

Expertengespräch

**Thema: Sozialraumbudgetierung
Die Relevanz sozialräumlicher
Budgetierung für soziale Brennpunkte**

Kommentierung der Tagesdiskussion
des Expertengesprächs und Zusammen-
fassung der Expertisenvorstellung

&chancen

Im Auftrag der Regiestelle E&C der Stiftung SPI

**Dr. Erwin Jordan,
Institut für soziale Arbeit e.V. (Münster)**

Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Expertengespräch zum Thema Sozialraumbudgetierung (20.2.2002)

Kommentierung der Tagesdiskussion:

Die Relevanz sozialräumlicher Budgetierung für soziale Brennpunkte

Dr. Erwin Jordan, Institut für soziale Arbeit e.V. (Münster):

Mein Tagungskommentar wird sich auf einige Anmerkungen zu der Diskussion und den vorliegenden Gutachten konzentrieren. Das Expertengespräch hat eine Fülle an inhaltlich qualifizierten Aussagen und Statements geboten. Angesichts des kompetenten Publikums werde ich mich bemühen, nicht einfach das schon Gehörte zu wiederholen und keine Eulen nach Athen zu tragen

Die Expertisen geben einen guten Überblick über die verschiedenen Positionen, die derzeit zur Sozialraumbudgetierung eingenommen werden. Das Institut für stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (ISSAB), vertreten durch Wolfgang Hinte, gab erwartungsgemäß ein engagiertes Plädoyer für Sozialraumorientierung und sozialraumorientierte Budgetierung ab. Zu Recht wurde dabei allerdings erklärt, es gehe im Kern nicht um die Budgetierung an sich, die eher als ein **betriebswirtschaftliches** Instrument zum Zweck **sozialer Umstrukturierung** gesehen wird. Eine eher politikwissenschaftlicher Sicht stellte Lars Holtkamp vor, der Sozialraumbudgetierung mit einem sehr kritischen, zurückhaltenden Blick betrachtete und vor **übersteigerten Erwartungen** warnte. Eine zwischen diesen beiden Polen angesiedelte, moderate, vermittelnde Position wurden von den Verwaltungswissenschaftlern Heinz-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt bezogen.

Mit diesen drei Positionen wird das ganze Spektrum unterschiedlicher Einschätzungen zur Sozialraumbudgetierung abgedeckt. Dabei spiegeln die unterschiedlichen Sichtweisen auch den Stand der Diskussion wieder. Offensichtlich gibt es noch keinen Konsensus, sondern aus unterschiedlichen Positionen wird nach abschließenden Einschätzungen gesucht. Dieser offene Stand der Diskussion wurde auch auf der Tagung sehr deutlich. Je

nach Position wurden entweder die Vorzüge des Konzeptes dargestellt oder Kritik daran zum Ausdruck gebracht. So wurde angemerkt, dass möglicherweise mit der **Einführung** einer Sozialraumbudgetierung Verluste verbunden sind, dass bestimmte Errungenschaften gefährdet werden und man sich dieser möglichen negativen Aspekte bewusst sein sollte.

(1) Der territoriale Zuschnitt des Sozialraumbudgets

Meine erste Anmerkung zielt auf die grundlegende Frage, welchen territorialen Zuschnitt Sozialraumbudgets eigentlich haben sollen. Die Tagungsteilnehmer/innen bezogen sich zumeist auf kleinräumige Gebiete, es war oft die Rede von "sozialen Brennpunkten" und "benachteiligten Gebieten". Schon das E & C Programm selbst definiert sich ja als ein Programm für die "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten". In den Expertengutachten finden sich jedoch keine dezidierte Aussagen über die optimale Größe eines Sozialraumes, für den überhaupt ein vernünftiges Budget erstellt werden kann. Das gilt im besonderen Maße für die behandelten Beispiele aus der Praxis. So wurde das Beispiel Stuttgart mit 70.000 Einwohner angeführt, Seite an Seite mit kleinen Budgets, die für Gebiete mit nur 15.000 Einwohner eingesetzt werden. Es bleibt also die Frage, ob die Größe des Gebiets, für das eine Sozialraumbudgetierung vorgenommen werden soll, beliebig ist oder nicht. Die Frage ist bedeutsam, denn ein Sozialraum kann natürlich auch ein Straßenzug sein. Aber für einen Straßenzug wird niemand ein Budget machen. Ein Budget muss einen Mindestumfang an Manövriermasse haben, damit grundsätzlich etwas erreicht und verändert werden kann.

