

Expertise

**Entscheidungs- und Implementations-
probleme bei Sozialraumbudgets aus
politikwissenschaftlicher Sicht**

&chancen

Im Auftrag der Regiestelle E&C der Stiftung SPI

**Privatdozent Dr. Jörg Bogumil,
Dr. Lars Holtkamp,
Institut für Politikwissenschaft,
FernUniversität Hagen**

Hagen, den 31.1.02

Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

1	EINLEITUNG	2
2	PROBLEME UMFASSEND-RATIONALER PLANUNGSANSÄTZE	4
	2.1 <i>Probleme bei der Zieldefinition</i>	5
	2.2 <i>Probleme bei der Indikatorenbildung und –erhebung</i>	7
	2.3 <i>Allgemeine Umsetzungsprobleme</i>	9
	2.4 <i>Probleme beim Einbezug anderer Akteure am Beispiel der Jugendhilfe</i>	11
3	ENTSCHEIDUNGS- UND IMPLEMENTATIONSPROBLEME BEI SOZIALRAUMBUDGETS	15
	3.1 <i>Festlegung des Aufgabenbereichs für das Budget</i>	17
	3.2 <i>Festlegung der Ziele</i>	17
	3.3 <i>Festlegung des Sozialraums</i>	20
	3.4 <i>Festlegung der Budgethöhe der einzelnen Sozialräume</i>	20
	3.5 <i>Festlegung der Deckelung des Budgets</i>	21
	3.6 <i>Festlegung der Übertragbarkeit des Budgets</i>	22
	3.7 <i>Festlegung des zu fördernden Trägers</i>	23
	3.8 <i>Budgetcontrolling</i>	27
	3.9 <i>Nachverhandlungen zum Budget</i>	27
4	EMPFEHLUNGEN	29

1 Einleitung

Unter Sozialraumbudget wird im Bereich Jugendhilfe, speziell der Erziehungshilfen, in der Regel verstanden, dass einem einzugrenzenden Sozialraum ein Budget zur Verfügung gestellt und einem Träger oder einem Trägerverbund zugewiesen wird. Das Budget kann sowohl nach Bedarfsindikatoren als auch nach Bestandsindikatoren zugewiesen werden. In diesem Budget sind alle Leistungen der Hilfen zur Erziehung enthalten.

Die Einführung von Sozialraumbudgets ist in Deutschland erst seit ein paar Jahren in der Diskussion. Entwickelt wurde dieses Konzept vor allem aufgrund der Probleme des bisherigen Finanzierungssystems, der Orientierung an einzelfallorientierten Fachleistungsstunden. Kritisiert wird am System der Fachleistungsgesstunden, dass

- es keinerlei Anreize für eine sozialraumorientierte fallunspezifische Arbeit bietet,
- infolgedessen die Erziehungshilfe erst dann tätig wird, wenn der „Fall“ bereits entstanden ist und
- dass es einen erheblichen Verwaltungs- und Verhandlungsaufwand induziert.

Das Sozialraumbudget soll demgegenüber Anreize geben für eine sozialraumorientierte präventive Ausrichtung der Erziehungshilfe und eine flexiblere Aufgabenerledigung gewährleisten. Sozialraumbudgets können damit als ein Versuch einer verbesserten politischen Steuerung interpretiert werden, als ein neues Instrument im Bereich der Erziehungshilfen.

In der Politikwissenschaft gibt es seit Ende der 70er Jahre im Bereich der Policy-Forschung intensive Bemühungen Ziele, Wirkungen und Nebenwirkungen politischer Instrumente zu untersuchen. Ging man zu Beginn der 70er Jahre noch davon aus, dass Politik die Ziele, die sie sich gesetzt hat, grundsätzlich erreichen kann, sofern nur die richtigen Maßnahmen ergriffen werden, so hat sich später zunehmend die Auffassung durchgesetzt, dass ein Großteil des guten Willens und der Energie, die in politische Programme investiert werden, beim Adressaten nie oder nur so verzerrt ankommen, dass die erhofften Wirkungen oft ausbleiben und dass die Bewirkbarkeit von politisch erwünschten Zuständen kein besonders einfaches Unterfangen ist. Zielverschiebungen, Vollzugsdefizite und Nebenwirkungen sind *keine* Ausnahmen im politischen Prozess, sondern eher *die Regel* (vgl. Bogumil 2001, S. 23).

Das vorliegende Gutachten zielt in dieser Tradition darauf ab, die Entscheidungsprobleme mit und die Wirkungen von Sozialraumbudgets zu analysieren, um zu einer besseren Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen dieses Instrumentariums zu gelangen. Konkret geht es darum, zu einem Vergleich der

Leistungsfähigkeit der beiden Finanzierungssysteme, also dem System der Fachleistungsstunden und dem Sozialraumbudgetansatz, zu kommen. Dabei ergibt sich jedoch ein Problem. Zwar wurden Ende der 90er Jahre verschiedene Konzepte der Sozialraumbudgets in Deutschland entwickelt und zum Teil implementiert. Allerdings liegt bisher keine wissenschaftliche Evaluation vor und auch die Fachliteratur fokussiert sich eher auf allgemeine konzeptionelle Fragen. Wie Sozialraumbudgets konkret in der kommunalen Praxis zu implementieren sind und wie sie wirken, ist wenig untersucht. Es finden sich nur vereinzelte Hinweise, mit welchen Folgen bei der Einführung von Sozialraumbudgets zu rechnen ist.

Angesichts dieser Datenlage ist der Vergleich nicht einfach. Nicht gerechtfertigt wäre es, die (bekannte) Realität des Systems der Fachleistungsstunden mit den theoretisch-konzeptionellen Überlegungen des Sozialraumbudgets zu vergleichen. Da aber kaum empirische Ergebnisse zur Umsetzungspraxis des Sozialraumbudgets vorliegen, muss *begründet spekuliert* werden, welche Entscheidungs- und Implementationsprobleme von Sozialraumbudgets in der Praxis zu erwarten sind. Dazu wird zunächst im *zweiten* Kapitel des Gutachtens der Stand der politikwissenschaftlichen Debatte zu Finanzierungs- und Steuerungsformen, die Ähnlichkeiten mit dem Sozialraumbudget aufweisen, skizziert. Hierbei fließen insbesondere empirische Forschungsergebnisse zu der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells, zu der Implementierung effektivitätsorientierter Budgetierungsverfahren und zu den Akteurskonstellationen der Jugendhilfe mit ein. Vor diesem Hintergrund werden im *dritten* Kapitel, dem Hauptteil der Ausführungen, die zu erwartenden Entscheidungs- und Implementationsprobleme bei Sozialraumbudgets skizziert. Im *vierten* Kapitel werden dann die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und konkrete Empfehlungen für die Umsetzung von Sozialraumbudgets gegeben.

2 Probleme umfassend-rationaler Planungsansätze

Die Planungsphilosophie vieler neuer Vorschläge im Rahmen der Modernisierungsdebatte, wie z. B. des strategischen Managements, aber auch des Sozialraumbudgets, ähnelt früheren Bemühungen, die als umfassend rationale Planungsansätze bezeichnet wurden. Bezogen auf das Sozialraumbudget geht man davon aus, dass sich Ziele oder Bedarfe politischer Maßnahmen definieren und daraus Mittel herleiten lassen, die zu entsprechenden Budgets zusammengefasst werden. Der Erfolg der Maßnahmen – also inwieweit die anvisierten Wirkungen¹ erreicht werden - soll über Indikatoren gemessen werden und in der weiteren Budgetplanung berücksichtigt werden.

Umfassend rationale Planungsansätze hatten ihre Hochphase während der sogenannten Planungseuphorie, also in Zeiten der keynsianischen Globalsteuerungsansprüche der 70er Jahre². Genau in dieser Phase erschien in Deutschland ein Aufsatz des amerikanischen Politikwissenschaftlers Charles E. Lindblom (1975), der sich entschieden gegen diese umfassend-rationalen Planungskonzepte wendete und stattdessen die Vorteile der "inkrementalistischen" Methode betonte, eines schrittweisen Vorgehens mit einer nur begrenzten Berücksichtigung von Handlungsalternativen, häufig eher negativ auch als "Sich-Durchwursteln" (muddling through) bezeichnet.³ Inkrementalismus macht darauf aufmerksam, dass es bei politischer Steuerung immer nur um graduelle Veränderungen geht, so dass es sich nicht „lohnt“ für ganze Politikfelder Ziele zu definieren, Indikatoren zu bilden etc. Lindblom stellte u. a. fest, dass, wenn man die umfassend-rationale Planung dem iterativ begrenzten Vergleich, dem Inkrementalismus, in der Praxis (und eben nicht in der Theorie!) gegenüberstellt, das letztere Verfahren zu effektiveren und effizienteren Politikergebnissen führt.

¹ Die Frage nach der Effektivität politischer Maßnahmen, also nach dem Verhältnis von Zielen zu den faktisch erreichten gesellschaftlichen Wirkungen (in der Politikwissenschaft als Outcome bezeichnet), stellt im Rahmen der kommunalen Modernisierungsdiskussion im Prinzip einen Fortschritt dar, nachdem Anfang der 90er Jahre das Neue Steuerungsmodell in vielen deutschen Kommunalverwaltungen eingeführt wurde und es in der Praxis fast immer nur um das Verhältnis von Input und Output bestimmter Leistungen ging, also eine einseitige Effizienzperspektive dominierte.

² In diese Zeit fallen auch in den USA Reformmodelle der Haushaltsplanung, die die Budgets nach Zielen und Zielerreichungsgraden aufstellen wollten. Diese Erfahrungen werden in der aktuellen Reformdebatte kaum berücksichtigt, obwohl sie umfassend evaluiert wurden. Alle diesbezüglichen Reformmodelle sind gescheitert und viele der damaligen Probleme werden im Folgenden etwas allgemeiner geschildert (Überblick hierzu in Holtkamp 2000b, S. 72-91).

