in den folgenden Monaten und Jahren nach und nach notwendige Voraussetzungen erfüllt werden – geht es doch vielfach um ein Überleben von Einrichtungen, die nur bei einer entsprechenden wirtschaftlichen Potenz möglich ist.

Karl-Heinz Struzyna, *Referent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin*: Ich möchte einen Aspekt aufgreifen, an dem deutlich wird, vor welch dramatischem Systemwechsel wir stehen: Es geht um die Frage der in der Entgeltvereinbarung zugrunde zu legenden Personalkosten. Im Bereich der sozialen Dienstleistungen stellen die Personalkosten den mit Abstand größten Kostenfaktor dar. Bei gleicher Leistung können die Personalkosten in Abhängigkeit von dem angewandten Tarifvertrag und der Altersstruktur des Personals stark variieren. Im zurückliegenden System der auf Kostenerstattung beruhenden Kostensätze wurden diese stark unterschiedlichen Kosten für die gleiche Leistung ohne weiteres akzeptiert.

Wenn wir nun in dem neuen System Entgelte für Leistungen vereinbaren, dann werden tariflich bedingte höhere Personalkosten in den Entgeltforderungen immer schwerer durchsetzbar. In den Entgeltverhandlungen entsteht ein Zwang zu pauschalierten Personalkosten, weil der Kostenträger allein für die Leistung bezahlen will und nicht für

die tariflichen Bedingungen, denen der Anbieter sich unterwirft. Damit wird die Tarifbindung durch die Entgeltfinanzierung nach und nach ausgehebelt. Mancherorts wird die tarifgerechte Bezahlung noch hilfsweise als Qualitätsmerkmal in die Verhandlungen eingebracht. Dies passt allerdings nicht ins System und kann deshalb nicht tragfähig sein.

Ich spreche diesen Aspekt an, weil daran das Ausmaß des Systemwechsels erkennbar wird. Wir haben noch lange keinen offenen Markt; was wir derzeit haben, sind einzelne Marktelemente, die in das Subsidiaritätssystem eindringen. Die Regelungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII sind auch dazu da, den freien Markt mit all seinen Risiken und Unwägbarkeiten vorerst zu regulieren. Dabei zeichnet sich ab, mit welchen Aufgaben und Risiken die soziale Arbeit in den vor uns liegenden Jahren konfrontiert sein wird und welcher Strukturwandel bevorsteht.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank, Herr Struzyna. Der soeben gesetzte Akzent könnte als Schlussbemerkung gelten, obwohl noch viel zu dem Thema zu sagen wäre. Aus Zeitgründen muss ich jedoch die Diskussion an dieser Stelle beenden; ich bedanke mich für die rege Beteiligung an der Debatte.

Intentionen des Gesetzgebers bei der Einführung der §§ 78 a ff. und Fragen der Umsetzung in der Praxis der Jugendhilfe

MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

Ich will in meinem Beitrag den Aspekt der gesetzgeberischen Intentionen sehr kurz fassen und mich bei den Fragen der Umsetzung nicht mehr auf die Einzelheiten beziehen, weil dazu bereits sehr viel gesagt worden ist. Ich möchte statt dessen einige grundsätzliche Aspekte dieses Finanzierungsmodus aufgreifen und sie zu den Strukturprinzipien des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in Bezug setzen. Ich vermute, dass sich daraus mehr Fragen als Antworten ergeben werden, was wiederum genügend Stoff für weitere Workshops beim Verein für Kommunalwissenschaften e. V. bietet.

1. Intentionen bei der Einführung

Nach meiner Erinnerung waren die §§ 78 a bis g die einzigen Änderungen des SGB VIII, die keinen jugendhilfeinternen fachlichen Vorlauf hatten; diese Änderungen waren der Jugendhilfepraxis sozusagen „von außen aufgedrückt“ worden. In den Beratungen des sogenannten Sozialhilfereformgesetzes im Vermittlungsausschuss hatten Länder die Forderung eingebracht, die Regelungen über die Deckelung der Pflegesätze aus dem BSHG auch in die Jugendhilfe zu übernehmen. Das war gewissermaßen der Diskussionshintergrund. Den Auslöser für diese Aktion bildeten die statistischen Ergebnisse über die Ausgaben der Jugendhilfe wenige Jahre nach dem In-Kraft-Treten des SGB VIII.

Heute wissen wir, dass die damals vorgelegten Zahlen nicht zutreffend waren, weil es in den ersten Jahren nach der Einführung einer neuen Kinder- und Jugendhilfestatistik eine Untererfassung gab und die Steigerungen in den Folgejahren real geringer waren als es aufgrund der Untererfassung der Ausgaben in den ersten Jahren den Anschein hatte. Aber für die Kommunalen Spitzenverbände und einzelne Länder waren die erwähnten statistischen Angaben Anlass und Grund, die Übernahme der Deckelungsregelungen aus dem BSHG in das SGB VIII zu fordern. So kam es zur Deckelung der pflegesatzfinanzierten Leistungen in der Jugendhilfe.

Manche Spitzenverbände – so beispielsweise der Landkreistag – drohten, eine Verlängerung der zeitlich auf drei Jahre begrenzten Deckelung zu fordern, wenn die Jugendhilfe nicht auch auf das System der Entgeltfinanzierung einschwenkt, das ursprünglich in der gesetzlichen Krankenversicherung entwickelt worden war, später in die Pflegeversicherung implantiert wurde und auch in das BSHG aufgenommen worden war. Die Kinder- und Jugendhilfe war nun der letzte Sozialleistungsbereich, in welchem die Entgeltfinanzierung noch nicht entsprechend umgesetzt war.

Was war das **Ziel dieser Neuordnung**? Dazu ist während unseres Workshops bereits einiges gesagt worden. Es sollten Wettbewerbselemente in das Feld der Kinder- und Jugendhilfe eingeführt werden; es sollte eine Transparenz von Kosten und Leistungen hergestellt werden. Es sollten mit dem Wettbewerb letztlich auch Leistungsreserven bei den Leistungsanbietern, den freien Trägern, mobilisiert werden. Leitendes Motiv war die Erwartung, auf diese Weise die Kosten beziehungsweise wenigstens den Kostenanstieg zu dämpfen.

Seitens des BMFSFJ wurde damals eine schematische Übernahme der Regelungen des BSHG abgelehnt. In einer Arbeitsgruppe beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge ging es dann darum, die Strukturprinzipien dieser Entgeltfinanzierung an die Spezifika der Kinder- und Jugendhilfe anzupassen. Die Regelungen im SGB VIII sind dann auch etwas anders – vor allem weniger detailliert – ausgefallen als im BSHG, was mehr Spielraum für die örtliche sowie die überörtliche Ebene lässt. Schon im Vorfeld hat vor allem die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter zu Recht darauf hingewiesen, dass maßgeblich für die Kosten der Leistung (in der Jugendhilfe) weniger der Tages- oder Monatspflegesatz als eine an Hilfezielen orientierte und auf Vereinbarungen beruhende **Hilfesteuern** ist. Zentrale Grundlage dafür ist das **Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII**. Deshalb kann eine – auf den Tagssatz bezogen – teure, aber wirksame Hilfe im Ergebnis die kostengünstigste sein.

Ein wichtiger Aspekt, bei dem die Jugendhilfe aus der Diktion ausgeschert ist, aber auch hinsichtlich des Verständnisses der Entgeltfinanzierung im BSHG, ist die Frage der **Qualitätssicherung**. Die Jugendhilfe hat bewusst diesen Begriff mit seinen Inhalten nicht übernommen, weil wir meinen, dass es noch keinen Konsens darüber gibt, was Qualität in der sozialen Arbeit, in der Jugendhilfe bedeutet beziehungsweise bedeuten kann. Solange das aber noch so ist, kann man nicht einfach von Qualitätssicherung sprechen. Das würde voraussetzen, dass ein solcher Konsens über Qualitätsfaktoren oder Qualitätsindikatoren, aber auch über allgemein anerkannte Verfahren zur Messung und Bewertung von Qualität besteht.

In der sozialen Arbeit muss man Qualität anders sichern als in der Güterproduktion. Aufgrund der Komplexität der Vorgänge in der sozialen Arbeit sind die Methoden und Instrumente andere. Ich habe damals auf Vorschläge von Prof. Merchel, Fachhochschule Münster, zurückgegriffen, der den Begriff der **Qualitätsentwicklung** ins Spiel gebracht hatte. Auf diese Weise ist es vielleicht doch gelungen, dem ausschließlich fiskalischen Ansatz bei der Einführung der Entgeltfinanzierung in der Jugendhilfe die Spitze zu brechen, weil in der Jugendhilfe einer auf Kosten fixierten Diskussion eine inhaltliche Qualitätsdiskussion entgegengestellt worden ist.

Wie bereits erwähnt, findet sich der Ursprung der Entgeltfinanzierung in der Krankenversicherung. Dabei muss man sehen, dass die Krankenkassen reine Kostenträger sind – anders als in der Jugendhilfe, wo die öffentlichen Träger Leistungsträger und bis heute in nicht geringem Umfang auch Leistungserbringer sind. Das kassenärztliche System ist anders strukturiert als das System der Jugendhilfe. Es ist kein kommunales System, sondern es gibt dort jeweils auch auf Landes- und Bundesebene eine Struktur.

Deshalb gibt es dort auch gestufte Richtlinien von der Bundes- über die Landesebene. Und damit unterscheidet sich bereits hinsichtlich der Ausgangsbedingungen das System der Kinder- und Jugendhilfe von dem der Krankenkasse, wenngleich in beiden Systemen eine stärkere Marktorientierung handlungsleitend war.

Das Ziel der Kostendämpfung, das Motiv der Kommunalen Spitzenverbände für die Neuordnung der Entgeltfinanzierung, ist nicht erreicht worden. Inzwischen zeigen sich auch andere Probleme und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII:

Vor dem Hintergrund der desolaten kommunalen Haushaltssituation stößt der Gedanke des sogenannten **Vereinbarungsmanagements**, der den §§ 78 a ff. SGB VIII zu Grunde liegt, schnell an seine Grenzen. Mit seiner Hilfe sollen Preise nicht diktiert oder durch Gesetz beziehungsweise Verwaltungsakt „verordnet“, sondern Entscheidungen **aufgrund von Verhandlungen gemeinsam getroffen werden**. Kostenträger und Leistungserbringer stehen sich auf der Ebene der Gleichordnung gegenüber. Vereinbarungen setzen aber Dispositionsmöglichkeiten und damit auch finanzielle Spielräume voraus. Dies gilt nicht nur auf der Seite der Leistungserbringer, sondern auch auf der Seite der Jugendämter. Sieht man sich den Ablauf mancher Entgeltverhandlungen an, so hat man den Eindruck, dass da nichts zu verhandeln ist, sondern die Kostenträger den Kostenrahmen vorgeben, denen dann nachträglich bestimmte Leistungsinhalte zugeordnet werden. Damit wird die Philosophie der §§ 78 a ff. zur Farce.

Noch einmal zur Krankenversicherung: Dort ist man offensichtlich längst wieder von diesem Finanzierungsmodus abgekommen. So werden inzwischen **Fallpauschalen** diskutiert, weil man erkannt hat, dass sich die Ausgabenentwicklung über die Höhe von Tagespflegesätzen nicht regulieren lässt. Auch in der Jugendhilfe werden die nicht intendierten, aber zwangsläufigen Nebenwirkungen der Entgeltfinanzierung deutlich. Die Entgeltfinanzierung wirft aber auch grundsätzliche strukturelle Fragen auf, deren Implikationen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zum Teil noch gar nicht erkannt werden.

2. Rechtsdogmatische und strukturelle Fragen der Kinder- und Jugendhilfe

Am Beispiel der **Jugendhilfeplanung** nach § 80 SGB VIII wird deutlich, dass sich im Kinder- und Jugendhilfegesetz mehrere Philosophien wiederfinden; ja mehrere Welten existieren, die vielleicht bis zur Neuregelung der Entgeltfinanzierung noch in einer Art friedlicher Koexistenz miteinander gelebt haben.

Historisch gesehen haben wir im Hinblick auf die Angebotsstruktur oder – besser – Anbieterstruktur in der Jugendhilfe das System der **Subsidiarität** (der öffentlichen Jugendhilfe), was nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1967 als partnerschaftliche Zusammenarbeit weitergeführt worden ist und heute auch als Neokorporatismus bezeichnet wird. Es geht dabei darum, eine **Angebotsstruktur in Absprache mit den beteiligten Akteuren vor Ort und in einer Arbeitsteilung mit ih-**

nen zu entwickeln. Ausgangspunkt dabei ist die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung von Mitteln, die sowohl von öffentlicher Seite als auch von privater Seite eingebracht werden. Diese Philosophie ging von örtlich verankerten Partnern – oder wie es das Bundesverwaltungsgericht jüngst in anderem Zusammenhang bezeichnet hat – vom Territorialprinzip aus. Das bedeutete gleichzeitig eine Abschottung gegenüber anderen, neuen oder fremden Anbietern. Das bedeutete auch: wenig oder keine Mitsteuerung durch die Nutzerinnen und Nutzer, denn das Angebot ist durch Absprachen unter den Anbietern entwickelt worden. Leistungsberechtigte – man nannte sie damals meist Hilfesuchende – konnten nur aus dem vorhandenen Angebot wählen.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit war und ist auch institutionell abgesegnet: Die öffentlichen Träger, also die Jugendämter, und die vor Ort bekannten, gemeinnützigen freien Träger hatten eine umfassende Arbeitsteilung,

- sowohl bei der Steuerung beziehungsweise der Gesamtverantwortung, denn sie sitzen ja gemeinsam im Jugendhilfeausschuss,
- aber auch bei der Leistungserbringung, wo sie beide – natürlich in einer gegenseitigen Absprache – Angebote machten.

In einem Spannungsverhältnis zu diesem Konzept steht das System des **Wettbewerbs**, das in gewisser Weise schon immer der Pflegesatzfinanzierung zugrunde lag. Solange allerdings keine neuen Anbieter auf den „Markt“ drängten und Jugendämter mit den bekannten Einrichtungen Belegungsverträge schlossen, konnte sich kein Wettbewerb entwickeln.

Noch immer löst allein der Begriff „Wettbewerb“ im sozialen Bereich Unbehagen aus. Abgelehnt wird auch die Vorstellung, mit sozialer Arbeit dürfe Gewinn gemacht werden. Dabei wird allerdings bisweilen auch die Realität verdrängt. Wenn wir den Gedanken des Wettbewerbs ernst nehmen, dann bedeutet das, dass Steuerung und Leistungserbringung als unterschiedliche Funktionen zu trennen sind. Ob das dann auch bedeutet, dass sich das Jugendamt ganz aus dem Feld der Leistungserbringung zurückzieht, wird man diskutieren müssen. Die beiden **Funktionen – Steuerung und Leistungserbringung** – müssen jedenfalls als unterschiedliche Elemente identifiziert werden. Es muss dann für diese Bereiche einen unterschiedlichen rechtlichen Rahmen geben. Vor allem muss der „Markt“ für alle interessierten Leistungsanbieter über den örtlichen Einzugsbereich hinaus geöffnet werden.

Ein weiterer Aspekt: Damit man als Nutzer in den Wettbewerb eintreten und die verschiedenen Leistungen beurteilen und voneinander unterscheiden kann, muss man die Leistungen vergleichen können, was aber ihre **Vergleichbarkeit** voraussetzt. Der Wettbewerb ist ein Element, das jedenfalls zunächst Pluralität und damit die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts im Grundsatz stärkt oder dafür förderlich ist. Allerdings garantiert der Wettbewerb nicht dauerhaft eine plurale Leistungsstruktur. Es könnte nämlich am Ende auch dazu kommen, dass große Anbieter kleine schlucken – denken wir an das Schicksal der sogenannten Tante-Emma-Läden –, dass es zu einer „Marktbereinigung“ kommt und am Ende ein oder wenige Großanbieter übrig bleiben.

Ausgeschlossen ist das nicht. Damit wird deutlich, dass ein Wettbewerb einen **Rahmen und Kontrolle** braucht – umso mehr, wenn es nicht um die Produktion von Wirtschaftsgütern, sondern von personenbezogenen sozialen Dienstleistungen geht, bei denen die Betreuungskontinuität ein entscheidender Faktor für die Wirksamkeit ist.

Die Förderungsfinanzierung, an die sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Gesetzgeber beim Konzept der Jugendhilfeplanung gedacht hat, verhindert aber von vornherein ein plurales Angebot, da der öffentliche Träger nicht mehrere schlecht ausgelastete Einrichtungen und Dienste finanzieren kann.

Es ist während des Workshops auch erwähnt worden, dass wir in der Jugendhilfe vorsichtig mit dem Begriff des Wettbewerbs umgehen sollten, vor allem, wenn wir uns die **Nutzer** anschauen. Es handelt sich um andere Personen als diejenigen, die sich überlegen, ob sie sich ein neues Auto kaufen wollen. Dabei geht es erstens um ein Produkt der Güterproduktion und nicht um pädagogische Grundsätze. Dabei geht es auch um Güter, die attraktiv sind, die der Bürger auch will und worüber er sich auch selber informiert, während es in der Kinder- und Jugendhilfe – jedenfalls im Bereich der Hilfen zur Erziehung – um Leistungen geht, die meist nicht sehr attraktiv sind, die manche Eltern nicht „freiwillig“, sondern erst in einer Not- und Konfliktsituation in Anspruch nehmen.

Zudem sind die Nutzerinnen und Nutzer von Leistungen in der Jugendhilfe in der Regel gar nicht in der Lage, als souveräne Nachfrager aufzutreten, ihre Rechte auch geltend zu machen oder gar sie später gerichtlich einzuklagen. Zudem finanzieren nicht sie, sondern die Jugendämter die in Anspruch genommenen Leistungen, so dass für die Leistungsanbieter eher das Jugendamt als der Leistungsberechtigte, gar das Kind oder der Jugendliche als Kunde auftritt. Deshalb müssen wir bei der Verwendung des Markt-Begriffs schon Unterschiede feststellen, was die Position der Nutzer oder Kunden anbelangt – im Verhältnis zu den klassischen Kunden auf dem Markt.

Die Frage ist für mich, was wir aus rechtlicher und was wir aus fachpolitischer Sicht wollen. Was bedeutet diese Entwicklung für die **Finanzierung der Leistungen in der Jugendhilfe**? Lässt sich das duale System überhaupt so aufrechterhalten, also die Koexistenz der beiden Finanzierungssysteme, der beiden Philosophien? Oder ist das letztlich gar nicht möglich?

Ist es notwendig, Konsequenzen bei der **Organisation des Jugendamtes** zu ziehen, also diese innige Verflechtung der Aufgaben – von Planung und Steuerung auf der einen Seite und Leistungserbringung auf der anderen Seite – zur Disposition zu stellen, einmal im Rahmen des Jugendhilfeausschusses, wo alle am Tisch sitzen, und auf der anderen Seite auch dadurch, dass das Jugendamt selber als öffentlicher Träger sowohl planend und steuernd und als Leistungserbringer tätig wird?

Reicht es aus, dass wir die Leistungserbringung künftig outsourcen, etwa in Eigenbetriebe? Oder müssen wir – siehe Elfter Jugendbericht – konsequent sagen, dass sich der öffentliche Träger aus der Funktion des Leistungserbringers zurückziehen muss?

Welche Konsequenzen hätte das? Gehen dann fachliche Ressourcen verloren? Kann es am Ende so sein, dass Rechtsansprüche gar nicht erfüllt werden können, weil nicht genügend freie Träger vorhanden sind? Das sind nur einige der Fragen, die sich hier stellen.

Müssen wir unser Verständnis von **Jugendhilfeplanung** überdenken? Kann § 80 SGB VIII so bleiben wie bisher oder muss sich der öffentliche Träger auf eine **Bedarfsermittlung** beschränken und diese Daten allen potenziellen Leistungserbringern zur Verfügung stellen, damit diese eigenverantwortlich entscheiden, ob sie in den Markt „einsteigen“ wollen? Denn unter Wettbewerbern kann es keine gemeinsame Planung geben. Vor allem kann das Jugendamt den Leistungserbringern das Planungs- und Finanzierungsrisiko nicht abnehmen.

Daran schließt sich die Frage nach dem **Anwendungsbereich der §§ 78 a ff. SGB VIII** an. Der Bundesgesetzgeber hatte zunächst – und damit war er in der Tradition geblieben – den Anwendungsbereich auf stationäre und teilstationäre Angebote für den Bereich festgelegt, in dem wir die klassische Pflegesatzfinanzierung haben. Wenn sich nun der Gedanke des Wettbewerbs stärker durchsetzt – und dafür gibt es verschiedene Anhaltspunkte, auch in der europäischen Rechtsentwicklung –, dann ergibt sich die Frage, ob man diesen Finanzierungsmodus nicht auch von Gesetzes wegen auf **ambulante Leistungen** ausweiten sollte und müsste. Wir haben bereits jetzt einen Landesrechtsvorbehalt im § 78 a. Soweit ich es überblicke, hat aber bisher kein Bundesland von diesem Vorbehalt Gebrauch gemacht. Es gibt allerdings auch eine Pflegesatzfinanzierung auf freiwilliger Basis, die nicht mit den Rechtswirkungen des § 78 a verbunden ist.

Ein aktuelles Thema ist die Frage, wie wir es denn mit der **Kindertagesbetreuung** halten. Und damit im Zusammenhang auch die Frage: Bedingt nicht das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis sogar eine bestimmte Finanzierungsform? Ist das Jugendamt frei, im Einzelfall zu entscheiden, ob es die Entgeltfinanzierung anwendet oder die Förderungsfinanzierung mit deren speziellen Prinzipien? Das Bundesverwaltungsgericht hätte im Zusammenhang mit mehreren Verfahren über die Inanspruchnahme von Waldorf-Kindergärten mit überörtlichem Einzugsbereich Gelegenheit gehabt, diese Frage zu klären. Leider hat es diese Gelegenheit nicht genutzt.¹

Eine weitere Frage lautet: Welche Funktion sollen die **Schiedsstellen** haben? Die augenblickliche Rechtsentwicklung scheint in die Richtung zu laufen, den Schiedsstellen eine große Entscheidungsmacht zuzuerkennen. Die Gerichte ziehen sich ein Stück weit zurück. Da wird auch genau zu überlegen sein, ob diese Schwerpunktverlagerung auf die Schiedsstellen tatsächlich richtig ist oder ob es andere Lösungen geben muss.

Dies sind nur einige Strukturfragen der Kinder- und Jugendhilfe, die sich aus meiner Sicht im Zusammenhang mit der Entgeltfinanzierung stellen. Noch nicht beantwortet ist auch die Frage, ob die Neuordnung der Entgeltfinanzierung nicht notwendigerweise weitere Änderungen des SGB VIII zur Folge haben muss.

¹ auch nicht in späteren Entscheidungen zwischen dem Workshop und der Veröffentlichung dieser Dokumentation

3. Fachpolitische Aspekte

Es bleiben aber auch fachpolitische Fragen. Am ersten Beratungstag war ich zunächst ein wenig traurig darüber, dass hier niemand solche Reizworte wie **Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung** in den Mund genommen hatte. Man konnte den Eindruck gewinnen, die Entgeltfinanzierung sei das allgemein anerkannte Standardfinanzierungssystem in der Jugendhilfe und es ginge nur darum, dieses System entsprechend in der Praxis umzusetzen. Dabei wissen wir doch alle, dass es im Augenblick nicht nur eine breite Diskussion zur Sozialraumorientierung gibt, sondern einzelne Protagonisten für die Einführung trägerbezogener Sozialraumbudgets werben. Offensichtlich gibt es auch Kreise und Regionen, die mehr oder weniger systematisch für diesen Gedanken gewonnen werden.

Erst sehr spät kommt dann von dort die Rückfrage, in welchem Verhältnis denn dieser fachpolitische Ansatz zu den Strukturprinzipien des KJHG stehe und welche Konsequenzen damit für die Leistungsberechtigten verbunden sind. *Johannes Münder* hat sich damit in einem Gutachten auseinandergesetzt. Es gab verschiedene Fachveranstaltungen dazu. Das Bundesministerium finanziert das Projekt INTEGRA, das allerdings nicht gleichzusetzen ist mit einem bestimmten Ansatz der Sozialraumbudgetierung. Das muss ich hier in aller Klarheit sagen.

Zwischen der Philosophie des KJHG und dem Konzept einer trägerbezogenen Sozialraumbudgetierung sind – vorsichtig ausgedrückt – gewisse Spannungspunkte festzustellen. Dabei sollen die Prämissen des SGB VIII nicht von vornherein unkritisch verteidigt werden. Das eine ist die ganz spezifische Sicht des Leistungsrechts auf den individuellen Bedarf. *Wolfgang Hinte* spricht – etwas polemisch – von „Fall-Sucht“ und der Gefahr, dass mit der Sicht auf den Fall das Umfeld mit seinen Ressourcen aus dem Blick gerät.

Ein zweiter Aspekt: Wird mit der Entgeltfinanzierung nicht ein Anreiz dafür geschaffen, Leistungen hinauszuziehen oder zu verzögern? Denn der Leistungserbringer wird nicht dafür belohnt, dass er möglichst schnell Erfolge erzielt. Er wird vielmehr bezahlt für die Tage, Stunden oder Wochen, in denen er das Kind, einen Jugendlichen oder eine Familie betreut. Dagegen lässt sich freilich einwenden, dass das Jugendamt, wenn es eine sorgfältige Einzelfallsteuerung über das Hilfeplanverfahren vornimmt, den Vorschlägen des Leistungserbringers nicht einfach ausgesetzt ist. Wenn man dann aber aus der Praxis hört, dass die Einzelfallsteuerung in dieser Weise bisweilen gar nicht stattfindet, dann muss man der Gefahr einer Leistungsverzögerung doch ins Auge blicken. Der Grund liegt dann allerdings nicht in einem Regelungsdefizit, sondern in einem Umsetzungsdefizit.

Die Entgeltfinanzierung setzt Vergleichbarkeit voraus; diese wiederum setzt allgemein gültige Bewertungsmaßstäbe voraus und damit auch eine gewisse Standardisierung von Leistungen, aufgrund derer diese überhaupt vergleichbar werden. Wenn wir aber auf der anderen Seite eine fachliche Entwicklung haben, die in Richtung maßgeschneiderter, flexibler Hilfen geht, dann stellt sich die Frage, ob man dann mit einem System

der Entgeltfinanzierung, das immer von typisierten Hilfen ausgeht, zurechtkommt. Der Kompromiss wird in einem Baukastensystem liegen, das größtmögliche Flexibilität erlaubt, aber auf standardisierte Module und dafür vereinbarte Inhalte und Preise zurückgreift. Ich sehe grundsätzlich ein Spannungsverhältnis zwischen einer maßgeschneiderten, individuellen Hilfe – was letztlich bedeutet, dass jede Hilfe ein Einzelfall für sich ist – und auf der anderen Seite die Notwendigkeit, Hilfetypen zu entwickeln, die miteinander vergleichbar sind.

Es bleibt dann noch ein letzter Aspekt, den ich bereits angesprochen habe: Ist unsere Vorstellung, die letztlich auch hinter der Entgeltfinanzierung steckt, dass der Nutzer, der Kunde, der Leistungsberechtigte über sein Wunsch- und Wahlrecht den Leistungsanbieter bestimmt, nicht eine überzogene, theoretische Forderung? Denn es wird uns immer wieder bescheinigt, dass es in dem Feld der sozialen Arbeit eine große Zahl von Eltern, Kindern und Jugendlichen gibt, die – etwas pointiert formuliert – gar nicht in der Lage sind, diese Funktion zu übernehmen. Wäre es da nicht viel besser, ihnen Angebote auf einer fürsorglichen Grundhaltung zu unterbreiten, weil die Vorstellung von Wunsch- und Wahlrecht sowie von Mitsteuerung durch die Koproduktion in der Praxis so nicht umgesetzt werden kann? Andererseits ist aber Koproduktion die Voraussetzung für die Wirksamkeit jeder personenbezogenen sozialen Dienstleistung.

Ich will es bei diesen Fragen belassen und auf die sich anschließende Diskussion verweisen, in der wir die verschiedenen Aspekte wieder aufgreifen sollten. Ich glaube nicht, dass es uns gelingen wird, hier und heute plausible und verbindliche Antworten zu finden. Es bleibt meines Erachtens noch eine Menge zu tun, vielleicht auch im Rahmen weiterer Workshops, Kolloquien und Fachtagungen. Ich persönlich bin der Überzeugung, dass das, was mit der Entgeltfinanzierung angestoßen wird, eben nicht nur eine konsequente Weiterentwicklung der alten Pflegesatzfinanzierung ist, sondern dass wir in der Kinder- und Jugendhilfe an einem Scheideweg stehen. Deshalb müssen wir uns genau überlegen, was unsere fachpolitischen Anliegen sind und wie wir sie mit dieser Finanzierungsform erreichen können. Oder: Wie kann es uns gelingen, die Anforderungen, die sich aus dem neuen System ergeben, mit fachpolitischen Zielen möglichst kompatibel zu machen?

Ziele und Modelle bei der praktischen Weiterentwicklung des Instrumentariums nach §§ 78 a ff. SGB VIII

KARL-HEINZ STRUZYNA

Referent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

Vorbemerkungen

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird sich im Rahmen der Fortentwicklung und Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung verstärkt auf dem Gebiet der §§ 78 a bis g SGB VIII engagieren. Dies hängt nicht allein mit der Tatsache zusammen, dass es zweieinhalb Jahre nach der Einführung dieser Bestimmungen an der Zeit ist, zu analysieren, wie die gesetzliche Neuregelung in der Praxis umgesetzt wird. Wir wollen dabei auch herausfinden, inwieweit die Intentionen des Gesetzgebers realisiert werden und welche Notwendigkeiten hinsichtlich der Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen bestehen. Was hat sich bewährt und was nicht? Wie wirken sich die Perspektivenwechsel aus, die mit der Einführung der §§ 78 a bis g verbunden sind? Und vor allem: Wie können die Regelungen der §§ 78 a bis g genutzt werden, um die Qualität der erzieherischen Hilfen und die Realisierung der Hilfeplanung zu befördern?

Das Referat für Kinder- und Jugendhilfe im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat vor kurzem eine Modellausschreibung zur **Fortentwicklung des Hilfeplanverfahrens** nach § 36 auf den Weg gebracht; die entsprechenden Projekte beginnen gegenwärtig mit ihrer Arbeit. Das Hilfeplanverfahren ist die Grundlage für alle Steuerungsfragen der erzieherischen Hilfen. Alle Steuerungsansätze nutzen nichts – weder der Gesellschaft, noch dem einzelnen Hilfeempfänger –, wenn sie auf einer fehlerhaften Hilfeplanung aufbauen.

An die Qualifizierung des Hilfeplanverfahrens schließt sich konsequenterweise an, dass man auch die **Realisierung der erzieherischen Hilfen** analysieren und qualifizieren muss, um zu einem hochwertigen System erzieherischer Hilfen zu kommen. Zu diesem Zweck können die Regelungen der §§ 78 a bis g nutzbar gemacht werden. Es geht vor allem um die Frage, wie wir durch die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen die Realisierung der Erziehungshilfen befördern und qualifizieren können. Denn das ist der eigentliche Zweck des Hilfesystems. Dabei scheint mir das Potenzial, das in den Regelungen der §§ 78 a bis g steckt, noch gar nicht ausgenutzt und ausgeschöpft. Wir stecken noch in den Anfängen, was viele Kolleginnen und Kollegen während dieses Workshops bereits hervorgehoben haben.

Bei der gegenwärtigen praktischen Umsetzung der Bestimmungen der §§ 78 a bis g habe ich den Eindruck, dass ein enormer Aufwand betrieben wird: Legionen von Verhandlern auf Seiten der öffentlichen wie auf Seiten der freien Träger der Jugendhilfe

versuchen, in Gremien und in Einzelvereinbarungen zu irgendwelchen Ergebnissen zu kommen. Sie tun zweifellos viel, aber die Frage, ob sie **das Richtige im Hinblick auf eine wirksame Hilfeebringung** tun, ist damit noch lange nicht beantwortet.

1. Diskrepanzen im gegenwärtigen Hilfesystem

„Finanzierungssysteme können durch die Art ihrer Ausgestaltung und durch die Anwendung in der Praxis die Aktivitäten in der Jugendhilfe fördern, aber auch behindern und manchmal sogar undurchführbar machen.“¹

Die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sind **kein Selbstzweck**, sondern sie dienen – zumindest aus Sicht des Gesetzgebers und wohl auch im Interesse des Hilfeempfängers – der effektiven und effizienten Realisierung der Hilfen zur Erziehung. Sie sind **Mittel zum Zweck**. Ich stelle die Frage: Inwieweit können diese Vereinbarungen auf diesen Zweck hin ausgerichtet werden? Wir benötigen zur Realisierung der Hilfen zur Erziehung ein bedarfsgerechtes und finanzierbares Angebot sowie die bestmögliche und wirtschaftliche Umsetzung der Hilfeplanung in jedem Einzelfall. Die Vereinbarungen nach §§ 78 a bis g bieten ein weites Spektrum von Möglichkeiten, diesem Ziel förderliche Rahmenbedingungen und Regelungen auszuhandeln.

Auch **Qualitätsentwicklung** – so kommt es mir zumindest mitunter vor – wird häufig als Selbstzweck betrieben oder um den Auftrag des Gesetzgebers „abzuarbeiten“. Aber Qualitätsentwicklung macht nur Sinn, wenn sie ein Ziel hat und wenn man einen Maßstab hat, an dem die Qualität, die erreicht werden soll, gemessen und ausgerichtet werden kann. Was könnte ein geeigneterer Maßstab sein als der Hilfeempfänger und der mit ihm gemeinsam entwickelte Hilfeplan?

Mit Blick auf den Hilfeempfänger und die Umsetzung des Hilfeplans will ich jetzt einige **Diskrepanzen im Hilfesystem** benennen:

Die Auswahl, der Verlauf und die Dauer von Erziehungshilfen sowie die Belegung der Einrichtungen der öffentlichen Erziehung richten sich in der Praxis nicht allein nach dem Hilfeplan, wie es idealtypisch gedacht ist, sondern es existieren eine ganze Reihe systembedingter **wirtschaftlicher Mechanismen**, die auf die Hilfeplanung und den Hilfeprozess einwirken – bewusst, unbewusst oder unwillentlich.

- a) Die Träger der Einrichtungen befinden sich in einem **Zielkonflikt**: Die **Belegung** der Einrichtung ist ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage; darauf baut die Finanzierung auf, auf einer **Auslastung**, die üblicherweise etwas unter 100 Prozent angenommen wird. Also muss ein Träger ein großes Interesse daran haben, dass seine Einrichtung ausgelastet ist. Es besteht ein wirtschaftlicher Anreiz, aufgenommene

¹ siehe Achter Kinder- und Jugendbericht, Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe, Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.): Bonn (1990), S. 192

Fälle möglichst lange zu behalten. Zeitweilige Überbelegung bringt zusätzliche Einnahmen. Wenn ein Träger aber einen schnellen pädagogischen Erfolg bei den betreuten Hilfeempfängern erzielt, wenn er also inhaltlich im Sinne der Realisierung der Erziehungshilfe gut arbeitet und die Hilfe konsequent abschließt, schneidet er sich damit ein Stück seiner Belegung weg. Für erfolgreiche Arbeit wird er geradezu wirtschaftlich bestraft anstatt belohnt. Darin steckt ein Systemproblem.

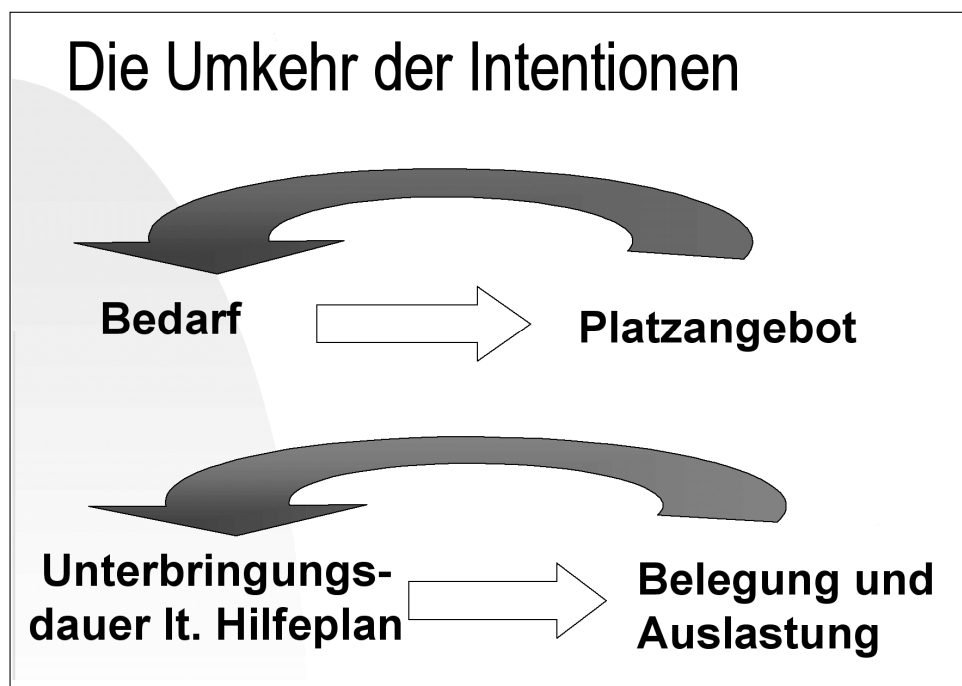
- b) Eine weitere Diskrepanz: Der Träger erhält für jeden aufgenommenen Fall den **gleichen konstanten Tagessatz**. Ein wirtschaftlich denkender Träger macht aber die Erfahrung, dass einige Fälle hohen Aufwand erfordern, andere dagegen eher geringen. Die einen provozieren ständig Konflikte, machen viel kaputt, erfordern hohen Betreuungsaufwand und reizen die Erzieher bis zur Weißglut – die andern sind sorgfältig und aufmerksam und helfen bei der täglichen Arbeit sogar gern mit. Manche Einrichtungen nehmen deshalb lieber die Fälle, die weniger aufwändig erscheinen, die „besser in die Gruppe passen“. Diejenigen jungen Menschen mit besonders hohem Hilfebedarf sind oft nur schwer unterzubringen. Bei Fragen der Entlassung oder Verlegung wird ein großes pädagogisches Dilemma deutlich: Man entlässt aufgrund des konkreten Aufwandes eher die schwierigen Fälle als die einfachen.
- c) Weil im System gleicher Tagessätze einige junge Menschen mit besonderen Anforderungen kaum unterzubringen sind, entsteht ein Bedarf an Plätzen für die besonders Schwierigen. Hierfür werden dann **Sondereinrichtungen** mit höheren Tagessätzen geschaffen. Auf diese Weise tragen die im Finanzierungssystem begründeten wirtschaftlichen Mechanismen zur Aussonderung und Desintegration eines nicht unwesentlichen Teils des Klientels der Kinder- und Jugendhilfe bei. Die Schwierigen und Aufwändigen werden in Sondereinrichtungen separiert, womöglich nach Kategorien getrennt – die Körperbehinderten hier, die Verhaltensauffälligen dort – anstatt den individuell erforderlichen Hilfebedarf am jeweils sozial geeigneten Ort zur Verfügung zu stellen. Ein solches System wirkt der Integration entgegen.
- d) Durch derartige Mechanismen entstehen auch **Verschiebeeffekte durch falsche wirtschaftliche Anreize**. Verlegungen von der billigeren in die teurere Maßnahme kann man dort feststellen, wo Träger mehrere Leistungskategorien anbieten. Es entsteht ein Anreiz, die höher bezahlten Leistungen aus den schlechter bezahlten zu bestücken, wenn Einrichtungen nicht ausgelastet sind: von der ambulanten in die stationäre Hilfe. Über die Mitwirkung bei der Hilfeplanung können entsprechende „pädagogische“ Empfehlungen gegeben werden oder den jungen Menschen werden bestimmte Angebote besonders schmackhaft gemacht. Monopolbildungen bei den Trägerstrukturen im Sozialraum können solche Tendenzen verstärken.

