

Die Ökonomisierung der Jugendhilfe

unter dem Blickwinkel fach- und rechtspolitischer Entwicklungen des SGB VIII¹

Prof. Dr. Brigitta Goldberg

© November 2017

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Hintergründe der Ökonomisierung	3
3. Entwicklungslinien in der Sozialen Arbeit, insbesondere in der Jugendhilfe	8
4. Folgen	17
5. Heutige Finanzierungsformen	22
6. Genauere Betrachtung neuerer Entwicklungen.....	26
a) Sozialraumbudgetierung	27
b) Wirkungsorientierte Steuerung.....	29
7. Ausblick, insb. SGB VIII-Reform	31
a) Überblick über den Reformprozess.....	32
b) Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung.....	36
c) Sozialraum-Leistungen statt Einzelfall-Leistungen und Gruppenarbeit statt Einzelhilfen	38
d) Einschränkung der Hilfen für junge Volljährige	39
e) Änderungen im Hinblick auf das jugendrechtliche Dreiecksverhältnis, die Trägerpluralität und Trägerautonomie.....	40
8. Fazit und Folgerungen für die Jugendhilfe für und mit delinquenten jungen Menschen.....	42
Literaturverzeichnis	48
Glossar	54

¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um die ergänzte Schriftfassung eines Vortrags auf dem 30. Jugendgerichtstag am 16. September 2017 in Berlin. Eine gekürzte Fassung dieses Beitrags wird im Tagungsband zum Jugendgerichtstag erscheinen.

1. Einleitung

Die Debatte um die „Ökonomisierung“ der sozialen Hilfen wird in Deutschland seit Mitte/Ende der 1990er Jahre geführt, als unter dem Druck steigender Kosten für die Sozialsysteme die Sozialgesetze novelliert wurden und die Betriebswirtschaftslehre Einzug in die Soziale Arbeit nahm („BWL-isierung“ Sozialer Arbeit²). Zentral waren dabei die „Hartz-IV-Reformen“, doch flankierend gab es in allen Sozialgesetzbüchern Veränderungen.³ In der Jugendhilfe gab es freilich große Vorbehalte gegen die „hineinschwemmenden“ Betriebswirte, insbes. gegen ihre Sprache, Methoden und Instrumente.⁴

Dabei ist der Begriff der **Ökonomisierung** durchaus fraglich, denn die Kinder- und Jugendhilfe war schon immer (auch) ökonomisch.⁵ *„Jede Form der Leistungserbringung, darunter soziale Leistungen, unterliegt ökonomischen Gesetzen“*.⁶ „Soziales“ und „Ökonomie“ waren nie strikt voneinander getrennte Sphären, denn Begriffe wie „Effektivität“, „Qualität“, „Wirkung“ und „Geld“ haben schon immer in der Sozialen Arbeit eine Rolle gespielt.⁷ Was ist dann aber mit der „Ökonomisierung“ gemeint? Es geht bei der Ökonomisierung um eine *„Ausweitung bzw. Übertragung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen sowie betriebswirtschaftlichen Sichtweisen auf Entscheidungsprozesse im Bereich der Sozialen Arbeit“* bzw. um *„eine sich verstärkende Monetarisierung und Wettbewerbsorientierung auf Seiten der Öffentlichen Verwaltung“*.⁸

In diesem Beitrag wird aufgezeigt, welche Hintergründe diese Ökonomisierung hat (dazu unter 2.), wie die Entwicklung in Deutschland verlief (3.) und welche Folgen zu verzeichnen sind (4.). Weiter werden die heutigen Finanzierungsformen in der Jugendhilfe grob dargestellt (5.) und einige neuere Entwicklungen in den Blick genommen, insbes. die Sozialraumorientierung und die Wirkungsorientierung (6.). Zudem wird die derzeit (noch immer) im Gesetzgebungsprozess befindliche SGB VIII-Reform thematisiert (7. – es bleibt

² SCHMIDT-GRUNERT 1996.

³ TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 253 f.

⁴ PLAßMEYER, 2017, 108.

⁵ So BENJAMIN LANDES, Direktor des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik Frankfurt, in einem Vortrag auf dem 16. Deutschen Kinder- und Jugendhilfetag 2017 in Düsseldorf. BIRGMEIER (2016, 66) unterscheidet daher auch zwischen einer zweckmäßigen Verwendung des Begriffs der Ökonomisierung (im Sinne des Haushaltens, Verwaltens, Wirtschaftens) und einer unzweckmäßigen Begriffsverwendung, bei der es um eine unzweckmäßige Dominanz der ökonomischen Effizienzorientierung geht.

⁶ LANDES, RADA & STAHLMANN, 2017, 6.

⁷ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 17.

⁸ PLAßMEYER, 2017, 107 f. Ausführlich zum Begriff der Ökonomisierung vgl. ARNEGGER & SPATSCHECK, 2008.

abzuwarten, wann sich der Bundesrat damit befasst und ob er dem Vorhaben doch noch zustimmt). Den Schluss bilden einige Bemerkungen zur Bedeutung der Ökonomisierung speziell im Rahmen der Arbeit mit jungen Straffälligen (8.).

2. Hintergründe der Ökonomisierung

Durch die Mitte/Ende der 1990er Jahre beginnende Ökonomisierung erhoffte sich der Staat in erster Linie **Einspareffekte**, denn die Lage der öffentlichen Haushalte hatte sich in den Jahren zuvor dramatisch verschlechtert: Es gab zu der Zeit eine außerordentliche Steigerung der Ausgaben für soziale Leistungen, so dass viele Kommunen vor großen Finanzproblemen standen (in NRW unterlagen zu der Zeit 135 Kommunen der Haushaltssicherung).⁹ Das klingt fast so, als ob über die aktuelle Lage berichtet würde: 2016/2017 waren 141 bzw. 140 Kommunen in der Haushaltssicherung¹⁰ und in den letzten Jahren stiegen die Ausgaben für Sozialleistungen erneut massiv an – ein erster Hinweis darauf, dass die Ökonomisierung ihr vorrangiges Ziel (die Kostenersparnis) nicht erreichen konnte.

Werfen wir einen Blick auf die aktuellen **Kosten der Jugendhilfe**, denn diese sind Auslöser für die jüngsten Bestrebungen der Ökonomisierung, die später näher dargestellt werden sollen. Im Jahre 2015 wurden in Deutschland insgesamt rund 40,7 Milliarden Euro für die Kinder- und Jugendhilfe aufgewendet, davon fast 8,7 Milliarden Euro für das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung (das sind 21% der Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe; der Hauptanteil von 65% betrifft die Kindertagesbetreuung).¹¹ Zwischen 2000 und 2015 gab es eine Zunahme von 3,9 auf knapp 8,7 Milliarden Euro (= 83 %), wird die allgemeine Preissteigerung in diesem Zeitraum von 25 % herausgerechnet, so bleibt ein inflationsbereinigter Anstieg der finanziellen Aufwendungen für das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung von 47 %. Hier sind allerdings auch Kostensteigerungen enthalten, die allein auf die sukzessive Umstellung der kommunalen Buchführung von der Kameralistik auf die Doppik¹² bzw. auf Länderregelungen zum kommunalen Haushaltswesen zurück-

⁹ WOHLFAHRT, 1998, 30.

¹⁰ STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NRW, 2017. Haushaltssicherung ist nötig, wenn eine Kommune ihren Haushalt nicht einmal fiktiv ausgleichen kann und die allgemeine Rücklage mehr als nur unwesentlich verringert werden muss.

¹¹ ARBEITSSTELLE KINDER- UND JUGENDHILFESTATISTIK, 2017, „Ausgaben“.

¹² Doppik ist ein Ressourcenverbrauchskonzept: Den „Produkten“ der Hilfen zur Erziehung werden darin auch Kosten zugeordnet, die bis zum Zeitpunkt der Umstellung nicht berücksichtigt wurden.

zuführen sind. Das führt zu einem Anstieg der Kosten, obwohl real nicht mehr Mittel aufgewendet wurden. Der aktuelle Anstieg betrifft übrigens insbes. die Fremdunterbringung (in den 2000er Jahren waren es vor allem Mehrausgaben im Bereich der ambulanten Hilfen).¹³

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes kommt den Ländern die Ausführung der Gesetze und damit auch die **Finanzierungslast** für die Kinder- und Jugendhilfe zu. Die Kinder- und Jugendhilfe wurde (wie auch die Sozialhilfe) als Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung festgelegt und an die **Kommunen** delegiert. Die örtlichen Träger der Jugendhilfe (das sind die kreisfreien Städte und Landkreise, z.T. auch große kreisangehörige Städte, § 69 SGB VIII i.V.m. Landesrecht¹⁴) müssen folglich einen Großteil der Mittel für die Kinder- und Jugendhilfe aufbringen.¹⁵ Sie tragen etwa 70% der Kosten für die Jugendhilfe, die Länder nur etwas weniger als 30% und der Bund kaum mehr als ein Prozent.¹⁶ Die Kommunen bestreiten die Jugendhilfe-Ausgaben aus **Steuermitteln**. Ihnen stehen dafür neben den selbst erhobenen Steuern (in erster Linie Grundsteuern und Gewerbesteuern) Anteile von Bundessteuern (Einkommenssteuer und Umsatzsteuer) und Landessteuern zur Verfügung.¹⁷

Bei der Kinder- und Jugendhilfe handelt es sich um **Pflichtaufgaben** der Kommunen, d.h. sie müssen die durch das SGB VIII zugewiesenen Aufgaben erfüllen (andere Aufgaben, wie z.B. das Kultur- und Sportangebot, sind dagegen freiwillige Aufgaben). Bei den Hilfen zur Erziehung besteht sogar ein rechtlich gesicherter (subjektiver) Anspruch auf die Leistung (Muss-Leistung, § 27 Abs. 1 SGB VIII), d.h. die Hilfe darf nicht wegen fehlender Mittel verweigert werden. Allerdings steht dann das Geld nicht für andere kommunale Aufgaben zur Verfügung. Die kommunalen Mittel werden von den kommunalen Par-

¹³ 54% der Mittel fließen in die Fremdunterbringungen, 14% Vollzeitpflege, 11% Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH), 6% teilstationäre Hilfen, insb. Tagesgruppen, jeweils 5% Erziehungsbeistandschaft, soziale Gruppenarbeit, sonstige Hilfen (ARBEITSSTELLE KINDER- UND JUGENDHILFESTATISTIK, 2017, „Ausgaben“).

¹⁴ In Nordrhein-Westfalen können auch große und mittlere kreisangehörige Städte durch die oberste Landesjugendbehörde auf Antrag zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt werden, d.h. sie dürfen eigene Jugendämter betreiben (§ 2 AG-KJHG NRW).

¹⁵ EMANUEL, MÜLLER-ALTEN & RABE, 2017, 215 f.; WIESNER, 2014, 57.

¹⁶ 14. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 17/12200, 48). Im Anteil des Bundes sind allerdings die Kosten für den Ausbau der Kindertagesbetreuung nicht enthalten sind. Ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten (die gleichzeitig Aufgaben von Kommune und Land wahrnehmen) ergibt sich sogar ein Anteil von 80% für die Kommunen.

¹⁷ EMANUEL, MÜLLER-ALTEN & RABE, 2017, 216 f.

lamenten (z.B. den Stadträten) in Haushaltsplänen verteilt, hier wird also darüber entschieden, welche Anteile der kommunalen Mittel für die Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung stehen und wie die Mittel auf die einzelnen Zweige (z.B. Kinderbetreuung, Hilfen zur Erziehung, Jugendarbeit) verteilt werden. In der Praxis stehen damit für die Hilfen zur Erziehung – trotz des uneingeschränkten Rechtsanspruchs auf Leistung – nur begrenzte Budgets, d.h. finanziell limitierte Haushaltsposten, zur Verfügung.¹⁸ Aktuell geben die Kommunen im Durchschnitt übrigens 21% ihres Gesamtetats für Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe aus.¹⁹

Bei solchen Ausgaben kann nicht verwundern, wenn es in vielen Kommunen Tendenzen der Überforderung gibt, vor allem wenn ihnen wegen Prozessen der Deindustrialisierung und hoher struktureller Arbeitslosigkeit die ökonomische Grundlage für eine gestaltende Sozialpolitik fehlt (Extrembeispiele sind hier die Kommunen mit Nothaushalten oder Haushaltssicherung, in denen maximale Sparzwänge bestehen); doch gerade in solchen Kommunen sind individuelle Risiken für Kinder und Jugendliche besonders verbreitet. Dort, wo Hilfen für junge Menschen in Risikolagen besonders wichtig wären, sind sie wegen der Finanznot der Kommunen kaum finanzierbar.²⁰

Was sind nun aber die **Gründe für den Anstieg der finanziellen Aufwendungen** für die erzieherischen Hilfen in den letzten Jahren? In erster Linie handelt es sich um eine **Fallzahlsteigerung**. Veränderungen in den durchschnittlichen Fallkosten sind dagegen nur am Rande bedeutsam (und das eher regionalspezifisch), die bundesweiten Kosten pro Fall sind weitgehend stabil.²¹ Die Gründe für den Anstieg der Fallzahlen (und damit der Kosten) der erzieherischen Hilfen werden vor allem in den heute verbreiteten prekären Lebenslagen gesehen. Aktuell machen sich natürlich auch die zusätzlichen Hilfen für junge Geflüchtete bemerkbar. Zudem spielen veränderte Muster der Wahrnehmung und Bewertung familiärer Lebenslagen und Voraussetzungen für eine dem Kindeswohl entsprechende Erziehung eine Rolle.²² Hier ist auf die gesetzlichen Änderungen in den letz-

¹⁸ EMANUEL, MÜLLER-ALTEN & RABE, 2017, 217.

¹⁹ ARBEITSSTELLE KINDER- UND JUGENDHILFESTATISTIK, 2017, „Ausgaben“.

²⁰ 14. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 17/12200, 48).

²¹ ARBEITSSTELLE KINDER- UND JUGENDHILFESTATISTIK, 2017, „Ausgaben“.

²² ARBEITSSTELLE KINDER- UND JUGENDHILFESTATISTIK, 2017, „Ausgaben“. Dazu auch KURZ-ADAM, 2011, 19.

ten Jahren zu verweisen, die zu einer Erhöhung der Aufmerksamkeit für Beeinträchtigungen oder Gefährdungen des Kindeswohls und damit zu einem Anstieg der Meldungen an die Jugendämter geführt haben.²³

Die **prekären Lebenslagen** (und darüber hinaus viele andere Befunde zur heutigen Lebensphase Jugend) werden sehr gut in den beiden letzten Kinder- und Jugendberichten²⁴ nachgezeichnet. Im 14. Kinder- und Jugendbericht (aus dem Jahre 2012) heißt es: „*Wer heute in Deutschland aufwächst, lernt eine andere Welt kennen als jemand, der hierzulande vor zwei, drei oder vielleicht fünf Jahrzehnten groß geworden ist.*“²⁵ Dabei geht es nicht nur um Veränderungen im Kleinkindalter (die keine reine „Familienkindheit“ mehr ist), im (Grund-)Schulalter (in dem nach der Halbtagschule die Freizeit relativ ungeregelt im öffentlichen Nahraum verbracht wurde) oder in der Jugend (die sich selbstverständlich sowohl „online“ als auch „offline“ abspielt), sondern auch um eine **zunehmende soziale Kluft**, die die Lebensverhältnisse der Kinder und Jugendlichen „*heute deutlicher als noch vor zwei oder drei Jahrzehnten*“ prägt.²⁶ Der Bericht gibt einen guten Überblick über die sehr unterschiedlichen Lebenslagen junger Menschen und die Veränderungen der Sozialstrukturen des Aufwachsens (u.a. über Armuts- und Risikolagen sowie junge Menschen mit Migrationshintergrund). Es wird aufgezeigt, dass junge Menschen seit den 1990er Jahren die am stärksten von Armut betroffene Bevölkerungsgruppe sind und das Armutsrisiko in den letzten Jahren gerade bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen stark angestiegen ist.²⁷ Dabei muss man bedenken, dass Armut nicht nur ein Synonym für eine mangelhafte Einkommenssituation ist. Armut geht häufig mit mangelnden Bildungs- und Teilhabechancen einher, die gesundheitliche und kulturelle Lage armer jun-

²³ Einführung des § 8a SGB VIII (Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung) durch das Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK) vom 08.09.2005 (BGBl. I, S. 2729); Verstärkung von Prävention und Frühen Hilfen sowie Einführung einer Meldebefugnis bei Kindeswohlgefährdung für Berufsheimnisträger durch das Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) vom 22.12.2011 (BGBl. I, S. 2975).

²⁴ Die Bundesregierung muss „dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat in jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Lage junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe“ vorlegen (§ 84 Abs. 1 SGB VIII). Die Berichte enthalten auch Vorschläge zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe enthalten. Erarbeitet wird der Bericht von einer Sachverständigenkommission.

²⁵ 14. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 17/12200, 37).

²⁶ 14. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 17/12200, 25).

²⁷ 14. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 17/12200, 98).

ger Menschen ist schlechter. Arme junge Menschen sind **multiplen Deprivationen** ausgesetzt und sie nehmen deutlich häufiger Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch.²⁸

Auch der im Februar dieses Jahres vorgelegte **15. Kinder- und Jugendbericht** zeigt die erheblichen sozialen Disparitäten der Lebenslagen junger Menschen auf.²⁹ Soziale Ungleichheiten bestehen vor allem im Hinblick auf die ökonomische, bildungsbezogene und berufliche Situation und Teilhabe. Soziale Herkunft und Bildungserfolg hängen in Deutschland eng zusammen, junge Menschen haben kaum Chancen auf soziale Mobilität und für einzelne Gruppen junger Menschen kommt es zu langanhaltender Exklusion.³⁰ Darüber hinaus wird im aktuellen Bericht deutlich auf eine Verlängerung der Jugendphase (bzw. des „Jugendmatoriums“, d.h. der zeitlich begrenzten Freisetzung und Entpflichtung Heranwachsender von gesellschaftlichen Aufgaben und Teilhabeformen) hingewiesen.³¹ Die Übergänge zwischen Jugend und jungem Erwachsenenalter sind destrukturiert, Qualifikations- und Verselbstständigungsprozesse voneinander entkoppelt. Die Verlängerung der Qualifikationsphase und die Prekarisierung der Übergänge in den Beruf stellen Barrieren für die Verselbstständigung dar.³²

Auf diese Veränderungen des Jugendalters muss die Jugendhilfe, müssen vor allem die Hilfen zur Erziehung reagieren, d.h. auf Prekarisierung, Entgrenzung, Digitalisierung und Scholarisierung sowie auf die Verschiebung des beruflichen Ausbildungsalters. Allerdings werden junge Menschen, die in Deutschland durch Hilfen zur Erziehung betreut werden, im Vergleich zu Jugendlichen, die in Familien aufwachsen, früh (oftmals zu früh) in die Selbstständigkeit entlassen. Obwohl der Verselbstständigungsprozess heutzutage in Übergangsschritten abläuft und junge Menschen im Durchschnitt erst in der Mitte des dritten Lebensjahrzehnts einen eigenen Haushalt führen, müssen Care Leaver das viel früher (oft schon mit 18 Jahren) erfolgreich bewältigen. Sie haben weniger materielle und soziale Ressourcen, *„kein Netz und keinen doppelten Boden der familiären Unterstüt-*

²⁸ TRENCEK & GOLDBERG, 2016, 42.

²⁹ 15. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 18/11050, 135 ff.).

³⁰ 15. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 18/11050, 54).

³¹ 15. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 18/11050, 89).

³² 15. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 18/11050, 91).

zung“. Die Selbstorganisation der Care Leaver sagt dazu: Unterstützung ist in Deutschland spätestens nach dem 18. Geburtstag wie eine „*Lotterie, in der die regionale Verortung verlost wird*“.³³

Dies sind also die Rahmenbedingungen für das Aufwachsen der heutigen Jugend und gleichzeitig die Hintergründe für die erzieherischen Hilfen. Dass damit eine Erhöhung der Fallzahlen verbunden ist und folglich ein Anstieg der Kosten, ist kaum verwunderlich.³⁴ Ebenso wenig verwundert, dass viele Kommunen das nicht (alleine) stemmen können und somit nach Möglichkeiten suchen, die Kosten zu senken oder zumindest zu begrenzen. Das versuchen sie – wie schon in den 1990er Jahren – durch verschiedene Steuerungsinstrumente, auf die später einzugehen ist. Doch zuvor werden die wesentlichen Entwicklungslinien der letzten Jahrzehnte nachgezeichnet.

