

# Expertise

## Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe

Eine verwaltungswissenschaftliche  
Bewertung

# &chancen

Im Auftrag der Regiestelle E&C der Stiftung SPI

**Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt**  
**Ev. Fachhochschule Rheinland-**  
**Westfalen-Lippe, Bochum**

**Prof. Dr. Heinz-Jürgen Dahme**  
**Hochschule Magdeburg-Stendal**

31. Januar 2002

Im Auftrag des:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

## **Gliederung**

- 1. Einleitung: Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets**
- 2. Besonderheiten der Verwaltungsorganisation im Handlungsfeld soziale Dienste**
- 3. Zum Verhältnis von Verwaltungsmodernisierung und Sozialraumorientierung**
- 4. Die Einführung von Sozialraumbudgets im Kontext der Verwaltungsmodernisierung**
- 5. Empirische Beispiele der Gestaltung von Sozialraumbudgets**
  - 5.1 Das Stuttgarter Modell: Raumbezogenes Budget im Bereich „Hilfe zur Erziehung“ für einen Versorgungsträger
  - 5.2 Das Modell Neunkirchen: Ressourcenverbund freier Träger
  - 5.3 Das Modell München: Regionalisierung sozialer Arbeit in München (REGSAM)
  - 5.4 Das Modell des Landkreis Tübingen: Verbindung von Einzelfallfinanzierungen und budgetierter Struktur- und Milieuarbeit
  - 5.5 INTEGRA-Bundesmodellprojekt Celle: Budgetierter Versorgungsauftrag für einen Trägerverbund
- 6. Bewertung der Modelle zur Sozialraumbudgetierung**
  - 6.1 Die Einführung von Sozialraumbudgets zielt auf die Veränderung der gesamten Jugendhilfestrukturen
  - 6.2 Eine Gestaltung der Budgets auf der Basis von Sozialindikatoren ist i.d.R. nicht möglich.
  - 6.3. Die Rolle des Allgemeinen Sozialdienstes bei der Implementierung von Sozialraumbudgets ist ungeklärt
  - 6.4 Sozialraumbudgets gehen mit neuen Formen sozialräumlicher Steuerung zwischen öffentlichen und Freien Trägern einher
- 7. Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von Sozialraumbudgets**
  - 7.1 Die Einführung von Sozialraumbudgets soll die Entwicklung einer integrativen Stadtteilentwicklungspolitik unterstützen
  - 7.2. Die Einführung von Sozialraumbudgets soll den Wettbewerb um innovative Projekte und Maßnahmen im Bereich von Jugend und Familie unterstützen.
  - 7.3 Integrierte Stadtteilentwicklung und Sozialraumbudgets erfordern dezentrale und regionalisierte Verwaltungsstrukturen

## 1. Einleitung: Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets

Verwaltungswissenschaftlich betrachtet ist die seit einiger Zeit in der Bundesrepublik stattfindende Diskussion über die Einführung von Sozialraumbudgets im Kontext der Verwaltungsmodernisierung zu verorten. Verwaltungsmodernisierung hat schon seit längerem ihre anfängliche Binnenorientierung erweitert und begonnen, die „Umwelt“ der Verwaltung in den Modernisierungsprozess einzubeziehen. Spätestens durch die Verankerung von neuen wettbewerbsorientierten Finanzierungsformen im jüngeren Sozialrecht (z.B. § 93 BSHG, §§ 78a -78g KJHG) ist im Sozialsektor ein Modernisierungsschub ausgelöst worden. Auch die sog. Sozialraumbudgets sind Bestandteil der aktuellen Diskussion über neue ergebnis- und wirkungsorientierte Finanzierungsformen im Sozialsektor. Dadurch sind Sozialraumbudgets auch gleichzeitig ein politisch-administratives Steuerungsinstrument, um auf diesem Weg dahinter stehende sozialpolitische Ziele zu implementieren. Durch die in Wissenschaft und Praxis häufig anzutreffende Verkoppelung von Sozialraumbudgets einerseits und Sozialraumorientierung sozialer Arbeit andererseits wird dieser aktuelle verwaltungswissenschaftliche Modernisierungskontext leicht verwischt, steht doch Sozialraumorientierung selbst für eine Modernisierungsstrategie, nämlich das fach- und professionspolitische Versprechen, durch sozialraumorientiertes Arbeiten, Fälle zukünftig erst gar nicht mehr entstehen zu lassen, zumindest nicht in der bislang bekannt hohen Zahl. Zu den Kernelementen der Sozialraumorientierung in der sozialen Arbeit gehören gewöhnlich Handlungsprinzipien wie Aktivierung und Beteiligung von Wohnbevölkerung, ressourcenorientiertes Handeln, Kooperation, Vernetzung u.ä. (vgl. Hinte 2001). In der Fachdiskussion über Modernisierung der sozialen Arbeit über verstärkte Sozialraumorientierung tritt die Problematik des Sozialraumbudgets schnell in Vergessenheit, bzw. wird als notwendiges Übel der Sozialraumorientierung in Kauf genommen.

Die von der Sozialarbeit und Sozialpädagogik schon seit längerem propagierte Sozialraumorientierung sozialen Planens und Handelns – diese scheinbar andere Modernisierungsstrategie - hat gegenwärtig Konjunktur, da offensichtlich auf verschiedenen Ebenen mit Sozialraumorientierung in Kombination mit sozialraumbezogenen Budgets experimentiert wird: vielfältige Projekte zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements, sozialer Stadterneuerung, Quartiersmanagement u.ä. stehen für milieu- und quartiersorientierte Interventionsprogramme, in denen, Prinzipien der Sozialraumorientierung folgend, auf Dezentralität, Ressourcenverantwortung, Infrastrukturentwicklung, Überwindung der Einzelfallorientierung, Kooperation und Selbststeuerung gesetzt wird, um passgenauere Lösungen zu finden und um brachliegendes soziales und kulturelles Kapital im Sozialraum, Bezirk, Stadtteil oder Quartier zu bergen. Unübersehbar ist aber auch, dass bei all diesen Programmen und Projekten Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets kombiniert werden und eindeutig sowohl geographischen wie administrativen Bezug haben, auf die Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur fokussiert sind und wenig mit der von der Sozialpädagogik seit den 80er Jahren vehement erhobenen Forderung nach mehr Lebensweltorientierung ihres Klientel zu tun haben (vgl. Institut für soziale Arbeit 2001, S. 16). Die neue Sozialraumorientierung in der sozialen Arbeit tritt

in den Dunstkreis der Sozialraumbudgets, was nicht notwendig zusammengehen muss, wie Vertreter einer strikten Sozialraumorientierung nicht müde werden zu betonen. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht stellt sich der Sachverhalt wie folgt dar: der alten sozialpädagogischen Forderung nach mehr Sozialraumorientierung professionellen Handelns wird gegenwärtig administrativerseits wieder mehr Aufmerksamkeit geschenkt, seitdem mit den Sozialraumbudgets neue Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen, die es erlauben, die Vorteile der Sozialraumorientierung mit den Zielen der Verwaltungsmodernisierung zu kombinieren, bzw. es erlauben, die professionelle Selbststeuerung in der sozialen Arbeit einzugrenzen und stärker auf die politisch-administrativen Zielvorgaben festzulegen (auch wenn diese „Festlegung“ und ihr Gelingen bleibender Bestandteil der Kritik an den sich entwickelnden neuen Jugendhilfestrukturen und ihren immer noch zu geringen finanziellen Auswirkungen ist, vgl. hierzu Pusch-Runge/Termath 2000). Angesichts der immens gestiegenen Ausgaben der Kommunen in der Kinder- und Jugendhilfe der letzten Jahre ist es ein Ziel der Verwaltung mittels Sozialraumbudgets neue Organisationsformen in der Kinder- und Jugendhilfe zu erproben, um langfristig den „materiellen Rechtsansprüchen der leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger (weiterhin) effektiv Geltung zu verschaffen“ (Schröder 2001, S. 157), verlautet es aus Praktikerkreisen. Politische Entscheidungsträger und Verwaltungsspitze sind sich gewöhnlich darin einig, dass dies mit den gegenwärtigen Strukturen in der Kinder- und Jugendhilfe nur unzureichend gelingen wird und dass folglich die Kosten durch die gegenwärtige Organisation der Kinder- und Jugendhilfe noch weiter steigen werden. Die gegenwärtige Renaissance der Sozialraumorientierung muss als Ausdruck und Bestandteil der aktuell laufenden Modernisierung von Staat und Verwaltung gewertet werden und ist durch die Ankoppelung an die Sozialraumbudgets eindeutig effizienzfokussiert, somit ein neues Steuerungsinstrument der Verwaltung zur Restrukturierung der sozialen Dienste.

Betrachten wir kurz, welche Prinzipien dem klassischen Verwaltungshandeln und der traditionellen Verwaltungsorganisation zugrunde liegen, um nachvollziehen zu können, wie sich die klassische, bundesrepublikanische Form der Organisation sozialer Dienste entwickelt hat. Vor diesem Hintergrund lässt sich dann besser beleuchten, welche Intentionen mit der Verwaltungsmodernisierung verbunden sind und wie sich die Sozialraumbudgets, die insbesondere in der Kinder- und Jugendhilfe erprobt werden, in diesem Modernisierungskontext verorten lassen.

## **2. Besonderheiten der Verwaltungsorganisation im Handlungsfeld soziale Dienste**

In der Bundesrepublik ist die Erbringung sozialer Dienstleistungen in öffentlich-rechtliche Organisationsformen eingebunden: entweder auf der Basis gesetzlicher Aufgabendefinitionen und/oder durch die Finanzierung aus öffentlichen Haushalten. Dabei handelt es sich i.d.R. um wohlfahrtsstaatliche Dienste, die deshalb öffentlich bereitgestellt werden, weil ihre Erbringung auf dem „Markt“ hohe wirtschaftliche Risiken beinhaltet

und Marktmechanismen im Bereich sozialer Dienste kaum unterstellt werden können. Soziale Dienstleistungen sind sozialrechtlich nach § 11 SGB I neben Geld- und Sachleistung die „dritte Leistungsart“ des bundesrepublikanischen Sozialleistungsrechts. Zu den sog. „Dienstleistungen“ im sozialrechtlichen Sinn gehören alle persönlichen und erzieherischen Hilfen, d. h. alle Formen der Beratung von Hilfeempfängern oder Hilfesuchenden, die Weitervermittlung, das Herstellen von Verbindungen zu Personen oder Einrichtungen/Institutionen sowie allgemein die persönliche Betreuung. Aus diesem Dienstleistungsauftrag des Sozialgesetzgebers haben sich eine bunte Vielzahl sozialer Dienste entwickelt, die entweder in öffentlicher, freier und – zunehmend auch in – privater, d.h. erwerbswirtschaftlicher Trägerschaft erstellt und erbracht werden, wobei der Kommunalverwaltung eine besondere Rolle zukommt, die es zu erläutern gilt.

Die sozialpolitischen Aufgaben der Kommunen erstrecken sich auf zwei Felder: zum einen auf Pflichtleistungen und freiwillige Leistungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, zum anderen auf Auftragsangelegenheiten, die Bund oder Länder an die Kommunen delegieren (z.B. Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern). Die Sozialdienste im Rahmen des BSHG sowie Leistungen des KJHG sind Pflichtleistungen der kommunalen Selbstverwaltung. Freiwillige Leistungen sind vorrangig Hilfen für Wohnungslose, Arbeitslose oder Behinderte, Teile der „offenen Altenhilfe“ oder Beratungs- und Koordinationsstellen. Sozialleistungen, die in der Erbringung von Diensten bestehen, etwa in Form von Behandlung oder pflegerischer Unterstützung, werden i.d.R. in der Bundesrepublik nicht von den leistungsverpflichteten Trägern, sondern von sog. „Dritten“, z.B. Ärzte, Krankenhäuser, Alten- oder Pflegeheimen und ambulanten Diensten, erbracht. Diese Dritten (im Sozialrecht Leistungserbringer genannt) sind unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten Anbieter von Dienstleistungen. Es besteht jedoch eine öffentliche Verantwortung dafür, dass diese Dienstleistungen auch vorhanden sind. Die Kommunen haben eine gesetzlich festgeschriebene Infrastrukturverantwortung, die i.d.R. durch bestimmte Planungs- und Fördermaßnahmen wahrgenommen wird. Im Bereich der Jugendhilfe obliegt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (§ 79 SGB VIII). Die Wohlfahrtsverbände und die Kirchen und sonstige Leistungserbringer treten als Träger eigener sozialer Dienste auf: auf dem Gebiet der Sozialhilfe ist diesen Akteuren in Folge des sog. Subsidiaritätsprinzips gesetzlich die Selbstständigkeit und ein Anspruch auf öffentliche Förderung garantiert (§10 BSHG); d.h. den Trägern der freien Wohlfahrtspflege und den Kirchen wird immer noch auf dem Gebiet des BSHG ein bedingter Vorrang vor den öffentlichen Trägern bei der Erstellung sozialer Dienste eingeräumt. Auf dem Gebiet des KJHG ist der Sachverhalt weitgehend ähnlich geregelt.

Zur kommunalen Sozialverwaltung zählen die klassischen Ämter des Dezernats „Soziales“: Jugendamt, Sozialamt, Gesundheitsamt und (je nach örtlicher Besonderheit) Amt für Soziale Dienste. Seit Ende der 60er-Jahre wurden Modelle zur Neustrukturierung der Sozialverwaltung in einer Vielzahl von Städten und Kreisen erarbeitet und (teilweise) umgesetzt. Anlass waren zum einen die Entwicklung der Gebietsreform, die zum Nachdenken über bisherige Verwaltungsstrukturen, Ämtergrenzen und Zuständigkeiten zwang, also eine verwaltungsimtern initiierte Reform, zum anderen ein externer

Modernisierungsdruck, der mit der Gesellschafts- und Bürokratiekritik Ende der 60er Jahre verbunden war. Es gibt bis heute keine einheitliche Organisationsstruktur der Sozialverwaltung; die jeweiligen finanziellen und politischen Besonderheiten der Städte und Kreise sowie ihre Größe spielen bei der Organisation der zu erledigenden Aufgaben eine wichtige Rolle, da Organisationshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ausgeübt werden kann.

Die traditionelle Sozialverwaltung folgt folgenden Organisationsprinzipien:

- a) Gliederung nach den in den Gesetzen genannten Aufgaben: Die Bezeichnungen der Abteilungs- und Stellengliederungen der Sozialadministration folgen traditionell den jeweiligen gesetzlich definierten Aufgabengebieten und die Gesetzessystematik ist unmittelbar in Organisationsgliederungen umgesetzt worden.
- b) Gliederung in Innen- und Außendienst: Der Innendienst umfasst vorwiegend die materiell-rechtliche Bearbeitung der Fälle und die Schlussentscheidung über Hilfformen und Kosten. Der Außendienst erledigt die außerhalb des Zentralamts anfallenden Aufgaben. Hierzu gehören Ermittlungen und Kontrollen ebenso wie persönliche Hilfen in Form von Beratung und pädagogischer Betreuung. Die klassische Sozialverwaltung kennzeichnet ein bürokratisch-professionelles Arbeitsregime.
- c) Verteilung der Fälle nach dem Buchstaben- und Bezirkssystem: Der Innendienst teilt die Fälle nach den Anfangsbuchstaben der Klienten den Mitarbeitern zu (bürokratisches Verteilungsprinzip). Der Außendienst folgt traditionell dem Bezirks- oder Regionalsystem, d.h. jeder Mitarbeiter betreut einen räumlich abgegrenzten Bezirk.
- d) Aufgliederung nach Berufsgruppen: Der Innendienst wird bis in die 70er-Jahre hinein mit Verwaltungsfachkräften besetzt, der Außendienst schon immer mit Sozialarbeitern/Sozialpädagogen.
- e) Konzentrierung der Aufgaben in einem zentral gelegenen Amt.

