



Beiträge
zur Erziehungshilfe
Band **51**

Daniel Kieslinger (Hg.)

Die Wirtschaftlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe

Leistung. Entgelt. Qualität.

Daniel Kieslinger (Hg.)

Die Wirtschaftlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe

Leistung. Entgelt. Qualität

LAMBERTUS



Laden Sie dieses Buch kostenlos auf Ihr Smartphone, Tablet und/oder Ihren PC und profitieren Sie von zahlreichen Vorteilen:

- **kostenlos:** Der Online-Zugriff ist bereits im Preis dieses Buchs enthalten
- **verlinkt:** Die Inhaltsverzeichnisse sind direkt verlinkt, und Sie können selbst Lesezeichen hinzufügen
- **durchsuchbar:** Recherchemöglichkeiten wie in einer Datenbank
- **annotierbar:** Fügen Sie an beliebigen Textstellen eigene Annotationen hinzu
- **sozial:** Teilen Sie markierte Texte oder Annotationen bequem per E-Mail oder Facebook

Aktivierungscode: dkwe-2022

Passwort: 4107-0090

Download App Store/Google play:

- **App Store/Google play** öffnen
- Im Feld **Suchen Lambertus+** eingeben
- **Laden** und **starten** Sie die **Lambertus+ App**
- Oben links den Aktivierungsbereich anklicken um das E-Book freizuschalten
- Bei **Produkte aktivieren** den **Aktivierungscode** und das **Passwort** eingeben und mit **Aktivieren** bestätigen
- Mit dem Button **Bibliothek** oben links gelangen Sie zu den Büchern

PC-Version:

- Gehen Sie auf **www.lambertus.de/appinside**
- **Aktivierungscodes** oben anklicken, um das E-Book freizuschalten
- **Aktivierungscode** und **Passwort** eingeben und mit **Aktivieren** bestätigen
- Wenn Sie Zusatzfunktionen wie persönliche Notizen und Lesezeichen nutzen möchten, können Sie sich oben rechts mit einer persönlichen E-Mail-Adresse dafür registrieren
- Mit dem Button **Bibliothek** oben links gelangen Sie zu den Büchern



Bei Fragen wenden Sie sich gerne an uns:
Lambertus-Verlag GmbH – Tel. 0761/36825-24 oder
E-Mail an info@lambertus.de



Daniel Kieslinger (Hg.)

Die Wirtschaftlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe

Leistung. Entgelt. Qualität

LAMBERTUS

Der Druck dieser Publikation
wurde gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.d-nb.de abrufbar.

1. Auflage 2023

Alle Rechte vorbehalten

© 2023, Lambertus-Verlag, Freiburg im Breisgau

www.lambertus.de

Umschlaggestaltung: Nathalie Kupfermann, Bollschweil

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen

ISBN: 978-3-7841-3504-5

ISBN ebook: 978-3-7841-3505-2

Inhalt

Vorwort	7
<i>Steffen Feldmann</i>	
Einleitung	9
<i>Daniel Kieslinger</i>	
KAPITEL 1 – SOZIALWIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	
Geld und Wirtschaftlichkeit im Sozialwesen	19
<i>Ingo Bode</i>	
Finanzierung – Rahmenbedingungen der Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe	40
<i>Christian Bernzen</i>	
Wettbewerb oder Kooperation? Steuerungsaporien in der Kinder- und Jugendhilfe	56
<i>Heinz Messmer</i>	
KAPITEL 2 – (FINANZIERUNGS-)STRUKTUREN DER KINDER- UND JUGENDHILFE	
Fachliches Handeln und Finanzsteuerung der erzieherischen Hilfen im ASD	79
<i>Joachim Merchel</i>	
Zwischen begrenzten Budgets und wachsenden Leistungsansprüchen: die Perspektive des ASD	96
<i>Stefan Pietsch</i>	
Entgelte und Entgeltgestaltung in der Heimerziehung: Rahmenbedingungen und empirische Befunde	116
<i>Christian Peucker, Andreas Mairhofer</i>	
Leistungsfinanzierung in Baden-Württemberg	135
<i>Michael Spielmann</i>	
Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung aus institutions-ökonomischer Sicht	156
<i>Markus Emanuel</i>	
Wie Jugendhilfeplanung (nicht) zur Finanzierungsstruktur und Effizienz des Jugendhilfesystems beitragen kann	187
<i>Philipp-Emanuel Oettler, Julia Pudelko</i>	
Interorganisationale Kooperation in den Erziehungshilfen	203
<i>Florian Hinken</i>	

KAPITEL 3 – UNTERNEHMERISCHE FAKTOREN ZUR SICHERUNG DER WIRTSCHAFTLICHKEIT

Compliance sichern – Grundlage für den nachhaltigen Erfolg von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe	223
<i>Michael Nagy</i>	
Die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements auf die Kinder- und Jugendhilfe – Methodische Ansätze, Probleme, Perspektiven am Beispiel der Caritas	245
<i>Thomas Wolke</i>	
Fachkräfte in der Jugendhilfe dringend gesucht!	267
<i>Catja Teicher</i>	
Vergütung von Beschäftigten am Beispiel der AVR	276
<i>Pascal Krimmer</i>	
Anforderung an die AVR aus Sicht der Jugendhilfe	288
<i>Yvonne Fritz</i>	

KAPITEL 4 – FACHLICHE WEITERENTWICKLUNGEN UND PERSPEKTIVEN

All inclusive in der Jugendhilfe? Organisationale Herausforderungen für das Zusammenspiel zwischen Jugendamt und Trägerlandschaft	311
<i>Annika von Walter, Friedemann Christ</i>	
Inklusionsprozesse in der Kinder- und Jugendhilfe	329
<i>Britta Obernolte, Michael Krause</i>	
Die qualitative Weiterentwicklung der ambulanten Arbeit im Kontext des KJSG – Herausforderungen und Chancen	343
<i>Ulrike Bavendiek</i>	
Genese und Implementierung einer inklusiven Kinderwohngruppe in einer stationären Jugendhilfeeinrichtung	358
<i>Petra Hiller</i>	
Die Autorinnen und Autoren	381

Vorwort

Steffen Feldmann

Liebe Leserinnen und Leser,

die vorliegenden Beiträge zur Wirtschaftlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe könnten aktueller und notwendiger nicht sein. Kommend aus einer durch die Corona-Pandemie äußerst angespannten finanziellen als auch personellen Situation, einem hohen Maß an Frustration bis hin zu existenzieller Verunsicherung in unseren Einrichtungen, da nicht nur gefühlt die Kinder- und Jugendhilfe in den Corona-Hilfe-Priorisierungen üblicherweise eher im hinteren Feld zu finden war, werden wir nun in allen Bereichen der sozialen Arbeit konfrontiert mit den Auswirkungen des Ukrainekrieges und seiner dadurch verschobenen Finanzierungsmodelle. Es wird umgeschichtet, so sagt man heute. Auf Deutsch: Es wird bei denen weggenommen, die es am nötigsten haben. Und die haben die leiseste Stimme.

Die Erhaltung der kritischen Infrastruktur in der Kinder- und Jugendarbeit ist unabdingbar. Dazu fordern wir klare politische Aussagen, die den Bedarfen und Bedürfnissen der uns anvertrauten jungen Menschen, egal ob stationär, ambulant oder beratend gerecht werden. Die notwendige Qualität der Hilfen muss langfristig sichergestellt werden, um sie auch langfristig anbieten zu können. Häufiger kommt man in letzter Zeit bei dieser Fragestellung aber ins Grübeln. Und dieses Grübeln verstärkt sich natürlich bei den Einrichtungen und Diensten massiv, die keinem großen Komplexträger angehören – aber auch hier wird sehr gute Arbeit geleistet und sollte im Sinne der Subsidiarität weiterhin geleistet werden können.

Kleinere Entwicklungen in den Prozessen zeigen auch auf, dass die kommunale Familie fatalerweise an vielen Stellen überlegt, wie man weitere, vor allem die Haushaltskasse finanziell entlastende Zugriffe auf das System bekommt. Die waghalsige Idee der Kommunen, vermehrt Ausschreibung von Leistungen durchzuführen ist eine völlig falsch verstandene Subsidiarität, die auf die Gesamtproblematik nur noch mehr einzahlt, als diese zu entlasten. Auch der Fachkräftemangel, der uns in Atem hält, macht vor den Kostenträgern nicht halt. Immer mehr fällt unseren Kolleginnen und Kollegen in den Verhandlungen auf, dass es keine fachliche Expertise mehr auf der anderen Seite gibt, um bestmögliche fachliche Alternativen für die Lösung eines Problems zu generieren – und nicht nur die Bezahlbarkeit in den Fokus zu stellen.

Um den uns anvertrauten Kindern und Jugendlichen langfristig die Qualität an Hilfe zu gewähren, die Ihnen zusteht, dürfen wir nicht müde werden, unsere Sorge ob der Funktionalität des Systems laut zu artikulieren. Dazu

bedarf es aber immer wieder der Vergewisserung unserer Position und Situation. Diese können wir nur bewerten, wenn uns möglichst alle relevanten Informationen vorliegen und wir frühzeitig sehen und verstehen, wohin Entwicklungen gehen. Daher bin ich dankbar, dass Sie mit diesen Beiträgen genau diese Informationen, Einschätzungen und Entwicklungen in den Händen halten. Die Frage, wie wir in Zukunft Personal akquirieren, wie wir Menschen begeistern können, bei der Caritas zu arbeiten, die Frage, wie wir unseren Dritten Weg nutzen, ein attraktiver und verlässlicher Dienstgeber zu sein, die Frage, wie wir den klimapolitischen und ökologischen Herausforderungen begegnen, wie wir energetische Maßnahmen in den Einrichtungen finanzieren und die Frage, wie wir unser ganzes Tun transparent im Sinne einer guten Compliance gestalten können, sind noch lange nicht umfassend beantwortet. Aber die wesentliche Frage, die wir stellen müssen, ist natürlich die nach dem Nächsten, den Kindern und Jugendlichen in unseren Einrichtungen und Diensten, und wie wir ihnen langfristig und nachhaltig dienen können.

Steffen Feldmann
Freiburg, im November 2022

Einleitung

Daniel Kieslinger

Das Feld der Kinder- und Jugendhilfe befindet sich im stärksten Umbruch seit über 30 Jahren. Während sich auf fachpolitischer Ebene mit den Änderungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) und der Vorbereitung der inklusiven Lösung (spätestens für das Jahr 2028) befasst wird, sind die Einrichtungen und Dienste der Kinder- und Jugendhilfe von den Folgen der Corona-Pandemie gebeutelt und bekommen die Auswirkungen der aktuellen Energiekrise in Verbindung mit den damit einhergehenden exorbitanten Preissteigerungen zu spüren.

*Eine weitere Herausforderung wird in den kommenden Jahren zudem darin liegen, dass einerseits qualifizierte Fachkräfte beispielsweise aufgrund der Ausweitung der Ganztagesbetreuung für Kinder im Grundschulalter immer schwerer zu finden sind – der Arbeitsmarkt hat sich längst hin zu einem Arbeitnehmer*innenmarkt gedreht – andererseits werden die steigenden Lohnkosten ein weiterer Faktor, welche die Gesamtkosten in der Kinder- und Jugendhilfe steigen lassen. Damit verbunden ist die Gefahr der Einstellung von Angeboten und in der Konsequenz die Infragestellung der Weiterexistenz von Einrichtungen.*

Eine weitere Veränderungsdimension bildet die Fragestellung, wie Unternehmen der Sozialwirtschaft und insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe als Motor der sozialökologischen Transformation fungieren können. Und auch diese Disruption bedarf der Investitionen und der langfristigen strategischen Ausrichtung.