Grob in Zahlen ausgedrückt macht ein Budget im **sozialen** Bereich unter vier bis fünf Millionen € keinen Sinn. Doch das beantwortet noch nicht die Frage nach der Größe eines Sozialraumes, für den eine Budgetierung sinnvoll ist. Bestimmte soziale Brennpunkte arbeiten natürlich mit Budgets, die problemlos diese Grenze erreichen, doch diese gehen dann über reine Jugendhilfebudgets hinaus, auf die sich sowohl die Experten als auch die Diskussionsteilnehmer vornehmlich bezogen. Dabei zeigte sich ein gewisser Dissens zu den Veranstaltern der Konferenz, die mehrfach darauf hinwiesen, dass sie einen integrativ

angelegten, über die Jugendhilfe hinausgehenden Ansatz anstreben und diskutieren wollten. Aus guten Gründen konzentrierten sich die Experten trotzdem auf Jugendhilfebudgets. Einerseits, weil eben dort ihre Expertise liegt, andererseits, weil natürlich das, was für die Jugendhilfebudgets gilt, auch für größere Budgets Gültigkeit hat. Dennoch muss für ein dezidiert jugendhilfespezifisches Budget der Sozialraum natürlich mehr als z.B. ein benachteiligtes Quartier umfassen, da ansonsten erst gar kein Budget nennenswerten Umfanges für eine Budgetierung zur Verfügung steht.

(2) Leistungsbereiche und Handlungsfelder der Sozialraumbudgetierung

Die zweite Anmerkung hängt eng mit dem eben Gesagten zusammen: So ist die Frage, auf welche Leistungsbereiche und Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik sich das Sozialraumbudget beziehen soll, in der Diskussion unterschiedlich beantwortet worden. Bei den Akteuren des E & C-Programms zeigt sich der Wunsch, die **budgetierten Gelder** tatsächlich als ein Sozialraumbudget kommunaler Sozialpolitik zu verstehen. Dem halten die Expertisenverfasser entgegen, dass sich Sozialraumbudgetierung bestenfalls auf ein Jugendhilfebudget beziehen kann. Zum Teil wird das Budget dabei sehr bescheiden angesetzt, ein Experte ging von einem Hilfe-zur-Erziehung-Budget aus, ein anderer von den noch kleineren Budgets der ambulanten Hilfen-zur-Erziehung. Dazu wurde schon vereinzelt angemerkt, dass diese Budgets zu klein wären. Dennoch bestand ein gewisser Konsens, dass es vernünftig wäre, für den Einstieg ein Budget zu machen, das sich auf alle Arbeitsfelder der Hilfe zur Erziehung - einschließlich des stationären Sektors - erstreckt. Der Einbezug des stationären Sektors ist wichtig, weil dieser Bereiche überhaupt die Gelder zur Verfügung stellt, die umgesteuert werden können. Trotzdem harrt die Frage noch einer grundsätzlichen Beantwortung: Wie kann das - fachlich-theoretisch grundsätzlich unbestrittene - Ziel komplexerer Budgetkonstellationen realiter auch eingelöst werden?

Die Diskussion zeigte, dass sich Lösungsansätze vielleicht in der Langfristperspektive ergeben, kurz- oder mittelfristig aber das Konzept noch nicht zufriedenstellend

umzusetzen ist. Gemessen auch an den Hoffnungen und Erwartungen, die von anderen Stellen mit diesen Budgetüberlegungen verbunden sind, sind hier nur kleinere, schrittweise Erfolge zu erwarten.

(3) ASD oder freie Träger?

Die dritte Anmerkung dreht sich um die Frage, wer eigentlich budget-relevante Entscheidungen trifft. Oder anders gesagt: Wem gehört das Budget? Wolfgang Hinte hat in seinem - zum Teil etwas apodiktisch formulierten - Gutachten sehr engagiert dafür plädiert, dass ein Sozialraumbudget nur ein Trägerbudget sein könne. Alles andere, sagt er, sei eine 'Mogelpackung'. Gegen diese Position ist Widerspruch anzumelden. Sehr schön formuliert haben diesen Widerspruch Wohlfahrt/ Dahme, die in ihrem Gutachten schreiben, sie wollten kein neues 'Hoflieferantentum'. Ebenso könnte man sagen, dass durch die Sozialraumbudgetierung kein Artenschutzprogramm für etablierte freie Träger geschaffen werden soll.