Diese traditionellen Gliederungs- und Organisationsprinzipien sind immer wieder Gegenstand heftiger Kritik gewesen. Diese entzündeten sich insbesondere an der administrativen Prägung sozialpädagogischer Hilfen und der damit verbundenen Einschränkung der Bedürfnisse der Klienten. Entsprechend der Kompetenzabgrenzung innerhalb der Sozialadministration ist je nach Fall eine Vielzahl von Stellen am Handlungsvollzug beteiligt; dies führt zu Problemzerschneidungen und Symptomorientierungen. Die präventiven Hilfen, die gesellschaftlichen Ursachen von Problementstehungen und die Lebenswelt der Klienten werden in der Form der Arbeitsorganisation zu wenig beachtet. Die Sozialadministration wirkt, so die Kritik, als anonyme Behörde, welche die Entwicklung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Klient und Sozialarbeiter verhindert. Mit vielfältigen Versuchen der Neuorganisation sozialer Dienste hat man versucht, auf diesen Tatbestand zu reagieren (vgl. Flösser 1996, Kühn 1994).

Folgende gemeinsame Zielsetzungen lagen der Neuorganisation sozialer Dienste in den 70er und 80er Jahren zugrunde (vgl. Kühn 1994; Otto u.a. 1991):

- a) engere Verzahnung von persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe;
- b) bessere Betreuung verschiedener Klientengruppen;
- c) Einbindung von Klienten in die administrative Versorgungskette;
- d) Intensivierung der Kooperation der verschiedenen Personen und Institutionen, die an der Produktion von Verwaltungsleistungen beteiligt sind.

Diese Zielsetzungen machen deutlich, dass die bürokratische Aufbauorganisation, Ressortersplitterung und die Dominanz von Verwaltungsfachkräften vor spezialisierten Professionen wie der Sozialarbeit im Zentrum der Kritik standen. Das teilweise Scheitern der Modellbewegung lässt sich auf den fehlenden Zusammenhang zwischen der Organisationsentwicklung der Modelle und den Personalentwicklungskonzepten zurückführen (vgl. Kühn 1994). Ergebnis ist, dass sich die Neuorganisation der 70er und 80er-Jahre auch nahezu ausschließlich auf die Verbesserung der Verwaltungsstrukturen (z.B. die Implementierung von Konzepten der Bürgernähe) konzentriert, ohne gleichzeitig neue Handlungs- und Entscheidungsprinzipien sowie neue Arbeitsformen mit zu entwickeln.

Neben den oben aufgeführten Organisationsprinzipien der klassischen Sozialverwaltung haben sich im Laufe der Zeit auch einige grundlegende Handlungsprinzipien herausgebildet, die entweder durch das Allgemeine Verwaltungsrecht oder den Sozialgesetzgeber bedingt sind und im Hinblick auf die uns interessierende Frage der Ausgestaltung von Sozialraumbudgets fördernd wie aber auch hemmend wirken können. Die klassischen Handlungs- und Entscheidungsprinzipien in der Sozialverwaltung sind häufig schon wegen ihrer innovations- und entwicklungshemmenden Auswirkungen kritisiert worden und in den letzten Jahren konnte man verstärkt Anstrengungen zur Abschaffung, Revision, Relativierung oder Modifizierung einiger dieser Handlungsprinzipien beobachten. Zu den klassischen z. T. bis heute geltenden Handlungs- und Entscheidungsprinzipien, welche die Organisation sozialer Dienste in der Bundesrepublik beeinflussen und tragen, gehören (ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen):

- a) Das Subsidiaritätsprinzip regelt die Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern und beinhaltet den bedingten Vorrang der Kirchen und wertorientierten freien Träger bei der Erstellung sozialer Dienste. Nicht selten wird auch die Notwendigkeit eines pluralistischen Angebots sozialer Dienste aus diesem Prinzip abgeleitet.
- b) Als Folge des Subsidiaritätsprinzips hat der Sozialgesetzgeber die Selbständigkeit der freien Träger bei der Erbringung sozialer Dienste betont und der Steuerung ihrer sozialarbeiterischen und sozialpädagogischen Alltagsarbeit durch den öffentlichen Träger enge Grenzen gesetzt (insbesondere wenn sie als freie Träger das Anerkennungsverfahren durchlaufen haben).
- c) Dem öffentlichen Träger obliegt auf der anderen Seite die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung; er hat im Rahmen dieser Aufgabe die Infrastrukturentwicklung zu betreiben und sicherzustellen, dass benötigte Hilfen und Dienste rechtzeitig und in genügendem Umfang vorhanden sind.

- d) Die Verwaltung ist ferner gehalten aufgrund des vielfach rechtlich verankerten Grundsatzes von der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, der Entwicklung räumlicher Disparitäten gegenzusteuern bzw. sicherzustellen, dass gleichwertige Lebensbedingungen in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht entstehen.
- e) In Folge des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes muss die Verwaltung auch sicherstellen, dass alle Bürger bei Bedarf und vorliegendem Rechtsanspruch, Hilfe in Anspruch nehmen können.
- f) Das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot ist neben der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ein zentrales Handlungsprinzip, aus dem sich nicht zuletzt die Anstrengungen zur Verwaltungsmodernisierung und ihr Effizienzfokus herleiten lassen.

### **3. Zum Verhältnis von Verwaltungsmodernisierung und Sozialraumorientierung**

Seit Beginn der 80er-Jahre gibt es international eine Reihe von Verwaltungsreformvorhaben, die mit dem Begriff des „New Public Management“ gekennzeichnet werden (vgl. Reichard 1994; Budäus 1994). In Deutschland hat die KGSt mit Beginn der 1990er Jahre das sog. „Neue Steuerungsmodell“ entwickelt, das allmählich zum Leitbild der Verwaltungsmodernisierung, insbesondere auf kommunaler Ebene, avancierte (vgl. KGSt 1991). Das Neue Steuerungsmodell verfolgt unter der Zielsetzung „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ ein Managementkonzept, das sich durch mehrere, parallele Strategien kennzeichnet (vgl. König 2000): die erste Strategie will eine neue Verantwortungs- und Arbeitsteilung zwischen öffentlichem, privatem und dem sog. Dritten Sektor im Sinne einer Privatisierung und Deregulierung etablieren; die zweite Strategie betrifft die Binnenmodernisierung von Staat und Verwaltung im Sinne eines Abbaus bürokratischer Steuerung zugunsten eines neuen (betriebswirtschaftlich orientierten) Managerialismus; die dritte Strategie verfolgt eine kontraktive Politik des lean management sowie eine an Geldgrößen orientierte Ökonomisierung des Organisations- und Personalwesens, insbesondere der Abläufe und Verfahren. Kernbestandteil neuer Steuerung ist die organisatorische Restrukturierung der Kommunalverwaltung, so dass dezentrale und weit gehend autonome operative Einheiten (Fachbereiche) auf der Basis von Fach- und Finanzzielsetzungen entstehen, die im Rahmen strategischer Zielvorgaben weitgehend eigenständig agieren können (Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung). Im Sinne der angestrebten Output-Steuerung sollen dabei Produkte (Ergebnisse) als Maßstab des Erfolgscontrollings dienen (vgl. Banner 1991).

Zentrales Instrument der outputorientierten Steuerung wird daher das „Produkt“ als Leistungseinheit der Verwaltung, die entsprechend den Abnehmererwartungen zu Steuerungszwecken zusammengefasst und nach festgelegten Kriterien beschrieben werden. Der von der KGSt vertretene produktbezogene Ansatz der Verwaltungssteuerung ist sehr weit gehend: sie formuliert als Prinzip, das alles, was keinen Bezug zum Produkt



hat, eliminiert wird. Der Haushaltsplan, das einzuführende Controlling und Berichtswesen, Kontrakte mit freien Trägern, alles erhält die Kennzeichnung „produktorientiert“. Zur Überwachung der Umsetzung der Produktpläne bedient sich die Politik und die Verwaltungsführung der Instrumente Berichtswesen und Controlling, die entsprechend produktbezogen aufgebaut werden müssen. Auf dieser Basis sollen aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnungen entstehen.

Ein weiteres zentrales Instrument der Verwaltungsmodernisierung ist die Budgetierung: „Das Budget kann definiert werden als das im Haushaltsplan festgelegte Geldvolumen, das einer Organisationseinheit für eine Periode von den Entscheidungsträgern (Rat und Verwaltungsführung) zugeteilt und durch Zielvereinbarungen abgesichert wird.“ (Kühn, 1999, S. 29). Der Begriff der Budgetierung umfasst das Verfahren, die Kontrolle und die Anpassung dieses Geldvolumens. Grundgedanke der Budgetierung ist es, eine größere Flexibilität des Haushaltswesens (vgl. KGSt 6/1993) durch stärkere Haushaltsverantwortung der Fachbereiche zu erreichen. Jeder Fachbereich erhält über die Zuteilung von Finanzmitteln durch die Verwaltungsführung die Möglichkeit eigene Haushaltsmittel anzumelden. Dabei darf das gesamte zur Verfügung stehende Finanzvolumen nicht überschritten werden. Innerhalb der den Fachbereichen zugeteilten Mittel können diese ihre Einzelansätze weit gehend selbstständig festlegen. Die Mittel werden jeweils auf Produktgruppen und Produkte und die jeweiligen Organisationseinheiten verteilt (Produktbudgets). Die Fachbereiche erhalten im Zuge der Delegation von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung Handlungsspielräume zur flexiblen und wirtschaftlichen Mittelverwendung während des Vollzugs (vgl. KGSt 8/1995). In ihrem Bericht 3/1996 konkretisiert die KGSt das Verfahren der Budgetierung bezogen auf die Jugendhilfe. Die Budgetierung umfasst danach im engeren Sinne nur die Ausgaben und Einnahmen, die von den Fachbereichen tatsächlich dem Grunde und/oder der Höhe nach beeinflusst werden können. In Zusammenarbeit mit den Fachbereichen muss die Kämmererei deshalb zunächst ermitteln, welche Ausgaben im Planungsjahr unabweisbar sind. Die KGSt geht dabei davon aus, dass in der Jugendhilfe Gestaltungsspielräume insbesondere bei der Kindertagesbetreuung und den Hilfen zur Erziehung existieren. Voraussetzung für die nach § 27ff KJHG zu gewährenden Hilfen zur Erziehung sei die Feststellung, dass diese notwendig und geeignet sind. Neben den Substitutionsbeziehungen zwischen ambulanten und stationären Hilfen seien hier die Ermessensspielräume bei der bedarfsgerechten Bereitstellung und Durchführung der Hilfen ein Gestaltungsraum.

Das Verfahren der Steuerung über Produkte und einer entsprechenden produktbezogenen Budgetierung ist aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht schon frühzeitig als Merkmal einer weiterhin bestehenden „Vorherrschaft administrativer Regelsteuerung“ kritisiert worden (vgl. Naschold 1996): So hat sich gezeigt, dass die im Reformmodell angelegte herausragende Bedeutung des Produktkonzepts keineswegs mit der angestrebten Wirkungs- und Ergebnisorientierung gleichzusetzen ist. Die erstellten Produktkataloge definieren weitgehend Ergebnisse als Organisationsoutputs und verbleiben damit in der traditionellen Aufgaben- und Angebotsorientierung (Reichard/Wegener 1996). Die Definition und Beschreibung von Produkten vor einer gründlichen Analyse der Leistungsprozesse und der für sie notwendigen Organisationsformen führt zu dem

bekanntem Effekt, dass vielfach lediglich Aufgabenbestände in Produktkataloge umformuliert werden und an die Stelle der traditionellen bürokratischen Aufbauorganisation lediglich eine vertikalisierte Produktsäulenstruktur tritt. Hinzu kommt das verständliche Bestreben der einzelnen Verwaltungseinheiten, in den Produktkatalogen ihren Aufgabenstand administrativ zu definieren und wenn möglich dauerhaft festzuschreiben. Für die Jugendhilfe erweist sich diese Vorgehensweise als besonders problematisch. Vor dem Hintergrund, dass die Produkte der Jugendhilfe nicht nur die zentrale Schnittstelle zwischen Jugendamt, den Kindern, Jugendlichen und Personensorgeberechtigten, sondern auch zwischen freien und öffentlichen Trägern darstellen, ist davon auszugehen, dass nur durch gemeinsame Produktbeschreibungen von öffentlichen und freien Trägern Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführt werden können. Demgegenüber zeigt die Zwischenbilanz des Deutschen Jugendinstituts (DJI) zur Situation der Jugendhilfe (vgl. Seckinger u.a. 1999), dass nur 11% der freien Träger auf Anregung des öffentlichen Trägers Produktbeschreibungen durchführen und 48% der Wohlfahrtsverbände und 56% der Vereine und Institutionen über keine Produktbeschreibungen verfügen. Es existiert kein Zusammenhang zwischen der Budgetierung freier Träger und der Erstellung von Produktbeschreibungen. Ob auf der Basis einer derart unkoordinierten Produktbeschreibung überhaupt Ausschreibungen auf Produktbasis möglich sind, ist zu bezweifeln. Einheitliche Controlling-Maßnahmen, aus denen auch Konsequenzen abgeleitet werden können, werden hierdurch jedenfalls weitgehend ausgeschlossen. Ein Großteil der Produktbeschreibungen kann keinen Evaluationszwecken zugeführt werden, da die entsprechenden Verfahren keine Verankerung in den Handlungsabläufen der Organisation der freien Träger finden.

Die KGSt hat in ihrem Bericht 12/1998 eine Weiterentwicklung des Budgetierungsansatzes vorgenommen, indem am Beispiel der Jugendhilfe erstmals der Sozialraum als Bezugsbereich der Budgetierung in den Vordergrund gestellt wird und der Handlungsspielraum von freien Trägern im Stadtteil aufgewertet wird. In dem KGSt-Bericht mit dem Titel „Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern“ (KGSt 1998), der sich auf das Beispiel der ambulanten Hilfen zur Erziehung konzentriert, aber perspektivisch davon ausgeht, das gesamte in den §§ 11 - 41 KJHG skizzierte Leistungsangebot der sozialen Dienste in das Kontraktmanagement zu integrieren, wird ein sozialräumlicher Lösungsansatz empfohlen. Über den Wirkungsbezug der Vereinbarungen heißt es: „Die bedarfsgerechte Bereitstellung der Hilfe nach vereinbarten Standards ist das Ziel der vertraglichen Vereinbarung. Ob das Ziel dieser Hilfe erreicht wird, die Hilfe also „wirkt“, lässt sich u.a. daraus ersehen, ob bzw. wie weit die Verselbstständigung gefördert wurde.“ Die KGSt empfiehlt ein Mischsystem der drei Tätigkeitsfelder

- Fallspezifische Arbeit
- Fallübergreifende Arbeit und
- Fallunspezifische Arbeit.

Wirkungen sollen danach unterschieden werden, ob sie fallbezogen definiert werden oder das Gesamtsystem betreffen sollen. Aus dieser Auffassung folgt eine auch für den

Wettbewerb wichtige Orientierung: Plädiert wird für eine Budgetierung im Rahmen eines pauschalen Abrechnungsverfahrens und eine Ablösung der Finanzierung über Fachleistungsstunden. Die zentralen Steuerungsgrößen zur Bemessung des Budgets sollen am sozialen Raum ausgerichtet werden. Für den Wettbewerb ausgeschrieben werden können danach Leistungsverträge, die ein mit einem Budget verknüpftes Lösungspaket beinhalten, in dem festgelegt wird, dass die in einem Bezirk, Stadtteil oder Wohnquartier zur Bearbeitung anstehenden Fälle übernommen werden. Die Schwierigkeit einer Verknüpfung der Budgetbemessung und -entwicklung mit Indikatoren des sozialen Raums wird eingeräumt. Ersatzweise wird ein Budgetierungsverfahren vorgeschlagen, das einen pauschalen Abrechnungsmodus mit flexiblen Elementen und qualitätsbezogenen Anreizen verbindet und mittelfristig mit einem fallübergreifenden Sozialraumindikatorenkonzept verknüpft werden kann.