Die Kinder- und Jugendhilfe im Umbruch

Die nur angerissenen vielschichtigen und komplexen Herausforderungen erzeugen sowohl für die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe als auch für die öffentlichen Träger enorme Handlungsbedarfe. Dabei nehmen die fachlich erkannten Notwendigkeiten wie die Implementierung des inklusiven Paradigmas sowie die aktuellen Krisen die gesamte Gesellschaft und damit das politische System in die Verantwortung, die sich auftuenden sozialen Bruchstellen durch Investitionen der öffentlichen Hand zu schließen.

Die nun notwendig werdende Logik des „deficit spending“ (vgl. Bode in diesem Band) läuft der bisherigen Praxis in der Kinder- und Jugendhilfe entgegen, erfolgte doch mit der Reform der Finanzierung (teil-)stationärer Hilfen der Kinder- und Jugendhilfe Ende der 1990er-Jahre der Eintrag wettbewerblicher Steuerungselemente in dieses Feld sozialstaatlicher Leistungen. Dabei betraf der Paradigmenwechsel weg vom vorherrschenden Selbstkos-

tendeckungsprinzip hin zu einem prospektiv ausgerichteten Vertragsmodell nicht nur die Leistungsfinanzierung, sondern auch Fragen nach Erbringung, Steuerung und Organisation der Kinder- und Jugendhilfe. Dies bedeutete eine Öffnung des Marktes der Kinder- und Jugendhilfe und die Auswirkungen prägen die fachliche Landschaft bis heute.

So veränderte sich beispielsweise die Kooperationsweise von öffentlicher und freier Jugendhilfe, entwickelten sich neue Angebotsformen und bildeten sich neue Trägerstrukturen heraus.

Dennoch kann konstatiert werden, dass trotz der Einführung der §§ 78a ff – die eigentlich eine Kostenreduktion zur Folge haben sollte – die jährlichen Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung von 7,1 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf rund 13,4 Mrd. gestiegen sind (Statistisches Bundesamt 2022a). Damit einher ging auch der Anstieg der Beschäftigten im Bereich der „Einrichtungen, Behörden und Geschäftsstellen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Einrichtungen der Kindertagesbetreuung) (...) auf 291 300 Personen.“ (Statistisches Bundesamt 2022b) Bringt man diese Zahlen in Verbindung mit den Aufgaben, welche das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) mit sich bringt und die bis spätestens 2027 durchzuführende Zusammenführung aller Leistungen für junge Menschen mit und ohne Behinderungen unter dem Dach des SGB VIII – die sogenannte inklusive Lösung – so ist mit einem weiteren Anstieg an Kosten zu rechnen.

Doch nicht nur quantitativ haben sich die Hilfen in den letzten gut 30 Jahren nach Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) am 3. Oktober 1990 verändert. Auch qualitativ veränderten sich die Hilfen, was beispielsweise daran deutlich wird, dass im Zeitraum von 2009–2019 die Hilfen nach § 35a SGB VIII um 156 % zunahm und im Jahr 2021 rund 11.300 jungen Menschen zugutekommen (Statistisches Bundesamt 2022c).

Nach heutigem Stand sind Leistungen und Elemente der Qualitätsvereinbarung derart definiert, dass sie mit den Kosten korreliert werden können und je nach Personalaufwand, Zielgruppe und sozialpädagogischem Ansatz variieren und erhebliche Unterschiede in der Gestaltung der Finanzierungsstruktur der Angebote nach sich ziehen.

Variationen finden sich aber nicht nur begründet in den genannten Dimensionen, sondern erhalten durch die unterschiedliche Herangehensweise auf Länderebene weitere Spielarten und Differenzierung, was zu kaum überschaubaren lokalen Unterschiedlichkeiten führt. Positiv gewendet kann diese Komplexität in der Entgeltlandschaft dazu führen, dass der im SGB VIII geforderten Orientierung am Einzelfall und der individuellen Leistungserbringung Genüge getan werden kann (vgl. Schindler 2022).

Spannung in dieser Form der Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen liegt in der Art der Berechnung der sogenannten Auslastungsquoten. Höhere Auslastungsquoten korrelieren nicht nur mit einem höheren ökonomischen Druck auf die Einrichtungen, sondern können auch fachlich dysfunktionale Konsequenzen haben, etwa wenn für Geschwisterkinder keine Möglichkeit der Unterbringung besteht (vgl. Peucker/Mairhofer in diesem Band). Damit stehen sie auch dem Ansinnen des KJSG entgegen und widersprechen der inklusiven Intention des Gesetzgebers, der beispielsweise die Aufnahme von Geschwisterreihen ausdrücklich vorsieht.

Perspektiven auf die zukünftige Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe

Das Dargestellte zeigt, dass sich das bestehende System der Kinder- und Jugendhilfe unter dem Vorzeichen von externen und internen Faktoren vor einer erheblichen Disruption befindet. Dabei wird das Spannungsverhältnis von wirtschaftlicher und fachlich-pädagogischer Jugendhilfe nur sehr unkonkret angesprochen. Besonders bei der Frage nach der Umsetzung der inklusiven Kinder- und Jugendhilfe wird das deutlich (vgl. Kieslinger 2022a, S. 3).

Sozialstaatliche Leistungen sind nicht nur der Ausdruck einer solidarischen Gesellschaft, sondern auch vor dem Hintergrund gesamtwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit als Investitionen in die Zukunft zu sehen (vgl. Hemerijck 2015). Damit diese Sichtweise auf Leistungen der öffentlichen Hand nicht durch neoliberal-kapitalistische Leistungslogik pervertiert wird, kann sich am Inklusionsparadigma als individuelle Teilhabemöglichkeit orientiert werden. Damit kann einem Optimierungs- und Perfektionsdruck auf die Ergebnisse von Jugendhilfe vorgebeugt werden und die Adressat*innen können mit ihren jeweiligen Potenzialen in den Mittelpunkt rücken (vgl. Bode in diesem Band).

Die Entgelte für diese inklusive Angebotsgestaltung müssen leistungsgerecht sein, also einerseits entsprechend den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen ausgestaltet, aber auch für die Einrichtung auskömmlich sein. Das bedeutet, es sollte über die reine Leistungserbringung hinaus, auch in dem Maße ein gewisser Zuschlag erfolgen, der es der Einrichtung ermöglicht, das unternehmerische Risiko zu tragen und entsprechende Rücklagen für Notsituationen wie aktuell zu schaffen. Ein Gewinn im betriebswirtschaftlichen Sinne sollte dabei allerdings nicht erzielt werden, da es sich um öffentliche Mittel und gemeinnützige Organisationen handelt (wenngleich diese Position in der Debatte umstritten ist wie z. B. Gerlach 2018 ausführt).

Zur Gliederung des Bandes

Die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe ist komplex und entspinnt sich wie dargestellt an unterschiedlichen Diskurslinien: Stichworte wie Ökonomisierung, Managerialisierung, Neues Steuerungsmodell und Verbetriebswirtschaftlichung des Sozialen Sektors lassen den Nimbus der Unvereinbarkeit von Sozialem und Wirtschaftlichem entstehen. Von Seiten der freien Träger ist häufig wirtschaftlicher Druck der öffentlichen Träger wahrzunehmen, Innovation und Weiterentwicklung werden zuweilen von kurzfristigen ökonomischen Zweckrationalitäten eingeschränkt. Der Gesetzgeber möchte die ‚inklusive Lösung‘ umsetzen, jedoch möglichst kostenneutral und ohne Qualitätsverschlechterung. Die Aufgaben an die Leistungserbringung steigen, werden komplexer, der Fachkräftemangel auf der anderen Seite verschärft sich und zieht Diskussionen um bessere Entlohnung nach sich.

Der vorliegende Band möchte sich diesem Gesamtkomplex widmen, um sich so Schritt für Schritt den unterschiedlichen Ebenen dieses vielschichtigen Themas anzunehmen, die sich um die kommenden ökonomischen, strukturellen, organisationalen und fachlichen Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe bewegen: Von einem Überblick über sozialwirtschaftliche und sozialrechtliche Rahmenbedingungen über die strukturellen Facetten der Kinder- und Jugendhilfe bis hin zu trägerspezifischen Fragestellungen wirft der Band am Ende einen Blick auf die Weiterentwicklungsperspektiven des Feldes.

Sozialwirtschaftliche und sozialrechtliche Rahmenbedingungen

Bei dem Feld der Kinder- und Jugendhilfe handelt es sich um keinen rein freien Markt, in welchem die Nachfrage das Angebot reguliert. Eingehegt in sozialrechtliche Bestimmungen, historisch gewachsene Strukturen und sozialstaatliche Regelungsmechanismen müssen sich Leistungserbringer in der Kinder- und Jugendhilfe unterschiedlichen zwischen wettbewerblichen Einschränkungen und Regelwerken zurecht finden. Daher widmen sich die Beiträge von Ingo Bode, Christian Bernzen und Heinz Messmer im ersten Teil des Bandes dem Rahmen, in welchem die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erbracht werden.

Nach dem Blick von Ingo Bode auf das Gesamt der Sozialwirtschaft, deren Trends, Dilemmata und Weiterentwicklungsperspektiven spannt Christian Bernzen den rechtlichen Horizont, vor welchem sich die Kinder- und Jugendhilfe bewegt. Heinz Messmer zeichnet im letzten Beitrag des ersten

Abschnitts die Steuerungsmedien im Hilfesystem nach und fragt, welche Folgen die divergenten Mechanismen für die Leistungserbringung nach sich ziehen.

(Finanzierungs-)Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe

Die Leistungsfinanzierung der Kinder- und Jugendhilfe spielt sich immer im Dreieck von Leistungsberechtigter*in, Leistungserbringer (in der Regel freie Träger) und Leistungsträger (Jugendämter) ab. Dieses sogenannte Sozialstaatliche Leistungsdreieck prägt die Arbeit von Einrichtungen (vgl. Kieslinger 2022b, S. 60). Im Zentrum dieser Publikation steht vor allem das Leistungsveranschaffungsverhältnis, das auf rechtlicher Grundlage der §§ 78a ff., 77 oder 74 SGB VIII zustande kommt. An dieser Stelle wird die im ersten Teil gezeichnete sozialwirtschaftliche Szenerie nun mit Leben gefüllt. Aber auch das Leistungserbringungsverhältnis zwischen Leistungsberechtigter*in und Leistungserbringer sowie das Grundverhältnis zwischen Leistungsberechtigter*in und Leistungsträger werden nicht außer Acht gelassen, denn „alle drei Schenkel bedingen sich in einer bestimmten Weise“ (Bernzen 2018, S. 30) und sind somit weder in rechtlicher Perspektive noch pädagogisch oder aus organisationaler Sicht isoliert zu betrachten.

Der zweite Teil der vorliegenden Publikation zoomt gleichsam auf unterschiedliche Facetten der Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Zunächst rücken Joachim Merchel und Stefan Pietsch in ihren jeweiligen Beiträgen das Handeln und die Perspektiven des Jugendamtes bzw. des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) in den Mittelpunkt. Dabei stehen das Zueinander von fachlichem Handeln und fiskalischen Zwängen zur Diskussion.

Die Entgeltgestaltung und Leistungsfinanzierung aus Sicht der freien Träger der Jugendhilfe rücken sodann Christian Peucker und Andreas Mairhofer aus empirischer, Michael Spielmann aus praktischer Sicht ins Zentrum ihrer Beiträge.

Markus Emanuel nimmt sodann das gesamte Leistungsrechtliche Dreieck und führt unter Rekurs auf die Prinzipal-Agent-Theorie eine Reflexion auf die verschiedenen Verhältnisse innerhalb der Leistungserbringung durch.

Der Beitrag von Phillipp-Emanuel Oettler und Julia Pudelko zur Jugendhilfeplanung sowie Florian Hinkens Überlegungen zu interorganisationalen Kooperationen in den Erziehungshilfen erweitern nochmals den Blick und gehen auf die strukturellen Verwobenheiten öffentlicher und freier Träger ein.