3. Entwicklungslinien in der Sozialen Arbeit, insbesondere in der Jugendhilfe

Zunächst stellt sich die Frage, wie es überhaupt zur Ökonomisierung in der Sozialen Arbeit, in der Jugendhilfe kam. Was waren die Auslöser? BUESTRICH & WOHLFAHRT identifizieren **drei parallele Dimensionen**:³⁵ Erstens die **interne** Vermarktlichung von Sozialstaaten durch Schaffung von Wohlfahrtsmärkten, zweitens eine **externe** Vermarktlichung, in der Sozialstaaten zueinander in Wettbewerb treten, und drittens eine **subjektbezogene Vermarktlichung**. Auf die externe Vermarktlichung soll hier nicht weiter eingegangen werden, aber die erste und dritte Dimension sind deutlich im reorganisierten deutschen Sozialstaatsmodell nachweisbar.³⁶

Zunächst soll kurz auf die dritte Dimension eingegangen werden, nämlich auf die **subjektbezogene Vermarktlichung**, also die Erziehung zur Marktlichkeit. Dahinter steht das Politikmodell des „**aktivierenden Sozialstaats**“, in dem die sozialstaatlichen Zielsetzungen sowie Rollen und Aufgaben von Hilfeempfängern und Leistungserbringern in Abkehr vom traditionellen Wohlfahrtsstaat modifiziert wurden.³⁷ Vorreiter dafür war die „Hartz IV“-

³³ 15. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drucks. 18/11050, 434 f.).

³⁴ Vgl. dazu auch SEITHE, 2014, 15 f. und MCGOVERN, 2015, 220.

³⁵ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 20. Vgl. auch ausführlich BUESTRICH, BURMESTER et al., 2008, 40 ff., die fünf wesentliche Ursachen herausarbeiten.

³⁶ Vgl. dazu auch NOTZ, 2009, die insgesamt sechs Aspekte der Ökonomisierung beschreibt: mehr Wirtschaftlichkeit, Re-Privatisierung, Refamilialisierung, Propagierung von Selbsthilfe, Ausweitung von Gratisarbeit und Niedriglohnsektor sowie die Einführung von Pflichtarbeit.

³⁷ Siehe dazu auch LESSENICH, 2017, OLK, 2009 und WOHLFAHRT, 2016, 11 f.

Arbeitsmarktpolitik der Mitte-Links-Regierung unter GERHARD SCHRÖDER. Die Klient_innen werden nun vor allem weitergebildet bzw. qualifiziert (also deren Potenziale gefördert – maximiert oder optimiert?³⁸) und „mittels Casemanagement durch die Klippen versäulter Versorgungssysteme gelotst“.³⁹ Die Adressat_innen haben seither nicht mehr nur ein Recht auf Leistung, sondern vermehrt eine Pflicht zur Gegenleistung (vor allem in der Arbeitsmarktpolitik: „das Fordern [wird] groß geschrieben, das Fördern ist defizitär“).⁴⁰ Die Folge war, dass viele bis dahin laufende Projekte eingestellt wurden. Träger rationalisieren ihre Leistungsstrukturen, verbilligen Personal, konzentrieren sich auf Leistungsbereiche, die (noch) eine stabile Refinanzierung versprechen.⁴¹ Soweit zur dritten Dimension.

Kommen wir nun ausführlicher zur ersten Dimension (der **internen Vermarktlichung**). Hier ist zunächst ein Trend in der Sozialgesetzgebung zur Eliminierung der bedingten Vorrangstellung freier Träger mit dem Ziel der **Pluralisierung der Trägerlandschaft** (Einführung von Trägerkonkurrenz) erkennbar.⁴² Vorbild dafür war die 1994 neu geschaffene gesetzliche Pflegeversicherung mit der Gleichstellung privater und freigemeinnütziger Träger (§ 11 Abs. 2 SGB XI). Im gleichen Jahr wurden auch für das BSHG⁴³ Wirtschaftlichkeitsregeln für die Träger von sozialen Einrichtungen formuliert (die 1996 und 1999 weiterentwickelt wurden). 1999 dann war die Kinder- und Jugendhilfe an der Reihe mit der Schaffung der §§ 78a-78g SGB VIII (Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung = LEQ-Vereinbarungen), die das bis dahin geltende Selbstkostenprinzip ablösten. Die finanzielle Absicherung einer Einrichtung ist seither nicht mehr nur vom Bestand bzw. Vorhalten einer förderungswürdigen Einrichtung abhängig, sondern von der realen Dienstleistungserbringung.

Das SGB kennt heute eigentlich keine *freien Träger* mehr, sondern nur noch *Leistungserbringer* mit dem zentralen Instrument des **Kontraktmanagements** zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern (im SGB VIII konnte der Begriff der freien Träger gleichwohl noch nicht gänzlich ausgerottet werden). Im Jugendhilferecht sind diese Finanzierungsvorgaben bislang zwar nur für (teil-)stationäre Leistungen festgeschrieben, aber in

³⁸ Vgl. dazu auch LESSENICH, 2017.

³⁹ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 21.

⁴⁰ TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 254. Ebenso SOMM, 2009, 96 f.

⁴¹ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 21.

⁴² BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 20; TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 253 f.; PLABMEYER, 2017, 119 ff.

⁴³ Bundessozialhilfegesetz (abgelöst 2005 durch das SGB XII).

der Praxis werden zunehmend auch ambulante Leistungen über Fachleistungsstunden finanziert.⁴⁴ Die Ziele dieser Reformen liegen auf der Hand: „*durch Wettbewerb und Ökonomisierung*“ sollen „*Leistungsreserven bei den Leistungserbringern (Anbietern)*“ freigesetzt werden (also auch hier Potenziale gefördert werden) und die Kosten der sozialen Dienstleistungserbringung insgesamt gesenkt werden (Markttransparenz durch Leistungs- und Kostenvergleiche, dadurch Steuerung des Angebotes).⁴⁵ Den Zuschlag erhält der Träger, der bei gleicher Qualität das günstigste Angebot unterbreitet – Wettbewerb als Instrument der Wohlfahrtsproduktion.⁴⁶

Die vom Gesetzgeber in den sozialrechtlichen Reformen der 1990er Jahre gewollten marktförmigen Prinzipien haben sich (laut PLAßMEYER) in der Kinder- und Jugendhilfe bislang jedoch nicht vollständig durchsetzen können und die gewünschte Auflösung und Eliminierung des Vorrangs der Freien Wohlfahrtspflege ist in weite Ferne gerückt. PLAßMEYER verweist auf erhebliche Wettbewerbsbeschränkungen, eine korporatistische Angebotssteuerung, eine weitreichende Marktzutrittssperre für privatgewerbliche Träger sowie eine starke Privilegierung der Freien Wohlfahrtspflege (z.B. durch Kartellabsprachen, Zugang zu Gratisressourcen wie Spenden, Bundesfreiwilligendienst, Fördermittel gemeinnütziger Organisationen). Anstelle eines freien Marktes mit Angebot und Nachfrage werden die personenbezogenen Dienstleistungen nach wie vor öffentlich bereitgestellt.⁴⁷

Dennoch können Veränderungen ausgemacht werden, denn die Beziehungen zwischen öffentlichen Trägern und freier Wohlfahrtspflege wurden (betriebs-)wirtschaftlich restrukturiert. Es findet eine Neuordnung der Geschäftsfeldpolitik statt und es ist eine Tendenz zur Bildung größerer Einheiten durch Netzwerke und Fusionen erkennbar. Zudem gibt es Ausgliederungsstrategien und zunehmend werden neue, privatwirtschaftliche Rechtsformen (GmbH) genutzt.⁴⁸ BUESTRICH & WOHLFAHRT befürchten, dass „*das für das deutsche Sozialmodell fundamentale Subsidiaritätsprinzip [...] darüber allmählich seine sozialpolitische Ordnungsfunktion*“ verliert. Darüber hinaus gehe die primär betriebswirtschaftlich

⁴⁴ Zu negativen Folgen („Kaputtsteuerung“) dieser Finanzierungsform am Beispiel der Sozialpädagogischen Familienhilfe in Berlin vgl. SCHADE, 2014.

⁴⁵ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 20.

⁴⁶ PLAßMEYER, 2017, 119.

⁴⁷ PLAßMEYER, 2017, 121.

⁴⁸ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 22.

ausgerichtete Strategie des operativen Geschäfts auf Kosten der bisher eher ideologischen Prägung sozialer Dienstleistungserbringung.⁴⁹

Die dargestellte Entwicklung wurde beschleunigt durch das auf kommunaler Ebene immer umfassender durchgesetzte „**Neue Steuerungsmodell**“ (NSM).⁵⁰ Dieses basiert auf der internationalen Steuerungsphilosophie des *New Public Management (NPM)*. Darunter ist eine weltweit terminologisch einheitliche „Gesamtbewegung“ der Verwaltungsreformen zu verstehen, die auf einer institutionellen Sichtweise basieren.⁵¹ Vorrangig zielt diese neue Steuerung auf eine Entflechtung der Verantwortungsbereiche von Politik und Verwaltung, die Einführung von Wettbewerb und Kundenorientierung sowie eine Dezentralisierung von Verantwortung für Aufgabenerfüllung und Ressourcenverbrauch.⁵² Das NSM beruht auf der Grundannahme, dass sich marktförmige betriebswirtschaftliche Prinzipien der Produktion und des Austauschs von Gütern und Leistungen, die sich bei der Steuerung von Wirtschaftsunternehmen bewährt haben (z.B. Kontraktmanagement und Entscheidungen auf der Basis von Kosten-Nutzen-Kalkülen), auf *nicht* erwerbswirtschaftliche Leistungsbereiche (wie die Öffentliche Verwaltung oder das Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialsystem) übertragen lassen.⁵³ Dabei wird ausgeblendet, dass es große **Unterschiede zwischen der Sozialen Arbeit und der Privatwirtschaft** gibt, die eine direkte Übertragbarkeit sehr in Frage stellen. Hier sollen nur einzelne wichtige Unterschiede angedeutet werden, die BUESTRICH & WOHLFAHRT 2008⁵⁴ herausgearbeitet haben – manche scheinen heute aber schon fast überholt zu sein:

- Die Klient_innen Sozialer Arbeit sind keine „Kund_innen“ (mit Wahlfreiheit, Selbstständigkeit und Souveränität), auch wenn solche Ideen anschlussfähig sind für moderne sozialarbeiterische Konzepte (Empowerment, Aktivierung).
- Es gibt keinen Handel sozialer Dienstleistungen als preisbewertete Güter oder Waren auf Märkten. Die Bereitstellung/Finanzierung wurde bewusst aus dem Wettbewerbs- und Rentabilitätsdenken herausgenommen und nicht nach den Kriterien von kaufkräftiger Nachfrage und renditeinduziertem Angebot reguliert. Die

⁴⁹ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 22.

⁵⁰ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 20 f.

⁵¹ PLAßMEYER, 2017, 123 (unter Verweis auf SCHEDLER & PROELLER, 2006).

⁵² PLAßMEYER, 2017, 123; vgl. auch ALBERT, 2006, 28 f.

⁵³ OTTO & SCHNURR, 2000, 86 f., zit. nach PLAßMEYER, 2017, 123.

⁵⁴ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 18 f.

Steuerung erfolgt stattdessen über sozialpolitische Vorgaben, der staatlicher Finanzier ist oft monopolistischer Nachfrager, der zudem das Subsidiaritätsprinzip⁵⁵ zu beachten hat. Folglich versagen Markt- bzw. Wettbewerbsmechanismen in diesem Bereich. Eine Steuerung über Preise würde wegen der sozialpolitischen Zielsetzungen nur ein auf bestimmte Bedarfslagen und zahlungsfähige Empfängergruppen ausgerichtetes Versorgungsniveau entstehen lassen. – Das stimmt heute nur noch eingeschränkt. Zwar wird die Versorgung auch heute nicht nur auf zahlungsfähige Empfänger_innen ausgerichtet, aber in der Praxis gibt es viele Beispiele für eine Steuerung über Preise (z.B. Unterbieten sich Träger hinsichtlich der Preise für Fachleistungsstunden, um den „Zuschlag“ zu erhalten).

- Konsument_innen und Kostenträger sind bei Individualleistungen nicht identisch (es handelt sich also um „nicht-schlüssige Tauschbeziehung“), daher wird eine Reihe von Rückkopplungsmechanismen außer Kraft gesetzt, die einen Markt normalerweise kennzeichnen (es gibt z.B. keine Budgetrestriktion für Nutzer_innen, da sie die Leistung nicht zahlen; der Kostenträger kann die tatsächliche Qualität nicht ohne Weiteres kontrollieren, dadurch gibt es eine höhere Wahrscheinlichkeit von Leistungsmängeln). Noch deplatziertes ist die Marktsteuerung bei Leistungen mit Eingriffs- oder Kontrollcharakter (wenn also Hilfen gegen den Willen geleistet oder in Anspruch genommen werden müssen, z.B. im Bereich des staatlichen Wächteramts oder auch der Straffälligenhilfe). Eine solche „zwangsweise Kund_innenbindung“ passt nicht zu einem kommerziellen Dienstleistungsunternehmen, wo die Kund_innen wegen der Vorzüge des Preis-Leistungs-Verhältnisses wiederkommen sollen; hier sollen die Klient_innen aber gerade *nicht* wiederkommen.
- Zudem ist die Produktion von Dienstleistungen nur eingeschränkt standardisierbar und rationalisierbar und viele Prozesse der sozialen Arbeit sind nicht in Geld messbar. Viele aus der Industrie stammenden Rationalisierungsverfahren eignen sich nicht, denn Methoden der „Massenproduktion“ und „Standardisierung“ passen nicht zu den individuellen Leistungsvoraussetzungen und -umständen von Individualleistungen oder aber eine Anwendung wäre zwar möglich, aber wegen der

⁵⁵ Ausführlich zum Subsidiaritätsprinzip vgl. BUESTRICH, BURMESTER et al., 2008, 15 ff. und PLÄßMEYER, 2017, 110 ff. Kritisch zur zunehmenden Bedeutungslosigkeit des Subsidiaritätsprinzips vgl. FLÖSSER & VOLLHASE, 2006, 77: „ein Relikt aus alten Zeiten, aus Zeiten vor der Ökonomisierung, vor der marktwirtschaftlichen Reorganisation des Sozialen“.

negativen Auswirkungen auf die Prozess- und Ergebnisqualität nicht erwünscht (Beispiel „Minutenpflege“: Überarbeitung der Beschäftigten, Mangelversorgung der Klienten). – Auch hier scheinen die Annahmen von BUESTRICH & WOHLFAHRT inzwischen überholt, denn gerade in den Beispielen sozialräumlicher Steuerung (auf die später noch genauer einzugehen ist) sollen standardisierte sozialräumliche Angebote die Individualleistungen ersetzen.

- Und der letzte Unterschied ist das Prinzip des „*trade off*“ zwischen Qualität und Wirtschaftlichkeit, d.h. das Bestreben Vorteile zu maximieren und gleichzeitig die Kosten zu minimieren. Beides kann aber nur solange gleichzeitig verfolgt werden, wie bei der Realisierung der Qualitätsziele noch Wirtschaftlichkeitsreserven vorhanden sind (Rationalisierung). Wenn die Qualitätsziele aber schon effizient erreicht werden, gehen Ressourceneinsparungen zu Lasten der Qualität (Rationierung) und bei steigender Inanspruchnahme ist dann ein größerer Ressourceneinsatz nötig.

Trotz dieser wichtigen Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und Sozialsystemen wurden fortan auch in der öffentlichen Verwaltung unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen mit Steuerung über Kontrakte eingeführt. Die für Behörden bis dahin typische Inputsteuerung (d.h. die jährliche Zuteilung von Personal-, Finanz- und Sachmitteln durch Haushaltsplan) wurde ersetzt durch eine outputorientierte (also ergebnisorientierte) Steuerung auf der Basis strategischer Ziele und Produktkataloge. Weiter wurde ein Berichtswesen mit Leistungsindikatoren und vorgegebenen Budgets auf der Basis von Vereinbarungen (Kontrakten) eingeführt und zwischen den Mitarbeiter_innen mittels Zielvereinbarungen, Kundenorientierung und Qualitätsmanagement ein organisationsinterner Wettbewerb etabliert.⁵⁶ Gerade die Kinder- und Jugendhilfe wurde ein Experimentierfeld der Verwaltungsmodernisierer, das Neue Steuerungsmodell wurde etabliert durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Primär ging es um eine „*Verjüngungskur für die angeblich maroden überbürokratisierten Jugendämter*“, um einen Wandel von der Eingriffsverwaltung zur modernen Leistungsverwaltung mit Stärkung der professionellen Konzepte (Prävention, Lebensweltorientierung, Partizipation) und der Jugendhilfeplanung als zentralem Steuerungsinstrument.⁵⁷

⁵⁶ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 20 f.; TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 253 f.

⁵⁷ PLASMEYER, 2017, 124 f.

Diese Entwicklung wurde auch vom Deutscher Städtetag (DSt) und der Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe (AGJ) mitgetragen. Sie befürworteten die Budgetierung (d.h. die Operationalisierung der Verwaltungsziele durch Jugendhilfeplanung und Vereinbarungen mit freien Trägern durch Kontraktmanagement), aber stellten sich klar gegen eine Plafondierung (also eine Deckelung der Ausgaben), denn sonst bestünde die Gefahr, dass bei steigenden Ausgaben Leistungen, auf die kein individueller Rechtsanspruch besteht, abgebaut würden, was aber dem Charakter der in den Leistungsgesetzen ebenfalls festgelegten Pflichtleistungen widerspreche. Auch eine Outputorientierung wird befürwortet: Die Gesamtverantwortung für die Leistungen habe der öffentliche Träger, der sie aber partizipativ unter Einbeziehung der Einrichtungsträger (und abgestimmt mit der Politik) zu planen habe (unter Nutzung der Arbeitsgemeinschaften sowie des Jugendhilfeausschusses). Sie betonen, dass Umstrukturierungs- und Modernisierungsprojekte nur miteinander und nicht gegeneinander erfolgreich sein können und warnen vor einer blinden Nachahmung von Strukturen und Instrumenten aus dem privaten Sektor. Nach dem Willen von DSt und AGJ liegt der Schwerpunkt also auf der partnerschaftlichen Gestaltung der Modernisierungsprozesse.⁵⁸

In den 2000er Jahren – also nach Ablauf des ersten Jahrzehnts mit der neuen Steuerung – wurden **erste Bilanzen** gezogen. Dabei zeigten sich sehr verschiedene Strategien in Jugendämtern. Es gab rein betriebswirtschaftliche Strategien (also eine bloße Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente, u.a. zur Kostensenkung) neben rein jugendhilfebezogenen Strategien (d.h. auf fachliche Aspekte konzentrierte Veränderungen mit Blick auf die Klient_innen) sowie Verknüpfungsstrategien mit betriebswirtschaftlichen und fachlichen Aspekten; aber nur bei 20 % der Jugendämter war überhaupt eine klare Modernisierungsstrategie erkennbar.⁵⁹ Die Bilanz ist insgesamt **eher ambivalent**: Es gab zwar durchaus positive Reformeffekte (z.B. eine stärkere Kundenorientierung), aber es überwogen die Defizite. Es gab keine System- und Kulturveränderungen oder eine stärkere Orientierung an den Mitarbeiter_innen, vor allem aber kaum Verbesserungen der Arbeit mit dem Jugendhilfeausschuss. Zudem wurden zentrifugale Tendenzen ausgemacht: Eine Dezentralisierungspolitik, Ausgliederungen sowie die Pluralisierung der Trägerstrukturen führten zur Bildung von Verwaltungssatelliten mit verstärkten Eigeninteressen. Insgesamt gab es also eher Steuerungsverluste, denen kaum effektives Controlling oder

⁵⁸ PLASMEYER, 2017, 125 f.

⁵⁹ PLASMEYER, 2017, 127.