Der Vorteil von Sozialraumbudgets und einer Ablösung der Finanzierung von Hilfen zur Erziehung über Fachleistungsstunden wird in einem stärkeren Anreiz zum Ausbau präventiver Hilfen und einer größeren Flexibilität freier Träger bei der Leistungserbringung gesehen. Der Budgetierungsvorschlag sieht vor, dass vom Gesamtbudget der ambulanten Hilfen zur Erziehung ein auszuhandelnder Anteil (z.B. 70%) zu Grunde gelegt und als garantierter Sockelbetrag den freien Trägern in festgelegten Raten ausgezahlt wird. Dafür übernehmen diese die Verpflichtung, alle im Sozialraum anfallenden Fälle zu bearbeiten. Wird dieser Grundbetrag auf mehrere Träger verteilt, muss jeder entsprechend seinem Anteil Fallmengen bearbeiten. Grundlage sind die Entscheidungen der Hilfeplankonferenz nach § 36 KJHG.

Weitere 10% erhalten die freien Träger für die Durchführung fallunspezifischer Tätigkeiten. Diese zusammengenommen 80% des o.g. Gesamtbudgets bilden den für die Ziel- und Standarderreichung notwendigen Sockelbetrag und schaffen für die freien Träger eine ausreichende Planungssicherheit im Bereich der ambulanten Hilfen zur Erziehung. Die verbleibenden 20% werden an Qualitätsnachweise gekoppelt oder - falls dies nicht nachgewiesen werden kann - leistungsbezogen auf andere im Sozialraum tätige Träger für die Durchführung von ambulanten Erziehungshilfen verwandt.

Zur Steuerung dieses Budgetierungsverfahrens wird ein lokales Sozialraumgremium vorgeschlagen, das auch den Kern der Beteiligten am Controlling-Prozess bildet.

Es ist bemerkenswert, dass die KGSt damit (zumindest für diesen Bereich) von der von ihr selbst entwickelten Produktlogik Abstand nimmt: „Die von der KGSt in verschiedenen Berichten zum Neuen Steuerungsmodell empfohlene Produktlogik ist nur dann mit dem hier vorgestellten Sozialraumbudget zu vereinbaren, wenn die innerhalb eines sozialen Raums erbrachten Leistungen nicht kleinteilig jeweils einzeln als Produkt definiert werden. Denn nicht jede einzelne, im Sinne einer fallübergreifenden oder fallunspezifischen Arbeit erbrachte Leistung, auch nicht die fallspezifische Arbeit stellt ein eigenes Produkt dar, das über einen Leistungsvertrag abzurechnen ist. Die Produktgruppenbeschreibung lautet in diesem Fall vielmehr „Hilfen zur Erziehung im sozialen Raum“ und darf keineswegs, ganz im Sinne des je vertretenen fachlichen Ansatzes, weiter ausdifferenziert werden“ (KGSt-Bericht 12/98, S. 48).

Auch wenn die KGSt im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe stillschweigend von ihrer ursprünglichen Produktorientierung Abstand nimmt, so bleibt sie doch anderen wichtigen Reformprinzipien ihres Neuen Steuerungsmodells treu und versucht gerade diesen im Rahmen der neuen Sozialraumbudgets Geltung zu verschaffen. Sozialraumbudgets sollen weiterhin – wie das Neue Steuerungsmodell überhaupt – dazu beitragen:

- dass eine stärkere unternehmerische Orientierung von den Rathäuser bis zu den Trägern sozialer Dienste sich breit macht, da nur so Kostenbewusstsein entstehen kann;
- dass der Verwaltungshaushalt entlastet wird, wobei auch weiterhin die Strategie der Ausgliederung von Dienstleistungen verfolgt wird und der Rückzug der öffentlichen Hand aus Feldern, die Private besser betreiben können, systematisch fortgesetzt wird;
- dass durch die Schaffung von ressourcenverantwortlichen Sozialraumgremien neue dezentrale kooperative Organisationsformen mit Synergieeffekt entstehen und somit die im Dezentralisierungsmodell enthaltene Delegation von Entscheidungen auf die Basisebenen auch im Handlungsfeld „Soziale Dienste“ erreicht wird;
- dass in Anlehnung an die Binnenmodernisierung, auch eine Modernisierungsprozess in der „Umwelt“ der Verwaltung einsetzt, der auch dort die Etablierung einer strategischen und operativen Ebene zum Ziel hat.

Das von der KGSt entwickelte sozialraumbezogene Kontraktmanagement gilt in der jugendhilfepolitischen Bewertung als Ansatz einer kooperativen infrastrukturellen und jugendhilfepolitischen Steuerung: „Das Bemerkenswerte an den KGSt-Empfehlungen zum Kontraktmanagement und zum daran ausgerichteten Sozialraumbudget ist allerdings, dass hier eine neue qualitative Stufe der Kooperation angesprochen wird: die Überwindung der Rollenteilung bei der kooperativen Steuerung, nach der der öffentliche Träger die letzte (auch finanzielle) Verantwortung für die Gewährleistung der Hilfen hat, während der freie Träger weitgehend auf seine Rolle als Leistungserbringer beschränkt war. Dabei stehen die Rolle des öffentlichen Trägers und die Transparenz in den Rollen von öffentlichen Trägern und freien Trägern zur Debatte. Der kooperative Charakter der Steuerung unter Beteiligung aller Träger (der öffentlichen wie der freien Träger) wird so sehr in den Mittelpunkt gestellt, dass die Verantwortung des öffentlichen Trägers für die Sozialen Dienste marginalisiert bzw. fast ausgehebelt wird.“ (Institut für soziale Arbeit e.V. 2001, S. 59). Die Aufhebung bzw. Aufweichung der Funktionsdifferenzen zwischen öffentlichen und freien Trägern, nicht nur auf der Ebene der Infrastrukturgestaltung, sondern auch auf der Ebene der Einzelfallhilfen ist mit massiven Handlungsfolgen verbunden: der öffentliche Träger begibt sich (intendiert oder nicht-intendiert) seiner Gesamtverantwortung für die Erbringung von Jugendhilfeleistungen, was auch Nachteile für die Hilfeempfänger zeitigen kann, da durch diese Entwicklung die bedarfssteuernde Funktion der Fachkräfte des Jugendamts geschwächt wird.

#### **4. Die Einführung von Sozialraumbudgets im Kontext der Verwaltungsmodernisierung**

Ausgelöst durch die Einführung neuer Steuerungsmodelle und die Bilanzierung der Reorganisationsmodelle der Sozialverwaltung und unabhängig von den KGSt-Überlegungen zur Einführung von Sozialraumbudgets hat in den letzten Jahren erneut eine Diskussion darüber begonnen, die soziale Arbeit in der Sozialverwaltung und in den sozialen Diensten stärker als bislang dienstleistungstheoretisch zu bestimmen (vgl. Olk 2000, S. 14, Institut für soziale Arbeit 2001, S. 13), was es stärker als bislang erlaubt, auch Qualität und Wirkung sozialer Arbeit zu thematisieren. Da im Dienstleistungsparadigma die Interaktion zwischen Produzent und Konsument im Mittelpunkt steht und folglich die Dienstleistung als ein Koproduktionsprozess zu begreifen ist, in dem nicht nur der Klient/Konsument aktiviert werden muss, sondern in gleichem Maße formelle und informelle Netzwerkstrukturen im Wohnumfeld, Stadtteil oder Quartier, ist soziale Arbeit als Dienstleistung keineswegs ausschließlich einzelfallorientiert; die Sozialraumorientierung ist konstitutiver Bestandteil der Dienstleistung. Damit sind im Kern drei die Einzelfallorientierung sprengende Zielsetzungen verbunden:

- a) soziale Hilfen und soziale Dienste müssen auch stärker präventiv und ursachenbezogen orientiert sein;
- b) das Bedürfnisgefüge sozialer Problemlagen hat neben individuellen Aspekten immer auch die spezifischen Lebensbedingungen als Grundlage, die kommunal gesehen als Faktor des sozialen Raums beschrieben werden können und
- c) soziale Hilfen sind als flexible, möglichst lebensweltnahe Angebote zu organisieren.

Reformbemühungen dieser Art implizieren immer auch eine stärkere Sozialraumorientierung, was z. B. seit einiger Zeit in Modellversuchen einer stärker stadtteilorientierten Reorganisation sozialer Dienste zum Tragen kommt. Solche Reformansätze setzen sich deshalb immer das Ziel, die vorhandenen sozialen Kompetenzen des Einzelnen, der familiären Systeme bis hin zum Stadtteil bei Problemlösungen und deren Vermeidung und bei der Gestaltung des Umfeldes einzubeziehen.

Folgende Gestaltungsprinzipien einer stadtteilorientierten Reorganisation lassen sich beobachten:

- a) Von der Einzelfallhilfe zum Sozialraumbezug: Steuerungs- und Planungsansatz soll nicht die einzelne Hilfeart, sondern der soziale Raum mit seinen konkreten Bedingungen sein.
- b) Vernetzung sozialer Dienste: Dies bezieht sich sowohl auf zielgruppenübergreifende Ansätze als auch auf bereichsübergreifende Ansätze der Vernetzung mit Ämtern aus den Bereichen Wohnungsbau, Stadtentwicklung, Grünflächen u.a.m. Mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern anderer sozialer Dienste sollen konkrete Vereinbarungen über Kooperationen bezogen auf Einzelfälle, Aktionen und Gruppierungen getroffen werden.

- c) Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung: Die Entscheidung über die Gewährung von Hilfen soll nicht von den vorangegangenen Phasen des Hilfeprozesses abgetrennt und anderen Personen oder Institutionen übertragen werden.
- d) Zusammenführung von Planungs- und Ausführungsverantwortung: Zur Entwicklung von Lösungen und der (Re)Aktivierung von Ressourcen soll eine Planungs- und Ausführungsverantwortung aller Leistungsbereiche realisiert werden. Dies betrifft alle entsprechenden Leistungsbereiche beim öffentlichen Träger, aber auch die gemeinsame Verantwortung von öffentlichen und freien Trägern für Prävention und Problemlösung.
- e) Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung: Diese sind in der Neuorganisationsdebatte häufig nur Schlagworte, die sich nur undeutlich von den Produktbeschreibungen abheben. Kontinuierliche Qualitätsentwicklung soll dem Ausbau der Fachlichkeit dienen und Bestandteil der Organisationsänderung sein.

In den vorhandenen Reorganisationsmodellen sozialer Dienste mit Sozialraum- bzw. Stadtteilorientierung lassen sich weitreichende Veränderung der klassischen, etablierten Organisationsstruktur der jeweils davon betroffenen Sozialverwaltung beobachten (vgl. ÖTV 1996). So werden in einigen Neuorganisationsmodellen die klassischen Ämter der Sozialverwaltung (Jugendamt und Sozialamt) aufgelöst und in ein einheitliches Amt für soziale Arbeit überführt (z.B. Wiesbaden). Die bürokratische Buchstabenorientierung der Arbeitszuteilung in den Leistungsabteilungen wird aufgelöst und den Sachbearbeitern eine Regional- bzw. Stadtteilzuständigkeit zugewiesen. Weiter gehende Organisationsmodelle intensivieren die Zusammenarbeit von sozialpädagogischen Fachkräften und Verwaltungsmitarbeitern durch eine gegenseitige Informationspflicht (z.B. Oberhausen) und die Ausweitung der Kooperationsstrukturen. Neben den Aufgabengebieten Hilfe (Wiesbaden: Bezirkssozialdienst, Bezirkssozialhilfe, Beratungsstelle für Alte) werden auch Bereiche der Förderung (Schule, KiTas; Gemeinschaftszentren) in Stadtteilkonferenzen zusammengeführt, um die Koordination und Kooperation aller städtischen, wohlfahrtsverbandlichen und sonstigen Dienste zu erreichen.

Einen besonderen Stellenwert hat in diesem Zusammenhang immer auch die Diskussion um die Einführung von Sozialraumbudgets. Aus fachpolitischer Sicht wird deren Notwendigkeit i.d.R. damit begründet, dass diese einen konsequenten Schritt hin zur verwaltungspolitischen Berücksichtigung der Bedeutung fallübergreifender und fallunspezifischer Aktivitäten im Sozialraum darstellen (vgl. Olk 2000). Münder (2001) argumentiert in die gleiche Richtung, wenn er ausführt: „ Mit dem Sozialraumbudget wird die bisherige auf Einzelfallfinanzierung angelegte Finanzierung der individuellen Hilfen verlassen. Diese Einzelfallfinanzierung fand und findet (bei ambulanten Leistungen) ihren Finanzierungsausdruck meist in so genannten Fachleistungsstunden bzw. (bei stationären Leistungen) in so genannten Pflegesätzen. Das Sozialraumbudget soll diese bisherigen Finanzierungsformen durch die geschilderte Finanzierung ablösen. ... Angesichts der Tatsache, dass es sich bezüglich des jeweils vereinbarten Zeitraums grundsätzlich um ein festes Budget handelt, wird das Sozialraumbudget in der Praxis häufig

zu einer Deckelung von Ausgaben für die jeweiligen Aufgabenbereiche führen“ (Mün-der, 2001, S. 14).

Folgt man dem o.g. KGSt-Vorschlag, dann ist es ein Kennzeichen der Einführung von Sozialraumbudgets, dass dieses im Hinblick auf einen definierten Sozialraum für eine bestimmte Zeitdauer an einen oder mehrere bestimmte Träger vergeben wird. Dieses von der KGSt entwickelte neue Steuerungsinstrument ist jedoch nicht unumstritten, insbesondere in der sozialpädagogischen Fachdiskussion um Sozialraumorientierung. Die von der KGSt in der sozialen Arbeit favorisierten Sozialraumbudgets haben heftige Reaktionen hervorgerufen. Zwei wesentliche Kritikpunkte sollen hier genannt werden:

- a) Die sozialräumliche Vernetzung soll über ein Budget planerisch umgesetzt werden. Dabei stellt sich die Frage, wie Verbesserungen für den Einzelfall durch eine zuvor festgelegte fixe Geldgröße erreichbar sein sollen. Die Idee der mittels eines Budgets zu realisierenden dezentralen Ressourcensteuerung koppelt sich an Finanzierungsformen an, die sich im Zusammenhang mit der Umsetzung Neuer Steuerungsmodelle bereits in anderen institutionellen Kontexten durchgesetzt haben. Mit dem Sozialraumbudget wird durch den öffentlichen Träger festgelegt, welchen Preis man überhaupt zu zahlen bereit ist. Das Budget wird damit zu alles entscheidenden Bedingung der Hilfeplanung. So werden Träger verpflichtet, ihre Hilfeleistungen nach Kostengesichtspunkten zu sortieren, d.h. zu aufwändige Maßnahmen (auch wenn sie sinnvoll sein mögen) werden zurückgestellt. Hilfebedarfe, die über das Budget hinausgehen, müssen abgewehrt werden. Vorsichtig ausgedrückt ergibt sich aus dieser Logik ein Spannungsverhältnis zwischen der fachlichen Konzeption einer Sozialraumorientierung und den Anforderungen an eine wirtschaftlich angemessene Gestaltung (vgl. Tornow 2001).
- b) Kritisiert wird auch die Möglichkeit, dass Mittelbegrenzung der oberste Zweck der Sozialraumbudgetierung sein könnte. Vor dem Hintergrund erscheint es nicht weiter verwunderlich, dass Effizienzfragen in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung um Sozialraumbudgets gestellt werden. Einer der Hauptverfechter der Sozialraumbudgets, Wolfgang Hinte, hat schon häufig den mangelnden Sparwillen der freien Träger kritisiert und für Sozialraumbudgets als probates Gegenmittel eingetreten; auf diesem Weg ließen sich die bekannten Effizienzprobleme lösen, da die Träger bei Budgetierung auch Prävention betreiben würden um Fälle zu vermeiden: „In der Logik der herkömmlichen Fallfinanzierung sind die Träger der Hilfen zur Erziehung darauf angewiesen, „Fälle zu bekommen“, und zwar mit fachlich und finanziell fatalen Folgen. Ein Sozialraumbudget dagegen trägt dazu bei, dass die Träger, die über das Geld ja bereits als Budget zu Anfang des Jahres verfügen können, viel stärker daran interessiert sind, keine Fälle zu erhalten, sondern Fälle zu verhindern oder sie zumindest möglichst zügig entsprechend der vereinbarten Standards zu bearbeiten. Die Träger werden also aktiv daran mitarbeiten, Prävention zu betreiben bzw. Fälle unterhalb der Schwelle des § 27 KJHG zu bearbeiten“ (Hinte 2000, S. 133).