Unternehmerische Faktoren zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit

Obgleich sich Unternehmen – im Falle der Kinder- und Jugendhilfe die freien Träger – innerhalb eines streng regulierten Marktes bewegen, sind sie durch den Gesetzgeber zu Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Leistungserbringung verpflichtet (vgl. § 78b Abs. 2 S. 1). Hinzu kommen die tariflichen Strukturen, welche bisweilen Herausforderungen in der Gestaltung von Angebotssettings mit sich bringen.

Darum gilt es auch – und das zeigen die oben genannten Herausforderungen –, betriebswirtschaftlich professionelles Handeln mit einer langfristig strategischen Unternehmensplanung zu verbinden. Das Ziel dabei sollte jedoch immer die bestmögliche Leistungserbringung für die jungen Menschen sein und nicht die Gewinnmaximierung der Einrichtung – wenn von einer Gewinnerzielung überhaupt gesprochen werden kann (für die Kontroverse bspw. Gerlach 2018).

Aus diesem Grund rückt Michael Nagy das Thema Compliance für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in den Mittelpunkt seines Artikels und stellt dessen Rolle für den nachhaltigen Erfolg von Unternehmen heraus.

Thomas Wolke versucht sodann die Übertragung des betriebswirtschaftlichen Risikomanagements auf die Kinder- und Jugendhilfe und begibt sich damit auf Neuland, indem er methodische Ansätze am Beispiel der verbandlichen Caritas durchbuchstabiert und dabei auf Probleme sowie Perspektiven dieser Übertragung eingeht.

Der Beitrag von Catja Teicher öffnet anschließend die Tür in das weite Feld der Fachkräftegewinnung und stellt somit einen zentralen Risikofaktor für den Unternehmenserfolg heraus. Angereichert wird der facettenreiche Artikel durch die tarifliche Perspektive der Arbeitsvertragsrichtlinien der Caritas, welche Pascal Krimmer und Yvonne Fritz jeweils mit unterschiedlichen Brillen betrachten. Krimmer beschäftigt sich dabei mit der Vergütung der Beschäftigten, während Fritz sich mit den Anforderungen für die Weiterentwicklung der AVR aus Sicht der Jugendhilfe auseinandersetzt und damit bereits den Weg für den letzten Abschnitt des Sammelbandes bereitet.

Fachliche Weiterentwicklungen und Perspektiven

Wurde in den vorangegangenen Artikeln insbesondere auf den Status quo der Finanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe sowie deren struktureller und organisatorischer Voraussetzungen geblickt, möchte der letzte Abschnitt fachliche Weiterentwicklungen und Perspektiven eröffnen, welche sich besonders durch die inklusive Öffnung von Angeboten ergeben.

Den Auftakt dazu macht Annika von Walter, welche organisationale Herausforderungen für das Zusammenspiel zwischen Jugendamt und Trägerlandschaft in der inklusiven Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe nennt. Britta Obernolte und Michael Kruse – die stellvertretend für eine ganze Arbeitsgruppe des Modellprojekts *Inklusion jetzt! – Entwicklung von Konzepten für die Praxis*¹ stehen (Jessica Conrad, Carolyn Hollweg, Stefanie Kaiser, Eric Lacroix, Dirk Poppinga, Lars Schünke, Tom Spindler), nehmen den Ball auf und führen die Diskussion um die Personalentwicklung unter inklusiven Vorzeichen weiter.

Den Abschluss bilden sodann zwei Beiträge, welche aus der Praxis reflektiert auf mögliche Weiterentwicklungspotenziale eingehen. Ulrike Bavendiek fragt nach den Herausforderungen und Chancen für die qualitative Weiterentwicklung der ambulanten Arbeit im Kontext des KJSG und Petra Hiller stellt die Genese und Implementierung einer inklusiven Kinderwohngruppe in einer stationären Jugendhilfeeinrichtung vor.

Struktur und Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe im Wandel

Wohl bewusst, dass der Sammelband längst nicht alles erfasst, was unter dieser Überschrift zu erfassen wäre – beispielsweise die Herausforderungen der sozialökologischen Transformation, die Einpreisung von Partizipation oder die vielschichtigen Konsequenzen der inklusiven Lösung – zeigt die Bandbreite der Beiträge dieses Buches den Facettenreichtum und das mäandernde Themenspektrum, welches sich unter dem Titel „Die Wirtschaftlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe“ verbirgt.

An dieser Stelle gilt es, allen Beteiligten Autor*innen für ihre Beiträge zu danken! Ebenso ist Sabine Winkler vom Lambertus-Verlag zu danken, die durch ihre professionelle Begleitung die Erstellung dieses Sammelbandes ermöglicht hat.

Mit Blick auf die Veränderungen, welche dem Feld der Kinder- und Jugendhilfe bevorstehen, wird dies sicherlich nicht das letzte Werk sein, welches sich mit der Finanzierung und Wirtschaftlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe auseinandersetzt. Der Bundesverband Caritas Kinder- und Jugendhilfe (BVkE) wird sich weiterhin mit den unterschiedlichsten Fragestellungen in diesem Themenkomplex auseinandersetzen, um fachlich wie politisch die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe mitzugestalten.

¹ www.projekt-inklusionjetzt.de

Literatur

- Bernzen, C./Grube, C./Sitzler, R. (2018): Einleitung. In: Dies.: Leistungs- und Entgeltvereinbarungen in der Sozialwirtschaft. Regulierungsinstrumente in der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe. Baden-Baden: Nomos, S. 23–39.
- Gerlach, F. (2018): „Mit Kindern Kasse machen“ – Die Ausweisung von Gewinnmargen in Entgeltkalkulationen der Jugendhilfe. In: Sozialrecht aktuell 22 (6), S. 213–252.
- Hemerijck, A. (2015): The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. In: Social Politics (22)2, S. 242–256.
- Kieslinger, D. (2022a): Inklusive Leistungserbringung – Finanzielle und strukturelle Herausforderungen angehen. In: unsere jugend 1/2022, S. 2–10.
- Kieslinger D. (2022b): Refinanzierung inklusiver Leistungsangebote im Spannungsfeld von wirtschaftlicher und fachlicher Jugendhilfe. Lambertus: Freiburg.
- Schindler, G. (2022): § 78a–78g. In: Münder J./Meysen, T./Trenczek, T. (Hg.): Frankfurter Kommentar SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. 9. Auflage. Baden-Baden: Nomos, S. 984–1023.
- Statistisches Bundesamt (2022a): Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/aktuell-kinder-jugendhilfe-ausgaben.html;jsessionid=86FE6019DE1FF06BC720D13EE342C009.live731.
- Statistisches Bundesamt (2022b): Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/aktuell-einrichtungen-kinder-jugendhilfe.html;jsessionid=86FE6019DE1FF06BC720D13EE342C009.live731.
- Statistisches Bundesamt (2022c): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige. <file:///C:/Users/kieslind/Downloads/erzieherische-hilfe-5225112217004.pdf>.



KAPITEL 1

Sozialwirtschaftliche und Sozialrechtliche Rahmenbedingungen

Geld und Wirtschaftlichkeit im Sozialwesen

Trends, Dilemmata, Perspektiven

Ingo Bode

Soziale Hilfen und wohlfahrtsstaatlich (mit-)finanzierte personenbezogene Dienstleistungen befinden sich seit langer Zeit auf Wachstumskurs – wenn auch mit wichtigen Ausnahmen und oft nicht im Einklang mit ihrerseits zunehmenden Erwartungen und Interventionsbedarfen. In Debatten über die Zukunft der dafür etablierten Finanzierungsarrangements verdienen einige grundsätzlichere Zusammenhänge und Problemkonstellationen Beachtung, die in Diskursen über die „Wirtschaftlichkeit“ des Sozialwesens häufig übersehen werden. Dabei geht es nicht zuletzt um die Formen der Leistungsvergütung, die sich im Zeitverlauf nennenswert verändert haben. Der Beitrag diskutiert die entsprechende Gemengelage und umreißt sich derzeit abzeichnende Zukunftsperspektiven.

Mit der Corona-Pandemie und der sich v. a. nach Ausbruch des Ukraine-Kriegs zuspitzenden Verteuerung der Energieversorgung hat der Interventionsstaat eine spektakuläre Renaissance erfahren. Das politische System sieht sich wieder verstärkt in der Verantwortung, bestimmte soziale Verwerfungen durch öffentliche Interventionen in Grenzen zu halten. Die gesamte westliche Welt erlebt die Rückkehr des *deficit spending* in großem Stil – und die vielen Jahre, in denen die tonangebenden politischen Kräfte beteuerten, das Engagement der öffentlichen Hand müsse unbedingt eingeehrt werden, scheinen vergessen. In den jetzt neu entfachten Verteilungsdebatten erheben viele ihre Stimme für Interventionen zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungsschichten und finden damit quer durch alle politischen Lager durchaus Gehör. Zuweilen erklingen auch Forderungen nach redistributiven Korrekturen im Steuersystem, um erweiterte Handlungsspielräume für entsprechende Interventionen zu schaffen – wenngleich diesbezüglich bislang keine substantiellen Maßnahmen ergriffen worden sind.

Diese Entwicklung vollzieht sich nach Jahrzehnten asymmetrischer Verteilungsdynamiken, in deren Folge die Oberschichten und Wirtschaftseliten einen wachsenden Anteil des Volkseinkommens kontrolliert und dem Interventionsstaat de facto entzogen haben (Streeck 2013; Crouch 2021). Damit verknüpft ist eine seit Langem wachsende soziale Ungleichheit sowie eine im Vergleich zu früheren Dekaden merklich erhöhte Armuts(gefährdungs)-quote, wobei die soziale Schere schon (weit) vor dem Ausbruch der Corona-

Pandemie und der aktuellen Energiekrise deutlich auseinandergegangen war (Tiefensee/Spannagel 2018). Mittlerweile fürchten viele Bevölkerungsgruppen starke Realeinkommensverluste, zugleich steht die zukünftige staatliche Handlungsfähigkeit angesichts der Heftigkeit aktueller Krisenerscheinungen (z. B. ökologischer oder sicherheitspolitischer Art) sowie des Verzichts auf die stärkere Besteuerung des zuletzt stark angewachsenen privaten Reichtums grundsätzlicher in Frage.

Allerdings: in Anbetracht der oben umrissenen politischen Großwetterlage scheinen neuerliche Spardiktate für das ‚Soziale‘ schwer vorstellbar. Zu groß sind die Erwartungen an Staat und Politik, auf die (multiplen) Krisen mit öffentlichen Programmen und finanziellen Hilfen zu reagieren. Ungeachtet der längerfristigen Konsequenzen einer wachsenden Kluft zwischen öffentlicher Armut und privatem (Gläubiger-)Reichtum scheint der Trend in Richtung mehr Wohlfahrtsstaatlichkeit derzeit kaum umzukehren. Der sozialisierte Finanzierungsaufwand für das Sozialwesen bleibt jedenfalls hoch und hat im neuen Jahrtausend in einigen Sektoren (z. B. dem der Pflege und der organisierten Kinderbetreuung) merklich zugenommen. Einen neuerlichen Schub gab es mit der Corona-Pandemie und einzelnen Maßnahmen der 2021 angetretenen Ampelkoalition.