Derartige Verschiebeeffekte waren auch beim Ausbau der ambulanten Erziehungshilfen in der zurückliegenden Dekade festzustellen. Nach einem kurzzeitigen Rückgang der stationären Hilfen haben diese schnell wieder ihr früheres Niveau erreicht. Die Sogwirkung vorhandener Platzkapazitäten im stationären Bereich übt offensichtlich eine gewisse „Anziehungskraft“ auf den ambulanten Bereich aus.

Das alles zeigt **gravierende grundsätzliche Probleme** im gegenwärtig praktizierten Finanzierungssystem der stationären Hilfen zur Erziehung: Die sozialpädagogischen Ziele der erzieherischen Hilfe und die wirtschaftlichen Ziele der Einrichtung sind nicht kongruent. Sie stimmen nicht überein, sie sind eher gegenläufig als gleichgerichtet organisiert. Die dadurch verursachten Diskrepanzen beeinträchtigen die Wirkung und die Zielerreichung und damit den Zweck der Hilfe. Der möglichst schnellen Realisierung der im Hilfeplan festgelegten Ziele ist das wirtschaftliche Interesse von Einrichtungen entgegengerichtet. Das gegenwärtig praktizierte Finanzierungssystem ermöglicht es gerade nicht, die sozialpädagogischen Ziele des Hilfeplans in der Bezahlung, im Entgelt abzubilden. Weder gibt es eine dem Aufwand im individuellen Fall entsprechende Bezahlung noch einen Anreiz für die erfolgreiche Beendigung der Hilfe. In diesem Sinne werden die Regelungen der §§ 78 a bis g zumindest bisher nicht praktiziert.

Wenn ich es einmal zugespitzt formuliere, dann kehren sich die Intentionen des Gesetzgebers und der Zweck der Erziehungshilfe in der Praxis teilweise um:

- Der Bedarf sollte eigentlich ein bedarfsgerechtes Platzangebot hervorbringen, das sich dem wandelnden Bedarf anpasst. In der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe stellen wir allerdings fest, dass ein vorhandenes Platzangebot auf den Bedarf rückwirkt und sich seine Belegung „verschafft“.
- Die Dauer der Hilfe sollte ausschließlich von dem im Hilfeplan festgestellten Hilfebedarf bestimmt werden. In der Praxis zeigt sich hingegen, dass der Zwang zur Auslastung der Einrichtungen auf vielfältige Weise auf die Dauer der Hilfe rückwirkt, zum Beispiel durch entsprechende Aussagen in Entwicklungsberichten, die dann in die Fortschreibung des Hilfeplans einfließen.



Für die beiden beschriebenen Rückwirkungsmechanismen und die Dominanz wirtschaftlicher Erwägungen gibt es in der Fachliteratur bereits seit vielen Jahren zahlreiche Belege, so zum Beispiel: „*Der Belegungsdruck in den Heimen fällt hier schwer ins Gewicht.*“¹ Ein anderes Beispiel: „*Gebaute Heime sind kaum noch reversibel. Funktionsänderung, Umwidmungen werden aus personal-, verbandspolitischen, aber auch wirtschaftlichen Rücksichtnahmen gerne vermieden.*“² Wenn man diese Feststellungen einmal zuspitzt, bedeutet das: Wir haben eine Reihe junger Menschen in den stationären Hilfen zur Erziehung, die eigentlich zu Unrecht dort sind – deren Bedarf aufgrund der systembedingten Dysfunktionen herbeigeschrieben und herbeigeführt wurde, oder die längst entlassen sein könnten ...

Wir sind gut beraten, über diese Mechanismen und das praktizierte Finanzierungssystem nachzudenken, nicht nur, um nach Wegen zur Abhilfe zu suchen, sondern auch, weil derartige Diskrepanzen in der öffentlichen Rechtfertigung nicht einfach sind und bei der Hilfeebringung für junge Menschen Risiken heraufbeschwören.

2. Ziele der Weiterentwicklung

Die beschriebenen Diskrepanzen zwischen Pädagogik und Wirtschaftlichkeit können auf Dauer nicht ignoriert werden. Wenn die Kinder- und Jugendhilfe nicht selbst Abhilfe schafft, wird sie von anderen dazu veranlasst werden. Bevor es dazu kommt, sollten wir versuchen, solche Diskrepanzen zu reduzieren und zu vermeiden. Nicht allein im Interesse unserer Fachlichkeit, sondern auch im Interesse der Hilfeempfänger. Dazu müssen wir nach Wegen suchen, um **pädagogische Ziele und wirtschaftliche Interessen in Einklang zu bringen.**

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der erzieherischen Hilfe ist nicht der Aufwand des Trägers, sondern die Umsetzung der Hilfeplanung. Hoher Aufwand kann in einzelnen Fällen durchaus erforderlich sein, führt allerdings nicht zwangsläufig zum Erfolg und kann in anderen Fällen überflüssig oder sogar abträglich für die im Hilfeplan festgelegten Ziele sein. Wenn diese Ziele mit wenig Aufwand erreicht werden, dann ist dies nicht nur für den Kostenträger von Vorteil, sondern auch für den Hilfeempfänger. Sicherlich besteht auf diesem Gebiet eine fallabhängige Korrelation, aber das Prinzip „Viel hilft viel“ ist gerade in pädagogischen Prozessen keine geeignete Handlungsleitlinie. Deshalb brauchen wir Finanzierungssysteme, die **Anreize für eine konsequente Realisierung der Hilfeplanung schaffen** und nicht allein auf der Bezahlung des vorgehaltenen Aufwands basieren.

Wir alle müssten wissen, dass erzieherische Hilfen auch unerwünschte Nebenwirkungen hervorrufen können, seien es Stigmatisierungsprozesse, sei es Unselbstständigkeit, sei es soziale Isolierung oder die Trennung von Geschwistern. Gerade stationäre

¹ siehe Blandow, Jürgen; Faltermeier, Josef; Widemann Peter (Hrsg.): Fremdplatzierung und präventive Jugendhilfe, Frankfurt/Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (1978), S. 10

² ebenda S. 12

Hilfen sind mit einer Trennung von der leiblichen Familie und der Einbindung in einen dominierenden institutionellen Rahmen verbunden. Es handelt sich um schwerwiegende Eingriffe in das Leben junger Menschen, die nicht ohne Risiken sind. Ein Ziel weiterführender Überlegungen muss die **Minimierung von Risiken und unerwünschten Nebenwirkungen** sein.

Als letztes Ziel möchte ich benennen: Die Vereinbarungen nach den §§ 78 a bis g SGB VIII sollten sich letztlich am Zweck der Erziehungshilfe orientieren, nicht nur an den Interessen der Verhandlungspartner. Das heißt: Die Vereinbarungen müssen **geeignete Rahmenbedingungen und Anreize für ein wirkungsorientiertes pädagogisches Handeln** schaffen. Sie sollen die erwünschte Wirkung, nämlich die Realisierung der Hilfeplanung, aktiv unterstützen.

3. Ansatzpunkte wirkungsorientierter Vereinbarungen

Den Erfahrungsberichten aus der Praxis zufolge werden die Verhandlungen der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach den §§ 78 a bis g von den **wirtschaftlichen Interessen** der Parteien beherrscht. Auch viele Wortbeiträge während dieses Workshops bestätigen die Dominanz des Geldes, selbst wenn dies mit Bedauern kommentiert wird.

Als Menschen vom Fach mögen wir ein gewisses Verständnis dafür aufbringen, dass für Institutionen an erster Stelle die **Existenzsicherung** steht: Nur auf einer derart gesicherten Basis könne Qualität aufgebaut werden. Die Praxisberichte aus den Verhandlungskommissionen zeigen allerdings eine andere Realität: Oftmals bleibt es bei der Aushandlung von Entgelten; entgegen der Vorgabe des Gesetzgebers werden Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gar nicht abgeschlossen und in den Leistungsvereinbarungen fehlen häufig überprüfbare Angaben zum Qualitätsniveau der Leistung. Bestenfalls werden Merkmale zur Strukturqualität beschrieben, Prozessqualität zu gewährleisten fällt schon wesentlich schwerer und die Ergebnisqualität bleibt völlig unberücksichtigt. Der Hilfeempfänger als Objekt der Leistungserbringung taucht nirgendwo auf.

Daseinsberechtigung und Qualität sind in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe eben nach wie vor zwei getrennte Welten. Deshalb verläuft die Qualitätsdiskussion auch so abgehoben und technokratisch, so praxisfern und aufgesattelt. Es dominieren halsbrecherische Theoriekonstrukte, die **praktische Erfahrbarkeit von Qualität** und die **Nutzerperspektive** fehlen fast völlig. Weshalb werden Qualitätsstandards nicht in einer Sprache abgefasst, die Kinder und Jugendliche verstehen?

Anders in der **Wirtschaft**, sofern ein funktionsfähiger Markt vorhanden ist: Wer keine Qualität liefert, der hat am Markt keine Chance. Erst garantierte Qualität sichert die Existenz. Leistung, Qualität und Preis stehen in einem untrennbaren Zusammenhang. Nur wer den Verbraucher von der akzeptablen Relation dieser drei Faktoren überzeugt, bleibt im Geschäft.

In letzter Konsequenz fällt der **Systemvergleich** so aus: Der Schreibmaschinenhersteller muss seinen Betrieb schließen, wenn er die technologische Entwicklung verschläft. Der konzeptionell zurückgebliebene, inhaltlich marode Jugendhilfeträger hingegen betreut und erzieht lustig weiter, weil eine Qualitätsbeurteilung oberhalb der Heimaufsichtsschwelle in der Praxis nicht wirklich stattfindet und überdies keinerlei unmittelbare Konsequenzen hätte. In welchem der beiden Systeme im Falle unzureichender Qualität größerer Schaden entsteht, will ich hier nicht näher durchleuchten. Es wäre allerdings fahrlässig, aus diesen Erkenntnissen nicht zu lernen.

Weil offensichtlich auch in der Kinder- und Jugendhilfe dem Geld ein hoher Stellenwert zukommt, eignet es sich in hervorragender Weise als **Steuerungsinstrument**. Wirtschaftlich relevante Faktoren führen unmittelbarer zu Reaktionen als der fachlich-moralische Appell oder die Vorschriften des Gesetzgebers. Und liegt es nicht auch im Interesse der jungen Menschen in Einrichtungen, wenn hochwertige Leistungen angemessen bezahlt, minderwertige entsprechend geringer vergütet werden? Und wenn die im Hilfeplan vereinbarten Ziele durch die gute Arbeit einer Einrichtung erreicht werden, stellt dies nicht auch einen (honorierbaren) Wert dar? Die Einrichtung sollte nicht für irgendwie geartete Leistungen bezahlt werden, sondern für gute Leistungen – für Leistungen, die zur Erreichung der Hilfeplanziele beitragen.

Dies vorangestellt, konzentriere ich mich im Folgenden auf wirtschaftlich relevante Faktoren, um unter Anwendung der Vereinbarungen nach §§ 78 a bis g die **Wirkung der Hilfen zur Erziehung** zu verbessern und die Erreichung der im Hilfeplan vereinbarten Ziele zu befördern. Am Beispiel von Entgeltbestandteilen lässt sich die Wirkungsweise des vorgestellten Ansatzes einfach erklären. Die auszuhandelnden Modalitäten können ein Ansatzpunkt sein, um das wirtschaftliche Interesse der Einrichtung auf die Realisierung der Hilfeplanziele zu richten. Andere, nicht-finanzielle Faktoren sind ebenfalls als Steuerungsinstrumente vereinbar. Die vom Gesetzgeber geschaffenen Instrumentarien Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen bieten enorme – bisher ungenutzte – Möglichkeiten, die Qualität und die Wirkung der Hilfe zu verbessern.

Ich möchte im Folgenden einige **Ansatzpunkte** erläutern, die geeignet erscheinen, um die im Abschnitt 2 beschriebenen Ziele im Rahmen der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zu erreichen. Ansatzpunkte für wirkungsorientierte Vereinbarungen können beispielsweise sein:

- ein degressiver Entgeltsatz,
- Zulagensysteme,
- ein modular aufgebauter Entgeltsatz,
- Prämien oder individuelle Zielerreichungszulagen sowie
- selbstverständlich auch nicht-materielle Anreize.

Als Rechnungsbasis für stationäre Unterbringungen wird landauf landab das **Entgelt nach konstanten Tagessätzen** zugrunde gelegt. Diese Gepflogenheit wurde aus dem vor 1999 praktizierten System der Kostenerstattung übernommen und wird ohne Notwendigkeit weitergeführt – ein weiterer Hinweis, dass der Paradigmenwechsel zum prospektiven Entgelt bestenfalls auf dem Papier, aber noch nicht in den Köpfen vollzogen wurde.

Untersuchungen und **Modellversuche im Gesundheitswesen** zeigen, dass die durchschnittliche Dauer des stationären Krankenhausaufenthalts rapide sinkt, wenn statt nach Tagessätzen beispielsweise nach Fallpauschalen abgerechnet wird – wenn also die Einnahmen der Klinik nicht mehr unmittelbar daran gekoppelt sind, wie viele Tage der Patient im Krankbett verbringt. Offensichtlich steuern diese Institutionen ihre Auslastung über die ärztlich verordnete Belegungsdauer. Bewusst oder unbewusst richtet sich die fachlich-medizinische Beurteilung der „Entlassungsfähigkeit“ am Abrechnungssystem aus.

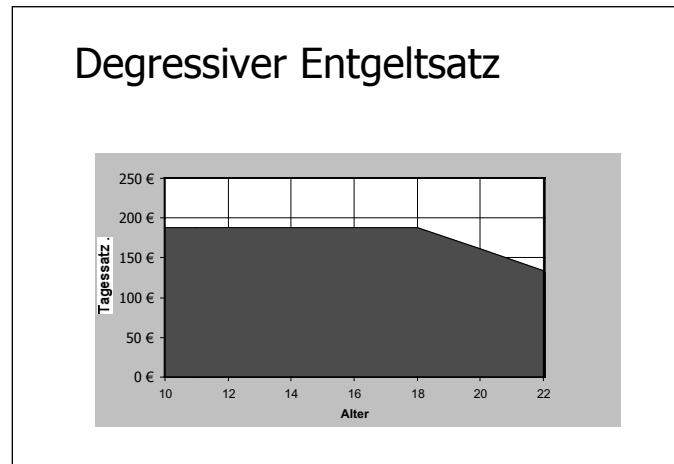
Wenn wir Hinweisen in der Fachliteratur und Praxisberichten glauben, spielen derartige Mechanismen auch in der Kinder- und Jugendhilfe eine Rolle. Es sei daher gestattet, über **Modifikationen und Alternativen zum pauschalierten Tagessatz** nachzudenken.

Wenn die Einnahmen einer Einrichtung aus einem konstanten Entgeltsatz, der pro Aufenthaltstag bezahlt wird, bestehen, muss die Einrichtung Wert darauf legen, dass möglichst viele Aufenthaltstage abrechenbar sind. Jede Entlassung, die nicht am gleichen Tag durch eine Neuaufnahme ausgeglichen wird, mindert die Einnahmen. Und schließlich liegt der Kalkulation des Entgelts eine bestimmte Auslastung der Einrichtung zugrunde. **Die Entlassung eines jungen Menschen stellt also ein betriebswirtschaftliches Risiko dar, wohingegen die Fortführung der Unterbringung die wirtschaftliche Existenz sichert.**

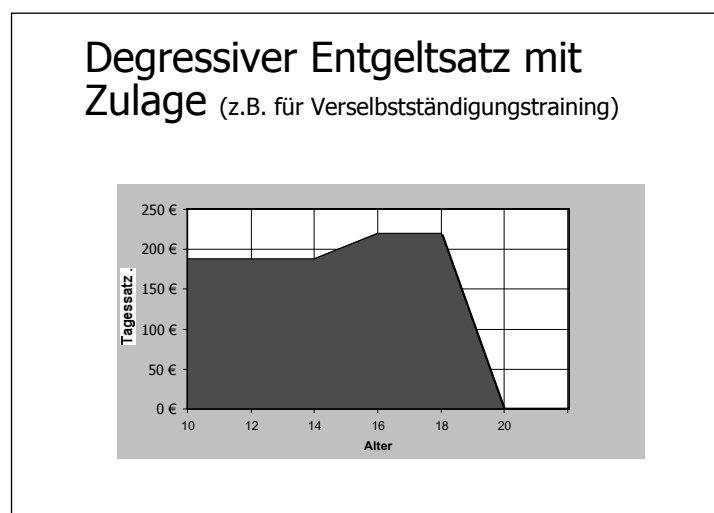
Der tägliche Entgeltsatz wird **unabhängig vom tatsächlichen Aufwand** des Einzelalles und unabhängig vom Lebensalter bezahlt. Betriebswirtschaftlich kommen einfache Fälle, die wenig Aufwand erfordern und weder Personal noch Mobiliar verschleissen, günstiger. Deshalb nehmen Einrichtungen tendenziell lieber einfache als schwierige Fälle. Bei der Entlassung ist es eher umgekehrt. Verstehen Sie mich nicht falsch – ich weiß, dass engagierte Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen sich nicht von wirtschaftlichen Erwägungen bestimmen lassen. Auf der anderen Seite werden soziale Einrichtungen immer mehr zu einer wirtschaftlichen Betriebsführung gezwungen. Durch das gegenwärtig praktizierte Abrechnungssystem konstanter Tagessätze stehen wirtschaftliche Ziele und sozialpädagogische Ziele in einem Konfliktfeld, durch das sich die wirtschaftlich abhängigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lavieren müssen. Viel lieber würden sie mit erfolgreicher pädagogischer Arbeit auch zum unmittelbaren wirtschaftlichen Erfolg der Einrichtung beitragen.

Zum konstanten Tagessatz sind Varianten und Modifikationen vorstellbar, die die beschriebenen Nachteile mindern oder sogar vermeiden. Denkbar wäre beispielsweise

ein **degressiver Entgeltsatz**, der ab einem bestimmten Alter abgesenkt wird. Das könnte der Beginn der Volljährigkeit sein, weil spätestens dann in aller Regel die Betreuungsdichte geringer wird und die Verantwortung des Trägers auch im rein rechtlichen Sinne abnimmt. Eine Absenkung des Entgeltsatzes kann einen Anreiz dafür schaffen, die Unterbringung zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Auch andere Zeitpunkte in Abhängigkeit von der Hilfeplanung sind denkbar.

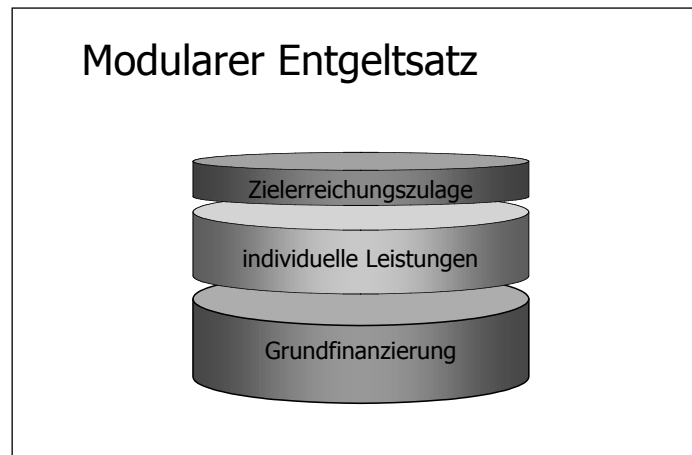


Auch die Vereinbarung einer **Zulage** für besonders intensiven Betreuungsaufwand kommt in Betracht. Zum Beispiel für die Teilnahme an einem Trainingsprogramm zur Vorbereitung auf die Verselbstständigung, wo lebenspraktisches Wissen erworben und soziale Verhaltensweisen für den Alltag draußen geübt werden: Wie mietet man eine Wohnung? Wie teilt man Haushaltsgeld ein und wie geht man mit dem Konto um? Wie pflegt man nachbarschaftliche Beziehungen etc.? Die Vermittlung solch lebenspraktischer Fähigkeiten gehört leider nicht zum Standard sämtlicher Einrichtungen.



Derart **differenzierte Entgeltsätze** koppeln die Höhe des Tagessatzes unmittelbarer an den Einzelfall. Dies erhöht die Chance, dass die im Einzelfall erforderlichen Leistungen sowohl erbracht als auch bezahlt werden.

Das **modulare Entgelt** setzt sich aus verschiedenen Bestandteilen zusammen. Neben einer Grundfinanzierung für Leistungen, die jeder junge Mensch in einer Einrichtung in Anspruch nimmt und braucht, können individuelle Leistungen vereinbart werden, die vom Hilfeplan abhängig sind. Optional ist als drittes Modul eine Zulage denkbar, wenn konkret überprüfbare, im Hilfeplan beschriebene sozialpädagogische Ziele der erzieherischen Hilfe erreicht werden. Das modulare Entgelt kann im Verlauf der Unterbringung in Zusammensetzung und Höhe entsprechend den Anforderungen des Einzelfalles angepasst werden.



Ich habe jetzt einige Elemente beschrieben, die einen **Zusammenhang zwischen den im Einzelfall benötigten Leistungen, der Umsetzung der Hilfeplanziele und der Bezahlung in Form des Entgelts** herstellen. Sie dienen dazu, nicht nur das pädagogische, sondern auch das wirtschaftliche Interesse der Einrichtung auf die Realisierung der Hilfeplanziele zu richten und kontraproduktive Anreize zu vermeiden. Es gibt noch andere derartige Elemente. Den Verhandlungspartnern steht es frei, eines dieser Elemente zu vereinbaren oder eine sinnvoll erscheinende Kombination mehrerer Elemente.

In einer **Erprobungsphase** müssen Erfahrungen mit solchen auf veränderten Finanzierungsmodalitäten basierenden Vereinbarungen gesammelt werden, Vor- und Nachteile müssen gegenübergestellt werden und es muss geprüft werden, welche der genannten Elemente dem Zweck, die Wirkung der Hilfe zu steigern, dienen und welche nicht.

4. Entwicklung und Erprobung von Modellen – Überlegungen zur Ausschreibung eines Modellprogramms

Der **Arbeitstitel** des geplanten Modellprogramms lautet: „Qualifizierung der stationären Hilfe zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen“.

Eine **Modellausschreibung** ist auf **drei Ebenen** vorgesehen:

1. Vereinbarungspartner, die wirkungsorientierte Vereinbarungen aushandeln und erproben wollen.
2. Beratung dieser Vereinbarungspartner in sozialpädagogischen, betriebswirtschaftlichen und juristischen (auch vertragsrechtlichen) Fragen.
3. Evaluation der entwickelten Modelle und Ausarbeitung von Mustervereinbarungen.

Vor Ausschreibung des Modellprogramms wird eine **Bestandsaufnahme und Analyse der bisher vorliegenden Vereinbarungen** sowie der auf Landesebene geschlossenen **Rahmenverträge** (§ 78 f.) durchgeführt. Es soll festgestellt werden, was die wesentlichen Vereinbarungsinhalte sind, welchem Zweck diese dienen und inwieweit Ansätze im Sinne der Verbesserung der Wirkung der Erziehungshilfen zu finden sind. Ein weiteres Segment soll in diesem Modellprogramm nicht vergessen werden: der **Pflegekin-derbereich** als zweites Standbein der stationären Erziehungshilfen. Weil dieser Bereich strukturell und rechtssystematisch anders angelegt ist als der Bereich der Erziehung in Institutionen, müssen hier andere Qualifizierungsstrategien entwickelt werden.

Zur ersten Ebene der Ausschreibung möchte ich Folgendes erläutern: Vereinbarungspartner sind Jugendamt und Träger von Einrichtungen, die sich als Tandem bewerben können. Als Grundlage ihrer Bewerbung müssen sie sich vorab darüber verständigen, in welcher Richtung sie inhaltlich und qualitativ neue Wege beschreiten wollen, und die wesentlichen Ziele abstimmen, die sie mit der Aushandlung innovativer Vereinbarungen und deren Erprobung erreichen wollen.

Zur Aushandlung ihrer Vereinbarungen erhalten diese Verhandlungspartner im Rahmen des Modellprogramms

- qualifizierte Beratung in sozialpädagogischen, betriebswirtschaftlichen und juristischen Fragen,
- eine zielorientierte Moderation ihres Verhandlungsprozesses.

Wenn sich ihr Ansatz als erfolgreich erweist, gewinnen sie

- wirksamere Hilfen zur Erziehung sowie
- Erfahrungen zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung von morgen.

Auf der zweiten Ebene: Wer berät denn nun die Vereinbarungspartner und moderiert ihren Aushandlungsprozess? Das können Institute oder Einzelpersonen sein. Diese bewerben sich mit ihren Kompetenzen und ihrem konkreten Beratungskonzept. Die unterschiedlichen Beratungskonzepte der ausgewählten Berater sollen während eines Startworkshops vor allen Verhandlungspartner-Tandems der Ebene 1 präsentiert werden. Die Vereinbarungspartner wählen sich dann den gewünschten Berater aus. Dieses Verfahren enthält bestimmte Anreize und Wettbewerbselemente: die Anbieter müssen mit ihrer Herangehensweise und ihrem Konzept ihre potenziellen Leistungsempfänger überzeugen und die Verhandlungspartner werden sehr sorgfältig abwägen, weil ihr Er-

folg auch vom ausgewählten Berater abhängen wird. Es kann sein, dass ein Anbieter leer ausgeht, weil sich niemand für sein Konzept entscheidet.

Im Rahmen des Modellprogramms wird für jedes Verhandlungstandem ein bestimmtes Kontingent von Beratungstagen finanziert. Die Berater werden für ihre Leistung bezahlt. Sie erwerben in diesem Beratungsprozess natürlich auch weitere Beratungskompetenz, die sie später anderweitig einsetzen können.

Auf der dritten Ebene sollen die Effekte und Ergebnisse des Modells evaluiert werden. Im Rahmen des Programms sollen durchaus sehr unterschiedliche Vereinbarungen ausgehandelt und erprobt werden. Die einen Verhandlungspartner erproben vielleicht das Modul des degressiven Entgeltsatzes mit Zulagen, andere das Modul des modularen Entgelts oder eine Kombination mehrerer Elemente. Wieder anderen Tandems fallen andere Anreize ein, die geeignet erscheinen, die Wirkung des Hilfeprozesses zu verbessern.

Für die Evaluation brauchen wir ein erfahrenes, anerkanntes Institut mit einem kooperativen Evaluationskonzept. Auswertungen sollen mit den Tandems und den Beratern vorgenommen werden; es soll untersucht werden, wie sich die Vereinbarungen in verschiedenen Stadien der Umsetzung in der Praxis bewähren. Das Ziel besteht darin, herauszufinden, welche Vereinbarungsinhalte geeignet sind, die Wirkung der Erziehungshilfe positiv zu beeinflussen, ohne die Einrichtungen in wirtschaftliche Schwierigkeiten zu bringen. Hierzu werden Verlauf und Ergebnis des Hilfeprozesses untersucht werden müssen.

Das Evaluationskonzept wird während des Startworkshops vorgestellt. Im Verlauf des Modellprojektes sollen weitere Workshops mit Vereinbarungspartnern und Beratern zum Erfahrungsaustausch sowie zur Entwicklung von Mustervereinbarungen veranstaltet werden. Das Modell soll nicht nur Ansätze entwickeln, um die Wirkung der Hilfen zur Erziehung zu steigern, es soll uns auch mehr Wissen über die Wirkungsweise pädagogischer Prozesse vermitteln. Wenn wir deren Wirkungsmechanismen verstehen, können zielgenauere Konzepte und wirksamere Hilfen entwickelt werden.

Bei der Konstruktion des Programms wurden wirkungsorientierte Elemente eingesetzt:

- kooperative Vereinbarung von Zielen und Überprüfung der Zielerreichung,
- Wahlmöglichkeiten der Akteure,
- gezielter Mitteleinsatz,
- Leistungsanreize,
- Wettbewerb,
- Evaluation,
- Wirkungsüberprüfung.

Ich hoffe, dass die Finanzierung gesichert werden kann, damit dieses Programm bald aufgelegt werden kann.

Abschlussdiskussion: Empfehlungen für die Praxis der Jugendhilfe

MODERATION: MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Ich möchte direkt an den Beitrag von Herrn Struzyna anknüpfen. Er präsentierte uns einen weiten Spannungsbogen von den rechtlichen Grundlagen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes bis zu einem Forschungsvorhaben, einer Ausschreibung zu einem Modellprojekt des Bundesministeriums zu diesem Thema. Wie bereits Herr Struzyna erwähnte, braucht sich niemand in den nächsten Wochen zu bewerben, weil wir erst im nächsten Jahr mit den entsprechenden finanziellen Möglichkeiten rechnen können. Viel wichtiger aber ist, dass deutlich wurde, in welcher Weise sich das Ministerium mit den Regelungen der §§ 78 a ff. SGB VIII auseinandersetzt.

Auch hinsichtlich der beiden letzten Referate gibt es eine Menge Diskussionsstoff. Wo sehen Sie Gesprächsbedarf?

Richard Isselhorst, Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf: Ich möchte an die Ziele erinnern, die wir uns bei der Vorbereitung des Workshops vorgenommen haben, nämlich während dieser Abschlussdiskussion einige Empfehlungen für die Praxis zu erörtern. Welche Anregungen gibt es denn nach eineinhalb Tagen intensiver Diskussion? Ich denke vor allem an Jugendämter und Landesjugendämter, nicht zuletzt auch an den Veranstalter dieses Workshops, den Verein für Kommunalwissenschaften e. V.

Ich will das konkret auch auf mich und meinen Verantwortungsbereich beziehen. Für mich sind zwei Dinge sehr deutlich geworden: Erstens gibt es eine große Diskrepanz zwischen dem, was der Gesetzgeber formuliert hat, insbesondere was den Teil Leistungsvereinbarungen betrifft, und der Praxis. Leistungsvereinbarungen halten offensichtlich nicht das, was in ihnen stehen sollte. Das wäre ein Blick in Richtung der Landesjugendämter. Inwieweit bestehen dort Übersichten, zum Beispiel durch Entgeltkommissionen? Man könnte in Landesjugendämtern Unterlagen synoptisch zusammentragen. Was können Landesjugendämter hinsichtlich der allgemeinen Fortbildung tun? Es geht um die Ausbildung der zuständigen Leute, vergleichbar mit der Ausbildung von Jugendhilfeplanern. Wie funktioniert so etwas oder sollte es funktionieren?

In Richtung des Gesetzgebers: Am ersten Beratungstag ist die Schwierigkeit deutlich geworden, dass Jugendämter wegen einer definierten örtlichen Zuständigkeit Leistungsvereinbarungen für Leistungen abschließen, die sie gar nicht interessieren, weil sie diese selbst nicht nutzen. Die eigentlich nutzenden Jugendämter sind vielleicht im

Sinne einer Anhörung dabei, wenn sie Hauptbelegungsträger sind. Es stellt sich die Frage, ob es da überhaupt noch funktionieren kann, ob nicht im Einzelfall etwas ausgehandelt werden muss, was in den Leistungsvereinbarungen gar nicht enthalten ist.

Ein dritter Aspekt: Wir fordern in jüngster Zeit eine verstärkte Flexibilisierung der erzieherischen Hilfen, ein konkretes Zuschneiden auf den Einzelfall, aber andererseits sind Leistungen standardisiert, gibt es Leistungspakete. Wie soll das dann funktionieren? Wie soll das in der Praxis gelöst werden? Muss man das über Vereinbarungen auf irgendeiner, wie immer weit geschnittenen regionalen Ebene lösen oder muss sogar der Gesetzgeber aktiv werden?

Günter Finke, *Leiter des Referates Ressourcenplanung und Controlling in der Abteilung Jugend und Familienförderung im Amt für Familie, Jugend und Sozialordnung Hamburg*: In einem Stadtstaat wie Hamburg ist es gelungen, im Bereich der Leistungsvereinbarungen konkrete Teilleistungen zu vereinbaren. Das kann man auch andernorts machen. Das würde in Flächenländern bedeuten, dass man von der dortigen Praxis beim Abschluss von Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen, die hier in der Diskussion vorgestellt worden ist, wegkommen müsste. Ich weiß nicht, ob das ein Lösungsweg wäre. Wenn ich daran denke, was ich gestern und heute gehört habe, so kann ich mir nicht vorstellen, dass die beschriebene Situation auf Dauer weiterhin existieren kann. Außerdem kann es nicht sein, dass kleine Jugendämter großen Trägern allein gegenüberstehen und dann Dinge vereinbart werden, die letztendlich seitens derjenigen, die die Einrichtung in Anspruch nehmen, so nicht gewollt sind.

Richard Isselhorst: Das wird in Nordrhein-Westfalen noch schöner. Der Städte- und Gemeindebund, der allenthalben auf Bundesebene beklagt, dass die zentralen Organisationsvorschriften falsch seien, weil diese von den örtlichen Jugendämtern wegen zu geringer Größe nicht umgesetzt werden können, setzt jetzt beim Innenminister durch, dass die Grenze nicht mehr bei 25.000, sondern bei 20.000 liegen soll.

Prof. Dr. Johannes Münder, *Institut für Sozialpädagogik an der Technischen Universität Berlin*: Von den beiden Referenten ist noch einmal eine große Palette von Themen und Problemen aufgemacht worden. Insofern kann man jetzt nur einige Schlaglichter setzen. Ich möchte zu zwei eher grundsätzlichen Aspekten etwas sagen und zu zwei anderen bedeutsamen Punkten.

Erstens: Es geht um die Finanzierungssysteme, die wir im SGB VIII haben, nämlich um die Finanzierung von Leistungen, die in den §§ 78 a ff. deutlich ausformuliert sind, und daneben um die Förderung – verbunden mit Planung. Das hängt eng zusammen, denn schließlich können Planungselemente Gegenstand von Förderung werden. Ich denke, es ist gerade für die engagierten öffentlichen Träger, die sozialpolitisch etwas gestalten wollen, so, dass der Spielraum für sozialpolitisches Gestalten durch Planung und Förderung enger wird, wenn Vereinbarungselemente eine stärkere Rolle spielen. Ich erinnere mich an eine Tagung der Deutschen Sozialrechtslehrervereinigung, wo am Rande über das SGB VIII gesprochen wurde, es aber generell um die Finanzierung

von Sozialleistungen ging. Es wurde relativ entschieden die Position vertreten, dass dort, wo es um Leistungen geht, eine Leistungsfinanzierung – also die §§ 78 a ff. – die einzig mögliche ist und sogar Mischfinanzierungen für rechtswidrig gehalten wurden. Ich meine, der Zug ist in diese Richtung abgefahren. Man kann sicherlich mitunter auch Züge aufhalten, aber man muss auch sehen, dass nicht über das SGB VIII die Weichen gestellt werden, sondern über das SGB V und das SGB XI. Insofern ist mein Rat, sich frühzeitig darauf einzustellen und rechtzeitig zu handeln, damit man nicht verschoben wird, sondern selber noch ein wenig mitschieben kann. Damit schafft man sich auch Gestaltungsspielräume.

Der zweite Aspekt: Bei dem Referat von Herrn Struzyna bin ich etwas erschrocken, als mir klar wurde, was auf das System des §§ 78 a ff. draufgepackt wird, beziehungsweise welche Erwartungen sich daran knüpfen. Ich weiß nicht, ob diese Erwartungen an die wirkungsorientierte Ausgestaltung in ihrer Ganzheit erfüllbar sind. Man muss sich darüber im Klaren sein: Die §§ 78 a ff. stehen nicht bei § 27 oder § 13, also nicht im Leistungsteil. Die §§ 78 a ff. sind eine Methode, wie man die Finanzierung und die Erbringung von Leistungen durch Dritte zusammenzubringen versucht. Der Gesetzgeber hat sich gegenwärtig auf dieses System der Verträge verständigt.

Es sind die Fallpauschalen in der Krankenhausfinanzierung erwähnt worden, das ist eine ähnliche Möglichkeit. Sie bedeutet im Übrigen nicht, dass jeder Betroffene nach zehn Tagen entlassen werden muss oder früher nicht nach Hause darf, wenn zum Beispiel für Blinddarmoperationen eine zehntägige Fallpauschale angesetzt wird. Die Fallpauschale ist eine Kalkulationsgrundlage: Der eine geht nach sechs Tagen, der andere kann und muss 14 Tage im Krankenhaus bleiben. Ausgehend von dieser Kalkulation gleicht sich das dann irgendwie aus oder soll sich ausgleichen. So ist es auch in unserem System gedacht. Sie wissen alle aus Ihrer Praxis: Nicht jeder Mensch hat an jedem Tag zur selben Stunde denselben Bedarf an pädagogischen Hilfen. Man geht davon aus, dass die Kalkulationsgröße den Durchschnitt darstellt. Wenn man ein Einheitsentgelt festlegt, dann bedeutet es eben, dass es eine Kalkulationsgröße dafür ist, dass die Einzelfälle zusammengezählt in einer Einrichtung die Kosten der Einrichtung sind, egal ob der eine einmal viel und der andere einmal weniger Bedarf hat. Wir sollten in unserem Urteil etwas vorsichtig sein und auf dieses System nicht zu viel draufpacken.

Dritter Aspekt: Ich meine, dass es trotz der Bescheidenheit der Ansprüche, die man haben sollte, in dem neuen Ansatz einige Verbesserungen gibt, auf die Karl-Heinz Struzyna in seinem Referat hingewiesen hat. Ein ganz entscheidender Punkt, bei dem man das Ministerium energisch unterstützen sollte, ist meines Erachtens neben der notwendigen Sammlung und Auswertung von Leistungsvereinbarungen der Anspruch, eine Qualifizierung in die Vereinbarungen hineinzubringen. Ich selbst habe eine Sammlung von Leistungsvereinbarungen, mit der ich einen kompletten Kabarettabend veranstalten könnte. Die Leistungsvereinbarung ist die Schnittstelle auch im Hinblick auf die Entgeltvereinbarung. Was in der Leistungsvereinbarung nicht sinnvoll geregelt ist, hat Folgewirkungen, insbesondere bei der Vereinbarung von Entgelten. Ich wiederhole: Es gibt auf diesem Feld viel Unterstützungsbedarf.