³ Diese eher "abfällige" Sichtweise verkennt, dass der Inkrementalismus durchaus eine "Planungsmethode" ist, die des begrenzten schrittweisen Vergleichs von Handlungsalternativen, allerdings eine, die unseren Alltagsvorstellungen von Planungen stark widersprechen.

Dies ist auch heute noch eine interessante Perspektive, wenn man die Frage der Effektivität und Effizienz auf die Planungsinstrumente selbst richtet. Bringen sie tatsächlich die angestrebten Wirkungen und stehen ihr Aufwand in einem vertretbaren Verhältnis zu ihrem „Ertrag“? In der wissenschaftlichen Diskussion im Bereich der Sozialarbeit wird diese Frage nicht selten ausgeklammert, weil man sich vor allem dafür zuständig fühlt, fachliche Standards festzuschreiben. Werden diese Standards in der Praxis nicht erfüllt, werden andere (v. a. Politik und freie Träger) dafür verantwortlich gemacht. Wenn die fachlichen Standards aber eine gewisse Praxisrelevanz erlangen sollen, müssen aus unserer Sicht die politischen Umsetzungsbedingungen bereits vorher reflektiert werden.

Wir wollen nun im Folgenden die Argumentation von Lindblom wieder aufgreifen und mit neueren theoretischen und empirischen politikwissenschaftlichen Erkenntnissen anreichern, um zu zeigen, dass wenig dafür spricht, dass sich Planungsinstrumente wie das Sozialraumbudget gegenüber den eingespielten inkrementalistischen Verfahren durchsetzen.

2.1 Probleme bei der Zieldefinition

Insbesondere am Beispiel des Neuen Steuerungsmodells hat sich gezeigt, dass die Kommunalpolitik nur begrenzt zur Definition von Zielen zu bewegen ist. Dies ist wohl einer der Bausteine des Neuen Steuerungsmodells, der am wenigsten in der kommunalen Praxis umgesetzt wurde (Holtkamp 1999 / Bogumil 2002). Für diese Implementationsdefizite gibt es fünf Gründe:

- Erstens hat die ehrenamtliche Kommunalpolitik nicht die Zeitkapazitäten, um sich intensiv mit Zieldiskussion zu beschäftigen und möglicherweise sind auch nicht immer die kognitiven Kapazitäten für derartige Abstraktionsleistungen vorhanden.
- Zweitens wird die Diskussion von Zielen von den Wählern und der Lokalpresse nach der Auffassung der Kommunalpolitik nicht in dem Maße honoriert, wie die vorherrschende Detailintervention. Die Zieldefinition wird also nicht als eine sinnvolle Stimmenmaximierungsstrategie angesehen, weil der Wähler von der Kommunalpolitik eher erwartet, dass sie seine kleinen Anliegen in seinem persönlichen Umfeld direkt aufgreift.
- Drittens haben gerade die Mehrheitsfraktionen, die die Ziele verabschieden müssten, kein Interesse sich in starkem Maße festzulegen. Können sie diese Ziele schließlich nicht erreichen, bieten sie den Oppositionsfraktionen eine „unnötige Angriffsfläche“.
- Viertens ist es häufig schwerer sich auf gemeinsame Ziele zu einigen, als sich über konkrete Projekte zu verständigen (Lindblom 1975, S. 168).
- Fünftens gibt es bei der Steuerung eines politischen Gemeinwesens diffusere und vielschichtigere Ziele als bei der Steuerung beispielsweise eines privaten

Unternehmens. Daraus resultieren häufig auch erhebliche Zielkonflikte, die sich nur schwer abstrakt lösen lassen, sondern stark vom jeweiligen Einzelfall abhängen (ders. 1975, S. 166). Darüber hinaus dürfte die Bildung einer gerade in diesen Fällen notwendigen klaren Zielhierarchie eher Widerstand bei Presse und Wählern auslösen, weil von der Politik als untergeordnet titulierte Ziele von anderen Bevölkerungs- und Interessengruppen nicht selten als wichtiger eingeschätzt werden. Diese Auseinandersetzungen kann sich die Politik ersparen, wenn sie auf klare Zieldefinitionen verzichtet.

Insgesamt sprechen also die Interessen, die mangelnden Zeitressourcen und die gesellschaftliche Komplexität dagegen, dass man mit immer wiederkehrenden Appellen die Kommunalpolitik zu einer klaren Zieldefinition bewegen könnte. Die Alternative, die Aufgabe der Zieldefinition stark auf die Verwaltung zu verlagern, dürfte nur einige der angegebenen Probleme reduzieren und dazu zwei zusätzliche Probleme induzieren. Einerseits stellt sich dadurch ein massives Legitimationsproblem und andererseits dürften sich die Umsetzungsprobleme kumulieren, wenn die Kommunalpolitik nicht angemessen in die Zielfindung eingebunden ist. Zum Teil wird versucht, die aus einer verwaltungszentrierten Zieldefinition resultierenden Legitimationsprobleme durch eine stärkere Einbindung der Bürger in diesen Prozess zu reduzieren. Dies kann aber aufgrund vorliegender Erfahrungen in Agenda- und Stadtentwicklungsprozessen aus folgenden Gründen eher nicht empfohlen werden (Holtkamp 2000a):

- Es ist kaum mit schnell sichtbaren Umsetzungserfolgen für die sich beteiligenden Bürger zu rechnen, die die Voraussetzung für einen nachhaltigen Umgang mit Partizipationsressourcen sind.
- Ziele erfordern hohe kognitive Kompetenzen, die stark mit dem Bildungsniveau der Teilnehmer zusammenhängen dürften, so dass mit einem extrem sozial selektiv zusammengesetzten Teilnehmerkreis zu rechnen wäre.
- Des Weiteren ist es auch bei Bürgerforen schwerer einen Konsens bei abstrakten Fragen zwischen den Teilnehmern zu erzielen, im Gegensatz zu konkreten pragmatischen Fragen, was wiederum auf Umsetzungs- und Motivationsprobleme hindeutet (Spiegel 1999).

Insgesamt ist also nicht abzusehen, von wem auf kommunaler Ebene klare Zieldefinitionen ausgehen sollen, was überhaupt die Voraussetzung für eine stärker an der Effektivität orientierten Budgetsteuerung wäre. Darüber hinaus ist aus der Policy-Forschung bekannt, dass sich zwischen Programmzielen und den Wirkungen kein einfaches Wenn-Dann-Verhältnis konstruieren lässt, so dass Ziele auch nicht präzise formuliert werden *sollten*.

„Vielmehr müssen sie relativ offen und flexibel gestaltet werden, so daß sie sich wandelnden räumlichen und zeitlichen Umständen anpassen können“ (Heritier 1993, S. 12).

2.2 Probleme bei der Indikatorenbildung und –erhebung

Zum Teil wird bei den neuen Planungsinstrumente aus besagten Problemen auf eine lange Zielexplicationsphase verzichtet und gleich Bedarfsindikatoren oder Indikatoren im interkommunalen Leistungsvergleich erhoben. Aber auch in diesen Fällen treten nahezu identische Probleme auf, wie bei der Entwicklung von Indikatoren, die die Zielerreichung messen sollen (Banner 2001). Diese Probleme sollen im Folgenden kurz umrissen werden.

Um halbwegs zuverlässig beantworten zu können, inwieweit gesetzte Ziele erreicht wurden, müssen in der Regel relativ viele Indikatoren entwickelt werden, bei denen man nicht nur auf Daten der amtlichen Statistik zurückgreifen kann. Das liegt auch daran, dass diese Statistiken häufig nur etwas über Input- und Outputgrößen aussagen, während man bei der Messung des Outcomes wesentlich differenziertere Kennzahlen benötigt. Eine Begrenzung der Indikatoren ist vor allem dann unwahrscheinlich, wenn sie tatsächlich die Grundlage für Budgetzuweisungen etc. sind. Dann setzen in der Regel langwierige Definitionskämpfe ein, die tendenziell zu einer Erhöhung und zu einer „Verfeinerung“ der Indikatoren führen. Bereits bei der Messung des Outputs kommt es dabei zu sehr schwierigen Auseinandersetzungen, so dass für den wesentlich komplizierter zu erfassenden Outcome sich diese Probleme potenzieren dürften. Hierdurch und durch die notwendigerweise regelmäßig zu erhebenden Indikatoren werden erhebliche Zeit- und Finanzressourcen gebunden.

Selbst wenn es gelingen würde, die wesentlichen Veränderungen in einem Bereich valide abzubilden, wäre es immer noch sehr schwer zu beurteilen, ob eine Verbesserung der Indikatorenwerte tatsächlich auf den Einsatz von politischen Programme oder auf veränderte günstige Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Es würde also nicht ausreichen, Veränderungen zu erfassen, sondern man müsste ein Wirkungsmodell entwickeln, in dem v. a. endogene (also politisch beeinflusste) von exogenen Variablen zu unterscheiden wären.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Planer darauf angewiesen sind, dass die leistungs anbietenden Fachverwaltungen ihre Daten immer vollkommen ungeschönt weiterleiten, was immer dann unwahrscheinlich ist, wenn diese Indikatoren tatsächlich in einem Zusammenhang mit zukünftigen Ressourcenzuweisungen stehen sollten. Die Seriosität der Daten zu überprüfen wird wiederum mit zunehmender Indikatorenzahl und „Indikatorenverfeinerung“ für den Planer immer schwerer.

Einen guten Teil der in der Verwaltung auftretenden Probleme der Datenerhebung schilderte ein Praktiker am Beispiel der Jugendhilfeplanung bereits in den 80er Jahren sehr anschaulich:

„Die Mitarbeiter waren diesen Dingen gegenüber eigentlich negativ eingestellt. Neben der täglichen Arbeit empfanden sie es als lästige Sache, überhaupt irgend etwas aufzuschreiben. (...)