Freilich muss hier stets das Verhältnis von Ressourcen und Bedarfen bzw. Erwartungen beachtet werden – mehr Mittel sorgen in einem zunehmend beanspruchten Sozialwesen nicht zwingend für goldene Zeiten. Vielmehr spricht einiges dafür, dass gesellschaftliche Segmentierungstendenzen sowie die asymmetrische Entwicklung bei den Primäreinkommen auch zukünftig Wirkung zeigen, soziale Ungleichheit also ungeachtet eines erhöhten wohlfahrtsstaatlichen Engagements zunimmt. Zudem geht es weiterhin auch auf das ‚Wie‘ der Ressourcenverteilung, und diesbezüglich haben viele Umstellungen aus der jüngeren Vergangenheit tiefe Spuren hinterlassen. Die seit den 1990er-Jahren geschaffenen Steuerungsansätze, die mit ihrem Fokus auf (mehr) ‚Wirtschaftlichkeit‘ mittlerweile selbstverständlich scheinen, haben den Modus der Mittelvergabe für das ‚Soziale‘ verändert und Folgeprobleme erzeugt. Vorliegender Beitrag diskutiert diese Konstellation mit Blick auf einige ausgewählte Bereiche und hier augenfällige Dilemmata, wobei die Jugendhilfe den zentralen Bezugspunkt bildet. Die Analyse beginnt mit einigen grundsätzlichen Überlegungen zu Geld und Wirtschaftlichkeit im Sozialwesen. Dem folgt eine Bestandsaufnahme zu den Trends der letzten Jahrzehnte unter Bezugnahme auf die diese Trends unterfütternden Steuerungsansätze. Erörtert werden abschließend mögliche Zukunftsperspektiven bei der Finanzierung sozialer Interventionen, auch vor dem Hintergrund aktueller paradigmatischer Kontroversen.

Geld und Wirtschaftlichkeit im Sozialwesen – einige grundsätzliche Überlegungen

Öffentlich regulierte personenbezogene Dienste und Hilfen, die in Deutschland traditionell mit dem Begriff des Sozialwesens assoziiert werden, haben sich im 20. Jahrhundert zu einem tragenden Pfeiler des Wohlfahrtsstaats entwickelt. Die systematische Organisation und Professionalisierung entsprechender Angebote haben in Verbindung mit aus der Praxis heraus entwickelten Initiativen dafür gesorgt, dass eine breit entwickelte Infrastruktur die unterschiedlichsten Lebenssituationen abdeckt bzw. auf neue soziale Probleme reagiert (im Überblick: Bode 2013). Wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen entsprachen die im 20. Jahrhundert entwickelten Routinen dabei dem jeweils vorherrschenden Zeitgeist und in ihm verankerten Handlungsansätzen. Zudem waren Teile des Sozialwesens lange Zeit mit ehrenamtlichen Verwaltungsstrukturen durchsetzt, was zwar verbreitet für zivilgesellschaftliche Bodenhaftung sorgte, aber in und um Einrichtungen herum (nach heutigen Maßstäben) mitunter zähe organisatorische Abläufe zur Folge hatte.

Die häufig vorgetragene These, es sei in der Expansionsphase des Sozialwesens während der 1970er- und 1980er-Jahren seitens der Einrichtungen nirgends ‚ordentlich‘ gewirtschaftet worden, erscheint jedoch übermäßig pauschal. Grundlegend für soziale Interventionen war über weite Strecken des 20. Jahrhunderts eine Bedarfsökonomie, deren Bezugspunkte grob identifizierte Interventionserfordernisse (z. B. prekäre Lebenslagen bei Jugendlichen oder Familienzerwürfnisse mit Gewaltpotenzial) und die daran ausgerichtete Vorhaltung bestimmter Unterstützungskapazitäten (Ämter und Dienste) bildeten. Dabei folgte in der o. g. Phase finanziell ungedeckten Bedarfen häufig die Zuführung neuer (para-)fiskalischer Mittel, sofern diese Bedarfe legitim schienen. Dies wurde oft als Selbstkostendeckungsprinzip beschrieben, entsprach indes auch der Erfahrung, dass das Leistungsgeschehen im Sozialwesen nur *in Grenzen* planbar ist und die Erwartung besteht, dass (bestimmte) Bedarfe in Unkenntnis des final anfallenden Aufwands so gut wie möglich *effektiv* befriedigt werden. In der Hochzeit des „sozialpädagogischen Jahrhunderts“ (Rauschenbach 1999) betraf dies besonders die Jugendhilfe mit ihren weitreichenden Bildungs- und Krisenreparaturfunktionen.

In diesem Kontext gab es sehr wohl eine Steuerung und Bilanzierung von Ressourcenströmen – unabhängig davon, dass es Trägern vergleichsweise leichtfiel, Finanzmittel zu mobilisieren. Dabei verfügten viele Einrichtungen mitunter über Reservekapazitäten, was ihnen gewiss auch Spielräume für ‚betulichere‘ Prozesse der Leistungserbringung eröffnete. Inwiefern hier – zumal im Vergleich mit den damaligen Usancen etwa der Großindustrie

– großflächig Ressourcen*verschwendung* betrieben wurde, ist empirisch ungeklärt. Zu beachten ist, dass im damaligen (wohlfahrtskorporatistischen) Ordnungsmodell bestimmte Transaktionskosten für die Finanzierungs- und Leistungserbringerseite *nicht* aufliefen – z. B. jene, die heutzutage mit Ausschreibungsverfahren, Anbieter- bzw. Programmwechseln und Leistungskontrollen verbunden sind oder aus den Folgen eines durch bestimmte Finanzierungsstrategien provozierten, in seinen Folgen zunächst latent bleibenden Leistungsabfall bei Anbietern resultieren (s. u.). Aktuelle Analysen zur ‚Wirtschaftlichkeit‘ des Sozialwesens verzichten weitgehend darauf, solche Kosten zu erfassen. Das gilt auch für die Rolle von Ersatzkapazitäten. Dass die oft thematisierten Wirtschaftlichkeitsreserven im Sozial- und Gesundheitswesen *auch* dazu dien(t)en, ein stabiles Humankapital zu schaffen und Interventionsfähigkeit im Sinne einer Feuerwehrfunktion abzusichern, wurde während in der Corona-Pandemie allzu offensichtlich, als genau diese Reserven vielfach fehlten.

Wie dem auch sei: Was im Bereich der Daseinsvorsorge wie berechnet, berücksichtigt oder übergangen wird, ist immer auch eine Frage *politischer bzw. gesellschaftlicher Diskurse und Machtverhältnisse*. Die Finanzierungarrangements im Sozialwesen folgen einem bestimmten Mainstream, gleich ob es um die Förderung ‚angesagter‘ Interventionen oder die Begrenzung von Mittelzuflüssen für andere Aktivitäten geht. Die Verwendung des gesellschaftlichen Reichtums für ‚Soziales‘ steht und fällt nicht zuletzt mit der Frage, welche Bevölkerungsgruppen in einer bestimmten Phase gesellschaftlicher Entwicklung – ggf. in spezifischen Allianzen – den Ton angeben. Aus der Perspektive der politischen Soziologie ist deshalb v. a. interessant, wer sich mit welchen Argumenten zu Fragen des Geldes bzw. des Wirtschaftens im Sozialwesen durchzusetzen vermag. Auch Träger und Verbände des Sozialwesens können mit ihren Diskursen entsprechende Stimmungen bearbeiten, wobei allerdings in den letzten Dekaden andere Kräfte oft *mehr* Gehör fanden (allgemein dazu: Schäfer/Zürn 2021).

Das Ringen um die Finanzierung des Sozialwesens bleibt stets Teil einer *gesamtgesellschaftlichen Verteilungsdebatte*, vieles andere ist dieser Debatte untergeordnet bzw. wird von ihr instrumentalisiert. Nicht wenig geschieht hier unabhängig von dem, was die eingesetzten Mittel *tatsächlich* bewirken oder bewirken können. Und anders als oft insinuiert, stößt dabei – zumal in Gesellschaften mit nahezu stetig zunehmender Reichtumsproduktion – der Anteil des Volkseinkommens, der in das Sozialwesen fließt, nur unter extremeren Umständen an strukturelle Grenzen staatlicher Umverteilung. Das vielfach bemühte Argument, öffentliche Ausgaben (auch) für soziale Interventionen schmälerten in kapitalistischen Ökonomien generell die Wirt-

schaftskraft und damit dann auch wieder die Ressourcenbasis für eben diese Interventionen, war immer hochgradig strittig und gilt auch in den konventionellen Wirtschaftswissenschaften mittlerweile als differenzierungsbedürftig (Sturn 2021).

Mit solchen Einsichten wird die *einzelwirtschaftliche Betrachtung* natürlich nicht obsolet. Grundsätzlich muss in sozialen Einrichtungen, bezogen auf bestehende Sachziele (also etwa die Stärkung der „Lebenstüchtigkeit“ benachteiligter Jugendlicher oder Familien), der Einsatz finanzieller Ressourcen für deren konkrete Realisierung irgendwie gesteuert werden. Entsprechend lässt sich Geld einsparen, indem dort Prozesse verschlankt, Arbeitsgeräte länger verwendet oder Gehaltssummen reduziert werden. Nun fokussierten seit etwa den 1990er-Jahren die von einflussreichen Teilen der Wissenschaft sowie allen bislang an Bundesregierungen beteiligten politischen Lagern befürworteten Reformansätze darauf, eine Form der (sozialadministrativen) Kontextsteuerung zu entwickeln, die die gleiche Art von Interventionen mit weniger Ressourcenaufwand gewährleisten sollte – und zwar gleichsam im Selbstlauf, also im Zuge dezentraler Entscheidungen bei Trägern und Einrichtungen. Bei der Verbreitung entsprechender, von Leitbildern des sog. *New Public Management* inspirierter Steuerungsansätze dominierte die Überzeugung, dass bei Leistungserbringern im Sozialwesen umfassende Sparpotenziale (Leerlauf in Arbeitsprozessen; überflüssige bzw. überteuerte Beschaffungen etc.) schlummerten und diese mit bestimmten Managementmethoden systematisch gehoben werden könnten. Die Träger würden Identisches schlicht billiger anbieten, sobald sie jene ‚Gemütsruhe‘ ablegten, die sich – so die Unterstellung – mit einer wachsenden und sicheren wohlfahrtsstaatlichen Refinanzierung von Leistungen in ihre Routinen eingeschlichen hatte (für viele: Meyer 1998).

Die dadurch angestoßene „Verbetriebswirtschaftlichung“ von Sozialorganisationen (Möhring-Hesse 2008), die sich verbreitet an Vorbildern aus der Erwerbswirtschaft orientiert, hat viele, die mit sozialer Hilfe bzw. Erstellung personenbezogener Dienstleistungen befasst sind, veranlasst, diese fortan als Teil einer *Sozialwirtschaft* zu definieren (Maelicke 2000; Heinze/Schneiders 2013; Gehrlach et al. 2022) – implizit nicht selten mit der Unterstellung, dass man soziale Einrichtungen dazu erziehen müsste, vernünftig mit Einnahmen und Ausgaben zu kalkulieren, Aufwendungen für Personal und Beschaffung ordentlich zu bilanzieren und die Art des Mitteleinsatzes vorauszuplanen. Dabei wurden frei-gemeinnützige, private und öffentliche Leistungserbringer vielfach als Teil eines großen Ganzen verstanden: Für sämtliche Träger sollten Strategien der Ertragsoptimierung, systematisches Marketing und ein in Arbeitsprozesse eingreifendes Controlling zur Selbstverständlichkeit werden.