Viertens: Wenn man ein Vertragssystem will, dann bitte einigermaßen richtig. Dann müssen diejenigen verhandeln, die Interesse und Kompetenz zu den Verhandlungen haben. Man muss diejenigen zu Verhandlungspartnern machen, die auch davon betroffen sind. Wenn man das gegenwärtig auf Seiten der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht hinbekommt, weil Jugendämter zuständig sind, die eigentlich nicht betroffen sind – weil sie die entsprechenden Einrichtungen nicht belegen –, dann sollte man darüber nachdenken, ob man Verbünde von Jugendämtern schafft. Man müsste dann entscheiden, welches Amt Regie führen sollte. Erforderlich ist auf jeden Fall, dass diejenigen verhandeln, die betroffen sind, denn bei ihnen besteht ein Interesse, dass vernünftig verhandelt wird, weil die betroffenen Träger es letztlich bezahlen müssen.

Stefan Ottmann, Fachdienstleiter Jugend des Landkreises Osnabrück: In der Diskussion wurde bisher deutlich, wie wenig die Philosophie der §§ 78 a ff. bisher in der Praxis angekommen ist. Ein Problem ist das Verhältnis zwischen freien und kommunalen Trägern. Die freien Träger waren im Grunde genommen durch das Gesetz aufgefordert worden, sich zwangsweise fortzuentwickeln und zwangsweise einen Umstrukturierungsprozess vorzunehmen, um erstens zu einer Leistungsbeschreibung zu kommen und zweitens zu Leistungs- und Entgeltvereinbarungen. Sie haben hier, ausgelöst durch gesetzliche Vorgaben, einen strukturellen Wandel bereits weitestgehend vollzogen, den die Jugendämter in ihren Strukturen noch nicht nachvollzogen haben. Dieser Prozess ist nicht in Gang gekommen. Es gab parallel einen anderen Weg bei den Jugendämtern – über die vielerorts eingeführten neuen Steuerungsformen, wo noch ganz andere Interessen hineinspielten als die, die sich aus den §§ 78 ff. ergeben.

Da genauer hinzuschauen, wäre für mich ein ganz entscheidender Ansatzpunkt. Die sich aus der Gesetzgebung ergebenden Erfordernisse müssten vor allem über Fortbildung und Ausklärungsarbeit vermittelt werden. Bisher gibt es beispielsweise in Niedersachsen leider viel zu wenig Fortbildungsangebote zu dem Fragenkomplex der Qualitätsentwicklung im Sinne der §§ 78 a ff.

Ein anderer Aspekt: Ich meine, dass die ungleichen Systeme, die nach dem KJHG zur Finanzierung von Jugendhilfe existieren, angeglichen werden müssen. Es macht keinen Sinn, wenn der öffentliche Träger mit stationären Trägern und freien gewerblich orientierten Trägern im stationären Angebot nach §§ 78 a ff. verhandelt, währenddessen viele andere Anträge auf der Grundlage des § 74 SGB VIII zum Beispiel für Betreuungsangebote nach anderen Finanzierungsformen und Grundsätzen gestellt und verhandelt werden. Da sind mir die Hände gebunden. Ich kann höchstens im Einzelfall bei ambulanten Leistungen eine Entscheidung treffen, aber keine generelle Kostenvereinbarung hinsichtlich der ganzen Palette, die nach § 78 existiert. So müsste meiner Meinung das SGB VIII konsequent geändert werden, um eine einheitliche Linie zur Verhandlung von Kostensätzen zu schaffen.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank. Ich sehe schon, dass der Gesetzgeber wieder gefordert ist.

Christoph Hastenrath, *Leiter des Amtes für Verwaltung und erzieherische Hilfen des Landesjugendamtes Rheinland, Köln*: Nach Kündigung des Rahmenvertrages in Nordrhein-Westfalen durch die Kommunalen Spitzenverbände zum 31. Dezember 2001 zeichnet sich ab, dass entgegen der Empfehlung der beiden Landesjugendämter die Entgeltvereinbarungen nunmehr vor Ort und nicht mehr überörtlich – Geschäftsstelle bei den Landesverbänden – abgeschlossen werden. Nur bei Einverständnis beider Vertragspartner kann noch überörtlich vereinbart werden. Gerade für kleine Jugendämter – in Nordrhein-Westfalen ab 25.000 Einwohner möglich – wird diese Regelung mit Schwierigkeiten verbunden sein. Der Synergieeffekt – bisher haben im Rheinland zwei Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter diese Arbeit für rund 90 Jugendämter geleistet – wird verloren gehen. Kommunalpolitisch ist die neue Regelung mehrheitlich gewollt.

Werner Schipmann, *Bundesfachreferent im Bundesverband privater Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe e. V., Berlin*: Ich fand die Ausführungen von Herrn Struzyna zur Schaffung von Anreizsystemen interessant, auch die Darlegungen zu degressiven und modularen Entgeltsätzen. Meine Wahrnehmung ist allerdings, dass in der Praxis erzieherischer Hilfen dieses Prinzip häufig schon angekommen ist. Es gibt zwischenzeitlich sehr differenzierte Leistungsangebote mit unterschiedlichen Entgeltfinanzierungen in Abhängigkeit von individuellen Problemlagen gemäß Hilfeplan: Die entscheidende Grundlage ist und bleibt, was das Kind an Hilfeleistungen benötigt, und das ergibt sich aus einer qualifizierten Hilfeplanung. Insofern ist und bleibt die Hilfeplanung „das“ Nadelöhr schlechthin.

Wenn man ernsthaft nach § 36 SGB VIII urteilt und entscheidet, dann muss man notwendigerweise auch dazu kommen, dass eine Unterschiedlichkeit in den Finanzierungen gegeben sein muss. Ich meine, dass eine weitere Professionalisierung des Verfahrens nach § 36 SGB VIII betrieben werden muss. Und wenn das fachlich betrieben wird, dann brauchen wir eigentlich auch keine weiteren Anreizsysteme, alldieweil man aufgrund des faktischen Bedarfs des einzelnen jungen Menschen zu konkreten, aber unterschiedlichen Hilfen kommen wird und daraus abgeleitet auch zu unterschiedlichen Modellen in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe.

Insofern finde ich es sehr gut, dass das Ministerium auch dem Hilfeplanverfahren eine besondere Bedeutung beimisst. Alle, die in der Praxis der erzieherischen Hilfen tätig sind, müssen immer wieder darauf hinweisen, welche Bedeutung der Hilfeplan hat – deshalb nochmals: Er ist das Steuerungsinstrument schlechthin.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank, Herr Schippmann, für ihr Plädoyer für das Hilfeplanverfahren. Ich bitte um weitere Wortmeldungen.

Günter Finke: Noch einmal zu dem Aspekt der drei Vereinbarungen. Mein Eindruck ist, dass der Schwerpunkt nach wie vor zu sehr auf den Entgeltvereinbarungen liegt. Das merkt man in vielen Diskussionsbeiträgen. In dem vorgestellten Modellprojekt ist diese Fokussierung auf die Spitze getrieben worden, und zwar in einer Art und Weise, die fraglich ist. Dies kann meines Erachtens nicht die Lösung sein. Wer glaubt, dass

die Qualität oder die Leistung dadurch eine bessere wird, indem wir Finanzierungsmodelle einführen, die einen Anreiz bieten, der irrt meiner Meinung nach. Solcherlei Anreize bringen uns noch mehr weg von der Leistung und von der Qualität der Leistung.

Dort liegt des Pudels Kern. Die Leistungsbeschreibung und die Leistungsvereinbarungen müssen einfach und damit klar sowie nachvollziehbar benennen, um welche konkreten Leistungen es geht. Nebulöse Formulierungen bringen uns keinen Schritt voran. Wir brauchen Kriterien für Qualität, um exakt einschätzen zu können, was gute und was schlechte Arbeit ist. Deshalb müssen wir von der Fokussierung auf das Entgelt wegkommen.

Siegfried Haller, Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig: Ich habe den Beitrag von Herrn Struzyna anders verstanden. Erstens denke ich, dass man Inhalt und Finanzierungen auseinander halten muss. Das eine hat mit dem anderen direkt nichts zu tun, es kommt aber an irgendeinem Punkt immer zusammen. Ich habe den Beitrag so verstanden, dass die Jugendhilfe ihr gesamtes fachliches Inventar methodisch operationalisieren muss. Wir müssen das, was im § 36 SGB VIII steht, an objektivierbaren Kriterien beim fallverantwortlichen Sozialarbeiter festlegen.

Meine Anmerkungen zu dem Referat von Dr. Wiesner will ich in eine etwas ketzerische Form kleiden: Von der kommunalen Seite her kommt ein entschiedenes Ja, und zwar nicht aus der Jugendhilfe heraus; ich erinnere an Bauleitplanung und Stadtentwicklung. Es gibt auf kommunaler Ebene immer auch einen Planungsauftrag, ob man das in das Gesetz fasst oder nicht, ist sekundär. Im Kinder- und Jugendhilfegesetz ist der Planungsauftrag explizit ausgewiesen. Prof. Dr. Münder hat in seinem Gutachten zur Sozialraumorientierung beispielhaft dargelegt, worum es eigentlich geht. Es geht um die Schere zwischen der Stärkung des individuellen Rechtsanspruchs – auf dieser Ebene diskutieren wir – und dem, was jahrelang nicht Mode war, aber jetzt Mode wird: öffentliche Infrastruktur nachzubessern.

Diese zwei Dinge muss man auseinanderhalten. Wenn das nicht gelingt, kann das bei der Diskussion über die Sozialraumorientierung nur verhängnisvoll werden. Im Gesetz wird deutlich formuliert, Familien lebensweltnah unterzubringen oder ambulante Hilfen vor stationärer Unterbringung zu gewähren. Hilfen sind fallspezifisch nach Notwendigkeit und Eignung zu bewerten, bevor sie gewährt werden etc. Wie ist aber die Bilanz, was wird denn tatsächlich gemacht? Natürlich fokussiert die öffentlich Jugendhilfe auch auf die Wirtschaftlichkeit und die Trägerlandschaft. Dabei geht es auch um Arbeitsplätze.

Die Diskussion wird in Zukunft noch härter, noch schärfer. Wir stehen alle unter Druck. Und wenn wir nicht aus unserer Fachzuständigkeit heraus steuern, dann werden uns andere sagen, was wir zu tun haben. Ich bin auch davon überzeugt, dass die Jugendhilfe in diesem Zusammenhang noch eine Menge Hausaufgaben zu machen hat. Es ist nicht mehr selbstverständlich, dass Politik in den Jugendbereich Geld hinein gibt. Kann es denn genügen, dass im Alter von 21 Jahren jemand aus dem Leistungsbereich Jugendhilfe einfach so in den Leistungsbereich Sozialhilfe wechselt, ohne die

Wirkung zu betrachten? Ich frage: Was sind Indikatoren für Verselbständigung? Ich habe großes Interesse, Ergebnisse von Wirkungsuntersuchungen zu bekommen. Wir machen es uns meiner Meinung nach immer noch zu einfach, wenn kein Erfolg eintritt und ein junger Mensch in den nächsten Leistungsbereich durchgereicht wird, unsere Leistung ohne kritische Würdigung zu belassen.

Dr. Klaus-Dieter Topf, *Leiter des Landesjugendamtes Sachsen-Anhalt, Halle/Saale*: Herr Isselhorst stellt die Frage nach der Rolle der Landesjugendämter. Meiner Meinung nach ist das eine entscheidende Frage. Ich möchte aber nicht für alle Landesjugendämter sprechen, sondern nur für das Landesjugendamt Sachsen-Anhalt.

Wir sind gegenwärtig dabei, nicht nur die Regelungen nach den §§ 78 a bis g SGB VIII umzusetzen, sondern auch die Frage nach der Qualitätsentwicklung in den Bereichen der außerschulischen Jugendbildung und der Familienbildung zu beantworten. Im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung sollte in Zusammenarbeit mit dem Landesjugendamt eine Bestands-, Situations- und Konzeptanalyse für den Bereich der außerschulischen Jugendbildung mit Hilfe der wissenschaftlichen Begleitung vorgenommen werden. Die abzuschließenden Förderverträge beinhalten die Leistungsvereinbarung, die Qualitätsvereinbarung und die Entgeltvereinbarung.

Im Bereich der außerschulischen Jugendbildung werden keine individuellen Leistungen wie im Bereich des § 78 a SGB VIII erbracht. Der Bereich der Förderung unterscheidet sich dabei maßgeblich von dem Anwendungsbereich der §§ 78 a ff. SGB VIII. Dort werden im Hilfeplan die gewünschten Leistungen und das entsprechende Entgelt ausgehandelt. Da in der außerschulischen Jugendbildung die Qualität der Leistung in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle nicht bei dem Leistungsempfänger selbst gemessen werden kann, ist ein detailliertes Berichtswesen und Controllingverfahren aufzubauen.

Ich bin der Meinung, dass dabei das Landesjugendamt eine entscheidende Funktion innehat. Es hat vor allem die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen und freien Trägern stark zu lenken und zu steuern. Das ist unbedingt notwendig.

Da sich in der Fachdiskussion die Methode der Selbstevaluation als Instrument zur Qualitätsentwicklung durchgesetzt hat, kommt der Befähigung der freien Träger durch die Landesjugendämter zur Umsetzung der Methode der Selbstevaluation eine besondere Bedeutung zu.

Wir haben festgestellt, dass die Träger sehr viel Angst vor dem gesamten Veränderungsprozess haben. Damit verbunden ist natürlich auch eine eher ablehnende Haltung. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesjugendamtes Sachsen-Anhalt sind deshalb gegenwärtig dabei, das Thema der Leistungsvereinbarung im Dialog mit den Trägern zu besprechen. Im Vorfeld war der Entwicklungsprozess bereits soweit gediehen, dass wir gemeinsam mit den Trägern Ziele, Qualitätskriterien und Indikatoren erarbeitet hatten. Das war ein langwieriger und komplizierter Prozess. In der Zwischenzeit hatten die Träger – auch das Landesjugendamt – eine Art Hausaufgaben bekommen, sich mit den erarbeiteten Inhalten der Leistungsvereinbarung auseinanderzusetzen.

zen. Während einer Klausurtagung wurden die Leistungsvereinbarungen mit den freien Trägern und dem Landesjugendamt erörtert und zusammengestellt.

Aber das Landesjugendamt kann diesen langwierigen Prozess nicht allein führen und steuern. Unterstützung von außen ist nach meiner Meinung nach nötig; ich denke da vor allem an die Wissenschaft. Das ist ein neutraler Partner, der für einen konstruktiven Ausgleich sorgen kann, wenn mitunter die Meinungen der Träger der Jugendhilfe aufeinanderprallen. Die Wissenschaft könnte im Vorfeld der abzuschließenden Vereinbarungen eine Art Schlichterfunktion übernehmen, ähnlich der Rolle der Schiedsstellen. Ich bin der Auffassung, dass der Qualitätsentwicklungsprozess nicht in kurzer Zeit zu bewältigen sein wird. Es geht immerhin um drei Vereinbarungen, in erster Linie aber um die Frage nach der Qualität der Arbeit.

Ich schätze ein, dass die Vorbereitungsphase für Regelungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII viel zu kurz war, um – wie erwartet wurde – zu schnellen und nachhaltigen Qualitätsergebnissen kommen zu können. Wir arbeiten gegenwärtig den gesamten Prozess praktisch von hinten her auf, das heißt von der Entgeltvereinbarung kommen wir über die Qualitätsentwicklung zur Leistungsvereinbarung. Bei der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung machen wir es umgekehrt.

Wichtig erscheint uns beim Abschluss von Vereinbarungen im beiderseitigen Interesse, dass zunächst präzise die vereinbarten Leistungen und die Verfahren zur Qualitätsentwicklung beschrieben werden, um dann auf dieser Grundlage die Entgeltvereinbarung abzuschließen. Bei der Konzipierung der Finanzmodelle sollte unbedingt beachtet werden, dass Rückzahlungsmodalitäten festgelegt werden sollten. Ein Lösungsansatz zur Förderung von kleinen freien Trägern beziehungsweise Trägern mit Einzelmaßnahmen ist dabei zu berücksichtigen.

Die Erfahrungen, die wir mit den Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. gesammelt haben, werden analysiert und systematisch aufgearbeitet. Sinnvoll erscheint uns dabei, dass die Qualitätskriterien zwischen freien und öffentlichen Trägern im Dialog erarbeitet und vereinbart werden. Nach meiner Erkenntnis ist dieses Vorgehen unbedingt notwendig, weil ohne gemeinsame Aufarbeitung die Zielerreichung sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit nicht möglich sind. Es muss ein gemeinsames Ganzes werden, hinter dem alle Träger stehen.

Die Landesjugendämter haben dabei eine zentrale Aufgabe, um die Träger zu befähigen, den Einsatz von Verfahren zur Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation in ihren Verbänden zu realisieren. Das heißt, ein Träger muss in die Lage versetzt werden, Selbstevaluation durchführen zu können; ein Träger muss befähigt werden, Indikatoren herauszukristallisieren. Wenn ein Träger zu all dem nicht in der Lage ist, kommen wir natürlich nicht zum Ziel. Ich plädiere dafür, dass die Landesjugendämter in dem Entwicklungsprozess insgesamt eine stärkere Rolle spielen als bisher.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Vielen Dank, Herr Dr. Topf. In dem Beitrag ist deutlich geworden, dass das System sowohl leistungsfähige öffentliche Trä-

ger erfordert – mancher Kreis und manche kreisangehörige Gemeinde mit eigenem Jugendamt stößt da an ihre Grenzen – sowie freie Träger mit einer Mindestkompetenz und der Bereitschaft zur Qualitätsentwicklung. Die Frage ist, wie wir mit kleinen Trägern umgehen. Oder führt die Entwicklung dazu, dass künftig nur noch Träger ab einer bestimmten Größenordnung mitreden können?

Wolfgang Trede, *Geschäftsführer der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH), Frankfurt/Main*: Zwei Dinge: Wenn es richtig ist, dass es im Zuge der Implementierung der §§ 78 a ff. SGB VIII zwar zuvörderst auf die Leistung ankommt, davon abgeleitet Entgelte gebildet werden und diese Preise in einer Region vergleichbar sein müssen, dann werden die faktischen Kosten, die einem freien Träger als Anbieter entstehen, keine Rolle mehr spielen. Dann ist natürlich die in der Jugendhilfe allgegenwärtige, letztlich an den Bundesangestelltentarif (BAT) angelehnte Tarifstruktur fatal. Rund 80 Prozent der Kosten sind Personalkosten und dann sind zum Beispiel die Träger mit überdurchschnittlich vielen alten, mit vielen Kindern gesegneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gelackmeiert. Was wird also passieren? Der Druck auf das BAT-Tarifgefüge wird wachsen.

Der andere Punkt: Ich habe während des Workshops eine deutliche Fokussierung der Debatte auf den Aspekt „Kosten und Entgelte“ wahrgenommen; dies war auch im Beitrag von Herrn Struzyna so. Er gebrauchte das wohl neue Zauberwort von der „Wirkungsorientierung“, bei dem ich noch nicht so richtig weiß, was damit eigentlich gemeint ist. Ist es das, was bei den „Kunden“ ankommt? Das könnte man dann befragen.

Ich habe aber heute gelernt, dass es vordergründig darum gehen soll, die Träger der Jugendhilfe dazu zu bringen, über den Preis, über finanzielle Anreize, gute Arbeit zu machen. Ich möchte ein wenig warnen vor der Hoffnung, über das Instrument „Entgeltvereinbarung“ dies alles steuern zu können. Ich glaube, dass dies eine Überfrachtung der §§ 78 a ff. SGB VIII bedeuten würde, und ich glaube, dass es so auch nicht funktioniert.

Das KGSt-Gutachten von 1998 über Kontraktmanagement ist ja der Versuch gewesen, hauptsächlich über das Finanzierungsinstrument des Sozialraumbudgets Träger gewissermaßen zu guter Fachlichkeit zu zwingen. Aus den bisherigen Erfahrungen des Bundesmodellprojekts INTEGRA kann nur geschlussfolgert werden, dass das Finanzierungsinstrument, beispielsweise das Sozialraumbudget, allenfalls ein Element, einen Baustein, in einem sehr viel breiter zu verortenden Entwicklungsprozess kommunaler Jugendhilfe darstellen kann. Deshalb kann ich nur empfehlen, intensiver auf die anderen Elemente zu schauen. Ob man schließlich Qualität über degressive Entgelte entwickeln kann, bezweifle ich sehr. Ich kann vor dem Hintergrund von Erfahrungen aus dem Pflegekinderbereich davor eigentlich nur warnen.

Rainer Kröger, *Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET), e. V.*: Zu den Bemerkungen von Prof. Dr. Münster hinsichtlich einer Gesetzesänderung in Bezug auf den Einrichtungsbegriff und der Hauptbeleger möchte ich Folgendes sagen: Wenn

darüber wirklich nachgedacht wird, dann ist unbedingt darauf zu achten, dass es für die freien Träger nicht zu der Situation kommt, dass kein öffentlicher Träger zuständig ist und somit „weiße Felder“ auf der „Zuständigkeitslandkarte“ entstehen. Ich weise darauf hin, weil das in der Praxis tatsächlich ein Problem ist. Es gibt freie Träger, die verzweifelt nach einem Jugendamt suchen, das die Vereinbarungen mit ihnen abschließt.

Zu der Frage, wohin die Entwicklung geht, ganz kurz mein Kommentar. Ich würde mir wünschen, dass die von Herrn Dr. Wiesner angesprochene Dualität in der Bundesrepublik intensiver diskutiert wird als bisher, denn schließlich handelt es sich um einen grundsätzlichen Wechsel. Diese Entwicklung wird zentrale Veränderungen mit sich bringen. Wir werden dann den klassischen Auftraggeber und den klassischen Auftragnehmer haben. Man muss sich dessen bewusst sein und darüber nachdenken, ob wir das gesamtgesellschaftlich so wollen.

Eine Anmerkung zum Stichwort „Wirkungsorientierung“. Es gibt sicherlich viel dazu zu sagen. Als Vertreter eines freien Trägers habe ich vor den Auswirkungen nicht so viel Sorge, weil ich weiß, dass wir gute Arbeit machen und gute Wirkung erzielen. Das Problem sehe ich eher auf Seiten des öffentlichen Trägers. Die Umsetzung dieses Gedankens führt zu mehr konkreter Arbeitszeit beim öffentlichen Träger, zum Beispiel für das Aushandeln von Zielen. Das heißt, es erhöht sich der Mitarbeiterbedarf beim ASD. Da wird aber gerade häufig reduziert. Die Raten der Mitarbeiter im ASD steigen eher, als dass sie sinken. Das muss man wissen und sich darüber im Klaren sein.

Eine Bemerkung möchte ich noch zu Herrn Struzyna machen. Junge Menschen, die von acht bis 22 Jahren in der Heimerziehung untergebracht sind, sind absolut selten; das gibt es heutzutage kaum noch. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in unseren Einrichtungen liegt zwischen eineinhalb und zwei Jahren. Die Jugendämter selbst achten mit Argusaugen darauf, dass die Hilfen nicht zu lange dauern.

Hans Leitner, Geschäftsführer der ISA – gemeinnützige Gesellschaft für soziale Arbeit mbH, Oranienburg: Erster Gedanke: Ich meine, dass es bei Unterbringungen beziehungsweise Betreuungen nach § 33 SGB VIII grundsätzlich zu Ungleichbehandlungen gegenüber dem § 34 kommt. Es handelt sich nach § 33 de facto um eine Unterbringungsform, die aber nicht über die §§ 78 a ff. gefasst ist. Darüber hinaus zeigt sich, dass Jugendämter den § 33 „nutzen“, um Leistungsvereinbarungen etc. nach den §§ 78 a ff. sozusagen umgehen zu können, also Leistungen, die eigentlich nach § 34 erbracht werden, mit allen daraus folgenden Konsequenzen über den § 33 realisiert werden. In diesem Zusammenhang wünsche ich mir eine klare Regelung.

Ein zweiter Gedanke: Es geht um die Qualitätsentwicklung im Allgemeinen Sozialen Dienst. Während Fallmanagement/Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung zur allgemeinen Praxis gehören, spielen das Vertragsmanagement und die diesbezügliche damit verbundene Evaluation und Steuerung im Interesse einer Kompetenzentwicklung kaum eine Rolle. Dazu kommt bei den öffentlichen Trägern, dass diese auch strukturell auf Personalreduzierungen im ASD reagieren müssen. Es gibt im Land Brandenburg einige Jugendämter, bei denen der Personalbedarf im ASD deutlich reduziert ist.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Entwicklung von Anreizsystemen für Träger und damit meine ich sowohl öffentliche als auch freie Träger. Es sind vor allem fachliche Anreizsysteme zu schaffen, die durch finanzielle unteretzt werden müssen. Eine Frage wäre beispielsweise, im Sinne der Professionalisierung der Arbeit am Einzelfall auch fallunspezifische Anteile dieser Arbeit (Kooperation, Netzwerk- und Gremienarbeit, Analyse- und Diagnostik) freier Träger zu finanzieren.

Der vierte Aspekt: Es muss etwas getan werden, um verbindliche Indikatoren zur Leistungsbewertung zu entwickeln. Das sollte man nicht der Beliebigkeit der Jugendämter oder freien Träger überlassen, sondern wir brauchen dabei eine zentrale Steuerung, mit der auch ein Mehr an Vergleichbarkeit geschaffen wird.

Fünftens ist eine „Klärung der Stellung der Betriebserlaubnis“ im Kontext aller Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII herbeizuführen. In diesem Zusammenhang sollte dann aber die Rolle der Landesjugendämter im „Geschäft“ der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen bedacht werden.

Ein weiterer, sechster Aspekt betrifft die Hilfeplanung. Was wir gegenwärtig in der Praxis beobachten, ist Folgendes: Hilfeplanung endet nicht immer mit einer Hilfe zur Erziehung gemäß §§ 28 ff. SGB VIII: Es gibt aktuell ganz ernsthafte Bemühungen, erzieherischen Bedarf über die Bereiche Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit in Verbindung mit § 27(2) zu decken. Das heißt, im Prozess der Hilfeplanung werden zum Beispiel konkrete Vereinbarungen mit Sozialarbeitern getroffen, die als Schulsozialarbeiter oder Streetworker unterwegs sind oder in Jugendklubs arbeiten, um einen erzieherischen Bedarf abzufangen. Ich meine, dass es diesbezüglich eine Entwicklung über den Angebotsbereich der Hilfen zur Erziehung hinaus gibt, denen die §§ 78 a ff. nicht Rechnung tragen können. Das hat einerseits finanzielle Gründe, denn die Angebote der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit sind zuwendungsfinanziert, so dass im Rahmen der Hilfeplanung de facto keine Kosten entstehen. Zum anderen stehen fachliche Überlegungen dahinter, die unter anderem durch die Leitgedanken der Sozialraum- und Ressourcenorientierung beziehungsweise der Budgetierung getragen werden.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Gerade der letztgenannte Aspekt ist eine Verknüpfung zu Wolfgang Hinte und seinen Intentionen. Die Frage besteht darin, ob man die Arbeit eines förderungsfinanzierten Sozialarbeiters trotzdem irgendwie in die Hilfeplanung einbezieht, damit die Hilfe auch weiter gesteuert werden kann.

Dr. Ingo Gottschalk, *Jugendhilfeplaner im Jugendamt der Landeshauptstadt Magdeburg:* Das Bild von den zwei Systemen „Jugendhilfeplanung“ und „Wettbewerb“ ist stimmig. Ein auf die Jugendhilfeplanung bezogener substanzieller Verlust hätte jedoch weitreichende Folgen, weil – wenn man die Jugendhilfeplanung als politisch-strategisches Steuerungsinstrument interpretiert – die Fragestellung nach dem Gestaltungsspielraum unter ausschließlich monetären Gesichtspunkten eingeschränkt werden würde. In diesem Sinne geht es im Wesentlichen darum, inwieweit es einen Regelungsbedarf im Sinne von Überprüfung der Steuerungsinstrumente des KJHG gibt und inwieweit das Primat des Systems „Jugendhilfeplanung“ nicht verdrängt wird.

Für mich ist die Frage, wie sich individuelle Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung in Zukunft umstellen werden und müssen. Dabei gibt es viel Diskussionsbedarf, vor allem unter dem Wirken des Systems „Wettbewerb“, hier gemeint nach den §§ 78 a ff. SGB VIII. Sicherlich werden sich Jugendhilfeplanung und individuelle Hilfeplanung methodisch entwickeln müssen, sich aber in ihrer Systematik nicht in Frage stellen.

Dr. Jan Schröder, *Geschäftsführer der JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn*: Zwei Anmerkungen zu den Themen „Wirkungsorientierung“ und „Wettbewerb“.

Ich sehe gar keinen Widerspruch zwischen Jugendhilfeplanung und Wettbewerb. Über die Jugendhilfeplanung wird strategisch festgelegt, welche Art von Jugendhilfe denn gewollt ist, was diese leisten soll, welche Bedürfnisse befriedigt werden sollen – konkret finden sich diese strategischen Ziele dann als zu vereinbarende Grundsätze und Maßstäbe in den Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung wieder. Solange sowohl Jugendhilfeplanung als auch der Abschluss von Vereinbarungen partnerschaftlich auf gleicher Augenhöhe stattfinden, hat Jugendhilfeplanung auf diesem Wege weiterhin über die Selbstverpflichtung aller Beteiligten nicht unerheblichen Steuerungseinfluss, auch in den scheinbar ausschließlich über Wettbewerb geregelten Bereichen der erzieherischen Hilfen.

Ein Widerspruch entsteht erst dann, wenn man Jugendhilfeplanung mit dem Anspruch überfrachtet, die komplette Angebotsstruktur samt Zuordnung zu einzelnen Trägern fest zu legen. Dies ist zumindest im Geltungsbereich des §§ 78 a ff. nicht mehr möglich, da mit jedem geeigneten Träger eine Vereinbarung abzuschließen ist.

Neben diese fachlich-inhaltliche Steuerung der Träger als „Lizenznehmer“ tritt allerdings die marktliche Steuerung durch die Auswahl des Trägers im Einzelfall. Damit diese nicht nur über den Preis stattfindet – á la „Wer hat die billigste Lösung für ein Problem?“ –, ist verstärkt auf die Darstellung und Berücksichtigung erzielter und intendierter Wirkungen zu setzen. Warum nicht Leistungsberechtigten Vergleichslisten mit den Erfolgsquoten unterschiedlicher Anbieter bei bestimmten Problemkonstellationen an die Hand geben? Im Jugendamt kursieren diese doch oftmals auch, zwar nicht in Schriftform, aber doch in Form anekdotischen Wissens.

Um eine derartige Wirkungsorientierung zu unterstützen, halte ich es für äußerst wichtig, auch nach Mitteln und Wegen zu suchen, wie Erfolg seinen Weg in die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. finden kann. Deshalb halte ich es für richtig, an dem von Herrn Struzyna dargestellten Projekt weiterzuarbeiten. Als wichtigste Frage erscheint mir dabei: Wie kommt es zu solchen Vereinbarungen? Mit dem Weg zur Vereinbarung wird wesentlich festgelegt, ob Wirkungsorientierung wirklich handlungsrelevant wird oder ob die Vereinbarungen „Papiertiger“ werden.

Neben dieser erwünschten Wirkung nach innen möchte ich noch auf die politische Dimension der Wirkungsorientierung hinweisen. In dem Maße, wie Jugendhilfe endlich einmal ihre Erfolge und nicht nur das Leid und Elend der Betroffenen in den Vorder-

grund der Diskussion stellt, wird sie verstärkt politik- und durchsetzungsfähig. Es eröffnet sich meines Erachtens eine Möglichkeit, jugendhilfepolitisch offensiver als bisher vorzugehen. Diese Möglichkeit sollte ergriffen werden.

Karl-Heinz Struzyna, *Referent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin*: Zunächst eine Bemerkung zu der Rolle der Landesjugendämter: Es spricht gar nichts dagegen, dass Landesjugendämter für ihren Zuständigkeitsbereich konkrete Beratungskonzepte entwickeln, mit denen sie Träger und Jugendämter unterstützen, damit sinnvolle Vereinbarungen zustande kommen. Es spricht auch nichts dagegen, dass Landesjugendämter eigene Modellprojekte für ihren Zuständigkeitsbereich initiieren. Die Türen sind in viele Richtungen hin offen. Wesentlich ist, welche Ziele dabei verfolgt werden.

Zu dem Einwand, die Regelungen der §§ 78 a ff. sollten nicht überfrachtet werden, erwidere ich: Der Gesetzgeber hat diese Vorschriften geschaffen, um auf dem Verhandlungswege das Verhältnis von Leistung, Qualität und Preis zu vereinbaren. Es gibt keine andere Vorschrift im Gesetz, um im Interesse des Hilfeempfängers eine hochwertige, ihren Preis wertende Leistung zu garantieren! Es ist meines Erachtens Teil der fachlichen und der öffentlichen Verantwortung – und entspricht im Übrigen der Zielbestimmung des SGB VIII – den Leistungsempfänger und den Zweck der Leistungserbringung in den Mittelpunkt zu rücken, anstatt die Verhandlungen ausschließlich auf den Ausgleich der geschäftlichen und finanziellen Interessen zwischen Anbieter und Kostenträger zu begrenzen.

Zu dem Einwand, wir hätten keine langen Unterbringungszeiträume in den stationären Erziehungshilfen: Dies mag für einige Einrichtungen zutreffen, für andere nicht. Der notwendige Unterbringungszeitraum wird immer individuell zu bemessen sein. Und wir kennen alle auch die Fälle, bei denen sich eine Unterbringung an die nächste reiht und lang dauernde „Jugendhilfekarrieren“ entstehen. Die Perspektive einer Einrichtung lässt nur eine Sequenz im Leben eines jungen Menschen erkennen und ist zu eng, um die Wirksamkeit des Hilfesystems zu beurteilen. Die derzeit in Berlin durchgeführten Fallrevisionen deuten darauf hin, dass in jedem dritten Fall die Unterbringung zu Unrecht fortbesteht und beendet werden kann. Ganz offensichtlich überlagern wirtschaftliche Interessen die Hilfeplanung nach § 36 und beeinträchtigen ihre Funktionsfähigkeit. Deshalb besteht Handlungsbedarf.

In meinem Vortrag habe ich Möglichkeiten gezeigt, die Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. zur Effektivierung des Hilfesystems zu nutzen. Ich habe gezeigt, dass das jetzt praktizierte Finanzierungssystem Mechanismen enthält, die die Dauer der Hilfeleistung zu Lasten des Hilfeempfängers und des Kostenträgers tendenziell verlängern und den pädagogischen Erfolg für den Erbringer der Leistung aus wirtschaftlicher Sicht unattraktiv machen. Ich plädiere dafür, diese Mechanismen zu Gunsten der schnellen Umsetzung des Hilfeplans nach § 36 SGB VIII zu verändern. Dazu brauchen nicht sämtliche von mir beispielhaft dargestellten Optionen in die Praxis umgesetzt zu werden. Das geplante Modellprogramm wird die Möglichkeit bieten, einzelne Elemente oder auch die Kombination von Maßnahmen mit dem Ziel der Wirkungsverbesserung

der Hilfeleistung zu erproben. Dass wir dabei mehr darüber lernen werden, wie und wodurch unsere Hilfen zur Erziehung konkret wirken, ist ein gewollter Nebeneffekt, der neue konzeptionelle Potenziale erschließt.

Die Gestaltung der Finanzierung beeinflusst wesentlich die Funktionalität und Wirksamkeit des Hilfesystems. Ein Beispiel aus einem anderen Bereich: In der Autowerkstatt bezahlen wir für schnelle, erfolgreiche Reparatur. Wenn wir die Finanzierung von Autowerkstätten auf Tagessätze umstellen würden, hätten wir ganz andere Effekte: Dann gäbe es Wartezeiten; man müsste nach sieben Tagen einmal höflich nachfragen, ob das Fahrzeug denn schon fertig sei. Es stünde auch einige Tage auf dem Hof anstatt auf der Hebebühne. Das Herumstehenlassen auf dem Hof wäre dann nämlich ein Einnahmefaktor für den Werkstattbetreiber anstatt ein vermeidbarer Kostenfaktor. Und der Erfolg der Reparatur wäre vor allem eine Hoffnung des Kunden.

Wir praktizieren bei den Hilfen zur Erziehung ein Finanzierungssystem, bei dem es notwendig ist, Fragezeichen zu setzen, nicht nur aus finanziellen, sondern mehr noch aus fachlichen Gründen. Es war ein Anliegen meines Beitrages, die Dysfunktionalitäten und die falsch gesetzten Anreize, die jetzt im System enthalten sind, bewusst zu machen und – soweit möglich – künftig zu vermeiden. Anknüpfend an die Bemerkung von Johannes Münder, einen ganzen kabarettistischen Abend mit diversen Vereinbarungen bestreiten zu können, möchte ich betonen: Es kann nicht Sinn der Jugendhilfe und der Regelungen nach §§ 78 a ff. sein, dass Tausende von Vereinbarungen produziert werden, in denen nicht viel Zweckdienliches drinsteht. Wir müssen unsere Ressourcen auf das Wesentliche konzentrieren. Deshalb ging es mir darum, einige Aspekte, die der Realisierung der Hilfe dienen, dort mit hineinzubringen.

Ministerialrat Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner: Liebe Kolleginnen und Kollegen, wir sind am Ende eines spannenden Workshops angelangt. Sie alle haben viele Anregungen gegeben – für den Gesetzgeber, für den Auftrag der Landesjugendämter sowie für Modellvorhaben, die wahrscheinlich vom Bundesministerium zur Umsetzung der §§ 78 a bis g SGB VIII finanziert werden, und natürlich auch für die konkrete Umsetzung dieser Vorschriften in der Praxis der Jugendhilfe. Ich denke, wir haben auch viel Stoff für künftige Tagungen und Workshops des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. zusammengetragen. Wir werden uns nach dieser Veranstaltung zusammensetzen müssen, um zu ergründen, welche Themen sich zu einer konkreten Vertiefung anbieten. Denn es hat wenig Sinn, die Probleme und Fragen künftig in der Komplexität weiterzubehandeln, wie wir dies während dieses Workshops getan haben.

Ich bedanke mich für Ihr Engagement sowie für Ihr Interesse und hoffe, dass wir uns bei der einen oder anderen Tagung des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. wiedersehen werden.

Literaturhinweise

Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e. V.

– Bundesvereinigung –, Hannover (Hrsg.)