Ein weiteres Problem war, wenn solche Dinge untersucht wurden, die große Scheu, da jeder meinte, es sei eine Tätigkeitsstatistik, von der die Beurteilung des Mitarbeiters abhängt, wenn er hier etwas ‚preisgibt‘. (...)

Wenn eine Statistik (etwa in der Jugendgerichtshilfe) erstellt wurde, überprüfte man immer, ob die Zahlenangaben so weitergegeben werden konnte, damit nicht irgendwo in einem Ort die Wogen hochgehen, weil der dann jugendgerichtshilfemäßig groß belastet dasteht und der Bürgermeister anruft und sich genauer erkundigt, was da in seiner Gemeinde vorgeht“ (Hittinger 1988: S.69).

Diese Probleme gehören keineswegs der Vergangenheit an, sondern gerade im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zeigten sich verschiedene mikropolitische Strategien der Verwaltungsmitarbeiter, die die Erfassung ihrer Arbeitsleistungen torpedierten (vgl. Bogumil/Schmid 2000). Ein gutes Beispiel hierfür ist die „Erfindung“ möglichst vieler Produkte. Jede kleine Tätigkeit wird zum Produkt erklärt, denn wer für die meisten Produkte zuständig ist, hat die beste Tätigkeitsbilanz und die Vielzahl der Produkte in der Verwaltung insgesamt erschwert es erheblich, einen Überblick über das gesamte Leistungsgeschehen zu gewinnen.

Neben den einfachen Verwaltungsmitarbeitern werden weder die Mehrheitsfraktionen noch die Verwaltungsspitze häufig ein Interesse an einer ungeschminkten öffentlichen Darstellung der Verwaltungsleistungen im Rahmen der Indikatorenbildung haben (siehe auch Bogumil 1997 / Bogumil 2002). Dies würde der Opposition nur zusätzliche Munition für die parlamentarische Auseinandersetzung geben. Sie wird sich dann häufig mit den Lokalzeitungen verbünden, die nicht selten der Maxime „bad news are good news“ folgen.

Indikatoren begrenzen darüber hinaus die Möglichkeiten symbolischer Politik. Symbolische Politik heißt, dass man suggerieren will, alle relevanten politischen Probleme im Griff zu haben (Edelmann 1990, S. 58). Insofern haben die Mehrheitsfraktionen auch selten etwas gegen neue Planungsinstrumente, solange die Ziele nicht klar expliziert sind und die Effekte nicht genau gemessen werden.

Häufig sollen die Daten für die Indikatoren aber nicht nur von den einzelnen Verwaltungseinheiten, sondern auch von Externen geliefert werden. Dies dürfte die Probleme der Ressourcenbindung und der geschönten Datenerhebung in nicht wenigen Fällen noch erhöhen. Die Ressourcenbindung durch die Datenerhebung kann häufig nur dann Externen zugemutet werden, wenn sie eine sachgerechte Verwendung von städtischen Haushaltsmitteln nachweisen müssen. Aber auch in diesem Fall können sich massive negative Folgen ergeben. Insbesondere führt dies in der kommunalen Sozialpolitik implizit zu einem Ausschluss kleiner ehrenamtlicher Initiativen und zu einer Bevorzugung der großen Wohlfahrtsverbände.

2.3 Allgemeine Umsetzungsprobleme

Selbst wenn es gelingen sollte, die Probleme und Widerstände in der Ziel- und in der Indikatorenbildungsphase zu überwinden, stellt sich die Frage, ob sich dieser massive Aufwand tatsächlich lohnt und inwieweit die Ergebnisse der Planung umgesetzt werden können. Umsetzungsprobleme dürften wiederum zu massiven Motivationsproblemen bei der regelmäßigen Indikatorenerhebung führen. Denn wenn die Mitarbeiter merken, dass sich trotz Arbeitsmehraufwand durch Datenerhebung nichts Wesentliches verändert, dürften sie kaum motiviert sein, die Daten weiterhin präzise zu erheben.

Für massive Umsetzungsprobleme dürften erstens die begrenzten zeitlichen Ressourcen der Kommunalpolitik und der Verwaltungsspitze sprechen. Die vielen eingehenden *Informationen können nur begrenzt verarbeitet* werden. Neu hinzukommende Planungsinstrumente müssen ihre Relevanz für die kommunalen Entscheidungsträger im Vergleich zu etablierten Planungsinstrumenten erst mal beweisen, zumal sie alte ritualisierte Entscheidungsabläufe in Frage stellen und darin erworbene Fähigkeiten entwerten können. Weiterhin sind die neuen Planungsverfahren häufig eher freiwillige Aufgaben, die auch nicht so stark bindende Aussagen enthalten wie beispielsweise die kameralistische Haushaltsplanung oder die Bauleitplanung, auf die sich u. a. gerade deswegen die führenden Akteure in Kommunalpolitik und –verwaltung konzentrieren.

Lindblom hat aber nicht nur auf die begrenzten Zeitressourcen bei der Bearbeitung von Problemen hingewiesen, sondern zu Recht auch auf die begrenzten intellektuellen Ressourcen:

„Die Grenzen der intellektuellen Fähigkeit des Menschen und die jeweils verfügbaren Informationen sind Grenzen auch für den Anspruch der Vollständigkeit. In der Praxis ist deshalb die umfassend-rationale Methode für wirklich komplexe Probleme nicht anwendbar, weswegen eine mit einem einigermaßen komplexen Problem konfrontierte Verwaltung sich zu drastischen Vereinfachungen gezwungen sieht“ (Lindblom 1975, S. 169).

Die Leistung der kommunalen Entscheidungsträger besteht also weniger darin, Daten anzuhäufen, sondern zu vereinfachen, um überhaupt entscheidungsfähig zu sein und das heißt häufig, sich an den vergangenen Problemlösungen zu orientieren. Auch in relativ neuen Entscheidungssituationen, in denen Akteure auf kein Erfahrungswissen zurückgreifen können, orientieren sie sich häufig an ihrem eingeübten Handlungsrepertoire.

Zweitens werden die *kommunalen Handlungsspielräume* zunehmend durch die höheren föderalen Ebenen *eingeschränkt*. Durch die stetig steigende Zahl der Gesetze, Verordnungen und sonstigen kommunalen Standards werden einerseits direkt die rechtlichen Handlungsspielräume der Kommunen einengt und anderer-

seits können sie den kommunalen Haushalt belasten und damit indirekt die kommunalen Handlungsoptionen verringern. Eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung in der seit einem Jahrzehnt andauernden kommunalen Haushaltskrise erfolgt v.a. auf drei Wegen (Holtkamp 2000b):

- Die schwierige Haushaltssituation führt in vielen Kommunen dazu, dass man sich zunehmend auf die Erfüllung von Pflichtaufgaben beschränkt und die Leistungen im Bereich der freiwilligen Aufgaben, bei deren Durchführung die größten kommunalen Handlungsspielräume bestehen, immer weiter reduziert.
- Die Kommunen mit gravierenden Haushaltsproblemen sind immer mehr auf die zweckgebundenen Investitionszuschüsse der Länder angewiesen („goldene Zügel“). Damit werden viele Investitionsprojekte im Vermögenshaushalt, die ansonsten nicht so stark durch die rechtliche Regulierung höherer föderaler Ebenen reglementiert wurden wie die überwiegende Zahl der Haushaltspositionen im Verwaltungshaushalt, durch Förder- und Zuschusskriterien der Länder maßgeblich mitgestaltet.
- Weiterhin müssen gerade Kommunen mit gravierenden Haushaltsproblemen schwierige bipolare Verhandlungen mit den Aufsichtsbehörden führen (mit dementsprechenden Auflagen der Aufsichtsbehörden), um ihre Haushalte genehmigt zu bekommen.

Andere Prioritäten in der Haushaltspolitik können die Kommunen häufig nur noch durch redistributive Politik (also Umverteilung) setzen, die zumindest im großen Maß den Protest gut organisierter Interessengruppen nach sich zieht und somit u. a. aus Stimmenmaximierungsinteressen oder faktischen Vetopositionen dieser Gruppen (siehe Beispiel Jugendhilfe im nächsten Abschnitt) unterbleibt. Die sehr begrenzten Handlungsspielräume führen insgesamt dazu, dass die Kommunalpolitiker noch schwerer zur Zieldefinition zu motivieren sind (Bogumil 1997, S. 36). Wozu sollten sich Kommunalpolitiker auch stark mit Zieldefinitionen und Indikatoren im interkommunalen Vergleich in allen Politikfeldern beschäftigen, wenn sie in vielen Teilbereichen keine Gestaltungsspielräume mehr haben?

Darüber hinaus spricht für eine Orientierung an den bestehenden Strukturen, dass die Wirkung gradueller Veränderungen besser abgeschätzt werden kann als die grundlegender Reformen und man somit das Risiko von Fehlentscheidungen mit den einhergehenden Sanktionen (Abwahl, Budgetkürzungen, Spott etc.) minimiert. „Nur durch sukzessive inkrementale Veränderungen wird man schwerwiegende und nachhaltige Fehler vermeiden können“ (Lindblom 1975, S. 173).