Die Entscheidung, welches angemessene, notwendige und ausreichende Hilfen sind, ist eine primäre Aufgabe des öffentlichen Trägers, der hier in Gestalt des Allgemeinen Sozialen Dienstes als dem regionalisierten Dienst auftritt. Ich halte es für eine Fehlkonstruktion, wenn man nun diese Aufgabe quasi an einen beliebigen Unternehmen weiterreicht und es ihm dann überlässt, wie er denn unter dem Druck des begrenzten Budgets das Beste aus der Sache macht.

Dabei geht es nicht nur grundsätzlich um die Gefahr, dass dadurch vielleicht Monopole gefördert werden, obwohl diese Gefahr nicht unterschätzt werden sollte. Monopolbildung ist ein Bestandteil des jetzigen **Sozialsystems**, was aber nicht heißen muss, dass sie auf Dauer darin verankert werden sollte. Wenn das Sozialraumbudget an freie Träger abgegeben wird, beraubt man sich vor allem der Chance **neuer Formen der** Leistungsanspruchnahme und den Leistungsberechtigten - also den Adressaten von Hilfe-zur-Erziehung - nimmt man das Recht einer freien Wahl.

Der Allgemeine Soziale Dienst muss über das Budgets verfügen können. Zum einen schlicht aus dem Grund, weil der ASD kommunalpolitisch durch den Jugendhilfeausschuss kontrollierbar, prüfbar und steuerbar ist. Zum anderen verbaut man sich durch die Überantwortung des gesamten Budgets auf einen autonom und souverän handelnden freien Träger jede Möglichkeit, durch inkrementale, prozesshafte Veränderungen immer wieder Nejustierungen des Systems vorzunehmen. Mit einem großen freien Träger können solche Veränderungen nur schwer durchgeführt werden. Entweder muss dann der Träger ausgetauscht werden, oder man muss mühsam versuchen, diesen Alleinanbieter von sich aus zu Veränderung zu bewegen.

Der ASD ist vor allen Dingen auch deshalb als budgetsteuernde Instanz wichtig, damit dieser Dienst – und hier zuerst die hier tätigen Mitarbeiter – davon profitieren kann, wenn auf der Basis des Budgets begründete, intelligente Entscheidungen getroffen werden. Solche Entscheidungen scheinen vielleicht erst einmal arbeitsaufwendiger und instabiler als Lösungen, bei denen ein Fall einfach an einen freien Träger abgegeben wird. Doch mittelfristig ist mit Gewinnen für den ASD zu rechnen. Verwaltet der ASD das Budget, besteht zum zweiten die große Chance, dass auch Akteure in der Region und im Sozialraum - Ehrenamtliche, Selbsthilfegruppe, semiprofessionelle Akteure - sehr viel stärker in das Fallmanagement eingebunden werden. Dazu muss nicht der Umweg über den freien Träger gegangen werden, der selbst entscheidet, ob er Volunteers anbindet oder darauf verzichtet.

Wird dagegen der ASD nur als Durchreichestelle für das Budget angesehen, lässt man sich die Chance entgehen, den Sozialen Dienst wirklich als Steuerungsinstanz stark zu machen. Für den ASD hätte das natürlich auch die Konsequenz, dass er begründungspflichtig wird für seine Handlungen, dass die unterschiedliche Qualität von Arbeit transparent gemacht werden muss und das eröffnete Handlungsspielräume auch effektiv genutzt werden.