AFET-Fachgespräch Umsetzung der Neuregelung §§ 78 ff. SGB VIII in die Praxis der Jugendhilfe. Dokumentation des Fachgesprächs der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e. V.

– Bundesvereinigung – vom 25. November 1998 in Bonn.

Hannover (1999); 51 S.

Apitzsch, Martin

Nochmals: Budgetierung per Kartellabsprache? Kooperation oder Kartell?

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 80 (2000); Nr. 7; S. 206-208

Backhaus-Maul, Holger

Die Subsidiaritätsidee in den Zeiten der Kostenrechnung.

Vertragsverhandlungen zwischen Sozialverwaltungen und Wohlfahrtsverbänden.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 5; S. 161-173

Baltz, Jochem

Leistungsentgelte in der Jugendhilfe. Die Neuordnung der Rechtsgrundlage für die Finanzierung von Jugendhilfeleistungen durch Art. 2

– Änderung des SGB VIII – des 2. SGB XI-ÄndG. Teil 1.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 78 (1998); Nr. 12; S. 377-381

Baltz, Jochem

Leistungsentgelte in der Jugendhilfe. Die Neuordnung der Rechtsgrundlage für die Finanzierung von Jugendhilfeleistungen durch Art. 2

– Änderung des SGB VIII – des 2. SGB XI-ÄndG. Teil 2.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 79 (1999); Nr. 1; S. 24-28

Buckenhofer, Bernd

Die Kommissionen zur Vereinbarung der Entgelte in der Jugendhilfe.

In: Der Bayerische Bürgermeister, München (1999); Nr. 11; S. 437-438

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter – BAGLJÄ –, Köln (Hrsg.)

Hinweise zu den Steuerungsmöglichkeiten durch Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen unter Berücksichtigung von individuellen Hilfeplänen, Jugendhilfeplanung, Qualitätsstandards und finanziellen Rahmenbedingungen. (Arbeitspapier beschlossen in der 88. Arbeitstagung vom 3. bis 5. Mai 2000 in Halle, Sachsen-Anhalt).

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2001); Nr. 1; S. 37-42

Burghoff, Lothar; Sommer, Martin; Sträter, Peter
**Vereinbarung über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung.
§§ 77, 78 a bis 78 g SGB VIII (KJHG). Fachliche und finanzielle Gestaltungs-
und Steuerungsmöglichkeiten der (teil-)stationären Hilfen.**
Stuttgart: Boorberg (1999); 128 S.; ISBN 3-415-02597-7

Busch, Manfred
**„Je dicker die Brille, desto dünner die Wahrheit“.
Schiedsstellen der Jugendhilfe im Blickpunkt.**
In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe
e. V. – AFET – (2002); Nr. 1; S. 36-46

Busch, Manfred
Verfahren der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII. Teil 1.
In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 10; S. 384-391

Busch, Manfred
Verfahren bei der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII. Teil 2.
In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 11; S. 424-432

Busch, Manfred
**Örtliche Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen
und andere verfahrensrechtliche Aspekte zu §§ 78 a ff. SGB VIII.**
In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 7/8; S. 255-262

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main (Hrsg.)
Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. Bundesvereinigung – AFET –,
Hannover (Hrsg.)
**Bestandsaufnahme und Erfahrungen mit den neuen Regelungen
nach §§ 78 a ff. KJHG in der Kinder- und Jugendhilfe.**
Hannover (2001); 119 S.
AFET-Veröffentlichung Nr. 59/2001

Dresdener Debatte um die Vereinbarungen gem. §§ 78 a-g SGB VIII.
In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 8 (2002); Nr. 2; S. 115-118

Emanuel, Markus
Von den Schwierigkeiten einer Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe.
In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 88 (2001); Nr. 4; S. 133-143

Empfehlung des AFET zu Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.
In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 39 (2001); Nr. 3; S. 155-156

**EREV-Positionspapier zu Verhandlungen und Vereinbarungen nach §§ 78 a ff.
SGB VIII (am 7. März 2002 vom Vorstand und Fachbeirat verabschiedet).**
In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV – ; 79 (2002); Nr. 2; S. 115-117

Evangelischer Erziehungsverband e.V. -EREV-, Hannover (Hrsg.)
**Arbeitshilfe für Verhandlungen und Vereinbarungen
sowie Schiedsstellen- und Gerichtsverfahren nach § 78 a ff SGB VIII.**
Hannover (2001)
(EREV-Schriftenreihe; 2001/3)
Bezugsadresse: EREV, Lister Meile 87, 30161 Hannover

Evangelischer Erziehungsverband e. V. – EREV –, Hannover (Hrsg.)
**Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78 b KJHG.
Begründung – Umsetzung – Fortschreibung.**
Hannover (1999); 140 S
Bezugsadresse: EREV, Lister Meile 87, 30161 Hannover

Evangelischer Erziehungsverband e.V. – EREV –, Hannover (Hrsg.)
Link, Jürgen; Schöpflin, Erich; Gruhler, Siegfried
**Kooperative Qualitätsentwicklung öffentlicher und freier Träger der
Jugendhilfe. Das Qualitätsmanagement-Modell der Region Heilbronn-Franken.**
Hannover (1999); 98 S.
Bezugsadresse: EREV, Lister Meile 87, 30161 Hannover

Filthuth, Karl-Heinz
Zum Stand der Umsetzung des § 78 b KJHG.
In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 77 (2000); Nr. 3; S. 158-160

**Gestaltung von Verträgen über die Leistungs-,
Erziehungs- und Familienberatung.**
In: Informationen für Erziehungsberatungsstellen, Fürth: Bundeskonferenz
für Erziehungsberatung e. V. (2001); Nr. 1; S. 3-13

Goetz, Michael
**Zuwendungsvertrag und Leistungsvertrag.
Die Regelungsinhalte und Rechtsfolgen unterscheiden sich grundlegend.
Eine juristische Arbeitshilfe für die Praxis.**
In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart: Wohlfahrtswerk für Baden-Württemberg;
146 (1999); Nr. 7+8; S. 161-166

Gottlieb, Heinz-Dieter
Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII.
In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen, Stuttgart: Boorberg; 54 (2002); Nr. 1, S. 1-9

Gottlieb, Heinz-Dieter
**Die Arbeit der niedersächsischen Schiedsstelle
nach § 78 g SGB VIII im Jahr 1999.**
In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe
e. V. – AFET – (2000); Nr. 2-3; S. 6-8

Gottlieb, Heinz-Dieter; Grams, Ilona

Erstes bundesweites Treffen der vorsitzenden Mitglieder der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII.

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2000); Nr. 4

Grams, Ilona

**Neugestaltung der Finanzierung erzieherischer Hilfen.
Bericht der Arbeitsgruppe auf der AFET-Beiratssitzung
am 1. und 2. März 2001 in Potsdam.**

In: AFET-Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (2001); Nr. 3; S. 11-12

Gruhler, Siegfried; Hartmann, Harold; Link, Jürgen; Schöpflin, Erich

Kooperative Qualitätsentwicklung öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe. Ein Modell der Zusammenarbeit am Beispiel der Region Heilbronn-Franken.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 81 (2001); Nr. 1; S. 18-27

Gutachten zum Rahmenvertrag.

In: Jugendhilfe Report, Köln (1999); Nr. 3; S. 35

Bezugsadresse: Landschaftsverband Rheinland, Landesjugendamt, Kennedy-Ufer 2, 50679 Köln

Hertlein, Dieter

Kriterien zur Bemessung der Entgelte in der Jugendhilfe.

In: Der Bayerische Bürgermeister, München (1999); Nr. 11; S. 439-441

Hintzsche, Burkhard

**Bewertung der Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII –
aus der Sicht der Kommunalen Spitzenverbände.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V. – EREV –; 78 (2001); Nr. 2; S. 101-106

Hintzsche, Burkhard

**Qualitätsentwicklung zwischen Anspruch und Leistbarkeit
aus der Sicht der Kostenträger.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V. – EREV –; 77 (2000); Nr. 3; S. 143-146

Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen – IGfH –, Frankfurt/Main (Hrsg.)
Merchel, Joachim (Hrsg.)

**Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe.
Methoden, Erfahrungen, Kritik, Perspektiven.**

Frankfurt/Main: Selbstverlag (2000); 279 S.; ISBN 3-925146-4

Kiehl, Walter H.

Die Schubumkehr.

Verzerrungseffekte der „Neuen Steuerungsmodelle“ für Sozialrechtsnormen.

In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 26 (2001); Nr. 5; S. 14-19

Kiehl, Walter H.

Entgegnung auf die Stellungnahme AG „Ambulante Hilfen zur Erziehung“.

Verzerrung sozialpädagogischer Prioritäten

durch Finanzierungskriterien der „Frankfurter Fachleistungsstunde“.

In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 26 (2001); Nr. 9; S. 11

Knorr, Friedhelm; Scheppach, Maria

**Kontraktmanagement. Finanzierungsformen – Leistungsverträge –
für freie Wohlfahrtsverbände und Sozialverwaltungen.**

Regensburg: Walhalla (1999); 266 S.; ISBN 3-8029-7429-8

Kröger, Rainer

Stand der Umsetzung und Wirkungen der §§ 78 a ff SGB VIII

im Bereich stationärer erzieherischer Hilfen.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.

– EREV –; 77 (2000); Nr. 4; S. 245-248

Kröger, Rainer (Hrsg.)

**Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. Arbeitshilfen
mit Musterbeispielen zur praktischen Umsetzung der §§ 78 a-g SGB VIII.**

Neuwied: Luchterhand (1999); 292 S. (inklusive CD-ROM); ISBN 3-472-03755-5

Kröger, Rainer

Umsetzung der §§ 78 a-g SGB VIII.

Aktueller Stand in den einzelnen Bundesländern.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 37 (1999); Nr. 3; S. 173-182

Kröger, Rainer

Rahmenvertrag nach § 78 f. SGB VIII.

Erste Erfahrungen mit der Umsetzung Niedersachsen.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 36 (1998); Nr. 1; S. 31-35

Krölls, Albert

**Budgetierung per Kartellabsprache? Zur Unzulässigkeit von
Kontingentvereinbarungen zwischen Jugendhilfeadministration und
Wohlfahrtsverbänden im Bereich der Hilfen zur Erziehung.**

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main; 80 (2000); Nr. 2; S. 56-59

Krölls, Albert

Nochmals: Budgetierung per Kartellabsprache?

Kooperation als Legalität ersatz.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main; 80 (2000); Nr. 7; S. 209-217

Kunkel, Christian

Erosion des Subsidiaritätsprinzips?

Lösen in der Jugendhilfe privatgewerbliche Träger die freien Träger ab?

In: Sozial Extra, Leverkusen: Leske + Budrich; 26 (2002); Nr. 1; S. 16-20

Kunkel, Peter-Christian

Rechtsfragen der Finanzierung freier Träger.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 11; S. 413-420

Landesrechtliche Rahmenverträge (§ 78 f. SGB VIII) und

Schiedsstellenverordnungen (§ 78 g SGB VIII) der einzelnen Bundesländer.

www.jugendhilfe-netz.de (unter der Rubrik Recht)

Lang, Jörg

**Warum eigentlich nicht: Klientenverträge und -vereinbarungen
im Rahmen des Rechtssystems der Jugendhilfe.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 79 (2002); Nr. 2, S. 76-80

Leipzig, Jugendamt (Hrsg.)

Haller, Siegfried

**Erfahrungsaustausch zum Instrumentarium § 78 ff. VIII – Jugendamt Leipzig
Vortrag des Amtsleiters des Jugendamtes Leipzig, Herrn Haller,
anlässlich der Sächsischen Jugendamtsleitertagung im November 2001.**

Leipzig (2001); 40 S.

Marquard, Peter

Zuwendungsförderung oder Leistungsvertrag.

Anmerkungen zum Förderauftrag

des SGB VIII und den Chancen von Vereinbarungen.

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (1999);
Nr. 2; S. 35-38

Merchel, Joachim

Rahmenvereinbarung zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung.

Ein Beispiel, wie man es nicht machen sollte.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 7 (2001); Nr. 5; S. 309-313

Merchel, Joachim

Qualitätsentwicklung als gesetzlicher Auftrag:

Überlegungen zu Bedeutung und Umsetzung des neuen § 78 SGB VIII.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main; 78 (1998); Nr. 12; S. 382-387

Mrozynski, Peter

Freie Träger im Spannungsfeld zwischen Kontraktmanagement und Förderung. Vertragliche Vereinbarungen im Kontext des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, des Wettbewerbs- und Steuerrechts

sowie der Diskussion um Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe.

Rechtsgutachten im Auftrag der nordrhein-westfälischen Jugendringe.

Dortmund (2001); 83 S.

Münder, Johannes

Finanzierungsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe.

In: Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme.

Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht, München: DJI (2002); S. 105-162

Münder, Johannes

Wer zahlt, schafft an? Zur Finanzierung im Kinder- und Jugendhilferecht.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand (2001); Nr. 5; S. 247-257

Onnasch, Wolf

Ausschreibungen von Leistungen

durch die öffentlichen Träger der Jugendhilfe.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V. – EREV –; 78 (2001); Nr. 2; Beilage

Pluto, Liane

Eindrücke zur Tagung „Der Inhalt bestimmt die Form - Jugendhilfestruktur auf dem Prüfstand“ am 21. und 22. September 2000 in Erfurt.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 88 (2001); Nr. 2; S. 54-55

Reuter-Spanier, Dieter

Beteiligung der Leistungsberechtigten im Rahmen der

Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Bericht der Arbeitsgruppe auf der AFET-Beiratssitzung am 1. und 2. März 2001 in Potsdam.

In: AFET-Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (2001); Nr. 3; S. 9-10

Sachsen, Landesamt für Familie und Soziales, Landesjugendamt, Chemnitz (Hrsg.)

Nehrkorn, Anja; Vollmer, Ralf-Günter

Leistungsvertrag – Zuschussvertrag – Zuschussbescheid.

Dokumentation eines Workshops am 1. und 2. Februar 2000.

Chemnitz (2000); 43 S.

Schneider, W.

Gesetzlicher „Wille“ und Realität.

Kritische Auseinandersetzung mit dem Systemwechsel

nach §§ 78 a-g SGB VIII am Beispiel therapeutischer Leistungen.

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e. V. – AFET – (2000); Nr. 1; S. 9-12

Späth, Karl

Erwartungen an die neuen Regelungen der §§ 78 a bis g KJHG.

In: Jugendwohl, Freiburg i. Br.: Lambertus; 80 (1999); Nr. 2; S. 59-69

Spiegelhalter, Franz

Zur sozialwirtschaftlichen Bilanz der Freien Wohlfahrtspflege.

In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Bonn: Arbeiterwohlfahrt; 51 (2000); Nr. 5; S. 170-175

Stähr, Axel

Die Leistungsvereinbarung als neues Instrument in der Jugendhilfe (§§ 78 a bis 78 g SGB VIII).

In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Neuwied: Luchterhand; 48 (2000); Nr. 2; S. 159-180

Stähr, Axel; Hilke, Andreas

Die Leistungs- und Finanzierungsbeziehungen im Kinder- und Jugendhilferecht vor dem Hintergrund der neuen §§ 78 a bis g SGB VIII.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 5; S. 155-170

Struck, Norbert

Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb? Zur Zukunft der Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Jugendhilfe.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 2; S. 57-60

Struck, Norbert

Der Stand der Verhandlungen zu Rahmenverträgen nach § 78 f SGB VIII in den Bundesländern.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 5 (1999); Nr. 2; S. 113-114

Themenheft: Leistungsvereinbarungen.

In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart: Wohlfahrtswerk für Baden-Württemberg; 145 (1998); Nr. 1+2; S. 4-27

Vergaberecht und freie Wohlfahrtspflege.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband untersucht die Ausschreibungspflicht sozialer Dienstleistungen.

In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart: Wohlfahrtswerk für Baden-Württemberg; 148 (2001); Nr. 1+2; S. 30-34

Wabnitz, Reinhard Joachim

Mediative Arbeitsweisen in der Kinder- und Jugendhilfe – insbesondere bei Schiedsstellenverfahren nach § 78 g SGB VIII.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 40 (2002); Nr. 5; S. 255-262

Wabnitz, Reinhard Joachim

Zur Rechtsnatur von Entscheidungen der Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe).

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 88 (2001); Nr. 2; S. 33-39

Wagner-Kröger, Rosa

Der Prozess ist entscheidend.

Ein Erfahrungsbericht bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V. – EREV –, 76 (1999); Nr. 5; S. 287-289

Walka, Susanne

Betriebserlaubnis für ambulante Hilfen zur Erziehung?

Anmerkungen zu dem Aufsatz von Wolf Onnasch in der EJ 5/2000.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V. – EREV –, 78 (2001); Nr. 3; S. 169-171

Wiesner, Reinhard

Die Neuregelung der Entgeltfinanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 3; S. 79-85

Wiesner, Reinhard

Konkurrenz, Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch auf Leistungen.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V. – EREV –, 79 (2002); Nr. 1; S. 34-41



Bundesministerium
für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend



JSB DR. JAN SCHRÖDER
BERATUNGSGESELLSCHAFT MBH

Wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII

Dokumentation des Expertengesprächs
des Bundesministeriums für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend sowie der JSB
Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH
am 8. und 9. April 2002 in Mainz

1. Ausgangslage und Ziele des Expertengespräches

Bestehende Rahmenverträge nach §§ 78 a ff. SGB VIII gehen im Wesentlichen von der Annahme aus, dass die Gewährleistung und Erbringung erzieherischer Hilfen mit definierten Struktur- und Prozessqualitäten dazu führt, dass die erwünschten pädagogischen Wirkungen erzielt werden. Dieser Ansatz hat allerdings erhebliche Schwachstellen, beispielsweise:

- Es besteht für keinen der Vertragspartner die zwingende Notwendigkeit, den Erfolg sozialpädagogischen Handelns, im Folgenden Wirkung genannt, zu überprüfen und Wirkungserzielung zum Maßstab sozialpädagogischen Handelns zu machen. Eine systematische Einbeziehung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII und seiner Ergebnisse könnte hier einen zentralen Ansatz darstellen.
- Die vereinbarten Preispauschalen bergen die Gefahr, dazu zu „verführen“, insbesondere leichte Fälle möglichst lange zu halten.
- Erfolgreiche sozialpädagogische Arbeit führt zu wirtschaftlich negativen Ergebnissen für den Träger, da er „schlimmstenfalls“ den Fall verliert.

Mit wirkungsorientierten Formen der Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach §§ 78 a ff. besteht vom Grundsatz her die Möglichkeit, sozialpädagogischen und wirtschaftlichen Erfolg miteinander zu verknüpfen. Auf diesem Weg wird zudem das Klienteninteresse in erheblichem Masse gestärkt. Allerdings gibt es – auch in anderen Feldern sozialer Arbeit – erst geringe Erfahrungen mit derartigen Vereinbarungen, weswegen die hier dokumentierte Expertenklausur zur Aufbereitung der Thematik stattfand.

Das zentrale Ziel des Expertengespräches bestand darin, Anregungen zur Ausgestaltung wirkungsorientierter Qualitätsentwicklungsverfahren und dazu passender Leistungs- und Entgeltvereinbarungen zu geben.

In der Konsequenz fand im Gespräch eine Auseinandersetzung mit

- a) dem Begriff der Wirkung,
- b) möglichen Vereinbarungsformen und
- c) denkbaren Finanzierungswerkzeugen

statt.

Neben den Impulsreferaten werden im Rahmen dieser Dokumentation thesenartig Ergebnisse und in der Diskussion herausgearbeitete offenen Fragen festgehalten.

2. Wirkungen – Was ist das und wie können sie „vereinbarungstauglich“ gemacht werden ?¹

DR. JAN SCHRÖDER

Geschäftsführer der JSB - Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn

Die Ziele dieses Beitrages bestehen darin,

- einen Begriffsrahmen für die Diskussion im Rahmen des Expertengesprächs zu schaffen,
- Impulse und praxisnahe Hinweise zu geben, wie Wirkungen „vereinbarungstauglich“ gemacht werden können.

2.1. Definition des Begriffes „Wirkung“

Da der Begriff „Wirkung“ bislang nicht zu wissenschaftlichen Ehren gekommen ist, wird im Folgenden der Weg des langsamen Herantastens von der Alltagssprache zu einer adäquaten Definition gewählt.

Sinngemäß heißt es im Grimmschen Wörterbuch: *„Wirkung wird hauptsächlich verwendet als Zustandsbegriff, der das Ergebnis, den Erfolg, die Folge einer Tätigkeit oder Kraftentfaltung, eines Vorganges oder eines subjektiven Eindrucks umschreibt.“*

Ein derart weit gefasstes Verständnis des Begriffes „Wirkung“ würde auch den Mittelabfluss aus der entsprechenden Haushaltsstelle als (Aus)-Wirkung der Einleitung einer erzieherischen Hilfe bezeichnen, ist dieser doch eine Folge der Tätigkeit „Hilfeplanung“. Dies ist im Folgenden nicht gemeint.

Des weiteren suggeriert diese Definition einen unmittelbar kausalen Zusammenhang zwischen Tätigkeit und Wirkung – eine insbesondere in Feldern sozialer Arbeit unzulässige Kausalität, da einfache Ursache-Wirkungs-Beziehungen eher selten vorzufinden sind. Dies gilt auch, wenn die Koproduktion einer sozialen Dienstleistung als „Tätigkeit“ oder „Vorgang“ im obigen Sinn betrachtet wird, da in der Regel externe, das heißt außerhalb des Koproduktionsprozesses liegende Einflussfaktoren nicht zu vernachlässigende Größen sind.

Die Definition muss in einem ersten Schritt daher in zweierlei Hinsicht eingengt werden:

- hinsichtlich der Bezugsgröße, an der die „Wirkung“ festgemacht wird,
- hinsichtlich des Kausalitätsgrades zwischen „Wirkung“ und „Tätigkeit“.

¹ überarbeitete Fassung des im Rahmen des Expertengesprächs gehaltenen Referates

Im Kontext der Magdeburger Gespräche zur wirkungsorientierten Steuerung in der sozialen Arbeit wird sinngemäß vorgeschlagen:¹

„Wirkungen sozialer Arbeit sind an den Adressaten und Adressatinnen beobachtbare Effekte,² zu deren Zustandekommen soziale Arbeit in nennenswertem Maße beigetragen hat. Unter Effekten werden Zustandsverbesserungen, -stabilisierungen oder die Verlangsamung von Zustandsverschlechterungen verstanden.“

„Bezugsgröße“ sind also die Menschen, an die sich soziale Arbeit richtet. An ihnen werden Effekte beobachtet, so beispielsweise das Loskommen von der Droge, die Steigerung der Problemlösungsfähigkeit in der Familie, aber auch die Verzögerung des Abrutschens von Pflegestufe I in Pflegestufe II. Letzteres sei benannt, um zu verdeutlichen, dass es sich bei Wirkungen sozialer Arbeit nicht immer nur um „Erfolge“ im Sinne von Verbesserungen handelt.

Die Kausalität wird abgeschwächt, indem der in Bezug auf die Verwendung in Vereinbarungen noch zu schärfende Begriff des „nennenswerten Beitrages“ eingeführt wird. Offen lässt diese Definition allerdings, ob Effekte bei der Erbringung sozialer Arbeit intendiert waren. Auch Nebenwirkungen, egal ob erwünscht oder unerwünscht, werden von dieser Definition erfasst, wie beispielsweise

- die Freude über die regelmäßige Ansprache, die ein klassischer Mahlzeitendienst in der Altenhilfe nebenher verursacht, oder
- die Abhängigkeit von der Hilfe durch unzureichende Versuche der Familienhelferin, sich zurückzuziehen.

Ferner lässt die Definition offen, von wem die zu beobachtenden Effekte festgelegt werden. Gerade im Bereich der erzieherischen Hilfen scheint hier unter Berücksichtigung des § 36 eine weitere Eingrenzung notwendig – auch mit Blick auf die angestrebte Vereinbarungstauglichkeit.

Als Definition für den Bereich der erzieherischen Hilfen sei daher eine Eingrenzung auf intendierte Wirkungen vorgeschlagen:

„Intendierte Wirkungen erzieherischer Hilfen sind an den Adressat/innen der Hilfe beobachtbare, intendierte Effekte, zu deren Zustandekommen die pädagogische Intervention in nennenswertem Maße beigetragen hat. Unter intendierten Effekten wird die – auch nur teilweise – Erreichung der im Hilfeplan festgelegten Zielsetzungen verstanden.“

¹ vgl. Schröder, Jan: Ist soziale Arbeit messbar ? – Praktische Ansätze in Pädagogik und Pflege, In: Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit, Dokumentation einer Fachtagung vom 10. bis 12. Mai 2000, Jan Schröder (Hrsg.), Bonn (2000)

² Offen lässt diese Definition, wer diese Effekte beobachtet, siehe hierzu die nachfolgenden Ausführungen zur Klassifizierung von Wirkungen.

Über den Bezug zum Hilfeplan wird zudem festgelegt, wer die Definitionsmacht hat. Mit diesem Wirkungsbegriff werden gesellschaftspolitisch gewollte Wirkungen, wie etwa Reduktion der Kriminalitätsquote jugendlicher Mehrfachtäter mit „Jugendhilfekarriere“ explizit ausgeschlossen. Diesem Ausschluss liegt die Überlegung zugrunde, dass andernfalls externe Zielsetzungen in unzulässiger Form Bedarfsprüfung und Zielplanung in der Hilfeplanung beeinflussen.

Durch die Fokussierung auf die im Hilfeplan benannten Ziele als Ausgangspunkt der Effektbestimmung wird ferner allgemeinen fachlichen Maßstäben zur Effektbemesung wie etwaigen Entwicklungs- oder Funktionsstandards bestimmter Altersgruppen beziehungsweise Wirkungsstandards bestimmter fachlicher Interventionen explizit eine Absage erteilt.

Die Definition folgt mit diesen Eingrenzungen der Intention des SGB VIII, welches individuelle Rechtsansprüche formuliert und auch keine Zielgruppen mit „vergleichbarem Hilfebedarf“ kennt. Angemerkt werden muss allerdings, dass mit einer derartigen Fokussierung die Gefahr besteht, eventuelle „Neben“-Wirkungen aus dem Auge zu verlieren. Dies ist bei der Vereinbarungsgestaltung gegebenenfalls zu berücksichtigen.

2.2. Klassifizierung von Wirkungen

Die nachfolgenden Ausführungen zur Klassifizierung dienen dazu, den definierten Begriff „Wirkung erzieherischer Hilfen“ in die aktuelle Qualitäts- und Modernisierungsdiskussion einzuordnen,¹ um hierüber die begriffliche Klarheit im Expertengespräch zu schärfen.²

a) Die Qualitätsdiskussion

Auch wenn die Kundenperspektive in der Qualitätsdiskussion immer wieder eingefordert wird, dominieren die produktionsbezogenen Aspekte der Struktur- und Prozessqualität in hohem Maße die Qualitätsdiskussion in der gesamten sozialen Arbeit, auch in der Jugendhilfe. Fachliche Standards beziehen sich in der Regel ausschließlich auf Qualitätsmerkmale des Leistungserstellungs- beziehungsweise des korrespondierenden Managementprozesses.

Wird einmal mit dem Begriff der Ergebnisqualität operiert, so ist die handlungsleitende Frage: Welche Ergebnisqualität resultiert aus der jeweils gewählten Form der Leistungserbringung? Es wird also von der Leistungserstellung her gedacht und die

¹ Grundlage dieser Einordnung sind die Erfahrungen des Verfassers und keine systematische Literaturanalyse, da die Literatur nicht unbedingt die Begriffsverwendung der Praktiker wiedergibt.

² Einbezogen werden hierbei entsprechende Klassifizierungsüberlegungen aus der vom BMFSFJ in Auftrag gegebenen, internationalen Recherche zur „Wirkungsorientierten Steuerung in der sozialen Arbeit“. siehe Kettiger, Daniel; Schröder, Jan: JSB (Hrsg.), Bonn (2002)

Ergebnisqualität beispielsweise unmittelbar mit einem bestimmten „Produkt“ in Zusammenhang gebracht.¹

Den Blickwinkel auf die aus der Sicht der Leistungserbringung erkennbaren Wirkungen fokussierend, wird in Anlehnung an die internationale Reformdiskussion der Begriff „effect“ mit folgender Definition vorgeschlagen: Mit „effect“ werden die unmittelbaren, objektiven, das heißt direkt ersichtlichen beziehungsweise nachweisbaren Wirkungen der Leistungserbringung bezeichnet. Bei einer stationären Unterbringung kann dies beispielsweise die gesicherte Unterbringung und Ernährung oder der regelmäßige Schulbesuch sein. Effects sind demnach ein möglicher Teilbereich der im Expertengespräch zu betrachtenden Wirkungen.

Die gängige Verwendung des Begriffes „Ergebnisqualität“ stimmt weitestgehend mit diesem Begriff überein.

b) Die Verwaltungsreformdiskussion

In der bundesdeutschen Verwaltungsreform werden die Begriffe „output“, „outcome“, aber auch der Begriff „Ergebnis“ verwendet.

„Output“ ist die von der Verwaltung oder einem Dritten erbrachte Leistung – hat somit nichts mit den hierzu betrachtenden Wirkungen zu tun.

„Ergebnis“ wird in zweierlei Bedeutung verwendet. In den meisten Schriften der KGSt wird „Ergebnis“ synonym zu „output“ verwendet – der Begriff wird allerdings zunehmend auch für den „outcome“ verwandt und nähert sich damit der umgangssprachlichen Bedeutung an. Für die weiteren Betrachtungen soll er aufgrund seiner Doppeldeutigkeit nicht herangezogen werden.

Unter „outcome“ werden die mittelbaren Wirkungen des Verwaltungshandelns oder des Handelns Dritter auf die Gesellschaft und/oder die Umwelt verstanden. Der „outcome“ entspricht somit gesellschaftlich gewollten Zuständen, etwa gute Luft, Sicherheit in den U-Bahnen ...

Im Bereich der sozialen Arbeit bezieht sich der „outcome“ in der Regel auf spezifische Gesellschaftsgruppen, für die oder mit denen etwas erreicht werden soll. Bezogen auf die oben genannte Definition der Wirkung erzieherischer Hilfen ist „outcome“ die Summe der solchermaßen im Einzelfall erzielten, intendierten Effekte, unter Umständen ergänzt um „erwünschte gesellschaftliche Wirkungen“ wie die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit oder die Senkung der Übergriffe jugendlicher Spätaussiedler auf die Nachbarschaft.

¹ vgl. Heiner, Maja: Evaluation zwischen Qualifizierung, Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung – Möglichkeiten der Gestaltung von Evaluationssettings, In: Qualitätsentwicklung durch Evaluation, Heiner, Maja (Hrsg.), Freiburg i. Br. (1996); Schröder, Jan: JSB (Hrsg.), Bonn (2002)

Neben dem Begriff des „outcomes“ kennt die Verwaltungsreformdiskussion auch noch den Begriff des „impacts“. Mit „impact“ werden diejenigen mittelbaren und/oder subjektiven Wirkungen beim Leistungsempfänger bezeichnet, zu denen das Handeln von Verwaltung und/oder Dritten maßgeblich beigetragen hat. Als „subjektive Wirkungen“ werden solche Effekte bezeichnet, bei deren Feststellung die subjektive Meinung der Leistungsempfänger/innen Berücksichtigung findet.

Vom „effect“ können sich derartige „impacts“ auf zweierlei Weise unterscheiden:

- Betrachtet werden mittelbare Effekte, das heißt, der Einfluss externer Faktoren ist größer als beim „effect“. Im Bereich erzieherischer Hilfen könnte beispielsweise das Erzielen eines Hauptschulabschlusses oder das Erreichen eines bestimmten Notenspiegels ein „impact“ sein, Wirkungen, zu denen nicht nur der Leistungserbringer und der Jugendliche ihren Teil beitragen.
- Der Einfluss der Kundinnen und Kunden bei der Bewertung der erzielten Effekte ist größer, das heißt, es ist nicht allein die aus der Leistungserstellung resultierende Fachkräfteperspektive bei der Wirkungseinschätzung und Wirkungsbemessung relevant, sondern auch diejenige der Leistungsempfänger. Im Bereich der erzieherischen Hilfen könnte zum Beispiel die Aussage des Jugendlichen *„Komme besser mit meinen Eltern zurecht.“* ein „impact“ sein.

c) Abschließende Einordnung und erste Kommentierung zur Verwendung in Vereinbarungen

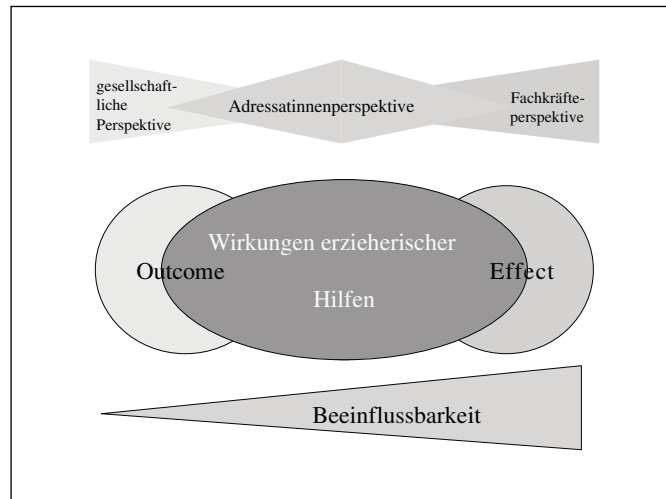
Der eingangs definierte Begriff der „Wirkung erzieherischer Hilfen“ umfasst Teilaspekte aller drei benannten Kategorien:

Wirkungen können sowohl den Charakter eines „effects“ als auch den eines „impacts“ haben, vorausgesetzt, bei der „effect“-Bestimmung werden i. S. der Hilfeplanregelungen nicht nur Fachkräfteperspektiven, sondern auch diejenige des Leistungsempfängers mit einbezogen. Wirkungen fallen nur solange unter den „outcome“-Begriff, wie aggregierte „impacts“ oder „effects“ betrachtet werden. Andere gesellschaftspolitisch gewollte Wirkungen erzieherischer Hilfen werden mit der Begriffsdefinition explizit ausgeschlossen.

Diese Dreiteilung des Wirkungsbegriffes soll allerdings nicht nur in Bezug auf die Einordnung in die aktuellen Diskussionen Hilfestellung geben.

Gerade im Hinblick auf die Verwendung von Wirkungen in Vereinbarungen ist die Entscheidung zwischen „effect“ und „impact“ bewusst zu fällen. Hierzu an dieser Stelle bereits einige kurze Anmerkungen:

„Effects“ schränken den Blickwinkel des Leistungserbringers auf die unmittelbar mit der Leistungserstellung einhergehenden Wirkungen ein. „Impacts“ hingegen führen zu



einer umfassenderen Sichtweise der Situation der Leistungsempfänger/innen. Im Extrem könnte sogar auf Leistungsvereinbarungen verzichtet und lediglich eine „impact“-Vereinbarung getroffen werden. Diese bringt den Leistungserbringer dazu, Umfeld und Sichtweisen der Leistungsempfänger/innen bei einer impact-orientierten flexiblen Leistungsgestaltung permanent mit zu berücksichtigen. Sozialraum- und Wirkungsorientierung könnten hier eine spannende Partnerschaft eingehen.

2.3. Kategorisierung von Wirkungen

Nach all dieser Definitionsarbeit sollen im Folgenden denkbare fachlich-inhaltliche Kategorien sozialpädagogischer Wirkungen zur Diskussion gestellt werden. Die Ausführungen beschränken sich auf die Darstellung vorhandener fachlicher Kategorisierungen. Da derzeit noch keine Klarheit über die zu treffenden Vereinbarungsformen besteht, wird bewusst auf eine Bewertung hinsichtlich der Vereinbarungstauglichkeit verzichtet.

Sichtet man die spärliche Literatur zu Wirkungen erzieherischer Hilfen, so werden folgende Kategorien, denen jeweils weitere Unterkategorien (Items) zugeordnet sind, angeboten:

Die EVAS-Auswertung¹ unterscheidet zwischen den drei Kategorien:

- Wirkungen in Bezug auf interventionsbedürftige psychische Symptome (31 Items),
- Wirkungen in Bezug auf kindbezogene Hilfeplanziele (42 Items),
- Wirkungen in Bezug auf eltern/familienbezogene Hilfeplanziele (25 Items).

Die Vielzahl der Items ist darauf zurückzuführen, dass es sich hierbei um ein Forschungs- und Evaluationsprojekt handelt.²

¹ vgl. EVAS-Auswertung 2/2000; Institut für Kinder- und Jugendhilfe Mainz (Hrsg.); Mainz (2000)

² Nicht alle Items wurden in Bezug auf jeden Hilfeplan analysiert – maximal drei Hilfeplanziele waren erlaubt.

Dr. Robert Sautter vom Bayerischen Landesjugendamt¹ schlägt folgende Kategorien am Beispiel der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) vor:

- Verbesserung der materiellen Grundlagen (3 Items),
- Verbesserung der alltagspraktischen Fähigkeiten (2 Items),
- Verbesserung der Familiendynamik (2 Items),
- Förderung der Kinder (5 Items),
- Verbesserung der Außenbeziehungen (3 Items).

Diese Items sollen alle zu bestimmten Phasen der Hilfe bewertet werden. Sie dienen in erster Linie der Weiterentwicklung der Hilfe.

Ein erster wirkungsorientierter Vertrag zwischen dem Frankfurter Jugendamt und dem städtischen Eigenbetrieb kennt noch neun Items, die den oben genannten Kategorien zuzuordnen sind, wie beispielsweise Stärkung der Ressourcen und Selbsthilfekräfte der Familien und deren Mitglieder oder Vermeidung von Verfestigung und Verschlimmerung von Problemlagen. Er arbeitet allerdings auch mit outcomes, die nicht der oben genannten Definition von Wirkungsorientierung entsprechen, wie etwa Vermeidung familienersetzender Hilfen.

Diese Gegenüberstellung soll verdeutlichen, dass im Hinblick auf Vereinbarungen die Verdichtung und/oder die Selektion der zu vereinbarenden Wirkungen ein wichtiger Aspekt ist, womit ich zum Aspekt der Vereinbarungstauglichkeit überleiten möchte.