Diese Rahmenbedingungen, die Interessenlagen der kommunalen Entscheidungsträger und die begrenzten Zeitressourcen⁴ sprechen aus unserer Sicht dafür,

⁴ Insbesondere die begrenzten Zeitressourcen von Politik, Verwaltung und Verbänden sind ein Hauptgrund für die auftretenden Probleme der umfassenden-rationalen Planung in allen

dass eingespielte inkrementalistische Routinen weiterhin dominieren werden und zusätzliche Planungsinstrumente nicht greifen. Diese Planungen drohen tendenziell entweder in der Schublade zu landen oder werden öffentlich vermarktet, um Handeln in Form symbolischer Politik zu suggerieren (Edelmann 1990).⁵

2.4 Probleme beim Einbezug anderer Akteure am Beispiel der Jugendhilfe

Bisher wurden die Probleme des umfassend-rationalen Planungsansatzes vor allem aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger beschrieben, während andere wichtige Akteure im Planungsprozess weitgehend ausgeblendet wurden. Am Beispiel der Förderstrukturen in der Jugendhilfe soll nun gezeigt werden, dass auch bei einer Berücksichtigung dieser Gruppen eher inkrementalistischen Strategien (also die Fortschreibung bestehender Strukturen mit geringfügigen Abweichungen) dominieren.

Förderstrukturen spiegeln immer auch Machtstrukturen wider. Die politischen Entscheidungsträger können sich bei der Wahl von Förderungsverfahren nicht nur von fachlichen Aspekten leiten lassen, sondern müssen die Interessen und Machtressourcen der Programmadressaten dabei in Rechnung stellen. Auf kommunaler Ebene sind insbesondere die Wohlfahrtsverbände außerordentlich durchsetzungsfähig und haben maßgeblich an den inkrementalistischen Förderstrukturen mitgewirkt, die von allen Förderverfahren am stärksten ihre Interessen berücksichtigen. Der starke Einfluss der Wohlfahrtsverbände im Rahmen der korporatistischen⁶ Verflechtung von erstem und drittem Sektor kann am Beispiel der Jugendhilfe auf vier Faktoren zurückgeführt werden.

drei Bereichen (Zielfindung, Datenerhebung und Planungsumsetzung). Dies gilt sicherlich in besonderem Maße für die kleinen und mittleren Kommunen. In den Großstädten können die angesprochenen Akteure aufgrund von Professionalisierung, höherem Ausbildungsniveau und stärkerer Arbeitsteilung sich besser den Anforderungen der Planungsprozesse stellen. Allerdings potenzieren gerade die stark arbeitsteiligen Strukturen in den Großstädten u. a. wiederum die Komplexität der Planung und erschweren durch Verselbstständigungstendenzen die für jede Planung notwendigen kooperativen Leistungen. Zudem produzieren die vielen Verwaltungseinheiten ungleich mehr Papier, das von den zentralen Entscheidungsträgern rezipiert werden sollte. Zu welchen Problemen dies führt, wurde u. a. deutlich bei der Evaluierung der Wuppertaler Verwaltungsreform: „Diese generelle Ausweitung von Geschäftsberichtspapieren erzeugt nach Ansicht des Personalrates vor allem einen Riesenpapierberg. Die Darstellung dessen, was man gemacht hat, kann dazu führen, daß man das eigentliche Handeln einschränken muß, weil dazu die Zeit fehlt. Lesen kann diese Berichte zudem kaum jemand mehr“ (Naschold / Bogumil 1998: S. 172).

⁵ Insofern sind Kommunalpolitik und Verwaltungsspitze auch häufig für neue Planungsansätze zu begeistern, sofern nicht die Zielerreichungsgrade gemessen werden, weil sie nach außen die Kontrollierbarkeit von Problemen symbolisieren.

⁶ Der Begriff Korporatismus bezeichnet die „Beachtung wohlgeordneter und dauerhafter Verknüpfungen von Staat und Verbänden anstelle einer Vielzahl punktueller Einflußbeziehungen“ (Czada 1994, S. 37). Wurde in der Politikwissenschaft die politische Verbändebeeteiligung früher eher mit „illegitimer Herrschaft der Verbände“ assoziiert, so gelten korpo-

1. Die Wohlfahrtsverbände sind in kommunalpolitischen Gremien stark eingebunden. Am Beispiel des JHA zeigt sich, dass es sich hierbei nicht um ein typisches korporatistisches Gremium handelt, sondern dass die Wohlfahrtsverbände und Jugendverbände ein Stimmrecht haben. In § 71 SGB VIII ist nach wie vor normiert, dass sie zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder in diesem Ausschuss stellen und sich häufig nur mit den Oppositionsfraktionen verbünden müssen, um eine Veränderung der Förderverfahren und die Umverteilung von Fördermitteln zu „torpedieren“. Ronge bringt diese Besonderheit deutlich zum Ausdruck:

„Betrachtet man die Funktion und Rolle des JWA (bzw. JHA) vor dem Hintergrund eines sozusagen konventionellen Kooperationsmodells, bei dem der Staat zwar freien Trägern die autonome Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zur gemeinnützigen Erledigung überläßt, diese dabei aber nach eigenen Kriterien und Prioritäten finanziell fördert, so zeigt sich doch eine erhebliche Differenz. Über ihre formelle Beteiligung am JWA/JHA bestimmen die freien Verbände nämlich unmittelbar über die Verausgabung und Verteilung öffentlicher Haushaltsmittel (und somit über einen Teil ihrer Einnahmen) mit“ (Ronge 1993, S. 339).

2. Zwischen den kommunalpolitischen Fraktionen und den Wohlfahrtsverbänden bestehen sehr gute Kontakte. Insbesondere treten sie häufig in Personalunion auf. Viele führende Mitarbeiter von Wohlfahrtsverbänden sind gleichzeitig aktive Kommunalpolitiker oder sind zumindest in die Fraktionsarbeit eingebunden. So kam eine bundesweite Befragung der Jugendhilfeausschüsse zu dem interessanten Befund, dass über ein Viertel (27%) der befragten Wohlfahrtsverbände ‚versteckte‘ Mitglieder im Jugendhilfeausschuss hat. Das heißt, diese Personen waren nicht wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem Wohlfahrtsverband, sondern als Vertreter einer anderen Gruppe, wohl meistens einer Partei, im Jugendhilfeausschuss (Seckinger et al. 1998, S. 163).
3. Die Wohlfahrtsverbände verfügen über erhebliche Implementationsressourcen, von denen die Stadtverwaltungen in einem gewissen Maße abhängig sind. Insbesondere halten die Wohlfahrtsverbände teilweise immer noch Angebote vor, die nicht kostendeckend sind und zu erheblichen kommunalen Belastungen führen würden, wenn sie von den Verbänden z. B. aufgrund einer Umstellung der kommunalen Förderung abgestoßen würden. Für die Jugendhilfe mögen folgende Zahlen die jahrzehntelange dominante Stellung der freien Träger und damit v. a.

ratistische Strukturen seit Mitte/Ende der 70er Jahre zunehmend als eine erwünschte Option sozialer und politischer Steuerung. Korporatistische Arrangements bringen Vorteile bei der Bündelung von Interessen, der Zusammenführung von Ressourcen und Informationen, führen zu besserer Abstimmung und erhöhen letztlich die Effektivität von politischen Maßnahmen. Als problematisch wird dagegen nach wie vor ihre mangelnde Transparenz und das Inkaufnehmen von längeren Entscheidungswegen betrachtet sowie die Exklusivität der Arrangements.

der Wohlfahrtsverbände im Implementationsprozess verdeutlichen: Bereits 1974 beschäftigten die freien Träger 142.010 Mitarbeiter in der Jugendhilfe, während die öffentlichen Träger 75.232 Mitarbeiter und die gewerblichen Träger nur 5.432 Mitarbeiter vorhielten⁷. Bis 1998 verdoppelte sich das bei allen Trägertypen beschäftigte Personal. Die freien Träger hatten aber im Jahre 1998 weiterhin fast zwei Drittel der Beschäftigten in der kommunalen Jugendhilfe, während der prozentuale Anteil der gewerblichen Träger von 1974 2,4% sogar noch auf 1,1 % sank..

4. Die dominante Stellung der Wohlfahrtsverbände wird auch durch das im KJHG verankerte Subsidiaritätsprinzip gefördert. Einerseits ist in §3 Abs. 1 geregelt, dass die Jugendhilfe sich auszeichnet durch eine Vielfalt von Trägern und unterschiedlichen Wertorientierungen, in die von kommunaler Seite nicht eingegriffen werden soll. Des Weiteren wird im §4 Abs. 2 festgelegt, dass die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen soll, wenn bereits Angebote der freien Träger in diesem Bereich existieren oder rechtzeitig geschaffen werden können.

Insgesamt werden die Förder- und Verteilungsstrukturen in der Jugendhilfe in dem Standardwerk zum Jugendhilfeausschuss wie folgt beschrieben:

„Durch die beschränkte Zahl der stimmberechtigten Mitglieder sind die Jugendhilfeausschüsse so etwas wie eine geschlossene Gesellschaft gegenüber denen, die nicht im JHA vertreten sind. Vertreten sind im JHA eher Organisationen, Verbände, Einrichtungen, die länger bestehen, die eher größer denn kleiner sind, die eher etabliert als neuentstanden sind“ (S. 78) oder: „Für manchen JHA ist die Verteilung finanzieller Mittel von so hoher Relevanz, dass er sich fast ausschließlich hierauf konzentriert und so mancher JHA gleicht dem Bild einer ‚geschlossenen Gesellschaft‘, die tunlichst unter sich bleiben will – schon um die Mittel nicht mit anderen teilen zu müssen“ (Münder/Ottenberg 1999, S. 73).⁸

⁷ Die Statistiken sind den verschiedenen Jahrgängen der folgenden Quelle entnommen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe, Bonn

⁸ Auch wenn gegenüber dem alten JWG das KJHG die stimmberechtigten Vertreter der freien Träger nicht mehr auf die Wohlfahrts- und Jugendverbände beschränkt, sondern auch Vertreter von Initiativen zulässt, die keinem Spitzenverband angehören, hat sich an der von Münder geschilderten Vorherrschaft der großen Verbände nicht viel geändert. Zu dieser Frage kommt eine empirische Untersuchung der hessischen Jugendhilfeausschüsse zu folgendem Fazit: „Der Anfang 1991 von den Wohlfahrtsverbänden befürchtete Verlust von Einfluss zugunsten von kleinen Initiativen hat sich weder bundesweit noch in Hessen bewahrheitet. Nur 17 Prozent der Sitze der freien Träger im Jugendhilfeausschuss werden von Initiativen gestellt. Interessanterweise ist der Anteil in den Städten geringer als in den Landkreisen (Städte 13, 9%, Landkreise 19,2%), obwohl man vermuten könnte, dass es in den Städten eher mehr Initiativen gibt als auf dem flachen Land. Aber vielleicht sind in den Großstädten die Machtstrukturen gefestigter, die großen Träger haben mehr Einfluss, und für kleine Initiativen und Vereine ist es schwer, dort einzudringen“ (Friedrichs 1998, S. 4).