## 5. Empirische Beispiele der Gestaltung von Sozialraumbudgets

Vor allem in der Kinder- und Jugendhilfe wird seit einiger Zeit verstärkt mit Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets (nicht zuletzt aufgrund der KGSt-Überlegungen, vgl. KGSt 1998) experimentiert. Von der Bundesregierung aufgelegte Programme wie das E & C-Programm, das Soziale Stadt-Programm oder das INTEGRA-Programm haben die Anzahl der kommunalen Projekte zur Implementierung und Erprobung von Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets weiter steigen lassen. Einen aktuellen Überblick zu geben, fällt dem neutralen Beobachter aufgrund der sich rasch vermehrenden Beispiele nicht leicht. Bei der hier zur Diskussion stehenden Behandlung der Gestaltung von Sozialraumbudgets in der Praxis kann es deshalb nicht so sehr um Vollständigkeit der schnell wachsenden Zahl kommunaler Projekte zur Sozialraumorientierung und ihren jeweiligen Budgetierungsstrategien gehen, sondern primär um die Darstellung repräsentativer Typen, um aus der Analyse ihres Funktionierens abschließend Handlungsempfehlungen zur zukünftigen Gestaltung von Sozialraumbudgets geben zu können.

### 5.1 Das Stuttgarter Modell: Raumbezogenes Budget im Bereich „Hilfe zur Erziehung“ für einen Versorgungsträger

Bekanntestes Beispiel der Einführung von Sozialraumbudgets ist der Modellvertrag zwischen dem öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe in Stuttgart. Das Jugendamt der Landeshauptstadt Stuttgart und die Evangelische Gesellschaft Stuttgart e.V. (Kinder- und Jugendhilfe) haben im Rahmen eines Experiments zum Umbau der Hilfen zur Erziehung einen Modellvertrag abgeschlossen, in dem Ziele und Qualitätsstandards der zu erbringenden Leistungen festgelegt wurden. Des Weiteren beinhaltet dieser Vertrag Regelungen über das bereichsbezogene Budget, das dem freien Träger für seine Arbeit zur Verfügung steht. Das Budget ist nicht gedeckelt. Vielmehr will man eine wirtschaftliche, flexible und qualitätsfördernde Finanzierung für maßgeschneiderte Hilfen erreichen. Das Budget wird durch Vereinbarungen des Leistungsgewährers (Jugendamt) und des Leistungserbringers (Träger) jedes Jahr neu festgelegt, unter Berücksichtigung der Interessen von beiden Vertragsparteien. Für den Leistungserbringer sind solche Interessen, sein Risiko zu minimieren, die vertragsgemäße Leistung mit einem geringen Aufwand zu erfüllen und mit einem positiven Ergebnis abzuschließen. Ziel des Leistungsgewährers ist es, das Preis-Leistungs-Verhältnis sowie die Produktqualität zu steuern. Die Budgetverhandlung soll eine akzeptable Lösung des Preis-Leistungs-Verhältnisses für beide Seiten ermöglichen (vgl. Schröder 2000).

Das Budget im Einzelnen: Das Budget umfasst alle Erziehungshilfeleistungen im Verantwortungsbereich des Trägers, einschließlich der Hilfen, die außerhalb dieses Bereichs stattfinden. Auf Grund der Verhandlungen des Jugendamtes und der Evangelischen Gesellschaft wurde für 1999 das Budget entsprechend der Projektziele in zwei Teilbudgets aufgeteilt:

*Teilbudget a: Fallbezogene Erziehungshilfe;*



*Teilbudget b: Realisierung von fallunspezifischer Arbeit.*

Beides zusammen ergibt das Gesamtbudget. Hinzu kommt ein Leistungsbonus von maximal 2% des Gesamtbudgets. Die Teilbudgets a und b sind gegenseitig deckungsfähig.

*Teilbudget a – fallbezogene Erziehungshilfe:*

Dieses Teilbudget beinhaltet die Finanzierung aller fallspezifischen und fallübergreifenden Arbeiten der laufenden und neuen HzE-Fälle für eine bedarfsgerechte Hilfe (Wohnortnähe, Lebensweltorientierung, Maßanzüge statt Konfektionsware u.a.). Für die Ermittlung der Budgethöhe 1999 wurden verschiedene Daten aus dem Jahr 1998 verwendet, die auf unterschiedlichste Art aufbereitet wurden, damit sie als Berechnungsgrundlage dienen konnten. Für jeden laufenden Fall wurden die Gesamtkosten 1998 ermittelt. Um die gesamten Jahreskosten der Fälle für die weitere Verwendung übersichtlicher zu gestalten, wurden fünf Kostentypen gebildet. So kann man sich einen Überblick über die Anzahl der kostenintensiven und der weniger kostenintensiven Fälle verschaffen. Die Gesamtkosten der laufenden Fälle im Jahr 1998 bilden den Anfangsbestand für 1999. Hinzu addiert werden noch die zu erwartenden Neuzugänge für 1999. Diese Zugänge sind identisch mit der absoluten Anzahl der Zugänge für 1998, sowie deren Verteilung nach den Kostentypen. Die Berechnungsart der einzelfallbezogenen Kosten, sowie die Bildung der Kostentypen, wurden gemeinsam zwischen dem Jugendamt und der Evangelischen Gesellschaft beschlossen. Bei einem Überschuss des Teilbudgets a kann der Träger Rücklagen bilden. Diese können in das nächste Rechnungsjahr übertragen werden. Eine Anrechnung auf das Finanzvolumen des nächsten Jahres erfolgt nicht. Beträge, die unter einer Summe von DM 100.000 liegen, können für den gesamten Bereich der Jugendhilfe eingesetzt werden. Rücklagen, die über dieser Grenze liegen, sind nur für Aufgaben der Erziehungshilfe zu verwenden.

*Teilbudget b – Realisierung von fallunspezifischer Arbeit:*

Das Teilbudget b beinhaltet Finanzmittel, die – unabhängig vom Einzelfall – für den Aufbau der lebensweltlichen Ressourcen dienen sollen. Solch eine Mobilisierung der Ressourcen soll durch ausreichende Kontakte in den Sozialräumen sichergestellt werden. Nötig dafür sind im Vorhinein Gesprächstermine, Teilnahme an Gremien und die Zeit für Recherchen. Sind die Ressourcen erschlossen, soll dies effektiv für den Einzelfall genutzt werden. Die beiden Teilbudgets a und b bilden eine Gesamtsumme von 95 %, die zur Auszahlung gelangt. Die Auszahlung der restlichen 5 % des Gesamtbudgets ist an folgende Bedingungen geknüpft:

- Einsatz von Volunteers (1 % des Gesamtbudgets);
- Einsatz eines aussagekräftigen betriebswirtschaftlichen Berichtswesens (3 % des Gesamtbudgets);
- Erstellung eines Verwendungsnachweises (1 % des Gesamtbudgets).

Der Leistungsbonus ist ein Baustein zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung gem. § 78b KJHG. Diese Zusatzmittel sollen die qualitativ hochwertige Arbeit des Erziehungshilfeträgers belohnen und für die Mitarbeiter weitere Anreize zur Qualitätssteigerung schaffen. Die Höhe dieses Bonus richtet sich nach der Erfüllung vorher festgelegter Leistungsindikatoren im Sinne der Projektziele. Die Indikatoren werden für jedes Jahr neu festgelegt. Ein Leistungsindikator für das Jahr 1999 war beispielsweise „Orte der Hilfen“. Der Leistungsbonus beträgt maximal 1 % des Gesamtbudgets und wird zusätzlich zu diesem an den Träger ausgezahlt. Die Verwendung des Bonus kann nur innerhalb dessen Bereichs mit Abstimmung des Allgemeinen Sozialdienstes verwendet werden. Hinzu kommt noch die Einzelfinanzierung von extern untergebrachten Fällen. Bei diesen Fällen handelt es sich um so genannte Altfälle aus der Region, die noch außerhalb des Trägerbereichs untergebracht sind. Auch hier sollen Hilfen nach Maßanzügen im Sinne der Projektziele geschaffen werden. Wenn sich nach Abklärung des Allgemeinen Sozialdienstes erweist, dass eine Rückführung mancher Fälle möglich ist, wird dies sofort umgesetzt (Reintegrationsfälle). Die Kosten für die Fälle werden nicht aus dem Teilbudget a mitfinanziert, sondern einzelfallbezogen nach dem im Hilfeplan festgelegten Leistungsumfang. Eine nachträgliche Änderung der Budgethöhe ist in bestimmten Fällen auch möglich. Folgende beispielhafte Faktoren können unabhängig voneinander eine nachträgliche Änderung des Budgets hervorrufen:

- Änderung der Sozialraumstruktur (z.B. Schließung eines Betriebes und dadurch eine erhöhte Arbeitslosigkeit);
- Veränderung im Fallaufkommen (diese Fälle sind anhand der Controllingdaten nachzuweisen).

## **5.2 Das Modell Neunkirchen: Ressourcenverbund freier Träger**

Ein anderes Beispiel für die Einführung von Sozialraumbudgets ist im Landkreis Neunkirchen (Saarland) realisiert worden. Dort haben sich Ende 1998 die im Sozialraum vertretenden freien Träger der Jugendhilfe nach zeitintensiven und inhaltlich sehr differenzierten Beratungen zu einem Trägerverbund zusammen geschlossen, um damit organisatorisch einen „Gleichklang“ der Überzeugungen und Notwendigkeiten zu demonstrieren. Hierbei handelt es sich um einen Verbund freier Träger, der selbst als Anbieter im Rahmen der „Hilfen zur Erziehung“ im Modellgebiet auftritt. Ursprünglich war diese Zusammenarbeit der Träger in Form einer so genannten gGmbH-Lösung angedacht. Auf Grund bestehender steuerrechtlicher Probleme ist diese Rechtsform bislang jedoch als nicht umsetzbar beurteilt worden. Die Überführung der Arbeit in eine neue Rechtsform bleibt das erklärte Ziel der Träger und wird auch von Seiten des Jugendamtes unterstützt. Zur Erprobung der neuen sozialraumorientierten Jugendhilfe sind zwei Jugendamtsbezirke des Innenstadtbereichs von Neunkirchen auf Grund von Sozialindikatoren (hohe Bevölkerungsdichte; hohe Wohnraumdichte; stark ethnische Durchmischung; kulturelle Divergenzen; verhältnismäßig kurze Wohndauer; großer Anteil von

Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 25 Jahre; hoher Anteil der Sozialhilfe-Bezieher) ausgewählt worden.

Die Hilfen zur Erziehung in den ausgewählten Jugendamtsbezirken verursachten 1997 Kosten von insgesamt 3,213 Mio. DM. Dieses Volumen wurde als Startbudget vereinbart. Der Haushaltsabschluss 1998 hat das Niveau fast identisch bestätigt. Das Budget von 1999 von rund 3,4 Mio. DM entspricht den Aufwendungen pro Jahr für ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung in dem erkannten Sozialraum. Mit diesem Geld werden die Kosten für erzieherische Hilfen abgedeckt, egal, ob die Kinder in Neuenkirchen z.B. stationär untergebracht sind oder außerhalb des Landkreises. Ziel ist es aber, diese Kinder und Jugendlichen wieder im Landkreis unterzubringen, um die Sozialräumlichkeit der Hilfe und die Möglichkeit der Rückführung in die Familie zu gewährleisten, bzw. die Hilfeempfänger in ambulante oder teilstationäre Maßnahmen zu nehmen, sofern dies aus inhaltlichen Gründen verantwortbar ist. Der Trägerverbund hat die Aufgabe, alle erforderlichen Hilfen für den Einzelfall zu gewährleisten. Werden die Mittel nicht vollständig für Hilfen zur Erziehung verausgabt, werden sie für präventive Maßnahmen genutzt. Mit dem Mittel der Budgetierung, also einem gemeinsam vereinbarten und verantworteten Geldvolumen, unterwerfen sich alle dem Zwang, den Erfordernissen von Effektivität und Effizienz in der Hilfestellung Rechnung zu tragen und mit den vorhandenen Geldmitteln auskommen zu müssen. Nur wenn unkalkulierbare, unvorhersehbare und unabweisbare Einwirkungen in einem Jahreszyklus eintreten, kann das Budget im Nachhinein nach oben angepasst werden. Über solche Details muss Klarheit im Sinne einer schriftlichen Vereinbarung geschaffen sein, wenn das Projekt insgesamt einen erfolgreichen Verlauf nehmen soll.

Um die Budgetierung erfolgreich praktizieren zu können, werden zusätzlich folgende Grundbedingungen realisiert:

- Ziele und Inhalte mit ihren unverzichtbaren Qualitätsstandards der zu erbringenden Leistungen müssen schriftlich festgelegt sein;
- es ist vertraglich festzulegen, wie Organisation, Evaluation und Finanzierung im Rahmen des Controlling gesichert werden;
- die Rahmenbedingungen, die Einwirkungsfaktoren im und auf dem Sozialraum sind zu erforschen, damit die Formel Sozialraum mehr als eine regionale Interpretation erfährt und Problembezüge und Analysen erkannt werden können.

Da die Budgetbemessung und seine Entwicklung anhand von Indikatoren des sozialen Raums nicht möglich war, kam es in Neuenkirchen zu der Vereinbarung, die Budgetbemessung im ersten Erprobungsjahr an den fallspezifischen und auf Hilfearten bezogenen Gegebenheiten zurückliegender Abrechnungsräume auszurichten. Das bedeutet konkret, dass die im Sozialraum festzustellenden Hilfebedarfe nach Hilfearten und deren Kosten auf den Jahreszeitraum bezogen ermittelt und dieser additive Finanzbedarf als Budget vereinbart wurde. Zukünftig soll das Budget nicht an einem abgelaufenen Zeitraum festgestellter Zahlen und Produktmengen, sondern in Anlehnung an die Vorstellungen der KGSt, die „Problemhaftigkeit des Sozialraums“ gekoppelt werden. Dar-

über hinaus sollen auch Anreize für die mitwirkenden Träger entwickelt werden. Dazu hat das Jugendamt Vorstellungen vorgelegt, die allerdings noch nicht als veröffentlichungsfähig eingeschätzt werden. Die Größenordnung des laufenden Budgets ist allen freien Trägern und insbesondere dem Jugendhilfeberatungsteam bekannt.

### **5.3. Das Modell München: Regionalisierung sozialer Arbeit in München (REGSAM)**

Mit dem Projekt REGSAM ist in München 1992 der Einstieg in die Regionalisierung und Dezentralisierung der sozialen Arbeit begonnen worden. Seit 1996 wird systematisch in allen Sozialregionen sog. REGSAM-Strukturen aufgebaut, die neben entsprechenden Gremien eine durch das Sozialreferat finanzierte Moderatorenstelle beinhaltet. Die neu geschaffenen Kooperationsstrukturen beziehen sich nicht auf die Leistungserbringung oder die Finanzierung erzieherischer Hilfen. Ziel ist vielmehr die Leistungsverbesserung in der sozialen Versorgung der Bevölkerung durch verstärkte partnerschaftliche Zusammenarbeit, die Verlagerung von Kompetenzen in die Region und die Förderung von Transparenz in der Angebotsstruktur der Regionen, wobei die in Gang gesetzte Sozialraumorientierung sich als „reflexive Modernisierung“ versteht, in der es primär um die Schaffung eines effektiven, schnellen und flexiblen Hilfesystems geht (vgl. Schröder 2001, Peters 2000).