2.4. Vereinbarungstaugliche Wirkungen

Bereits im KJHG sind Wirkungsintentionen benannt: *„Jugendhilfe soll zur Verwirklichung des Rechtes auf Förderung der Entwicklung jedes jungen Menschen und seiner Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit beitragen.“*

In der Folge führt die zweckbestimmte Ausgabe von Mitteln nach dem KJHG automatisch zur „Vereinbarung von Wirkungsintentionen“ – nur in der Praxis hat dies kaum direkte Konsequenzen, wie bereits im Kontext der Qualitätsdiskussion angesprochen wurde. So heißt es bei Merchel² beispielsweise: *„Während auf der einen Seite das letzte Interesse sozialpädagogischen Handelns auf das Erzielen einer Wirkung ausgerichtet ist, besteht auf der anderen Seite eine große Zurückhaltung, sich an-*

¹ vgl. Sauter, Robert: Impulsreferat zur AG 4 Kinder- und Jugendhilfe, In: Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit, Dokumentation einer Fachtagung vom 10. bis 12. Mai 2000, Jan Schröder (Hrsg.), Bonn (2000)

² siehe Merchel, Joachim: Zwischen Effizienzsteigerung, fachlicher Weiterentwicklung und Technokratisierung: Zum sozialpolitischen und fachpolitischen Kontext der Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe; In: Qualität in der Jugendhilfe, Joachim Merchel (Hrsg.), Münster: Votum (1998)

gesichts der Komplexität des Problems im Rahmen der Qualitätsbewertung offensiv an Fragen der Ergebnisqualität heranzuwagen.“

Unter „vereinbarungstauglich“ soll daher im Folgenden nicht nur verstanden werden, dass beide Vereinbarungspartner mit der gefundenen Wirkungsvereinbarung einverstanden sind, sondern dass auch diese Vereinbarung eine verstärkte Orientierung des Handelns an erwünschten Wirkungen fördert und herausfordert.

Eine solchermaßen verstandene Vereinbarungstauglichkeit hängt unmittelbar mit den drei Aspekten zusammen:

- Konkretisierungsgrad von Wirkungsvereinbarungen,
- Aggregationsgrad von Wirkungsvereinbarungen,
- Akzeptanz von Wirkungsvereinbarungen.

Im Folgenden beschränke ich mich auf Betrachtungen, die Vereinbarungen zwischen öffentlichem und freiem Träger betreffen – etwaige Bonus-Vereinbarungen, von denen Leistungsempfänger/innen direkt bei Erreichung von Hilfeplanzielen profitieren, müssten erforderlichenfalls separat betrachtet werden.¹ Grundsätzlich scheinen aber auch derartige Vereinbarungen mit den §§ 78 a ff. vereinbar.

a) zur Akzeptanz

Unabhängig von den nachfolgenden Ausführungen zu Konkretisierungs- und Aggregationsgrad lassen sich aus entsprechenden Praxiserfahrungen folgende Akzeptanzkriterien festhalten:

- **Alltagstauglichkeit** – Wirkungsdarstellung muss alltagstauglich sein, das heißt, Wirkungen müssen mit vertretbarem Aufwand darstellbar/messbar gemacht werden; es darf bei den Trägern keine Wirkungsbürokratie entstehen.
- **Planungssicherheit** – Bei der prospektiven Vereinbarung von Wirkungen muss ausreichende Planungssicherheit hinsichtlich der Zielmarken gegeben sein.
- **Vertrauen** – Gegenseitiges Vertrauen bezüglich des Umgangs mit den Daten muss gegeben sein; mit anderen Worten: Wirkungsvereinbarungen müssen in dialogorientierte Controlling-Verfahren eingebettet sein. Nur so kann ein adäquater Umgang mit dem „Kausalitätsdefizit“ gewährleistet werden, gerade wenn sich die Vereinbarungspartner auf „impacts“ einlassen.
- **Verwaltungsfestigkeit** – Wirkungen müssen „verwaltungsfest“ dargestellt werden, die zweckgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung muss erkennbar sein – ein

¹ Bekannt sind beispielsweise Versuche des Landkreises Helmstedt, personenbezogene Anreize darüber zu schaffen, dass Jugendlichen nach erfolgreichem Lehrabschluss die Abschlussparty bezahlt wurde.

Aspekt, der insbesondere beim Einlassen auf Plausibilitätsargumente (vgl. unten) zu beachten ist.

Hervorgehoben werden muss an dieser Stelle, dass demnach neben der Wirkungs-darstellung respektive -messung eine dezidierte Auseinandersetzung mit den in Vereinbarungen festzulegenden Verfahren der Wirkungsbeurteilung und -verwendung stattfinden muss.

b) zum Konkretisierungsgrad

Ziel ist es, Wirkungen handlungsleitend und verbindlicher als reine Wirkungsintentionen nach § 1 SGB VIII zu machen.

Die harte Variante ist die Vereinbarung messbarer Zahlwerte für Indikatoren und Kennzahlen – weicher ist die möglichst weitgehende verbale Konkretisierung von Wirkungszielen und deren Plausibilisierung im Controlling, etwa über die Darstellung von Einzelfällen oder Situationen, in denen Wirkungsziele handlungsrelevant waren.

Die harte Variante hat den Vorteil der „scheinbaren“ Objektivität, lenkt die Wirkungsvereinbarung aber schnell in leicht messbare Bereiche. Die weichere Variante fördert die Orientierung, das heißt, die geistige Einstellung des Wirkungserbringers, ist allerdings scheinbar weniger objektiv.

Bei der Entscheidung für eine der beiden Varianten oder einen Mittelweg ist somit die Einbettung der Wirkungsdarstellung in adäquate Bewertungsverfahren auf der Ebene Leistungserbringer – Jugendamt zu gewährleisten.

c) zum Aggregationsgrad

Grundsätzlich können Wirkungen in Vereinbarungen dargestellt werden als

■ gemittelte Effekte innerhalb bestimmter fachlicher Kategorien, zum Beispiel

- Prozentsatz derjenigen Klienten mit Schulschwänzern, bei denen die Schwänzerei um mindestens 50 Prozent zurückging, im Wesentlichen aufhörte,
- Prozentsatz der Klienten, bei denen in Bezug auf eltern-/familienbezogene Hilfeplanziele Erfolge aus Sicht der Familien verbucht werden konnten;

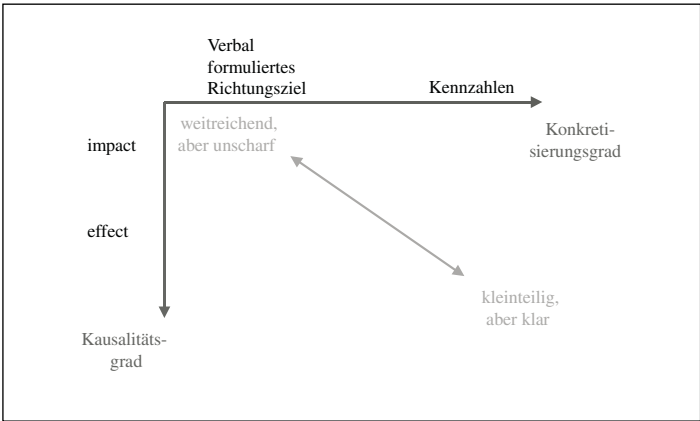
■ Summe der Zielerreichungsgrade, zum Beispiel

- Anteil der voll/größtenteils erreichten Hilfeplanziele,
- Anteil der aus Sicht der Jugendlichen zu mindestens 50 Prozent erreichten Hilfeplanziele.

Vereinbarungstauglichkeit orientiert sich hierbei insbesondere daran, ob seitens des Jugendamtes/der Träger bestimmte Hilfeziele als besonders beobachtungswürdig eingestuft werden oder ob ein Gesamtüberblick Grundlage der gemeinsamen Bewertungen sein soll.

2.5. Der Weg zu Wirkungsvereinbarungen

Die grundsätzliche Aufgabe bei der Gestaltung wirkungsorientierter Vereinbarung ist eine Positionierung der Vereinbarungspartner in nachfolgendem Diagramm. Konkretisierungs- und Kausalitätsgrad sind die beiden wesentlichen Parameter, zu denen eine vereinbarungstaugliche Festlegung gefunden werden muss.



Am Ende kann entweder eine Vereinbarung konkreter und ausgewählter Zahlwerte stehen (vgl. nachfolgendes Beispiel) oder

Vertragsinhalte zwischen öffentlichem und freiem Träger in Kansas	
Familienerhaltende Maßnahmen	Adoption
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 sechs Monaten nach erfolgreichem Abschluss des Programmes keine Misshandlung bzw. Vernachlässigung statt.	90 % der Familien sind zufrieden mit dem Adoptionsprozess / 90 % der Prozesse nach zwölf Monaten abgeschlossen.
Bei 80 % der Familien kommt es zu keiner Fremdplatzierung während bzw. in sechs Monaten nach Beendigung.	65 % der Kinder werden in Geschwisterfamilien untergebracht.
80 % zufriedene Programmteilnehmer/innen.	90 % der zur Adoption freigegebenen Kinder haben maximal zwei Unterbringungsformen.
	95 % der betreuten Kinder erfahren weder Vernachlässigung noch Misshandlung vor Abschluss des Adoptionsprozesses.

eine Vereinbarung, welche dialogisches Controlling mit der Vereinbarung grundsätzlicher Zielrichtungen verbindet:

Beschreibung der Leistungen des Jugendbüros „Impuls“ im Verbund Westliche Stadtteile

Flexible Leistungsbeschreibung als Bestandteil der Leistungsvereinbarung zwischen Eigenbetrieb und Jugend- und Sozialamt Frankfurt/M.1

Zielgruppe mindestens 15 Prozent weibliche Jugendliche männliche Jugendliche, Migrantenkinder der 2. und 3. Generation, insbesondere aus den Siedlungen ■ Robert-Dissmann-Straße ■ Toni-Sender-Straße ■ Carl-Sonnenschein-Siedlung (inkl. Julius-Leber-Weg) ■ Otto-Brenner-Siedlung Altersgruppe von 14 bis 25 Jahre Xxx = festes Merkmal Yyy = auszuwählendes Merkmal	Nutzwert (outcome) ■ <u>Qualifizierung, das heißt Erreichen der nächsten Qualifizierungsstufe (Ausbildungsplatz, Job, gלב-projekt) in Abhängigkeit vom jeweiligen Ausbildungsstand des/der Jugendlichen</u> ■ <u>Stabilisierung Jugendlicher in verbesserten Lebensumständen/Lebensperspektiven verbessern</u> ■ <u>Transportieren von Bedürfnissen der Jugendlichen</u> ■ <u>Beitrag zum sozial-verträglichen Miteinander im Stadtteil</u> = im Rahmen der Laufzeit zu konkretisieren	Indikatoren Einstieg in die Entwicklung während der Laufzeit der Vereinbarung
--	--	--

1 vgl. Weiss, Jutta: Wirkungs- und sozialraumorientiertes Controlling in der Jugendhilfe – Anreiz zur Neuorientierung eines Trägers, In: Anreizsysteme in der sozialen Arbeit – ein Weg zur Wirkungsorientierung? Dr. Jan Schröder (Hrsg.), Bonn: JSB (2001)

Unabhängig von der gewählten Variante lauern diverse Fallen auf dem Weg vom „Hier und jetzt“ zur Vereinbarung von Wirkungen:

Die Kausalitätsfalle. Optimal funktioniert die Vereinbarung von Wirkungen, wenn der öffentliche Träger akzeptiert, dass bisweilen eine Wirkung auch ohne wesentliches Dazutun des Leistungserbringers erzielt wird und umgekehrt, wenn der Leistungserbringer akzeptiert, dass ihm bisweilen die Umwelt gehörig ins Geschäft „hineinpfuscht“. Liegt diese Akzeptanz nicht vor, besteht die Gefahr, in endlose Diskussionen über Schuld und Versagen hineinzurutschen.

Ausufernde Planungswut und Prognosephantasien. Der Anspruch an die sichere Erreichbarkeit der prospektiv zu vereinbarenden Wirkungen darf nicht zu hoch sein.

Messbarkeitswahn. Wirkungsvereinbarung kann langfristig nicht als Beschäftigungsprogramm für sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute angelegt sein, sondern muss alltagstauglich gestaltet werden. Die Vereinbarung adäquater dialogischer Verfahren kann die eher vom Prüfungs- und Qualitätssicherungsgedanken geprägte Messbarkeitsmanie deutlich dämpfen.

Misstrauen. Wirkungsvereinbarung funktioniert dann, wenn ein fairer Ausgleich zwischen betriebswirtschaftlichen Risiken und Chancen gegeben ist und die oben genannten dialogischen Verfahren von einem offenen kritikfähigen Umgang miteinander geprägt sind. Noch hat die Jugendhilfe – im Gegensatz zum Lagerdenken im Bereich des SGB V und XI die Chance, das Miteinander als wesentliches Erfolgselement zu bewahren und im Sinne der Leistungsberechtigten gemeinsame Schritte in Richtung verstärkter Wirkungsorientierung zu unternehmen, nicht auf der Suche nach der perfekten Vereinbarung, sondern im Sinne eines wirkungsorientierten Miteinanders.

3. Zur wirkungsorientierten Gestaltung von Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII¹

PROF. DR. JOACHIM MERCHEL

Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Münster

3.1. Zur Struktur sozialpädagogischer Handlungsvollzüge als Teil von sozialen Dienstleistungen

3.1.1. Bei der Diskussion über Wirkungsorientierung in der Vertragsgestaltung sollte man die Erkenntnisse aus der Debatte um die Konzipierung von sozialer Arbeit als soziale Dienstleistung nicht vernachlässigen. Denn wir haben es bei den Erziehungshilfen mit einer außerordentlich komplexen Dienstleistungssituation zu tun, deren Komplexität zu einem Teil der Tatsache geschuldet ist, dass der Inhalt dieser Dienstleistung „Erziehung“ ist. Dies hat Auswirkungen auf die spezifischen Optionen einer „Wirkungsorientierung“ bei der Vertragsgestaltung in der Erziehungshilfe.

⇒ zur Darstellung der Komplexität der mit Erziehung einhergehenden Dienstleistungssituation siehe die Schaubilder „Jugendhilfe als soziale Dienstleistung“ – Anlage 1 – und „Dienstleistungssituation bei den Hilfen zur Erziehung“ – Anlage 2.

3.1.2. Erziehung und pädagogisches Handeln markieren stets eine Kombination von methodischen und nicht-methodischen Bestandteilen. Jede Erziehungssituation ist mit einem grundlegenden Maß an Ungewissheit belastet. Das Handeln in dieser Situation erfordert Interpretation, zieht die Notwendigkeit der Hypothesenbildung hinsichtlich der Situationseinschätzung und hinsichtlich der möglichen Folgen von bestimmten Handlungsimpulsen nach sich und bedarf der reflexiven Überprüfung der Handlungseffekte sowohl im Hinblick auf Konsequenzen für nachfolgende Handlungssequenzen als auch im Hinblick auf spätere, vermeintlich ähnlich gelagerte pädagogische Anforderungen.

Hörster spricht hier unter Berufung auf Bollnow von einem „Wagnischarakter“ als elementarem Charakteristikum einer jeden Erziehung. Luhmann/Schorr kleiden diesen Sachverhalt in die bekannte Diagnose, jede Pädagogik sei mit einem „strukturellen Technologiedefizit“ belegt. Alle pädagogisch Handelnden müssen sich des Faktums bewusst sein, „dass die sinnhaften Handlungsentwürfe, die das Handeln orientieren, sich zeitlich auch in Ungewissheit, sozial auch in der Fremde und sachlich auch im Unbestimmten bewegen“.²

Methodisch resultiert daraus die Anforderung, die begrenzte Methodisierbarkeit des pädagogischen Handelns im Blick zu behalten, diese Einsicht in den pädagogisch-me-

¹ Bei den nachfolgenden Ausführungen handelt es sich um eine thesenartige Zusammenfassung der Ausführungen bei dem Expertengespräch „Wirkungsorientierte Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII“.

² siehe Hörster 1995, S. 38

thodischen Wissens- und Reflexionskanon zu integrieren und sie bei der Strukturierung pädagogischen Handelns reflexiv zu verwenden. Aus diesem Faktum resultiert die Problematik der Erkennbarkeit und der intentionalen Gestaltbarkeit von Qualität pädagogischer Handlungen. Denn „strukturelles Technologiedefizit“ bedeutet, dass eine systematische, kontrollierte Steuerbarkeit von Erziehungsvorgängen nicht gegeben ist und dadurch die Hoffnungen auf erfolgsgarantierende Programme zur Qualitätssteuerung sich kaum erfüllen lassen werden.

3.1.3. Als erstes Zwischenfazit der Überlegungen zur Struktur sozialpädagogischer Handlungsvollzüge lässt sich festhalten:

- eine hohe Komplexität und eine spezifische Komplexitätsform der „Dienstleistungssituation Erziehungshilfe“, die gegenüber anderen Arten personenbezogener Dienstleistungen hervorzuheben ist;
- die mangelnde Konstruierbarkeit eindeutiger Ursache-Wirkungs-Bezüge und eindeutiger Handlungs-Ergebnis-Bezüge (aufgrund vieler intervenierender Variablen);
- die begrenzte intentionale Beeinflussbarkeit der intervenierenden Variablen durch die in der Rolle von Dienstleistern auftretenden Akteure.

3.2. Wirkungen: Zur Dimension von „Ergebnisqualität in sozial-pädagogischen Handlungsvollzügen“

Wirkungen beziehungsweise Wirksamkeit sind ein Teil der mittlerweile üblichen Dreidimensionierung von Qualität in Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität. Wirkungen können identisch gesetzt werden mit dem Begriff „Ergebnisqualität“.

⇒ Zur Bedeutung der Kategorie „Wirksamkeit“ und zur ihrer Ambivalenz in der aktuellen Qualitätsdebatte siehe Merchel, Joachim: Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch, Münster: Votum (2001), S. 46-48

3.3. Qualitätsentwicklungsvereinbarungen: Programm und Realität sowie Möglichkeiten einer stärkeren Einbeziehung der Wirkungsdimension

3.3.1. Einschätzungen zur gegenwärtigen Vereinbarungspraxis

- Im Mittelpunkt stehen immer noch Leistungsvereinbarungen (höchstens mit der Angabe strukturqualitativer Kriterien) und Entgeltvereinbarungen. Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (QEV) werden vielfach empfunden als ein (bisweilen lästiges) Anhängsel, das irgendwie mitgeschleppt werden muss.
- Wenn QEV abgeschlossen werden, dann mit einem sehr unterschiedlichen Stand: von einem Kurzprotokoll, das ein „Qualitätsdialog“ stattgefunden habe, bis hin zu Qualitätskonzepten, in denen sowohl Qualitätskriterien und Prüfinstrumente als

auch Verfahren der kooperativen Qualitätsbewertung definiert und vereinbart wurden (sehr selten sogar einrichtungsübergreifend wie in Dortmund). Eindruck aus einem laufenden Forschungsprojekt an der FH Münster (Inhaltsanalyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen): Ausgearbeitete und differenzierte QEV scheinen noch eher selten zu sein.

- Bei vorhandenen QEV wird die Dimension der Ergebnisqualität weitaus vorsichtiger und zurückhaltender behandelt als Struktur- und Prozessqualität.
- Rahmenempfehlungen auf Landesebene können auch als nicht immer klug und dem Prozess einer kompetenten Umsetzung des Gebots zu QEV förderlich eingeschätzt werden.¹
- Schlussfolgerung: Wir befinden uns zurzeit noch in einer komplizierten Phase der Implementation des Instrumentes „QEV“. Neue und erweiterte Impulse in Richtung Wirkungsorientierung – erst recht, wenn sie in Gesetzesformulierungen transportiert würden – kämen augenblicklich zu früh und würden eher auf Unverständnis, Orientierungslosigkeit, Handlungsunsicherheit stoßen, als dass sie den zur Zeit laufenden komplizierten Implementationsprozess zu fördern vermögen.

3.3.2. Probleme einer Verankerung von „Wirkung“ in QEV

Verbindung einer Hilfeplanung: Die Qualität einer Hilfe ist eine Kombination der Qualität der Hilfeplanung und Qualität der Leistung. Die Verpflichtung zum Einfügen der Wirksamkeitskategorie **und** die Bildung von Entgeltbestandteilen an erzielte Wirkungen würde das Risiko einseitig auf die Seite der Leistungserbringer (Einrichtungen) verlagern und die für Hilfeplanung verantwortlichen Jugendämter partiell aus ihrer Verantwortlichkeit entlassen.

Die Individualität sozialer Dienstleistungen macht individuelle Definitionen von „Wirksamkeit“ (einzelfallbezogen) erforderlich. Die große Abhängigkeit vom Einzelfall (mangelnde Vergleichbarkeit) und die Anfälligkeit für personenabhängige Aushandlungsmodalitäten (bis hin zu Klüngel und Korruption) erzeugen Probleme der Verfahrensgerechtigkeit.

Lösungsvorschläge wie die der KGSt, Wirksamkeit zu binden an leicht messbare Kriterien (Schulerfolg, Aufbau eines eigenen Hausstandes und Besitz eines Arbeitsplatzes), werden der Individualität der Leistungserbringung nicht gerecht und treffen auch nicht die Vielfalt der pädagogisch relevanten Situationen (vielfältige Altersgruppen, unterschiedlich lange Betreuungszeiten etc.).

Bonus-Malus-Regelungen sind nur anwendbar bei eindeutigen Ergebnissen (Schulabschluss, Legalbewährung, Anzahl der Vermittlungen in Pflegefamilien etc.) Damit fal-

¹ vgl. dazu Merchel, Joachim: Beitrag zu den Rahmenempfehlungen Nordrhein-Westfalen, In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum 7 (2001), Nr. 5

len wichtige Wirkungsaspekte weg und es bestehen Schwierigkeiten, die Ergebnisse in ihrer Zeitdimension zu betrachten (Kurz- und Langfristigkeit von Wirkungen).

⇒ Letztlich negieren Bonus-Malus-Regelungen die koproduktive und komplexe Struktur der Leistungserstellung. Dies erzeugt die Gefahr, dass Einrichtungen zu einseitigen Wirkungsdimensionierungen Zuflucht nehmen („Schulabschluss über alles“) und es werden Abhängigkeitsverhältnisse der Einrichtungen vom Jugendamt erzeugt, die Risiken und Legitimationsprobleme einseitig beim Einrichtungsträger belassen und damit kooperative Bezüge erschweren.

3.3.3. Perspektiven einer Verankerung von „Wirkung“ als Teil von Ergebnisqualität in QEV

Trotz der dargelegten Schwierigkeiten, die Dimension „Wirksamkeit“ in QEV zu verankern, darf dies nicht dazu führen, diesen Aspekt aus den QEV zu verabschieden. Ergebnisqualität stellt weiterhin eine wichtige Dimension des Qualitätsdiskurses dar. Dies muss sich in QEV niederschlagen. Dabei geht es insbesondere um Form und Strategie solcher Verankerungen. Das KJHG gibt den Grundsatz der diskursiven Form der Vereinbarung vor und entspricht damit dem diskursiven Charakter und der Labilität des Qualitätskonstrukts. Bonus-Malus-Regelungen würden demgegenüber einen Steuerungsmodus nach sich ziehen, der dem geforderten diskursiven, auf Einzelfallbezug ausgerichteten Charakter einer Verankerung von „Wirksamkeit“ entgegensteht.

Folgende Grundsätze müssen die Verfahren der Einbeziehung von Ergebnisqualität in QEV bestimmen:

(1) Alle Beteiligten müssen anerkennen, sich verpflichten beziehungsweise verpflichtet werden, dass keine QEV sich der Dimension „Ergebnisqualität“ verschließen darf. Ergebnisqualität muss Bestandteil einer jeden QEV sein. Die Lösungen zur Verankerung von Ergebnisqualität in den QEV können und werden unterschiedlich sein; dies ändert aber nicht an dem Grundsatz, dass die Dimension der Ergebnisqualität inhaltlich enthalten sein muss.

(2) Die Einrichtungsträger müssen bei den QEV gerade dann, wenn die Dimension „Ergebnisqualität“ einbezogen wird, auf ein von ihnen als fair empfundenen Verfahren bauen können, denn sich an Ergebnissen messen zu lassen, setzt Bereitschaft zur Offenheit voraus (Prüfinstrumente sind breit interpretierbar oder gar in ihrer Handhabung problemlos zu fälschen). Indikatoren für ein „faires Verfahren“ sind unter anderem:

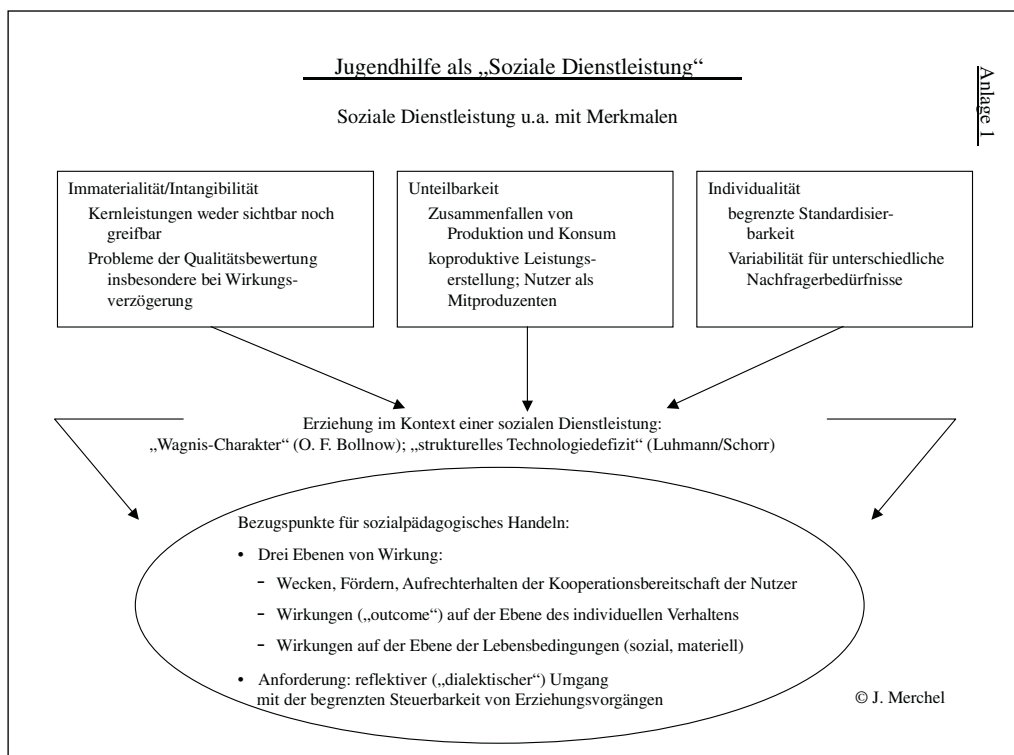
- Die Qualität der Hilfeplanung wird ebenfalls ein Thema: Sowohl Einrichtung als auch Jugendamt setzen sich der Qualitätsbewertung aus.
- Kriterien und Prüfinstrumente werden von Einrichtung und Jugendamt erarbeitet.
- Ein Klima der „Fehlerfreundlichkeit“ und des gemeinsamen „Lernens durch Qualitätsbewertung“ wird aufgebaut, was im Übrigen gegen ein Bonus-Malus-System

spricht, weil durch die Sanktionierung geringerer Wirksamkeit die Lernperspektive desavouiert und Offenheit erschwert wird.

- Die Qualitätsbewertung erfolgt gemeinsam und in einem auf Gegenseitigkeit ausgerichteten Verfahrensmodus.

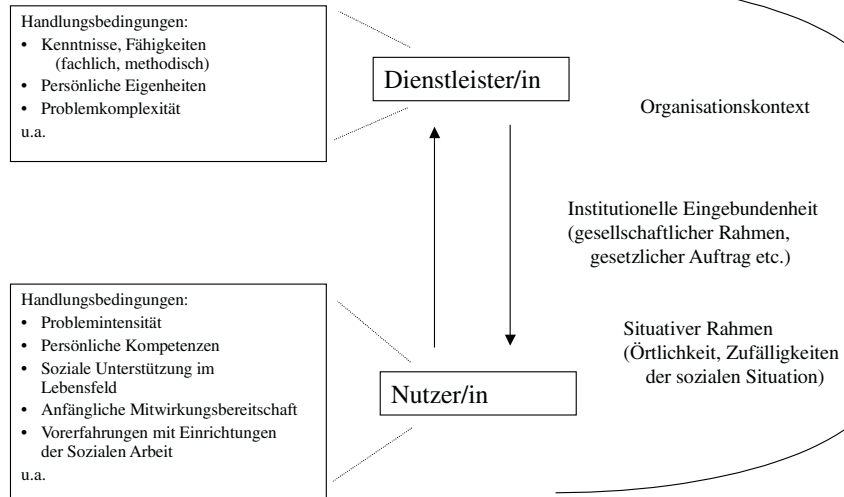
⇒ Konkrete Beispiele für ergebnisorientierte Qualitätskriterien und deren Übersetzung in Prüfinstrumente im Rahmen von QEV siehe Merchel, Joachim: Qualitätsentwicklungsvereinbarungen – Perspektiven einer trägerübergreifenden Qualitätsentwicklung in der regionalen Erziehungshilfe, In: ders. (Hrsg.): Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Erziehungshilfe, Frankfurt/Main (2000); weitere Beispiele enthält die Dortmunder QEV zu den ambulanten Erziehungshilfen.

Damit wird deutlich: Die Einbeziehung von Wirkungskriterien lässt sich trotz der fachlichen und fachpolitischen Notwendigkeit ihrer Berücksichtigung nicht durch Gesetz, Erlass oder ähnliches verordnen. Notwendig ist das kontinuierliche Bemühen, über die Fachdiskussion und über die Entwicklung angemessener Praxismodelle einen entsprechenden fachlichen Standard zur Qualitätsentwicklung zu implementieren. Dabei haben insbesondere die Landesjugendämter gemäß § 85 Absatz 2 SGB VIII eine besondere Rolle und Verantwortung. Bei all diesen Bemühungen sollten die Beteiligten aber auch die begrenzte intentionale Steuerbarkeit solcher Implementationsprozesse im Auge behalten und anerkennen.



„Dienstleistungssituation“ bei den Hilfen zur Erziehung

Anlage 2



© J. Merchel

4. Wirkungsorientierte Finanzierungsformen – Teil 1

HARDY MÜLLER

Fachbereichsleiter Gesundheitsmanagement der Gmündener Ersatzkasse

4.1. Vorbemerkungen

Die weitere Finanzierbarkeit unserer Sozialsysteme steht angesichts permanent steigender (Lohnneben-) Kosten auf dem Spiel. Eine Problematik, die sich in jüngster Zeit verschärft und sich prinzipiell in allen gemeinschaftlich finanzierten Systemen stellt. Überall drängend und unausweichlich ist die Beantwortung der Frage nach effizienter und gerechter Mittelverwendung, ob es sich nun um die Behandlung von Patienten, um die Pflege alter Menschen oder um Leistungen der Jugendhilfe dreht.

Die Herausforderungen ähneln sich, es sind große Anstrengungen zur Effizienzsteigerung notwendig. Von daher mag ein Vergleich der Erfahrungen in den verschiedenen Teilbereichen – „ein Blick über den Zaun“ – hilfreich sein. Nicht mit dem Ziel, Verfahrensweisen zu kopieren, sondern um Anregungen für die eigenen typischen Herausforderungen zu erhalten – ein Systemvergleich, von dem beide Seiten profitieren.

Die folgende Darstellung von Beispielen wirkungsorientierter Vergütungen medizinischer Leistungen mögen hierzu einen Beitrag leisten. Es wird die Auffassung vertreten, dass Erfahrungen bei der wirkungsorientierten Vergütung medizinischer Leistungen und der hier zugrunde liegenden Überlegungen auch von Wert für die Jugendhilfe sein können.

Typik oder Spezifik der Handlungsfelder?

Als axiomatische Überlegung gilt die prinzipielle Vergleichbarkeit der „Dienstleistungen“ im medizinischen Bereich wie in der Jugendhilfe. Kennzeichen der Verfahren in beiden Bereichen, die sie deutlich etwa von der Produktion materieller Güter unterscheiden, sind die hohe Komplexität der Vorgänge, die Immaterialität und Intangibilität der Leistungen und die herausragende Bedeutung des Ko-Produzententums des Hilfeempfängers respektive Patienten für den Erfolg der Intervention. So setzt zum Beispiel die erfolgreiche Behandlung des juvenilen Diabetes eine hohe Compliance des Patienten voraus; der Erfolg der Behandlung resultiert im Wesentlichen von einem aktiven Gesundheitsmanagement des Diabetikers. Die Fähigkeiten des eigenen Gesundheitsmanagements, wie etwa das Einhalten einer Diät und bestimmter Bewegungsgewohnheiten wird im Wesentlichen von der (elterlich-häuslichen) Umwelt prädestiniert. Der Erfolg der professionellen Intervention hängt damit vom Hilfeempfänger wie auch von der Umwelt ab (Mit dieser Feststellung wird keineswegs der substantielle Einfluss der Hilfen in Abrede gestellt; siehe auch die Frage der Kausalität in Kapitel 4.3.5.) – Kennzeichen, die in besonders typischer Ausprägung auch für die Jugendhilfe zutreffen.

Die Erfahrungen im Gesundheitswesen sind in bestimmtem Umfang auf die Arbeitsbereiche im sozialen Bereich übertragbar. Weitere gemeinsame Merkmale sind die Orientierung an einem humanen Leitbild, aber auch die Definition als Wirtschaftsleistung, die einem ökonomischen Kalkül unterliegt. Es gelten die Prinzipien, wonach ein maximaler Erfolg mit den gegebenen Mitteln zu erreichen ist und die Arbeit eben auch in Geldeinheiten zu bewerten ist.

In der Ausprägung der Interventionsfelder in Medizin und Jugendhilfe charakterisierenden Merkmale existieren graduelle, jedoch keine kategorialen Unterschiede – es gibt mehr Gemeinsames als Trennendes. Eine Haltung, die dagegen das Trennende betont und einen spezifischen einmaligen Anspruch vertritt, begründet eine Unvergleichbarkeit des Themenfeldes und verbaut die Chance, durch einen Systemvergleich wichtige Anregungen für die Weiterentwicklung der Teilbereiche zu erhalten. Angesichts der drängenden Probleme sollten die Chancen nicht ungenutzt bleiben.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass Probleme und Problemlösungen, die in der Gesundheitspolitik behandelt werden, auch für die anderen Politikfelder – so für Altenhilfe, Altenpflege oder Jugendhilfe – von Interesse sind (Abbildung 3). Da die Handlungsmöglichkeiten von der Konstitution der Akteure abhängen, werden in Abbildung 4 einige Merkmale der GEK vorgestellt.

4.2. Ausgangslage:

Die Notwendigkeit wirkungsorientierter Vergütungen von Dienstleistungen

Im Gesundheitswesen wurden im Jahr 1998 insgesamt 413 Milliarden DM ausgegeben. Das entsprach 10,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Allein die Ausgaben für Arzneimittel sind im Jahr 2001 um fast zehn Prozent gestiegen und dennoch scheinen diese finanziellen Ressourcen für die wünschenswerten und auch erforderliche Versorgung nicht ausreichend. Die Ursachen der Defizite sind weitgehend bekannt, auch existiert ein Bündel von Lösungsansätzen, dennoch werden in praxi vergleichsweise wenig Probleme gelöst. So mancher Gesundheitspolitiker überschrieb rückblickend seine Erfahrungen mit dem Motto: „Ein Leben im Reformstau“. Es scheint so, als ob Problem und Problemlösung nicht zusammenkommen. Woher rühren also die Schwierigkeiten und weshalb lassen sich viele Lösungsvorschläge nur so schwer umsetzen?

4.2.1. Über-, Unter-, Fehlversorgungen und die Frage der Prioritäten

Das Gesundheitswesen in Deutschland zeigt sich im internationalen Vergleich als teuer und wenig effizient. Der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVR KAG) hat die *„... Aufgabe, Gutachten zur Entwicklung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung zu erstellen; er hat dabei im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Versorgung Bereiche mit Über-, Unter- und Fehlversorgungen und Möglichkeiten zur Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven aufzuzeigen und zu bewerten.“* (SGB V § 142 (2))

In seinem Jahresgutachten 2000/2001 legte der Sachverständigenrat einen Band zum Thema „Über-, Unter- und Fehlversorgung“ vor, in dem einmal mehr Defizite benannt und Lösungen aufgezeigt wurden.

Einige Beispiele für die traurigen Fakten über schlechte Qualität: Jede dritte Diagnose im Krankenhaus ist falsch. 50 Prozent der Röntgenuntersuchungen sind überflüssig; diese könnten unterbleiben und damit den Versicherten schonen, ohne dass die Qualität des ärztlichen Handelns leiden würde. Falsch verordnete Arzneimittel führten 1998 bei rund 25.000 Menschen in Deutschland zum Tode (zum Vergleich: Im Straßenverkehr kommen jährlich 8.000 bis 9.000 Personen um (Abbildung 5)).¹

Neben der mangelnden Effizienz stellt sich die Frage nach der Prioritätensetzung. Derzeit dominiert ein akut medizinisches Paradigma, die Potenziale im Bereich der Prävention werden zu wenig genutzt. Schätzungsweise werden pro Jahr rund 72 Milliarden DM für Krankheiten verausgabt, die vermeidbar wären, wenn sich die Menschen gesundheitsgerecht verhielten – Prävention verhindert Kosten und persönliches Leid (Abbildung 6).²

4.2.2. Rationierung versus Rationalisierung und die plural gewordene Vernunft

Im Zusammenhang mit beschränkten Mitteln stellt sich die Frage nach der gerechten Verteilung. Der Möglichkeitshorizont wird auf der einen Seite von Rationierungen und auf der anderen Seite von Rationalisierungen begrenzt (Abbildung 7).

Rationierungen beschränken das Verteilungsvolumen, wohingegen Rationalisierung auf ein verbessertes Management mit den Ziel effizienterer Versorgungsstrukturen abstellt.³ Was rational ist, hängt dabei von der Perspektive und vom Kontext ab. Zu einer Ursache der Unvereinbarkeiten sei das Stichwort die „plural gewordene Vernunft“ genannt (Abbildung 9).⁴ Ein verbindlicher, allgemein anerkannter gemeinsamer Wertekanon ist nicht mehr selbstverständlich. In der Konsequenz fallen individuelle und kollektive Rationalitäten auseinander. So können die wirtschaftlichen Interessen beispielsweise eines Heimträgers ein Handeln vernünftig begründen, das aus fachlicher Sicht der Pflegekräfte unvernünftig ist (Liegezeit). Dasselbe gilt für Leistungserbringer, die nicht notwendige Leistungen zur Honorarabsicherung erbringen (Einsatz von teuren Geräten).

Die individuelle Vernünftigkeit widerspricht der kollektiven Vernünftigkeit. Es sind Wege zu finden, mit denen die unterschiedlichen Rationalitätsebenen verknüpft und

¹ siehe Hustadt/Bruns: Überkapazitäten und die Folgen. Aufstellung des VdAK/AEV vom 2. August 1999

² Schwartz u. a.: Gesundheitsausgaben für chronische Krankheit in Deutschland – Krankheitskostenlast und Reduktionspotentiale durch verhaltensbezogene Risikomodifikation, Hannover (1999)

³ Güntert, Bernhard J.: (2000): Rationalisierung, Rationierung und Prioritätensetzung im Gesundheitswesen? In: Laaser, U.; Schwalbe, A. (Hrsg.): Das Gesundheitswesen in Deutschland. Lage (2000), S. 51 ff.