Zwischen den Trägern besteht häufig bei aller Konkurrenz Einigkeit darüber, dass die bestehenden Fördermaßnahmen für die einzelnen Träger Bestandsschutz genießen und neue Angebote bei aufgrund der Haushaltskrise gedecktem Budget nur sehr begrenzt in Frage kommen. Ursprünglich freiwillige Aufgaben der Kommune werden nach einmaliger Förderung faktisch zu Pflichtaufgaben, so dass eine Umverteilung unter den verschiedenen Angeboten kaum noch möglich ist.

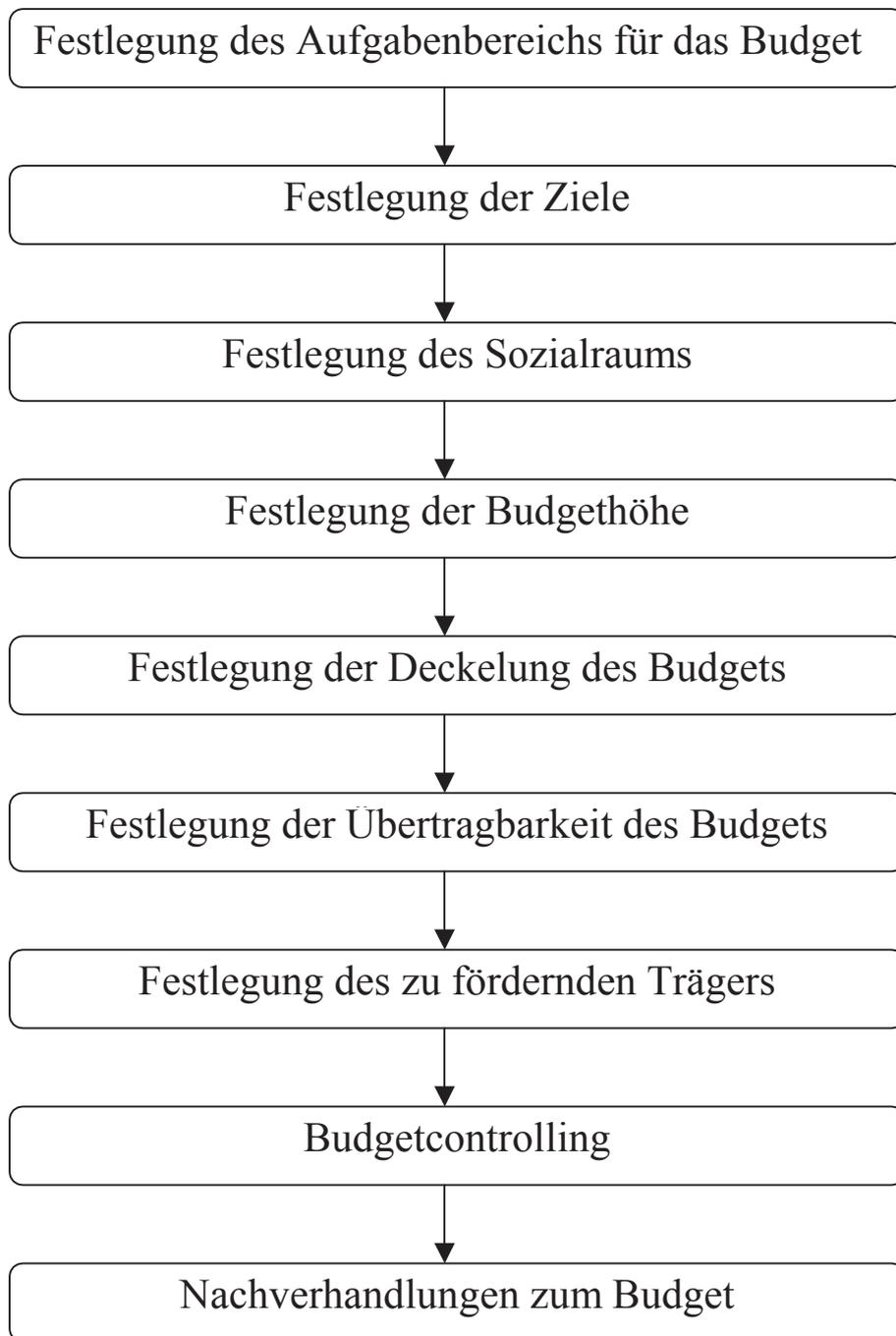
Umfassende Planungen durch mühsame Zieldiskussionen und Indikatorenbildung und –erhebung werden an dieser Bestandskoalition nur wenig ändern und relativ wirkungslos verpuffen. Erschwerend kommt hinzu, dass ein nicht unwesentlicher Teil des Budgets durch individuell nach dem KJHG einklagbare Leistungen gebunden wird und die Leistungen dementsprechend nicht umverteilt werden können, sowie darüber hinaus auch nur schwer zu prognostizieren sind.

3 Entscheidungs- und Implementationsprobleme bei Sozialraumbudgets

Im Folgenden kann nicht jedes Modell für Sozialraumbudgets ausführlich vorgestellt werden, sondern wir fokussieren uns auf allgemein zu erwartende Probleme und streuen an einigen Stellen Erfahrungen mit unterschiedlichen Modellen von Sozialraumbudgets mit ein. Dabei greifen wir auf die Fachliteratur zu Sozialraumbudgets zurück, um gerade die im zweiten Kapitel skizzierten Probleme rational-umfassender Planung am Beispiel des Sozialraumbudgets zu verdeutlichen. Insgesamt ist dabei zu betonen, dass wir aufgrund der relativ kurzen Bearbeitungsfrist für das Gutachten nur eine begrenzte Anzahl von Fachaufsätzen sichten konnten.

Um die zu erwartenden Probleme von Sozialraumbudgets ein wenig ordnen zu können, werden sie im Folgendem im Zeitablauf geschildert. Es werden also nach der Reihenfolge der Planungsschritte und Planungsentscheidungen des Sozialraumbudgets die Probleme verdeutlicht. Dabei dürfte klar sein, dass es sich hierbei eher um eine *ungefähre*, idealtypische Reihenfolge handelt, während in der Praxis viele dieser Entscheidungen miteinander zusammenhängen, insbesondere mit der Abwägung, ob sich die Einführung des Budgets bei dem zu erwartenden Aufwand überhaupt lohnt. Idealtypisch lassen sich v. a. die folgenden Entscheidungen in *einem* Haushaltsjahr ausmachen, die in der folgenden Abbildung festgehalten sind.

Entscheidungen bei Sozialraumbudgets im Zeitablauf



3.1 Festlegung des Aufgabenbereichs für das Budget

Bevor man sich über die Ziele eines Sozialraumbudgets Gedanken macht, dürfte es sinnvoll sein, den Aufgabenbereich des Budgets genauer einzugrenzen. In der Praxis dominiert eine Beschränkung auf den Bereich Hilfen zur Erziehung. Allerdings wird hieran kritisiert, dass dadurch die Sozialraumorientierung nicht weit genug gehen würde, weil man z. B. für die Ziele der Erziehungshilfe auch die Ressourcen anderer Politikfelder oder zumindest angrenzender Bereiche (z. B. Kindertagesstätten) mobilisieren könnte. Früchtel et. al führen dazu aber mit Recht aus:

„Eine andere Form der Kritik am Budgetieren zeichnet sich durch eine beständige Ausweitung der Ansprüche an das Budget aus. So wird dem in Stuttgart entwickelten raumbezogenen Trägerbudget entgegengehalten, dass es kein Sozialraumbudget ist oder dass hier nur die Erziehungshilfe budgetiert wird und nicht die Jugendhilfe insgesamt. Diese Kritik ist verführerisch, weil sie auf Ganzheitlichkeit setzt, ohne allerdings aufzuzeigen, wie diese Form der Ganzheitlichkeit eigentlich machbar ist oder warum sie überhaupt wünschenswert wäre“ (Früchtel et al. 2000, S. 147).

Je größer der Aufgabebereich wird, desto mehr dürften die im zweiten Kapitel dargelegten Probleme kulminieren. Insbesondere sei hier darauf hingewiesen, dass die *Ausweitung des Aufgabenbereiches* massiv die von den Ratsmitgliedern gewünschten Gestaltungsspielräume der Kommunalvertretung beschneiden würde. Dies gilt nicht für den Bereich der Erziehungshilfe, da dieser im Wesentlichen Pflichtaufgaben enthält und kein Hauptprofilierungsfeld der Kommunalpolitik ist. Dies sieht in vielen anderen Bereichen der Jugendpolitik schon ganz anders aus. Wo beispielsweise ein Kinderspielplatz oder eine Kindertagesstätte errichtet wird und wie diese Objekte räumlich dimensioniert sind, sind für die Ratsmitglieder in ihrem Wahlbezirk wichtige Entscheidungen, die sie nur ungerne aus der Hand geben. Diese Beispiele mögen verdeutlichen, mit welchen Widerständen bei der Verabschiedung eines umfangreicheren Sozialraumbudgets zu rechnen wäre.

