

Vorwort

Angesichts steigender Kostenentwicklungen hat der Gesetzgeber den Prozess der Leistungserbringung in der Kinder- und Jugendhilfe zum 1.1.1999 auf grundsätzliche Weise neu geregelt. Mit der nachträglichen Einfügung der §§ 78 a-g SGB VIII in das Kinder- und Jugendhilfegesetz wurde eine Form der Angebotssteuerung etabliert, die auf die Mobilisierung von Effektivitäts- und Effizienzreserven bei der Bereitstellung erzieherischer Hilfen zielte. Analog zu den Pflegesatzvereinbarungen im Krankheits- und sozialen Dienstleistungsbereich sollte damit die Transparenz der Leistungserbringung erhöht, die Qualität erzieherischer Maßnahmen verbessert und der gegenwärtige Kostenanstieg abgebremsst werden. Damit wurde ein breites Leistungssegment in der Kinder- und Jugendhilfe einem komplexen Veränderungsprozess unterzogen, der die sozialpädagogische Hilfepraxis bis heute vor grundlegende neue Herausforderungen stellt. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen nimmt die vorliegende Studie die Folgen der gesetzlichen Neuregelungen erstmals empirisch und analytisch genauer in den Blick. Neben einer detaillierten Darstellung und Erörterung der Befunde werden auch die Ursachenzusammenhänge dieser Entwicklung in einem breiter angelegten steuerungstheoretischen Erklärungsmodell diskutiert.

Empirische Grundlage dieser auf ein Jahr angelegten Untersuchung waren die positiven und negativen Erfahrungen von vier Heimeinrichtungen aus NRW im Umgang mit dieser neuen Steuerungsform. Da zum Zeitpunkt der Untersuchung (2002/03) praktisch noch keine empirisch abgesicherten Erhebungen existierten, war die Forschungsstrategie weit mehr durch Neugier als durch Verifizierung (oder Falsifizierung) bestimmter Ausgangshypothesen geprägt. Die zu beantwortende Frage lautete schlicht, welche Konsequenzen sich im Anschluss an die gesetzlichen Neuregelungen für die einzelnen Heimeinrichtungen ergaben – *wenn* sich welche ergaben.

Im Großen und Ganzen bewegte sich das vorliegende Untersuchungsvorhaben somit in einem weithin unbekanntem Forschungsterrain, in dem es sich mit vergleichsweise knapp bemessenen Zeit- und Sachressourcen zurechtfinden musste. Dass es dennoch möglich war, zu aufschlussreichen Ergebnissen zu kommen, verdankt sich in erster Linie der Bereitschaft und Aufgeschlossenheit der befragten Heimeinrichtungen – in diesem Fall als ‚Erbringer von Informationen‘. Ohne deren Vertrauen in die wissenschaftliche Zielsetzung dieser Untersuchung und ohne die offenen und bereitwilligen Auskünfte von Geschäftsführung, Fachleitung und Mitarbeitenden zu den Folgen der gesetzlichen Neuregelungen in ihren jeweiligen Handlungsfeldern hätten sich die nachfolgenden Wirkzusammenhänge so nicht erschlossen. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Formal ist diese Studie Teil eines breiter angelegten und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft unterstützten Forschungsvorhabens mit dem Titel *Sozialpädagogische Professionalität in marktförmig gesteuerten Organisationskontexten* unter der Gesamtleitung von Hans-Uwe Otto. Handlungspraktisch bedeutete ‚Gesamtleitung‘ in diesem Fall ein Maximum an Unterstützungsbereitschaft eingebettet in ein Umfeld hoher kollegialer Kooperativität – und bot insofern die idealen Voraussetzungen für einen kreativen und offenen Forschungsprozess. Stefan Schnurr (FH Nordwestschweiz, CH) hat nicht nur maßgeblich den Untersuchungsrahmen dieses Forschungsprojektes inhaltlich mitgeprägt, sondern stand auch dem Untersuchungs- und Auswertungsprozess als ein kreativer Diskussionspartner kontinuierlich zur Seite. Nicht zuletzt war Wiebke Horn engagiert an der Datenerhebung beteiligt. Ihnen allen fühle ich mich in kollegialer Weise verpflichtet.