Wenngleich sich Praktiker*innen auf dem *street level* ob einer solchen dezidierten Orientierung an Formalzielen oft skeptisch zeigten, sind maßgebliche Kräfte im deutschen Sozialwesen dieser Marschroute gefolgt. Viele dachten, mit der Zeit gehen zu müssen, man wollte Modernität signalisieren und oft auch Minderwertigkeitskomplexe kompensieren. Die sich im neuen Jahrtausend entwickelte ‚Sozialwirtschaftsagenda‘ hat insofern einen spezifischen zeithistorischen Hintergrund – ungeachtet der Frage, wie weit hier propagierte Methoden tatsächlich dazu taug(t)en, *feldübergreifend* Effizienzgewinne zu realisieren. Manche Umstellungen haben sicher zu Produktivitätssteigerungen geführt, so wie angesichts einer Professionalisierung und Technologisierung des operativen Managements in anderen gesellschaftlichen Bereichen auch. Allerdings: Mit der Erosion der oben umrissenen bedarfsökonomischen Programmierung stellte sich im Sozialwesen ein grundlegender Strukturwandel ein. Maßgebliche Operationen wurden einer Steuerungsphilosophie unterworfen, welche – analog zu Vorstellungen der orthodoxen Betriebswirtschaftslehre – abstrakte Formalziele fokussiert und dabei eine transparente Relation zwischen Mittelaufwand und Leistungsergebnis insinuiert. Es ist jedoch fast schon eine Binsenweisheit, dass sich genau diese Relation im Sozialwesen aus vielen Gründen schwer ermitteln lässt. Das viel beschriebene sogenannte Technologiedefizit personenbezogener Interventionen, die Unbestimmtheit von Erfolgskriterien für diese Interventionen, die leistungsprozessexternen Einflüsse auf das Produktionsgeschehen sowie die Langfristigkeit vieler Outcomes implizieren, dass Ergebnisse allenfalls annäherungsweise auf spezifische Organisationsleistungen zurückgeführt werden können (für viele: Böhmer 2020: 89–113).

Zwar lassen sich grobe Indikatoren finden, die die *Inputseite* des Leistungsgeschehens (die Strukturqualität) quantitativ abbilden und vergleichbar machen. Das gilt auch für bestimmte Aspekte der Prozessqualität. Letztlich aber können Leistungen im Sozialwesen – z. B. bei der Arbeit mit sozial abweichenden Jugendlichen oder kriselnden Eltern – nur im individuellen, *uno actu* (mit Nutzer*innen) vollzogenen Produktionsprozess abgeschätzt werden, und v. a. aus der Perspektive derer, die mit bearbeiteten Fällen vertraut sind. Versuchen, *outputorientiert* zu steuern bzw. eingesetzte Gelder auf ihren Ertrag hin zu prüfen, sind somit enge Grenzen gesetzt – selbst wenn, was ethisch und unter Personalführungsgesichtspunkten keineswegs zwingend ist, jedwedes Engagement für gute Praxis *ergebnisbezogen* (positiv oder negativ) sanktioniert werden soll. Niemand weiß *genau*, warum Interventionen gelingen oder scheitern, also wann und wodurch z. B. Jugendliche oder Eltern im Kontext sozialer Interventionen wieder auf den richtigen Weg oder (erneut) auf die schiefe Bahn geraten. Insofern sind Verfahren, die Geld und

Erfolg miteinander in Bezug setzen, letztlich soziale Konstruktionen (erhellend dazu: Greene 1999). Vielfach dienen sie *anderen* Zwecken: z. B. der Verbilligung von Inputfaktoren oder der Ausübung von ‚Interventionsstress‘ in der vagen Hoffnung, dass mit letzterem beschleunigt oder aufopferungsvoller gearbeitet wird.

Als ähnlich ambivalent erweist sich die Begleitmusik der Entwicklung hin zur Outputsteuerung, nämlich die Agenda der *Qualitätssicherung*. Die Vorstellung, man könne in allen Feldern, in denen ‚Arbeit am Menschen‘ verrichtet wird, (Ergebnis-)Qualität vollständig erfassen und entsprechende Messwerte zur Grundlage betrieblicher oder politischer Feinsteuerung machen, hat mittlerweile sämtliche Bereiche des Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesens durchdrungen und scheint heute auch gesamtgesellschaftlich hegemonial (Mau 2017; Bode 2019). Auf der Inputseite (Personal, Zeitaufwand, „Verrichtungseinheiten“) sind Kennziffern und Kalkulationen in vielen Fällen möglich bzw. sinnvoll und für die Sozialplanung auch unverzichtbar. Auch kann man grob davon ausgehen, dass sich die Einhaltung bestimmter prozeduraler Standards *in der Tendenz* als qualitätsfördernd erweist. Doch die oben erläuterte Intransparenz im Verhältnis zwischen Input und Output erschwert Qualitätsurteile im Verlauf von sowie nach personenorientierten Interventionsprozessen, zumal diese Urteile stark variieren können (Nutzer*innen bewerten diese Prozesse meist anders als Expert*innen). Gleichzeitig erzeugen hochformalisierte und prozessaufwändige Qualitätskontrollen sowie Anstrengungen bei der diesbezüglichen Datenerfassung mitunter gravierende Folgeprobleme (und auch Extra-Kosten). Wie viele Studien zur Praxis im zeitgenössischen Sozialwesen vor Augen führen (Hiel-scher et al. 2013; Sowa et al. 2018; Albert et al. 2022, Betzelt et al. 2023), stellen schematische Verfahren der Qualitätssicherung das Personal immer wieder vor dilemmatische Herausforderungen, z. B. wenn die ‚ehrliche‘ Erfüllung von Dokumentationspflichten Zeit für die Arbeit am Menschen verknappt (dazu unten mehr).

Auch hier gilt: Wo Qualitätskontrollen Teil eines Finanzierungsarrangements sind, dienen sie leicht immer auch übergeordneten Zwecken, z. B. dem Streben mächtiger Stakeholder nach administrativer oder politischer Kontrolle. Hinzu kommt der Einfluss kultureller Trends, die unabhängig sind von dem, was in puncto Qualitätsbewertung effektiv möglich ist. Beispielsweise unterliegen Akteure des Sozialwesens – wie sämtliche Instanzen der öffentlichen Hand und partiell auch private Unternehmen – heute einem umfassenden Rechtfertigungsdruck bzw. der Erwartung makelloser *accountability*, welcher sie v. a. mit Zahlen und vermeintlichen Leistungsbeweisen glauben begegnen zu müssen, selbst wenn diese eine begrenzte Aussagekraft haben

oder manipuliert werden können und müssen. Kurzum: Geht es um Geld und Wirtschaftlichkeit im Sozialwesen, kommt vieles andere mit ins Spiel, und das gilt es in Debatten zur Finanzierung des Sozialwesens bzw. einzelner seiner Komponenten stets im Auge zu behalten.

Trends und Fallstricke bei der Finanzierung des Sozialwesens in Deutschland

Wie bereits angedeutet, befindet sich das deutsche Sozialwesen seit Jahrzehnten auf Expansionskurs (Brenke et al. 2018; Rauschenbach et al. 2019, S. 33–38), wozu die öffentliche Hand mittels unterschiedlicher Finanzierungsarrangements maßgeblich beiträgt (im Überblick: Kolhoff 2017). Allerdings scheint die Zunahme des entsprechenden Finanzvolumens in vielen Bereichen nicht mit noch stärker wachsenden Bedarfen (z. B. Fallzahlen; Fall schwere; an soziale Interventionen gerichtete Erwartungen) Schritt zu halten – auch und besonders im Bereich der *Jugendhilfe*. Gerade in diesem Interventionsfeld machen sich in den letzten Jahrzehnten immer virulenter werdende soziale Verwerfungen bemerkbar, also ein insgesamt höheres Niveau an Armutgefährdung, verschärfte soziale Segmentierung oder die Destabilisierung persönlicher Bindungen auch im Zuge veränderter Formen privaten Zusammenlebens (vgl. Marquardsen 2022). Hinzu kommen kostenintensive Agenden wie der Ausbau bzw. die Verschulung der organisieren Kinderbetreuung oder Maßnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderung. Diese Agenden binden viele öffentliche Mittel, und weil sie die hier involvierten Organisationen bzw. deren Personal mit Aufgaben überfrachten (Bode et al. 2023), vertiefen sie nicht selten die Kluft zwischen Leistungsansprüchen und Leistungspotenzialen. Kurzum: *Gemessen daran, was hier heute erwartet wird*, reichen die Ressourcen vorne und hinten nicht.

Gleichzeitig hat sich der *Charakter* des Finanzierungsarrangements für das Sozialwesen grundlegend verändert. Jahrzehntelang haben maßgebliche Teile des politischen und wirtschaftlichen Establishments der Öffentlichkeit eingepflichtet, dass die Sozialquote nicht (mehr) steigen darf, also kollektiv finanzierte Aufwendungen für ‚das Soziale‘ nicht schneller zunehmen dürfen als das Bruttosozialprodukt. Weil die Erwartungen an die Leistungen des Sozialwesens aber hoch geblieben oder gar gewachsen sind, sollten verschiedene Formen prozeduraler Rationalisierung für Kostendämpfung und eine preisgünstigere Leistungserstellung sorgen. Gewiss hatten die Erfahrungen mit der Corona-Pandemie sowie mit dem Personalmangel in größeren Teilen des Sozialwesens zuletzt zur Folge, dass Regierungen vom o. g. Credo zuletzt

bis auf Weiteres abgewichen sind. Es ist jedoch alles andere als ausgemacht, ob damit eine ideologische Trendwende eingeleitet worden ist.

Ungebrochen scheint in jedem Fall der Glaube an die Leitbilder des o.g. *New Public Management* (in Deutschland oft „Neue Steuerung“ genannt), wenngleich oft behauptet wird, diese seien mittlerweile durch neue Konzepte abgelöst worden (zu dieser Debatte: Reiter/Klenk 2019). In zahlreichen administrativen und organisationalen Settings des Sozialwesens haben sich von diesen Leitbildern inspirierte Steuerungsansätze eingenistet, die derzeit kaum jemand mehr in Frage stellt. Sie waren eine wesentliche Triebkraft für die bereits erwähnte Tendenz, Leistungen der Daseinsvorsorge als Angelegenheit einer ‚Sozialwirtschaft‘ zu definieren und zum Gegenstand eines zumindest partiell an Usancen der Erwerbsökonomie angelehnten ‚Sozialmanagements‘ zu machen (für viele: Fritze et al. 2017). Faktisch bewegen sich große Teile des Sozialwesens heute „zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Wettbewerb“ (Gehrlach et al. 2022), viele Instrumente des *New Public Managements* sind fest in den Routinen der hier tätigen Organisationen verankert (Sowa et al. 2018).

Die Implementierung dieser Instrumente erfolgte in Deutschland oft eher indirekt, weil die öffentliche Hand nur in einigen Bereichen unmittelbar auf die Gestaltung kollektiv finanzierter Dienstleistungen einwirken kann; meist macht sie Rahmenvorgaben, die nicht-staatliche Träger dann manageriell umsetzen. Letztere sowie staatsunabhängige öffentlich-rechtliche Körperschaften wie Sozialversicherungen oder die Bundesagentur für Arbeit haben je eigene Steuerungsprogramme entwickelt – aber auch diese sind stark von Maximen des *New Public Management* beeinflusst (Bode 2013). Gleiches gilt für die Hemisphäre der Freien Wohlfahrtspflege, welche sich in der jüngeren Vergangenheit oft genötigt sah, mit modern klingenden Rationalisierungskonzepten zu signalisieren, dass ihre Leistungen auch kostengünstiger zu haben sind. In diesem Kontext wurden nicht-wirtschaftliche Funktionen (konkret: das Engagement für Benachteiligte) und die nunmehr stärker auf Pekuniäres schauende Dienstleistungserbringung organisatorisch zusehends entkoppelt – mit der Folge, dass deren historisch gewachsene zivilgesellschaftliche Bodenhaftung (weiter) erodierte.