3.2 Festlegung der Ziele

Mit dem Sozialraumbudget werden in der Praxis sehr unterschiedliche Ziele anvisiert. Auf der einen Seite steht das Ziel einer lebensweltorientierten effektiveren Erziehungshilfe oder sogar einer gerechteren Verteilung von Ressourcen zwischen den Sozialräumen. Auf der anderen Seite sollen sie der Haushaltskonsolidierung oder zumindest der Begrenzung des Ausgabenzuwachses dienen. Dies dürfte in jedem Fall zu massiven Zielkonflikten vor allem zwischen den Zielen der Effektivität und Effizienz führen, wobei hinter den jeweiligen Zielen sehr unterschiedliche Akteursinteressen stehen dürften. Gerade von den freien Trägern wird befürchtet, dass Sozialraumbudgets mit Mittelkürzungen einhergehen (Klawe 2000, S. 442) und durch sie die Effektivität der Leistungen reduziert

werden könnte. Einerseits wird eine pauschale Rückführung des Leistungsni-
veaus befürchtet, andererseits eine Umverteilung zwischen den Trägern erwartet.
In der Tat zeigen Erfahrungen mit dem NSM, dass Budgets häufig als Kürzungs-
instrumente eingesetzt werden, weil es für die Kommunalpolitik eine hilfreiche
Legitimationsentlastungsstrategie ist, global zu kürzen und es anderen zu über-
lassen, die Kürzungen auf konkrete Haushaltsstellen oder Leistungen „herunter-
zuberechnen“.

Diese nicht unberechtigten Befürchtungen der freien Träger kann man dadurch
reduzieren, dass man den Trägern vor Einführung des Sozialraumbudgets eine
Bestandssicherung garantiert (Hinte 1999b, S. 13). Dies hat aber negative Aus-
strahlungen auf später zu treffende Entscheidungen, wie noch zu zeigen sein
wird. Allerdings gibt es zu dieser Einführungsstrategie aus unserer Sicht kaum
eine Alternative aufgrund der unter dem Gliederungspunkt 2.4 skizzierten Veto-
positionen und Bestandskoalitionen im JHA.

Die Effizienzperspektive dürfte demgegenüber stärker von der Kommunalpolitik
und den Querschnittsämtern vertreten werden, so dass eine Vernachlässigung der
Haushaltskonsolidierungsperspektive auch zu erheblichen Konflikten führen
dürfte.

Häufig wird versucht, diesen massiven Zielkonflikt dadurch zu überdecken, dass
behauptet wird, eine effektive Jugendhilfe sei gleichzeitig auch immer effizient.
So wird argumentiert, dass langfristig durch Vernetzung und Ressourcenmobili-
sierung im Sozialraum die Zahl der kostenintensiven Heimunterbringungen
nachhaltig reduziert werden kann. Dabei werden aber die Steuerungsfähigkeit
von Netzwerken sowie die mobilisierbaren Potentiale überschätzt:

„Soziale Arbeit überschätzt nicht selten ihren Einfluss auf die Gesellschaft oder
auch nur auf Mikrosysteme. Ein Bürgertreff, ein wenig moderierte Kommunikati-
on über Institutionsgrenzen hinweg, ein kleiner Kreis ehrenamtlicher Helfer wirkt
hilflos angesichts wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, städtebaulicher Vorga-
ben, kulturell-ethnischer Einflüsse oder der Eigendynamik von Institutionen. Es
mag einige gewachsene und gut gemischte Sozialräume geben, in denen anste-
henden Problemen ausreichend Ressourcen gegenüberstehen. Aber gerade da, wo
eine Massierung von strukturellen Gefährdungen vorliegt, wo überdurchschnittli-
che Jugendarbeitslosigkeit herrscht, hoher Ausländeranteil, eine ungünstige
Wohnsituation, wo der allgemeine Rückzug auf das Private oder kleinste abge-
schottete Cliques die Ausbildung von sozialen Netzen erschweren, gerade hier
werden nicht viele Ressourcen zu mobilisieren sein“ (Tornow 2001, S. 28).

Zudem kann es gleichzeitig zu einer Ausdehnung der ambulanten und stationären
Leistungen kommen, weil neben den stationären Angeboten für die ambulanten
und gemeinwesenorientierten Angebote ein ganz neuer Kundenkreis entsteht.
Erste Erfahrungen mit dem Sozialraumbudget in Stuttgart deuten beispielsweise
darauf hin, dass Kindertagesstätten und Schulen für immer mehr Fälle die Erzie-
lungshilfe als „Lückenbüßer“ suchen könnten.

„Die Effekte sind zweischneidig: einerseits sind Kitas bereit ‚Störfälle‘ gemeinsam mit HzE-Mitarbeitern besser zu integrieren. Andererseits folgt dem ersten integrierten Störfall schnell der zweite, dann der dritte etc.“ (Früchtel et al. 2000, S. 155).

Neue Angebote schaffen also schnell eine neue Nachfrage, zumal wenn andere Institutionen sich davon eine Entlastung versprechen.

Drittens interessieren sich die Kommunalpolitik und die Kämmerei nur sehr rudimentär für *langfristig mögliche* Konsolidierungseffekte, sondern unter dem Druck der Haushaltskrise und der Aufsichtsbehörden fokussieren sich die kommunalen Entscheidungsträger auf den jährlichen Haushaltsausgleich (Holtkamp 2000b). Zusammengefasst betrachtet lässt sich der Konflikt zwischen Effektivität und Effizienz also nicht befriedigend lösen. Dies gilt im besonderen Maße für Städte, die stark von der Finanzkrise erfasst wurden.

Die Probleme der Zieldefinition inklusive Bildung einer Zielhierarchie dürften nun deutlich geworden sein. Dabei ging es bisher nur um sehr grobe Zielsetzungen, während die feingliedrige Zieldefinition diese Probleme noch mal verstärken dürfte. Das Konzept des Sozialraumbudgets verweist hierbei auf die Jugendhilfeplanung, ohne offensichtlich den Implementationsstand der Jugendhilfeplanung ausreichend zur Kenntnis zu nehmen (Olk 2000, S. 20). Zum Umsetzungsstand der Jugendhilfeplanung liegen einige empirische Studien vor (Titus 1997 / Seckinger et al. 1998). Sie kommen zu dem Fazit, dass mittlerweile zwar die überwiegende Zahl der Jugendämter in West- und Ostdeutschland eine Jugendhilfeplanung betreibt. Häufig werden allerdings nur für Teilbereiche Jugendhilfepläne aufgestellt. Zu dem Bereich der Erziehungshilfe konstatieren Heuchel und Schrapper den folgenden Entwicklungsstand, sofern zu diesem Teilbereich überhaupt Pläne vorliegen.

„Nach unserer Erfahrung kann kaum ein Jugendamt auf eine so ausgearbeitete Jugendhilfeplanung zurückgreifen, dass für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung die erforderlichen Steuerungsziele ausreichend konkret und überprüfbar benannt werden“ (Heuchel/Schrapper 1999, S. 98).

Das bedeutet also, dass das Sozialraumbudget eben nicht auf bereits vorhandenen Ansätzen aufbauen kann, sondern die mit Zieldefinitionen und den späteren Arbeitsschritten verbundenen Ressourcen aus dem eigenen Budget zusätzlich aufbringen muss. Außerdem wäre es sicherlich interessant zu fragen, warum der Entwicklungsstand der Jugendhilfeplanung noch nicht so weit fortgeschritten ist, obwohl sie seit 1991 rechtlich vorgeschrieben ist. Viele Gründe (geringe Ressourcenausstattung, wenig planungsfreundliches Klima in den Kommunen etc.) könnten sicher auch für die Sozialraumbudgets gelten, die im Vergleich zur Jugendhilfeplanung nur eine zusätzliche freiwillige Aufgabe sind.

3.3 Festlegung des Sozialraums

In der Literatur wird nur wenig darüber diskutiert, wie die Sozialräume für die Budgets festgelegt werden. Der Sozialraum wird also eher als feststehende Konstante eingeordnet. Dies folgt im Wesentlichen aus pragmatischen Erwägungen, die auch aus unserer Sicht zutreffend sind. Für Sozialraumbudgets kommen eigentlich nur die klassischen Verwaltungseinheiten (Stadtbezirke, kreisangehörige Gemeinden etc.) in Frage, weil ansonsten eine kaum praktikierbare Neuorganisation des politisch-administrativen Systems nötig wäre. Weiterhin dürften sich die Sozialräume auch an den Versorgungsstrukturen der freien Träger orientieren, zumal wenn eine Bestandssicherung als Einführungsstrategie gewählt wird. Diese Verwaltungsräume dürften aber bestenfalls zufällig mit den Sozialräumen von Jugendlichen übereinstimmen (Klawe 2000, S. 442). Wenn der sozialräumliche Ansatz also nicht gänzlich konterkariert werden soll, müsste eine Kooperation zwischen diesen Verwaltungsbezirken forciert werden. Wie dies bei dezentralen Budgets und den damit einhergehenden Egoismen und Abschottungstendenzen realisiert werden kann, ist (noch) gänzlich ungeklärt.

Olk fordert vor diesem Hintergrund eine andere Definition des Sozialraums:

„Ein zentrales Problem ergibt sich allerdings auch hinsichtlich der Abgrenzung jugendhilfespezifischer Sozialräume. Für die Jugendhilfe müssen Abgrenzungskriterien maßgeblich sein, die sich auf die Lebenslagen und Lebenszusammenhänge von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern beziehen. Diese sind aber nicht immer deckungsgleich mit politischen Gebietseinteilungen und den regionalen Zuständigkeiten öffentlicher und freier Jugendhilfeträger. Ein wichtiger Schritt für die fachliche Absicherung sozialraumorientierter Ansätze besteht daher in der Klärung der Dimension jugendhilferrelevanter Sozialräume und in der Umsetzung solcher Dimensionierungen in konkrete Gebietsabgrenzung“ (Olk 2000, S. 25).