Der Prozess des Schreibens ist wiederum ein Vorgang ganz besonderer Art, hier bleibt die kollegiale Interaktion über lange Phasen hinweg imaginär. Interdependenzsehnsüchte sind deshalb endemisch. Eine erste vollständige Manuskriptfassung hat Karin Bock gegengelesen, mit hilfreichen Kommentaren versehen und Manches damit neu justiert. Beim Entwirren gedanklicher Verwicklungen später neu verfasster Kapitelabschnitte war mir Friederike Neumann behilflich. Mit einem kurzen, aber entschiedenen Feedback zu einigen Kapiteln hat mir Dirk Nüsken den Rücken gestärkt. Katrin Schweser hat die – meist unleserlichen – Korrekturvorgaben der letzten Überarbeitungsrunden sorgfältig in das Manuskript eingefügt und damit zu einem wesentlich beschleunigten Fortgang der Manuskriptgestaltung beigetragen. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich für ihre Unterstützung gedankt, ebenso der Deutschen Forschungsgemeinschaft, ohne deren finanziellen Beistand dieses Forschungsvorhaben so nicht hätte realisiert werden können.

Bielefeld, im Oktober 2006.

Einleitung und Überblick

Die Kinder- und Jugendhilfe ist seit Jahren einem kontinuierlichen Reformprozess ausgesetzt. Mit Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) Anfang der 1990er Jahre wurde der Leistungsanspruch erzieherischer Hilfen auf grundsätzliche Weise neu definiert. Erstmals in der Geschichte der Sozialgesetzgebung wurde damit das sozialpädagogische Handeln als ein gesetzlicher Leistungsanspruch normiert¹, wofür es bis dahin keine rechtlichen Vorbilder gab. Weder die Inhalte noch die Verfahren zur Ermittlung der im Einzelfall vom Staat zu gewährenden Hilfen waren bis dato Gegenstand umfassender staatlicher Regulierung. In der vorliegenden Fassung ist das Gesetz „das Ergebnis langjähriger Bemühungen zur Neuordnung der Rechtsgrundlagen der Kinder- und Jugendhilfe“², dem eine 25-jährige Reformdiskussion in der Fachwelt vorausging. Kernstück der Neuordnung ist ein erweitertes Hilfeverständnis, das die Trennung von Jugendarbeit und Jugendfürsorge überwindet und die Förderung junger Menschen in den Mittelpunkt seiner Absichten stellt.

Seither haben sich jedoch die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen der Leistungserbringung erheblich gewandelt. Insbesondere der Kostenanstieg im Leistungsbereich gibt zunehmend Anlass zur Sorge – allen voran die kostenintensiven stationären und teilstationären Heimhilfen, aber auch nicht nur diese allein. Mit der nachträglichen Einfügung der §§ 78 a-g in das Achte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII)³ zum 1.1.1999 wurde versucht, dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. Beabsichtigt war, auf dem Wege einer effektiveren Ressourcenaus-schöpfung den Kostenanstieg zu begrenzen. Auf der Grundlage von Vereinbarungen über prospektive Entgelte, über detaillierte Leistungsangebote sowie über die Weiterentwicklung von Qualität sollte die Effektivität erzieherischer Hilfen verbessert, die Transparenz der Leistungserbringung erhöht und Kosten eingespart werden. Damit wurden die Weichen der Leistungserbringung in der Kinder- und Jugendhilfe grundlegend neu gestellt.