Dessen ungeachtet hängt vieles, was Trägern bzw. Einrichtungen heute unter den Nägeln brennt, mit der Art und Weise zusammen, wie sie an ihr Geld kommen. Betrachtet man (hier nur) ausgewählte Kernbereiche der Jugendhilfe, zeigen sich im Rückblick Entwicklungstendenzen, die verschiedenartige Finanzierungsarrangements (je unterschiedlich) betreffen und in spezifische Dilemmata führen. Diese Tendenzen können hier nicht genauer in ihren Größenordnungen skizziert werden; vielmehr muss für das Weitere

auf vorliegende Feld- und Fallstudien verwiesen werden, die wesentliche Ausprägungen und Implikationen solcher Finanzierungsarrangements beleuchten (z. B. Betzelt et al. 2023; Blatter 2021; Mairhofer 2020; Beckmann et al. 2018; Dudek 2016; Epkenhans-Behr 2016; Bode/Turba 2014). Zu beachten ist, dass diese Arrangements – zumindest graduell – lokal sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, also artverschiedene Konstellationen in ein und demselben Rechtsrahmen koexistieren.

Ein wesentlicher Einflussfaktor im Feld der Jugendhilfe ist die Belegung oder Beauftragung nicht-staatlicher Einrichtungen über den Modus der *Einzelleistungsvergütung*. Im Prinzip handelt es sich dabei um ein traditionelles Finanzierungsinstrument in einem Ordnungsgefüge, welches (in Deutschland) seit geraumer Zeit von der Trennung zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern gekennzeichnet ist und z. B. das Konstrukt der tagesgleichen Pflegesätze hervorgebracht hat. Stabile Beauftragungen, historische (also periodisch fortgeschriebene) Kontingente und gemeinsam abgesprochene Verschiebungen von Angebotsprofilen haben aus fallweisen Vergütungen in der Vergangenheit – d. h. der Hochzeit des Wohlfahrtskorporatismus (siehe Lange 2022) – faktisch eine Strukturfinanzierung gemacht. Diese Konstellation findet sich auch heute noch in vielen Regionen und Teilbereichen. Dort jedoch, wo Kostenträger Belegungen im Rahmen einer dezidierten Ausgabensteuerung vornehmen und sich für etwaige Belegungslücken nicht mehr interessieren, kann es für Anbieter eng werden.

Dies gilt z. B. für ambulante Erziehungshilfen, bei denen das Interventionsvolumen heute meist durch die sog. wirtschaftliche Jugendhilfe mitgesteuert wird, wobei nicht selten versteckte Budgetobergrenzen wirksam werden. Da es um kommunale Leistungen geht, sehen sich insbesondere sozial belastete und stark verschuldete Gebietskörperschaften zu entsprechenden Rationierungsstrategien veranlasst. Wesentlich ist, dass hier meist Fachleistungsstunden für ein bestimmtes Interventionsvolumen kalkuliert werden und dieses Volumen fall- und verlaufsabhängig variiert (es wird ggf. zunächst begrenzt und dann für erneut abgegrenzte Zeiträume angepasst). Leistungsanbieter ringen hier wenigstens informell (in Gesprächen mit den Kostenträgern) um die Höhe von Stundensätzen, zudem bleiben die effektiv zu leistenden Stundenvolumina teilweise unberechenbar – obwohl Angebote mit infrastrukturellem Charakter vorzuhalten sind. Der Druck auf Anbieter ist umso höher, je stärker Kostenträger lokale Konkurrenten als Alternativen ins Spiel bringen. Ein ähnlicher Druck lastet auf Leistungserbringern (z. B. Kitas), die sich durch die Einlösung von Gutscheinen finanzieren, welche Empfänger*innen bei frei wähl- und wechselbaren Einrichtungen einlösen. Wenngleich es hier eher um eine Paketleistung geht, impliziert diese Art von

Subjektförderung aus Trägersicht zumindest temporär Belegungsunsicherheit – derzeit v. a. (Um-)Planungsaufwand, weil verbreitet ein Nachfrageüberhang besteht. Eine wesentliche Stellschraube, mit der Leistungen in all diesen Fällen ‚wirtschaftlicher‘ erbracht werden können, ist dann die Flexibilisierung und Verbilligung des Arbeitskräfteeinsatzes (s. u.).

Ein weiteres Charakteristikum bei der Finanzierung von Interventionen (auch) der Jugendhilfe ist die *befristete bzw. Projektfinanzierung von Leistungen*. Ob Bundesmodellprojekte oder kommunale Sonderprogramme, ein durchaus nennenswerter Anteil von Maßnahmen wird heute auf Zeit erbracht, wobei etwaige Verlängerungen unsicher bzw. ihrerseits befristet sind, so etwa im Bereich früher Hilfen oder bei niederschweligen Unterstützungsangeboten. Erneut kann hier seitens der Leistungsanbieter nur personalpolitisch reagiert werden – z. B. durch Beschäftigungsverhältnisse mit faktisch ungeklärtem Arbeitsvolumen (z. B. Teilzeit plus Überstunden) und unsicherer Zukunftsperspektive. Personalreserven können hier kaum vorgehalten werden. Beschäftigte werden permanent veranlasst, für die eigene Zukunft alternative Arbeitsmöglichkeiten zu eruieren – und das Engagement ‚für die Sache‘ wird schnell frustriert, wenn ein Projekt oder eine Hilfemaßnahme zukünftig wegzubrechen droht. Überdies impliziert die ‚Projektitis‘ in Teilen des Sozialwesens, dass Leistungserbringer permanent mit diversen Fördertöpfen bzw. -mitteln jonglieren müssen, wobei jeweils spezifische Antrags- und Abrechnungsmodalitäten bzw. Verwendungsrichtlinien zu berücksichtigen sind und Personal nicht selten in verschiedenen Projekten gleichzeitig eingesetzt werden muss, was innerorganisatorisch heikel werden kann.

Besonders virulent ist dies in Feldern, in denen Quasi-Märkte eingerichtet worden sind (zum Konzept siehe Cremer et al. 2018). In Deutschland sticht diesbezüglich die Jugendberufshilfe mit dem hier etablierten Vergabewesen hervor. Zumindest ein Teil der Leistungserbringung folgt Ausschreibungen der Bundesagentur für Arbeit, die in der Branche als unkalkulierbar und hochgradig unsicherheitsbehaftet wahrgenommen werden. Wenn Maßnahmen durch einen Träger akquiriert worden sind, erfolgen minutiöse Formalkontrollen anhand schematischer Dokumentationen des Maßnahmenverlaufs, deren Ergebnisse in eine für kommende Ausschreibungen relevante Trägerevaluation einfließen. Sympathisant*innen des Quasi-Markt-Modells (etwa Le Grand 2007 oder Cremer et al. 2018) behaupten, dieses Modell führe zur Qualitätssteigerung auch durch sanktionsbewährte Leistungskontrollen. Sie unterstellen überdies eine größere Wahlfreiheit bei Nutzer*innen sowie wettbewerbsbedingte Innovationspotenziale. Das Beispiel der Jugendberufshilfe zeigt indes, dass dabei einiges übersehen wird (Betzelt et al. 2023): etwa die destruktiven Wirkungen eines (macht-)politisch gesteuerten Wett-

bewerbs auf Kooperationsbeziehungen und Informationsaustausch (was feldweite Innovationen behindert); hohe (auch psychologische) Transaktionskosten wegen aufwändiger Antragsprozeduren mit hohem Scheiternsrisiko (auf – konzeptgetreu – offenen Anbietermärkten); sowie Organisationsprobleme (inkl. Kapitalvernichtung) auf Kostenträger- und Anbieterseite beim Wandern von Angeboten von einem zum anderen Leistungserbringer, wobei diese Volatilität für das Konzept konstitutiv ist (andernfalls wäre der „Markttinger“ zahnlos). Ferner stehen und fallen Quasi-Märkte mit Informationen über das Geleistete, entsprechend fließt viel ‚Organisationsenergie‘ in deren Erstellung und Auswertung – und dass, obwohl Leistungsdokumentationen trügerisch sein können (s. o.). Anzumerken ist generell, dass Wahlfreiheiten in bestimmten Grenzen auch ohne Quasi-Märkte realisierbar sind (sie existierten in Deutschland schon *vor* deren Einführung); mit dem marktorientierten ‚Aktivierungsregime‘ der Arbeitsmarktpolitik wurden sie übrigens stark eingeschränkt (auch für Klient*innen der Jugendberufshilfe im Leistungsbezug).

Selbst in Segmenten der Jugendhilfe, bei denen die Mittelvergabe eher stabil erscheint, schaffen die heute bestehenden Finanzierungsarrangements systematisch Verunsicherungspotenzial. Hintergrund ist die *Formalisierung von Standards* innerhalb der seit den 1990er-Jahren obligatorischen Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zwischen Kostenträger und Anbietern nach SGB VIII. Paradoxerweise erhöhen solche Standards Unsicherheiten auf Seiten von Leistungserbringern. Fixiert werden in den o.g. Vereinbarungen der anvisierte Personenkreis sowie Art und Menge der vorgesehen Interventionen, also „welche Leistung mit welchem Umfang mit welchem Ziel“ (Kolhoff 2017, S. 50) zu schultern ist – auch im Hinblick auf Qualitätsnormen. In der Praxis lässt sich vieles davon aber häufig nicht durchhalten, zu volatil und eigendynamisch erweisen sich Fälle und Fallverläufe, und zu knapp ist das Zeitbudget für eine vollumfängliche Berücksichtigung aller Vereinbarungselemente. Gleichzeitig sind selbst mengenmäßig genauer fixierte Aufträge im Rahmen einer prospektiven Finanzierung abzuwickeln, d. h. im Regelfall ohne Möglichkeit des Nachschlags des Kostenträgers für den Fall, dass der geplante Mittelansatz sich als unrealistisch erwiesen hat (obwohl, je nach lokaler Kooperationskultur, Kostenträger zuweilen zu Korrekturen bereit sind, zumal wenn das Angebot eines Trägers als unverzichtbar gilt und dieser im örtlichen Hilfesystem eine starke Stellung einnimmt).

Es sind vielfach die *Anbieter*, die die Imponderabilien in Interventionsprozessen auffangen, dokumentieren, erklären und rechtfertigen müssen, und es ist *ihre* Aufgabe, für nicht Geplantes Lösungen zu finden, die sich im Rahmen des Vereinbarten bewegen. Und bei Versuchen, diese Zwänge in Verhandlun-

gen zur Geltung zu bringen, stehen die Leistungserbringer unter starkem Beweisdruck. Viele wirtschaftlichen Risiken landen letztendlich bei ihnen, und zwar deutlich stärker als in den Hochzeiten des Wohlfahrtskorporatismus. Zudem lauert stets die Gefahr eines reduzierten Auftragsvolumens oder gar der Aufkündigung von Vereinbarungen für nachfolgende Zeiträume. In dem Maße, in dem das ‚Vertragsgeschäft‘ in einen latenten Unterbietungswettbewerb eingebettet ist, wird es jedenfalls zu einer veritablen Herausforderung, in den Verhandlungen auskömmliche Tages- und Fachleistungsstundensätze durchzusetzen. Zumindest bewegen sich die nicht-staatlichen (meist freige-meinnützigen) Anbieter und ihr staatliches Gegenüber heute verbreitet „zwischen Kooperation und Konfrontation“ (Lange 2022), wenngleich lokale Kräfteverhältnisse und gewachsene Netzwerkbeziehungen hier (noch) immer eine wichtige Rolle spielen.