Aus unserer Sicht ist dieser Wunsch zwar verständlich, um tatsächlich zu einer sozialraumorientierten Planung zu kommen, aber aufgrund der oben aufgeführten Gründe wohl eher nicht realisierbar.

3.4 Festlegung der Budgethöhe der einzelnen Sozialräume

In der Literatur wird relativ kontrovers darüber diskutiert, nach welchen Formeln das Budget auf die Sozialräume verteilt werden soll. Es überwiegen hierbei sozialstrukturelle Indikatoren (z. B. Jugendeinwohnerwert), um den Mittelbedarf zu errechnen. Dabei ist noch relativ umstritten, in welchem Maße diese Indikatoren tatsächlich genau den Hilfebedarf abbilden (kritisch hierzu Tornow 2001, S. 26) und ob die öffentliche Diskussion über kleinräumige Sozialindikatoren nicht auch zu nichtintendierten Diskriminierungseffekten führen kann (Buckert et al. 2001, S. 32). Insgesamt ist wohl davon auszugehen, dass kein Modell von Sozialindikatoren in der Lage sein wird, den Bedarf vollkommen zutreffend abzubilden (Santen et al. 2000, S. 126). Auch Jordan et al. 2001, die selbst ein solches Indi-

katorensystem entwickelt haben, sehen durchaus die Probleme dieses Ansatzes und kommen zu der folgenden zusammenfassenden Einschätzung:

„Fatal wäre es auf jeden Fall, wenn wesentliche Energien und Aufmerksamkeiten daran gebunden würden, dass hier vorgeschlagene Budget-Bemessungsverfahren zu problematisieren, auch um dadurch vielleicht den ganzen Budgetansatz zu Fall zu bringen. Andererseits darf jedoch auch die faktisch gegebene Ausgangssituation (der derzeitige Ressourceneinsatz) nicht zugleich die Qualität einer ‚normativen Größe‘ bekommen, d. h. auch langfristig als Budgetbemessungsrahmen angesehen werden“ (Jordan et al. 2001, S. 56).

Die letzte Aussage ist alleine schon deswegen gut nachzuvollziehen, weil sich sonst der Sozialraumbudgetansatz der üblichen inkrementalistischen Haushalts-techniken bedienen würde und damit seinen umfassend-rationalen Planungsanspruch verlieren würde.

Des Weiteren vertreten die oben genannten Autoren die Auffassung, dass durch Sozialraumbudgets eine gerechtere Mittelverteilung auch zwischen den Räumen erreicht werden kann. Ob der Sozialraumansatz in der Praxis auf inkrementale Techniken verzichten kann, ist aber sehr zweifelhaft. So zeigt sich z. B. im Kreis Segeberg, dass lediglich nach Bedarfsindikatoren berechnete Sozialraumbudgets zu starken Abweichungen von den Jahresrechnungsergebnissen führen, so dass mit ihrer Umsetzung nicht gerechnet werden kann (Stankat 1999, S. 80). Insofern empfiehlt sich zumindest eine Mischung aus Bedarfs- und Bestandsindikatoren⁹. In Stuttgart ging man gleich nur von Bestandsgrößen aus (Buckert / Heinz 2001, S. 73). Damit dürfte aber feststehen, dass man zumindest mit letzterem Berechnungsmodus auch keine Umverteilung vornehmen kann. Dies kommt bei der empfohlenen Einführungsstrategie (Abgabe von Bestandsgarantien) aber ohnehin nur sehr begrenzt in Frage.¹⁰

3.5 Festlegung der Deckelung des Budgets

Konsens besteht in der Literatur darüber, dass das Sozialraumbudget im strengen Sinne nicht gedeckelt werden kann, weil der Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung nicht durch das kommunale Budget begrenzt werden kann¹¹. Münder stellt hierzu unmissverständlich fest:

⁹ Darüber hinaus wäre zu fragen, welche Rolle dem JHA bei einem ausschließlich nach Bedarfsindikatoren berechneten Budget noch zu kommen sollte (Santen et al. 2000, S. 129).

¹⁰ Diese unterschiedlichen Bemessungsverfahren werden letztlich aber nur dann richtig „brillant“, wenn die Budgets auch gedeckelt werden, so dass sie tatsächlich relevant sind für die ausbezahlten Haushaltsmittel.

¹¹ Zum Teil wird aber nicht ganz zu Unrecht vermutet, dass durch die Ausweisungen von Budgets in der Verwaltungspraxis einige Rechtsansprüche doch beschnitten werden könnten, weil nur selten die berechtigten Leistungsempfänger ihre Ansprüche einfordern oder gar einklagen, sondern diese häufig erst durch die Beurteilung der Verwaltung und die Beratung der freien Träger offenkundig werden. Ein Budget könnte hier falsche Signale geben und so indirekt zu einer Beschneidung der Rechtsansprüche führen.

„Sofern subjektive Rechtsansprüche von Bürgerinnen und Bürgern existieren, bestehen Ansprüche auf die entsprechenden Leistungen, unabhängig davon, ob die öffentlichen Träger hierfür in hinreichendem Umfang Finanzmittel zur Verfügung gestellt haben – subjektive Rechtsansprüche sind insofern budgetsprengend und damit auch sozialraumbudgetsprengend“ (Münder 2001a, S. 91).

Grundsätzlich stellt sich an dieser Stelle die Frage: Wofür braucht man denn dann ein Sozialraumbudget, wenn es sowieso nicht bindend ist? Jordan et al. (2001, S. 58) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „orientierenden Funktion“. Wenn ein Sozialraumbudget ausschließlich diese Funktion hätte, würde sich aber wohl kaum der damit verbundene Aufwand lohnen, zumal es dann von den kommunalen Entscheidungsträgern kaum zur Kenntnis genommen werden würde (siehe 2.3). Weil es aber unmöglich ist, die jährlich anfallenden Rechtsansprüche zuverlässig zu prognostizieren, muss man an einem Verfahren arbeiten, das durch auf objektive Indikatoren gestützte Nachverhandlungen diese Planungsunsicherheiten bei ansonsten gedeckeltem Budget wieder ausgleicht (siehe Punkt Nachverhandlungen).

Die Probleme der Nachverhandlung gelten aber weniger für Modelle, die nur die fallunspezifischen Leistungen budgetieren, wie beispielsweise die Jugendhilfestationen in Tübingen (Münder 2001a, S. 17). Diese Budgets können in der Tat gedeckelt werden, weil sie keine Rechtsansprüche limitieren. Es ist aber aus unserer Sicht nicht sachdienlich, dieses Modell als Sozialraumbudget zu diskutieren, weil es bereits hinlänglich unter der Bezeichnung Jugendhilfestation bekannt ist. Dieses Modell sollte aber dennoch für einen Vergleich mit dem umfassenden Sozialraumbudget im Auge behalten werden.

3.6 Festlegung der Übertragbarkeit des Budgets

Allgemein wird es in der Literatur als sinnvoll angesehen, dass das Sozialraumbudget auch übertragbar ist, um Anreize für eine wirtschaftliche Mittelverwendung zu setzen. Hier ergeben sich zum Teil ähnliche Probleme wie beim vorhergenannten Punkt, weil zu differenzieren ist zwischen Kostenentwicklungen, die von den Trägern selbst induziert wurden, und den Ausgabenentwicklungen, die durch veränderte Rahmenbedingungen (z. B. höhere Zahl von Rechtsansprüchen durch Wanderungsprozesse) zu einer Abweichung vom Budget geführt haben.

Diese Differenzierung dürfte in der Praxis relativ schwer vorzunehmen sein. Wenn man hier zu einer ersten groben Differenzierung kommen will, könnte man die Entwicklung der Fallzahlen analysieren und Abweichungen von den Planungswerten generell als exogen einordnen. Dies würde aber fundamental der Logik von Sozialraumbudgets widersprechen, weil ja gerade die Verhütung von Fällen durch präventive Ansätze honoriert werden soll. Wie aber zwischen exogen und endogen bedingten Abweichungen der Fallzahlen unterschieden werden soll, ist noch gänzlich ungeklärt. Wie soll man beispielsweise bei der Übertra-

gung von Defiziten entscheiden, ob ein konkreter Fall durch eine effektive sozialraumbezogene Arbeit hätte verhindert werden können. Wenn aber zwischen exogenen und endogenen Variablen nicht eindeutig differenziert werden kann, können von Sozialraumbudgets keine Anreize für eine präventive Sozialarbeit ausgehen.

Zudem ist es aus unserer Sicht wichtig zu betonen, dass viele Kommunen bei der Übertragbarkeit von Budgets *nicht* auf bereits im Rahmen des NSM eingespielte Routinen zurückgreifen können. Sie würden also häufig auch in diesem Bereich „Neuland betreten“. Eine aktuelle Studie des Deutschen Jugendinstituts kommt zu dem Ergebnis, dass zwar relativ viele Jugendämter angeben, Budgetierung im Rahmen des NSM realisiert zu haben, aber dass das entscheidende Charakteristikum der Budgetierung – die Übertragbarkeit des Budgets auf das nächste Jahr zur Vermeidung des „Dezemberfiebers“ - nur in relativ wenigen Jugendämtern realisiert wurde. Charakteristisch für die enge Verbindung von Haushaltskonsolidierung und Budgetierung ist, dass in deutlich mehr Jugendämtern die Defizite des Vorjahres als die Überschüsse übertragen werden. So werden bei 5% der befragten Jugendämter die Überschüsse aus dem Vorjahr in voller Höhe übertragen, während die Defizite immerhin in schon 13% der Fälle ins nächste Jahr übertragen werden und damit abgedeckt werden müssen. Das Deutsche Jugendinstitut kommt insgesamt eher zu einer ernüchternden Bilanz der Budgetierung:

„Ein anderes Ergebnis der Vollerhebung ist, daß es eine große Diskrepanz zwischen den theoretischen Konzepten der Verwaltungsmodernisierung und deren Umsetzung in den Alltag des Verwaltungshandelns gibt. Budgets sind keine Budgets, sondern lediglich neue Bezeichnungen für Altbekanntes. Die Haushaltspraxis hat sich in dem überwiegenden Teil der Jugendämter nicht verändert“ (Mamier et al. 2001, S. 47).