In diesem Sinne sind die bis dahin spezialisierten ambulanten Erziehungshilfen (AEH) – soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaften, sozialpädagogische Familienhilfe – zusammengefasst und flexibilisiert worden. Der Verbund der ambulanten Erziehungshilfe ist in sog. AEH-Teams organisiert, wobei insgesamt 5 AEH-Teams die 13 Sozialregionen der Stadt versorgen. Die AEH-Teams bestehen aus öffentlichen und verschiedenen freien Trägern. Als Finanzierungskonzept wurde ein Budget vereinbart. Die Eckwerte des Gesamtvolumens orientieren sich dabei am Personalstand in der Sozialregion, sowie entsprechenden Kostensätzen pro Vollzeitstelle. Dazu kommt ein Festbetrag als flexibles Budget für sonstige Maßnahmen und fallübergreifende Arbeitsansätze. Als weiterer Schritt ist geplant, das gesamte Feld der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen zu verändern. Basierend auf einer „Analyse der Inanspruchnahme stationärer Erziehungshilfen der Landeshauptstadt München von 1996 bis 1999“ (vgl. Kurz-Adam/Frick, 2000) soll mit der Flexibilisierung der ambulanten Hilfen in München ein Umorganisationsprozess beginnen, der nicht nur eine Qualitätsentwicklung der ambulanten Hilfen, sondern auch eine Umstrukturierung der teilstationären und stationären Hilfen anstrebt. Das Projekt folgt den Leitlinien:

- Sozialraumorientierung von Erziehungshilfen durch die Herstellung eines sozialraum-orientierten Jugendhilfeverbundes;
- Flexibilisierung der Erziehungshilfen im Sinne von Durchlässigkeit und Vernetzung der Erziehungshilfen;
- partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern der Erziehungshilfen.

In diesem Zusammenhang wird auch ein neues Finanzierungsmodell für die stationären Hilfen entwickelt. In München wurden für die ambulanten Erziehungshilfen Regionalbudgets für Träger bzw. Trägerverbunde eingeführt. Für die teilstationären und stationären Hilfen ist an Regionsbudgets für Sozialbürgerhäuser gedacht, die aber nur als Planungs- und Steuerungsgrößen dienen und überschritten werden können. Über neue Finanzierungsmodelle ist noch nicht entschieden.

#### **5.4 Das Modell des Landkreis Tübingen: Einzelfallfinanzierungen und budgetierter Struktur- und Milieuarbeit**

Im Landkreis Tübingen soll Sozialraumorientierung durch die Etablierung von regional zuständigen Jugendhilfestationen und Jugendhilfestützpunkten erreicht werden, die von drei großen freien Jugendhilfeträgern betrieben werden; Ziel der Sozialraumorientierung ist die Schaffung einer über die Bearbeitung von Einzelfällen hinausgehende Jugendhilfeinfrastruktur. Ein Sozialraumbudget findet sich in der klassischen Form nicht. Die individuellen Leistungen (hilfeplangesteuerte Einzelfallhilfen und Gruppenangebote) werden – wie bisher üblich – durch (nach oben offene) Festsetzungen haushaltstechnisch verankert; die Abrechnung mit den leistungserbringenden Trägern findet über Fachleistungsstunden statt. Allerdings gibt es eine Pauschalfinanzierung der freien Träger, mit dem Ziel der Sicherung der Jugendhilfeinfrastruktur in einer Region sowie ein Budget für Aktivitäten im Gemeinwesen. Das Sozialraumbudget/Budget für Aktivitäten im Gemeinwesen basiert nicht auf Sozialindikatoren, sondern auf den in den jeweiligen Jugendhilfestationen verursachten (prozentualen) Kosten. Vereinbarungen über die Erbringung von Leistungen der Jugendhilfe im Rahmen einer Jugendhilfestation werden exklusiv mit jeweils einem Träger (insgesamt entsprechend den gebildeten Regionen drei Trägern) abgeschlossen. Bei der individuellen Leistungserbringung werden jedoch auch andere Träger in Anspruch genommen, faktisch bis zu 50 % bei den Individualleistungen. von Trägern besteht damit nur hinsichtlich der Pauschalfinanzierung zur Sicherung der Infrastruktur.

Der Leistungsvertrag für Jugendhilfestationen, der ab dem 1.1.2002 das bisher übliche Abrechnungsverfahren über Fachleistungsstunden (mit fallunspezifischen Hilfeanteilen) ablösen soll, sieht ein Finanzierungsmodell vor, das in drei Bestandteile gliedert ist:

Im Bereich A sind weiterhin die hilfeplangesteuerten Einzelfallhilfen und Gruppenangebote zu finden. Hier gehen die Personalkosten und Betreuung- und Sachkosten ein. In diesem Bereich erfolgt eine Einzelfallabrechnung nach Fachleistungsstunden, die nun einheitlich und transparent zwischen den Trägern gestaltet sind und deren Abrechnung mit einem möglichst geringen Verwaltungsaufwand verbunden sein soll. Ergänzt wird der Bereich A durch ein Budget zur Sicherung der Infrastruktur, das den Trägern durch eine Pauschalfinanzierung einen höheren Dispositionsspielraum einräumt. Dieser Bereich B gliedert sich seinerseits in drei Bestandteile: ersten Kosten für Fachberatung und Leitung, Verwaltung, zweitens arbeitsplatzbezogene Sachkosten und Raumkosten für Vor-Ort-Beratungen und Gruppenangebote, sowie einen dritten Teil, der die Personal-

anteile aller sozialpädagogischen Fachkräfte für fallübergreifende Leistungen im Gemeinwesen und für niederschwellige Beratung und Krisenintervention zusammenfasst. Im Bereich C gibt es ein Budget für Aktivitäten im Gemeinwesen, das eine Durchlässigkeit zwischen den für den Landkreis und den von den Gemeinden erbrachten Leistungen herstellt. Dieses Budget steht für sog. Milieuarbeit und Präventionsprojekte, die Schulsozialarbeit, die Familienselbsthilfe, die Jugendarbeit sowie die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in den Gemeinden zur Verfügung. Diese Leistungen werden pauschal finanziert nach Absprache und Beauftragung durch den öffentlichen Träger der Jugendhilfe.

Im Landkreis Tübingen geht es insbesondere um die Schaffung einer flächendeckenden Jugendhilfestruktur mittels Jugendhilfestationen. Auf der Ebene der Finanzierung realisiert sich der Gedanke des Sozialraumbudgets durch die Pauschalfinanzierung zur Sicherung der Infrastruktur. Hinsichtlich der Exklusivität der Trägerschaft gilt dies entsprechend für die Aktivitäten zur Sicherung der Infrastrukturen und über die bei Einzelfallhilfen zunächst immer zu prüfende vorrangige Inanspruchnahme des für den Sozialraum zuständigen Trägers.

### **5.5 INTEGRA-Bundesmodellprojekt Celle: Budgetierter Versorgungsauftrag für einen Trägerverbund**

Der sozialraumorientierte Umbau der Jugendhilfe in Celle ist Teil des durch Bundesmittel finanzierten Modellprojekts zur „Implementierung und Qualifizierung integrierter, regionalisierter Angebotsstrukturen“ in der Jugendhilfe; das Projekt wird durch ein Moderatorenteam begleitet. Die sog. INTEGRA-Moderatoren begannen zu Beginn des Modellprojektes ab 1998 mit der Erstellung von Leitsätzen für die Jugendhilfe in Celle. Diese wurden von Mai bis Oktober 1999 in einem breit gefächerten Diskurs auf mehreren Ebenen diskutiert und weiterentwickelt. Mit der Verabschiedung im Jugendhilfeausschuss sind diese Leitsätze nun verbindlich für alle Jugendhilfeträger in Celle. Durch die grundsätzliche Bereitschaft des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe neue Finanzierungsformen zu erproben, wurden Möglichkeiten der Umsetzung anhand eines Modells der Übertragung des Jugendhilfebudgets auf einen zu gründenden Trägerverbund freier Jugendhilfeträger diskutiert. Hierbei wird auch an die Einführung eines Sozialraumbudgets gedacht. Nach Ansicht der freien Träger sollte dieses Sozialraumbudget nicht nur die ambulanten Hilfen, sondern sämtliche HzE-Leistungen enthalten. Dies führt dazu, dass die Stadt Celle und vier freie Träger eine Steuerungsgruppe geschaffen haben, mit dem Ziel, einen Vertrag zur sozialräumlichen Ausrichtung und Steuerung der Jugendhilfe auf der Grundlage der Leitsätze der Jugendhilfe in Celle abzuschließen. Zur Durchführung einer sozialraumbezogenen Steuerung der Erziehungs- und Jugendhilfe gründen die vier freien Träger der Jugendhilfe einen Trägerverbund, der die sozialräumliche Betreuung von Kindern, Jugendlichen, jungen Erwachsenen und deren Familien mit dem Ziel der Gewährleistung einer am Kindeswohl orientierten Erziehung und Hilfen zur Erziehung gemäß Hilfeplan gewährleistet. Alle anderen Aufgaben – einschließlich der Gesamtverantwortung – bleiben beim Jugendamt. Darüber hinaus ver-

pflichten sich die Vertragsparteien zu einem gemeinsamen Verfahren zur Qualitätssicherung und zum Qualitätscontrolling. Im Bezug auf das Hilfeplanverfahren ist vorgesehen, eine Kundenbefragung zur Arbeit des ASD (Vorbereitung einer Hilfe zur Erziehung) durchzuführen, ebenso zur Arbeit des freien Trägers und Leistungserbringers während der Hilfeleistung. Wichtiger Bestandteil der neuen Ausrichtungen der Jugendhilfe ist die Einführung eines Sozialraumbudgets. Zunächst wird der Budgetrahmen auf der Grundlage der Vorjahresrechnungsergebnisse ermittelt. Zunehmend sollen aber auch Sozialraumindikatoren einbezogen werden.

Das kooperative Sozialraumbudget gestaltet sich folgendermaßen:

Die vier in Celle tätigen Träger der freien Jugendhilfe nehmen kooperativ alle ambulanten und teilstationären Aufgaben im Rahmen des Budgets wahr. Der öffentliche Träger ist als Kooperationspartner sowohl in der Planungs- und Steuerungsebene vertreten als auch durch seine Mitarbeiter in den sechs örtlich festgelegten Sozialräumen, in denen auf der Kooperationsebene der Mitarbeiter und der mittleren Leitungsebene partnerschaftlich die sozialräumliche Praxis kleinräumig entwickelt, gesteuert, durchgeführt und evaluiert werden soll. Die Verantwortung für die Budgetkoordination, den Personaleinsatz sowie die Durchführung der Erziehungshilfe obliegt den freien Trägern. Neben der Gesamtverantwortung des Jugendamts gem. § 79 KJHG nimmt der Allgemeine Sozialdienst (ASD) als Aufgabenschwerpunkt die Planung der Erziehungshilfen, die Steuerung des Hilfeplanverfahrens und die Entscheidung über Art, Maß und Form der Hilfe sowie die Bescheiderteilung wahr. Die freien Träger haben sich vertraglich zur Kooperation unter Wahrung ihrer Eigenständigkeit verpflichtet und sich den Sozialräumen örtlich zugeordnet, so dass in jedem Sozialraum (ca. 10000 – 12000 Einwohner) zwei bis vier Träger vertreten sind.

Jedem Träger werden Budgetanteile zur Quartalsmitte ausgezahlt, der finanzielle Nachweis wird über ein Finanzcontrolling fallbezogen durch die jeweiligen Träger erbracht. Das Finanzcontrolling ist Teil eines umfassenden Berichtswesens, das sowohl Adressatenbefragungen zu vier verschiedenen Phasen des Hilfeplanverfahrens vorsieht, außerdem eine Einschätzung durch Mitarbeiterinnen des freien Trägers zur Hilfeplanvorbereitung des ASD, sowie eine Einschätzung des ASD zur Hilfedurchführung. Hinzu kommen das operative Controlling der Stadtteilprojekte, sowie weitere Kennzahlenerhebungen.

Es ist vorgesehen, eine Zweckbindung von Ersparnissen als Rücklagen im Trägerverbund zu verankern. Wichtiger Unterschied zu anderen Modellen ist zum einen die Absicht, den stationären Hilfebereich mit einzubeziehen und die Gründung eines Trägerverbundes, um die Pluralität der Angebotsstruktur weitgehend aufrecht zu erhalten. Ungeachtet dessen sollen die Träger Aufgabenschwerpunkte verlagern und den regionalen Bedürfnissen anpassen. Um in die Modellphase nicht zusätzliche Brisanz hinein zu bringen, bleiben für zwei Jahre die Budgetanteile konstant, danach wird nach dem ausdrücklichen Willen des Jugendhilfeausschusses die Frage der Wiedereinführung des Wettbewerbs entschieden.

## **6. Bewertung der Modelle zur Sozialraumbudgetierung**

In Abschnitt 2 des Gutachtens wurden kurz Grundprinzipien des klassischen Verwaltungshandelns und traditioneller Verwaltungsorganisation dargestellt. Das dort skizzenhaft Zusammengefasste dient uns im Folgenden als Hintergrund zur Bewertung der in der Praxislandschaft anzutreffenden Sozialraumbudgets. Die Gestaltung der Sozialraumbudgets und die damit intendierte neue Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe wird nicht folgenlos bleiben für die bislang z. T. sozialrechtliche oder verwaltungsrechtlich verankerten Prinzipien des Verwaltungshandelns und der Verwaltungsorganisation; auch wenn sich die Entwicklung der Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe mittels Sozialraumbudgets gegenwärtig noch im Experimentierstadium befindet und die Gestaltung von Sozialraumbudgets stark variiert, zeichnen sich für den neutralen Beobachter doch schon eine Reihe von Wirkungen ab, die Sozialraumbudgets auf die Arbeitsorganisation und Arbeitserledigung im Handlungsfeld „Soziale Dienste“ mit sich bringen werden. Auf einige ausgewählte Auswirkungen soll im Folgenden hingewiesen und eingegangen werden, bevor in einem zweiten Schritt Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von Sozialraumbudgets entwickelt werden.

### **6.1 Die Einführung von Sozialraumbudgets zielt auf die Veränderung der gesamten Jugendhilfestrukturen**

Die aufgeführten Modelle der Entwicklung von Sozialraumbudgets zeigen, dass – trotz der Verschiedenheit der einzelnen Konzepte – im Wesentlichen an die Grundüberlegungen der KGSt zur Implementierung von Sozialraumbudgets angeknüpft wird, d.h. fast alle Praxismodelle sind anschlussfähig an die von der KGSt entwickelte Konzeption. Sozialraumbudgets sind Instrumente eines strategischen Umbaus der gesamten Jugendhilfe, deren vorhandenen Strukturen damit insgesamt einer Kritik unterzogen werden. Zugleich dienen Sozialraumbudgets der Fortentwicklung der Verwaltungsmodernisierung im Sinne einer weiteren Zusammenführung von dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung und der Etablierung gemeinsamer, kooperativer Qualitätsentwicklungs- und Controllingverfahren zwischen öffentlichem und freien Trägern. Die grundlegendsten Veränderungen, die im Zusammenhang mit der Einführung von Sozialraumbudgets immer wieder diskutiert werden, beziehen sich auf die Frage der Einschränkung individueller Rechtsansprüche der Hilfebedürftigen, die Wahrung des Wunsch- und Wahlrechts und der Trägerpluralität sowie die mögliche Aufhebung bzw. Auflösung der Unterscheidung von leistungsgewährender und leistungserbringender Stelle im Kontext von gemeinsamer sozialräumlicher Verantwortung (vgl. Koch 2001; vgl. dazu auch weiter unten). Die in den Modellregionen entwickelten Vorstellungen über die Implementierung von Sozialraumbudgets sind als Beginn eines komplexen und weitgehenden Umbaus der gesamten Jugendhilfestrukturen zu werten. Dieser Reformprozess betrifft sowohl den Prozess der individuellen Hilfeplanung wie auch die Jugendhilfeplanung, die Kooperationskultur zwischen den beteiligten Trägern und Akteu-



ren, die Organisationsentwicklung der jeweiligen Träger, die Personalentwicklung wie die Finanzierung der erzieherischen Hilfen.

