

Alles wird zur Dienstleistung

Die wirkungsorientierte Finanzierung von Jugendhilfe

■ Benjamin Landes

Das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik Frankfurt e.V. berät im Rahmen des Bundesmodellprogramms »Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII« zwei kommunale Tandems aus öffentlichem und freiem Träger. Ziel ist es, eine stringente Wirkungsorientierung zu implementieren.

Was ist die Wirkung eines Kühlschranks? Warum steht in fast jedem Haushalt westlicher Hemisphäre dieses klassische Produkt? Die Antwort ist einfach: Um leicht verderbliche Ware zu kühlen und verfügbar zu machen. Dieser Nutzen ist recht klar und linear, seltener kommen etwa dekorative Elemente hinzu. Für was bezahlen die Kunden also beim Kauf eines Kühlschranks: Für das Produkt (welches doch eher »in Kauf genommen« wird) oder für die Dienstleistung der Verfügbarkeit von Lebensmitteln?

Wirkungsorientiert gedacht wäre eher der Erwerb folgender Leistung angemessen: Eine Firma stellt gegen ein regelmäßiges Entgelt einen Kühlschrank zur Verfügung und befüllt ihn regelmäßig mit den gewünschten Lebensmitteln. Nicht mehr das Produkt, sondern die den eigentlichen Nutzen erfüllende Dienstleistung würde bezahlt.

Das Beispiel verdeutlicht, dass die Jugendhilfe mit der momentan geführten Wirkungsdiskussion dort angekommen ist, wo sich die freie Wirtschaft seit einiger Zeit befindet – nämlich bei der konse-

quenten Orientierung am Nutzen einer Leistung. In der Flut von Begriffen, welche die schwer fassbare Ergebnisqualität in der Jugendhilfe fassbar machen wollen (Output, Outcome, Impact, Zielerreichungsgrad etc.) ist »Wirkung« derjenige, der sich am deutlichsten eben nicht nach fiskalen Vorgaben oder einer diffusen Zählbarkeit richtet.

Mit der Formulierung und Messung von Wirkung besteht, bei sinnvoller Operationalisierung, die Chance die inhaltliche Arbeit der Jugendhilfe angemessen zu legitimieren.

Wie sich Wirkungen operationalisieren lassen

Es gibt nicht die singuläre Wirkung der Jugendhilfe oder der Maßnahmen. Sie ist immer ein von Zielen und Intentionen abgeleiteter Begriff, der sich interkommunal unterscheiden kann und sollte. Bevor also freie Träger zur Erfüllung dieser Wirkungen herangezogen werden können, muss der öffentliche Träger sich über die gewollten Ziele klar sein.

Um zu Steuerungsoptionen anhand von Wirkungen zu kommen, muss also zunächst die (triviale?) Frage beantwortet werden: Was wollen wir für unser Geld? Die Antwort darauf kann vielfältig ausfallen. Es können übergeordnete Ziele genannt werden wie eine Verbesserung sozialräumlicher Strukturen oder einzelfallorientierte Ziele wie eine Erhöhung der Rückführungsquote bei Heimunterbringungen. Die Definition und Vorgabe dieser Globalziele ist Aufgabe der höchsten Steuerungsebene.

Der zweite Schritt besteht im Treffen von Wirkungsannahmen zum Erreichen der einzelnen Globalziele. Wirkungsannahmen sind Hypothesen zu Kausalverbindungen zwischen Intervention und ihrem Effekt. Sie beruhen im besten Fall auf empirischen Erkenntnissen wie der Feststellung, dass regelmäßige Elternkontakte

die Rückführungsmöglichkeiten in die Ursprungsfamilie erhöhen.

Eine Wirkungsannahme besteht dabei jeweils aus einem Effekt (»Eine Wirkung von Heimunterbringung soll die Ermöglichung einer Rückführung ins Elternhaus sein«) und einer Wirkungsvoraussetzung (»Dies soll durch regelmäßige Elternarbeit erreicht werden«). Es können mehrere Annahmen pro Globalziel getroffen werden. Ihre Vereinbarung wird im Verhältnis zwischen öffentlichem und freiem Träger ein wichtiger Schritt sein, denn sie bilden die Grundlage für die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung.

Die Wirkungsvoraussetzung bildet die Grundlage für eine Indikatorenbildung. Im vorgestellten Beispiel könnten die Anzahl der Elternkontakte oder die Verbleibedauer im Elternhaus als Indikatoren herangezogen werden. Die Indikatoren bzw. ihre Messung bilden den Grad ab, mit dem der Leistungserbringer die Wirkungsvoraussetzung erfüllt.

Insgesamt erfolgt die Operationalisierung von Globalzielen, sprich die Technisierung zu Steuerungszwecken, über eine Ableitung von Messkriterien über Wirkungsannahmen.

Wirkungsorientierte Finanzierungsformen

Wirkungsorientiert kann ein Finanzierungssystem immer dann bezeichnet werden, wenn das Volumen des Leistungsentgeltes zu einem bedeutenden Teil durch Parameter der Ergebnisqualität bestimmt wird. Hier werden bereits mehrere Modelle angewandt.

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen Systemen, die am Einzelfall ansetzen und Systemen, die an einer übergreifenden Angebotssteuerung ansetzen. Naturgemäß sind die Reinformen dieser Unterscheidung selten oder gar nicht anzutreffen.