⁴ Welsch, Wolfgang: Unsere postmoderne Moderne, Weinheim (1991), S. 263 ff.

damit die Konflikte gelöst werden mit dem Ergebnis, dass sich die Ziel- und Handlungsebenen nicht weiter konterkarieren. Als stärkstes Bindeglied zwischen den verschiedenen Ebenen gilt das Medium Geld; wirkungsorientierte Vergütungsformen machen sich diese Funktion zunutze.

4.2.3. Von Gesundheitszielen und Garantien

Ein weiteres Problem stellt die mangelnde Orientierung an (Gesundheits-) Zielen dar.¹ Es dominiert die Auffassung, wonach das Tätigwerden als Leistung an sich zu verstehen und dementsprechend zu vergüten ist. Mit dieser Haltung wird verständlich, weshalb Wirkungen oftmals nicht einmal systematisch erhoben werden. Unter dieser Doktrin wird mehr über die Höhe von Budgets und weniger über die avisierten Ergebnisse diskutiert. Zu fordern ist eine Hinwendung zu den Outcomes (Impacts), eine Wendung des Blickes von der Kostenproblematik hin zur Wirkungs- und Nutzenorientierung. Zu finanzieren sind nicht allein Strukturen und Prozesse, sondern der Grad der Zielerreichung. Unter dieser Verknüpfung wird Effizienz profitabel: gutes Geld für gute, das heißt erzielte Wirkung (Abbildung 9).

Wirkungsorientierte Vergütungen bilden einen Mechanismus, um die verschiedenen Teilrationalitäten – individuelle, wirtschaftliche, fachliche aus Leistungserbringersicht und Kostenträgersicht, etc. – zu verbinden. (Kein Dissens besteht über die generelle Zielsetzung: die Aufrechterhaltung humaner Krankenbehandlung.) Die unterschiedlichen Perspektiven und darin wurzelnde Konflikte lassen sich über das Medium Geld auf den Grundkonsens zurückführen. Genau dies wird mit der Finanzierung von Wirkungen geleistet. Wirkungsabhängige Vergütungen führen zur gewünschten leistungsbezogenen Allokation knapper Ressourcen und im Ergebnis zu einer Win-Win-Situation aller Beteiligten (Abbildung 10).

4.2.4. Motivationslagen: Wirkungsorientierte Vergütung nützt allen Akteuren

Kennzeichen erfolgreicher Kooperationen ist die Berücksichtigung der Interessen aller Akteure. Die Motive von Leistungserbringern, Versicherten und Kostenträgern bei der Umsetzung neuer Vergütungsformen sind offen zu legen und Widersprüche gegebenenfalls aufzulösen (Abbildung 11). Leistungserbringer beteiligen sich an einem System der wirkungsorientierten Vergütung, weil damit die erwünschte gerechtere Verteilung der Ressourcen erzielt wird. Zielerreichung wird lukrativ; bei Zielverfehlung wird ein Malus fällig.

Ein weiteres Teilnahme-Motiv wurzelt in dem starken öffentlichen Interesse und in dem innovativen Charakter dieser Verfahren. Jeder Schritt wird dokumentiert und intensiv wissenschaftlich begleitet.

¹ Wismar, M. u. a.: Konzeptionelle, methodische und politische Überlegungen zu ergebnisorientierten Gesundheitszielen. In: Sozialer Fortschritt, Bonn: Gesellschaft für Sozialen Fortschritt 47 (1998), Nr. 11, S. 272 ff.

Trotz der oftmals polemisch geführten Diskussion (Abbildungen 13 und 15) besteht ein hohes Interesse von Leistungserbringern, sich an diesen Modellen zu beteiligen. Sie gehen davon aus, dass diese Vergütungsformen zukünftig an Bedeutung gewinnen. Engagierte Leistungserbringer bereiten sich durch die Teilnahmen an Pilotversuchen darauf vor.

Warum nun sollten sich Versicherte beteiligen? Eben weil sie bei der wirkungsorientierten Vergütung eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, dass ihr Ziel erreicht wird. Eine effektivere Versorgung liefert ein Hauptmotiv, um als Versicherter an diesen Modellen mitzuwirken. Durch wirkungsorientierte Vergütungsmodelle werden die Handlungsoptionen der Patienten erweitert und nicht eingeschränkt. Das bedeutet konkret, Versicherte können sich an diesen wirkungsorientierten Modellen beteiligen – sie müssen es allerdings nicht.

Die Konzentration auf die Wirkungen mildert das Konsumentenproblem der nicht möglichen Ex-ante-Prüfung von Dienstleistungen. Durch die Beschreibung angezielter Wirkungen lässt sich für den Konsumenten der Wert der Leistung besser einschätzen, wirkungsorientierte Vergütung führt damit zu mehr Sicherheit bei der Auswahl von Leistungen (informed decision making) und stärkt die Patientensouveränität.

Dem Kostenträger geht es letztlich um einen effizienten Umgang mit Versichertengeldern. Die Finanzierung von erwünschten Wirkungen ist ein wichtiger Garant für dieses Ziel. Im Ergebnis also eine klassische Win-Win-Situation: alle Akteure profitieren – bis auf jene, die die konsentierten Ziele nicht erreichen. Das Geld folgt der Leistung.

4.3. Voraussetzungen und Hindernisse

4.3.1. Konkretisierung wirkungsorientierter Vergütungen: Zwischenfazit

Drei Randbedingungen sollen unterstrichen werden (Abbildung 12): Ein System wirkungsorientierter Vergütung wird sich auf bestimmte ausgewählte Indikationen und Behandlungsverfahren beschränken. Trotz dieser Beschränkung können diese Falltypen von großer ökonomischer Bedeutung sein.

Der zweite Punkt, der in der öffentlichen Diskussion oftmals falsch dargestellt wird, kommt in dem Cartoon (Abbildung 13) „Macht dann 0,0 Mark – nach Exitus“ zum Ausdruck. Es wird unterschlagen, dass es sich um Vergütungsbestandteile handelt. Man wird einen gewissen Anteil variabel halten und nicht die gesamte Vergütung von der Wirkung abhängig machen. Es geht immer um ergebnis- und wirkungsorientierte Vergütungsbestandteile bei der Honorierung der Leistungen. Elemente einer wirkungsorientierten Vergütung sind in Abbildung 14 dargestellt.

Und zum Dritten: Es geht um Wirkungen, nicht um die Leistung insgesamt. Der Unterschied besteht darin, dass die Wirkung als Teilmenge der gesamten Leistung verstanden wird. Wirkungen repräsentieren das gesamte Leistungsspektrum und können

daher als (zwangsläufig simplifizierende) Indikatoren verstanden werden. Bei der Auswahl der Wirkungen ist darauf zu achten, dass diese möglichst repräsentativ für die Gesamtleistung sind. Insofern kommt der Operationalisierung der Wirkungen beziehungsweise der Ergebnisse eine große Bedeutung zu.

Beachtet man diese drei Merkmale – ausgewählte Indikationen, nur Vergütungsbestandteile und Operationalisierung im Konsens –, so wäre meines Erachtens viel Konfliktstoff beseitigt und die Voraussetzung für eine konstruktive Diskussion geschaffen.

4.3.2. Messbarkeit

Im folgenden werden Hindernisse aufgeführt, die zu bewältigen sind, wenn bestimmte Leistungen wirkungsorientiert in vorher genanntem Sinne vergütet werden sollen (Abbildung 16).

Der erste Punkt betrifft die Messbarkeit. Wie kann ein Ergebnis, eine Wirkung bemessen werden? Man kann lapidar festhalten: Wenn Wirkungen erzielt werden – wirkungsvolles Arbeiten wird unterstellt –, dann sind sie grundsätzlich erfahr- und damit messbar. Insofern ist das Problem weniger die Wirkung an sich und die Qualität der Wirkung, sondern das Problem besteht in unausgereiften Messmethodiken und/oder nicht erfüllbaren Ansprüchen an die Messverfahren.

Hier wird die Auffassung vertreten, dass alle Wirkungen prinzipiell messbar sind. Insofern wird die jahrhundertealte (und überaus erfolgreiche) Parole des Galileo Galilei (1564-1642) unterstrichen: *„Alles messen, was messbar ist, und versuchen, messbar zu machen, was es noch nicht ist.“* Die Schwierigkeiten aufgrund der Komplexität der Vorgänge und der schwachen Kausalität werden damit nicht in Abrede gestellt; vielmehr sollte man sich auf die Lösungen konzentrieren: auf der einen Seite bessere Messverfahren praktizieren und auf der anderen Seite Abstriche an der Mess-Perfektion zulassen.

4.3.3. Transparenz

Sollen Wirkungen vereinbart werden, müssen möglichst präzise Vorstellungen und Erfahrungen über die Ausprägungen vorliegen. Eine Voraussetzung dafür sind die systematische Wirkungsevaluation und die Dokumentation der Ergebnisse. Die Transparenz des Leistungsgeschehens hat den Rang eines öffentlichen Gutes und bildet eine wesentliche Voraussetzung, um Wirkungen einordnen und letztlich bewerten zu können.

Die Gesundheitsberichterstattung auf der Basis von Routinedaten der Krankenversicherung wie Informationen über Krankenhausbehandlungen, Arbeitsunfähigkeits-Zeiten oder Medikamenten-Verbrauch – ergänzt um die Ergebnisse von Versichertenbefragungen etwa über den Erfolg von bestimmten Operationen – waren Voraussetzung,

um gewünschte Ziele oder typische Ergebnisse medizinischer Behandlungen definieren zu können. Die kontinuierliche Analyse des Versorgungsgeschehens schließlich ist eine wesentliche Informationsquelle zur Bewertung der Wirkungen. Ohne eine profunde Empirie des Versorgungsgeschehens sind wirkungsorientierte Vergütungsverfahren kaum möglich (GEK-Edition, Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse).

4.3.4. Ziel-Diskurs, Simplifizierung und Operationalisierung

Die angestrebten Wirkungen sind als Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Leistungserstellern und Kostenträgern zu verstehen. Es sind allein Wirkungen zu vereinbaren, über die Konsens besteht. Eine Seite wird nicht ein Ziel einseitig verfügen und durchsetzen können. Für den Erfolg maßgeblich ist die konsentierte Zielsetzung.

Die Zieldefinition stellt einen Akt der Vereinfachung dar. Mit der Zieldefinition wird ein Ausschnitt aus dem Leistungsspektrum der Aktivitäten erfasst. Die Kunst besteht darin, einen möglichst repräsentativen Ausschnitt in die Zieldefinition zu schreiben und ihn als Indikator für die Gesamtleistung zu verstehen. Diese Form der Vereinfachung dient auch zur Handhabbarkeit der Ergebnisse (Erfassbarkeit, Messbarkeit etc.).

4.3.5. Die Wirkung im Klienten-Urteil

Die Koproduktion zur Erzielung eines Behandlungserfolges durch den Patienten ist eine wichtige Größe, die über Erfolg und Misserfolg entscheidet. Deshalb liegt es nahe, zur Bewertung der Zielerreichung ausdrücklich den Patienten oder Klienten mit zu befragen und sein Urteil mit als Impact-Parameter gelten zu lassen. Die Betroffenen gelten als Experten in eigener Sache, weshalb sie an der Bemessung der Ergebnisqualität substanziell zu beteiligen sind.

Die Einbeziehung der Betroffenen entspricht der Forderung einer stärkeren Einbeziehung der Versicherten in die (Be-)Handlung. Das Patientenurteil avanciert damit zu einer der wichtigsten Informationsquellen zur Bewertung der Behandlungserfolge.

Exkurs: Kausalität

Oftmals wird als Hindernisgrund für wirkungsorientierte Vergütungsverfahren die mangelnde Mitwirkung oder – noch allgemeiner ausgedrückt – die fehlende Kausalität zwischen therapeutischem Handeln und patientenseitigem Ergebnis angeführt. Der Einfluss des Patienten beziehungsweise der Umwelt wird einer im Vergleich zur professionellen Intervention überragenden Bedeutung zugewiesen, die die eigentliche Aktion nivelliert. In Konsequenz dieser Argumentation müssten Behandlungen als beliebig eingestuft werden. Die Reaktionen auf die Aktionen der professionellen Intervention wäre nicht plan- oder steuerbar. Mit einem derartigen Verständnis würde dem Anspruch der Professionalität der Boden entzogen, die Frage der Rechtmäßigkeit von Vergütungen derart beliebig und zufälliger Aktionen würde sich stellen.

Jedes bewusste, professionelle Handeln wird typische Reaktionen mit bestimmten Wahrscheinlichkeiten erzeugen. Insofern sind die Ergebnisse determiniert, die Reaktionen planbar.

Festzuhalten ist, dass schwache Kausalitäten sowie starke Umweltfaktoren mit entscheidend für das Ko-Produzententum der Betroffenen sind. Als *condition sine qua non* für professionelles Handeln muss eine ursächliche Beziehung und Verantwortlichkeit seitens des Hilfeleistenden und der Reaktionen auf Seiten der Hilfeempfänger gelten. Davon unbestritten bleibt das Problem der schwachen Kausalität, das nicht prinzipieller Art ist, sondern durch entsprechende Methodologie bewältigt werden kann.

4.3.6. Zur Ethik der wirkungsorientierten Vergütungen

Die Orientierung an messbaren, harten Outcome-Faktoren ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur optimalen Allokation. Die Anerkennung ökonomischer Zwänge bildet keinen Widerspruch zur Orientierung am humanen Leitbild. Im Gegenteil: Die ökonomischen Prämissen liefern die Voraussetzungen, um weiterhin humane Ziele umsetzen zu können. Insofern basieren diese Überlegungen zur wirkungsorientierten Vergütung auf einem explizit ethischen Vorgehen (Abbildung 10).

Hierauf muss an dieser Stelle ausführlich eingegangen werden, da zu diesem Punkt in der Vergangenheit¹ in der breiten Öffentlichkeit über wirkungsorientierte Vergütung einseitig, verzerrt und sehr emotional diskutiert wurde (Abbildungen 13 und 15). Es wurde versucht, Ansätze zur wirkungsorientierten Vergütung medizinischer Leistungen als unethisch zu diskreditieren und als schlichtweg nicht praktikabel darzustellen. Ein Blick auf die Realität genügt allerdings, um zu erkennen, dass längst Verfahren erfolgreich praktiziert werden. Diese Verfahren beruhen auf einem explizit moralischen und ethisch reflektierten Vorgehen und sorgen dafür, dass zukünftig weiter menschenwürdige Behandlungen garantiert werden können. Das Ziel bleibt die humane Krankenversorgung; ergebnis- oder wirkungsorientierte Vergütungssysteme machen sie erst weiterhin möglich.

4.4. Ein System zur wirkungsorientierten Vergütung

Es folgen nun einige Beispiele, die bereits im Rahmen des GEK-Gesundheitsmanagements umgesetzt wurden (Abbildung 17). Nach den bisherigen Ausführungen stellt die Transparenz über das Versorgungsgeschehen eine elementare Voraussetzung für die Umsetzung wirkungsorientierter Vergütungen dar (Abbildung 18).

Die GEK führt seit Jahren systematische Gesundheitsanalysen zur Versorgungssituation der Versicherten durch. Diese werden kurz skizziert. Anschließend wird eine Ty-

¹ zum Beispiel im Nachgang zu einem Interview von H. Rebscher, in dem sich dieser positiv über leistungsorientierte Vergütungen medizinischer Leistungen äußerte; siehe Die Welt vom 26. April 2000

pologie zu wirkungsorientierten Vergütungen an Hand von drei Beispielen demonstriert, die zugleich die unterschiedlichen Evaluations-Niveaus verdeutlichen: den Goldstandard, das Patientenurteil und die Garantie.

4.4.1. Transparenz: Der Beitrag der Gesundheitsberichterstattung

Die GEK-Gesundheitsberichterstattung gliedert sich in Basis- und Spezialberichte. Basisberichte werden periodisch zu einzelnen Themen erstellt, so etwa der Gesundheitsreport oder die berufsgruppenbezogenen Gesundheitsberichte. Ergebnisse medizinischer Behandlungen werden in so genannten Spezialberichten veröffentlicht. Die Ergebnisse werden in der GEK-Edition, der Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, dokumentiert.¹

Der Gesundheitsreport erscheint jährlich und enthält Informationen über die gesundheitlichen Belastungen in der Versichertenpopulation differenziert nach Berufsgruppen, Altersgruppen, Geschlecht usw. Jedes Jahr wird in Sonderkapiteln eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung abgearbeitet. Die Gesundheitsberichterstattung wird in gleicher Form und ebenso systematisch auch für Berufsgruppen und für einzelne Betriebe durchgeführt. Ziele ist die Identifikation der Gestaltungsspielräume für ein effektives Gesundheitsmanagement.

Bei den Spezialberichten werden Sonderthemen abgehandelt. Bereits 1994 wurde der Erfolg von Operationen aus Sicht der Patienten in retrospektiven Versichertenbefragungen erhoben. Nach Ablauf einer Rekonvaleszenzzeit wurde die Behandlungsqualität aus Sicht der Versicherten standardisiert und systematisch abgefragt. Dies wurde bei selektiven chirurgischen Leistungen wie Nasenscheidewandoperationen, Krampfadernoperationen oder Kniegelenksoperationen durchgeführt.

Man sprach vor kurzem noch von der „Dunkelkammer Gesundheitswesen“. Gesundheitsberichterstattung liefert einen wichtigen Beitrag für mehr Transparenz, die auch wesentlich für die Umsetzung wirkungsorientierter Vergütung ist.

4.4.2. Der Goldstandard: Interventions- /Kontrollgruppenvergleich

Die Behandlung von Rückenerkrankungen sowie Vergütungen bei der Behandlung von psychosomatisch Erkrankten (Abbildung 25).

Vorgestellt wird die Vergütung der Behandlung von Rückenerkrankten sowie die erfolgsabhängige Vergütung der Behandlung von Personen mit psychosomatischen Er-

¹ zu einer Gesamtdarstellung der GEK-Gesundheitsberichterstattung Müller, H. und Hebel, D.: Gesundheitsberichterstattung mit GEK-Daten. Exemplarische Ergebnisse und Stellenwert innerhalb einer Konzeption zur systematischen Analyse von Routinedaten der GKV, In: Helmert, U. u. a. (Hrsg.): Müssen Arme früher sterben? Soziale Ungleichheit und Gesundheit in Deutschland, Weinheim, München (2000), S. 223-242

krankungen (Abbildung 19). Unsere Kooperationspartner, die sich mit hohem Engagement und Offenheit für Neuerungen an diesem Projekt beteiligten, sind die Allgemeine Hospitalgesellschaft mit den Kliniken in Bad Freienwalde und Waren an der Müritz und als wissenschaftlicher Partner das Institut für Sozialmedizin, Epidemiologie und Gesundheitssystemforschung in Hannover unter Leitung von Prof. F. W. Schwartz.

Zur Bedeutung der Rückenerkrankungen

Das Kreuz mit dem Kreuz (Abbildung 20) – wir haben es hier mit einer Epidemie zu tun. 80 Prozent der Menschen haben einmal im Leben ein Problem mit Rückenschmerzen. Zehn Prozent aller Arbeitsunfähigkeitstage entfallen auf diese Diagnosestellung. Die Dauer beträgt durchschnittlich 18 Tage und gehört damit zu den langwierigsten Erkrankungen. Mit der Diagnosestellung „Affektionen des Rückens“ sind 13 Prozent des Gesamtvolumens der Krankengeldzahlungen begründet. Krankengeld-Fälle, also Personen, die bereits seit 42 Tagen krankgeschrieben sind, dauern im Durchschnitt weitere 110 Tage. Ein Krankengeldtag kostet rund 100 DM. Anhand der Auswertungen erhält man ein sehr genaues Bild über den typischen Verlauf von Rückenerkrankungen.¹

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist davon auszugehen, dass Kosten in Höhe von über 13 Milliarden DM allein durch Rückenerkrankungen verursacht werden. In der Literatur wird von wirkungsvollen Behandlungsmethoden berichtet, die zur Reduktion der Arztkontakte um mindestens 60 Prozent führen, die die Arbeitsunfähigkeitstage mindestens um die Hälfte reduzieren und dass diejenigen Patienten, die in den Programmen sind, zu 50 Prozent nach Abschluss des Programms sofort wieder arbeiten können (Abbildung 21).²

Warum also existieren nach wie vor derart große gesundheitliche Probleme, obschon es wirksame Therapien und Vorbeugemaßnahmen gibt? Auf der einen Seite das immense Problem – eine unglaubliche Masse von Rückenerkrankungen, die schlecht behandelt werden – und auf der anderen Seite die Lösung, Anbieter, die behaupten, sie können diese Erkrankungen erfolgreich behandeln. Somit haben wir die eingangs geschilderte Situation: ein großes Problem einerseits und auf der anderen Seite Lösungsansätze, die nicht zur Anwendung kommen. Beides zusammenzubringen und zu verbinden war die Aufgabe. Gelöst wurde die Aufgabe durch eine wirkungsorientierte Vergütungsvereinbarung.

Zielvereinbarung

Es wurde ein Intensivprogramm mit dem Ziel vereinbart, im Vergleich zur herkömmlichen Versorgung innerhalb eines Zeitraumes von 18 Monaten nach Absolvieren der

¹ siehe Grobe, T.: GEK-Gesundheitsreport 2000. Auswertungen der GEK-Gesundheitsberichterstattung. Schwerpunkt: Erkrankungen des Rückens. GEK-Edition, Bd. 16.

² vgl. Raspe, H. u. a.: Die Evaluation von Rückenschulen als medizinische Technologie (1997)

Maßnahmen die Ausgaben für das Krankengeld sowie für die stationären Leistungen um insgesamt mindestens 30 Prozent zu reduzieren (Abbildungen 22 und 24).

Deutlich wird der simplifizierende Ansatz: in dem aus dem Spektrum der Gesamtleistungen des Programms wird vieles ausgeklammert, so etwa die Patientenzufriedenheit oder die volkswirtschaftliche Bedeutung usw. Es ging darum, für beide Seiten akzeptable und vor allem handhabbare Wirkungsindikatoren zu vereinbaren.

Bei der Behandlung der Rückenerkrankungen wurde eine Bonus-Malus-Regelung vereinbart. Die Zielerreichung wird von einem unabhängigen und neutralen Dritten, dem wissenschaftlichen Institut, bemessen. In Abhängigkeit von der Zielerreichung wird ein Bonus in Höhe von 10 Prozent ausbezahlt oder eben ein Abschlag in gleicher Höhe einbehalten. Der Bonus wird gerne ausgeschüttet, falls diese Ziele erreicht werden, weil sie für uns und für den Versicherten Vorzüge bringen. Aber wenn das vereinbarte Ziel nicht erreicht wird, stellt sich der Leistungserbringer schlechter.

Kostengünstiger und trotzdem besser versorgt

Unter dem Primat der Beitragssatzstabilität dürfen neue Leistungen nicht zu höheren Ausgaben führen. An Hand einer Beispielrechnung soll skizziert werden, dass selbst beim Einsatz kostspieliger, mehrwöchiger, multimodaler Intensivprogramme und Bonuszahlungen unter dem Strich im Vergleich zu herkömmlichen Verfahren trotzdem kostengünstiger behandelt werden kann.

Die Gesundheitsberichterstattung liefert genaue Kenntnisse über die durchschnittliche Falldauer bei den hier zu behandelnden Rückenerkrankungen. Durchschnittlich dauert ein herkömmlich behandelter Fall 175 Tage. Grob geschätzt kostet ein Tag 100 DM, das bedeutet 17.500 DM pro Fall, die allein für Krankengeldzahlungen bei Rückenerkrankungen ausgegeben werden. Im Schnitt sind die Personen drei Tage im Krankenhaus, dies entspricht rund 1.500 DM; so entstehen Fallkosten für Krankenhaus und Krankengeld von insgesamt 19.000 DM bei den Fällen, die herkömmlich behandelt werden. Nach den Vereinbarungen soll eine dreißigprozentige Reduktion dieser Kosten erzielt werden; das bedeutet ein Volumen von 5.700 DM. Dies steht für ein Intensivprogramm zur Verfügung. Unsere Kosten dafür belaufen sich auf 4.200 DM. Dazu addieren sich Kosten in Höhe von 600 DM für die gerade am Anfang sehr aufwändigen Evaluation. Obwohl eine bessere Leistung veranlasst wird, stellt sich noch ein Gewinn von 900 DM ein. Soweit das Rechenbeispiel, das maßgeblich zur Beantwortung der Frage diene: Können zunächst zusätzlich 5.000 DM in ein neues Intensivprogramm für Rückenpatienten investiert werden?

Behandlung psychosomatisch Erkrankter

Nach den ersten positiven Erfahrungen wurde auch die Behandlung psychosomatisch Erkrankter erfolgsabhängig vereinbart. Nach einer Definition des Behandlungstyps (Vorliegen bestimmter Indikationen wie Kontraindikationen, Prüfung der Eignung des Patienten für die Form der Behandlung) werden die Personen in der AHG Klinik Wa-

ren an der Müritz einem speziellen intensiven Therapie-Programm unterzogen. Mit Durchführung des Programms garantiert das Klinikum bestimmte Wirkungen.

In Analogie zum Rückenprogramm wurde hier wiederum die Reduktion der Arbeitsunfähigkeitstage, der Krankenhausbehandlungen und des Medikamentenkonsums in einem achtzehnmonatigem Untersuchungszeitraum vereinbart. Die Ergebnismessung erfolgt über einen Vergleich der Effekte in der Interventionsgruppe im Vergleich zur Kontrollgruppe. Entsprechen die Reduktionen den angezielten Größenordnungen, erhält das Klinikum einen Bonus. Beim Ausbleiben der vereinbarten Wirkungen bleibt die Bonuszahlung aus. Der Behandlungserfolg lohnt sich damit auch finanziell für den Behandler, das „Geld folgt der Leistung“. Von Bedeutung ist dabei, dass es gelungen ist, ein Feld wirkungsorientiert zu vergüten, von dem allgemein unterstellt wird, dass es sich neuen Finanzierungsmodalitäten verschließt.

4.4.3. Das Patientenurteil

Der Interventions-/Kontrollgruppenvergleich hinsichtlich verschiedener Wirkungsgrößen bietet belastbare Ergebnisse, ist jedoch vergleichsweise aufwendig und damit kostenintensiv (Abbildung 26). Für die ersten Pilotmodelle bis zum Nachweis der prinzipiellen Machbarkeit war es wichtig, die Wirkungen einwandfrei und solide zu eruieren. Für eine breitere Anwendung der Wirkungsbemessung und nachdem die Praktikabilität demonstriert war, mußte nach einfacheren und damit kostengünstigen und dennoch konsentierbaren Wirkungsbemessungen gesucht werden. Beispiele sind die Ergebnismessung über das Patientenurteil oder aber die Vereinbarung von Garantieleistungen.

Nachdem der Patient lange Zeit bei der medizinischen Versorgung nur als Objekt behandelt wurde, wird er derzeit als eigenständig handelndes Subjekt entdeckt. (In der Gründung und Anerkennung dieser Patientensouveränität mag noch so manche bislang nicht erschlossene Rationalisierungsreserve des Gesundheitswesens liegen). Nach der Stärkung der Patientenrechte ist es nur konsequent, die Patienten bei der Erfolgsbemessung von medizinischen Behandlungen aktiv mit einzubeziehen. Wer sollte über das persönliche Befinden profund Auskunft geben können, wenn nicht die Betroffenen selbst? Die Patientenzufriedenheit selbst ist als Outcome-Parameter ernst zu nehmen. Vergleiche von subjektiven Angaben mit vergleichsweise harten Laborwerten und Funktionsparametern belegen die Plausibilität und Konsistenz der Patienteneinschätzungen.

Deshalb lag es nahe, auch vor dem Hintergrund unseres Selbstverständnisses als „Anwalt der Versicherten“, die subjektive Patientenzufriedenheit als eine erwünschte Wirkung festzuschreiben und diese bei den Patienten selbst zu erheben.

Modellhaft wird dieses Verfahren bei der Bewertung und Vergütung der Kniegelenks-Rehabilitation praktiziert. In Kooperation mit dem Kurklinikum Bad Füssing (Dr. Dittmann) werden die Behandlungen in Abhängigkeit von den Therapie-Erfolgen vergütet.

Bei der Behandlung in Bad Füssing geht die Zufriedenheit und Lebensqualität der Patienten mit in die Zielbewertung der Behandlung ein. Über standardisierte schriftliche Befragungen wird diese erhoben. Neben dieser Aussage wurden objektivierbare Faktoren wie die Beweglichkeit oder Belastbarkeit des Knies mit abgefragt. Aus den Angaben zur Zufriedenheit und den Funktionswerten wird ein Wirkungs-Score gebildet. Die Bonus- oder Malusbezahlung orientiert sich an den vorher einvernehmlich definierten Verbesserungsdaten nach einer bestimmten Zeit.

Dieses Verfahren ist im Vergleich zum vorigen Verfahren sehr viel weniger komplex und dennoch eignet es sich als Grundlage für einen wirkungsorientierten Vertrag zur Vergütung medizinischer Leistungen.

4.4.4. Die Garantie

Je geringer die Evaluations-Aufwände zur Bemessung der Wirkungen, umso mehr Ressourcen verbleiben für die eigentliche Behandlung (Abbildung 27). Möglichst sparsame Verfahren sind daher anzustreben. Die einfachste Regelung ist die Vereinbarung einer Behandlungsgarantie, bemessen an einem eindeutigen und leicht festzustellenden Merkmal.

Für Behandlungen aus dem Bereich der Proktologie (Behandlungen von Darm- und Aftererkrankungen) wurde eine Vereinbarung abgeschlossen, die eine Behandlungsfreiheit und -zufriedenheit der Patienten im Zeitraum von drei Jahren nach dem Eingriff garantiert. Erst nach Ablauf der Garantiezeit und nachdem der Nachweis erbracht wurde, dass der Patient beschwerdefrei und zufrieden ist, kommt es zur Auszahlung der Erfolgskomponente. Das zeigt sich als die sparsamste und einfachste Regelung einer wirkungsorientierten Honorierung.

Falls Beschwerden in der „Garantiezeit“ auftreten, kann der Versicherte den Behandler wechseln. Mit diesem Modell wird die Wahlmöglichkeiten des Versicherten nicht eingeschränkt, sondern seine Handlungsoptionen erweitert werden. Im Falle eines Vertrauensverlustes kann er den Behandler wechseln, der ursprüngliche Leistungserbringer erhält keine Erfolgskomponente. Falls Rezidivbehandlungen notwendig werden und der Patient weiter bei diesem Behandler bleiben will, gehen die Kosten auf das Konto des Behandlers: eine typische Garantieleistung.

4.4.5. Thesen

Es besteht die Notwendigkeit, Qualität und Effizienz im Gesundheitswesen genauso wie im Bereich der sozialen Arbeit zu stärken (Abbildung 28). Die Verfahren zur wirkungsorientierten Vergütung sind wissenschaftlich fundiert und praktikabel und keineswegs weltfremd oder inhuman. Wirkungsorientierte Vergütung führt zu mehr Qualität. Sie ist patientenfreundlich und stärkt das humane Leitbild, ja, sie ermöglicht erst, humane Krankenbehandlung weiterhin sicherzustellen. Sie schafft letztlich ein gerech-

teres Vergütungssystem. Das Geld folgt der Wirkung. Und sie ist ein Beitrag zur Rationalisierung des Systems.

Insgesamt führt die wirkungsorientierte Vergütung zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz in der gesundheitlichen Betreuung der Bevölkerung wie auch in der sozialen Arbeit. Weder Definitions- noch Messprobleme sind Hindernisse auf dem Weg zu mehr Wirkungsorientierung und zu mehr Klientenorientierung in der sozialen Arbeit. Maßgeblich wird sein, dass wir uns von den Vorstellungen der perfekten Lösung verabschieden und uns mit pragmatischen „Näherungslösungen“ zufrieden geben. Denn nur so wird es möglich sein, dass wir das vorhandene Rationalisierungspotential angehen und drohende Rationierungen vermeiden.

Abb. 1



Wirkungsorientierte Finanzierungsformen – Innovationspotenziale zur qualitativen Optimierung der Versorgung Erfahrungen bei der Vergütung medizinischer Leistungen

Expertengespräch
"Wirkungsorientierte Gestaltung von
Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und
Entgeltvereinbarungen nach § 78a ff, SGB VIII"
8. / 9. April 2002, Mainz

Abb. 2



Überblick

Wirkungsorientierte Vergütungsbestandteile bei der
Honorierung medizinischer Leistungen

- Ausgangslage: Notwendigkeit, Grundverständnis und Prinzipien
- Ein System wirkungsorientierter Vergütung – Praktische Erfahrungen
 - ✖ Der Goldstandard:
 - Verlaufs-Screening von Interventions- vs. Kontrollgruppe
 - ✖ Das Patienten- / Klientenurteil: Der Experte in eigener Sache
 - ✖ Die Garantieleistung
- Hindernisse und Voraussetzungen
 - Transparenz / Evaluation
 - Definitionsproblem / Operationalisierung
- Anregungen/Erfahrungen

Abb. 3



GEK – Kurzporträt

- Gesetzliche Krankenversicherung mit Tradition - 124 Jahre GEK
- Pflegeversicherung
- fünftgrößte Ersatzkasse Deutschlands; 1,4 Millionen Versicherte
- in über 170 Städten Deutschlands vertreten
- rund 2.000 Mitarbeiter, davon 300 Azubis
- 3 Milliarden Euro Jahresumsatz
- 900 Mio Euro DM Zahlungen in ein gesetzliches Ausgleichssystem
- seit mehreren Jahren in Folge Auszeichnung als kundenfreundlichste Krankenkasse (Deutscher Kundenmonitor)

– Zahlen, Daten & Fakten...

Abb. 4



Ausgangssituation und Ziele

- Gesundheitsausgaben in Deutschland im internationalen Vergleich an zweiter Stelle : 517 Mrd. DM (1997)
- Knappe finanzielle Ressourcen scheinen nicht ausreichend für erforderliche bzw. wünschenswerte Versorgungsleistungen
 - > Rationierungsdiskussion
 - > Finanzierungsdebatte.
- Gutachten des SVR: Deutschland nur Mittelfeld bei den Ergebnissen aber Spitze bei den Kosten für die gesundheitliche Versorgung (Über-, Unter- und Fehlversorgungen)
 - Qualitätsinitiative:
 - Wie kann Qualität und Effizienz gestärkt werden ?
 - Ziel: Qualität profitabel machen

Abb. 5

Traurige Fakten über schlechte Qualität



- Jede dritte Diagnose bei im Krankenhaus verstorbenen Patienten ist falsch. (Arbeitskreis Pathologie des BÄK-Ausschusses "Qualitätssicherung" ärztlicher Berufsausbildung, 10.07.1996)
- Auf bis zu 50% der jährlich rund 100 Millionen von Internisten, Orthopäden, Chirurgen etc. durchgeführten Röntgenuntersuchungen kann verzichtet werden, ohne dass die Qualität des ärztlichen Handelns darunter leiden würde. Die Kosten der überflüssigen Schnappschüsse liegen bei rund 800 Millionen DM (Prof. Dr. G. Kaufmann, ehemaliger Präsident der Deutschen Röntgengesellschaft, Medical Tribune, 02.07.1999).
- Falsch verordnete Arzneimittel führten 1998 bei rund 25.000 Menschen in Deutschland zum Tod. (AG angewandte Humanpharmakologie, Charité Berlin, Die Welt, 05.06.1999)
- Zu häufig: Gebärmutterentfernungen, Blinddarmoperationen, Kniearthroskopien: Steigerung in Deutschland in 3 Jahren um 600 Prozent.
- USW. ...

Abb. 6

Probleme: Input-Orientierung



- Tätigwerden als Leistung per se
- Primär Diskussion um Input, weniger um Bewertung des Outcome
 - Notwendigkeiten:
 - Von der Budget- zur Zieldiskussion
 - Von der Kosten- zur Nutzenorientierung
 - Von der Struktur- und Prozess- hin zur Ergebnis-Qualität

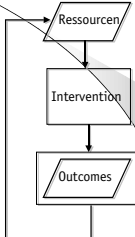


Abb. 7

Lösung: Wirkungsorientierte Vergütung



- Rückkoppelung der Ergebnisse an die Mittelverteilung: „Geld folgt der Leistung“
- Instrument zur gerechteren Verteilung der Mittel
- Zielerreichung wird über definierten Wirkungen operationalisiert
- Die Orientierung an harten Outcome-Faktoren ist kein Selbstzweck sondern ein Mittel, um optimale Allokation zu erreichen
- Ökonomischer Algorithmus ersetzt Typologie sozialer Arbeit nicht sondern schafft Voraussetzungen für die Kontinuität der Besonderheiten
- Überlegungen zur viroV basieren auf einem explizit ethischen Vorgehen und orientieren sich am Leitbild der Menschenwürde
 - Ziel: humane Krankenversorgung und Jugendhilfe

Abb. 8

Definition der Ziele



Leistungsanbieter oder Leistungserbringer ?