## **6.2 Eine Gestaltung der Budgets auf der Basis von Sozialindikatoren ist i.d.R. nicht möglich.**

Sozialindikatoren gelten vielfach als „Muss“ einer ambitionierten Jugendhilfeplanung (vgl. Institut für soziale Arbeit 2001). Die Frage, wie Sozialindikatoren zur Bildung von Sozialraumbudgets verwandt werden können, ist in den vorhandenen Modellen der Sozialraumbudgetierung dagegen bislang weitgehend noch ungeklärt oder unterentwickelt. Zwar spielt die Orientierung an Sozialindikatoren – wie Änderung des Anteils der unter 21jährigen ohne und mit Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt und/oder Anteil der Alleinerziehenden – in einigen Modellen (z.B. Neunkirchen) bei der Festlegung des Sozialraumbudgets eine starke Rolle, eine lineare oder kausale Verknüpfung solcher Sozialindikatoren mit den Ausgaben der Hilfe zur Erziehung erweist sich aber i.d.R. als schwierig bis fragwürdig. Als rechnerische Bemessungsgröße für regionale Teilbudgets werden vielfach nur aktuelle Jugend-Einwohner-Indizes herangezogen. In den Jugend-Einwohner-Index fließt aber als Grundzahl lediglich der Anteil der Kinder und Jugendlichen im Alter von 0 – 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung ein. Die so ermittelte Prozentzahl wird in einem so genannten Standard-Punktzahl-Verfahren in ein Verhältnis zu den Werten der anderen Regionen gesetzt. Ggf. sollen zum Ausgleich von regionalen Sonderbedarfen und im Hinblick auf die nicht nach Index gewichtete Verteilung des status quo geeignete Übergangsberechnungen bis zur Erreichung einer akzeptierten und realitätsnahen Verteilungsgerechtigkeit angestellt werden (z. B. Bildung eines gemeinsamen Fonds inkl. Umsteuerungsüberlegungen).

Weitergehende Indikatorensysteme können die Zahl der Einwohner pro ha Siedlungs- und Verkehrsfläche, die Zahl der minderjährigen Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt und die Zahl der Arbeitslosen sowie als Leistungsindikatoren den Bruttoaufwand für Hilfen zur Erziehung pro Jugendeinwohner und den Bruttoaufwand für ambulante Erziehungshilfen pro Jugendeinwohner auswählen. Diese fünf Werte werden auf dem aktuell verfügbaren Stand ermittelt und einzeln dem Punkt-Standard-Verfahren unterzogen und anschließend gleichgewichtig berücksichtigt. Ein solches Indikatorenkonzept könnte als Planungsinstrument zur Bildung von sozialraumbezogenen Budgets dienen.

Kennzahlen sind kein objektiver Maßstab für gute Arbeit, sondern können nur die Vorausschau auf zukünftige Entwicklungen anregen und unterstützen. Die auszuwählenden Indikatoren sollen dagegen den Beteiligten eine transparente und berechenbare Bewertungsgrundlage geben. Von daher müssen Indikatoren die Bedingungen der leichten Verfügbarkeit und der Fortschreibungsfähigkeit erfüllen. Eine Alternative zur Zuweisung von Budgetmitteln über Kennzahlen könnte (bei knappen Mitteln) die Forcierung der politischen Prioritätendiskussion sein, die durch ein entsprechendes Berichtswesen unterstützt werden können. Letztlich handelt es sich bei der Zuweisung von Budgets immer um politische Entscheidungen und nicht um sozialplanerisch abzuleitende Fi-

nanzvolumina. Festzustellen ist, dass in den Modellregionen eine für die Steuerung nach Sozialindikatoren notwendige kleinräumige Jugendhilfeplanung bzw. Sozialraumbereichterstattung nicht bzw. noch nicht weit genug entwickelt ist und es deshalb schwierig ist, tieferegehende kleinräumige bedarfsanalytische Betrachtungen im Hinblick auf Sozialraumbudgets vorzunehmen (vgl. hierzu auch Bürger 1999).

### **6.3 Die Rolle des Allgemeinen Sozialdienstes bei der Implementierung von Sozialraumbudgets ist ungeklärt**

Ebenso wie der ASD waren seine Vorgängerinstitutionen in der öffentlichen Hilfeförderung wie Armenpflege (z. B. Elberfelder Armenordnung von 1853) oder Familienfürsorge (bis zu Beginn der 70er-Jahre) immer quartiers- bzw. sozialraumbezogen. Von seiner Aufgabenstellung her ist der ASD der umfassendste soziale Dienst, da sein Arbeitsbereich die ganze Familie und ihr Umfeld ist. Insofern ist er als Außendienst der Sozialverwaltung auch erster Ansprechpartner für Probleme und Notlagen in den Bereichen Jugendhilfe und Sozialhilfe. Die psycho-soziale Grundversorgung durch den ASD erfolgt im Spannungsverhältnis von gesetzlichem Auftrag, Prävention, Subsidiarität, Qualitätssicherung der Fallarbeit und Lebensweltorientierung. Ansatzpunkt für diese Arbeit im Bezirk ist der Lebensraum des Bürgers (Quartier), weil hier die Probleme und Störungen besonders deutlich werden (vgl. Karolus, S. 59). Das Dilemma des ASD besteht darin, dass er sich aufgrund des Fehlens einer eigenen gesetzlichen Grundlage im interkommunalen Vergleich nicht sehr homogen entwickelt hat und seine Rolle bei der fallbezogenen bzw. fallübergreifenden Arbeit von Kommune zu Kommune variiert. Die Rolle und entsprechende organisatorische Neuordnung des ASD ist in den Modellen zur Sozialraumbudgetierung bislang ungeklärt und weitgehend von den örtlich gewachsenen Strukturen bzw. Zufälligkeiten bestimmt.

Zentrales Strukturmerkmal aller Überlegungen zur Erneuerung des ASD ist jedoch die Dekonzentration, d. h. die Übertragung von Fachaufgaben eines Amtes auf nachgeordnete, z. B. stadtteilbezogene Arbeitseinheiten bei Aufrechterhaltung der Fach- und Dienstaufsicht des zentralen Amtes. Die amtsinterne Dekonzentration mit einer Differenzierung nach Bezirken unter Beibehaltung der Büros im Zentralamt wird dabei heute zwar noch vielfach praktiziert, gilt jedoch nicht mehr als fachlich erstrebenswert. Vielmehr zielen die heutigen Bemühungen auf eine Verbindung von Dekonzentration und Dezentralisierung. Ansatzpunkt für den ASD wird im Rahmen von Sozialraumbudgets in Zukunft verstärkt der Lebensraum der Bürger sein, d. h. das Quartier, das Wohngebiet. Hier werden die sozialen Problemlagen besonders deutlich und hier müssen Lösungen gefunden werden.

*Unterschiedliche Rollen des ASD:*

- Feststellung der Leistungsvoraussetzungen
- Steuerung und Zielüberprüfung der Hilfeplanung

- Im Hilfeplanverfahren: Vereinbarung mit den Adressaten über die Form der Hilfe, Einberufung der Fachkonferenz und Hilfeplankonferenz
- Vermittlung aller Hilfen an einen Träger im Gebietsschutzmodell
- Budgetverantwortung und –verwaltung
- Fall- und Finanzverantwortung
- Planung und Steuerung der fallunabhängigen Aufgaben
- Sprechstunden in der Jugendhilfestation
- Koordinierung von Trägern in der „fallbezogenen Trägerkooperation“
- Mitproduzent von Nachbarschaftshilfe und Kommunikation in der Nachbarschaft
- Vermittlung bei sozialpädagogischem Hilfebedarf in Regeleinrichtungen Hort und Kita

Zur stadtteilorientierten Arbeit des ASD liegen umfangreiche Vorschläge u. a. des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge wie auch der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung vor. Der Deutsche Verein sieht die zukünftige Arbeit des ASD im Wohngebiet eingebettet in ein Spannungsfeld von psychosozialer Grundversorgung, Prävention, Subsidiarität und gemeinsamer Fallverantwortung (vgl. Deutscher Verein, S. 10). Es zeigt sich in den Modellen der Sozialraumbudgetierung eine Tendenz, die fachliche Steuerung der Einzelfallhilfen durch den ASD durch andere Steuerungsformen zu ersetzen bzw. zu ergänzen. Insbesondere die Übertragung der Fall- und Finanzverantwortung an Freie Träger könnte dabei die Folge zeitigen, durch neue Formen der kooperativen Steuerung bei Einzelfallhilfen die Funktionsdifferenzierung innerhalb des öffentlichen Trägers (Innendienst vs. Außendienst, Verwaltungs- vs. Fachebene) einerseits, sowie zwischen öffentlichem und freien Träger (Gewährleistungsfunktion vs. Durchführungsfunktion andererseits) aufzuweichen. Koch (2001) verweist in seiner Bewertung einiger Modellverträge darauf, dass die Trennung von Veranlassung und Erbringung von Hilfen und somit der Aspekt der Kontrolle und Steuerung der Hilfe im Interesse der Adressaten genauer geprüft werden sollte, wenn eine gemeinsame Sozialraumverantwortung von ASD und freien Trägern angestrebt wird.

#### **6.4 Sozialraumbudgets gehen mit neuen Formen sozialräumlicher Steuerung zwischen öffentlichen und Freien Trägern einher**

Das bei der Einführung von Sozialraumbudgets vielfach diskutierte Problem der Trägerexklusivität (Münder 2001) wird in den vorliegenden Modellen zur Sozialraumbudgetierung unterschiedlich gelöst. Neben der Stuttgarter Lösung, die die vorrangige und alleinige Aufgabenwahrnehmung durch einen Träger im Sozialraum betont, lassen sich Verbundmodelle verschiedener freier Träger oder einer beschränkten Zahl von Trägern beobachten. Im Unterschied zu Regionalisierungsprozessen, die die Gemeinwesenorientierung des ASD in den Vordergrund stellen, werden in den vorliegenden Modellen

der Sozialraumbudgetierung i.d.R. Steuerungsformen gewählt, die leistungsfeldübergreifend angelegt ist. Die Tendenz zeichnet sich ab, neben dem Jugendhilfeausschuss auch noch sozialräumlich steuernde Gremien einzuführen, die gewährleisten sollen, dass Steuerungsentscheidungen möglichst nach der Lebenswelt der Leistungsberechtigten gefällt werden. Eine weitreichende Partizipation freier Träger (der Leistungserbringer im sozialrechtlichen Sinne) an grundlegenden Infrastrukturentscheidungen wird demnach nicht nur im JHA sondern auch in den sozialraumbezogenen Steuerungsgremien (ergänzend zum Jugendhilfeausschuss) für erforderlich gehalten. Damit wird von einer Vorgehensweise abgewichen, über Projektverbünde oder Stadtteilkonferenzen Koordinations- und Kooperationsleistungen herzustellen, in denen i.d.R. der ASD die Vorreiterfunktion übernimmt, regional die Zusammenarbeit der Träger vor Ort zu sichern.

Ein zentraler gemeinsamer Punkt aller Modelle ist darin zusehen, dass der Prozess der verwaltungsinternen Modernisierung (Binnenmodernisierung) ausgedehnt wird auf die „Umwelt der Verwaltung“ und die Entwicklung neuer kooperativer Steuerungssysteme (auf der Ebene des Sozialraums) deshalb als Teil des gegenwärtigen Modernisierungsprozesses zu betrachten ist (Außenmodernisierung). Dabei müssen zwei Steuerungsebenen voneinander unterschieden werden: die strategische Steuerungsebene (Jugendhilfeausschuss; Jugendamt mit der Gesamtverantwortung und Gewährleistungsverpflichtung) und die operative Steuerungsebene (mit den Ebenen Regionalsteuerung, zielgruppenorientierte Steuerung und Produkt-/Leistungserstellungssteuerung). Bislang lässt sich in den Modellen der Sozialraumbudgetierung nicht erkennen, welche Kompetenzen den neu zu schaffenden sozialraumbezogenen Gremien letztlich übertragen werden sollen, insbesondere welche Rolle sie bei der Steuerung von Einzelfällen (case management) im Sozialraum spielen sollen.

Die Einbeziehung freier Träger in die kleinteilige und kleinräumige Steuerung sozialpädagogischer Leistungen könnte schon mittelfristig die Folge zeitigen, dass die spezifische Gewährleistungsfunktion des öffentlichen Trägers (der strategischen Steuerungsebene) auf die nachgelagerten Steuerungsebene übergeht, d.h. die Ebene der Leistungserbringung (die Leistungserbringer: freie Träger, Trägerverbund, „Hoflieferanten“) auch eine Finanzierungsverantwortung wahrnehmen muss und deshalb dazu tendieren könnte, im Rahmen der von ihr zu verwaltenden Sozialraumbudgets die Planung und Gewährung von Einzelfallhilfe (insbesondere in den gängigen Verfahren der Hilfeplanung; vgl. Merchel 2000) unter „Haushaltsvorbehalt“ zu stellen (vgl. Luthé 2001). Die unterschiedliche Rolle der Einbindung freier Träger wird an der Gremienstruktur in einzelnen Modellregionen deutlich:

Gremienstruktur (Beispiele)		
<p>Tübingen                      Jugendhilfestation  <u>Teamsitzung</u>                      Träger mit ASD, gemeinsame Bürogemeinschaft, koordiniert durch ASD  <u>Jugendhilfeverbund</u>                      Institutionen, die mit Kindern arbeiten, Vernetzung, Erfahrungsaustausch, Bündelung, Lobbyarbeit, Koordination von Maßnahmen, Geschäftsführung: Trägerverbund oder ASD oder Jugendpflege, abschließende Verantwortung liegt beim öffentlichen Träger  <u>Erweiterte AG</u>  <u>Jugend und Familie</u>                      Ortsrelevante Persönlichkeiten, Vorsitz: Bürgermeister                      Sensibilisierung und Mitverantwortung für die örtliche Jugendhilfeplanung mit dem Ziel, Probleme in die kommunalpolitische Beratung zu bringen</p>	<p>Celle  <u>Kooperatives Budgetmodell</u>  <u>Sozialraumgremium</u>                      Freie Träger mit ASD                      Planung, Steuerung und Durchführung der sozialräumlichen fallunspezifischen Arbeit und Begleitung von bürgerschaftlichen Initiativen  <u>Trägergremium</u>                      Freie Träger, ohne ASD prüft die Möglichkeit zur Umsetzung der Hilfeplanentscheidung unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen</p>	<p>Stuttgart                      HzE Projekt  <u>Stadtteil Teams</u>                      ASD, evtl. Heimplatzvermittler, freier Träger, wirtschaftl. Jugendhilfe, Mitglieder der Experiment-Ltg.  <u>fallorientierte</u>  <u>Erziehungshilfeplanung</u>                      (frühe Einbeziehung der unterschiedl. Perspektiven der Fachkräfte, zügige Fallbearbeitung, Kreativität u. Innovation bei d. Hilfeplanung, kollegiale Qualitätssicherung, Einbezug v. lebensweltlichen Ressourcen d. fallunspezifischen Arbeit gemeinsame Fallverantwortung v. ASD u. Träger, Vorbereitung des Kontraktgespräches mit Familie  <u>fallunspezifische Arbeit</u> zur Ressourcenmobilisierung                      Angebotskartei, Kontakte zu Schlüsselpersonen u. Regelinrichtungen, Öffentlichkeitsarbeit soll den Nutzen d. stadtteilorientierten, flexiblen Erziehungshilfe aufzeigen.  <u>Stadtteilrunden</u>                      Fachkräfte d. Sozialarbeit aller Handlungsfelder, Lehrer, Polizei, Vereinsmitglieder, Bezirksamt, Kirchengemeinden, Vernetzung, Durchführung eigener Angebote, Beobachtung v. Stadtteilinteressen (Wunsch: handlungsfeldübergreifendes Gremium mit Delegierten mit Mandat u. verbindl. Arbeitsaufträgen)</p>

Feststellen lässt sich, dass in allen Modellen auf operativer Steuerungsebene spezielle Sozialraumteams eingerichtet werden, die mit Vertreterinnen und Vertretern der freien Träger und des öffentlichen Trägers besetzt sind (manchmal unter Beteiligung der wirtschaftlichen Jugendhilfe wie in Stuttgart oder mit Leitungspersonals des ASD wie in Neunkirchen), deren Aufgabe darin besteht, Hilfeplanverfahren zu überarbeiten und zu korrigieren. Bei Dissens in Konfliktsituationen entscheidet nach Vertragslage in allen Modellen immer der öffentliche Träger aufgrund der ihm im Rahmen der Gesamtverantwortung auch zukommenden Letztverantwortung (in den dargestellten Modellen z.B. die ASD-Leitung oder die Jugendamtsleitung) nach Rücksprache mit den Leistungsberechtigten über die Art der letztendlich zu entwickelnden und anzubietenden Hilfemaßnahme.