Die Fallstricke all dieser Finanzierungsarrangements sind offensichtlich und werden in der Fachliteratur mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten belegt. Auf der übergeordneten Ebene erzeugt das Regime ein Grunddilemma „von wirtschaftlichen Maßstäben und sozialer Wertschöpfung“ (Rahnfeld 2022: 93), weil es eine mikroökonomische Rationalität befördert, die dazu beiträgt, dass Sozialwesen und Jugendhilfe am Ende unter ihren Möglichkeiten bleiben bzw. die gestellten Leistungserwartungen nicht hinlänglich erfüllen können – trotz formaler Qualitätssicherung (Brink/Langer 2018; Mairhofer 2020; Betzelt et al. 2023). Zumindest schaffen bestehende Arrangements Anreize, oberflächlich ‚schicke‘ Angebote mit sicheren Ertragsaussichten zu entwickeln und andere auszusparen; Hilfebedarfe unpassenden Angeboten zuzuordnen (Fehlbelegungen etc.); und Interventionsprozesse übermäßig zu standardisieren, so dass unplanbare Verläufe sowie individuelle Falldynamiken weniger Berücksichtigung finden (können). *Last but not least* führen Rationalisierungszwänge zu unkomfortablen Beschäftigungsverhältnissen sowie zur Überlastung und (auch emotionalen) Auszehrung von Arbeitskräften. Entsprechende Erfahrungen in den Einrichtungen wiederum unterminieren berufskulturelle bzw. ethische Orientierungen, welche für die Leistungserstellung wesentlich sind. Im Ergebnis sinkt die Effektivität von Hilfen besonders dort, wo Qualität intransparent bleibt und unbemerkt begrenzt werden kann.

Gewiss, Geld war im Sozialwesen schon immer knapp, worauf die Verteidiger des *Status quo* gerne hinweisen. Die hierzulande in der Vergangenheit vollzogenen Umstellungen bei den Finanzierungsarrangements sorgen jedoch für *zusätzliche* Spannungen. Vielfach konkurriert die Aufgabe, sich der Ertrags- bzw. Erlössituation des Arbeitgebers und der normgerechten Erfüllung formaler Prozeduren im Sinne externer und interner Kontrolleure zu wid-

men, mit dem, was in den Einrichtungen als genuine Mission gilt, nämlich der fallsensiblen Arbeit ‚am Menschen‘. Auch deshalb wird die Infrastruktur des Sozialwesens auf Verschleiß gefahren. Die Auslaugung des dort vorgehaltenen Humankapitals ist mittlerweile allzu offensichtlich, betrachtet man die verbreitet hohen Fluktuationsquoten sowie eklatanten Rekrutierungsprobleme in vielen Bereichen. Sie lässt sich im Übrigen auch dort beobachten, wo das Personal zwar dauerhaft beschäftigt und ein Leistungsangebot im Sinne des Infrastrukturauftrags permanent vorgehalten wird, aber dieses Angebot nurmehr selektiv erbracht werden kann, weil das Fallaufkommen bzw. die Anforderungen an Fallarbeit sehr viel stärker wachsen als das Personalvolumen. Dies ist in vielen kommunalen Jugendämtern seit einiger Zeit zweifelsohne der Fall (Beckmann et al. 2018) und schafft auch hier Angst- und Frustrationspotenzial (Schröder und Burmeister 2018).

Vieles spricht dafür, dass die hier beschriebenen Trends *instrumentalistische und fatalistische Orientierungen* im Sozialwesen befördert haben. Das Verhältnis der Träger und ihres Personals zu externen Stakeholdern nimmt oft die Gestalt von Geschäftsbeziehungen an, Bemühungen in Richtung mehr interorganisationaler Kooperation und offenem Informationsaustausch im Sozialraum laufen ins Leere. Die von Politik und (Fach-)Öffentlichkeit so vehement geforderten Vernetzungsprozesse zum Zwecke nahtlose(re)r Überleitungen sowie besseren Informationsaustauschs bleiben oft blutleer (Rahnfeld 2022: 93; Bode 2017). Organisationsintern kann das oben beschriebene Dilemma zwischen Formal- und Sachzielen häufig nur durch weniger bedarfsensible Interventionen und ständiges Improvisieren aufgelöst werden (Albert et al. 2022). Dies greift im Übrigen auch das Image sowie die Glaubwürdigkeit der Leistungsanbieter insgesamt an – wahrscheinlich weit mehr als die zwar breit diskutierten, letztlich aber randständigen Finanzskandale im Management einzelner Träger (Brink/Langer 2018; Rahnfeld 2022: 99f.), welche allerdings, in Anbetracht der partiellen Anbiederung des Sozialwesens an die Kultur der privaten Erwerbswirtschaft, niemanden überraschen sollten.

Mögliche Zukunftsperspektiven

Wie bereits angedeutet, gibt es in Deutschland seit einiger Zeit durchaus Entwicklungen, die auf eine Konsolidierung und sogar Erweiterung des gesellschaftlichen Mandats für das Sozialwesen im Allgemeinen und die Jugendhilfe im Besondern verweisen – insofern ist davon auszugehen, dass die Gesellschaft hierfür weiterhin oder sogar zunehmend Ressourcen zur Verfügung stellt. Dafür gibt es auch ideologischen Beistand. Tatsächlich folgten die in den letzten Jahren vorgenommenen Anstrengungen v.a. beim Ausbau

der Kinderbetreuung und auch beim Kinderschutz dem *social investment*-Ansatz (Hemerijck 2015), der dafür plädiert, den Wohlfahrtsstaat als Investition in die gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit von morgen zu betrachten. Nachdem die Verfechter*innen dieses Paradigmas zunächst darum bemüht waren, sich in einer lange Zeit neoliberal geprägten Großwetterlage als bessere Wirtschaftsexperten ins Szene zu setzen, scheint es mittlerweile so, als wäre diese Denkweise ins Fleisch und Blut maßgeblicher sozialpolitischer Entscheidungsträger übergegangen.

Besonders innovativ ist das Paradigma freilich nicht, hat doch *jegliche* Form von Bildung und sozialem *Empowerment* in entwickelten westlichen Gesellschaften immer *auch* deren Humankapital weiterentwickelt. Interessant ist insofern eher die Kontextuierung des Paradigmas: Wurde die *Empowerment*-Idee in früheren Phasen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung immer auch mit für Adressat*innen unsicherheits- und friktionsminderndem Sozialschutz kombiniert, diskreditiert der humankapitalfixierte *Social-Investment*-Diskurs – so sehr er die Ausweitung bestimmter Leistungsangebote konzeptionell untermauert – solche Wohlfahrtsprogramme, deren zählbare Produktivitätseffekte weniger relevant oder evident sind. Damit wiederum macht er denen das Leben schwer(er), die sich täglich mit den Gestrandeten der Leistungsgesellschaft (und ggf. ihren Kindern) befassen, obwohl sich ökonomisch betrachtet ein Investment für sie kaum (mehr) zu lohnen scheint.

Gleiches droht mit dem nicht zuletzt bei vielen Akteuren der Wohlfahrtspflege populären Ansinnen, deren Finanzierung von angeblich erzielten Sozial(investitions)renditen abhängig zu machen – auch im Bereich der Jugendhilfe (siehe etwa Bertelsmannstiftung/SOCLES 2019). In der Tat treibt die Idee einer – auch von privaten Sponsoren angebotenen – Leistungsvergütung nach Maßgabe eines statistisch konstruierten *social impact* die dilemmaträchtige Funktionslogik des oben umrissenen, von Leitbildern des *New Public Management* getragenen Steuerungsansatzes auf die Spitze. Zwar ist durchaus vorstellbar, dass bestimmte Investitionen z. B. in Gewaltprävention messbare Effekte haben (etwa weniger Kriminalität) und so auch öffentliche Ausgaben (z. B. für Bewährungshilfe) senken. Internationale Studien zeigen aber, dass bei bisherigen vom *social impact*-Modell inspirierten Experimenten *klar attribuibare* Wohlfahrtseffekte ein Grenzfall waren und die qua ‚Erfolgsprämien‘ angereizte Mobilisierung privaten bzw. sozialunternehmerischen Kapitals selten modellkonform funktionierte (Rijpens et al. 2020). Letztlich führt diese Form der Wirkungsorientierung bei der Finanzierung sozialer Hilfen zu mehr Selektivität, eben weil Aktivitäten mit latenten oder nur langfristig bzw. indirekt erfassbaren Effekten – und damit auch bestimmte Zielgruppen sozialer Interventionen – vernachlässigt werden (Friedrich/Timm 2019). Und da entsprechende Projektwettbewerbe meist disruptiv wirken, sind auch die

Auswirkungen auf die Infrastruktur der Daseinsvorsorge problematisch: Die Volatilität der Projektfinanzierung führt in Dauerfluktuationen mit hohen Transaktionskosten oder Reibungsverlusten, und Träger und Belegschaften leben in ständiger Angst vor dem Scheitern.

Schon bislang haben ‚ökonomistische‘ Paradigmen im sozialen Bereich kontraproduktive Effekte gezeigt. Zum Beispiel beförderte die mit dem *social investment*-Hype verbundene Aktivierung von Eltern im Hartz-IV-Regime sowie die mit ihm verknüpfte Einschränkung ‚konsumtiver‘ Sozialausgaben im Kampf gegen die Armut bei vielen Adressat*innen psychische Belastungen oder Resignationstendenzen, wodurch *zusätzlicher* Handlungs- und Finanzierungsbedarf im Sozialwesen entstanden ist. Erfahrungen damit haben das politische Establishment in Deutschland zuletzt nachdenklicher gemacht, z. B. bei der Konzipierung des sog. Bürgergelds im Bereich der Grundsicherung (Welti 2022), wobei der Formelkompromiß am Ende des Gesetzgebungsverfahrens weit hinter der ursprünglichen Ambition, eine angstfreie, nachhaltigere und (etwas) armutsfestere Förderung sozial Benachteiligter zu ermöglichen, zurück geblieben ist.

Mit den Nachwirkungen der Corona-Krise und auch vor dem Hintergrund neuer Gefahren sozialer Deprivation im Kontext eklatanter Kaufkraftverluste in Teilen der Bevölkerung hat sich dessen ungeachtet die öffentliche Debatte in Teilen offenbar wieder stärker auf die *sozial-integrativen* Funktionen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements zugewendet. Angeschlossen wird damit an eine alternative, in der Geschichte westlicher Gesellschaften durchaus prominente Legitimationsfolie für wohlfahrtsstaatliche Programme und professionell organisierte Hilfe – nämlich die des sozialen Ausgleichs in einem ungleichheitsträchtigen und Lebenskrisen provozierenden Wirtschaftssystem. Allerdings erweisen sich Anstrengungen, dieses ‚Sozialintegrationparadigma‘ konzeptionell den Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts anzupassen, bislang als ein noch zartes Pflänzchen. Das betrifft etwa – um ein Beispiel zu nennen – Versuche, auf die mit wachsender sozialer Marginalisierung entstehenden Interventionsbedarfe bei benachteiligten Jugendlichen so zu reagieren, dass diese realistische Optionen auf den Zugang in abgesicherte Lebensläufe erhalten. Dazu bedarf es wohl – trotz damit verbundener Stigmatisierungsgefahren – weiterhin spezieller Förderprogramme außerhalb des regulären Bildungsbetriebs. Diese müssten freilich so nachhaltig aufgestellt und angstfrei organisiert werden, dass sie eine fallsensible soziale Begleitung, eine geduldige Ausbildungspraxis in zukunftssträchtigen Berufen sowie Wiederholungsmöglichkeiten auch im gleichen Organisationkontext ermöglichen. Ein solches Design führt Ansätze aktiver Arbeitsmarktpolitik fort, überwindet jedoch die aktuell vorherrschende, von Bestandsrationalitäten und Formalzielen getrie-

bene wettbewerbliche ‚Projektitis‘. An die Stelle der Aktivierung in der Outputlogik des *social-investment*-Konzepts träte dann ein nachhaltigeres *Empowerment* ohne Output-Fixierung in der Finanzarchitektur (siehe dazu etwa Postan-Aizik/Strier 2021). Am nachhaltigsten wäre hier wahrscheinlich die Überführung der Jugendberufshilfe in ein Regelangebot des Bildungssystems, mit fest dafür vorgesehenen Organisationen und Zuständigkeiten (ähnlich wie z. B. Berufskollegs).