Darüber hinaus ist ein Konzept des Trägerbudgets keineswegs ein neues Modell. Bei der ambulanten Pflege gab es früher als alleinige Anbieter die Sozialstationen - geführt von z.B. der Caritas, dem Diakonischen Werk oder der Arbeiterwohlfahrt, die sich die Sozialräume untereinander aufteilten. Doch seit die Pflegebedürftigen durch die Einführung der Pflegeversicherung über die Gelder verfügen, d.h. sie selbst entscheiden, welches Angebots der ambulanten Pflege sie in Anspruch nehmen wollen, ist das Angebot vielfältiger geworden. In Hamburg z.B. bedienen die Sozialstationen nur noch rund 40 Prozent des Angebots, die anderen 60 Prozent werden von privaten (gewinnorientierten) Anbietern abgedeckt. Das Konzept der Budgetierung durch freie Träger ist in einem sozialen Bereich also schon erprobt. Und es scheiterte in dem Moment, als die Leistungsberechtigten alleine Wahlleistung treffen und sich die von ihnen benötigten Leistungen selbst bei unterschiedlichen Anbietern auswählten konnten.

Ein Bestandsschutz für freie Träger ist sachlich nicht gerechtfertigt, es gibt keine Notwendigkeit dafür. Freie Träger haben eine Berechtigung, im Bereich Kinder- und Jugendhilfe tätig zu werden, ihre Position braucht aber nicht über die gegebenen gesetzlichen Privilegierungen hinaus – etwa durch exklusive Sozialraumbudgets - verfestigt werden.

(4) Bemessungsgrundlage der Sozialraumbudgets

Die vierte und letzte Anmerkung beschäftigt sich mit der Frage, wie eigentlich das Volumen eines Sozialraumbudgets bestimmt werden kann. In einem Gutachten wird dazu vorgeschlagen, eventuell Bedarfsindikatoren zu entwickeln, in den anderen beiden wird jedoch davon abgeraten.

Doch Sozialraumbudgets müssen unbedingt von den Kosten eines aktuell gegebenen Angebots abgekoppelt werden. Anderenfalls operiert man lediglich mit Raumbudgets als Rechengröße, aber es werden keine wirkliche Sozialraumbudgets erstellt. Denn erst, wenn Fragen der Bedarfsgerechtigkeit - Was brauchen die Menschen in dieser Region? -

und Fragen der Verteilungsgerechtigkeit - Wie viel fließt in die Region A im Unterschied zur Region B? - angegangen werden, kann man zu plausiblen und auch inhaltlich in der Höhe begründeten Sozialraumbudgets kommen.

Jeder, der die Praxis kennt, weiß, dass der Ausgang vom Status Quo unvernünftig ist. Die derzeitige Situation ist doch die: Einem ASD-Team zum Beispiel, das in der Vergangenheit gut gearbeitet hat und nur wenige Fälle stationär untergebracht bzw. die Vollzeitpflege als Alternative zur Heimerziehung intensiv genutzt hat, wird **für den folgenden Bemessungszeitraum** weniger Gelder zugeteilt als einem Nachbarsteam, das in der Vergangenheit viele Fälle stationär untergebracht hat und von daher ein höheres Ausgabenniveau hat als das erste Team. Wenn solche Budgetierungsstrategien weiterhin als Bemessungsgrundlage für die Größe von Budgets dienen, dann hat man sozusagen Kameralistik auf Sozialraumebene. Steuerungsrelevante Entscheidungen wurden dadurch allerdings nicht getroffen. Dabei können über Sozialstrukturindikatoren, die man sehr fein justieren kann, relativ treffgenaue Aussagen darüber gemacht werden, was angemessene Budgets wären, zumindest, was den intrakommunalen Vergleich betrifft.

Die Gutachter merkten die Schwierigkeiten eines solchen Verfahrens an und bedauerten den Mangel erprobter Beispiele. Hier ist sicher Mut gefragt, wobei in anderen Gebieten bei der Auswahl von Bemessungskriterien ja auch nicht gerade zögerlich vorgegangen wird. Im Bund-Länder-Finanzausgleich bspw. werden die Stadtstaaten dadurch begünstigt, dass ihre Einwohner mit dem Multiplikator 1,35 versehen ("Einwohnerveredelung") in die einwohnerbezogenen Grundwerte eingehen. Begründet wird das mit den Unterschieden zwischen Stadt- und Flächenstaaten, wofür es natürlich plausible Argumente gibt - ein Stadtstaat muss z.B. Infrastrukturleistungen für die umliegende Region bringen. Dass sich diese Höherbewertung nun aber genau in 135 Prozent - und nicht z.B. 140 Prozent - niederschlägt, bleibt letzten Endes eine auszuhandelnde Festlegung.