## **7. Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von Sozialraumbudgets**

Die im Folgenden entwickelten Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von Sozialraumbudgets erheben nicht den Anspruch, völlig neue Budgetierungsgrundsätze für eine sozialraumorientierte Jugendhilfe aufstellen zu wollen. In Anlehnung an die den behandelten Modellen zugrundeliegenden Grundsätzen und Erfahrungen geht es vielmehr darum, funktionierende und vielversprechende Ansätze zu komprimieren und weiter zu entwickeln. Insbesondere aber sind die entwickelten Handlungsempfehlungen davon getragen, zukünftig die Ausgestaltung und Entwicklung von Sozialraumbudgets sozialpolitisch dadurch besser zu profilieren, dass man die Jugendhilfe stärker als bislang mit anderen kommunalpolitischen Handlungsfeldern vernetzt, insbesondere die Stadtentwicklungspolitik, die in jüngster Zeit auch zunehmend von einer Sozialraumorientierung getragen ist.

### **7.1. Die Einführung von Sozialraumbudgets soll die Entwicklung einer integrativen Stadtteilentwicklungspolitik unterstützen**

Erfahrungen mit klassischen Sanierungsformen nach Städtebauförderungsgesetz und die Z urkenntnisnahme einer wachsenden sozialräumlichen Polarisierung trotz ‚behutsamer‘ Sanierung haben auf Bundes- und Länderebene zu dem neuen Forschungs- und Handlungsfeld „Die soziale Stadt“ geführt. Als wichtigste Erkenntnisse galt, dass die klassische Sanierung nach Städtebauförderungsgesetz wohl in der Sicherung des Bestandes sowie der Bündelung von investiven Fördermitteln erfolgreich war, jedoch nicht in der Lage war, den wachsenden sozio-ökonomischen Probleme entgegenzusteuern (vgl. DIFU 1999, 2000). Die Auswertung bereits modifizierender Programme verschiedener Länder seit Beginn der 90er-Jahre hatten einen Neuorientierungsbedarf und insbesondere die Notwendigkeit „integrativer Stadtteilkonzepte“ und einer verstärkten Bürgerbeteiligung deutlich gemacht (vgl. DIFU 1999, S. 1, Schmals, Kemper 2000, S. 15ff). Deshalb regte 1996 die Ministerkonferenz der Länder ein Aktionsprogramm „Die Sozi-

ale Stadt“ als Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe an (vgl. DIFU 1998, S. 10). Anlass war auch die veränderte Situation der öffentlichen Haushalte, die es den Kommunen bis heute erschwert, der Entstehung „problemhafter Gebiete“ entgegenzusteuern, so dass ‚Vorsorge‘ und ‚Nachsorge‘ in Stadterneuerungsgebieten höhere Priorität als bislang bekommen sollte und darüber hinaus sollte Stadterneuerung nicht mehr als zeitlich begrenzte Aufgabe der Kommunen, sondern als eine dauerhafte und gemeinschaftliche Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden verstanden werden (vgl. DIFU 1998, S. 10).

Das 1999 begonnene Gemeinschaftsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“, in dem bis Ende 1999 123 Städte und Gemeinden 161 Gebiete für Projekte angemeldet hatten., verfolgt folgend Ziele:

- die Lebensbedingungen der betroffenen Menschen in den benachteiligten Stadtquartieren sollen durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik nachhaltig verbessert werden;
- eine Effizienzsteigerung öffentlicher Maßnahmen soll durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel auf die Stadtteile erreicht werden;
- Beschäftigungsimpulse sollen durch die Stärkung der lokalen Wirtschaft, die Schaffung und Sicherung örtlicher Arbeitsplätze sowie die Qualifizierung von Arbeitssuchenden gegeben werden;
- soziale Impulse sollen durch die Verbesserung der Wohnverhältnisse, der Unterstützung des sozialen Miteinander, die Wiederherstellung von gemischten Bewohnerstrukturen durch eine Verbesserung der Gebietsattraktivität für Zuziehende und die Schaffung von mehr Sicherheit im öffentlichen Raum und die Verbesserung der Infrastruktur erreicht werden;
- ökologische Impulse sollen durch ökologisches Planen, Bauen und Wohnen im Bestand gestärkt werden;
- politische Impulse sollen durch den integrierten Einsatz der verschiedenen Politikfelder verstärkt werden. (vgl. Döhne/Walter 1999, S. 25).

Betrachtet man diese Zielsetzungen, dann spielen neben Aktivierung und Beteiligung von Bürgern insbesondere die Integration und Vernetzung bislang nebeneinander stehender politischer Handlungsfelder eine herausragende Rolle. Die neue Sozialraumorientierung in der sozialen Arbeit und die Finanzierung sozialer Dienste mittels Sozialraumbudgets ist anschlussfähig an die Handlungsgrundsätze des „Soziale Stadt“ – Programms. Die Entwicklung sozialraumbezogener Handlungsansätze in der sozialen Arbeit und deren Unterstützung durch Sozialraumbudgets sollte im Hinblick auf die neue Stadtentwicklungspolitik und im Hinblick eine zukünftig enge Kooperation mit diesem Handlungsfeld das in ihrem Handlungsfeld bislang vorherrschende Konditionalprinzip bei der Finanzierung von Leistungen (d.h. die subjektiven Rechtsansprüche der Bürger) durch ein Finalitätsprinzip ergänzen, was nicht im Gegensatz zum Auftrag des KJHG stünde (z.B. Auftrag fallbezogene Hilfen zu finanzieren und Auftrag zur sozialen Infra-

strukturentwicklung) . Dieses Finalitätsprinzip sollte an dem durch das Programm „Soziale Stadt“ vorgegebenen Ziel der Vernetzung und Integration bislang separierter Handlungsfelder orientiert sein und dementsprechend auch vorrangig integrierte, vernetzte Hilfeformen und Unterstützungsleistungen finanzieren. Wenn es um Synergien durch vernetzte Projekte und Verwaltungsreformen in der Stadtteilentwicklung geht, dann ist – ergänzend zur Ebene einzelfallbezogener Finanzierung – eine Finanzierungsform zu empfehlen, welche die Verzahnung und Bündelung der Aktivitäten in den zentralen sozialpolitischen Handlungsfeldern (wie Soziales, Wohnen, Gesundheit, Kultur) unterstützt.

Ein sozialraumbezogenes Finanzierungsmodell, das sich an diesen Prinzipien orientiert (d.h. sich von einer stärkeren Betonung des Finalitätsprinzips leiten lässt) , könnten auf drei Säulen beruhen (vgl. hierzu auch Otto 2000, Vollmer 2000):

- einer Anspruchs- und Leistungsfinanzierung über individuelle Entgelte (keine Budgetierung im unmittelbaren mit einem Rechtsanspruch versehenen Leistungsbe- reich);
- einer Projektförderung zur Abdeckung weiterer projektbezogener Kosten;
- sowie einem Budget zur Aktivierung von Ressourcen im Sozialraum

Mit Hans-Uwe Otto (2000, S. 30-31 ) könnte man drei Ebenen sozialräumlichen Arbeitens und drei damit korrespondierende Finanzierungsformen auf Budgetbasis unterscheiden:

*Aktivierungs-/Milieuarbeit*

*Quartiersbudgets*

*Strukturarbeit*

*Kooperative Projektfinanzierung*

*Fallarbeit*

*Anspruchs-/Leistungsfinanzierung*

Mittels Quartiersbudgets wird eine sozialarbeiterische an Lebenslagen orientierte Stadtteilarbeit finanziert, welche die Lebensweisen der Betroffenen als Anknüpfungspunkt für die Aktivierung von Ressourcen und Empowerment nutzt; die Bemessungsfaktoren und das Volumen von Quartiersbudgets müssten auf der Grundlage von Sozialraumanalysen und Sozialraumindikatoren erarbeitet werden. Kooperative Projektfinanzierung dient der Verbesserung von Lebensverhältnissen im Sozialraum durch multiprofessionelle, vernetzte, projektbezogene und trägerübergreifende Arbeit an der kommunalen Infrastruktur; projektbezogene Strukturarbeit kennzeichnet sich durch die Verknüpfung verschiedener Handlungsfelder (z.B. Wohnen, Gesundheit, Alter) mit den Angeboten der Jugendhilfe (und anderer sozialer Dienste). Die subjektorientierten Hilfen, d.h. die Fallarbeit wird nach diesem Vorschlag nicht aus festen Budgets finanziert, da es sich hier um Hilfen aufgrund individueller Rechtsansprüche handelt (vgl. Münder 2001) und es unzulässig ist, die Gewährung gesetzlich geregelter Muss- und Sollleistungen unter den Vorbehalt ausgehandelter Budgets zu stellen; Sozialraumbudgets in



der Fallarbeit können aufgrund rechtlicher Erwägungen nicht als feste, gedeckelte Budgets gestaltet werden; Budgets in der Fallarbeit müssen bei steigendem Bedarf aufgestockt werden. Eine Budgetierung der Fallarbeit ist deshalb aber nicht generell ausgeschlossen, sofern sie in offener Form gestaltet sind und Budgetierung als Mittel für andere Zwecke als den Ausschluss von Muss- und Sollleistungen dient; eine (nicht-feste, nicht-gedeckelte) Budgetierung der Fallarbeit wäre sozialrechtlich sogar wünschenswert, da ein solches Steuerungsinstrument der Förderung des sozialrechtlich verankerten Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsdenkens der Träger im Sozialraum dient und darüber hinaus den Prinzipien des Verwaltungshandelns (z.B. Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot) entspräche. Das vorgeschlagene Modell eines dreifach gestaffelten Sozialraumbudgets besteht – so könnte man es in Anlehnung an die verwaltungswissenschaftliche Begrifflichkeit zur Privatisierungsthematik ausdrücken – aus zwei „echten“ und einem „unechten“ Budget.

## **7.2. Die Einführung von Sozialraumbudgets soll den Wettbewerb um innovative Projekte und Maßnahmen im Bereich von Jugend und Familie unterstützen.**

Ein bislang aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive unterbewerteter Gesichtspunkt im Zusammenhang der Einführung von Sozialraumbudgets ist die Frage des Verhältnisses von Vertragspartnerschaft und Organisationsvielfalt, d.h. es geht um das Problem, inwieweit bei der Vergabe von Aufgaben im Sozialraum einzelne Träger – wie in bestimmten Praxismodellen geschehen - privilegiert werden können (Trägerexklusivität) und ob gegen die Gründung eines im Sozialraum tätigen Trägerverbundes kartellrechtliche Bedenken sprechen (vgl. Münder 2001, Krölls 2001). Angesichts der gesetzlichen Regelungen gegen Wettbewerbsbeschränkungen im Wirtschaftsleben muss Trägerexklusivität oder „Kartellbildung“ im Sozialraum vermieden werden, insofern dies den Ausschluss anderer Anbieter zur Folge hat. Dass das neuere Sozialrecht kennzeichnende Wirtschaftlichkeits- und Wettbewerbsgebot darf durch Sozialraumbudgets nicht ausgehebelt werden und insofern hat auch bei der Steuerung mittels Sozialraumbudgets die „Wettbewerbsvielfalt der Anbieter im Vordergrund zu stehen“ (Luthe 2001, S. 253). Das einigen Modellen zur Sozialraumbudgetierung in der Jugendhilfe zugrundeliegende „Hoflieferantentum“ ist auch schon deshalb nicht statthaft, da es gegen den ausdrücklichen „Geist“ des KJHG verstößt, der von einer pluralen Trägerstruktur in der Kinder- und Jugendhilfe ausgeht; „Hoflieferantentum“ über Sozialraumbudgets zu fördern, ist nicht vereinbar mit der dem KJHG zugrunde liegenden „gesetzgeberischen Gesamtkonzept“ (Luthe 2001, S. 248, 249, 253). Von anderer Seite wird dazu angemerkt: „Werden integrierte Hilfen über einen Hauptanbieter entwickelt, gleich welcher Organisationsform, besteht die Gefahr, dass dieses Vertragsverhältnis zu einer Monopolstellung des Angebotsträgers führt. Der zu entwickelnde Leistungsvertrag muss die erforderlichen Subsysteme berücksichtigen und die vertragliche Einbindung anderer Träger der freien Jugendhilfe aufgreifen, indem er beispielsweise Vorgaben hinsichtlich

der Rechtsposition des Dritten im Rahmen der Wahrnehmung der ihm zugewiesenen Aufgaben enthält“ (Vollmer 2000, S. 46).

Das von uns vorgeschlagene aus drei Teilen bestehende sozialraumorientierte Budgetierungsmodell berücksichtigt Wettbewerbselemente und verhindert, dass Trägerexklusivität und Kartellbildung bei der Aufgabenwahrnehmung entstehen. Das Modell geht von der das KJHG zugrunde liegenden „gesetzgeberischen Gesamtkonzept“ aus, die eine plurale Struktur der Erbringung von Jugendhilfeleistungen unterstützt, nicht zuletzt auch durch die Möglichkeit, dass alle Träger bei der Jugendhilfeplanung und in den Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG mitwirken können und dies durch die Öffnung der Regelungen über die Mitwirkung von Wohlfahrtsverbänden und Jugendverbänden im Jugendhilfeausschuss bekräftigt. Unsere Empfehlung geht deshalb ausdrücklich dahin, insbesondere durch die Einführung von projektbezogenen Sozialraumbudgets sowohl im Bereich der Struktur- wie auch der Aktivierungs- und Milieuarbeit diese Pluralisierungsstrategie zu stärken und den Wettbewerb innerhalb der Trägerlandschaft durch Ausschreibungsverfahren zu forcieren. Vieles deutet darauf hin, dass in Folge der Ökonomisierung des Sozialsektors sich Tendenzen verstärken werden, die bei den etablierten Wohlfahrtsverbänden schon in den vergangenen Jahren zu einer massiven Aufwertung der Dienstleistungsfunktion geführt haben (vgl. Wohlfahrt 2001). Diese Entwicklung führt nicht nur zu der Frage, wie die Funktion als Leistungserbringer einerseits und kooperativer Planer und Mitgestalter der Jugendhilfe andererseits in Übereinstimmung zu bringen ist, sie verstärkt auch die in der Vergangenheit immer wieder beobachteten Probleme einer effektiven und gemeinwesenbezogenen Gestaltung der Arbeit in den Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG (vgl. Seckinger u.a. 1998, S. 161ff). - Zur Förderung dieser brachliegenden Gemeinwesenarbeit sollten nach Ebenen getrennt entsprechende Quartiersbudgets und kooperative Projektbudgets entwickelt und über Ausschreibungsverfahren zeitlich befristet vergeben werden.