Leistung heißt mit vorgegebenen Ressourcen die Realisierung einvernehmlich operationalisierter Behandlungsziele mit dem Ergebnis eines maximalen Nutzengewinns für alle Beteiligten

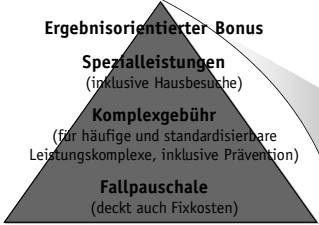
Beschränkung auf patientenseitige Ergebnisqualität und Impacts*

(*nach Schneider 08.04.2002)

Abb. 9

Elemente einer wirkungsorientierten Vergütung





aus SVR 1997, S. 71

Abb. 10

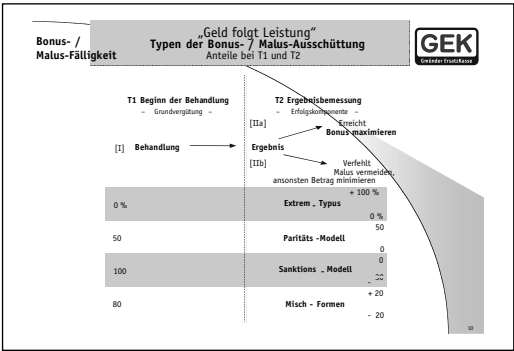


Abb. 11

Beispiele für Leistungsergebnisse als Verhandlungsgrundlage: Schenkelhalsfraktur*

	Alle Kliniken	KEK	Alt/Neugeburt	
Erfolgte Patienten	4.769	100	100 %	
Operiert	4.221	88,5 %	30	88,2 %
Alter über 81 Jahre (operierte Pat.)	2.481	58,8 %	17	56,7 %
Liegezeit präoperativ (Tage median)	1	1	1	
Liegezeit postoperativ (Tage median)	22	15	15	
Gesamtliegezeit (Tage median)	22	15	15	
Op-Verfahren: Nageleitung	123	2,6 %	0	0 %
Verschraubung	657	14,8 %	2	6,7 %
Femurkopprothese	1.706	38,5 %	258	3,3 %
Totalendoprothese	1.757	39,6 %	2	6,7 %
Ery-Konz./Vollblut intra/postop.	2.010	45,3 %	8	26,7 %
Postoperative Komplikationen gesamt	1.190	26,8 %	4	13,3 %
Pulmonale Komplikationen	273	6,8 %	1	3,3 %
Thromboembolische Komplikationen	92	2,1 %	1	3,3 %
Apyrexie	60	1,4 %	0	0 %
Serum/Hämatom	202	4,6 %	1	3,3 %
Tiefe Wunddeiterung/Abseß	26	0,5 %	0	0 %
Verstarben	269	6,1 %	1	3,3 %
Entlassungsart:				
Nach Hause	2.673	59,2 %	26	86,7 %
Verlegung Klinik/Reha 1.232	27,8 %	3	10,0 %	
Pflegeheim	308	6,9 %	1	3,3 %
Pat. Mobilisiert mit Vollbelastung	2.973	67,1 %	26,8	6,7 %

* Nur mediale und laterale SHF ohne pertrechant. Fraktur (publi. konsolidiert nach 12 Wochen, 12-14, 15-17, 18-20, 21-23, 24-26, 27-29, 30-32, 33-35, 36-38, 39-41, 42-44, 45-47, 48-50, 51-53, 54-56, 57-59, 60-62, 63-65, 66-68, 69-71, 72-74, 75-77, 78-80, 81-83, 84-86, 87-89, 90-92, 93-95, 96-98, 99-100, 101-103, 104-106, 107-109, 110-112, 113-115, 116-118, 119-121, 122-124, 125-127, 128-130, 131-133, 134-136, 137-139, 140-142, 143-145, 146-148, 149-151, 152-154, 155-157, 158-160, 161-163, 164-166, 167-169, 170-172, 173-175, 176-178, 179-181, 182-184, 185-187, 188-190, 191-193, 194-196, 197-199, 200-202, 203-205, 206-208, 209-211, 212-214, 215-217, 218-220, 221-223, 224-226, 227-229, 230-232, 233-235, 236-238, 239-241, 242-244, 245-247, 248-250, 251-253, 254-256, 257-259, 260-262, 263-265, 266-268, 269-271, 272-274, 275-277, 278-280, 281-283, 284-286, 287-289, 290-292, 293-295, 296-298, 299-301, 302-304, 305-307, 308-310, 311-313, 314-316, 317-319, 320-322, 323-325, 326-328, 329-331, 332-334, 335-337, 338-340, 341-343, 344-346, 347-349, 350-352, 353-355, 356-358, 359-361, 362-364, 365-367, 368-370, 371-373, 374-376, 377-379, 380-382, 383-385, 386-388, 389-391, 392-394, 395-397, 398-399, 400-401, 402-403, 404-405, 406-407, 408-409, 410-411, 412-413, 414-415, 416-417, 418-419, 420-421, 422-423, 424-425, 426-427, 428-429, 430-431, 432-433, 434-435, 436-437, 438-439, 440-441, 442-443, 444-445, 446-447, 448-449, 450-451, 452-453, 454-455, 456-457, 458-459, 460-461, 462-463, 464-465, 466-467, 468-469, 470-471, 472-473, 474-475, 476-477, 478-479, 480-481, 482-483, 484-485, 486-487, 488-489, 490-491, 492-493, 494-495, 496-497, 498-499, 500-501, 502-503, 504-505, 506-507, 508-509, 510-511, 512-513, 514-515, 516-517, 518-519, 520-521, 522-523, 524-525, 526-527, 528-529, 530-531, 532-533, 534-535, 536-537, 538-539, 540-541, 542-543, 544-545, 546-547, 548-549, 550-551, 552-553, 554-555, 556-557, 558-559, 560-561, 562-563, 564-565, 566-567, 568-569, 570-571, 572-573, 574-575, 576-577, 578-579, 580-581, 582-583, 584-585, 586-587, 588-589, 590-591, 592-593, 594-595, 596-597, 598-599, 600-601, 602-603, 604-605, 606-607, 608-609, 610-611, 612-613, 614-615, 616-617, 618-619, 620-621, 622-623, 624-625, 626-627, 628-629, 630-631, 632-633, 634-635, 636-637, 638-639, 640-641, 642-643, 644-645, 646-647, 648-649, 650-651, 652-653, 654-655, 656-657, 658-659, 660-661, 662-663, 664-665, 666-667, 668-669, 670-671, 672-673, 674-675, 676-677, 678-679, 680-681, 682-683, 684-685, 686-687, 688-689, 690-691, 692-693, 694-695, 696-697, 698-699, 700-701, 702-703, 704-705, 706-707, 708-709, 710-711, 712-713, 714-715, 716-717, 718-719, 720-721, 722-723, 724-725, 726-727, 728-729, 730-731, 732-733, 734-735, 736-737, 738-739, 740-741, 742-743, 744-745, 746-747, 748-749, 750-751, 752-753, 754-755, 756-757, 758-759, 760-761, 762-763, 764-765, 766-767, 768-769, 770-771, 772-773, 774-775, 776-777, 778-779, 780-781, 782-783, 784-785, 786-787, 788-789, 790-791, 792-793, 794-795, 796-797, 798-799, 800-801, 802-803, 804-805, 806-807, 808-809, 810-811, 812-813, 814-815, 816-817, 818-819, 820-821, 822-823, 824-825, 826-827, 828-829, 830-831, 832-833, 834-835, 836-837, 838-839, 840-841, 842-843, 844-845, 846-847, 848-849, 850-851, 852-853, 854-855, 856-857, 858-859, 860-861, 862-863, 864-865, 866-867, 868-869, 870-871, 872-873, 874-875, 876-877, 878-879, 880-881, 882-883, 884-885, 886-887, 888-889, 890-891, 892-893, 894-895, 896-897, 898-899, 900-901, 902-903, 904-905, 906-907, 908-909, 910-911, 912-913, 914-915, 916-917, 918-919, 920-921, 922-923, 924-925, 926-927, 928-929, 930-931, 932-933, 934-935, 936-937, 938-939, 940-941, 942-943, 944-945, 946-947, 948-949, 950-951, 952-953, 954-955, 956-957, 958-959, 960-961, 962-963, 964-965, 966-967, 968-969, 970-971, 972-973, 974-975, 976-977, 978-979, 980-981, 982-983, 984-985, 986-987, 988-989, 990-991, 992-993, 994-995, 996-997, 998-999, 1000-1001, 1002-1003, 1004-1005, 1006-1007, 1008-1009, 1010-1011, 1012-1013, 1014-1015, 1016-1017, 1018-1019, 1020-1021, 1022-1023, 1024-1025, 1026-1027, 1028-1029, 1030-1031, 1032-1033, 1034-1035, 1036-1037, 1038-1039, 1040-1041, 1042-1043, 1044-1045, 1046-1047, 1048-1049, 1050-1051, 1052-1053, 1054-1055, 1056-1057, 1058-1059, 1060-1061, 1062-1063, 1064-1065, 1066-1067, 1068-1069, 1070-1071, 1072-1073, 1074-1075, 1076-1077, 1078-1079, 1080-1081, 1082-1083, 1084-1085, 1086-1087, 1088-1089, 1090-1091, 1092-1093, 1094-1095, 1096-1097, 1098-1099, 1100-1101, 1102-1103, 1104-1105, 1106-1107, 1108-1109, 1110-1111, 1112-1113, 1114-1115, 1116-1117, 1118-1119, 1120-1121, 1122-1123, 1124-1125, 1126-1127, 1128-1129, 1130-1131, 1132-1133, 1134-1135, 1136-1137, 1138-1139, 1140-1141, 1142-1143, 1144-1145, 1146-1147, 1148-1149, 1150-1151, 1152-1153, 1154-1155, 1156-1157, 1158-1159, 1160-1161, 1162-1163, 1164-1165, 1166-1167, 1168-1169, 1170-1171, 1172-1173, 1174-1175, 1176-1177, 1178-1179, 1180-1181, 1182-1183, 1184-1185, 1186-1187, 1188-1189, 1190-1191, 1192-1193, 1194-1195, 1196-1197, 1198-1199, 1200-1201, 1202-1203, 1204-1205, 1206-1207, 1208-1209, 1210-1211, 1212-1213, 1214-1215, 1216-1217, 1218-1219, 1220-1221, 1222-1223, 1224-1225, 1226-1227, 1228-1229, 1230-1231, 1232-1233, 1234-1235, 1236-1237, 1238-1239, 1240-1241, 1242-1243, 1244-1245, 1246-1247, 1248-1249, 1250-1251, 1252-1253, 1254-1255, 1256-1257, 1258-1259, 1260-1261, 1262-1263, 1264-1265, 1266-1267, 1268-1269, 1270-1271, 1272-1273, 1274-1275, 1276-1277, 1278-1279, 1280-1281, 1282-1283, 1284-1285, 1286-1287, 1288-1289, 1290-1291, 1292-1293, 1294-1295, 1296-1297, 1298-1299, 1300-1301, 1302-1303, 1304-1305, 1306-1307, 1308-1309, 1310-1311, 1312-1313, 1314-1315, 1316-1317, 1318-1319, 1320-1321, 1322-1323, 1324-1325, 1326-1327, 1328-1329, 1330-1331, 1332-1333, 1334-1335, 1336-1337, 1338-1339, 1340-1341, 1342-1343, 1344-1345, 1346-1347, 1348-1349, 1350-1351, 1352-1353, 1354-1355, 1356-1357, 1358-1359, 1360-1361, 1362-1363, 1364-1365, 1366-1367, 1368-1369, 1370-1371, 1372-1373, 1374-1375, 1376-1377, 1378-1379, 1380-1381, 1382-1383, 1384-1385, 1386-1387, 1388-1389, 1390-1391, 1392-1393, 1394-1395, 1396-1397, 1398-1399, 1400-1401, 1402-1403, 1404-1405, 1406-1407, 1408-1409, 1410-1411, 1412-1413, 1414-1415, 1416-1417, 1418-1419, 1420-1421, 1422-1423, 1424-1425, 1426-1427, 1428-1429, 1430-1431, 1432-1433, 1434-1435, 1436-1437, 1438-1439, 1440-1441, 1442-1443, 1444-1445, 1446-1447, 1448-1449, 1450-1451, 1452-1453, 1454-1455, 1456-1457, 1458-1459, 1460-1461, 1462-1463, 1464-1465, 1466-1467, 1468-1469, 1470-1471, 1472-1473, 1474-1475, 1476-1477, 1478-1479, 1480-1481, 1482-1483, 1484-1485, 1486-1487, 1488-1489, 1490-1491, 1492-1493, 1494-1495, 1496-1497, 1498-1499, 1500-1501, 1502-1503, 1504-1505, 1506-1507, 1508-1509, 1510-1511, 1512-1513, 1514-1515, 1516-1517, 1518-1519, 1520-1521, 1522-1523, 1524-1525, 1526-1527, 1528-1529, 1530-1531, 1532-1533, 1534-1535, 1536-1537, 1538-1539, 1540-1541, 1542-1543, 1544-1545, 1546-1547, 1548-1549, 1550-1551, 1552-1553, 1554-1555, 1556-1557, 1558-1559, 1560-1561, 1562-1563, 1564-1565, 1566-1567, 1568-1569, 1570-1571, 1572-1573, 1574-1575, 1576-1577, 1578-1579, 1580-1581, 1582-1583, 1584-1585, 1586-1587, 1588-1589, 1590-1591, 1592-1593, 1594-1595, 1596-1597, 1598-1599, 1600-1601, 1602-1603, 1604-1605, 1606-1607, 1608-1609, 1610-1611, 1612-1613, 1614-1615, 1616-1617, 1618-1619, 1620-1621, 1622-1623, 1624-1625, 1626-1627, 1628-1629, 1630-1631, 1632-1633, 1634-1635, 1636-1637, 1638-1639, 1640-1641, 1642-1643, 1644-1645, 1646-1647, 1648-1649, 1650-1651, 1652-1653, 1654-1655, 1656-1657, 1658-1659, 1660-1661, 1662-1663, 1664-1665, 1666-1667, 1668-1669, 1670-1671, 1672-1673, 1674-1675, 1676-1677, 1678-1679, 1680-1681, 1682-1683, 1684-1685, 1686-1687, 1688-1689, 1690-1691, 1692-1693, 1694-1695, 1696-1697, 1698-1699, 1700-1701, 1702-1703, 1704-1705, 1706-1707, 1708-1709, 1710-1711, 1712-1713, 1714-1715, 1716-1717, 1718-1719, 1720-1721, 1722-1723, 1724-1725, 1726-1727, 1728-1729, 1730-1731, 1732-1733, 1734-1735, 1736-1737, 1738-1739, 1740-1741, 1742-1743, 1744-1745, 1746-1747, 1748-1749, 1750-1751, 1752-1753, 1754-1755, 1756-1757, 1758-1759, 1760-1761, 1762-1763, 1764-1765, 1766-1767, 1768-1769, 1770-1771, 1772-1773, 1774-1775, 1776-1777, 1778-1779, 1780-1781, 1782-1783, 1784-1785, 1786-1787, 1788-1789, 1790-1791, 1792-1793, 1794-1795, 1796-1797, 1798-1799, 1800-1801, 1802-1803, 1804-1805, 1806-1807, 1808-1809, 1810-1811, 1812-1813, 1814-1815, 1816-1817, 1818-1819, 1820-1821, 1822-1823, 1824-1825, 1826-1827, 1828-1829, 1830-1831, 1832-1833, 1834-1835, 1836-1837, 1838-1839, 1840-1841, 1842-1843, 1844-1845, 1846-1847, 1848-1849, 1850-1851, 1852-1853, 1854-1855, 1856-1857, 1858-1859, 1860-1861, 1862-1863, 1864-1865, 1866-1867, 1868-1869, 1870-1871, 1872-1873, 1874-1875, 1876-1877, 1878-1879, 1880-1881, 1882-1883, 1884-1885, 1886-1887, 1888-1889, 1890-1891, 1892-1893, 1894-1895, 1896-1897, 1898-1899, 1900-1901, 1902-1903, 1904-1905, 1906-1907, 1908-1909, 1910-1911, 1912-1913, 1914-1915, 1916-1917, 1918-1919, 1920-1921, 1922-1923, 1924-1925, 1926-1927, 1928-1929, 1930-1931, 1932-1933, 1934-1935, 1936-1937, 1938-1939, 1940-1941, 1942-1943, 1944-1945, 1946-1947, 1948-1949, 1950-1951, 1952-1953, 1954-1955, 1956-1957, 1958-1959, 1960-1961, 1962-1963, 1964-1965, 1966-1967, 1968-1969, 1970-1971, 1972-1973, 1974-1975, 1976-1977, 1978-1979, 1980-1981, 1982-1983, 1984-1985, 1986-1987, 1988-1989, 1990-1991, 1992-1993, 1994-1995, 1996-1997, 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007, 2008-2009, 2010-2011, 2012-2013, 2014-2015, 2016-2017, 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023, 2024-2025, 2026-2027, 2028-2029, 2030-2031, 2032-2033, 2034-2035, 2036-2037, 2038-2039, 2040-2041, 2042-2043, 2044-2045, 2046-2047, 2048-2049, 2050-2051, 2052-2053, 2054-2055, 2056-2057, 2058-2059, 2060-2061, 2062-2063, 2064-2065, 2066-2067, 2068-2069, 2070-2071, 2072-2073, 2074-2075, 2076-2077, 2078-2079, 2080-2081, 2082-2083, 2084-2085, 2086-2087, 2088-2089, 2090-2091, 2092-2093, 2094-2095, 2096-2097, 2098-2099, 2100-2101, 2102-2103, 2104-2105, 2106-2107, 2108-2109, 2110-2111, 2112-2113, 2114-2115, 2116-2117, 2118-2119, 2120-2121, 2122-2123, 2124-2125, 2126-2127, 2128-2129, 2130-2131, 2132-2133, 2134-2135, 2136-2137, 2138-2139, 2140-2141, 2142-2143, 2144-2145, 2146-2147, 2148-2149, 2150-2151, 2152-2153, 2154-2155, 2156-2157, 2158-2159, 2160-2161, 2162-2163, 2164-2165, 2166-2167, 2168-2169, 2170-2171, 2172-2173, 2174-2175, 2176-2177, 2178-2179, 2180-2181, 2182-2183, 2184-2185, 2186-2187, 2188-2189, 2190-2191, 2192-2193, 2194-2195, 2196-2197, 2198-2199, 2200-2201, 2202-2203, 2204-2205, 2206-2207, 2208-2209, 2210-2211, 2212-2213, 2214-2215, 2216-2217, 2218-2219, 2220-2221, 2222-2223, 2224-2225, 2226-2227, 2228-2229, 2230-2231, 2232-2233, 2234-2235, 2236-2237, 2238-2239, 2240-2241, 2242-2243, 2244-2245, 2246-2247, 2248-2249, 2250-2251, 2252-2253, 2254-2255, 2256-2257, 2258-2259, 2260-2261, 2262-2263, 2264-2265, 2266-2267, 2268-2269, 2270-2271, 2272-2273, 2274-2275, 2276-2277, 2278-2279, 2280-2281, 2282-2283, 2284-2285, 2286-2287, 2288-2289, 2290-2291, 2292-2293, 2294-2295, 2296-2297, 2298-2299, 2300-2301, 2302-2303, 2304-2305, 2306-2307, 2308-2309, 2310-2311, 2312-2313

Abb. 12

Randbedingungen

GEK
Gesetzliche Unfallversicherung

- 1 Ausgewählte Behandlungsverfahren**
- 2 Vergütungsbestandteile**
- 3 Wirkungs-**
nicht Leistungsorientiert

Abb. 13

Goldstandard: Interventions-/ Kontrollgruppenvergleich

GEK
Gesetzliche Unfallversicherung

Behandlung von Rückenerkrankungen

- GEK-Kooperationspartner:
- Leistungserbringer:
Allgemeine Hospitalgesellschaft AHG, Klinik Bad Freienwalde
- Wissenschaftliches Institut zur Evaluation:
ISEG: Institut für Sozialmedizin, Epidemiologie und Gesundheitssystemforschung (Leitung: Prof. F. W. Schwartz)

Abb. 14

Das Kreuz mit dem Kreuz

GEK
Gesetzliche Unfallversicherung

- **Epidemiologische Bedeutung**
 - ✗ Lebenszeitinzidenz ca. 80 %
- **Häufige Arbeitsauffallzeiten**
 - ✗ Über 10 % aller AU-Tage entfallen auf unspezifische Rückenschmerzen
 - ✗ AU-Dauer je Fall beträgt im Durchschnitt mehr als 18 Tage
- **Hohe Krankengeldzahlungen**
 - ✗ 13 % aller Krankengeldzahlungen entfallen auf ICD 724 „unspezifische Rückenbeschwerden“
 - ✗ Krankengeldbezug je Krankengeldfall beträgt im Durchschnitt 110 Tage
- **Ökonomische Sicht**
 - ✗ ICD 724 begründet jährlich Kosten von 13,25 Mrd. DM ! ...

Abb. 15

Effiziente Programme fördern

GEK

Gesetzliche Unfallversicherung

→ Die Wirksamkeit weit verbreiteter Maßnahmen (wie beispielsweise von Rückenschulprogrammen) ist sehr limitiert

→ Andererseits existieren Verfahren zur Behandlung von Rückenkrankungen die nach den Ergebnissen kontrollierter Studien als sehr effektiv zu gelten haben:

- ✖ Reduktion von Arztkontakten: > 60 %
- ✖ Reduktion von AU-Tagen: > 50 %
- ✖ Zuwachs im „return to work“: ca. 50 %

→ Einsatz dieser mehrwöchigen, multimodal verhaltensmedizinischen Intensivprogramme und Überprüfung der Ergebnisse unter Alltagsbedingungen

Abb. 16

Interventions- vs. Kontrollgruppe

GEK

Gesetzliche Unfallversicherung

Z. B.: Rückenkrankungen, Psychische Indikationen

→ Definition der Wirkung (Zieloperationalisierung)

→ Im Vergleich zur herkömmlichen Versorgung sollen innerhalb eines Zeitraumes von 18 Monaten nach Absolvierung der Maßnahme die Ausgaben für

- ✖ Krankengeld sowie für
- ✖ stationäre Leistungen

→ um insgesamt mindestens 30 % reduziert werden

Bemessung

Interventions- und Kontrollgruppe werden nach 18 Monaten bzw. 36 Monaten von einem wissenschaftlichen Institut verglichen

→ Anspruchsvoll, liefert exakte Ergebnisse, setzt umfangreiche Vorkenntnisse voraus

Abb. 17

Wirkungsorientierte Vergütung - Beispielrechnung

GEK

Gesetzliche Unfallversicherung

Kostenparameter	Summe
1. Geschätzte Kosten (ohne Intervention und ohne Kosten z.B. für Durchführung des Programmes)	
- Krankengeldtage = 175 x (DM 100,00 / Tag)	17.500,00 DM
- Stationäre Leistungstage = 3 x (DM 500,00 / Tag)	1.500,00 DM
- Summe (Falkkosten ohne Intervention)	19.000,00 DM
2. Vertraglich garantierte Mindest-Reduktion der Kosten	
- 30 %ige Reduktion Krankengeld und stationärer Kosten	5.700,00 DM
3. Geschätzte Kosten für Programmteilnehmer nach erfolgreicher Intervention	
- Kosten für Intervention und Evaluation etc. 4.200,00 DM + 600 DM	4.800,00 DM
- 70 % der Kosten des unbehandelten Falles (von 1.)	13.300,00 DM
- Summe	18.100,00 DM
4. Geschätzte minimale rechnerische Einsparungen nach erfolgreicher Intervention (1-3)	900,00 DM

Abb. 18

Ziele des Intensivprogramms

GEK

Gesetzliche Unfallversicherung

→ GEK-Rücken Rehabilitation

→ Definition der Wirkung (Zieloperationalisierung)

→ Im Vergleich zur herkömmlichen Versorgung sollen innerhalb eines Zeitraumes von 18 Monaten nach Absolvierung der Maßnahme die Ausgaben für

- ✖ Krankengeld sowie für
- ✖ stationäre Leistungen

→ um insgesamt mindestens 30 % reduziert werden

→ Mit dieser Operationalisierung werden natürlich die Leistungen der Behandlung aus individueller (Schmerzreduktion...) oder gesamtwirtschaftlicher Sicht (Reduktion von Produktionsausfällen auf Grund von AU) keineswegs gering geschätzt sondern lediglich für die Bemessung des definierten Zieles ausgeklammert

Abb. 19

Evaluation der Ergebnisse

GEK

Gesetzliche Unfallversicherung

Selektion der Zielgruppe (n=600)

Hauptzielgruppe: AU > 42 Tage wegen Rückenproblemen

Nebenzielkriterien: z. B. Kontraindikationen, aktueller stat. Aufenthalt, Rentenanspruch

↓

Randomisierte Zuweisung zur Interventions- bzw. Kontrollgruppe

Interventionsgruppe

- Krankengeld
- stationäre Leistungen
- Fallpauschale
- Selektions- und Rekrutierungskosten
- Evaluationskosten

Kontrollgruppe

- Krankengeld
- stationäre Leistungen

Abb. 20

Bonus- / Malusregelung

GEK

Gekeiter Institut für Qualität

→ Bei Zielerreichung erhält der Leistungserbringer einen Bonus in Höhe von 10 %.

→ Bei Nichterreichen erfolgt ein Rückforderung von 10 %.

→ Die Bewertung der Zielerreichung erfolgt durch einen neutralen Dritten (Autorität).
In diesem Falle nimmt das ISEG die Evaluation vor und entscheidet auf der Basis der Analyseergebnisse über die Zielerreichung und damit über Bonuszahlungen.

20

Abb. 21

Patientenzufriedenheit

GEK

Gekeiter Institut für Qualität

→ Beispiel: Rehabilitation nach Kniegelenkserkrankungen

→ Behandlungsziel (Wirkung):
→ Zufriedenheit und Erhöhung der Lebensqualität der Patienten

→ Bemessung:
→ Standardisierte schriftliche Befragung und Vergleich der Ergebnisse mit einer Outcome-Studie (GEK-Edition, Bd. 2).
Berichten die Versicherten nach Behandlung bessere Erfolge (Komplikationsquoten, Beschwerdeindex etc.) im Vergleich zu den Patienten nach elektiven chirurgischen Eingriffen ist das Ziel erreicht.
→ Weniger komplex als Goldstandard

21

Abb. 22

Die Garantie

Ergebnisorientierte Vergütung
Prinzipieller Ablauf
Beispiel: Proktologie

→ Beispiel: Proktologie
Behandlung von Darmerkrankungen

→ Behandlungsziel:
→ Behandlungsfreiheit und Zufriedenheit der Patienten in einem definierten Zeitraum

→ Bemessung:
→ Vorlage einer Bestätigung des Patienten nach Ablauf der „Garantie-Zeit“ beim Kostenträger
→ Einfach umzusetzen

Behandlung
Proktologie (Beispiel)

Nein
Beurteilung

Ohne Beschwerden
in der Garantiezeit

Ja

Nachweis der
Zielerreichung durch
Leistungserbringer

Nein

Ja

Ergebnis-Komponente

Gekeiter Institut für Qualität

22

Abb. 23

→Erfahrungen:

GEK

Gekeiter Institut für Qualität

→ hohe Aufmerksamkeit

23

Abb. 24

Honorar nach Erfolg

GEK

Gekeiter Institut für Qualität

Exitus...

Das macht
dann für die Kisten
Kopf. Stunden
kosten nur
DM 0,00.

24

Abb. 25

Hindernisse und Voraussetzungen

GEK
Gesundheitliche Evaluation

- (1) **Messbarkeit**
 - Wirkungen sind grundsätzlich erfahr- und damit messbar. Schwierigkeiten existieren nicht wegen der Komplexität der Prozesse oder der schwachen Kausalität zw. Intervention und Wirkung sondern wegen unausgereifter Mess-Methodiken und (noch) nicht erfüllbarer Ansprüche an das Skalenniveau
- (2) **Transparenz**
 - Evaluation ist obligatorisch und die Ergebnisse systematisch zu dokumentieren: Leistungstransparenz als „öffentliches Gut“
- (3) **Diskurs**
 - Zieldefinitionen zwischen Leistungserstellern und Kostenträgern sind diskursiv auszuhandeln und im Konsens festzulegen
- (4) **Operationalisierung**
 - Operationale Zieldefinitionen stellen eine notwendige und reflektierte Simplifizierung dar
 - Die Ziele repräsentieren einen Ausschnitt des Leistungsspektrums – sie sind als repräsentative Indikatoren zu verstehen

Abb. 26

Transparenz: Ein System zur Gesundheitsberichterstattung

GEK
Gesundheitliche Evaluation

(I) **Basisberichte**

- GEK-Gesundheitsreport (für die Gesamtbevölkerung)
- Gesundheitsberichte für einzelne Betriebe
- Gesundheitsberichte für einzelne Berufsgruppen

Ziele: Risikoprofile, Gestaltungsspielräume, Prioritätensetzung bei Maßnahmen, Thematisierung Arbeit ~ Gesundheit ...

(II) **Spezialberichte**

- Outcome-Untersuchungen
 - Erfolg von Operationen aus Sicht der Patienten
 - Abgeschlossen: elektive chirurgische Leistungen, Hüftgelenkoperationen, Leistenbrüche

Ziele: Evaluation medizinischer Leistungen
Transparenz über Versorgungssituation

Abb. 27

Thesen I

GEK
Gesundheitliche Evaluation

- Prinzipielle Probleme der Gesundheitspolitik gelten auch für die anderen Politikfelder wie Altenhilfe, Altenpflege oder Jugendhilfe
- Vergütung ist eine der mächtigsten Instrumente zur Beeinflussung von Abläufen
 - Erfahrungen in der Krankenversicherung und der interdisziplinärer Vergleich kann Weiterentwicklung von wirkungsorientierten Entgeltsystemen stimulieren

Abb. 28

Anregungen

GEK
Gesundheitliche Evaluation

- Öffentliche Wirkung, hohe Aufmerksamkeit, notwendige Auseinandersetzung
- Explizit ethischer Rekurs: zwischen Ethik und Monetik
- Pragmatischer Zugang, simplifizierender Ansatz nicht als Manko sondern zur Prävention von Bürokratismus
- Mehrstufiges Vorgehen: Mehrebenen Modell der Komplexität. Spektrum: wissenschaftlich fundiert <-> ökonomisch umsetzbar
- Klientenorientierung / Patientenorientierung
- Konsensorientierung
 - Erfahrung des Widerstandes prinzipieller Art: nichts demonstriert Machbarkeit überzeugender als konkrete Projekte
- Ausdauer, Geduld und Pragmatismus

Abb. 29

Wirkungsorientierte Vergütung

GEK
Gesundheitliche Evaluation

→ Heißt also nicht ...

Abb. 30



Abb. 31

Thesen zur wirkungsorientierten Vergütung (wiroV) **GEK**
Gesundheitliche Qualität

- Es besteht (politischer) Konsens zur Stärkung der Qualität im Gesundheitswesen ebenso wie in der sozialen Arbeit
- Die Verfahren sind wissenschaftlich fundiert und praktikabel
- WiroV führt zu mehr Qualität
- WiroV ist patientenfreundlich und stärkt die humane Versorgung
- Schafft gerechteres Vergütungssystem: „Geld folgt Leistung“
- Beitrag zur Rationalisierung des Systems

- ↳ Führt zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz bei der Versorgung in Medizin und Pflege
- ↳ Ein Ansatz auch zur wirkungsorientierten Gestaltung von Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen

Abb. 32

GEK
Gesundheitliche Qualität

**Nutzen wir gemeinsam die Chance
wirkungsorientierter
Vergütungs-Systeme !**

Abb. 33

GEK
Gesundheitliche Qualität

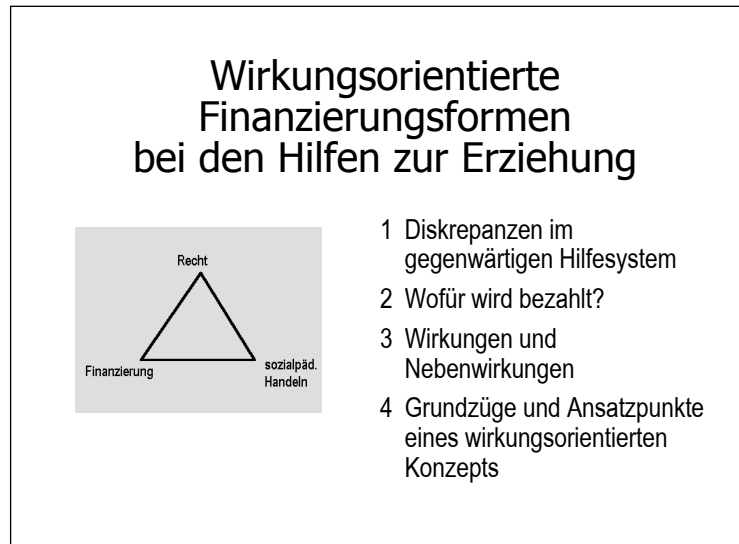


Hardy Müller
Gründer ErsatzKasse
Fachbereichsleiter Gesundheitsmanagement
hardy.mueller@gek.de, Tel. 07171/801-628, Fax -1665

5. Wirkungsorientierte Finanzierungsformen – Teil 2

KARL-HEINZ STRUZYNA

Referent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin



Wodurch wird die Wirkung der Hilfen zur Erziehung wesentlich beeinflusst? Wie kann die Wirksamkeit der sozialpädagogischen Hilfe gesteigert werden? Ich möchte Sie einladen, diese Fragen mit mir anhand der Gliederungsschritte 1 bis 4 zu erörtern und über die Beziehung zwischen den Leistungen der Jugendhilfe, den dafür eingesetzten Finanzmitteln und den rechtlichen Rahmen nachzudenken.

In welchem Bedingungsgefüge findet öffentliche Erziehung statt? Die drei Grundelemente Recht, Finanzierung und sozialpädagogisches Handeln prägen unser Hilfesystem. Ich beschäftige mich mit den Zusammenhängen zwischen diesen drei Faktoren. Ich konzentriere mich dabei hier auf die stationären Erziehungshilfen nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung und andere Wohnformen), weil dort die Interdependenzen und Diskrepanzen am ausgeprägtesten in Erscheinung treten. Und auch, weil bei stationären Hilfen die Verantwortung der Jugendhilfe größer ist als bei weniger eingreifenden Hilfeformen.

5.1. Diskrepanzen im gegenwärtigen Hilfesystem

Zuerst untersuche ich die Diskrepanzen im gegenwärtigen System, die die Wirksamkeit der Erziehungshilfen negativ beeinflussen. Anhand einiger Beispiele werde ich zeigen, dass wirtschaftliche Faktoren die sozialpädagogische Aufgabe teilweise dominieren und erschweren.

Die Belegung von Institutionen
der öffentlichen Erziehung
sowie Auswahl, Verlauf und
Dauer der Erziehungshilfen

**werden maßgeblich von
wirtschaftlichen Mechanismen
geprägt - ob wir es wahrhaben
wollen oder nicht.**

Ich sage damit nicht, dass der Hilfeplanung keine Bedeutung zukommt – im Gegenteil: Eine qualifizierte Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII ist Voraussetzung für eine qualifizierte Hilfe. Im Hilfeplan sind die Ziele der Hilfe und die Wege zu ihrer Realisierung zu vereinbaren. Die vereinbarten Ziele sind der Maßstab, an dem sich die Wirkung der Erziehungshilfe im Einzelfall messen lassen muss. Aber oft genug werden die Hilfeplanung und ihre Umsetzung konterkariert oder manipuliert vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Interessen. Dies gilt es im Interesse der Hilfeempfänger, der Kostenträger und des fachlichen Anspruchs der Kinder- und Jugendhilfe zu vermeiden.

Der Träger befindet sich in einem Zielkonflikt:

Zielkonflikte des Trägers

- 1. Die Belegung der Einrichtung ist seine wirtschaftliche Existenzgrundlage:
 - schneller pädagogischer Erfolg führt jedoch zur Beendigung der Belegung
- 2. Er erhält für jeden Fall den gleichen Entgeltsatz:
 - er nimmt eher einfache als aufwändige Fälle
 - er entlässt eher schwierige als einfache Fälle

Schneller pädagogischer Erfolg wird bestraft anstatt belohnt! Das gegenwärtig praktizierte Finanzierungssystem – basierend auf dem Prinzip des Entgelts nach Tagessätzen – produziert einen Zielkonflikt, der dem Zweck der erzieherischen Hilfe, nämlich der schnellen Umsetzung des Hilfeplans, zuwiderläuft. Der Träger soll pädagogisch etwas erreichen, was ihm wirtschaftlich schadet! Und das in einer Zeit, in der der betriebswirtschaftlichen Führung von Einrichtungen eine wachsende Bedeutung zugemessen wird!

Dieser unbeabsichtigte Mechanismus trägt dazu bei, dass Unterbringungszeiträume in die Länge gezogen werden und unter anderem Volljährige mitunter unnötig lange in Einrichtungen verbleiben.

Wenn ein Träger mehrere Hilfeformen betreibt, ist die Verlockung gegeben, dass er über Einflussnahme auf die Hilfeplanung die teuren Hilfeformen aus den weniger teuren Hilfeformen mit Fällen zu „beliefern“ sucht. Oder auch aus der offenen Arbeit Fälle „akquiriert“, die zur Auslastung seiner stationären und ambulanten Hilfen benötigt werden.

Verschiebeeffekte durch falsche wirtschaftliche Anreize

- Von der billigeren in die teurere Maßnahme
- von der ambulanten in die stationäre Hilfe

Bundesweit wundern sich Fachleute, dass der Ausbau der ambulanten Hilfen in den neunziger Jahren nur kurzfristig zu einem Rückgang der stationären Hilfen geführt hat und die Zahl der Fremdunterbringungen schon bald wieder anstieg. Die hier gezeigten strukturellen Ursachen können zu einer solchen Entwicklung beitragen.

Wenn die wirtschaftlichen Interessen konsequent verfolgt werden – was bei den geforderten hohen Auslastungsquoten nur folgerichtig wäre – können ambulante Hilfen und andere Jugendhilfeangebote zum „Zulieferbetrieb“ für stationäre Einrichtungen werden. Auch aus solchen Gründen muss die Hilfeplanung als zentrales Steuerungsinstrument in jedem Einzelfall qualifiziert angewandt werden.

sozialpädagogische Ziele und wirtschaftliche Interessen sind nicht kongruent

- sie sind eher gegenläufig als gleichgerichtet organisiert



- Das gegenwärtig praktizierte Finanzierungssystem ermöglicht nicht, die sozialpädagogischen Ziele des Hilfeplans in der Bezahlung/im Entgelt abzubilden

Um die pädagogische Wirksamkeit der erzieherischen Hilfe zu steigern, muss also ein System gefunden werden, das die wirtschaftlichen Interessen des Trägers mit der Realisierung der Hilfeplanung gleichgerichtet verbindet.

Die Anreize müssen anders gesetzt werden. Sie müssen darin liegen, die Hilfeplanung schnellstmöglich umzusetzen und die Erziehungshilfe erfolgreich zu beenden, anstatt darin, die Unterbringung möglichst lange aufrechtzuerhalten.

5.2. Wofür wird bezahlt?

Wofür wird bezahlt ?

- Für Unterkunft und Verpflegung ?
- Für die Betreuung ?
- Oder dafür, dass wir das Problem erst mal los sind ?
- **Warum bezahlen wir nicht genau dafür, was wir eigentlich wollen:
Für die Realisierung der Hilfeplanung ? !**

Wenn ich mein Auto aus der Reparaturwerkstatt abhole, bezahle ich dafür, dass es wieder einwandfrei fährt. Ich reklamiere, bezahle nicht oder mindere den Preis, wenn die Reparatur nicht erfolgreich war. Der Aufwand der Werkstatt liegt zwar ihrer Kalkulation zu Grunde, entscheidend für den Kunden ist letztlich aber nicht der Aufwand, sondern das Ergebnis. Fehlerhafte Leistung und unnötiger Aufwand werden nicht bezahlt. Wenn der Kunde zu Recht reklamiert, muss die Werkstatt gegebenenfalls den gleichen Leistungsumfang ein zweites Mal erbringen, ohne dass zweimal bezahlt wird.

Die Werkstatt hat also einen Anreiz, ihre Leistung erfolgreich zu erbringen. Stellen wir uns vor, wie lange eine Reparatur dauern würde und wie das Ergebnis aussehen könnte, wenn die Werkstatt stattdessen nach Tagessätzen abrechnen würde ...