Zielvereinbarungen entgegengesetzt wurden. Alles in allem waren zwar manche befürchteten negativen Folgen ausgeblieben, aber die Zielerreichung blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Und kaum einem Jugendamt ist es gelungen, das Gelegenheitsfenster der Modernisierung auch zu einer fachlichen Modernisierung zu öffnen. Das Ergebnis nach zehn Jahren NSM war also eine sehr heterogene Jugendamtslandschaft, in der das Strukturprinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern zunehmend missachtet wurde und freie Träger immer häufiger nur noch als „Zulieferer für das Jugendamt“ gesehen wurden.⁶⁰

Seit den **2000er Jahren** wird der Begriff der „Steuerung“ in einer gänzlich neuen Form instrumentalisiert, nämlich um seit langem gewünschte Veränderungen zu initiieren, ohne dass dies irgendetwas mit den genannten Prinzipien der NSM zu tun hätte. Heute ist die „Neue Steuerung“ häufig lediglich ein Etikett zur Legitimation verschiedener Versuche von Kommunen, das bewährte Jugendhilfesystem aus finanziellen Gründen radikal zu erneuern. Dies wird einerseits über den Gesetzgeber versucht (s. dazu unten die Ausführungen zur SGB VIII-Reform), andererseits über die Gestaltung von Jugendhilfelandchaften, die von den Gesetzen abweichen, z.B. durch die Verknüpfung des Fachkonzepts der Sozialraumorientierung mit Marktzutrittsbegrenzungen für Leistungsanbieter oder auch durch fiskalische Plafondierungskonzepte.⁶¹

Das bekannteste Beispiel für einen politischen Steuerungsversuch ist das sogenannte „**A-Länder-Papier**“ (oder „Pörksen-Papier“ nach seinem Verfasser Jan Pörksen, Staatsrat der Sozialbehörde in Hamburg) der sozialdemokratisch geführten Bundesländer aus dem Jahre 2011 mit dem Titel: „*Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen*“. Bei diesem Papier handelt es sich um eine nicht abgestimmte Tischvorlage einer Koordinierungssitzung der „A-Staatssekretäre“ vom 13.05.2011 in Berlin mit folgenden Inhalten: Der Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung sollte durch eine seitens einzelner Klient_innen/Anspruchsberechtigter rechtlich nicht einklagbaren Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Jugendhilfeträgers ersetzt werden. Dies sollte den erwarteten Kostensteigerungen durch die bislang als individuelle Rechtsansprüche ausgestalteten Hilfeangebote sowie die vermeintlich starke Stellung der freien Träger entgegenwirken. Folge des Bekanntwerdens des Papiers war

⁶⁰ PLABMEYER, 2017, 128 f.

⁶¹ PLABMEYER, 2017, 129.

eine bundesweite Fachdebatte.⁶² WIESNER bewertete es als offensive Strategie zur Vermeidung von Hilfen zur Erziehung. Nicht die prekären Lebenslagen der Bürger_innen, sondern die Situation der Kommunalhaushalte stünden im Fokus, was nicht im Sinne des Gesetzgebers sei.⁶³ Kritik kam auch von MÜNDER, der für den Erhalt eines subjektiven, einklagbaren Rechtsanspruchs auf Hilfen zur Erziehung sowie eine bedarfsgerechte Ausgestaltung der Hilfeangebote plädiert. Wenn der Rechtsanspruch durch eine Gewährleistungsverpflichtung ersetzt werde, führe das dazu, dass die Jugendämter ihren Aufgaben nicht mehr ausreichend nachkommen, also eine Infrastrukturentwicklung nach Kassenlage betreiben.⁶⁴

Das A-Länder-Papier war Auslöser für eine bis **heute andauernde Diskussion**⁶⁵ über eine neue Reform der Hilfen zur Erziehung mit dem Titel „*Weiterentwicklung und Steuerung*“, die sich bis in die 18. Legislaturperiode auswirkte (und vermutlich auch in der 19. Legislaturperiode fortsetzen wird). 2012 wurde im Auftrag der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) durch die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGJF) ein Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung erarbeitet. Die JFMK initiierte daraufhin eine Koordinierungsgruppe der AGJF (unter Federführung Hamburgs, das damals den Vorsitz der JFMK innehatte), in der auch die AGJ und der Deutsche Verein mitgewirkt haben. Ziel war die frühzeitige Erkennung und Weiterentwicklung von Unterstützungs- und Hilfebedarfen, um nachhaltige und längerfristig positive Entwicklungsperspektiven zu sichern sowie eine Optimierung von Leistungen und Prozessen der Leistungserbringung. Die Arbeitsgruppe veröffentlichte 2013 ihre Ergebnisse, danach erging ein Auftrag der JFMK an die AGJF zur Formulierung konkreter organisatorischer, finanzieller und rechtlicher Handlungserfordernisse. Zum Jahreswechsel 2013/2014 fanden mehrere Expert_innenanhörungen statt und es erging ein Auftrag an das DIJuF⁶⁶ zur Erstellung einer Expertise über rechtliche Finanzierungsfragen zu den vier Leistungsarten (Leistungserbringung ohne Einzelfallentscheidung des Jugendamtes; Leistungserbringung in Kooperation mit anderen Systeme-

⁶² PLABMEYER, 2017, 132.

⁶³ WIESNER, 2014a, 90 (zit. nach PLABMEYER, 2017, 132).

⁶⁴ MÜNDER, 2012, 26.

⁶⁵ Vgl. dazu z.B. OTTO & ZIEGLER, 2012; MÜNDER, 2013.

⁶⁶ Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V.

men; Leistungserbringung in Mischformen; Leistungserbringung im jugendhilferechtlichen Dreieck), die 2014 veröffentlicht⁶⁷ wurde. In diesem Rechtsgutachten wurde nicht nur die bestehende Rechtslage dargestellt, sondern darüber hinaus juristische Veränderungsmöglichkeiten ausgelotet, die sich auf das bisherige Rechtssystem beziehen, und Chancen und Risiken möglicher gesetzlicher Änderungen dargestellt.⁶⁸

Stark interessengefärbte Aussagen öffentlicher Träger bestimmen die politische Richtung. Es wird verwiesen auf (angebliche) Defizite in der Jugendhilfe und allgemein schlecht aufgestellte Jugendämter. Nachteilig sei, dass Leistungs- und Entgeltvereinbarungen auch ohne bestehenden Bedarf abgeschlossen werden müssen, wenn ein Anbieter das Fachkräftegebot erfüllt, dadurch gebe es eine ständig wachsende Zahl vor allem kleiner Anbieter, die ohne entsprechende Dienst- und Fachaufsicht operieren.⁶⁹ – Dabei scheint vergessen zu werden, dass die Trägerpluralität erklärtes Ziel der Neuen Steuerung war. – Zudem wird eine angebotsinduzierte Nachfrage in der Jugendhilfe unterstellt, d.h. dass neue Träger bzw. Einrichtungen (wegen der bei ihnen zur Verfügung stehenden Plätze) neue Hilfebedarfe und damit weitere Kosten produzieren.⁷⁰ Schließlich wird kritisiert, dass Klagen von Einrichtungsträgern (gegen die Sozialraumbudgetierung, s. dazu unten) fachlich sinnvolle Finanzierungsmodelle verhindern.⁷¹ OTTO & ZIEGLER schreiben dazu:⁷² „Es wird in der Debatte [...] das moniert, was man selbst erzeugt hat“, nämlich in der über 20-jährigen Modernisierung der Jugendhilfe nach wettbewerbsorientierten bzw. markt- und betriebswirtschaftlichen Prämissen und mit einem Managerialismus-Programm. Es sei absurd, wenn Einrichtungsträger dafür kritisiert werden, dass sie sich gesetzeskonform verhalten und das umsetzen, was von ihnen verlangt wird.

4. Folgen

Werfen wir nun einen Blick darauf, welche Folgen die Ökonomisierung in der Jugendhilfe tatsächlich hatte. Das wesentliche beabsichtigte Ziel, nämlich die Reduktion der Kosten der Jugendhilfe, konnte nicht erreicht werden – vielmehr ist das Gegenteil der Fall (wie

⁶⁷ MEYSEN, BECKMANN et al., 2014a.

⁶⁸ PLASSMEYER, 2017, 133 f.

⁶⁹ HAMMER, 2013, 6 f.

⁷⁰ HAMMER, 2013, 6 f. Kritisch zum Zusammenhang zwischen Angebot und Nachfrage vgl. MCGOVERN, 2015, 220 f.

⁷¹ HAMMER, 2013, 6 f.

⁷² OTTO & ZIEGLER, 2012, 17 f.

einleitend schon aufgezeigt wurde). Dafür aber gab es ganz andere Folgen – für die Jugendhilfelandchaft, die sehr große Disparitäten aufweist, für die Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie deren Beschäftigte und dadurch nicht zuletzt für die Klient_innen.

Zunächst einmal lastet der Kostendruck in den Kommunen auf den **einzelnen Fachkräften der Jugendämter**, „die häufig gegen ihre eigene Überzeugung Entscheidungen nach fiskalischen, nicht nach fachlichen Aspekten treffen müssen – ohne dies aber nach außen offen legen zu können. Dieses Fehlverhalten wird nur zum geringen Teil durch die Verwaltungsgerichte kontrolliert, da die Klientel nicht selbstbewusst genug ist, ihre Rechte auch einzuklagen.“⁷³ Viele werden solche Fälle von Rechtsansprüche unterlaufenden Anweisungen kennen (z. B. keine Leistungen bei mehrfach straffälligen Jugendlichen oder jungen Volljährigen zu initiieren), oder andere verwaltungstechnische Tricks, Schwellen und Strukturen (wie das Bestehen auf einer formalen Antragstellung der Eltern; Anweisung an die Fachkräfte der Jugendhilfe im Strafverfahren, keine Erziehungshilfen zu initiieren; so langwierige Entscheidungsfindungen, dass sich das „Problem“ bei weiteren Krisen und Straftaten aufgrund von Inhaftierung von selbst erledigt). All das sind Anzeichen einer offiziell verdeckten, nichtsdestotrotz ungeniert rechtswidrigen, mitunter geradezu systematischen Leistungsverweigerung, die in der Praxis nicht selten vorkommt und dazu führt, dass (zumindest in manchen Kommunen) soweit wie möglich die Gewährung von Hilfen vermieden wird.⁷⁴

Wenn es dann zu einer Hilfe kommt, wird diese von freien Trägern zumeist auf der Grundlage von **LEQ-Vereinbarungen** erbracht. Bezogen auf diese bestehen jedoch in der Praxis einige Unsicherheiten (wie im 14. Kinder- und Jugendbericht ausgeführt wird). Es wird auf Intransparenz verwiesen, auf eine Nichtvergleichbarkeit von ausgehandelten Entgeltregelungen, die mangelnde Vergleichbarkeit von Leistungen und Kosten zwischen den Kommunen, auf große Divergenzen bei den Preisen für Fachleistungsstunden (diese liegen in der Praxis zwischen 39 und 85 € pro Face-to-Face-Stunde⁷⁵) sowie auf divergierende fachliche Standards und/oder unterschiedliche Modi von Kalkulationen.⁷⁶ Eine

⁷³ WIESNER, 2003, 129. Zur Durchsetzung individueller Rechtsansprüche in der Jugendhilfe in Zeiten der Ökonomisierung vgl. auch URBAN-STAHN, 2008.

⁷⁴ TRENCZEK & GOLDBERG, 2016, 477; SEITHE, 2016, 147

⁷⁵ So BENJAMIN LANDES auf dem Deutschen Kinder- und Jugendhilfetag 2017.

⁷⁶ Wie es zu solch unterschiedlichen Preisen für Fachleistungsstunden kommen kann, untersuchen LANDES, RADA & STAHLMANN, 2017, 8 ff. Sie arbeiten drei typische Szenarien für die Interaktion zwischen

große Mehrheit von Jugendämtern geht mit dem Ziel in die Entgeltvereinbarungen, die Finanzen konstant zu halten – und das trotz Inflation und Personalkostensteigerungen, so dass es faktisch zu einer Kürzung der den Anbietern zur Verfügung stehenden Mittel kommen muss.⁷⁷ Die LEQ-Vereinbarungen sind vielfach ein „*Pokern ungleicher Partner*“⁷⁸. Und bei der **Förderfinanzierung** werden die Mittel teilweise so kalkuliert, dass sie für freie Träger nicht mehr auskömmlich sind. Da wegen entgegenstehender Wirkungs- und Zielvereinbarungen das Problem nicht über eine Reduktion von Standards oder Fallzahlen gelöst werden kann, müssen freie Träger andere Wege suchen, mit den zugewiesenen Geldern klarzukommen.⁷⁹

Der größte Kostenfaktor ist dabei der Faktor **Personal**, der freilich ambivalent ist: „*Er ist [nämlich] zentraler fachlicher ‚Erfolgs-‘ und zugleich wesentlicher betriebswirtschaftlicher ‚Kostenfaktor‘*“.⁸⁰ Damit Kosten gespart werden können, muss also in erster Linie eine betriebswirtschaftliche Reorganisation des Faktors Personal erfolgen. Dafür gibt es verschiedene Ansatzpunkte, insbes. eine Effektivierung der Einsatzbedingungen und Veränderungen der innerbetrieblichen Abläufe. Die Folgen können wir bei vielen freien Trägern sehr deutlich sehen:⁸¹

- Es erfolgen Neuzuschnitte von **Aufgabenbereichen** mit veränderter Arbeits(ver)teilung. Berufsbilder werden ausdifferenziert bei gleichzeitiger Polarisierung der Beschäftigungsbedingungen mit verstärkter (oft geschlechtsspezifisch geprägter) Unterscheidung in (dispositive) Managementfunktionen und (objektbezogene) ausführende Tätigkeiten. Es gibt also gleichzeitig Tendenzen zur Professionalisierung und Deprofessionalisierung. Folge ist oft eine Arbeitsverdichtung, z.B. durch Übernahme bisher berufsfremder Tätigkeiten wie das Controlling.
- Im Hinblick auf die **Arbeitszeit** sorgen verschiedene Arbeitszeitmodelle für ein noch höheres Maß an Flexibilität. Es gibt Arbeitszeitkonten, Modelle wie die Ver-

Jugendämtern und freien Trägern (als Anbieter ambulanter Hilfen) heraus: das Angebotsmonopol (nur ein Anbieter), das Angebotsoligopol (wenige Anbieter) und das Angebotspolypol (zahlreiche Anbieter).

⁷⁷ BT-Drucks. 17/12200, 271. Vgl. auch HAMMER, 2017, 7.

⁷⁸ TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 256.

⁷⁹ GERLACH & HINRICHS, 2015, 140.

⁸⁰ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 22.

⁸¹ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 22 ff.; TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 256; GERLACH & HINRICHS, 2015, 140; SEITHE, 2016, 148 f. und 154 ff. BIRGMEIER (2016, 67 f.) identifiziert hier eine De-Professionalisierungsspirale.

trauensarbeitszeit führen sukzessive zu einer weiteren Deregulierung der Arbeits(zeit)bedingungen. Folgen sind diskontinuierliche, fragmentierte bzw. labile Arbeitsbezüge und ständige Mitarbeiter_innenwechsel im Team.

- Zudem gibt es ein breites Spektrum verschiedenster **Arbeitsverhältnisse** mit höchst unterschiedlicher institutioneller Absicherung. Neue Verträge werden regelmäßig befristet, es gibt eine abnehmende Zahl von Vollzeit- und parallel entsprechend eine Zunahme von Teilzeitkräften und atypischen „prekären“ Beschäftigungsformen wie Minijobs. In der Sozialen Arbeit sind ein Drittel der Beschäftigten von atypischen Beschäftigungsverhältnissen (d.h. nicht Vollzeit und unbefristet) betroffen, bezogen auf die Gesamterwerbstätigen sind es nur ein Viertel. Von dieser Tendenz zur Prekarisierung der Jugendhilfe sind allerdings verschiedene Zweige unterschiedlich betroffen, besonders gilt sie für die Kindertagesbetreuung (Kinderpfleger_innen). Viele Beschäftigungen sind folglich nicht mehr existenzsichernd (Teilzeit kombiniert mit Lohndumping).
- Darüber hinaus werden die Beschäftigten längst nicht mehr durchgängig tariflich **bezahlt**. Früher galt der Flächentarifvertrag relativ unangefochten als „Leitwährung“ auch im sozialen Dienstleistungssektor, inzwischen ist die gesamte Tariflandschaft dauerhaft und nachhaltig in Bewegung geraten. Freie Träger betreiben entweder selbst Lohndumping oder die Beschäftigten werden in schlechter bezahlende Tochterunternehmen ausgegliedert.
- Weiter gibt es eine Zunahme von **Selbstständigkeit** (oder häufig vielmehr Schein-Selbstständigkeit im Rahmen von Ich-AGs oder Honorarverträgen) in sozialen Berufen, z.B. Sozialpädagogische Familienhilfen oder Erziehungsbeistände, die mit den Jugendämtern Leistungsvereinbarungen aushandeln. Diese sind nicht primär dem Sozialstaatsprinzip unterworfen und keiner Weltanschauung verpflichtet. Vorteile dabei sind eine meist sehr hohe Motivation und geringe Verwaltungskosten. Dem stehen aber bedeutsame Nachteile gegenüber, insbesondere Überforderung und Selbstausbeutungstendenzen, zudem der mangelnde kollegiale Austausch sowie fehlende Vertretungsmöglichkeiten.

Auch für die **freien Träger selbst** hatte die Ökonomisierung große Folgen. Die Leistungserbringung ist für Träger immer schwerer kalkulierbar, sie sind zunehmend auf andere Finanzquellen angewiesen (Spenden, Fundraising, Projektmittel, Geldauflagen usw.).⁸²

⁸² TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 256.

Diskontinuierliche Refinanzierungsstrukturen (wie Programm- und Projektförderung statt Regelförderung) sind heute oft Normalität. BUESTRICH & WOHLFAHRT schrieben dazu 2008: *„Für die freigemeinnützigen Träger sozialer Dienste zeichnet sich eine rasante Fahrt in eine immer ungewissere Zukunft ab, und die Planungsrisiken für Träger wie für Beschäftigte werden [...] noch deutlich zunehmen. Freie Träger verlieren auf dem Weg in die Sozialwirtschaft ihre ursprüngliche Identität und tragen dabei ein erhöhtes wirtschaftliches Risiko – bis zur Insolvenz.“*⁸³ Wie schwierig die Finanzierung für freie Träger heute in der Praxis tatsächlich ist, zeigt sich, wenn man einen Blick hinter die Kulissen wirft:⁸⁴ Fallpauschalen werden (trotz Inflation und Lohnerhöhungen) jahrelang nicht angepasst; Abrechnungen erfolgen auf der Grundlage von Face-to-Face-Modellen (d.h. nur die direkten Kontakte mit den Klient_innen), in denen fehlgeschlagene Kontakte (die bei der Klientel der Sozialen Arbeit nicht selten sind) nicht abrechenbar sind; Fördersummen werden auf der Grundlage der Fallzahlen des Vorjahres berechnet – werden diese nicht erreicht, müssen Gelder zurückgezahlt werden (wenn sie aber steigen, wird nicht mehr gezahlt). Dabei können die Fallzahlen nicht einmal selbst beeinflusst werden, denn die Fälle werden ja extern zugewiesen (z.B. von Gerichten oder dem ASD). Bei den freien Trägern entstehen gleichwohl die Personalkosten, egal ob die Fälle kommen oder nicht, so dass alleine sie das Risiko tragen. Dazu kommt, dass die Ausgaben vorfinanziert werden müssen, oft über Monate hinweg, bis die Mittel für das laufende Haushaltsjahr von den öffentlichen Trägern überwiesen werden – und wer die Zahlungsmoral (oder besser -unmoral) mancher öffentlicher Träger kennt, weiß, dass das kaum kalkulierbar ist. Und schließlich werden die Bewirtschaftungsgrundsätze und Controlling-Vorgaben immer komplexer, was aber mit einem gleichbleibenden Overhead-Satz für die Geschäftsführung, Buchhaltung und Verwaltung umgesetzt werden muss.

Wir sehen also, dass die Ökonomisierung weitreichende Folgen hatte, nur nicht die beabsichtigten Folgen – weder für die öffentlichen Träger, deren Kosten weiter anstiegen, noch für die Soziale Arbeit, denn es fand keine fachliche Qualifizierung statt, sondern vielmehr zeigt sich (wie NORBERT WOHLFAHRT schrieb) ein *„ethisches Vakuum [...] angesichts sozialdarwinistischer Verkehrsformen des Hauens und Stechens“*⁸⁵. Die Leidtragenden sind aber nicht nur die freien Träger und deren Beschäftigte, sondern in erster

⁸³ BUESTRICH & WOHLFAHRT, 2008, 24. Ebenso WOHLFAHRT, 2016, 19.

⁸⁴ Vgl. dazu REINISCH, 2016.

⁸⁵ WOHLFAHRT, 1998, 34.