Steuerungspolitisch betrachtet wurzelt diese Gesetzesinitiative vorwiegend in den fiskalpolitischen Entwicklungen der vergangenen Jahre. Dieser Sachstand korrespondiert insofern mit einer seit Mitte der 90er Jahre kontinuierlichen Zunahme von wettbewerbs- und marktförmigen Steuerungsinstrumenten in der sozialen Dienstleistungsproduktion. Aus der Einführung neuer Finanzierungs- und Kostenrechnungsmo-delle, der Errichtung von Quasi-Märkten für soziale Dienste sowie

¹ So die Formulierung von Wiesner 2004a, S. 245, in Anlehnung an eine Feststellung von Udo Maas.

² Wiesner 2000, S. 2.

³ Sofern nicht ausdrücklich vermerkt, beziehen sich sämtliche Verweise auf Gesetzestexte nachfolgend auf das SGB VIII.

der Öffnung dieser Quasi-Märkte für privatgewerbliche Anbieter ist den Akteuren der sozialen Dienstleistungsproduktion ein deutlich höherer Effizienz- und Rationalisierungsdruck erwachsen. Neue Formen der Angebotssteuerung wie Kontrakte, Budgets und Kostenkennzahlen verweisen auf einen zunehmenden Einfluss betriebswirtschaftlicher Steuerungsparameter auf die Erbringung und Allokation staatlicher Hilfen. Durch die Anleihen von Steuerungsmodellen aus dem *New Public Management* wurden die Organisations- und Entscheidungsstrukturen sozialer Dienste generell einem vielschichtigen Wandlungsprozess unterzogen. Die Erfahrungen anderer Länder mit ähnlichen Entwicklungen haben gezeigt, in welchem Umfang sich die Grundlagen einer jugendhilferechtlichen Leistungserbringung den jeweils neuen Anforderungen adaptieren und bis zu welchem Grad das professionelle Ermessen auch von ökonomischen Entscheidungsparametern beeinflussbar wird.⁴

Mit den §§ 78 a-g wurden nicht zuletzt auch die Beziehungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern neu geregelt. Deutlicher als zuvor wird zwischen der Bewilligung einer Hilfe (durch das Jugendamt) und der Erbringung einer Hilfe (durch nicht-staatliche Träger) unterschieden. Die Jugendämter finden sich primär in der Rolle eines Auftraggebers wieder, gewissermaßen als Nachfrager mit Monopolstellung auf einem Quasi-Markt, während die Leistungserbringer vorwiegend als Auftragnehmer fungieren, denen die mit dem Auftraggeber vereinbarte Leistungserbringung obliegt. Dieses, aus der angelsächsischen Diskussion bekannte Prinzip des *purchaser/provider-split*⁵ transformiert die ehemals korporatistischen Beziehungsstrukturen in die Machart einer betriebswirtschaftlich orientierten Vertragsfinanzierung und deutet somit auf einen Paradigmenwechsel hin, von dem bislang noch ungewiss ist, wie er sich in der Praxis sozialpädagogischer Leistungserbringung strukturell auswirkt.

Der Ausgangspunkt dieser Studie ist also eine Gesetzesnovelle, welche die Akteure in der Kinder- und Jugendhilfe zu komplexen Umorientierungen ihrer jeweiligen Handlungsgrundlagen zwingt. Die gesetzliche Vorschrift selbst ist jedoch nur eine von vielen, wenngleich auch eine maßgebliche Einflussvariable in diesem Wirkungszusammenhang. Darüber hinaus sind die Akteure in ein kompliziertes Geflecht vertikaler und horizontaler Interdependenzen verstrickt, das berücksichtigt werden muss, um die Reaktionen institutioneller Akteure unter den neu herbeigeführten Rahmenbedingungen adäquat zu verstehen.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, grundlegende Aufschlüsse über die komplexen Zusammenhänge und Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelungen nach §§ 78 a-g auf die Praxis der Leistungserbringung zu gewinnen. In diesem Zusammen-

⁴ Vgl. Otto/Schnurr 2000.