Nun ist ein junger Mensch kein Auto und das Leben ist etwas weniger übersichtlich als ein Volkswagen, aber das Prinzip wird klar: Die Bezahlung ist an die Erfüllung des Auftrags und an die Erreichung des dort vereinbarten Ziels gebunden.

Warum bezahlen wir bei den Erziehungshilfen nicht genau dafür, was wir wollen? Nämlich für die Erreichung der im Hilfeplan beschriebenen Ziele!

Für den Hilfeempfänger (und für den öffentlichen Kostenträger) ist allein die Wirkung der Hilfe entscheidend, nicht der geleistete Aufwand. Der erforderliche Aufwand ist Mittel zum Zweck und schlägt sich im Entgelt nieder.

Ziel muss sein, für die erwünschte Wirkung zu bezahlen, anstatt für den Aufwand des Trägers

Der wirtschaftliche Anreiz für den Träger darf nicht darin liegen, dass er möglichst viel entgeltrelevanten Aufwand produziert und den Fall möglichst lange behält. Vielmehr muss der schnelle pädagogische Erfolg wirtschaftlich attraktiv gemacht werden. Eine an die Wirkung geknüpfte Bezahlung richtet das wirtschaftliche Interesse des Leistungserbringers auf die Ergebnisqualität (Umsetzung des Hilfeplans), die er mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen sucht.

5.3. Wirkungen und Nebenwirkungen

Wenn wir von der Wirkung unserer Erziehungshilfen sprechen, lassen Sie mich noch einen anderen Gedankenstrang aufnehmen und die Frage nach der Wirkungsweise aufwerfen. In der Pädagogik können wir zwar Veränderungen bei jungen Menschen beobachten, jedoch aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren nur schwer Aussagen darüber treffen, welcher konkrete Faktor die eingetretene Wirkung hervorgerufen hat.

Kennen wir die Wirkungsweise unserer erzieherischen Hilfen genau ?

- Was wirkt eigentlich:
- der pädagogische Zeigefinger ?
- das Arrangement ?
- das intensive Kümmern ?
- die bloße Veränderung ?

In der Medizin wird die Bezeichnung „wirksame Substanz“ in Medikamenten verwendet. Was ist eigentlich die wirksame Substanz in den erzieherischen Hilfen?

Medikamente müssen ihre Wirksamkeit durch Wirksamkeitsstudien wissenschaftlich nachweisen, bevor sie eine Zulassung erhalten. Dabei wird auch das Auftreten unerwünschter Nebenwirkungen untersucht. Die Zulassung weist dann konkret den Einsatzbereich und die Dosierung des Medikaments aus. Unsere erzieherischen Hilfen unterliegen einer solchen Kontrolle nicht.

Und uns muss klar sein: Mit der stationären Unterbringung greifen wir oft wesentlich tiefer in das Leben eines Kindes ein als der Arzt, wenn er ein Mittel gegen Keuchhusten verordnet. Deshalb müssen wir uns gründlicher als bisher mit der Wirkungsweise der Hilfen zur Erziehung befassen, um unerwünschte Wirkungen vermeiden und Risiken reduzieren zu können.

Dies gilt in ganz besonderem Maße für die Fremdunterbringung. Da ändert sich von einem Tag zum anderen alles für das Kind. Nicht zu vergessen die oftmals kaum kalkulierbaren familiendynamischen Auswirkungen für Geschwister und Eltern.

Und nochmals: Kennen wir die Wirkungsweise unserer erzieherischen Hilfen genau ?

Wir überschütten die Kinder und
Jugendlichen mit einem ganzen Cocktail
von Veränderungen und Einflüssen,
ohne genau zu wissen,
was davon wie wirkt.

Gestatten Sie mir noch einen Vergleich: Die Jugendhilfe wie auch die Medizin haben die Aufgabe, die Gesundheit – im Extremfall das Leben – von Kindern zu schützen. Im Unterschied zur Jugendhilfe tut die Medizin dies mit wissenschaftlich geprüften Mitteln. Die Jugendhilfe arbeitet eher mit Erfahrungswissen. Die Wirkungsmechanismen ihrer Mittel sind ihr im Einzelnen nicht bekannt.

Ein weites wissenschaftliches Betätigungsfeld!

Wenn wir schon wenig über die Wirkungsweise der Erziehungshilfen wissen, was können wir da über ihre Risiken und Nebenwirkungen wissen? In der Medizin gilt der Grundsatz: Je wirksamer ein Medikament, desto größer ist die Gefahr von unerwünschten Nebenwirkungen.

Je mehr Gewebe der Arzt bei einer Tumoroperation entfernt, desto größer die Chance auf vollständige Heilung – desto größer aber auch das Risiko für die Lebensqualität des Patienten.

Kennen wir die Risiken und Nebenwirkungen unserer Erziehungshilfen ?

- Öffentliche Erziehung kann Kindern Schaden zufügen:
- wenn sie durch Stigmatisierung ihren Selbstwert verletzt
- wenn sie Schuldgefühle hinterlässt
- wenn sie Geschwisterbindungen zerstört
- wenn sie Loyalitätskonflikte hervorruft, die die gesamte Kindheit prägen können
- wenn wir Kinder aus ihrer Lebenswelt herausnehmen
- wenn die Fremdunterbringung länger als nötig andauert
- ...

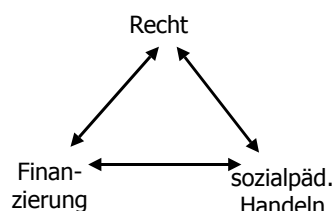
Wenn wir ein sechsjähriges Mädchen aus seiner Familie nehmen, dann schützen wir es vor dem Missbrauch des Vaters. Aber wir berauben es zugleich seiner vertrauten Umwelt und seiner Geschwister.

Wir wissen, dass die Trennung eines Kindes von seinen Eltern mitunter unumgänglich ist. Aber wir haben wenig gesichertes Wissen darüber, wie diese Trennung und die Unterbringung gestaltet werden sollten, um unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden oder wenigstens zu minimieren. Um so wichtiger ist es, die Hilfe zur Erziehung genau auf die Realisierung der im Hilfeplan beschriebenen Ziele auszurichten und eventuelle Nebenwirkungen zu reduzieren.

5.4. Grundzüge und Ansatzpunkte eines wirkungsorientierten Konzepts

Nur wenn es eine Wirkung erzielt, ist ein Hilfesystem gerechtfertigt. Das Hilfesystem zieht seine Legitimation einzig aus seiner Wirkung und keineswegs daraus, dass es vielleicht ganz viele Aktivitäten entfaltet und Leistungen produziert.

Ein wirkungsorientiertes Hilfekonzept ...



... muss das gesamte Bedingungs-dreieck auf die Wirkung als Ziel erzieherischer Hilfen ausrichten

Nicht nur das sozialpädagogische Handeln ist auf die Ziele des Hilfeplans und auf die Erzielung der erwünschten erzieherischen Wirkung auszurichten, sondern das gesamte Hilfesystem mit seinem rechtlichen Rahmen und seinen Finanzierungsinstrumenten. Nur so können kontraproduktive Interessenlagen und unerwünschte Nebenwirkungen minimiert werden.

Das Ziel der Hilfe muss die Art und die Funktion des Hilfesystems bestimmen.

Das Finanzierungssystem muss so gestaltet werden, dass sozialpäd. Ziele und wirtschaftliche Ziele im Einklang stehen.

Anders ausgedrückt:

Wenn wir den Vorrang der fachlichen Zielsetzung im Hilfesystem wollen, dürfen wir wirtschaftliche Interessen und Einflüsse nicht ignorieren, sondern müssen sie integrieren.

Das Hilfesystem muss so konstruiert werden, dass in dem Bedingungs-dreieck aus Recht, Finanzierung und sozialpädagogischem Handeln keine Interessenslagen entstehen, die eine schnelle und konsequente Realisierung der Hilfe beeinträchtigen oder zur Durchsetzung von Eigeninteressen auf die Hilfeplanung Einfluss nehmen können!

Anforderungen an das Finanzierungssystem

- es muss das sozialpäd. Ziel aktiv unterstützen
- die wirtschaftlichen Interessen des Trägers auf dieses Ziel richten
- Anreize für die Zielerreichung bieten
- evtl. Sanktionen bei Verfehlung des Ziels

Zuvorderst müssen Interessenlagen vermieden werden, die dem Hilfeziel entgegenwirken. Sodann kann über Anreize nachgedacht werden, die die Zielerreichung unterstützen. Dies müssen nicht unbedingt finanzielle Anreize sein, mit denen ich mich im Rahmen dieses Vortrags beschäftige.

Ansatzpunkte wirkungs-orientierter Finanzierungssysteme

- Bonus - Malus - Regelungen
- Erfolgsprämie, Zielerreichungszulage
- degressiver Entgeltsatz
- modularer Entgeltsatz
- nicht-materielle Anreize

Bonus-Malus-Regelungen sind aus der Versicherungsbranche bekannt. Wer unfallfrei fährt, wird finanziell belohnt. Das Bonus-Malus-System verteilt nicht nur die Kosten gerechter, sondern scheint auch insgesamt zu einer Minderung der Schadenshäufigkeiten beizutragen, weil individuelle Anreize zur Schadensvermeidung gesetzt sind. Von einem klugen Bonus-Malus-System profitiert also nicht nur der einzelne Versicherte durch Schadensfreiheitsrabatt, sondern auch die Gesamtheit der Versicherten durch geringeres Schadensaufkommen.

Leistungszulagen am Ende eines erfolgreichen Geschäftsjahres sind in vielen Produktionsbetrieben üblich. Ergebnisabhängige Gehaltsbestandteile oder Provisionen dienen in zahlreichen Branchen als Stimulus zur Förderung der Motivation.

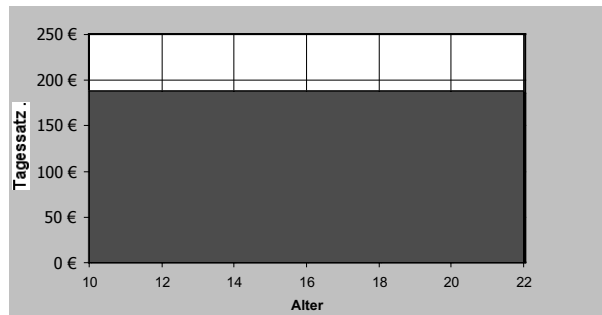
Nicht-materielle Anreize können zum Beispiel sein:

- Durchführung eines Modellprojektes mit dem Träger,
- öffentliche Anerkennung für seine gute Arbeit im Hilfesystem,
- Ehrenkarten für das historische Stadtfest oder das Musikfestival.

Die Gestaltung der Vergütung, im stationären Hilfesystem konkret des Entgeltsatzes, ist das wesentliche Steuerungselement.

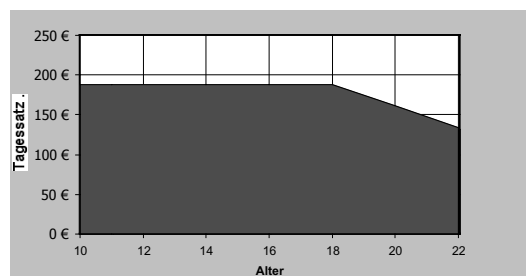
Im bisherigen System wird für jede Unterbringung ein konstanter Entgeltsatz pro Tag an die Einrichtung bezahlt, unabhängig von Verlauf und Dauer der Unterbringung und unabhängig vom individuellen fallbezogenen Aufwand. Dies stellt ungewollt einen Anreiz dar, einfache Fälle möglichst lange in der Einrichtung zu halten, schwierige und mit viel Aufwand verbundene dagegen eher zu entlassen oder zu verlegen.

Konstanter Entgeltsatz



Der degressive Entgeltsatz wird ab einem bestimmten Zeitpunkt stufenweise oder kontinuierlich abgesenkt. Als geeigneter Zeitpunkt kommt zum Beispiel der Beginn der Volljährigkeit in Betracht, weil die rechtliche Verantwortung des Trägers und in aller Regel der Betreuungsaufwand bei Volljährigen wesentlich geringer sind. Ausnahmefälle können durch individuelle Zulagen kompensiert werden.

Degressiver Entgeltsatz



Mit einer degressiven Gestaltung des Entgelts entfällt der wirtschaftliche Anreiz, junge Menschen möglichst lange in der Einrichtung zu halten. Je nach Grad der Absenkung des Entgeltsatzes entsteht eher ein Anreiz, den volljährigen jungen Menschen bei der Verselbständigung zu unterstützen, um anschließend den frei werdenden Platz wieder neu belegen zu können.

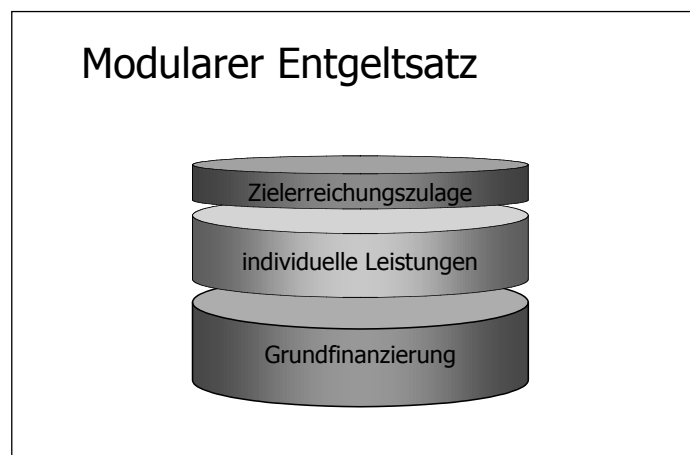
Als weiterer Anreiz zur erfolgreichen Verselbständigung kann zum Beispiel eine Zulage vereinbart werden, die der Träger für die Durchführung eines Kurses oder eines Trainings zur gezielten Vorbereitung auf die selbständige Lebensführung erhält. Eine solche Zulage könnte beispielsweise eineinhalb Jahre oder auch zwei Jahre lang vor Eintritt der Volljährigkeit gezahlt werden. Das heißt, in bestimmten Phasen der Hilfe

zur Erziehung wird die Betreuungsleistung zielgerichtet intensiviert, um sie danach mit hoher Erfolgswahrscheinlichkeit abschließen zu können.



Derartige Zulagen sind auch für andere Zwecke und in früheren Lebensphasen vereinbar, etwa für die gezielte Vorbereitung der Rückführung in die Familie. Der Träger kann hierfür ein Programm entwickeln, das etwa begleitete wechselseitige Besuche von Eltern und Kind vorsieht sowie gemeinsame Gespräche und Vereinbarungen über wesentliche Punkte des vorzubereitenden familiären Zusammenlebens nach Rückkehr des jungen Menschen in die Familie.

Eine andere Form der Gestaltung des Entgelts ist die Zusammensetzung aus unterschiedlichen Modulen. Zusätzlich zu der für jede Unterbringung erforderlichen Grundfinanzierung werden dabei im Einzelfall individuelle Leistungen entsprechend den im Hilfeplan formulierten Aufgaben und Zielen vereinbart. Dies kann einerseits zu einer gezielten individuellen Förderung beitragen, andererseits zu einer Kostenminderung, weil bestimmte Leistungen nicht mehr generell in der Einrichtung vorgehalten werden müssen, sondern nur im jeweils benötigten Umfang organisiert werden.



Als zusätzlicher Anreiz kann als weiteres Modul eine Art Prämie für die Erreichung der im Hilfeplan festgelegten Ziele vereinbart werden, die Zielerreichungszulage. Eine solche Prämie setzt mess- beziehungsweise zählbare Indikatoren für die Zielerreichung voraus. Beispiele nenne ich im Anhang.

Da die Erreichung der im Hilfeplan festgelegten Ziele wesentlich von der Mitwirkung des Hilfeempfängers abhängt, können auch mit diesem eine Einbeziehung in die Prämienregelung oder andere Vergünstigungen vereinbart werden. Beispiel: 1.000 Euro für ein Fest nach den Wünschen des jungen Menschen zur Feier der erfolgreichen Beendigung der Erziehungshilfe, zu dem er/sie nach Belieben Eltern und Freunde einladen kann.

Prämienregelungen müssen zunächst erprobt werden, um ihre Wirkung und mögliche unerwünschte Nebenwirkungen erkennen zu können!

Die Gestaltung des Entgelts bietet also unterschiedliche Ansatzpunkte zur Schaffung von Anreizen im Sinne der Ziele des Hilfeplans:

- degressiver Entgeltsatz
- Zulagensystem
- modularer Entgeltsatz
- Prämien

Zunächst können einzelne dieser Ansatzpunkte in wirkungsorientierte Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII aufgenommen und erprobt werden.

Die unterschiedlichen Elemente können später in einem „intelligenten“ wirkungsorientierten Finanzierungssystem miteinander kombiniert werden.

Der vorhandene Rechtsrahmen, die §§ 78 a ff. im SGB VIII, macht Vorgaben über Art und Inhalt der zwischen den Trägern von Einrichtungen und den öffentlichen Kostenträgern zu schließenden Vereinbarungen. Wirkungsorientierte Finanzierungsformen sind dabei weder ausdrücklich vorgesehen, noch sind sie ausgeschlossen. Der Aushandlung und Vereinbarung wirkungsorientierter Finanzierungsregelungen und ihrer Erprobung steht der gesetzliche Rahmen nicht entgegen.

Überlegungen zum Rechtsrahmen

- Vereinbarung und Erprobung wirkungsorientierter Instrumente ist zulässig
- wenn sich solche Instrumente bewähren, wird über gesetzliche Regelungen nachzudenken sein
- weg von der Finanzierung der Einrichtungen hin zur Finanzierung des konkreten Hilfebedarfs

Zunächst können unterschiedliche Varianten erprobt und geprüft werden, bevor an gesetzgeberische Vorgaben zu denken ist. Zukünftig denkbar wären etwa ergänzende Formulierungen in den §§ 78 a ff. wie: *„Die Vereinbarung ist so zu gestalten, dass die Realisierung der im Hilfeplan formulierten Ziele gefördert wird.“* Oder auch: *„In die Vereinbarung sollen Regelungen aufgenommen werden, mit denen die Wirksamkeit der Leistungen geprüft und gefördert wird.“*

Die Perspektive wird sein, die Finanzierung mehr an den Bedarf des Hilfeempfängers zu koppeln statt an die Vorhaltung von Einrichtungen und Diensten.

Auf dem Weg der Erprobung wirkungsorientierter Instrumente und im Falle späterer gesetzgeberischer Initiativen dürfen die Hilfen nach § 33 SGB VIII (Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege) nicht vergessen werden.

Ich fasse zusammen und ziehe weitere Schlussfolgerungen.

Wenn wir wirksame Erziehungshilfen wollen

- müssen wir auch die Finanzierung auf die erwünschte Wirkung ausrichten.
- Dies wird dazu beitragen, dass die Wirkungsweise der erzieherischen Hilfen genauer untersucht wird.
- Mit diesem Wissen können zielgenauere und effektivere Hilfen entwickelt werden.

Wenn für Wirkung bezahlt wird, rückt sie in den Mittelpunkt des Interesses. Wenn die Wirkung im Mittelpunkt des Interesses steht, werden die Wirkungsmechanismen genauer untersucht werden, um festzustellen, ob die gewünschte Wirkung auch mit anderen Mitteln oder mit weniger Aufwand erreichbar ist.

Dann kann auch Aufwand, der nicht zu der erwünschten Wirkung beiträgt, entfallen. Dies reduziert Kosten und die Gefahr unerwünschter Nebenwirkungen.

Und schließlich können dann Forschungsgelder zur Untersuchung der Wirkungsweise und zur Erbringung von Wirksamkeitsnachweisen akquiriert werden.

Dieses zunehmende Wissen um die Wirkungsweise der Erziehungshilfen wird dann die **Entwicklung zielgenauer und wirksamerer Hilfeformen** ermöglichen!

Mit der Konzentration auf Zweck und Ziel der Hilfe und mit der Suche nach Wegen, auf welche Weise und mit welchen Mitteln die erwünschte Wirkung zu erreichen ist, öffnet sich ein weites Potenzial zur wissenschaftlichen und praktischen Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung. Dabei werden nicht nur veränderte Finanzierungsmodi im Vordergrund stehen, sondern auch andere Instrumente entwickelt und erprobt werden.

**Perspektivisch ist die
wirkungsorientierte Steuerung
öffentlicher Erziehungshilfen auf
mehreren Ebenen zu behandeln**

- pragmatische Ebene > Erprobung
- Theorie und Forschung > Entwicklung und Untersuchung von Modellen sowie Wirksamkeitsstudien
- ethische Ebene > Verantwortung durch einschneidende Eingriffe in die Entwicklung junger Menschen

Ethische Fragen dürfen dabei nicht unberücksichtigt bleiben: Nicht alles, was fachlich machbar oder finanziell attraktiv erscheint, kann ohne Abwägung der Risiken und der gesellschaftlichen Werte angewandt werden. (Beispiel: Können wir einem 16-Jährigen 1.000 Euro monatlich anbieten, wenn er auf die Heimunterbringung verzichtet und sich wohl verhält? Oder bieten wir seiner Familie 2.000 Euro, wenn sie ihn wieder aufnimmt?)

In der Medizin wurden Ethik-Kommissionen eingerichtet, um die mit Risiken behaftete Erprobung neuer Medikamente oder Therapiemethoden zu bewerten.

Gestatten Sie mir diese Bemerkung am Ende meines Vortrages:

Die Sozialpädagogik kann sich
das Wissen anderer Professionen
- z. B. Betriebswirtschaft und Medizin -
zunutze machen, ohne sich von
ihnen dominieren zu lassen.

Ich habe aus der Zusammenarbeit mit Kolleginnen und Kollegen anderer Professionen viel gelernt, und diese - so versichern sie zumindest - ebenso von mir. Die Sozialpädagogik braucht ihr Licht dabei keineswegs unter den Scheffel zu stellen. Sie kann sich selbstbewusst das Wissen anderer Professionen sinnvoll zu Nutze machen.

Anhang:

Beispiele zur Beschreibung von
Verhandlungszielen und Vereinbarungsinhalten
zur Realisierung von Wirkungsorientierung

1. zwischen Kostenträger und Leistungserbringer
2. in der Hilfeplanung nach § 36

Beispiele wirkungsorientierter Verhandlungsziele mit Einrichtungen / Trägern im Sozialraum

- 70% Rückführungen ins Elternhaus innerhalb von 1 Jahr bei Kindern unter 10 Jahren Aufnahmealter
- 2 Jahre nach Rückführung bei 90% keine erneute Fremdplazierung oder Entlaufen
- bei 85% der jungen Volljährigen Verselbstständigung spätestens mit dem 19. Lebensjahr
- Senkung der Fremdunterbringungsquote in der Region von 22 ‰ auf 19 ‰ in 4 Jahren

Beispiele wirkungsorientierter Vereinbarungsziele in der Hilfeplanung

- Ziel: regelmäßiger Schulbesuch
Indikator: an 20 von 22 Schultagen im Monat pünktlich in der Schule angekommen
- Ziel: Konfliktfähigkeit erlernen
Indikator: höchstens 1x pro Woche Drohungen oder Gewalt gegenüber anderen Kindern
- Ziel: Interaktionsfähigkeit steigern
Indikator: 3x wöchentlich Bitten oder Wünsche an andere richten (Nachweis: Tagebuch)

6. Ergebnisse

- Die Eingrenzung i.S. der vorgeschlagenen Definition „intendierte Wirkung erzieherischer Hilfen“ erscheint sinnvoll. Wirkungen i.S. von impact/effect decken den Begriff der Ergebnisqualität ab.
- Wir haben das Problem schwacher Kausalitäten, das angegangen und reduziert werden kann über
 - empirisch statistische Herangehensweisen,
 - Plausibilitätsbrücken,
 - schlüssige Prognosen von Fachkräften.
- Bei der Erfassung/Messung von Wirkungen gibt es einen fließenden Übergang zwischen quantitativen und qualitativen Ansätzen.
- Aussagen zu Wirkungen beziehungsweise zur Ergebnisqualität müssen Bestandteil der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen werden.
- Die Verantwortung des öffentlichen Trägers für die Qualität der Hilfeplanung muss in Qualitätsentwicklungsvereinbarungen berücksichtigt werden.
- Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und die zum Einsatz kommenden Instrumente, so beispielsweise Qualitätsindikatoren, und Verfahren müssen – gerade auch in Bezug auf wirkungsorientierte Ansätze - das Ergebnis eines Diskurses zwischen öffentlichen und freien Trägern sein.
- Bei der Bestimmung von Ergebnissen/Wirkungen müssen Betroffene beteiligt werden.
- Grundsätzlich scheint eine Hinführung zu wirkungsorientierten Finanzierungsformen sinnvoll und notwendig.

7. Offene Fragen

- Was ist hinsichtlich der Kausalität das Spezifische der Hilfen zur Erziehung innerhalb der Humandienstleistungen? Gibt es diesbezüglich überhaupt relevante Unterschiede zu anderen Feldern? Hätte dies Konsequenzen und wenn ja, welche für die Verwendung von Wirkungen in Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII?
- Wie viel Standardisierung in Bezug auf Kategorien und/oder Erfolgsmaßstäbe ist sinnvoll und notwendig? Wie viel Individualisierung muss bewahrt werden?
- In welcher Aggregation sind Wirkungen vereinbarungstauglich?
- Wie kann/muss in Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. mit Nebenwirkungen umgegangen werden?
- Wie kann die Verbindung zwischen Hilfeplan nach § 36 und Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. konkret (formal, inhaltliche Standardisierung) gestaltet werden?
- Können die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen bei Einführung wirkungsorientierter Qualitätsentwicklungsverfahren „verschlankt“ werden?
- Zu welchem Zweck werden Wirkungen in Vereinbarungen eingeführt: als Erfolgsmaßstab und / oder als Grundlage zur Reflexion im Fachteam?
- Braucht es eine neutrale Instanz zur Wirkungsbewertung?
- Bezieht sich wirkungsorientierte Finanzierung auf „Sozialräume“, Gruppen oder Einzelfälle?
- Welche Finanzierungsformen sind aus der Medizin in die Jugendhilfe übertragbar? (Scheidet beispielsweise das Garantiemodell bei Rückfällen in der Jugendhilfe aus?)
- Können Wirkungen als Grundlage von Bonus-Malus-Regelungen dienen? Sind diskursorientierte Qualitätsentwicklungsverfahren und Bonus-Malus-Regelungen unverträglich?
- Wie sicher muss die Datengrundlage sein, auf der man wirkungsorientierte Vereinbarungen schließen kann?
- Wer entscheidet über die Übernahme von „schwierigen“ Fällen (Übernahmepflicht des Leistungserbringers)?
- In welchen Bereichen beziehungsweise an welchen Ansatzpunkten der erzieherischen Hilfen „lohnt“ sich der Einstieg in wirkungsorientierte Finanzierungsformen? (zum Beispiel lange laufende Fälle, Integration ins Berufsleben etc.)
- Sollten die Leistungsberechtigten an der Entwicklung von Finanzierungsformen direkt beteiligt werden? (Wie) können Sie bei der Planung von Ergebnissen/Wirkungen mit einbezogen werden?
- Auf welche Weise kann das Experimentieren mit wirkungsorientierten Finanzierungsformen angeregt, gestaltet und gefördert werden?

8. Mitwirkende der Expertenklausur

Referenten:

PROF. DR. JOACHIM MERCHEL

Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Münster

HARDY MÜLLER

Fachbereichsleiter Gesundheitsmanagement der Gmündener Ersatzkasse

DR. JAN SCHRÖDER

Geschäftsführer der JSB – Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn,

KARL-HEINZ STRUZYNIA

Referent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

Mitwirkende:

ULRIKE HERPICH-BEHRENS

Leiterin des Landesjugendamtes Berlin

RAINER KRÖGER

*Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e. V., Nordrhein-Westfalen,
Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e. V.*

DR. MICHAEL MACSENAERE

Direktor des Instituts für Kinder- und Jugendhilfe (IKJ), Mainz

DR. GERD MAGER

Leiter des Jugendamtes Berlin-Spandau

DR. C. KATHARINA SPIESS

*Wissenschaftliche Mitarbeiterin
des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin*

MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

*Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht
im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn*

Moderation:

DANIEL KETTIGER

JSB – Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn,

Konzeption:

DANIEL KETTIGER, JSB

DR. JAN W. SCHRÖDER, JSB

KARL-HEINZ STRUZYNÄ, BMFSFJ

MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER, BMFSFJ

Organisation:

JSB – Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn,
Am Neutor 5, 53113 Bonn, www.jsbgmbh

In der Reihe „Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe“
bisher erschienene Titel:

- 1 „Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher in die Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 30. und 31. März 1995)
Berlin 1995, 203 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 2 „Jugendhilfeplanung - ein wirksames Steuerungsinstrument der Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 18. und 19. Mai 1995)
Berlin 1995, 113 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 3 „Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle“**
(Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. August 1995)
Berlin 1996, 160 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 4 „Aufgaben, Kompetenzen, Strukturen und Arbeitsweisen von Jugendhilfeausschüssen“**
(Dokumentation der Fachtagung am 24. und 25. November 1995)
Berlin 1996, 122 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 5 „Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen im Wandel: Neue Anforderungen an Jugendhilfe und Schule“**
(Dokumentation der Fachtagung am 26. und 27. Januar 1996)
Berlin 1996, 230 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 6 „Jugendhilfe und Familiengericht - Das Selbstverständnis der Jugendhilfe im gerichtlichen Verfahren“**
(Dokumentation der Fachtagung am 26. und 27. Oktober 1995)
Berlin 1996, 119 S., DIN A5 nicht mehr im Angebot
- 7 „Jugendarbeitslosigkeit - was tun ?! Jugendhilfe und Sozialamt, Arbeitsverwaltung und Wirtschaft als Partner bei der Sicherung beruflicher Perspektiven junger Menschen“**
(Dokumentation der Fachtagung am 21. und 22. Mai 1996)
Berlin 1997, 264 S., DIN A5 kostenlos im Internet verfügbar
- 8 „Verwaltungsmodernisierung - Standpunkte und Entwicklungen in der Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 25. und 26. November 1996)
Berlin 1997, 130 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar

- 9 „Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher in die Jugendhilfe. Erfahrungen - Probleme - Entwicklungen“**
(Dokumentation des Workshops vom 2. bis 4. September 1996)
Berlin 1997, 94 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 10 „Kinder-Leben in der Stadt: Herausforderungen an Jugendhilfe und Stadtplanung“**
(Dokumentation der Fachtagung am 22. und 23. Januar 1997)
Berlin 1997, 151 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 11 „Flexibilisierung und Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung“**
(Dokumentation der Fachtagung am 18. und 19. Oktober 1996)
Berlin 1997, 152 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 12 „Aufgaben und Möglichkeiten der Jugendhilfe bei der Auseinandersetzung mit sexueller Gewalt gegen Kinder“**
(Dokumentation der Fachtagung am 6. und 7. Juni 1997)
Berlin 1998, 142 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 13 „Jugendhilfeausschuß und kommunale Jugendpolitik“**
(Dokumentation der Fachtagung am 28. Februar und 1. März 1997)
Berlin 1998, 105 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 14 „Die Reform des Kindschaftsrechts – Auswirkungen auf die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe“**
(Beiträge der Fachtagung am 12. und 13. Dezember 1997)
Berlin 1998, 84 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 15 „Netzwerk Kriminalprävention - Was kann Jugendhilfe leisten?“**
(Dokumentation der Fachtagung am 19. und 20. September 1997)
Berlin 1998, 158 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 16 „Die Beratung im Kontext von Scheidungs-, Sorgerechts- und Umgangsrechtsverfahren - Anforderungen an Strukturen und Formen der Kooperation von Familiengericht, Jugendhilfe und Anwaltschaft“**
(Dokumentation der Fachtagung am 24. und 25. September 1998)
Berlin 1999, 163 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar
- 17 „... und schuld ist im Ernstfall das Jugendamt‘ Probleme und Risiken sozialpädagogischer Entscheidungen bei Kindeswohlgefährdung zwischen fachlicher Notwendigkeit und strafrechtlicher Ahndung“**
(Dokumentation der Fachtagung am 16. und 17. November 1998)
Berlin 1999, 110 S., DIN A4, ISBN 3-931418-21-9 Preis: 7,00 Euro

- 18 1. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe: „Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb? - Zur Zukunft des Zusammenwirkens von öffentlicher und freier Jugendhilfe“**
(Dokumentation des Diskurses am 11. und 12. Dezember 1998)
Berlin 1999, 109 S., DIN A4, ISBN 3-931418-20-0 Preis: 7,00 Euro
- 19 „Hilfen von Anfang an - Unterstützung von Familien als interdisziplinäre Aufgabe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 23. und 24. April 1999)
Berlin 1999, 163 S., DIN A4, ISBN 3-931418-22-7 Preis: 7,00 Euro
- 20 „Was tun mit den Schwierig(st)en?“**
(Dokumentation der Fachtagung am 21. und 22. Juni 1999)
Berlin 1999, 205 S., DIN A4, ISBN 3-931418-23-5 Preis: 7,00 Euro
- 21 „Lokale Agenda 21 - Gestaltungsmöglichkeiten für Jugendhilfe und Schule - eine Herausforderung für die Kommunalpolitik?!“**
(Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. Oktober 1999)
Berlin 2000, 182 S., DIN A4, ISBN 3-931418-24-3 Preis: 7,00 Euro
- 22 2. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe: „Braucht flexible Jugendpolitik ein neues Jugendamt?“**
(Dokumentation des Diskurses am 15. November 1999)
Berlin 2000, 101 S., DIN A4, ISBN 3-931418-25-1 Preis: 7,00 Euro
- 23 „Verantwortung, Aufgaben und Möglichkeiten der Jugendhilfe zur Sicherung der Chancen junger Menschen auf Ausbildung und Arbeit“**
(Dokumentation des Workshops am 29. und 30. November 1999)
Berlin 2000, 168 S., DIN A4, ISBN 3-931418-26-X Preis: 7,00 Euro
- 24 „Mitwirkung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen: Hindernisse, Probleme, Erfolge“**
(Dokumentation des Seminars des Deutschen Institutes für Urbanistik in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe vom 20. bis 22. März 2000)
Berlin 2000, 127 S., DIN A4, ISBN 3-931418-28-6 Preis: 7,00 Euro
- 25 „Die Reform des Kindschaftsrechts - eine Reform für Kinder?“**
(Dokumentation der Fachtagung am 12. und 13. Mai 2000)
Berlin 2000, 208 S., DIN A4, ISBN 3-931418-29-4 Preis: 7,00 Euro
- 26 „Rechtzeitiges Erkennen von Fehlentwicklungen im frühen Kindesalter und das angemessene Reagieren von Jugendhilfe und Medizin unter besonderer Berücksichtigung von Datenschutz und Schweigepflicht“**
(Dokumentation des Workshops am 30. und 31. März 2000)
Berlin 2000, 125 S., DIN A4, ISBN 3-931418-27-8 Preis: 7,00 Euro

- 27 „Sozialarbeit im sozialen Raum“**
(Dokumentation der Fachtagung am 21. und 22. September 2000)
Berlin 2001, 198 S., DIN A4, ISBN 3-931418-30-8 Preis: 14,00 Euro
- 28 3. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe:
„Kindertagesbetreuung - eine Investition, die sich lohnt!“**
(Dokumentation des Diskurses am 20. November 2000)
Berlin 2001, 103 S., DIN A4, ISBN 3-931418-31-6 Preis: 12,00 Euro
- 29 „Pädagogische Konzepte in der Jugendsozialarbeit
mit rechten Jugendlichen“**
(Dokumentation des Workshops am 8. und 9. März 2001)
Berlin 2001, 95 S., DIN A4, ISBN 3-931418-32-4 Preis: 12,00 Euro
- 30 „Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 30. November und 1. Dezember 2000)
Berlin 2001, 191 S., DIN A4, ISBN 3-931418-33-2 Preis: 14,00 Euro
- 31 „Auf dem Weg zur solidarischen Stadt -
Kooperation von Stadtentwicklung und Jugendhilfe“**
(Dokumentation der Fachtagung am 10. und 11. Mai 2001)
Berlin 2001, 227 S., DIN A4, ISBN 3-931418-34-0 Preis: 14,00 Euro
- 32 „Mit Kindern und Jugendlichen verhandeln?!
Partizipation im Jugendhilfekontext“**
(Dokumentation der Fachtagung am 20. und 21. September 2001)
Berlin 2002, 202 S., DIN A4, ISBN 3-931418-35-9 Preis: 14,00 Euro
- 33 „Das Verhältnis zwischen den Sozialen Diensten
und Amtsvormundschaft/Amtspflegschaft im Jugendamt“**
(Dokumentation der Fachtagung am 11. und 12. Oktober 2001)
Berlin 2002, 130 S., DIN A4, ISBN 3-931418-36-7 Preis: 13,00 Euro
- 34 „Die Verantwortung der Jugendhilfe zur Sicherung des Kindeswohls“**
(Dokumentation der Fachtagung am 29. und 30. November 2001)
Berlin 2002, 204 S., DIN A4, ISBN 3-931418-37-5 Preis: 14,00 Euro
- 35 „DAS ANDERE –
Perspektiven der Jugendhilfe zum Umgang mit kultureller Vielfalt“**
(Dokumentation der Fachtagung am 6. und 7. Juni 2002)
Berlin 2003, 158 S., DIN A4, ISBN 3-931418-38-3 Preis: 14,00 Euro

Weitere Veröffentlichungen des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V.:

**WS 1 „Soziale Arbeit in der Schule (Schulsozialarbeit) -
konzeptionelle Grundbedingungen“**

(Positionspapier eines Workshops von Leitungskräften aus
Jugendhilfe und Kultur sowie Wissenschaftlern am 13. und 14. Dezember 1996)
Berlin 1997, 18 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar

**WS 2 „Die Verantwortung der Jugendhilfe für den Schutz der Kinder
vor sexueller Gewalt - Was muß Jugendhilfe leisten, wie kann sie helfen?
Mit wem soll sie wie kooperieren?“**

(Thesen und Leitlinien des Workshops am 15. und 16. Juni 1998)
Berlin 1999, 32 S., DIN A4 kostenlos im Internet verfügbar

Demnächst werden folgende Titel erscheinen:

„Vorbildliche Strategien kommunaler Suchtprävention“

(Dokumentation der Fachtagung am 10. und 11. Oktober 2002)

„Nicht nur gut aufgehoben.

Kindertagesbetreuung als zukunftsorientierte Dienstleistung“

(Dokumentation der Fachtagung am 17. und 18. Oktober 2002)

**5. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe: „Startchancen verbessern –
Für ein neues Verständnis von Bildung in der Jugendhilfe“**

(Dokumentation des Diskurses am 8. November 2002)

**„Steuerungsmöglichkeiten der Jugendhilfe im Kontext
der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland“**

(Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. November 2002)

Bezugsadresse:

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.,
Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin
Telefon: 030 / 39001-136 E-Mail: agfj@vfk.de
Telefax: 030 / 39001-146 Internet: www.vfk.de/agfj