Bei der Bestimmung von Bemessungsgrundlagen für Sozialraumbudgets sollte man daher nicht überängstlich sein. Solche Festlegungen werden im Bereich der Sozialen Arbeit

heute überall vorgenommen. Wie wird denn ASD-Personal über Sozialräume verteilt? Z.B. durch die Festlegung: auf 9000 Einwohner eine Fachkraft. Bei hohen Inanspruchnahmen, z.B. durch einen sozialen Brennpunkt, wird das Personal verstärkt. Jeden Tag werden solche Ressourcenentscheidungen getroffen. Im Moment allerdings werden diese Entscheidungen eher intuitiv und aufbauend auf dem Status Quo getroffen. Oft gilt dabei die Devise vom Weg des geringsten Widerstandes, in der Vergangenheit erworbene Ansprüche sollen möglichst nicht berührt werden. Doch genau da muss die Diskussion ansetzen.

Wer dagegen sagt, es gäbe keine bedarfsorientierten Budgetindikatoren, muss sich fragen lassen, wie er zu seinem Budget kommt. Denn jede Budgetierungsentscheidung muss ja begründet werden. Und allein der Status Quo kann doch keine ausreichende Begründung sein für die Zukunft. Bei diesen Fragen besteht offensichtlich großer Diskussionsbedarf. Tatsache bleibt, dass ohne eine angebotsunabhängige Bemessungsgrundlage keine wirklichen Sozialraumbudgets entwickelt werden können, jedenfalls keine, die die steuerungsrelevante Wirkungen haben.

Resümee

Das Konzept Sozialraumbudget ist noch nicht serienreif. Viele Aspekte werden erst noch konzeptionell und theoretisch abgetastet, Vor- und Nachteile abgewogen, Machbarkeitsüberlegungen angestellt. Gleichzeitig laufen praktische Erprobungsphasen in verschiedenen Kommunen und Jugendämtern. Das Sozialraumbudget durchläuft die nötigen Testläufe, es wird experimentiert und ausprobiert. Es gibt also noch keine Blaupause, die einfach auf die verschiedenen Regionen gelegt werden könnte, wie eine Art von Gebrauchsanweisung. Offensichtlich müssen noch einige theoretisch-konzeptionelle Probleme gelöst werden, z.B. die Frage "Wem gehört das Budget?" oder "Wie lässt sich ein Budgets bedarfsorientiert bestimmen?" etc..

Ebenso fehlen noch praktische Erfahrungen. Nur anhand deren lässt sich beurteilen, ob der Pessimismus von Lars Holtkamp über die Umsetzbarkeit großer Entwürfe angesichts der inkrementalen Politik, die nur an kurzfristigen Erfolgen interessiert ist, gerechtfertigt ist oder nicht. Nur die Erfahrung kann zeigen, ob es doch mehr Spielräume gibt, ob diese genutzt werden können, und ob die Politik von dem langfristigen Erfolg der Sozialraumbudgetierung überzeugt werden kann. Dazu braucht es auch in verstärktem Maße Evaluation. Nur durch empirisches Wissen kann geklärt werden, was geht, wie es geht, was nicht geht, welche Fehler vermieden werden können, welche Methoden erfolgreich sind. Doch trotz des großen Interesses fehlt es noch an empirisch gesättigtem Wissen, an Machbarkeitsstudien. Diese müssen initiiert, begleitet, unterstützt und gefördert werden, bevor plausible Empfehlungen abgegeben und damit auch bestimmte Konzepte mit Überzeugung popularisiert und vertreten werden können.

Im Umkehrschluss heißt das aber auch: Es darf im Moment keine dogmatischen Verkürzungen und keine Rechthaberei geben. Die Diskussion muss mit maximaler Offenheit gegenüber den unterschiedlichen Varianten und Spielarten von Sozialraumbudgets geführt werden, solange, bis sich das beste und leistungsfähigste Konzept herauskristallisiert.

Die Tagung hat eine gute Basis für eine solche Diskussion erarbeitet, auf der in den verschiedenen Bereichen das Maximum aus dieser Idee herausgeholt und herausgelockt werden kann - im Interesse einer Optimierung von Zielen und Ressourceneinsatz im Bereich Sozialarbeit/Sozialpädagogik.