Freilich müssten solche und auch andere soziale Interventionen auf die zunehmend fordernden ‚Rechenschaftswünsche‘ der Öffentlichkeit reagieren. Die (para-)fiskalische Finanzierung des Sozialwesens kann im 21. Jahrhundert kaum (mehr) auf blindem Vertrauen in professionelle Praxis beruhen. Die Erwartung von Transparenz, so trügerisch letztere oft sein mag, ist stark verankert im Wertehaushalt der Gegenwartsgesellschaft, v. a. bei den politisch tonangebenden (meist gehobeneren) Sozialmilieus. Auch in der Jugendhilfe hat der Perfektionsdruck zugenommen – dieser Herausforderung werden sich alle Akteure auch zukünftig stellen müssen. Allerdings: Anstelle von Outputfixierung und (illusorischen) Effizienzbeweisen wäre es, was die Architektur von Finanzierungsarrangements betrifft angezeigt, auf *Wirkungsrealismus* zu setzen. Mit einem daran orientierten Verständnis von Transparenz wird nicht darauf verzichtet, Leistungen zu beschreiben und übergeordnete Prinzipien zur Gewährleistung effektiver Interventionen zu benennen (dazu Wolf 2019). Vielmehr arbeiten die Träger aktiv an *Leistungskommunikation* und verdeutlichen dabei, dass Effekte sozialer Interventionen häufig mit anderen Faktoren einschließlich lebensweltlicher Entwicklungen verschränkt sind und Ergebnisse bzw. Wirkungen kaum auf *einzelne* Ursachen zurückzuführen sind. Entsprechende Wissensbestände liefern Maßstäbe für die Inputsteuerung, aber Finanzierungsströme werden nicht an (scheinbarer) ‚Einzel-Performance‘ ausgerichtet, eben weil diese kaum mehr sein kann als ein soziales Konstrukt. Weiterführend wären vielmehr ein allgemeines – auch sozialpolitisches – Bewusstsein für *Erfolgsvoraussetzungen* sowie ein Vertrauen in Dokumentationen, die bestimmte Aufwands-Indikatoren mit qualitativen Prozessbeschreibungen kombinieren und gesondert refinanziert werden. Dazu passende Entgelt- und Vergütungsmodelle basieren auf Komplexleistungen und sehen höhere Anteile für die Grundfinanzierung bzw. das Vorhalten von Angeboten vor – und untermauern so fachliches Engagement für die Sache und nicht Stückzahlen oder Scheinerfolgsquoten.

Literatur

- Albert, Andreas/Sigrid Betzelt/Sarina Parschick (2022). Soziale Dienstleistungen unter Druck: Ökonomisierungsgetriebene Handlungsdilemmata und ihre emotionalen Implikationen. In Sigrid Betzelt & Thilo Fehmel (Hg.), *Deformation oder Transformation? Analysen zum wohlfahrtsstaatlichen Wandel im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer VS, S. 225–250.
- Beckmann, Kathinka/Thora Ehling/Sophie Klaes (2018). *Berufliche Realität im Jugendamt: Der ASD in strukturellen Zwängen*. Freiburg: Lambertus Verlag/Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge.
- Bertelsmannstiftung/SOCLES, Paust. A. und T. Meysen (2019). *Social Impact Bonds in der Kinder- und Jugendhilfe. Sozialrechtliche Einordnung am Beispiel eines Projekts zur Prävention in den Hilfen zur Erziehung*. Bielefeld: Bertelsmannstiftung.
- Betzelt, Sigrid/Bode, Ingo/Parschick, Sarina/Albert, Andreas (2023). *Organisierte Zerissenheit. Emotionsregimes und Solidarität in Arbeitskontexten der Pflege und der Weiterbildung*. Bielefeld: transcript, i.E.
- Blatter, Kristine (2021). *Die Rolle der Träger bei der Qualitätsentwicklung im System der frühen Bildung*. München: DJI.
- Bode, Ingo (2013). *Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats. Organisation – Wandel – Hintergründe*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bode, Ingo (2017). *Vernetzung als regierungstechnologisches Rettungsprogramm? Ein Deutungsversuch am Beispiel des organisierten Kinderschutzes*. In: *Zeitschrift für Sozialreform* (63)1, S. 47–74.
- Bode, Ingo (2019). *Let's Count and Manage – And Forget the Rest. Understanding Numeric Rationalization in Late Modern Welfare States*. In: *Historical Social Research* 44(2), S. 131–144.
- Bode, Ingo/Hannu Turba (2014). *Organisierter Kinderschutz in Deutschland. Strukturdaten und Modernisierungsparadoxien*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bode, Ingo/Sigrid Betzelt/Sarina Parschick (2023). *Die diffizile Infrastrukturfunktion sozialer Dienste im investiven Wohlfahrtsstaat. Das Beispiel der organisierten Kinderbetreuung*. In: von Oelerich, Gertrud, Andreas Schaar-schuch und Hannah Dehm (Hg.). *Soziale Dienstleistungen als Soziale Infrastruktur. Konsequenzen und Optionen für die Soziale Arbeit*, Opladen: Verlag Barbara Budrich, i.E.
- Böhmer, Anselm (2020). *Management der Vielfalt. Emanzipation und Effizienz in sozialwirtschaftlichen Organisationen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Blatter, Kristine (2021). *Die Rolle der Träger bei der Qualitätsentwicklung im System der frühen Bildung*. München: DJI.

- Brenke, Karl/Tore Schlaak, T./Leopold Ringwald. (2018). Sozialwesen: ein rasant wachsender Wirtschaftszweig. In: DIW Wochenbericht 85(16), S. 305–315.
- Brink, Alexander/Andreas Langer (2018). Wirtschafts- und Unternehmensethik in der Sozialwirtschaft. In: Langer, Andreas und Klaus Grunwald (Hrsg): Sozialwirtschaft. Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos, S. 252–268.
- Cremer, Georg/Roland Fritz/Nils Goldschmidt (2018). Soziale Dienstleistungen und Quasi-Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Zeitschrift für Politik 65(3), S. 335–354.
- Crouch, Colin (2021). Postdemokratie revisited. Berlin: Suhrkamp.
- Dudek, Christine (2016). Jugendämter im Spannungsfeld von Bürokratie und Profession. Eine empirische Untersuchung der Entscheidungsfindung bei Hilfen zur Erziehung. Wiesbaden: Springer VS.
- Epkenhans-Behr, Ina (2016). Beziehungsmuster zwischen Jugendämtern und freien Trägern. Empirische Befunde und ein Erklärungsmodell. Wiesbaden: Springer VS.
- Friedrich, Peter/Gerhard Timm (2019): Wirkungserfassung in der Sozialen Arbeit – eine normative Diskussion. In: Sozialwirtschaft (29) 1, S. 28–29.
- Fritze, Agnès/Prinz, Thomas/Gotthart Schwarz (Hg.) (2017), Sozialmanagement – eine Zwischenbilanz. Wiesbaden: Springer VS
- Gehrlach, Christoph/Matthias von Bergen/Katharina Eiler (Hg.) (2022). Zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Wettbewerb. Sozialmanagement und Sozialwirtschaft in einem sich wandelnden Umfeld. Wiesbaden: Springer VS.
- Greene, Jennifer C. (1999). The Inequality of Performance Measurements. In: Evaluation (5)2, 160–172.
- Heinze, Rolf G./Katrin Schneiders (2013). Vom Wohlfahrtskorporatismus zur Sozialwirtschaft? Zur aktuellen Situation der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit (44)2, S. 4–17.
- Hemerijck, Anton (2015): The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. In: Social Politics (22)2, S. 242–256.
- Hielscher, Volker/Lucas Nock/Sabine Kirchen-Peters/Kerstin Blass (2013). Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch. Das alltägliche Dilemma sozialer Dienstleistungsarbeit. Berlin: Springer.
- Kolhoff, Ludger (2017). Finanzierung der Sozialwirtschaft. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

- Lange, Thomas (2022). Der Wandel des Wohlfahrtskorporatismus: Staat-Verbände-Beziehungen zwischen Kooperation und Konfrontation. In Betzelt, Sigrid und Thilo Fehmel (Hg.), *Deformation oder Transformation? Analysen zum wohlfahrtsstaatlichen Wandel im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer VS, S. 173–196.
- Le Grand, Julian (2007). *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Maelicke, Bernd (Hg.) (2000). *Veränderungsmanagement in der Sozialwirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Mairhofer, Andreas (2020). *Formalisierungen in der Sozialen Arbeit. Zur Institutionalisierung methodischer Modernisierungen in den sozialen Diensten*. Weinheim, Basel: Beltz-Juventa. Basel: Beltz-Juventa.
- Marquardsen, Kai (Hg.) (2022). *Armutsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.
- Mau, Stefan (2017). *Das metrische Wir. Über die Quantifizierung des Sozialen*. Berlin: Suhrkamp Insel.
- Meyer, Dirk (1998). *Wettbewerbliche Neuorientierung in der Wohlfahrtspflege*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Möhring-Hesse, Matthias (2008). *Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege*. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 54(2), S. 141–160.
- Postan-Aizik, Dassi/Roni Strier (2021): *From Social Investment to Investing in the Social: Insiders' Perceptions, Experiences, and Expectations*. In: *Journal of Social Policy* 50(2), S. 267–284.
- Rahnfeld, Claudia (2022). *Die Sozialwirtschaft in der (ethischen) Krise? Im Dilemma von wirtschaftlichen Maßstäben und sozialer Wertschöpfung*. In: Henseler, Joachim und Thomas Kurtz (Hg.). *Soziale Arbeit in der Krise? Soziologische und sozialpädagogische Analysen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 87–103.
- Rauschenbach, Thomas (1999). *Das sozialpädagogische Jahrhundert. Analysen zur Entwicklung Sozialer Arbeit in der Moderne*. Weinheim: Juventa.
- Rauschenbach, Thomas, et al. (2019). *Kinder- und Jugendhilfereport 2018. Eine kennzahlenbasierte Analyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Reiter, Renate/Tanja Klenk (2019). *The Manifold Meanings of 'Post-New Public Management' – A Systematic Literature Review*. In: *International Review of Administrative Sciences* 85(1), S. 11–27.
- Rijpens, Julie/Marie J. Bouchard/Emilien Gruet/Gabriel Salathé-Beaulieu (2020): *Social Impact Bonds: Promises versus Facts. What Does the Recent Scientific Literature Tell Us?* CIRIEC Working Paper No. 2020/15.
- Schäfer, Armin/Michael Zürn (2021). *Die demokratische Regression*. Berlin: Suhrkamp.

- Schröder, Carsten/Christine Burmeister (2018). Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Angst im Kinderschutz. In Sigrid Betzelt und Ingo Bode (Hg.), *Angst im neuen Wohlfahrtsstaat. Kritische Blicke auf ein diffuses Phänomen*. Baden-Baden: Nomos, S. 209–228.
- Sowa, Frank, Ronald/Stephan Zapfel (Hg.) (2018). *The Transformation of Work in Welfare State Organizations. New Public Management and the Institutional Diffusion of Ideas*. London/New York: Routledge.
- Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Sturn, Richard (2021). Der Staat heute: Marktversagen und die Voraussetzungen öffentlicher Handlungsfähigkeit. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 47(1), S. 15–39.
- Tiefensee, Anita/Dorothee Sparnagel (2018). Ungleichheit der Einkommen und Vermögen in Deutschland. In: *WSI Mitteilungen* 71(5), S. 413–419.
- Welti, Felix (2022). Grundsicherung für Arbeitsuchende – Bürgergeld ein Fortschritt? In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* (55)6, S. 174–177.
- Wolf, Klaus (2019). Wie können Wirkungen pädagogischer Interventionen gemessen werden? Zur Metaanalyse qualitativer Studien in den Hilfen zur Erziehung. In: Begemann, Maik-Carsten und Klaus Birkelbach (Hg.), *Forschungsdaten für die Kinder- und Jugendhilfe. Qualitative und quantitative Sekundäranalysen* Wiesbaden: Springer VS, S. 395–423.