Linie die Klient_innen, denen nicht die Leistungen zukommen, auf die sie einen rechtlichen Anspruch haben.⁸⁶ Und dennoch regt sich kaum Widerstand gegen die Ökonomisierungsbestrebungen, weil man nicht als „veränderungsresistent“ oder unmodern gelten möchte.⁸⁷

5. Heutige Finanzierungsformen

In einem nächsten Schritt sollen nun überblicksmäßig die heutigen Finanzierungsformen in der Jugendhilfe dargestellt werden, bevor dann der Fokus auf neuere Entwicklungen gelegt wird.⁸⁸

Zunächst ein paar Sätze zu den **gesetzlichen Rahmenbedingungen**: In der Jugendhilfe wird unterschieden zwischen verschiedenen Arten von Aufgaben, nämlich den Leistungen und den anderen Aufgaben (§ 2 SGB VIII). Während die anderen Aufgaben im Schwerpunkt von den öffentlichen Trägern wahrgenommen werden, gilt bei den Leistungen (wie z.B. den Hilfen zur Erziehung, aber auch der Tagesbetreuung und anderen Leistungen) nach wie vor das Subsidiaritätsprinzip, d.h. der Vorrang der freien Träger bei der Leistungserbringung. Die öffentlichen Träger haben dabei die Selbstständigkeit der freien Träger bei der Leistungserbringung zu achten und sollen mit ihnen partnerschaftlich zusammenwirken (§ 4 SGB VIII). Die Trägerpluralität ist ein Kennzeichen der Jugendhilfe (§ 3 Abs. 1 SGB VIII: *„Jugendhilfe ist gekennzeichnet durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen.“*). Den Leistungsberechtigten steht ein Wunsch- und Wahlrecht zu (§§ 5 und 36 Abs. 1 Satz 4 SGB VIII), d.h. sie haben das Recht, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen (und bis zur Grenze unverhältnismäßiger Mehrkosten soll bzw. muss dieser Wahl auch entsprochen werden). Leistungsverpflichtet ist gleichwohl nur der öffentliche Träger der Jugendhilfe (§ 3 Abs. 2 SGB VIII), er trägt auch die Gesamtverantwortung sowie die Planungsverantwortung (§ 79 SGB VIII), muss also gewährleisten, dass die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Freie und öffentliche Träger arbeiten zusammen in Arbeitsgemeinschaften, in denen die geplanten Maßnahmen

⁸⁶ Zu weiteren Folgen für die Klient_innen vgl. SEITHE, 2016, 151 ff.

⁸⁷ Vgl. dazu MAUS, 2016, der die Gründe für die Anpassung an das „neoliberale Politikmodell“ nachzeichnet, aber auch aufzeigt, welche Möglichkeiten es zum Widerstand gibt.

⁸⁸ Zu den Finanzierungsformen vgl. auch BÖTTCHER & MERCHEL, 2010, 102 ff.

aufeinander abgestimmt werden (§ 78 SGB VIII). Zudem sind freie Träger im Jugendhilfeausschuss vertreten und stimmberechtigt (§ 71 SGB VIII), wo sie mit dem Jugendamt und der Vertretungskörperschaft (Kreis, kreisfreie Stadt, Gemeinde) die Weiterentwicklung und Förderung der Jugendhilfe und die Jugendhilfeplanung beschließen.

Die Leistungserbringung gegenüber den Leistungsberechtigten erfolgt in der Jugendhilfe also vorrangig durch freie Träger, während die öffentlichen Träger zur Leistung (und zur Finanzierung der Leistung) verpflichtet sind. Daraus entsteht häufig das sogenannte **jugendhilferechtliche Dreieck**. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewähren den Bürger_innen (den Leistungsberechtigten) Leistungen (i.d.R. durch Verwaltungsakt). Zwischen den Leistungsberechtigten und den Leistungserbringern (d.h. den freien Trägern) entsteht ein privatrechtliches Vertragsverhältnis und zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Leistungsträger und den Leistungserbringern bestehen öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehungen zu Inhalten, Qualität und Finanzierung der Leistungen. Die fachliche Steuerung erfolgt über das Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) mit Orientierung am erzieherischen Bedarf im Einzelfall (Bedarfsdeckungsgrundsatz) durch die Fachkräfte des Jugendamtes. Die Debatten um Preis und Leistung werden dagegen dem Einzelfall entzogen und finden in Entgeltverhandlungen statt.⁸⁹ Daneben gibt es aber auch noch **zweiseitige Beziehungen**, wenn Bürger_innen Leistungen direkt (niedrigschwellig) in Anspruch nehmen (bei den Hilfen zur Erziehung z.B. die Erziehungsberatung). Diese direkte Inanspruchnahme ist durch das SGB VIII grundsätzlich ermöglicht (§ 36a Abs. 2 SGB VIII), ausdrücklich verpflichtend (zumindest mit „Soll“-Vorschrift) ist sie allerdings bislang nur für die Erziehungsberatung. Die Grenze einer direkten Inanspruchnahme liegt dort, wo das Verfahrenserfordernis eines Hilfeplanverfahrens greift (§ 36 Abs. 2 SGB VIII), also wenn die Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist.⁹⁰

Im Hinblick auf die Finanzierung folgt daraus, dass es zwei- und dreiseitige Formen der Finanzierung gibt, die jeweils wiederum unterschiedlich gesetzlich ausgestaltet werden können.⁹¹ **Zweiseitige Formen der Finanzierung** zwischen dem Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe dienen der Sicherung der Finanzierung direkt in Anspruch genommener Leistungen ohne vorherige Entscheidung über die Leistungsgewährung. Sie

⁸⁹ MEYSEN, BECKMANN et al., 2014, 201; GERLACH & HINRICHS, 2010, 346 f.

⁹⁰ MEYSEN, BECKMANN et al., 2014, 206.

⁹¹ S. dazu ausführlich MEYSEN, BECKMANN et al., 2014, 201 ff.; HINRICHS, 2012, 21 ff. sowie BRINKMANN & POPESCU-WILLIGMANN, 2014, 272 f.

können entweder über eine sogenannte Förderung (Zuwendungsfinanzierung) oder auch durch zweiseitige Vereinbarungen über Einzelfall- und/oder Pauschalfinanzierungen erfolgen.

- Bei der **Zuwendungsfinanzierung** nach **§ 74 SGB VIII** (oder Sozialsubvention, Subventionsfinanzierung, Zuschussgewährung) wird der freie Träger über eine finanzielle Förderung in die Lage versetzt, im Interesse der Kinder- und Jugendhilfe liegende Aufgaben zu erfüllen.⁹² Es handelt sich um eine *objektbezogene* Finanzierung, ohne dass die genauen Personen, die konkrete Ausgestaltung der Leistungserbringung oder die konkrete Mittelverwendung im Einzelnen feststehen. Voraussetzungen für die Finanzierung sind die fachliche Eignung des Trägers und eine Gewähr für die zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung. Für den Träger bringt diese Finanzierung der Vorteil eine deutlich höhere Finanzierungsverlässlichkeit mit sich, was für pädagogische Prozesse (und auch die Möglichkeit, fachlich qualifizierte Mitarbeiter_innen zu halten) sehr wichtig ist.
- Daneben gibt es die **zweiseitige Vereinbarungsfinanzierung** nach **§ 77 SGB VIII**. Dabei handelt es sich um auszuhandelnde Verträge, hier gibt es verschiedene Varianten, z.B. eine konkrete Einzelfallabrechnung nach erbrachter Leistung, eine Vorabfinanzierung mit nur einem Teil- oder gleich dem Gesamtbetrag mit nachträglicher Einzelabrechnung über die tatsächlich erbrachten Leistungen oder auch vollständige oder teilweise pauschale Finanzierung.

Beide Möglichkeiten stehen gleichrangig nebeneinander, die **Wahl der Form** steht im Ermessen des öffentlichen Jugendhilfeträgers und ist zumeist eine politische Entscheidung, die von politischen Zielen sowie regionalen Besonderheiten (wie der Angebots- und Nachfragestruktur) abhängt.

Eine **dreiseitige Entgeltfinanzierung** entsteht immer dann, wenn der öffentliche Träger im oben beschriebenen jugendhilferechtlichen Dreieck durch Verwaltungsakt über eine Leistung im Einzelfall entscheidet. Die/der Leistungsberechtigte hat dadurch Anspruch auf Übernahme des Entgelts für die Leistung, das er/sie (eigentlich) dem Leistungserbringer (d.h. dem freien Träger) zahlen muss. Die Höhe (zumeist in Fachleistungsstunden oder Tagessätzen) ergibt sich aus (Entgelt-)Vereinbarungen zwischen öffentlichem und

⁹² S. dazu auch GERLACH & HINRICHS, 2015, 136 ff.

freiem Träger, die vorab geschlossen werden (meist orientiert an bestimmten Leistungstypen mit einem gewissen Maß an Pauschalierung und Bildung von Durchschnittswerten). Rechtsgrundlage für die Entgeltvereinbarungen ist bei ambulanten Leistungen § 77 SGB VIII, bei teilstationären und stationären Leistungen sind es die §§ 78a ff. SGB VIII. (§ 77 ist somit sowohl bei zwei- als auch bei dreiseitigen Beziehungen anwendbar.)⁹³

Zwischen den verschiedenen Finanzierungsarten gibt es einige **Unterschiede**. So gibt es in der Entgeltfinanzierung (im jugendhilferechtlichen Dreieck sowie bei der zweiseitigen Finanzierung nach § 77 SGB VIII) einen Anspruch auf **Vollfinanzierung** (in den Entgeltvereinbarungen ist also ein leistungsgerechtes Entgelt zu verhandeln, das sämtliche bei der Leistungserbringung zu erwartenden Kosten beinhaltet). Freie Träger sind dabei insofern geschützt, als dass die Verhandlungen und deren Ergebnisse justitiabel sind (die Rechtskontrolle erfolgt durch Schiedsstellen und nachfolgend Verwaltungsgerichte). GERLACH & HINRICHS folgern daraus, dass „*die Träger der freien Jugendhilfe [...] im derzeitigen Finanzierungsmodell [also] rechtlich die Möglichkeit [haben], mindestens kostendeckende Preise durchzusetzen*“.⁹⁴ Das ist allerdings durchaus fraglich, denn „*die Träger der freien Jugendhilfe werden es sich [...] sehr gut ‚überlegen‘, ob sie ein Schiedsstellenverfahren gegen ‚ihren‘ Träger der öffentlichen Jugendhilfe anstreben, auf den sie auch in den Folgejahren angewiesen sind*“.⁹⁵ Bei der einzelfallunabhängigen Zuwendungsfinanzierung wird die Erbringung dagegen von einer **angemessenen Eigenleistung** abhängig gemacht (§ 74 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 Nr. 4 SGB VIII)⁹⁶, es wird dabei ein Personalbestand (oder eine Auslastung) zzgl. der Betriebskosten für einen bestimmten Zeitraum kalkuliert.

Träger haben im jugendhilferechtlichen Dreieck zudem einen **Anspruch auf Abschluss** einer Vereinbarung (zumindest auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Abschluss). Daher sind mit allen geeigneten Trägern ernsthafte Verhandlungen aufzunehmen und bei fachlicher Eignung und Leistungsgerechtigkeit der Entgelte auch die Vereinbarungen abzuschließen, unabhängig vom tatsächlich bestehenden Bedarf. Hier schließt

⁹³ S. Grafik im Buch S. 30.

⁹⁴ GERLACH & HINRICHS, 2015, 140.

⁹⁵ 14. KJB, BT-Drucks. 17/12200, 271 (unter Hinweis auf GADOW, PEUCKER et al., 2013, 67).

⁹⁶ Dass dies durchaus problematisch ist, zeigen GERLACH & HINRICHS, 2015, 137 auf: Neben dem faktischen Problem, diese Mittel überhaupt aufzubringen (vor allem für kleine Träger), verweisen sie auf die rechtspolitische Problematik, denn die Verwirklichung von Leistungsansprüchen ist Staatsaufgabe und darf nicht von privater Mildtätigkeit abhängig gemacht werden.

sich die oben schon erwähnte Kritik an, dass Kritiker_innen der derzeitigen Finanzierungsmodelle befürchten, dass dies zu einer Schaffung von Fällen führt. In Einzelfällen wird das auch vorkommen, denn freie Träger sind aus Gründen der Finanzierung darauf angewiesen, dass ihre Angebote ausgelastet sind.⁹⁷ So kann es vorkommen, dass im Rahmen der Leistungserbringung nicht darauf hingewirkt werden, die erzieherischen Bedarfe zu bearbeiten, sondern sie aufrechtzuerhalten, um den „Fall“ zu behalten. Allerdings sollte von solchen Einzelfällen qualitativ schlechter Arbeit nicht auf die Allgemeinheit geschlossen werden. Außerhalb des jugendhilferechtlichen Dreiecks (bzw. bei direkter Inanspruchnahme) entsteht ein solcher Anspruch auf Abschluss einer Vereinbarung dagegen nicht, d.h. vom öffentlichen Träger können einzelne Träger ausgewählt werden, während andere nicht berücksichtigt werden. Im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis ist eine solche Privilegierung ausgewählter Träger dagegen unzulässig, so dass „trägerbezogene Sozialraumbudgets“ gegen die Berufsfreiheit verstoßen (s. dazu gleich mehr).⁹⁸

In der Praxis gibt es noch **Mischformen** der Angebotsausgestaltung und damit auch der Finanzierung, die immer dann greifen, wenn ein Träger unterschiedliche Leistungen erbringt, von denen manche unmittelbar in Anspruch genommen werden können, andere aber zuvor vom öffentlichen Träger gewährt werden müssen. In solchen Fällen „fordert das Gesetz eine strenge Aufspaltung der Finanzierung in Zuwendungs- und Entgeltfinanzierung“.⁹⁹ Im Grundsatz sind also Mischformen der Finanzierung zulässig. In der Praxis gibt es aber z.T. gemischte Finanzierungsmodelle, die sich über dieses strenge Trennungsgebot hinwegsetzen (s. dazu nun mehr).

6. Genauere Betrachtung neuerer Entwicklungen

Das derzeitige Steuerungsmodell mit den genannten Finanzierungsformen wird in der Kritik (z.B. im A-Länder-Papier) als wesentlicher Grund für die Ausgabenentwicklung in der Jugendhilfe genannt.¹⁰⁰ Das System sei ineffektiv und ineffizient, da es (wie bereits

⁹⁷ Einen Zusammenhang zwischen dem Produzieren von „Fällen“ und der Finanzierung zeigt auch SCHADE, 2017, 358 auf, der allerdings kritisch anmerkt, dass das direkte Folge der direkten existenziellen Abhängigkeit der Träger von „Fällen“ ist.

⁹⁸ MEYSEN, BECKMANN et al., 2014, 204. Zulässig ist eine Privilegierung aber wohl in sehr kleinen, räumlich abgegrenzten Sozialräumen (z.B. einem Hochhausblock; die Kooperation mit einer Schule) und wenn die Träger eine Ausweichmöglichkeit in andere Sozialräume haben).

⁹⁹ MEYSEN, BECKMANN et al., 2014, 206.

¹⁰⁰ GERLACH & HINRICHS, 2015, 135.

ausgeführt wurde) freie Träger dafür „belohne“, Fälle zu kreieren (anstatt sie zu vermeiden). Die Folge dieses „verrückten“ und auf Einzelfallhilfen zentrierten Steuerungssystems sei also die Schaffung möglichst vieler kostenintensiver und lang währender Hilfebedarfe.¹⁰¹ Dass dabei andere Gründe ausgeblendet werden (wie z.B. die gesellschaftliche Entwicklung mit dem zunehmenden Auseinanderdriften von Arm und Reich sowie die gewollte häufigere Wahrnehmung von erzieherischen Bedarfen) wurde oben bereits ausgeführt. Statt aber nun in Reaktion darauf die klammen Kommunen auskömmlich mit Finanzen auszustatten, erfolgt eine Diskussion über eine (zumindest partielle) Abkehr vom gegenwärtigen System der Entgeltfinanzierung.

Dabei werden verschiedene Modelle diskutiert, insbes. die Sozialraumbudgetierung, Gutscheinmodelle (Persönliche Budgets), Fallpauschalen sowie die wirkungsorientierte Steuerung.¹⁰² Auf zwei dieser Modelle soll nun näher eingegangen werden.

a) Sozialraumbudgetierung

Beginnen wir mit der Sozialraumbudgetierung. Die Lösung ihrer finanziellen Probleme durch die kostenintensiven Einzelfallhilfen suchten und suchen etliche Kommunen¹⁰³ im Ausbau präventiver Hilfen, losgelöst vom Einzelfall. Dabei werden niedrigschwellige Beratungsangebote, Hausaufgabenhilfe, der Ausbau nachbarschaftlicher Hilfen und die Vernetzung von Hilfeangeboten gefördert, zudem kirchliche Angebote vereinnahmt. Niedrigschwellige Angebote sollen also bestehende Problemlagen schon im Vorfeld entschärfen, bevor der eigentliche Problemfall eintritt. Ausgewählte, im Sozialraum aktive Träger werden gewonnen, um neben den bisherigen Einzelfallhilfen entsprechende fallunabhängige Angebote zu machen. Soweit so gut ... Das klingt nämlich zunächst einmal nach dem in der Sozialen Arbeit unstrittigen **Fachkonzept der Sozialraumorientierung**, das von WOLFGANG HINTE in den 1990er Jahre aus der Tradition der Gemeinwesenarbeit und der stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit vor dem Hintergrund ökosozialer Handlungstheorien und sozial-ökologischer Ansätze entwickelt wurde.¹⁰⁴ Der Ansatz bezieht sich konsequent auf den Willen und die Interessen der Klient_innen, die systematisch durch

¹⁰¹ GERLACH & HINRICHS, 2010, 344.

¹⁰² S. dazu BRINKMANN & POPESCU-WILLIGMANN, 2014.

¹⁰³ GERLACH & HINRICHS (2010, 344) verweisen darauf, dass das Modell (bis dahin) in mehr als 50 Kommunen in unterschiedlichen Varianten eingeführt wurde – heute sind es vermutlich deutlich mehr.

¹⁰⁴ Vgl. z.B. HINTE, LITGES & SPRINGER, 1999 und HINTE, 2009. Zu den Möglichkeiten der Sozialraumorientierung gerade auch in Zeiten der Ökonomisierung vgl. KLEVE, 2008.

Aktivierung ihrer Potenziale und durch Berücksichtigung des Lebensumfeldes, ihrer Bezugsgruppe sowie der involvierten professionellen Helfer_innen in den Hilfeprozess einbezogen werden. Die bloße Einzelarbeit vernachlässigt die Komplexität und die wirkungsrelevanten Interdependenzen innerhalb der sozialpädagogischen Leistungen. Erst eine sozialräumliche Sichtweise erlaubt es, eine Qualitäts- und Wirkungsperspektive zugunsten einer ganzheitlichen Interventionspraxis einzunehmen. Der Sozialraum bildet hier das integrierende Bezugselement und damit eine für den Hilfeprozess relevante Steuerungsdimension. Allerdings ist für das Konzept wichtig, dass zwei Handlungsbereiche in einem ausgewogenen Gleichgewicht stehen, nämlich einerseits die Sozialraumgestaltung und Unterstützung der Menschen in ihrer Lebenswelt und andererseits die Ermöglichung einer qualitativ hochwertigen Einzelfallarbeit durch Nutzung und Erweiterung der Ressourcen im sozialen Raum.¹⁰⁵

Um dieses Fachkonzept geht es den Kritiker_innen der gegenwärtigen Finanzierung aber nur vordergründig, denn sie nutzen die Sozialraumorientierung als steuerungspolitische Allzweckwaffe der *neuen Neuen Steuerung*.¹⁰⁶ Was sind nun also die Prinzipien der sozialraumorientierten *Steuerung*? Ausgewählte Sozialraumträger erhalten dabei ein Budget (d.h. eine konkrete Geldsumme), um damit einerseits die präventiven fallunabhängigen Aufgaben zu erfüllen und andererseits den Sozialraum mit ambulanten Einzelfallhilfen zu „versorgen“. Die Folge der Einführung solcher Modelle waren Klagen konkurrierender freier Träger, die nicht zu den ausgewählten Sozialraumträgern gehörten, da bestimmte Quoten der Mittel für ambulante Hilfen über diese Sozialraumbudgets vergeben waren (in Berlin sogar 80 %). Alle Anträge der konkurrierenden Träger auf Erlass einer einstweiligen Verfügung (und inzwischen auch ein Hauptsacheverfahren¹⁰⁷) waren erfolgreich und den Jugendämtern wurde die Einführung dieser Steuerungsmodelle untersagt.¹⁰⁸ In ihren Begründungen bezogen sich die Gerichte auf einen Verstoß gegen

¹⁰⁵ PLAßMEYER, 2017, 136 f.; BRINKMANN & POPESCU-WILLIGMANN, 2014, 273.

¹⁰⁶ OTTO & ZIEGLER, 2012, 22. Zu verschiedenen Möglichkeiten des Missbrauchs des Konzepts der Sozialraumorientierung vgl. auch NOACK, 2015.

¹⁰⁷ VG HAMBURG vom 10.12.2015 – 13 K 1532/12. Siehe dazu GERLACH & HINRICHS, 2016a. Zur Diskussion um das Hamburger Modell der Sozialräumlichen Hilfen und Angebote (SHA) aus fachlicher und rechtlicher Perspektive vgl. das Sonderheft *Standpunkt: Sozial* 2012 (u.a. mit Beiträgen von HINRICHS, 2012 und WEBER, 2012) sowie HARTMANN, 2012. Einen kritischen Blick auf den Stand der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg liefert zudem NEUFFER, 2013.