⁵ Vgl. näher Muetzelfeldt 1992 und ders. 2000, S. 69.

hang ist das *erste Kapitel* als ein Diskussionsüberblick über die Rahmen- und Entwicklungsbedingungen der gesetzlichen Neuregelungen angelegt. Es verweist auf die Hintergründe, Inhalte und Absichten dieser Gesetzesnovelle und skizziert den derzeitigen Erkenntnisstand in der Fachdiskussion. Im *zweiten Kapitel* werden Untersuchungsdesign und forschungsmethodische Umsetzung der vorliegenden Studie näher erläutert, die nachfolgenden Kapitel nehmen darauf Bezug. Die Analyse der Eigenarten und Besonderheiten der untersuchten Heimeinrichtungen bilden zunächst den Inhalt des *dritten Kapitels*. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die gesetzlichen Neuregelungen auf mithin sehr diverse Praxisvoraussetzungen treffen, was dann zum Teil die Eigenarten der jeweiligen Reaktionen erklärt. Die nachfolgenden Kapitel resümieren schließlich die empirischen Befunde der vorliegenden Untersuchung im engeren Sinne. Das *vierte Kapitel* wendet sich zunächst der Frage von Vertragsvereinbarungen bzw. Rahmenverträgen zu, die die Praxis der Leistungserbringung neu instruieren. Daran anschließend werden die Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelungen auf die Binnenorganisation der Einrichtungen (*Kapitel 5*), auf die institutionelle und einzelfallbezogene Zusammenarbeit zwischen Einrichtung und Leistungsträgern (*Kapitel 6*) sowie auf die unmittelbare sozialpädagogische Praxis der Heimerziehung (*Kapitel 7*) zum Gegenstand ausführlicher Analysen. In diesen Untersuchungsabschnitten werden vor allem die zweischneidigen Effekte der gesetzlichen Neuregelungen evident. Im *achten Kapitel* werden die Untersuchungsbefunde in ihren zentralen Ausprägungen zusammengefasst und zueinander in Beziehung gesetzt. Auf dieser Grundlage werden die Untersuchungsbefunde schließlich im *neunten Kapitel* unter steuerungstheoretischen Gesichtspunkten rekonstruiert. Im Rahmen eines übergreifenden Erklärungsmodells wird gezeigt, dass in der Kinder- und Jugendhilfe unterschiedliche Steuerungseinflüsse wirksam sind, die sich in ihren Wirkungen wechselseitig konditionieren und die so auch verständlich machen, wo die Reibungspunkte zwischen gesetzlichem Steuerungsanspruch und praktischer Umsetzung im Einzelnen liegen.

Wie die Untersuchungen dieser Studie insgesamt zeigen, führen die gesetzlichen Neuregelungen nicht selten zu widersprüchlichen Anforderungen und Paradoxien in der sozialpädagogischen Praxis, die letzten Endes nicht aufgelöst werden, sondern sich lediglich nur dorthin verlagern, wo das Widerstandspotenzial bei den betroffenen Akteuren am niedrigsten ist. Deutlich wird ferner, dass die realpolitischen Entwicklungen der vergangenen Jahre den sozial- und wohlfahrtspolitischen Möglichkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe zunehmend engere Grenzen setzen. Unter diesen Voraussetzungen verkehren sich die ursprünglichen Absichten dieser Gesetzesnovelle mithin in ihr Gegenteil. Letzten Endes stellen sich die gegenwärtigen Entwicklungen als ein Reflex auf die steigenden Anforderungen an die Leistungserbringung in der Kinder- und Jugendhilfe bei gleichzeitig sich verschlech-

ternden Rahmenbedingungen dar.⁶ Dieser Sachstand ist insofern nicht frei von Ironie. Denn während das Kinder- und Jugendhilferecht erstmals den Stand eines modernen Sozialleistungsgesetzes erreicht⁷, stellen die gesellschaftspolitischen Entwicklungen seine fachliche Umsetzung und Weiterentwicklung ernsthaft in Frage.

⁶ Für eine erste Ergebniszusammenfassung vgl. Messmer 2003 und ders. 2004b.

⁷ Münder 2005, S. 1003.