Um zu verhindern, dass auf Grund eines zu eng bemessenen Budgetspielraums (bei der Vergabe von Gesamtbudgets) der budgetverantwortliche Träger entweder versucht, den Betreuungsbedarf im Einzelfall so gering wie möglich zu halten (vgl. hierzu Krölls 2000) oder die Feldarbeit auf ein Minimum zu beschränken, sollten Sozialraumbudgets auf der Ebene nicht so konstruiert sein, dass sämtliche Ausgaben der Erziehungshilfe vorab festgelegt sind, also die Höhe und der Umfang für nicht mehr variabel deklariert wird. Zur Entwicklung einer integrativen und nach dem Finalitätsprinzip organisierten Strukturarbeit wie der Aktivierungs- und Milieuarbeit bedarf es neben einer frei disponiblen Finanzierungsspitze, die Optionen über das Ob und Wie einer Verbrauchsentscheidung offen hält auch einer gezielten Unterstützung von innovativen Maßnahmen im Sozialraum, die auch darauf gerichtet ist, kleine und weniger finanzstarke Träger in der Entwicklung von sozialraumbezogenen Aktivitäten zu stärken und an der Milieu- und Strukturarbeit zu beteiligen .

### **7.3. Integrierte Stadtteilentwicklung und Sozialraumbudgets erfordern dezentrale und regionalisierte Verwaltungsstrukturen**

Die aktuelle Regionalisierungsdebatte knüpft an die Ergebnisse der Neuordnung sozialer Dienste an und fordert deren konsequente Weiterentwicklung. So plädiert Völkel (1997) für Regionalisierungsprozesse, nach denen in den Stadtteilen verschiedene Dienste aus dem Jugend- und Sozialbereich vor Ort gemeinsam zuständig agieren. „Grundsätzlich muss eine regionalisierte Zuordnung in jedem dafür in Frage kommenden Arbeitsbereich geschaffen werden. Die Wirksamkeit dieser Form kann dann in unterschiedlichen Konstellationen erprobt werden: z.B. als regionale Arbeitsgruppe des Sozialdienstes zur Fallarbeit, die alle Fälle ab einer dafür vorgesehenen Interventionsstufe gemeinsam mit Erziehungshilfe, Erziehungsberatung, Amtsvormundschaft und Jugendgerichtshilfe zum Thema hat“ (Völkel 1997, S. 85).

In allen Modellen einer neuen Sozialraumorientierung wird deutlich, dass die Einführung von Sozialraumbudgets früher oder später die Neuordnung der Organisationsstruktur und Arbeitsprinzipien der Sozialverwaltung wie der Freien Träger mit sich bringt. Sozialraumbudgets verstärken den Trend zur Regionalisierung und Dezentralisierung von Arbeit und Organisation. Sozialraumbudgets sind insofern besonders geeignet, ein zentrales Anliegen der Verwaltungsmodernisierung zu verwirklichen: die im Lean-Managementkonzept enthaltene dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung.

Regionalisierung und die dadurch möglich werdende Sozialraumorientierung werden in der aktuellen Diskussion primär als Arbeitsprinzip, das in unterschiedlichen Organisationsstrukturen realisiert werden kann, gesehen. Sozialraumorientierung, das zeigen auch die verschiedenen Modelle der Sozialraumbudgetierung (vgl. Koch 2000), muss aber auch konsequent zu einem neuen Organisationsprinzip von Verwaltung und sozialen Diensten weiterentwickelt werden. Danach wäre bei einer Reorganisation der Sozialverwaltung der Sozialraumbezug (Regionalisierung) insbesondere mit einer Zielgruppenorientierung zu verschränken. Erst der Umbau aller sozialen Dienste nach bezirklichen bzw. regionalen Gesichtspunkten ist die Voraussetzung für eine sozialraumbezogene, ganzheitliche und präventive Arbeit; ohne einen solchen organisatorischen Umbau ist die neue, angestrebte Qualität sozialraumbezogenen Arbeitens nur schwer zu erreichen. Die Aufbauorganisation der Sozialverwaltung und der sozialen Dienste muss matrixorganisatorisch restrukturiert werden: in einer solchen neuen Organisationsform beziehen sich die zentralen Verwaltungsaufgaben (Finanzen; Controlling) und die Zielgruppen; hier könnte auch die notwendige Dienst- und Fachaufsicht angesiedelt werden; die horizontale Struktur von Regionen (Stadtteilen) hat dann wesentlich eine koordinierende Kompetenz für sozialraumbezogene Ziele und Arbeitsweisen. Eine solche Organisationsstruktur hätte erhebliche Vorteile für die Organisation der Arbeit (vgl. Marquard 1999):

- auf der Ebene von Fallkonferenzen ist die Einrichtung regionaler Arbeitsgruppen möglich;

- auf regionaler Ebene können unterschiedliche fachliche Zuständigkeiten für soziale Lebenslagen in gemeinsame Projekten gebündelt werden;
- die Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur in der Region wird durch integrierten Ressourceneinsatz ermöglicht;
- neue Formen regionaler Verwaltungs- und Verantwortungsorganisation können kleinräumig erprobt werden.

Durch eine neue Form der Aufbauorganisation sollen bei konsequenter Regionalisierung bisher getrennte Dienste vor Ort in Stadtbezirken zusammengeführt werden. So soll gemeinwesenorientiert eine integrierte Hilfe der bisher versäulten Längsschnittämter bzw. – Abteilungen, wie Sozialamt, Jugendamt und ASD, geschaffen werden, die dem Bürger ein ganzheitliches Angebot zu machen in der Lage sind. Sinn dieser Reorganisation ist es die Atomisierung des Bürgers in Partialprobleme gemäss der Amtszuständigkeiten zu vermeiden, um Synergieeffekte in der öffentlichen Hilfe und der Selbsthilfe freizusetzen, wobei die Hilfe in Netzwerken und von den Verbänden mit einbezogen werden soll. Verwaltungsintern bedeutet eine solche Neugliederung die Einführung einer Art „Lean-Management“ in die Organisation, indem mittlere Ebenen im Amt (Abteilungen; Unterabteilungen, Sachgebiete etc.) entfallen, und zwar zu Gunsten einer Aufgabendelegation nach unten an die Basis im Bezirk. Geschieht dies vor dem Hintergrund einer eindeutigen Zielvereinbarung zwischen Verwaltungsleitung und den operativen Ebenen, kann dieser Zuwachs von Verantwortung vor Ort die Motivation der Mitarbeiter stärken.

Dass der aktuelle Trend, sozialraumorientiertes Arbeiten auch durch die Entwicklung neuer Verwaltungsstrukturen organisatorisch zu unterstützen, auch in der Praxis der Jugendämter bereits beobachtet werden kann, zeigen Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojekts zum Verhältnis von Verwaltungsmodernisierung und Jugendhilfeausschüssen (vgl. Stöbe-Blossey u.a. 2002): Nach ersten Ergebnissen diese Projekts wollen einige „Jugendämter Spezialzuständigkeiten für bestimmte Leistungen möglichst weitgehend auflösen und in den Allgemeinen Sozialdienst integrieren. Dieser wiederum wird in regionalen Teams organisiert. Kommunen, in denen Jugend- und Sozialamt zusammengefasst wurden, integrieren in diese Teams teilweise auch für die Sozialhilfe zuständige Mitarbeiter. Andere Kommunen behalten zwar die Spezialzuständigkeiten bei, versuchen aber durch die Schaffung einer neuen Matrixorganisation, die auf einen Sozialraum bezogene Zusammenarbeit zu verbessern. Vor allem Großstadtjugendämter (aber durchaus auch Ämter in kleineren Kommunen) streben eine räumliche Dezentralisierung des Amtes an. Teilweise werden die regionalen Teams komplett in die Stadtteile verlagert; teilweise installiert man in jedem Stadtteil zumindest einen Ansprechpartner. Inzwischen wird auch verstärkt versucht, die freien Träger in die entstehenden sozialraumorientierte Strukturen einzubinden. Dies geschieht teilweise über Stadtteilkonferenzen, in denen alle in einem Stadtteil tätigen Akteure an einen Tisch geholt werden. Einige Kommunen sind auch dazu übergegangen, die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG, die ein wichtiges Forum für die Kooperation der Träger bilden, nicht mehr, wie weithin üblich, nach Leistungsarten, sondern nach Sozialräumen zu organisieren. Dar-

über hinaus werden die Träger mancherorts auch dazu angeregt, sowohl ihre eigenen Organisationsstrukturen sozialraumbezogen anzupassen als sich auch auf bestimmte Sozialräume zu konzentrieren“ (Stöbe-Blossey/Bußmann 2002, S. 32).

## 8. Literatur

- Banner, G., 1991, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: Verwaltungsführung – Organisation – Personal 13/1991, S. 6 – 11
- Budäus, D., 1994, Public Management, Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin
- Bürger, U., 1999, Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen. In: ISA (Hg.): Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Münster, S. 9 - 34
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 1993, Der Lebensraum in seiner Bedeutung für die soziale Arbeit des ASD, Frankfurt (Eigenverlag)
- DIFU 1998: Städtebauförderung und Ressourcenbündelung – Expertise zur Vorbereitung eines Forschungsfeldes „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). Berlin. Eigenverlag.
- DIFU 1999: Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“. Band 1. Berlin. Eigenverlag
- DIFU, 2000,: Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“. Programmgrundlagen. Band 3. Berlin. Eigenverlag
- Döhne, H.-J., Walter, K., 1999: Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik. In: DIFU (Hg): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt. Berlin. Eigenverlag.
- Flösser, G., 1996, Von der Neuorganisation der Sozialen Dienste der 70er-Jahre zum Kontraktmanagement in den 90er-Jahren – Lehren aus vergangenen Verwaltungsreformen. In: Merchel, J./Schraper, C. (Hg.), Neue Steuerung: Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster, S. 18ff
- Hinte, W., Kontraktmanagement und Sozialraumbezug, 2000, in: Dahme, H.-J., Wohlfahrt, N., Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat, Sigma, Berlin, S. 151 - 168
- Hinte, W., 2001, Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus sozialpädagogischer Sicht, in: Tagungsdokumentation: Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, Frankfurt am Main 2001, S 125 - 156.
- Institut für soziale Arbeit e.V., 2001, Sozialraumorientierte Planung – Begründungen, Konzepte, Beispiele, Expertise im Auftrag der Regiestelle E&C der Stiftung SPI, Münster

- Karolus, Stefan 1994, Standort und Vernetzung sozialer Dienste, in: Bassarek, Herbert, Hrsg., Gestalten statt verwalten, S. 56-66, Düsseldorf (Folge 74 der Grauen Reihe der Hans-Böckler-Stiftung)
- Koch, J., 2000, Integrierte Erziehungshilfen und sozialraumbezogene Finanzierungsformen, in: Koch, J./Lenz, S. (Hg.), 2000, Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen, Frankfurt a.M.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), 1991, Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung – Fallstudie Tillburg. KGSt 5/1991. Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), 1991, Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht 12/1991. Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), 1996, Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe, Bericht 3/96, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), 1996, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. Bericht 10/1996. Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), 1997, Steuerung der Sozialhilfe. Bericht 11/1997. Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), 1998, Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe, KGSt 12/98, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle, 1999, Bürgerengagement – Chance für Kommunen, Bericht 6/1999, Köln
- König, K., 2000, Räumliche Planungen in der Ökonomisierung und Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (Hg.), Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, WAZ-Verlag, Dortmund
- Krölls, A., 2000, Budgetierung per Kartellabsprache? Zur Unzulässigkeit von Kontingentvereinbarungen zwischen Jugendhilfeadministration und Wohlfahrtsverbänden im Bereich der Hilfen zur Erziehung, in: NDV, Heft 2/2000, S. 56 -59
- Kühn, D., 1994, Jugendamt – Sozialamt – Gesundheitsamt: Entwicklungslinien der Sozialverwaltung in Deutschland, Neuwied/Kriftel/Berlin
- Kühn, D., 1999, Reform der öffentlichen Verwaltung, Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Sozialverwaltung, Köln
- Luthe, E.-W., 2001, Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch im „Sozialraum“ der Jugendhilfe, in: NDV, Heft 8/2001, S. 247 – 257
- Marquard, P., 1999, Plädoyer für eine sozialräumliche Regionalisierung, Teil 1 und Teil 2, in: NDV Heft 6/99 und NDV Heft 5/99, S. 190 – 196 bzw. S. 157 - 163
- Merchel, J., 2000, Verwaltungsmodernisierung und sozialarbeiterische Fachlichkeit, in: Otto, H.-U./Schnurr, St. (Hg.), Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe, Neuwied, S. 275 – 282

- Münder, J., 2001, Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IfGH und SOS-Kinderdorf e.V., in: Tagungsdokumentation: Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, Frankfurt am Main 2001, S.6 – 124
- Naschold, F., 1996, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik, Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 1, Berlin
- Olk, Th., 2000, Strukturelle und fachliche Konsequenzen der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – Auswirkungen auf Träger, Adressaten und das Jugendamt, in: Kongressdokumentation: Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen, Bonn 2000, S. 10 – 25
- Otto, H.-U. u. a., 1991, Sozialarbeit zwischen Routine und Innovation: professionelles Handeln in Sozialadministrationen, Berlin – New York
- Otto, H.-U., 2000, Sozialraumorientierung als Finanzierungsprinzip? In: Kongressdokumentation: Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen, Bonn 2000, S. 28 -31
- ÖTV (Hg.), 1996, Soziale Dienste – Soziale Arbeit – Neuorganisation und Weiterentwicklung, Stuttgart
- Peters, F., 2000, Auf der Suche nach reflexiven Institutionen. Integrierte, flexible Erziehungshilfen als strategische Antwort auf die ungeplanten Folgen fortschreitender Differenzierung und Spezialisierung, in: Dahme, H.-J., Wohlfahrt, N. (Hg.). Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor, Berlin, S. 119 - 138
- Pusch-Runge, J.-F., Termath, J., 2000, Der Kommunale Sozialdienst als „Drehscheibe“ im Sozialraum – Vielfältigkeit oder Orientierungslosigkeit? In: NDV, Heft 12, 2000, S. 427 – 428
- Reichard, Ch., 1994, Umdenken im Rathaus, Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin
- Reichard, Ch., Wegener, A., 1996, Der deutsche Weg des Produktkatalogs – eine Sackgasse? In: Grömig, E., Kampmann, B. (Hg.), Produkte im Mittelpunkt. DST-Beiträge A 23. Köln, S. 41 – 57
- Schmals, Klaus- M.; Kemper, Stephan, 2000: Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung. Expertise zum Schader Kolloquium „Die Soziale Stadt“, Mai 2000
- Schröder, H., 2001, Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus der Umsetzungsperspektive einer Kommune, in: Tagungsdokumentation: Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, Frankfurt am Main 2001, S. 157 - 174
- Schröder, J., 2000, Trägerübergreifende Kooperation in der Kinder- und Jugendhilfe. Bedingungen gelingender Zusammenarbeit, in: Dahme, H.-J., Wohlfahrt, N. (Hg.). Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor, Berlin, S. 139 - 149

- 
- Seckinger, M. u.a., 1998, Situation und Perspektiven der Jugendhilfe, Eine empirische Zwischenbilanz, München
- Stöbe-Blossey, S. , Bußmann, U., 2002, Verwaltungsmodernisierung und die Rolle der Jugendhilfeausschüsse, Endbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Manuskript, Gelsenkirchen
- Vollmer, R., 2000, Integrierte Hilfen – Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung, in: Koch, J., Lenz, St. (Hg.), Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen, Frankfurt a. Main, S. 39 – 50
- Völkel, R., 1997: Der Prozess der Regionalisierung, in: Landeshauptstadt München, Sozialreferat: Neues Steuerungsmodell, Regionalisierung und Sozialplanung, Beiträge zur Sozialplanung 142, München
- Wohlfahrt, N., 2001, Folgen der Ökonomisierung des Sozialsektors für das Kooperationsverhältnis öffentlicher und freier Träger, Thesenpapier, in: Stöbe-Blossey, S. (Hg.), Perspektiven der Jugendhilfeausschuss-Arbeit, Tagungsdokumentation, Projektberichte des IAT, Gelsenkirchen