¹⁰⁸ GERLACH & HINRICHS, 2010, 344 (mit Verweis auf Rspr. in der Fn. 6). Für einen Überblick über die Rechtsprechung zur Sozialraumorientierung vgl. NICKEL, 2013.

Art. 12 GG (Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit) sowie gegen tragende Strukturprinzipien des Kinder- und Jugendhilferechts, insbes. das Wunsch- und Wahlrecht, das Prinzip der Trägerpluralität sowie den Bedarfsdeckungsgrundsatz.¹⁰⁹ Kritiker_innen sehen die Gefahr, dass notwendige erzieherische Bedarfe nicht befriedigt werden, wenn das Budget aufgebraucht ist.¹¹⁰ Am Ende könnte es sogar teurer werden, wenn nämlich zu lange versucht wird, mit sozialräumlichen (Gruppen-)Angeboten bestehende Bedarfe zu decken, statt die eigentlich erforderlichen Individualhilfen zu gewähren, so dass am Ende nur intensivere, längere und damit teurere Hilfen greifen.

Nachdem die Gerichte bislang alle sozialräumlichen Finanzierungsmodelle gekippt haben, wird nun versucht die gesetzlichen Regelungen so weit zu verändern, dass die Sozialraumbudgetierung ermöglicht wird.¹¹¹ Dabei wäre eine Rechtsänderung zur Etablierung der fachlich durchaus sinnvollen sozialräumlichen Konzepte¹¹² gar nicht nötig, denn es gibt auch heute schon im Rahmen des SGB VIII Möglichkeiten zur Finanzierung. Die sozialräumliche Arbeit ist bereits eindeutig im Gesetz verankert (§ 27 Abs. 2 S. 2 SGB VIII: es soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder Jugendlichen einbezogen werden). Zudem sind sozialräumliche Leistungen über die sogenannten „unbenannten Leistungen“ (die Formulierung „insbesondere“ in § 27 Abs. 2 S. 1 SGB VIII lässt ausdrücklich im Gesetz nicht genannte Einzelfallhilfen zu) möglich, sofern sie bedarfsgerecht ausgestaltet sind. Darüber hinaus gehende notwendige Präventions- oder Vernetzungsarbeit kann im Sozialraum durch ergänzende zuwendungsfinanzierte Modelle erfolgen (doch gerade in diesem Bereich sind die Ausgaben rückläufig).¹¹³

b) Wirkungsorientierte Steuerung

Eine weitere Steuerungsstrategie ist die sogenannte wirkungsorientierte Steuerung. Bei dieser geht es darum, die Wirkungen der Leistungen in den Mittelpunkt zu stellen und mit der Finanzierung zu verknüpfen.¹¹⁴ Die Wirkungsorientierung ist seit Ende der 1990er

¹⁰⁹ Siehe ausführlich GERLACH & HINRICHS, 2010, 348 ff.

¹¹⁰ GERLACH, MEIER & HINRICHS, 2016, 155.

¹¹¹ Vgl. dazu ausführlich unten zu diversen Regelungen in den Arbeitsentwürfen der gescheiterten SGB VIII-Reform.

¹¹² Vgl. dazu auch ausführlich WALTER, 2017.

¹¹³ GERLACH & HINRICHS, 2015, 135.

¹¹⁴ Ein solches Modell schildert BUCHHOLZ, 2007. Zur wirkungsorientierten Finanzierung vgl. auch das Kie-ler Modell einer Fallpauschale in der ambulanten Jugendhilfe (s. dazu ROELOFFS & VOERSTE, 2014) sowie den Bericht über Fallverläufe und Wirkungen in zwei Modellen (Garantiemodell, Fallpauschale) von BÜTTNER, DOSTAL et al., 2016. Ein ganz neues wirkungsorientiertes Finanzierungsinstrument sozialer Aufgaben und dessen Folgen thematisieren BURMESTER, DOWLING & WOHLFAHRT, 2017 in ihrem

Jahre im Fokus der Jugendhilfe. Seither gibt es einen Boom an wirkungsorientierten Evaluationen, u.a. mit groß angelegten Studien wie der „Jule“¹¹⁵- oder der „JES“-Studie¹¹⁶ sowie dem Bundesmodellprogramm „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“¹¹⁷.¹¹⁸ Die Wirkungsorientierung bietet dabei auch eine Möglichkeit, ein Gegengewicht zur rein betriebswirtschaftlich ausgerichteten Ökonomisierung zu setzen. *„Damit Jugendhilfeleistungen nicht einseitig monetär erfasst und beurteilt werden (Effizienz), besteht ein Bedarf darin, Qualitätsstandards in den verschiedenen Leistungsbereichen zu entwickeln (Effektivität). Dies steht im engen Zusammenhang mit der Frage nach den Wirkungen.“*¹¹⁹ Die Messung von Wirkungen ermöglicht es folglich, die eigenen Leistungen zu optimieren und gegenüber dem Kostenträger die Effektivität zu verdeutlichen. Insofern sind regelmäßige Datenerhebungen und Berichterstattungen unverzichtbare Voraussetzungen für den Nachweis über das Geleistete.

Eine echte wirkungsorientierte Finanzierungssteuerung konnte jedoch aus verschiedenen Gründen bislang noch nicht etabliert werden. Gemeint ist heute damit in erster Linie das sogenannte „Social Return on Investment“ (SROI).¹²⁰ Dabei sollen die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen von gesellschaftlichem Engagement gemessen werden, diesen wird dann ein monetärer Wert zugeschrieben, so dass eine Relation zwischen quantifizierten sozialen Wirkungsaspekten und dem monetären Aufwand gebildet werden kann. Welche Zuflüsse erfolgen also konkret an die Träger und welche Rückflüsse gehen durch deren Interventionen an den Sozialraum? Berechnet werden dabei auch die sogenannten Opportunitätskosten (also die Kosten, die anfielen, wenn Interventionen unterblieben). Schließlich erfolgt eine Kalkulation von Lebensqualitätseffekten der Betreuten, damit nicht nur der ökonomische Wert, sondern auch der fachliche Zweck berücksichtigt

Sammelband. Hier geht es um den Social Impact Bond (SIB), bei dem privates Kapital als (Vor-)Finanzierer sozialer Aufgaben fungiert und die öffentliche Hand die Aufgaben refinanziert, wenn vorab definierte Wirkungsziele erreicht werden. Zu den Möglichkeiten und Grenzen von SIB in der Kinder- und Jugendhilfe vgl. die sehr kritischen Antworten des DJI, 2017 auf eine Anfrage des niedersächsischen Landesjugendamtes.

¹¹⁵ „Leistungen und Grenzen der Heimerziehung“: BMFSFJ, 1998.

¹¹⁶ „Jugendhilfe-Effekt-Studie“: SCHMIDT, SCHNEIDER et al., 2002.

¹¹⁷ S. dazu ALBUS, GRESCHKE et al., 2010 sowie www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de (Abruf 29.09.2017); Modellzeitraum 2006 bis 2008. Ziel war die wirkungsorientierte Gestaltung und Steuerung der erzieherischen Hilfen.

¹¹⁸ S. dazu auch TRENCEK & GOLDBERG, 2016, 141 ff. Eine Metaanalyse ausgewählter Studien findet sich bei GABRIEL, KELLER & STUDER, 2007; einen internationalen Überblick geben SCHRÖDTER & ZIEGLER, 2007.

¹¹⁹ TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 258.

¹²⁰ BRINKMANN & POPESCU-WILLIGMANN, 2014, 277. S. dazu auch ISS, 2017.

wird. Im Endeffekt geht es also um die Beurteilung von Dienstleistern und Maßnahmen anhand ihres sozialen und monetären (Mehr-)Wertes für die Anspruchsgruppen bzw. den Sozialraum. Die Mittelvergabe wird in der Folge gekoppelt an einen (höheren) Wirkungsgrad.

Es ist leicht vorstellbar, welche Probleme damit verbunden sind: Es beginnt bei ganz grundsätzlichen Faktoren wie der bislang noch fehlenden Evidenz der Wirkungsforschung, d.h. dem Fehlen eindeutiger Wirkungsindikatoren. Weiter geht es um die fehlende Standardisierung (und Standardisierbarkeit¹²¹) der Leistungsprozesse. Zudem ist die Wirkungsdauer der Maßnahmen problematisch, denn der Erfolg stellt sich häufig erst nach einer längeren Maßnahmedauer ein. Darüber hinaus ist eine Abgrenzung von Wirkungsketten kaum möglich (denn Einflüsse gibt es nicht nur durch die Leistungserbringer, sondern auch durch nicht kontrollierbare externe Faktoren). Schließlich ist der Forschungs- und Implementationsaufwand sehr hoch und die Pflege wirkungsorientierter Instrumente ist sehr zeitintensiv und kostenträchtig, so dass oft eher mit Plausibilitätsannahmen statt tatsächlichen Wirkungsergebnissen operiert wird, was aber der originären Wirkungsintention nicht gerecht wird. Alles in allem erscheint daher eine instrumentelle Verknüpfung von Wirkungsorientierung und Finanzierung problematisch.¹²²

7. Ausblick, insb. SGB VIII-Reform

Kommen wir nun zum letzten inhaltlichen Punkt nämlich der SGB VIII-Reform. In der Folge der Ökonomisierungs-Debatte und vor dem Hintergrund des ungebremsen Anstiegs der Fallzahlen und damit der Kostenlast, die für manche Kommunen kaum noch (allein) zu stemmen ist, hatte sich die große Koalition bei ihrem Regierungsantritt im Jahr 2013 eine Reform des Kinder- und Jugendhilferechts vorgenommen. Im **Koalitionsvertrag** heißt es dazu: *„Die Kinder- und Jugendhilfe soll auf einer fundierten empirischen Grundlage in einem sorgfältig strukturierten Prozess zu einem inklusiven, effizienten und dauerhaft tragfähigen und belastbaren Hilfesystem weiterentwickelt werden. Dazu gehören geeignete Finanzierungsmodelle für systemische Unterstützungsformen (z.B. an den*

¹²¹ POLUTTA, 2017, 161 ff. zeigt jedoch auf, dass eine (problematische) Folge der Ökonomisierung bzw. Managerialisierung der Sozialen Arbeit eine zunehmende Standardisierung ist.

¹²² So auch MERCHEL, 2012, 316: *„Eine mit dem Faktor ‚Wirkung‘ verkoppelte Finanzierungsmodalität lässt sich mit dem fachlichen Charakter der Hilfeplanung nicht in Übereinstimmung bringen und ist somit als Element einer Kostensteuerung nicht praktikabel.“*

Schnittstellen von SGB VIII, SGB XII, und Schulträger). Wir brauchen starke Jugendämter und eine funktionierende Partnerschaft mit der freien Jugendhilfe. Wir werden daher die Steuerungsinstrumente der Jugendämter deutlich verbessern und gleichzeitig die Rechte der Kinder und ihrer Familien sicherstellen, sowie sozialraumorientierte und präventive Ansätze verfolgen. Dazu wollen wir mit Ländern, Kommunen und Verbänden in einen Qualitätsdialog treten und uns über die Weiterentwicklung in wichtigen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe verständigen.“¹²³

Auch die **JUGEND- UND FAMILIENMINISTERKONFERENZ** wünscht eine Reform der Kinder- und Jugendhilfe, sie hat im Jahre 2014 den Bund gebeten, „*fachlich und rechtlich Perspektiven zu konkretisieren, die die in den meisten Kommunen forcierte Entwicklung präventiver und niedrighschwelliger Angebote in Verbindung mit einem Ausbau sozialräumlicher Infrastruktur und von Netzwerken unterstützen und fördern*“ und „*die Rechtssicherheit beim systematischen Zusammenwirken von Regelangeboten, sozialräumlicher Arbeit und Strukturen mit den erzieherischen Hilfen und bei deren Finanzierung herstellen*“.¹²⁴

Die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung – insbes. durch eine Fortentwicklung der Steuerungsprozesse und der sozialräumlichen Angebote – war also einer der Schwerpunkte der geplanten Reform. Im Mittelpunkt der Reform sollte allerdings die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention stehen, die Kinder- und Jugendhilfe sollte inklusiv gestaltet werden und die bislang in verschiedene Gesetz und Systeme aufgeteilte Eingliederungshilfe (Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe bei seelischer Behinderung und der Sozialhilfe bei körperlicher und/oder geistiger Behinderung) im Sinne einer „großen Lösung“ unter dem Dach der Jugendhilfe zusammengeführt werden. Zudem ging es um die Umsetzung von Befunden aus der Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes und Reformen der Heimaufsicht sowie des Pflegekinder-Rechts.

a) Überblick über den Reformprozess¹²⁵

Die ersten **Eckpunkte** zur geplanten Reform wurden zum Jahreswechsel 2015/2016 in Form einer Präsentation des Bundesfamilienministeriums bekannt. In Bezug auf die Wei-

¹²³ BUNDESREGIERUNG, 2013, 99.

¹²⁴ JUGEND- UND FAMILIENMINISTERKONFERENZ, 2014, zit. nach Präsentation des BMFSFJ vom 17.12.2015, 26.

¹²⁵ Der gesamte Reformprozess kann über die folgende Website des DIJuF nachvollzogen werden: <http://kijup-sgbviii-reform.de> (Abruf 29.09.2017).

terentwicklung der Hilfen zur Erziehung versprach das Familienministerium Zukunftsfähigkeit durch eine Gestaltung des Leistungssystems, das den Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen und ihren Familien besser gerecht wird, durch eine Steigerung der sozialen Effizienz (nicht Effektivität!) sowie wirkungsvolle Steuerung des Mitteleinsatzes durch die öffentliche Hand.¹²⁶ Als Instrument der Zielerreichung war eine starke sozialräumliche Infrastruktur mit qualitativ guten, präventiven, niedrighschwelligen Leistungen vorgesehen, die rechtssicher mit Regelangeboten der erzieherischen Einzelfallhilfen verknüpft werden sollte. Zu den präventiven Angeboten war ein unmittelbarer Zugang geplant, die kommunalen Verwaltungen sollten durch die direkte Inanspruchnahme der Regelangebote entlastet werden, Einzelfallhilfen sollten intensiver gesteuert und die Einzelfall- und Angebotsplanung qualifiziert werden. Zudem sollten neue Finanzierungsmodelle zur Flexibilisierung und mehr Rechtssicherheit (u.a. auch bei einer Einschränkung des Anbieterkreises) führen.¹²⁷ Schon hier wird der Einfluss des A-Länder-Papiers deutlich. Die bislang in der Rechtsprechung wegen des Fehlens einer Rechtsgrundlage gescheiterten Versuche einer Sozialraumbudgetierung sollen offensichtlich auf der Basis einer gesetzlichen Änderung ermöglicht werden. Geplant war eine Vorstellung des Referentenentwurfs für Mai 2016, das Inkrafttreten war (mit Ausnahme der Inklusions-Regelungen mit längerer Umsetzungsfrist) für den 01.01.2017 vorgesehen.

In der Folge warteten die Länder, Kommunen und Verbände mit Spannung auf den im Koalitionsvertrag versprochenen „Qualitätsdialog“, der aber nicht erfolgte. Vielmehr drangen im April 2016 erste (nicht abgestimmte) Arbeitsfassungen der Reform an die Fachöffentlichkeit, die die vom Ministerium vorgesehenen Regelungen zum Teil mit Entsetzen zur Kenntnis nahm und kommentierte. FLORIAN GERLACH & KNUT HINRICHS z.B. schrieben dazu *„Wie man mit schönen Worten den Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung zurechttutzt“*¹²⁸ und für REINHARD WIESNER ist es weniger eine Reform als eine *„Rolle rückwärts“* bzw. eine *„Anpassung an die defizitäre Realität“*¹²⁹. Auch auf Fachveranstaltungen werden deutliche Worte gefunden. HOLGER ZIEGLER sieht eine *„Ent-Sozialpädagogisierung“*

¹²⁶ BMFSFJ-Präsentation vom 17.12.2015, 27.

¹²⁷ BMFSFJ-Präsentation vom 17.12.2015, 28 f.

¹²⁸ GERLACH & HINRICHS, 2016.

¹²⁹ WIESNER, 2016, 416.

und „*Managerialisierung der Kinder- und Jugendhilfe qua Gesetz*“.¹³⁰ Und GILA SCHINDLER meint: „*Die Reform ist ein Paradigmenwechsel. Nicht wegen der Inklusion, sondern weil alles abgeschafft wird, was Kinder- und Jugendhilfe bisher ausgezeichnet hat.*“¹³¹

In der Folge entstand der Eindruck, als ob sich das Familienministerium wegen dieses Aufschreis aus der Fachöffentlichkeit im Ministerium verschanzte. Statt also nun endlich in den versprochenen Dialog zu treten, drangen immer wieder Arbeitsentwürfe nach außen. Es war aber bald klar, dass der vorgesehene Zeitplan nicht mehr zu halten war. Am 23. August 2016 gab es dann endlich den ersten „offiziellen“ Arbeitsentwurf, der dann auch in drei Verbände-Gesprächen im September 2016 diskutiert wurde. Doch auch dieser Entwurf fand keine Zustimmung, weder bei den Verbänden noch bei den Ländern¹³². Und dann kam es noch schlimmer – für die Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 2016 brachte Bayern eine insbes. für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie junge Volljährige massiv in das Kinder- und Jugendhilferecht einschneidende Beschlussvorlage ein, die zwar nicht (vollständig) angenommen wurde, aber weitere Konfliktlinien für das weitere Verfahren erahnen ließ. Das Bundesfamilienministerium nahm den Arbeitsentwurf vom August daraufhin zwar zurück, arbeitete aber weiter hinter weitgehend verschlossenen Türen an einer zusammengestutzten Reform (ohne Inklusion).

Im Februar 2017 gelangte ein erster Referentenentwurf zur Frühabstimmung ins Kanzleramt (und auf verdeckten Wegen an die Fachöffentlichkeit) und am 17.03.2017 wurde der erste offizielle Referentenentwurf mit noch nicht einmal einwöchiger Frist zur Stellungnahme bis zum 23.03.2017 an die Fachverbände versandt, die zudem zu einer zweistündigen Besprechung für den 24.03.2017 eingeladen wurden. Nachdem der Koalitionsausschuss am 29.03.2017 die Aufnahme weiterer Regelungen zu Schutzkonzepten in Flüchtlingsunterkünften sowie zu Steuerungsmöglichkeiten der Länder bzgl. Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gefordert hatte, ging der am 12.04.2017 vom Bundeskabinett beschlossene Regierungsentwurf ins offizielle Gesetzgebungsverfahren. Der Gesetzentwurf für ein „Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG)“ vom 15.05.2017¹³³ (mit geplantem Inkrafttreten am 01.01.2018) wurde in erster Lesung am 18.05.2017 im Bundestag behandelt und an die

¹³⁰ ZIEGLER, 2016.

¹³¹ SCHINDLER, 2016.

¹³² BANGE, 2016 (im Auftrag der Länder).

¹³³ BT-Drucks. 18/12330.

Ausschüsse verwiesen. Der Bundesrat beschäftigte sich erstmalig am 02.06.2017 mit dem Entwurf und lieferte eine umfangreiche Stellungnahme mit etlichen Änderungsvorschlägen ab. Am 19.06.2017 fand im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Sachverständigen-Anhörung statt,¹³⁴ die (so der Eindruck von Zuhörer_innen) für das Ministerium „desaströs“ verlief – die Sachverständigen äußerten sich überwiegend kritisch zu den geplanten Änderungen. Dennoch empfahl der Ausschuss (mit einigen Änderungen) die Annahme, so dass der Gesetzentwurf am 29.06.2017 in zweiter und dritter Lesung im Bundestag verabschiedet und dem Bundesrat zur Zustimmung zugeleitet wurde. Nach dem vorgesehenen Zeitplan sollte sich der Bundesrat in seiner Sitzung am 07.07.2017 damit beschäftigen. Der Bundesrat setzte die Entscheidung wegen Fristeinrede aber von der Tagesordnung ab. Auch in der folgenden Sitzung am 22.09.2017 wurde die eigentlich vorgesehene Entscheidung von der Tagesordnung abgesetzt. Und auf die Tagesordnungen der beiden folgenden Sitzungen im November 2017 wurde die Entscheidung über das KJSG noch nicht einmal aufgenommen. Damit ist das Gesetz aber noch nicht endgültig gescheitert, denn trotz des Endes der Legislaturperiode kann der Bundesrat dem Gesetz noch in seiner Dezember-Sitzung zustimmen. Das Gesetz verfällt nicht nach dem Diskontinuitätsprinzip, da es im Bundestag bereits abschließend behandelt wurde. Allerdings sind keine Änderungen mehr möglich. Es bleibt abzuwarten, ob bzw. wenn ja, wie der Bundesrat entscheiden wird – die Chancen für eine Zustimmung dürften jedoch minimal sein.