Benjamin Landes ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS) in Frankfurt am Main.
E-Mail Benjamin.landes@iss-ffm.de

1. Angebotsorientierte Finanzierungssysteme: Modelle dieser Spielart haben die Eigenschaft mit übergreifenden, fachpolitischen Kriterien zu arbeiten. Die Bewertung der Wirkung von Leistungsangeboten erfolgt direkt anhand der Erfüllung vorgegebener Ziele. Typische Vorlage für diese Kategorie sind die Modelle sozialraumorientierter Budgetierung. Hier wird in verschiedenen Formen die Höhe eines Teilbudgets an der Wahrnehmung sozialräumlicher Aufgaben bemessen. Wirkungsorientiert

2. Einzelfallorientierte Finanzierungssysteme: Im Gegensatz zur vorgenannten Kategorie setzt die zweite Gruppe von Modellen an der gemessenen Wirkung von Einzelfällen an. Die Bewertung von Leistungsangeboten erfolgt an der festgestellten Wirkung der von jenen erbrachten Einzelfalleleistungen. Das Finanzierungssystem baut dabei auf einer Bonus-Malus-Regelung auf, die sich in den verschiedenen Anwendungen nur in Details unterscheiden. Dabei wird auf ver-

Die Wirkungsorientierung signalisiert eine Hinwendung zu diesen Besonderheiten der Sozialen Arbeit. Sie bietet bis in die Finanzierung hinein die Chance, dass Leistungen an den fachlichen Ergebnissen bemessen werden. Diese Ergebnisse sind unbestreitbar vorhanden und mittlerweile setzt sich die Einsicht durch, dass sie vielleicht nicht messbar, aber sicherlich steuerungsrelevant einschätzbar sind.

Der Vorteil eines Kühlschranks ist, dass seine Wirkung direkt ersichtlich und messbar ist. Außerdem ist jedem klar, dass dieses Produkt benötigt wird. Die Bereitschaft zum Kauf ist deshalb hoch. Wenn die Jugendhilfe es schafft, ihre Wirkungen ersichtlich und messbar zu machen, wird es deutlicher werden, wie wertvoll ihre Leistungen sind. Es ist zu hoffen, dass damit auch die Bereitschaft zur finanziellen Sicherung steigt. ♦

»Der öffentliche Träger muss die Frage beantworten: Was wollen wir für unser Geld?«

können diese Modelle dann werden, wenn die Entwicklung eines Sozialraumes anhand von Indikatoren gemessen wird. Das Teilbudget kann dann ex post dementsprechend bemessen und verteilt werden. Weiteres Beispiel ist die Finanzierung anhand von politischen Nutzenbewertungen. Hier werden über Nutzwertanalysen die Leistungen der Angebote ex ante oder ex post eingeschätzt. Praktisch dargestellt kommen die Verantwortlichen einer Kommune zu einem Workshop zusammen und bewerten mittels gewichteter und vorher vereinbarter Kriterien die Wirkung eines Angebots. Die Bewertung ist unmittelbar finanzierungswirksam. Beide Modelle setzen direkt an der Steuerung der Angebote an. Als Wirkung wird deren Beitrag zur Erfüllung fachpolitischer Ziele gesehen.

schiedene Weise die Wirkung der Intervention in einem Einzelfall quantifiziert. Die über ein Jahr kumulierten Erfolge eines Leistungserbringers werden dann zur Bemessung eines Teilbudgets herangezogen. Der kritische Punkt bei diesem Modell ist offensichtlich: Die Vereinbarung über die Wirkungsbewertung im Einzelfall muss sehr sorgfältig sein, um nicht im Nachhinein angreifbar zu werden. Es werden hier momentan zwei Modelle gegenübergestellt: Zum einen die Bewertung mittels Erreichungsgraden von Zielen, die meist im Ablauf des Hilfeplanverfahrens vereinbart werden. Zum anderen die Bewertung auf unabhängigen Skalen zu verschiedenen Zeitpunkten während der Maßnahme, um eine Entwicklung darstellen zu können.

Literatur

Das Bundesmodellprojekt »Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII« wird auf einer eigenen Website im Internet vorgestellt: <http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de>.

Ausführungen zu der Feststellung »Alles wird zur Dienstleistung« finden sich in folgendem Werk: Stan Davis und Christopher Meyer (1998): Das Prinzip Unschärfe: Managen in Echtzeit – neue Spielregeln, neue Märkte, neue Chancen in einer vernetzten Welt, Wiesbaden: Gabler.

Paradigmenwechsel wirkungsorientierte Finanzierung?

Der Paradigmenwechsel in der Jugendhilfe fand im Jahre 1999 statt, als die §§ 78a ff. in das SGB VIII eingefügt wurden. Die Umsetzung erfolgte auf unterschiedliche Weisen. In vielen Fällen wurde in den neuen Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen nur der Status quo fortgeschrieben. Ein weiteres Merkmal der Umsetzung war die Durchsetzung einer Verwaltungslogik, die zunächst nur reproduzierbare und bürokratische Rechtssicherheit schaffen wollte und nicht mit den Besonderheiten des Arbeitsfeldes umging.

Millionen brauchen Ihren Rat



Seniorenrecht

in der anwaltlichen Praxis

Herausgegeben von RA Ronald Richter, RAin Bettina Schmidt, RA Michael Klatt und RAin Dr. Gudrun Doering-Striening

2006, 293 S., brosch., 39,- €, ISBN 978-3-8329-1817-0



Nomos