Doch selbst wenn der Bundesrat noch zustimmt, tritt nur eine kleine „Rumpf-Reform“ anstelle des eigentlich geplanten großen Wurfs mit Umsetzung der Inklusion in Kraft. Die anderen Themen (Inklusion; Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung, der Bedarfsfeststellung und des Hilfeplanverfahrens; Absicherung der Rahmenbedingungen der Sozialraumorientierung und Finanzierung) sind damit aber nicht vollständig vom Tisch, vielmehr werden sie seit April unter dem Dach des Deutschen Vereins in Dialogforen diskutiert (wobei dafür so wenige Termine mit jeweils vielen Beteiligten vorgesehen sind, dass es kaum als echte Diskussion zu bezeichnen ist). Sie sollen unter der neuen Bundesregierung im Rahmen eines neuerlichen Reform-Gesetzgebungsverfahrens angegangen werden.

¹³⁴ Nähere Informationen sowie die schriftlichen Stellungnahmen finden sich hier: <https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a13/anhoerungen/anhoerung-inhalt/508862> (Abruf 29.09.2017).

In der Folge sollen daher einige der im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens diskutierten Regelungen zu ausgewählten Themen, die mit den oben ausgeführten ökonomischen Fragestellungen in Zusammenhang stehen, näher betrachtet werden. Andere (ebenso relevante) Themen können im Rahmen dieses Beitrags dagegen nicht behandelt werden, z.B. die weitgehende Standardisierung des Hilfeplanverfahrens (durch Einführung standardisierter Erhebungsinstrumente) oder auch die (im aktuellen Entwurf leider immer noch enthaltene) Änderungen in Bezug auf § 52 SGB VIII (Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Einrichtungen und sonstigen Stellen, namentlich in Fallkonferenzen).

b) Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung

In der ersten (nicht autorisierten) Arbeitsfassung vom 06.04.2016 gab es gar keine Hilfe zur Erziehung mehr, sondern nur noch (wegen der Zusammenfassung mit der Eingliederungshilfe) eine einheitliche „*Leistung zur Entwicklung und gleichberechtigten Teilhabe*“ (§ 27 Abs. 1 SGB VIII-E vom 06.04.2016), was aber schon kurz darauf korrigiert wurde. Im folgenden Entwurf sollten Kinder und Jugendliche (nicht mehr die Personensorgeberechtigten, worauf hier nicht weiter eingegangen werden soll) einen (einheitlichen) „*Anspruch auf Leistungen zur Förderung ihrer Entwicklung, zur Erziehung sowie zur gleichberechtigten Teilhabe in der Gemeinschaft haben, wenn und soweit sie dieser zur Gewährleistung einer ihrem Wohl entsprechenden Entwicklung zu einer möglichst eigenverantwortlichen, gemeinschaftsfähigen und selbstbestimmten Persönlichkeit und Teilhabe an der Gesellschaft bedürfen (Entwicklungs- und Teilhabebedarf)*.“ (§ 27 Abs. 1 SGB VIII-E vom 22.04.2016). Ein **erzieherischer Bedarf** war nicht mehr vorgesehen. Die Leistungen zur Deckung dieser Bedarfe sollten insbesondere nach Maßgabe der im Gesetz vorgesehenen **Leistungsarten** (neben den heutigen Hilfearten wurden zusätzlich einige für die Inklusion notwendige Maßnahmen wie die Frühförderung, Schulassistenz, Alltagsassistenz, Wohnraummaßnahmen und Sicherstellung der Mobilität aufgeführt, aber auch als neue Maßnahme das Jugendwohnen) als ambulante, teilstationäre oder stationäre Dienstleistungen oder als Sach- oder Geldleistung auf der Grundlage einer neu gestalteten „Leistungsplanung“ (statt Hilfeplanung) erbracht werden (§ 27 Abs. 3 S. 2 SGB VIII-E vom 22.04.2016). Diese „große Lösung“ eines einheitlichen Tatbestandes für Hilfe zur Erziehung und Eingliederungshilfe (und damit auch neuen Leistungsarten) wurde im weiteren Verlauf deutlich verändert und inzwischen gänzlich aufgegeben – es bleibt abzuwarten, wie in einem neuen Anlauf die Zusammenführung beider Leistungen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe erfolgen soll. In der aktuellen Gesetzesfassung des

KJSG sind die Formulierungen der §§ 27 ff. SGB VIII (einschließlich der Hilfeformen) mehr oder weniger unverändert.

Das betrifft zum Glück auch die weiteren ursprünglich vorgesehenen Änderungen, die sich auf die Auswahl der Leistung (bzw. Hilfe) durch das Jugendamt bezogen (§ 36a SGB VIII-E vom 22.04. und 07.06.2016 bzw. § 36b SGB VIII-E vom 23.08.2016). Obwohl in § 27 SGB VIII-E immer noch von einem „Anspruch auf Hilfe“ die Rede war, zeigte sich hier nämlich, dass es gar keinen uneingeschränkten Rechtsanspruch mehr geben sollte, sondern nur noch eine **Ermessens-Leistung**: *„Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe entscheidet über die Auswahl der im Einzelfall geeigneten und notwendigen Hilfe nach pflichtgemäßem Ermessen auf der Grundlage des Hilfeplans nach § 36d einschließlich Art, Dauer, Umfang, Beginn und Durchführung.“* (Abs. 1 Satz 1). Es sollte zwar bei einem „Rechtsanspruch dem Grunde nach“ bleiben (also „ob“ eine Hilfe als Folge eines erzieherischen Bedarfs gewährt wird), aber das „wie“ würde im Ermessen des Jugendamtes stehen, so dass nur noch eine sehr eingeschränkte richterliche Kontrolle möglich wäre (im Hinblick auf Ermessensfehler, z.B. Verletzung der Ermessensgrenzen, sachfremden Erwägungen oder behördlicher Willkür). Zudem könnten die Verwaltungsgerichte die Jugendämter dann nicht mehr zur Leistung verpflichten, sondern nur noch zu einer Neubewertung, so dass es vielfach selbst nach einem gewonnenen Prozess nicht zur Gewährung einer fachlich gebotenen Hilfe kommen, sondern nur zu einer neuen (scheinbar fachlichen) „Verpackung“ der Ablehnung der Hilfe durch das Jugendamt, die eigentlich auf rechtswidrigen fiskalischen Interessen beruht.¹³⁵ Vor dem Hintergrund der weit verbreiteten rechtswidrigen Verwaltungspraxis, fiskalische Vorgaben hinsichtlich Hilfeart, -intensität und -dauer zu machen, verwaltungstechnische Schwellen einzubauen (auf bereits oben eingegangen wurde) oder z.B. die „Soll-Leistung“ der Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) nur in Einzelfällen (statt regelmäßig außer in Ausnahmefällen nicht) zu gewähren, ist das nicht hinnehmbar.

Vor dem Hintergrund der Schaffung des SGB VIII im Jahre 1990 ist nun diese gesetzliche Herunterstufung des Rechtsanspruchs auf eine bloße Ermessensleistung kaum verständlich – das SGB VIII sollte ein modernes Leistungsgesetz sein, das den Betroffenen erstmalig echte Rechtsansprüche einräumen sollte. Davon bliebe im Hinblick auf die Hil-

¹³⁵ GERLACH & HINRICHS, 2016, 284 f.

fen zur Erziehung wenig übrig, wenn diese (nun zum Glück nicht mehr im aktuellen Gesetzentwurf des KJSG enthaltene) Regelung (in einem erneuten Anlauf zur „Weiterentwicklung“ der Hilfen zur Erziehung) kommen würde.

c) Sozialraum-Leistungen statt Einzelfall-Leistungen und Gruppenarbeit statt Einzelhilfen

Doch damit nicht genug, denn das Bundesfamilienministerium hatte ursprünglich vor, einen doppelten gesetzlichen Nachrang einzuführen, nämlich einen Nachrang der Einzelfallhilfen gegenüber infrastrukturellen Angeboten sowie von Einzelangeboten gegenüber Gruppenangeboten. In § 36a Abs. 2 und 3 SGB VIII-E vom 22.04.2016¹³⁶ hieß es: *„Sofern infrastrukturelle Angebote oder Regelangebote insbesondere nach §§ 16 bis 18, §§ 22 bis 25 oder § 13 im Hinblick auf den Bedarf des Kindes oder des Jugendlichen im Einzelfall gleichermaßen geeignet sind, werden diese vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe als geeignete und notwendige Hilfe gewährt. Insbesondere Leistungen nach §§ 30d bis 30f [...] werden als Gruppenangebote mehreren Leistungsberechtigten gemeinsam gewährt, sofern diese gleichermaßen geeignet sind.“* Eine dieser vorrangig durch Gruppenangebote zu gewährende Leistung war übrigens die Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH). Der Entwurf der gesetzlichen „Weiterentwicklung“ der Hilfen zur Erziehung orientiert sich damit fast eins zu eins am berüchtigten A-Länder-Papier¹³⁷ und versucht, die (vom Verwaltungsgericht gestoppte) Hamburger Praxis der sozialräumlichen Hilfen an die Stelle der Einzelfallhilfen zu setzen. Die Familien würden also bei bestehenden individuellen Bedarfen in ein vorhandenes Infrastrukturangebot umgeleitet, z.B. eine offene Familienberatung in einem Familienzentrum oder eine standardisierte Trennungs- und Scheidungsberatung.¹³⁸ Dabei wird verkannt, dass infrastrukturelle Angebote und Einzelfallhilfen gänzlich unterschiedliche Leistungstypen sind. Infrastrukturangebote können ggf. Bedarfe decken, wenn sich Probleme noch nicht verfestigt haben. Und sie können eine Lotsenfunktion hin zu Einzelfallhilfen übernehmen. Durch die Vorrangregelung wird aber das Potenzial niedrigschwelliger Hilfen massiv überschätzt und

¹³⁶ In den Entwürfen vom 07.06. und 23.08.2016 fanden sich noch ähnliche Regelungen, wobei der Nachrang der Einzelhilfen gegenüber Gruppenarbeiten schon etwas abgemildert wurde.

¹³⁷ Das kann kaum verwundern, denn PÖRKSEN war maßgeblich an den ersten Reformentwürfen beteiligt.

¹³⁸ GERLACH & HINRICHS, 2016, 285.

in Kauf genommen, dass komplexe Bedarfe nicht oder zumindest nicht rechtzeitig gedeckt werden.¹³⁹

Der Gesetzgeber dürfte sich davon eine erhebliche Reduzierung der Kosten erwarten. GERLACH & HINRICHS bewerten das so: *„Die Botschaft lautet: Jugendhilfe besteht künftig im Wesentlichen aus standardisierten Hilfetypen, die mit geringerem Personalschlüssel, weniger sozialarbeiterischem Fallverstehen und insgesamt weniger Einzelfallanalyse Personalkosten [...] sparen will. Den Klienten droht ein regelrechtes Hindernisrennen, bei dem womöglich zuerst lauter Fehlversuche unternommen werden, um am Ende doch bei einer klassischen Einzelfallhilfe zu landen.“*¹⁴⁰

Wie eine solche Gruppenarbeit anstelle eines Einzelangebotes in der Praxis aussehen könnte, zeigt ebenfalls das Beispiel aus Hamburg. Dort war in dem vom Verwaltungsgericht gestoppten Konzept der Sozialraumbudgetierung vorgesehen, die SPFH in gruppenorientierte Angebote umzusteuern; dies sollte (fast) immer möglich sein, außer in sehr schweren Fällen, z.B. schwerer psychischer Krankheit, manifester Drogenproblematik oder sehr geringen Ressourcen. Die Hilfen wurden wegen ihrer kürzeren Dauer und geringeren Betreuungsintensität schnell als **„SPFH light“** bezeichnet. Es ist kaum anzunehmen, dass bei einer Zunahme der erzieherischen Bedarfe (die weitgehend auf allgemeine gesellschaftliche Probleme zurückzuführen sind) solche „Light“-Versionen von Hilfen dem Bedarfsgrundsatz entsprechen können. Es bleibt zu hoffen, dass diese Ideen in kommenden Entwürfen nicht wieder aufgenommen werden.

d) Einschränkung der Hilfen für junge Volljährige

Auch auf die jungen Volljährigen hatte es das Bundesfamilienministerium (bzw. im Verlauf der Reform auch einzelne Länder, allen voran Bayern) abgesehen. Die Leistungen sollten (nach den ersten Entwürfen) nur noch fortgesetzt werden dürfen, erstmalige Leistungen sollten nur in begründeten Ausnahmefällen gewährt werden können (so § 28 Abs. 1 SGB VIII-E vom 22.04. und § 41 Abs. 1 SGB VIII-E vom 07.06. und 23.08.2016). Und spätestens ab Vollendung des 17. Lebensjahres sollte die Klärung, ob Hilfen geeignet und notwendig sind, um das Ziel der Verselbstständigung mit der Volljährigkeit zu erreichen, Gegenstand der Hilfeplanung sein (§ 40 SGB VIII-E vom 22.04.; § 36f SGB VIII-E vom 07.06. und 23.08.2016; auch noch in § 36b SGB VIII-E vom 17.03.2017).

¹³⁹ WIESNER, 2016, 420.

¹⁴⁰ GERLACH & HINRICHS, 2016, 285.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des 15. Kinder- und Jugendberichts konnten diese Pläne nur erstaunen. Wie kann einerseits von Sachverständigen festgestellt werden, dass sich die Jugendphase immer mehr ausdehnt und auch die Unterstützungsbedarfe länger andauern als früher, gleichzeitig aber der Leistungsanspruch für die jungen Volljährigen, die keine ausreichende Unterstützung aus ihrem Elternhaus erhalten, die also kein soziales Auffangnetz haben, mehr oder weniger gekappt werden? Die massiven Proteste aus der Fachöffentlichkeit wurden hier glücklicherweise gehört, so dass auch diese Regelungen aus dem aktuell im Gesetzgebungsverfahren befindlichen KJSG verschwunden sind.

e) Änderungen im Hinblick auf das jugendrechtliche Dreiecksverhältnis, die Trägerpluralität und Trägerautonomie

Schließlich soll noch kurz auf die zwischenzeitlich beabsichtigten (in der jetzigen Fassung des KJSG-Entwurfs aber ebenfalls nicht mehr enthaltenen) Änderungen im Hinblick auf die Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe eingegangen werden. Das Bundesfamilienministerium hatte mehrere Anpassungen ins Auge gefasst.

Erstens ging es um die Erweiterung der Möglichkeiten der **direkten Inanspruchnahme** niedrigschwelliger Leistungen durch die Klient_innen. Neben der bislang schon in § 36a SGB VIII vorgesehenen direkten Inanspruchnahme der Erziehungsberatung sollten fortan auch weitere niedrigschwellige ambulante Leistungen für die direkte Inanspruchnahme geöffnet werden, namentlich die SPFH¹⁴¹, zudem infrastrukturelle Angebote und die sozialräumlichen Regelangebote (die gegenüber den Einzelfall-Hilfen Vorrang erhalten sollten) (§ 76a Abs. 2 SGB VIII-E vom 07.06. und 23.08.2016). Die Bewertung dieser zeitweilig vorgesehenen Änderung ist zwiespältig. Einerseits ist die Ausweitung infrastruktureller und sozialräumlicher Angebote aus fachlicher Sicht durchaus zu begrüßen. Wenn die Hürden gesenkt und die Angebote mehr auf die sozialräumlichen Bedarfe ausgerichtet werden, werden diese Hilfen mehr Menschen zugute kommen. Gleichzeitig liegt darin aber eine (konsequente) weitere Abkehr von den durch Rechtsanspruch gesicherten Individualansprüchen und damit auch von der herkömmlichen Finanzierung im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis, was sich negativ auf das Wunsch- und Wahlrecht der Klient_innen sowie die Berufsausübungsfreiheit der Träger auswirken könnte.

¹⁴¹ Soweit im Entwurf vom 07.06.2016 auch noch auf die Erziehungsbeistandschaft verwiesen wurde, handelt es sich vermutlich um einen redaktionellen Fehler.

Dies gilt umso mehr, als nach den Entwürfen die **Wahl der Finanzierungsart** (klassische Entgeltfinanzierung, Zuwendungsfinanzierung oder sogar Ausschreibung und Vergabe) in das Ermessen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gestellt werden sollte (§ 76c SGB VIII-E vom 07.06. und 23.08.2016). GERLACH & HINRICHS sehen hierin einen „*Frontalangriff auf das rechtliche Dreiecksverhältnis*“.¹⁴² Für die öffentlichen Träger sind die letztgenannten Finanzierungsmodelle wünschenswert, da sie ihnen eine einseitige Steuerung der Leistungsinhalte ermöglichen. Zudem dürfte sehr fraglich sein, ob die öffentlichen Träger überhaupt in der Lage sein werden, rechtmäßige Vergabeverfahren durchzuführen, denn die bislang getesteten (und von den Verwaltungsgerichten kassierten) „kreativen Modelle“ entsprachen wohl kaum den Anforderungen an ein transparentes und faires Auswahlverfahren. Zukünftig wäre daher – sollten solche Ideen in einem neuen Gesetzgebungsverfahren realisiert werden – mit Konkurrentenklagen unterlegener Bewerber zu rechnen sein, die zu einem gerichtlichen Verbot der Projektvergabe führen würden. Ein solches Problem ist aus anderen Infrastrukturprojekten (wie z.B. dem Straßenbau) sehr gut bekannt.¹⁴³ Ein Ziel der geplanten Gesetzesänderung ist die rechtliche Absicherung der genannten „kreativen Modelle“, die das Familienministerium für zeitgemäß hält und damit eine „Anbieterkreisverkleinerung“.¹⁴⁴ Der in der Kinder- und Jugendhilfe bewährte Grundsatz der Trägerpluralität sollte also den Ökonomisierungsbestrebungen geopfert werden. Auch wenn in den gerichtlichen Verfahren immer wieder betont wurde, dass das Wunsch- und Wahlrecht dadurch nicht berührt werde, kann davon keine Rede sein – natürlich wird es berührt, wenn in einem Sozialraum nur einzelne Träger finanziert werden.

Schließlich sei noch auf eine letzte zwischenzeitlich beabsichtigte Änderung hingewiesen. Nach geltendem Recht haben Träger gem. § 78b Abs. 2 SGB VIII einen Anspruch auf Abschluss einer LEQ-Vereinbarung. Die Entwurfss Fassungen vom 07.06. und 23.08.2016 sahen jedoch nur noch einen Ermessens-Anspruch vor (der öffentliche Träger „kann“ Vereinbarungen abschließen, § 78b Abs. 2 SGB VIII-E). Und damit nicht genug, die bisherigen Kriterien der „Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ sollten um weitere Kriterien erweitert werden, nämlich Qualität, Kontinuität, Orientierung

¹⁴² GERLACH & HINRICHS, 2016, 286 f.

¹⁴³ GERLACH & HINRICHS, 2016, 287.

¹⁴⁴ Begründung des Arbeitsentwurfs vom 07.06.2016, S. 70 f.

an sozialräumlichen Gestaltungsvorgaben, Zugänglichkeit und Zusammenarbeit. Auch im Hinblick auf diese Regelung bestehen verfassungsmäßige Zweifel.¹⁴⁵

Wie gesagt – die hier dargestellten Regelungen konnten im laufenden Gesetzgebungsverfahren (erst einmal) abgewendet werden. Das heißt aber nicht, dass sie gänzlich vom Tisch sind, denn die Themen sind in den Dialogforen auf der Tagesordnung. In einer Zwischenbilanz vom 21.06.2017 wird zwar im Hinblick auf die AG 4 (Absicherung der Rahmenbedingungen der Sozialraumorientierung und Finanzierung) als Zwischenstand festgehalten, dass das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis und die Vielfalt der Finanzierungsmöglichkeiten im SGB VIII beibehalten werden sollen. Gleichzeitig wird aber auf die Sozialraumorientierung verwiesen, die als im SGB VIII enthaltene Arbeitsprinzip vergegenwärtigt werden sollte. Einzelfallhilfen und Infrastrukturleistungen sollen gleichwohl miteinander verbunden, nicht gegeneinander gestellt werden und nötig sei eine Trennung von Finanzierung und fachlichem Handlungskonzept.¹⁴⁶ Soweit – so gut. Aber nach der Bundestagswahl werden die Karten neu gemischt. Es bleibt abzuwarten, in welche Richtung die Reform dann geht (voraussichtlich ohne Beteiligung der SPD, vielleicht haben die Ideen aus dem A-Länder-Papier dann ja weniger Chancen auf Umsetzung). Für uns heißt es wachsam sein.

8. Fazit und Folgerungen für die Jugendhilfe für und mit delinquenten jungen Menschen

Die Ökonomisierung zielte also in erster Linie darauf, dem **Kostenanstieg** in der Kinder- und Jugendhilfe entgegenzuwirken. Das konnte – wie aufgezeigt wurde – nicht erreicht werden, die Ausgaben steigen mehr oder weniger ungebremst, was nicht überrascht, wenn man die Gründe für die Kostensteigerung betrachtet. Diese liegen nämlich nicht in erster Linie im schlechten Wirtschaften der Jugendämter oder einem etwaigen Gewinnstreben freier Träger, sondern in den **wachsenden Bedarfen** der Kinder, Jugendlichen, jungen Volljährigen sowie ihrer Familien, von denen eine immer größere Anzahl in einer sich wandelnden Gesellschaft zunehmend abgehängt und prekariert wird, beziehungsweise einer veränderten Wahrnehmung der Bedarfe. Die Kinder- und Jugendhilfe trägt mithin die Lasten einer gesellschaftlichen Entwicklung, die nicht von ihr beeinflusst wer-

¹⁴⁵ S. dazu GERLACH & HINRICHS, 2016, 287.

¹⁴⁶ BMFSFJ & DEUTSCHER VEREIN: Präsentationsfolien des Dialogforums Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe. Veranstaltung „Zwischenbilanz“ vom 21.06.2017.

den kann, sie soll diese Lasten aber alleine tragen. Es ist nachvollziehbar, dass die Kommunen unter der wachsenden Kostenlast nach Wegen suchen, die Ausgaben zu begrenzen. Der richtige Weg wäre aber, den Kommunen die notwendige (finanzielle) Unterstützung zukommen zu lassen, um diese Aufgabe, die der ganzen Gesellschaft zugutekommt, fachgerecht zu erfüllen. Nur so kann sie junge Menschen herein- und heranwachsen lassen – getreu dem Motto des Jugendgerichtstages.

Dafür hat die Ökonomisierung einige **Probleme** mit sich gebracht.¹⁴⁷ Es kommt zu einer Auflösung der Professionalität, wenn die Soziale Arbeit von der Wirtschaft okkupiert wird. Wenn Handlungslogiken der Privatwirtschaft gelten, werden vielfach Werte und Ethik aufgegeben.¹⁴⁸ Soziale Arbeit ist solidarisch, sie muss in Dialog treten und Partizipation ermöglichen, um dem Ökonomischen entgegenzuwirken – die Wirtschaft schiebt mit ihrem Gewinnstreben dagegen die Menschen ins Abseits, das darf nicht im Sozialen gültig sein.¹⁴⁹

Die Ökonomisierung hat aber auch ihre guten Seiten, denn sie hat mit zu einer Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe beigetragen, die heute verstärkt gezwungen ist, die Wirkungen ihres Tuns im Auge zu behalten.¹⁵⁰ Das ist nicht nur aus fachlicher Sicht wünschenswert – unbestritten profitieren junge Menschen und ihre Familie mehr von erwiesenermaßen wirksamen Leistungen –, sondern auch aus rechtlicher Perspektive. Der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** fordert von allen staatlichen Institutionen immer nur die Maßnahme zu ergreifen, die geeignet, erforderlich und angemessen ist. Geeignet bedeutet, dass die Maßnahme überhaupt den gesetzlich angestrebten Zweck zu erreichen in der Lage ist, hier spielen z.B. empirisch nachweisbare Zusammenhänge eine Rolle. Sie muss auch erforderlich sein, d.h. es muss die Maßnahme sein, die die Betroffenen (aber auch die Allgemeinheit) am wenigsten beeinträchtigt, was also das am wenigsten einschneidende Mittel ist. Zudem muss die Maßnahme angemessen sein, sie darf

¹⁴⁷ Auch wenn hier einige Probleme aufgezeigt werden, ist insgesamt zu konstatieren, dass die negativen (ebenso wie die positiven) Auswirkungen bislang kaum durch belastbare Untersuchungen belegt wurden (vgl. PTAK, 2012, 81 f., der diesbezüglich aber nicht nur eine betriebswirtschaftliche Kostenrechnung anmahnt, sondern darüber hinaus eine volkswirtschaftliche Perspektive, bei der auch die längerfristigen gesellschaftlichen und sozialen Folgen in den Blick genommen werden).

¹⁴⁸ Vgl. dazu auch ausführlich ALBERT, 2006 und BIRGMEIER, 2016.

¹⁴⁹ TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 255.

¹⁵⁰ Zu weiteren positiven Auswirkungen vgl. ALBERT, 2006, 66 ff.

also nicht im Missverhältnis zu dem angestrebten und erreichbaren Erfolg stehen (Übermaßverbot).¹⁵¹

Zudem hat die Gesellschaft ein Recht darauf zu erfahren, wofür die öffentlichen Gelder im Sozialbereich ausgegeben werden, was nicht nur eine größere Transparenz nötig macht, sondern auch eine verstärkte Ausrichtung an den Ergebnissen und der Wirksamkeit fachlicher Standards.¹⁵² Dabei sollte auch in den Blick genommen werden, welche Kosten die nicht fachlich begründeten Steuerungsversuche der Hilfen zur Erziehung verursachen, insbes. die mittel- oder langfristig entstehenden Mehrkosten wegen zu kurzer oder zu später Hilfen, wegen mit zu geringen Zeitkapazitäten ausgestatteter Hilfen, wegen falscher, aber günstigeren Hilfen (oder auch wegen stationärer Hilfen, wenn eigentlich eine gut ausgestattete ambulante Hilfe hinreichen würde¹⁵³), wegen der Banalisierung von Problemen, die noch nicht den Gefährdungsbereich erreicht haben, wegen des Kürzens von Vor- und Nachbereitungszeit oder des Streichens von Reflexionsmöglichkeiten.¹⁵⁴

Was ergibt sich nun konkret für die Arbeit mit delinquenten jungen Menschen, unserer gemeinsamen Zielgruppe? Die **Träger der freien Straffälligenhilfe** (egal, ob es sich um reine Jugendhilfe-Träger handelt oder solche, die sich nicht nur mit jungen Menschen beschäftigen, sondern auch Angebote für Erwachsene erbringen wie Soziale Trainingskurse bzw. Anti-Gewalt-Trainings, gemeinnützige Arbeit vermitteln, Täter-Opfer-Ausgleiche durchführen oder auch Therapien für Sexualdelinquenten anbieten) spüren in ihrer alltäglichen Arbeit (z.B. bei der Durchführung ambulanter Erziehungsmaßnahmen) die Folgen der Ökonomisierung, denn sie müssen im Wettbewerb mit anderen Trägern bestehen und den immer größer werdenden Ansprüchen hinsichtlich des Controllings und Rechnungswesens genügen.¹⁵⁵ Sie müssen ihre Finanzierung sichern – oft auf der Grundlage von Mischfinanzierungen (Projektförderung, fallabhängige Entgelte über

¹⁵¹ TRENCZEK & GOLDBERG, 2016, 156.

¹⁵² TABATT-HIRSCHFELDT, 2014, 254 f.

¹⁵³ MCGOVERN, 2015, 221 verweist überdies darauf, dass ein Grund für zu hohe Kosten auch darin liegen kann, dass überdurchschnittlich hoch belastete ASD-Fachkräfte versuchen ihren Stress dadurch zu reduzieren, dass sie gut versorgte „Fälle“ im stationären Bereich nicht weiter hinterfragen. Das könnte die Laufzeiten verlängern und eine Verselbstständigung verhindern.

¹⁵⁴ SEITHE, 2014, 13 f. Sie verweist darüber hinaus auf hohe „Opportunitätskosten“, d.h. (Bürokratie-)Kosten, die entstehen, wenn die Kostendämpfungsversuche zu suboptimalen Entscheidungsvorgängen geführt haben, die selber wieder (eigentlich vermeidbare) Kosten verursachen (a.a.O., 12).

¹⁵⁵ Ausführlich zu den Folgen der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit in der Straffälligenhilfe vgl. SEITHE, 2014a.

Fachleistungsstunden, institutionelle Förderung, fallabhängige Zuwendungen). Dadurch sind zwar in Maßen auch Quer-Subventionierungen von Arbeitsbereichen möglich (um z.B. die für Zuwendungen notwendigen Eigenmittel aufzubringen). Gleichzeitig können aber nicht immer alle Risiken aufgefangen werden, die z.B. durch Schwankungen von Fallzahlen entstehen, bei denen eine Rückzahlung von gewährten Mitteln droht. Die Folge sind Änderungen in der Trägerlandschaft (Insolvenzen von Trägern, Zusammenschlüsse zu großen Verbänden) und in den Angeboten im Bereich der Straffälligenhilfe (z.B. Wegfall eines Angebotes, da es sich finanziell nicht mehr tragen lässt), aber auch in der Personalstruktur. Es wird immer schwieriger, gut qualifiziertes Fachpersonal zu finden oder zu halten, da die freien Träger oft weder das Lohnniveau der öffentlichen Träger noch die Sicherheit unbefristeter Verträge bieten können. Das wiederum wirkt sich direkt auf die Qualität der Leistungen aus.

Auch in der Arbeit der **Jugendhilfe im Strafverfahren** – unabhängig davon, ob sie bei öffentlichen oder freien Trägern erfolgt – sind die Folgen spürbar. Schon in den letzten Jahren wurde es vielfach schwieriger, die im Rahmen eines Jugendstrafverfahrens offenbar gewordenen erzieherischen oder Sozialisationsbedarfe durch Hilfen zur Erziehung oder für junge Volljährige zu decken, vor allem, wenn es sich um teure (d.h. stationäre) oder voraussichtlich über einen längeren Zeitraum notwendige Hilfen handelt (vgl. § 52 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII). Jede der beschriebenen möglichen Änderungen in den rechtlichen Regelungen schlägt hier direkt durch. Wenn also sozialräumliche Angebote eingeführt werden, um Einzelfallhilfen zurückzudrängen, oder wenn der Rechtscharakter der Normen im Sinne einer Einführung von Ermessen verändert wird (s. dazu oben), sollte es in Zukunft noch schwieriger werden, die notwendigen Hilfen für unsere Zielgruppe durchzusetzen, als bislang schon.

Was können wir also tun?

- Zunächst einmal ist es wichtig, über starke berufsständische Vertretungen weiterhin **Lobbyarbeit** zu betreiben – einerseits für soziale Gerechtigkeit und den Abbau der Kluft zwischen Arm und Reich sowie für eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen, andererseits gegen bestimmte Reformbestrebungen im Rahmen des Jugendhilferechts, und zwar nicht nur gegen Änderungen des § 52 SGB VIII (auf die ich hier gar nicht eingegangen bin), sondern auch gegen solche bezogen auf die Hilfen zur Erziehung, die Hilfe für junge Volljährige und die Finanzierung von Leistungen der Jugendhilfe.

- Auf lokaler Ebene bietet es sich an, in den **Arbeitsgemeinschaften** (AG 78) und dem **Jugendhilfeausschuss** mitzuwirken, um Einfluss auf Planung und Gestaltung von Leistungen nehmen zu können und darauf, dass Management-Entscheidungen auf ethischer Grundlage getroffen werden. Arbeitsgemeinschaften können ein mächtiges Aushandlungsgremium für Anbieter auf kommunaler Ebene sein (allerdings ist das regional sehr unterschiedlich), zumindest können gemeinsame Interessen als eine Einheit vertreten werden. Und eine Berufung in den Jugendhilfeausschuss kann sich erheblich auf die Wettbewerbssituation auswirken (denn dort erfolgt eine Mitbestimmung über Grundsätze der Finanzierung, über Förderrichtlinien und Fördersummen sowie die Festlegung auf einzelne Einrichtungen).¹⁵⁶
- Darüber hinaus sollten im Sinne einer evidenzbasierten, rationalen Kriminalpolitik die Möglichkeiten der **Wirkungsforschung** stärker genutzt werden, um eine höhere Effektivität zu erreichen, diese aber auch gegenüber den Kostenträgern besser nachweisen zu können. In der Straffälligenhilfe kann noch viel zu oft nicht beantwortet werden, „*what works*“ oder ob eventuell sogar „*nothing works*“ oder die Sanktionen austauschbar sind.¹⁵⁷ Es gibt zwar Evaluationen von verschiedenen (Präventions-)Programmen, aber nicht immer genügen die Evaluationen den Anforderungen empirischer Forschung (z.B. Fehlen einer Kontrollgruppe) und selten sind die Programme so standardisiert, dass sie übertragbar sind (z.B. gibt es sehr unterschiedliche soziale Trainingskurse). Viele der nach § 10 JGG möglichen erzieherischen Weisungen sind bislang überhaupt nicht evaluiert worden. Zumindest würde es sich anbieten, die Erkenntnisse der Jugendhilfe-Wirkungsstudien in die Tätigkeit stärker mit einzubeziehen, z.B. im Hinblick auf den Nutzen von Kooperationsbereitschaft und Partizipation der Beteiligten (d.h. der jungen Menschen und ihrer Eltern), der systematischen sozialpädagogischen Diagnostik und einer passgenauen Hilfe, die lang genug andauern muss, um Wirksamkeit entfalten zu können (Erziehungsbeistandschaften erreichen z.B. nach sieben bis zwölf Monaten ausgeprägte Wirkungen, aber erst nach anderthalb bis zwei Jahren das maximale

¹⁵⁶ LANDES, RADA & STAHLMANN, 2017, 8.

¹⁵⁷ TRENCZEK & GOLDBERG, 2016, 126 ff., 138 ff.

Effektivitätsniveau¹⁵⁸ – wie soll da eine Betreuungsweise von nur wenigen Monaten entsprechend wirksam sein?).¹⁵⁹

Insofern lauten meine Schlussfolgerungen:¹⁶⁰

- Wir brauchen mehr Wissen über ökonomische Vorgänge, um diese zu durchschauen und „mitspielen“ zu können.
- Wir müssen bestimmte ökonomische Rationalitäten in ihrer Bedeutung anerkennen. Das bedeutet aber nicht, dass wir sie gegenüber Fachlichkeit priorisieren.
- Wir sollten unsere Tätigkeit, die Leistungen für junge Straffälligen im Sinne der Menschen weiterentwickeln. Dafür braucht es einen Qualitäts- und Effektivitätswettbewerb anstelle eines Preiskampfes sowie verlässliches und transparentes Handeln unter Einbeziehung der jungen Menschen. Nicht mehr Kosten- und Steuerungsaspekte dürfen im Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit stehen, sondern die Fachlichkeit unseres Handelns auf der Grundlage berufsethischer Standards!

¹⁵⁸ MACSENAERE & ESSER, 2012, 132 unter Verweis auf die EVAS-Studie.

¹⁵⁹ TRENCZEK & GOLDBERG, 2016, 144 ff.

¹⁶⁰ In Anlehnung an BENJAMIN LANDES (ISS Frankfurt) auf dem DJHT 2017.

Literaturverzeichnis

- ALBERT, M. (2006): Soziale Arbeit im Wandel. Professionelle Identität zwischen Ökonomisierung und ethischer Verantwortung. Hamburg: VSA-Verlag.
- ALBUS, S., GRESCHKE, H., KLINGLER, B., MESSMER, H., MICHEEL, H.-G., OTTO, H.-U. & POLUTTA, A. (2010): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“. Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Bd. 10. Münster: ISA.
- ARBEITSSTELLE KINDER- UND JUGENDHILFESTATISTIK (2017): Monitor Hilfen zur Erziehung 2017. Datenbasis 2015. Dortmund [<http://www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/>] (Abruf 08.09.2017).
- ARNEGGER, M. & SPATSHECK, C. (2008): Der Begriff der Ökonomisierung im Kontext der Sozialen Arbeit – Die Vermessung eines umkämpften Terrains. In SPATSHECK, CARNEGGER, M., KRAUS, S., MATTNER, A. & SCHNEIDER, B. (Hrsg.), Soziale Arbeit und Ökonomisierung. Analysen und Handlungsstrategien. Berlin/Milow/Strasburg: Schibri-Verlag, 9-25.
- BANGE, D. im Auftrag der Länder (2016): Stellungnahme der Obersten Landesjugendbehörden zu den Änderungsbedarfen bzgl. des Arbeitsentwurfs des Bundesfamilienministeriums für eine SGB VIII-Reform vom 23.08.2016. [<http://kijup-sgbviii-reform.de/wp-content/uploads/2016/07/L%C3%A4nder-Stellungnahme-zur-SGB-VIII-Reform-2.pdf>] (Abruf 11.09.2017).
- BIRGMEIER, B. (2016): Wissenschaftstheoretische und philosophisch-anthropologische Szenarien des „Ökonomischen“ im Kontext sozialpädagogischer Denk- und Handlungslogiken. In: MÜLLER, C., MÜHREL, E. & BIRGMEIER, B. (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle? Wiesbaden: Springer VS, 65-78.
- BÖTTCHER, W. & MERCHEL, J. (2010): Einführung in das Bildungs- und Sozialmanagement. Opladen, Farmington Hills, MI: Barbara Budrich.
- BRINKMANN, V. & POPESCU-WILLIGMANN, S. (2014): Neue Finanzierungsmodelle in der Jugendhilfe und ihre fachliche Wirkung. *Jugendhilfe*, 4/2014, 272-281.
- BUCHHOLZ, T. (2007): Das Modell des Fachlich Regulierten Qualitätswettbewerbs. Modernisierung der Kinder- und Jugendhilfe. *Sozialmagazin* 6/2007, 26-35.
- BUESTRICH, M. & WOHLFAHRT, N. (2008): Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 12-13/2008, 17-24.
- BUESTRICH, M., BURMESTER, M., DAHME, H.-J. & WOHLFAHRT, N. (2008): Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit. Entwicklung – Theoretische Grundlagen – Wirkungen. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- BÜTTNER, P., DOSTAL, M., OSWALD, B., RIEGEL, U. & RÜCKER, S. (2016): Wirkung mit Entgelt verknüpfen: Zur Konkretisierung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (SGB VIII) zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern in der Jugendhilfe. *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe* 9-10/2016, 345-348.

- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (BMFSFJ) (Hrsg.) (1998): Leistungen und Grenzen der Heimerziehung. Ergebnisse einer Evaluationsstudie stationärer und teilstationärer Erziehungshilfen. Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 170. Stuttgart: Kohlhammer.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (BMFSFJ) (2015): Vom Kind aus denken! Kinder- und Jugendhilfe stärken. Präsentation vom 17.12.2015. Berlin.
- BUNDESREGIERUNG (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Berlin [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile] (Abruf 06.09.2017).
- BURMESTER, M., DOWLING, E. & WOHLFAHRT, N. (Hrsg.) (2017): Privates Kapital für soziale Dienste? Wirkungsorientiertes Investment und seine Folgen für die Soziale Arbeit. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- DEUTSCHES JUGENDINSTITUT (DJI) (2017): Anmerkungen zu Social Impact Bonds in der Kinder- und Jugendhilfe. Antworten auf die Anfrage Vollmacht 13.07.2017 des niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie – Landesjugendamt [<https://www.soziales.niedersachsen.de/download/122530>] (Abruf 30.11.2017).
- EMANUEL, M., MÜLLER-ALTEN, L. & RABE, A. (2017): Kinder- und Jugendhilfe: Das Lehrbuch über die strukturellen Arbeitsbedingungen. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- FENDRICH, S., POTHMANN, J. & TABEL, A. (2016): Monitor Hilfen zur Erziehung 2016. Dortmund: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ^{Stat}) [http://www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/documents/Monitor_Hilfen_zur_Erziehung_2016.pdf] (Abruf 06.09.2017).
- FLÖSSER, G. & VOLLHASE, M. (2006): Freie Wohlfahrtspflege zwischen subsidiärer Leistungserbringung und Wettbewerb. In: HENSEN, G. (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit. Weinheim, München: Juventa, 77-88.
- GABRIEL, T./KELLER, S./STUDER, T. (2007): Wirkungen erzieherischer Hilfen – Metaanalyse ausgewählter Studien. Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Bd. 03. Münster: ISA.
- GADOW, T., PEUCKER, C., PLUTO, L., VAN SANTEN, E. & SECKINGER, M. (2013): Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe? Empirische Befunde und Analysen. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- GERLACH, F. & HINRICHS, K. (2010): Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung – Das „Osnabrücker Modell“. *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe*, 10/2010, 344-351.
- GERLACH, F. & HINRICHS, K. (2015): Weitere Entwicklung der Steuerung der Hilfen zur Erziehung und rechtliche Implikationen einer Förderfinanzierung von Einzelfallhilfen in der Kinder- und Jugendhilfe. *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe*, 4/2015, 134-140.
- GERLACH, F. & HINRICHS, K. (2016): Wie man mit schönen Worten den Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung zurechtstutzt. Eine erste Analyse des Entwurfs eines Reformgesetzes zum SGB VIII, Stand: 22.4.2016. *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe*, 8/2016, 284-287.
- GERLACH, F. & HINRICHS, K. (2016a): Verwaltungsgericht Hamburg untersagt die Pauschalfinanzierung von rechtsanspruchgebundenen Einzelfallhilfen in der Kinder- und Jugendhilfe. *Neue Praxis*, 2/2016, 193-203.
- GERLACH, F., MEIER, R. & HINRICHS, K. (2016): Praxishinweis zum Urteil des VG Hamburg vom 10.12.2015 – 13 K 1532/12. *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe*, 4/2016, 155.

- GRUNWALD, K., HORCHER, G. & MAELICKE, B. (Hrsg.) (2013): *Lexikon der Sozialwirtschaft*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- HAMMER, W. (2013): Der Koalitionsvertrag. Auswirkungen auf Kinder, Jugendliche und Familien. *Forum Jugendhilfe*, 4/2013, 5-9.
- HAMMER, W. (2017): Stellungnahme zur Anhörung im Familienausschuss des Bundestages am 19.6. zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ausschussdrucksache 18(13)123g.
- HARTMANN, M. (2012): Sparprogramm – Handlungsspielräume – Rettungsschirm. Ein Praxisblick auf das Hamburger Programm der sozialräumlichen Hilfen und Angebote (SH). *Standpunkt: sozial* 3/2012, 135-141.
- HINRICHS, K. (2012): Sind die „Neuen Hilfen/Sozialräumlichen Hilfen und Angebote“ der Freien und Hansestadt Hamburg mit den Leitideen des SGB VIII vereinbar? Rechtsgutachten, initiiert durch MIKO Kinder- und Jugendhilfe, Hamburg-Bergedorf. *Standpunkt: sozial* Sonderheft 2012, 5-68.
- HINTE, W. (2009): Eigensinn und Lebensraum – zum Stand der Diskussion um das Fachkonzept „Sozialraumorientierung“. *Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete*, 1/2009, 20-33.
- HINTE, W., LITGES, G. & SPRINGER, W. (1999): *Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- INSTITUT FÜR SOZIALARBEIT UND SOZIALPÄDAGOGIK E.V. (ISS) (2017): Wirkungen sozialwirtschaftlicher Organisationen sichtbar machen. Social Return on Investment (SROI). Frankfurt a.M.: ISS.
- KLEVE, H. (2008): Sozialraumorientierung – Eine neue Kapitalismuskritik in der Sozialen Arbeit!? In SPATSHECK, CARNEGGER, M., KRAUS, S., MATTNER, A. & SCHNEIDER, B. (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Ökonomisierung. Analysen und Handlungsstrategien*. Berlin/Milow/Strasburg: Schibri-Verlag, 76-93.
- KURZ-ADAM, M. (2011): Steigender Problemdruck = Steigende Fallzahlen der HzE? Auf der Suche nach Ursachen und nach Ideen, dies zu verändern. In: ARBEITSGRUPPE FACHTAGUNGEN JUGENDHILFE IM DEUTSCHEN INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hrsg.): *Wer steuert die Hilfen zur Erziehung? Die Politik, der ASD; die Interessen der freien Träger, der Kostendruck, die Wirklichkeit ...? Dokumentation der Fachtagung am 07. und 08. April 2011 in Berlin*. Berlin: Eigenverlag, 16-28.
- LANDES, B., RADA, A. & STAHLMANN, A. (2017): Hilfen zur Erziehung aus lokalökonomischer Perspektive. Steuerungsdefizite und -potenziale für Jugendämter in den Fokus gerückt. Diskussionspapier. Frankfurt a.M.: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.
- LESSENICH, S. (2017): Grenzen des Wachstums: Die Politik mit dem „Potenzial“ und ihre Widersprüche. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 4/2017, 308-313.
- MACSENAERE, M. & ESSER, K. (2012): *Was wirkt in der Erziehungshilfe?* München & Basel: Ernst Reinhardt.
- MAUS, F. (2016): Soziale Arbeit ist (k)ein Instrument neoliberaler Politik!? In: MÜLLER, C., MÜHREL, E. & BIRGMEIER, B. (Hrsg.): *Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle?* Wiesbaden: Springer VS, 79-93.
- MCGOVERN, K. (2015): Erzieherische Hilfen in Hessen zwischen Kostendruck und Qualitätsanforderungen. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* 5/2015, 218-225.

- MERCHEL, J. (2012): Fachliches Handeln und Finanzsteuerung. In: MERCHEL, J. (Hrsg.): *Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)*. München, Basel: Ernst Reinhardt Verlag, 307-316.
- MEYSEN, T., BECKMANN, J., REIß, D., SCHINDLER, G. (2014): Finanzierung nach SGB VIII verstehen und weiterentwickeln. *Forum Erziehungshilfen* 4/2014, 201-207.
- MEYSEN, T., BECKMANN, J., REIß, D., SCHINDLER, G. (2014a): Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Rechtlicher Rahmen und Perspektiven im SGB VIII. Baden-Baden: Nomos.
- MÜNDER, J. (2012): Zur Initiative „Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen“. Stellungnahme des SOS-Kinderdorf e.V. Deutschland vom 28.10.2011. *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe*, 1/2012, 26.
- MÜNDER, J. (2013): Infrastruktur, Gewährleistung, Bedarfsdeckung in der Kinder- und Jugendhilfe ohne Rechtsanspruch? *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 1/2013, 3-8.
- NEUFFER, M. (2013): Statt Angst vor der Katastrophe – Vertrauen in die Fachlichkeit. Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg im Wandel der Ökonomisierung Sozialer Arbeit. *Standpunkt: sozial* 3/2013, 77-80.
- NICKEL, D. (2013): Übersicht über die Rechtsprechung zur Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe. Teile 1 und 2. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* 7/2013, 303-307 und 8/2013, 341-345.
- NOACK, M. (2015): Sozialraumorientierte Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung. *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe* 3/2015, 97-104.
- NOTZ, G. (2009): Solidarische Ökonomien statt Ökonomisierung des Sozialen. In KESSEL, F. & OTTO, H.-U. (Hrsg.), *Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat? Zeitdiagnosen, Problematisierungen und Perspektiven*. Weinheim/München: Juventa, 207-221.
- OLK, T. (2009): Transformationen im deutschen Sozialstaatsmodell. Der „Sozialinvestitionsstaat“ und seine Auswirkungen auf die Soziale Arbeit. In KESSEL, F. & OTTO, H.-U. (Hrsg.), *Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat? Zeitdiagnosen, Problematisierungen und Perspektiven*. Weinheim/München: Juventa, 23-34.
- OTTO, H.-U. & ZIEGLER, H. (2012): Impulse in eine falsche Richtung – Ein Essay zur neuen „Neuen Steuerung“ der Kinder- und Jugendhilfe. *Forum Jugendhilfe*, 1/2012, 17-25.
- PLAßMEYER, F. (2017): Jugendhilfe nach Kassenlage. Kostendisparitäten in der stationären Erziehungshilfe – Nordrhein-Westfalen und Thüringen im Vergleich. Münster/New-York: Waxmann.
- POLUTTA, A. (2017): Sozialer Wirkungskredit im Kontext wirkungsorientierter Steuerung. Professionsbezogene Perspektiven zu aktuellen Entwicklungen in der Jugendhilfe. In: BURMESTER, M., DOWLING, E. & WOHLFAHRT, N. (Hrsg.): *Privates Kapital für soziale Dienste? Wirkungsorientiertes Investment und seine Folgen für die Soziale Arbeit*. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren, 149-169.
- PTAK, R. (2012): Ökonomisierung der Sozialen Arbeit und ihre Alternativen. *Standpunkt: sozial* 1+2/2012, 77-83.
- REINISCH, K. (2016): Sozialarbeitsunternehmer*innen und unternehmerische Klient*innen am Beispiel der ambulanten Erziehungshilfe. In: MÜLLER, C., MÜHREL, E. & BIRGMEIER, B. (Hrsg.): *Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle?* Wiesbaden: Springer VS, 159-172.

- ROELOFFS, N. & VOERSTE, T. (2014): Wirkungsorientierte Finanzierung bei der Hilfe zur Erziehung. Das Kieler Modell einer Fallpauschale in der ambulanten Jugendhilfe. *Dialog Erziehungshilfe* 4/2014, 24-29.
- SCHADE, D. (2014): Verpulvertes Geld? Wie die ambulanten Hilfen zur Erziehung in Berlin kaputtgesteuert werden. *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe* 9-10/2014, 358-360.
- SCHINDLER, G. (2016): „Ist auch drin, was drauf steht? Einschätzungen zu den gesetzlichen Eckpunkten einer Reform des SGB VIII. Vortragsfolien vom Fachtag „Vom Kind aus denken?! Inklusives SGB VIII“ am 14. Juni 2016.
- SCHMIDT, M., SCHNEIDER, K., HOHM, E., PICKARTZ, A., MACSENAERE, M., PETERMANN, F., FLOSDORF, P., HÖLZ, H. & KNAB, E. (2002): Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe. Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 219. Stuttgart: Kohlhammer.
- SCHMIDT-GRUNERT, M. (1996): Die „BWL-isierung“ als Hoffnungsträger der Sozialen Arbeit: Eine unangemessene und unrealistische Einschätzung des „gesellschaftlichen Ansehens“ der Sozialen Arbeit. *Sozialmagazin* 4/1996, 30-44.
- SCHRÖDTER, M./ZIEGLER, H. (2007): Was wirkt in der Kinder- und Jugendhilfe? Internationaler Überblick und Entwurf eines Indikatorensystems von Verwirklichungschancen. Wirkungsorientierte Jugendhilfe Band 2. Münster: ISA.
- SEITHE, M. (2014): „Sie sprechen vom Sparen und werfen das Geld zum Fenster heraus“. Von vermeidbaren und unvermeidbaren Kosten in der Kinder- und Jugendhilfe. *Forum sozial* 2/2014, 12-16.
- SEITHE, M. (2014a): Ökonomisierung der Sozialen Arbeit und ihre Auswirkungen auf die Straffälligenhilfe. *Informationsdienst Straffälligenhilfe* 1/2014, 9-15.
- SEITHE, M. (2016): Ökonomisierung und ihre Folgen in der Kinder- und Jugendhilfe. In: MÜLLER, C., MÜHREL, E. & BIRGMEIER, B. (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle? Wiesbaden: Springer VS, 141-158.
- SOMM, I. (2009): Leistung, die (nichts) zählt. Soziale Dienstleistungen jenseits der Leistungsgesellschaft? In KESSEL, F. & OTTO, H.-U. (Hrsg.), Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat? Zeitdiagnosen, Problematisierungen und Perspektiven. Weinheim/München: Juventa, 87-100
- STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NRW (2017): Kommunalfinanzen weiterhin zu knapp. Pressemitteilung 7/2017 vom 22.03.2017 [<https://www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/kommunalfinanzen-weiterhin-zu-knapp.html>] (Abruf 04.09.2017).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2017): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen 2015. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- TABATT-HIRSCHFELDT, A. (2014): Warum ökonomisiert sich die Jugendhilfe? *Jugendhilfe*, 4/2014, 253-259.
- TRENCZEK, T. & GOLDBERG, B. (2016): Jugendkriminalität, Jugendhilfe und Strafjustiz. Mitwirkung der Jugendhilfe im strafrechtlichen Verfahren. Stuttgart u.a.: Boorberg.
- URBAN-STAHN, U. (2008): Ökonomisierung und Rechtsstaatlichkeit – Betroffenenenschutz in der Sozialen Arbeit am Beispiel der Durchsetzung individueller Rechtsansprüche in der Jugendhilfe. In SPATSCHECK, CARNEGGER, M., KRAUS, S., MATTNER, A. & SCHNEIDER, B. (Hrsg.), Soziale Arbeit und Ökonomisierung. Analysen und Handlungsstrategien. Berlin/Milow/Strasburg: Schibri-Verlag, 40-53.
- WALTER, T. (2017): Sozialraumorientierung – spiels‘ noch einmal ...? *Dialog Erziehungshilfe*, 4/2017, 9-14.

- WEBER, J. (2012): Zur Einschätzung der „Neuen Hilfen/Sozialräumlichen Hilfen und Angebote“ aus sozialpädagogischer und jugendhilfepolitischer Sicht – Exkurs zum Rechtsgutachten. *Standpunkt: sozial* Sonderheft 2012, 5-68.
- WIESNER, R. (2003): Zur gemeinsamen Verantwortung von Jugendamt und Familiengericht für die Sicherung des Kindeswohls. Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit. *Zentralblatt für Jugendrecht* 4/2003, 121-129.
- WIESNER, R. (2014): Das SGB VIII als Rechtsgrundlage für die Kinder- und Jugendhilfe – ein Überblick. In MACSENAERE, M., ESSER, K., KNAB, E. & HILLER, S. (Hrsg.) (2014): *Handbuch der Hilfen zur Erziehung*. Freiburg i. Br.: Lambertus, 46-58.
- WIESNER, R. (2014a): Die Zukunft der Hilfen zur Erziehung. *Jugendhilfe*, 2/2014, 89-93.
- WIESNER, R. (2016): Reform oder Rolle rückwärts? Zu den Ankündigungen des BMFSFJ hinsichtlich der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts. *Jugendhilfe* 6/2016, 416-422.
- WOHLFAHRT, N. (1998): Folgen der Ökonomisierung sozialer Arbeit für wohlfahrtsverbandliche Träger und die Praxis der Jugendhilfe. *Zentralblatt für Jugendrecht*, 1/1998, 29-34.
- WOHLFAHRT, N. (2016): Die Ökonomisierung Sozialer Arbeit als politisches Projekt. Thesen zur Kritik der Politischen Ökonomie sozialer Dienstleistungsarbeit. In: MÜLLER, C., MÜHREL, E. & BIRGMEIER, B. (Hrsg.): *Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle?* Wiesbaden: Springer VS, 9-22.
- ZIEGLER, H. (2016). „Ist auch drin, was drauf steht?“ Droht die Pathologisierung der Pädagogik in der Erziehungshilfe? Einschätzungen zur inklusiven Lösung. Vortragsskript zur Fachtagung „Vom Kind aus denken?! Inklusives SGB VIII“ am 14.06.2016 in Frankfurt.

Glossar

Effektivität	„Bewertungsmaßstab, der die Qualität, Passgenauigkeit und Zielerreichung der Hilfen sowie eine bedarfsgerechte und erfolgsversprechende und angemessene Helfelaufzeit umfasst.“ ¹⁶¹ „Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf ihre Ziele. Eine Maßnahme ist effektiv, wenn sie ihr Ziel erreicht. Der hierfür notwendige Mitteleinsatz wird nicht betrachtet. Der Mitteleinsatz wird bei der Effizienz berücksichtigt.“ ¹⁶²
Effizienz	„Unter Effizienz versteht man ganz allgemein das Verhältnis von Zielerreichung zu Aufwand. Hohe Effizienz wird demnach entweder durch geringen Aufwand oder durch ein hohes Maß der Zielerreichung erreicht.“ ¹⁶³
Ergebnisqualität	Eine der drei zentralen Qualitätsdimensionen. „Sie umfasst die durch eine Dienstleistung zu erzielenden Zustände [...]. Dadurch, dass eine Leistung in Anspruch genommen wird, soll ein nutzbringendes Resultat, ein ‚Erfolg‘ erzielt werden, wobei das Ergebnis natürlich auch ein ‚Misserfolg‘ sein kann. Dabei ist die Formulierung der Ergebnisqualität zumeist bezogen auf den im Prozess festgelegten Hilfe- oder Maßnahmeplan.“ ¹⁶⁴
Impact	Teil des IOOI-Modells (Input – Output – Outcome – Impact): „In der Evaluationsforschung wird bei Wirkungen zwischen Impact und Outcome unterschieden. Allgemein sind Wirkungen das Ergebnis einer Handlung und eines Mitteleinsatzes. [...] Nach der Definition der OECD/DAC handelt es sich bei Impact um positive und negative, primäre und sekundäre, direkte und indirekte sowie beabsichtigte und unbeabsichtigte Langzeiteffekte aufgrund von Interventionen [...]. Abgrenzungskriterien zum Outcome sind Zeitpunkt und Dauer des Wirkungseintritts. Nach dieser Lesart bezeichnet der Outcome die kurzfristige Wirkung [...]. Im Kontext von Evaluationen in der Sozialwirtschaft setzt sich demgegenüber das Verständnis von Impact als subjektive Wirkung bei den Leistungsempfängerinnen und -empfängern durch, zu der das Handeln eines externen Trägers der Leistungserstellung maßgeblich beigetragen hat.“
Input	Teil des IOOI-Modells (Input – Output – Outcome – Impact): „Die Menge der Ressourcen (Produktionsfaktoren), die zur Erstellung von Gütern oder Dienstleistungen eingesetzt werden.“ Abgrenzung zu den Begriffen Output und Outcome → „Unter Input versteht man alle materiellen und immateriellen Mittel, die zur Herstellung von Gütern und zur Bereitstellung von Dienstleistungen benötigt werden.“ ¹⁶⁵

¹⁶¹ LANDES, RADA & STAHLMANN, 2017, 6.

¹⁶² SCHELLBERG, K. in GRUNWALD, HORCHER & MAELICKE, 2013, 275.

¹⁶³ SCHELLBERG, K. in GRUNWALD, HORCHER & MAELICKE, 2013, 276.

¹⁶⁴ GRUNWALD, K. & OTTO, U. in GRUNWALD, HORCHER & MAELICKE, 2013, 293.

¹⁶⁵ HORCHER, G. in GRUNWALD, HORCHER & MAELICKE, 2013, 481.

Outcome	Teil des IOOI-Modells (Input – Output – Outcome – Impact): „Outcome ist die mittelbare Wirkung der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung oder durch Träger sozialer, personenbezogener Dienstleistungen auf die Gesellschaft bzw. spezifische Gesellschaftsgruppen. In Abgrenzung zum Begriff Outcome werden subjektive Wirkungen, die unmittelbar beim Leistungsadressaten zu beobachten sind, Impact genannt.“ ¹⁶⁶
Output	Teil des IOOI-Modells (Input – Output – Outcome – Impact): „der mengenmäßige Ertrag oder die Anzahl von Dienstleistungen, die mit den eingesetzten Ressourcen (Input) erzielt werden.“ Im Zusammenhang mit der Neuen Steuerung „soll die öffentliche Verwaltung durch die Orientierung an Zielen und nicht mehr nur durch die Orientierung am Ressourcenverbrauch (Input) gesteuert werden. Im Zusammenhang mit dem Prozess der sozialen Dienstleistungsproduktion ist der Output die Leistung, die mit den vorhandenen Ressourcen und durch deren Kombination mit dem externen Faktor (z.B. Koproduktion mit der Klientel) zustande kommt.“ ¹⁶⁷
Prozessqualität	Eine der drei zentralen Qualitätsdimensionen. Prozessqualität „umfasst alle Aktivitäten, die im Laufe der Dienstleistungserstellung vorgenommen werden, um das mit der Leistung verbundene Ziel zu erreichen. Gefördert wird sie durch den planmäßigen sowie reflektierten Einsatz methodischen Handelns und die sorgfältige Dokumentation des Verlaufs als Basis für die kontinuierliche Verbesserung der einzelnen Prozesse.“ ¹⁶⁸
Strukturqualität	Eine der drei zentralen Qualitätsdimensionen. „Sie umfassen die Gesamtheit der Rahmenbedingungen, Ressourcen und Produktionsfaktoren, also die Lage im Sozialraum, die baulichen Gegebenheiten, die Ausstattung jeglicher Art, das Personal und seine Qualifikation. Ein weiterer wichtiger Aspekt von Strukturqualität ist die komplette Aufbauorganisation mit Organigramm und Stellenbeschreibungen. [...] Sie] beinhaltet zudem alle rechtlichen und verwaltungstechnischen Grundlagen und Dokumente, wie bspw. juristische Rahmenbedingungen, Dienstanweisungen, schriftliche Informationen über Leistungsangebote und Verträge [...] sowie Grundsatzdokumente, wie Konzeption und Leitbild.“ ¹⁶⁹

¹⁶⁶ HORCHER, G. & ZÄNGL, P. in GRUNWALD, HORCHER & MAELICKE, 2013, 735.

¹⁶⁷ HORCHER, G. in GRUNWALD, HORCHER & MAELICKE, 2013, 736 f.

¹⁶⁸ GRUNWALD, K. & OTTO, U. in GRUNWALD, HORCHER & MAELICKE, 2013, 810 f.

¹⁶⁹ GRUNWALD, K. in GRUNWALD, HORCHER & MAELICKE, 2013, 999.