Auch dies kann u. a. mit den Akteursinteressen und der Dominanz kurzfristiger Konsolidierungsstrategien¹² erklärt werden. Dies sind Friktionen zwischen Budgetmodellen und Verwaltungspraxis, die z. T. auch bei der Sozialraumbudgetierung auftreten dürften.

3.7 Festlegung des zu fördernden Trägers

In den meisten Modellen des Sozialraumbudgets werden einem Träger oder einem Trägerverbund alle Aufgaben in einem Sozialraum zugewiesen. In der Literatur wird diskutiert, ob diese faktische Monopolstellung das Wunsch- und Wahl-

¹² Um glaubhafte Anreize zur Verhinderung des Dezemberfiebers zu schaffen, bedarf es einer langfristigen berechenbaren Haushaltspolitik. Dies ist aber keineswegs gegeben, weil gerade aufgrund des hohen Konsolidierungsdrucks immer wieder mit Eingriffen seitens der Politik, des Kämmers oder sogar der Aufsichtsbehörde zu rechnen ist. Insofern gibt es nur wenig Anlass für die freien Träger sich auf Zusagen zur Übertragbarkeit des Budgets zu verlassen, so dass selbst bei Zusagen seitens der kommunalen Entscheidungsträger das Dezemberfieber für die freien Träger weiterhin rational sein könnte.

recht der Leistungsempfänger negativ tangiert. Das Wunsch- und Wahlrecht sei heute schon in vielen Gebieten stark eingeschränkt und deswegen eher eine theoretische Konstruktion und sollte deswegen „nicht zu hoch gewichtet sein“ (Olk 2000, S. 23). Ob dies allerdings ein überzeugender Grund dafür ist, das Wunsch- und Wahlrecht weiter auszuhöhlen, ist äußerst fraglich. Allerdings ist in der bisherigen Debatte zu wenig geklärt, inwieweit es durch Sozialraumbudgets tatsächlich zu einer Einschränkung des Wunsch und Wahlrechtes kommt. Dies ist letztlich nur durch empirische Untersuchungen zu klären.

Eine Einschränkung des Wunsch- und Wahlrecht wäre aber nicht nur aus rechtlicher Sicht, sondern auch aus sozialwissenschaftlicher Sicht problematisch. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang erst mal zu rekapitulieren, in welchen Fällen denn die Erziehungsberechtigten von diesem Wunsch- und Wahlrecht Gebrauch machen. Es ist davon auszugehen, dass dies weniger aufgrund unterschiedlicher religiöser Orientierungen geschieht, sondern dass es wahrscheinlicher ist „dass das Ausschlagen des sozialräumlichen Angebotes oder der Wechselwunsch ihre Ursache in der unzureichenden individuellen Bedarfsgerechtigkeit haben. Wo junge Menschen und ihre Eltern den Eindruck gewinnen, in den eigenen Belangen ernst genommen zu werden, Subjekt nicht Objekt von Entscheidungsprozessen zu sein und Hilfe stimmig erleben, ergibt sich die Frage des Wunsch- und Wahlrechtes in aller Regel nicht“ (Schmid 2001, S. 211). Eine Beschränkung des Wahlrechtes kann aber nicht nur dazu führen, dass einzelne Unzufriedene in den Angebotsformen verbleiben müssen, sondern insgesamt gibt es keine Anreize für die Träger, sich an den Bedürfnissen der „Kunden“ zu orientieren.

In einem anderen Zusammenhang haben wir ausführlich dargelegt (Bogumil et al. 2001), wie sehr der Verzicht auf die Exit-Option zu einer geringeren Kundenorientierung von Einrichtungen und Verwaltungen führen kann. Wir haben aber auch deutlich gemacht, dass es drei weitere Bausteine für eine kundenorientierte Strategie gibt. Viele Dienstleistungen sollten möglichst gebündelt werden („One-Stop-Government“), die Bürger sollten stärker beteiligt werden (Voice-Option) und es sollte eine Qualitätspolitik betrieben werden. Im Falle von Sozialraumbudgets werden die Dienstleistungen in der Tat sehr stark gebündelt und die Qualität der Leistungen wird evaluiert, so dass sie zwei Bausteine einer kundenorientierten Dienstleistungspolitik idealtypisch verkörpern. Weiterhin haben wir darauf hingewiesen, dass die Bündelung von Dienstleistungen und die Exit-Option häufig konfliktieren und insofern die Exit-Option in vielen Fällen durch die Voice-Option substituiert werden muss. Im Fall von Sozialraumbudgets wäre beispielsweise an den Aufbau eines Aktiven Beschwerdemanagements zu denken (Buckert et al. 2001, S. 34).¹³

¹³ Es empfiehlt sich also eher eine Partizipation in der Kundenrolle als in der Auftraggeberrolle. Die Beteiligung der Bürger an der Planung von Sozialraumbudgets dürfte zu einem wenig nachhaltigen Umgang mit Partizipationsressourcen führen und sollte daher eher unterbleiben. Die Fragen der Planung von Sozialraumbudgets sind zu komplex und das Interesse

Insgesamt betrachtet muss also die mangelnde Kundenorientierung bei einer faktischen Monopolstellung eines Trägers nicht unbedingt das entscheidende Problem sein. Viel problematischer sind die zu erwartenden Auswirkungen aus einer Effizienzperspektive. Pröbß fragt in diesem Zusammenhang:

„Ist man tatsächlich so blauäugig und glaubt man wirklich, dass mit einer Monopolstellung im entsprechend definierten Sozialraum mittelfristig die Wirtschaftlichkeit dadurch erhöht wird, wenn alle ‚Konkurrenz ausgeschaltet‘ ist?“ (Pröbß 2000, S. 146).

Weiterhin hat Münder gegen eine derartige Monopolstellung erhebliche rechtliche Bedenken. Er weist insbesondere darauf hin, dass so neue Träger und kleine Träger faktisch ausgeschlossen würden (Münder 2001b, S. 53). Zudem seien die derzeit zum Teil räumlich vorhandenen Trägermonopole gewissermaßen historisch gewachsen, während durch Sozialraumbudgets „auf einen Schlag“ staatlich gesteuert Trägermonopole entstehen (Münder 2001a, S. 92). Insofern muss der Staat auch die Verantwortung für die nichtintendierten Folgen dieser Monopolbildung übernehmen.

Dem widerspricht Hinte:

„Sozialraumorientierung erfordert mitnichten die Vorrangigkeit und die Exklusivität eines oder mehrerer Träger, im Gegenteil: Gerade die Kooperation vorhandener Träger im Sozialraum ist ein wichtiges Prinzip dieses Arbeitseinsatzes (...) Tatsächlich ist das Sozialraumbudget für einen oder mehrere Träger der Hilfen zur Erziehung in Kombination mit anderen im Wohnquartier sozialraumbezogen arbeitenden Träger die Regel“ (Hinte 2001, S. 143).

Wie gewichtig dieser Einwand ist, kann nur geklärt werden, wenn empirisch genau erhoben wird, wieviel Prozent der Leistungen an andere Träger geht und hier auch noch mal zwischen großen und kleinen sowie alten und neueren Trägern differenziert wird. Das bisherige Verhalten der freien Träger in der Jugendhilfe spricht vorerst dafür, dass der für einen Sozialraum beauftragte Träger in erster Linie seine häufig bereits bestehenden Kapazitäten auslasten will und ggf. auch weiter expandieren will.

Zusammenfassend ist zu befürchten, dass sich die in Kapitel 2 beschriebenen korporatistischen Strukturen noch weiter verfestigen werden, nachdem es in den 90er Jahren erste zaghafte Versuche der privaten Anbieter gab, gerade in den Erziehungshilfemarkt einzudringen (Herzig 1999), während in den meisten anderen Bereichen der Jugendhilfe private Anbieter weiterhin keine Rolle spielen. Insofern ist Schröder beizupflichten, der die Gefahren von Sozialraumbudgets wie folgt umreißt:

der Bürger an diesen Planungsprozessen dürfte wenig ausgeprägt sein, weil sie zu weit von ihren alltäglichen Problemlagen entfernt sind.

„Derartige Monopole drohen korporatistische Verhältnisse wieder zu beleben, die durch Wettbewerbsstrukturen und neue Steuerungsinstrumente gerade abgebaut werden. Sie wirken veränderungsresistent und verhindern das Entstehen neuer kleinerer Träger, die Innovationspotential hervorbringen können“ (Schröder 2001, S. 164).

Olk sieht im Grundsatz wohl auch diese Probleme und plädiert deswegen ähnlich wie Münder für eine kontinuierliche Ausschreibung der Bezirke, so dass zumindest die Kommune über eine Exit-Option gegenüber den Trägern verfügt. Eine Ausschreibung aller Sozialräume dürfte aber aufgrund der in Kapitel 2 dargestellten Vetopositionen und Bestandskoalitionen kaum durchsetzungsfähig sein, es sei denn, es würde herauskommen, dass „zufällig“ die bestehenden Träger die besten Angebote unterbreitet haben.¹⁴ Darüber hinaus ist die Ausschreibung wohl kaum kompatibel mit der empfohlenen Einführungsstrategie von Sozialraumbudgets, an deren Anfang die Bestandsgarantie steht.

Es verbleiben also lediglich die in den meisten Modellen auch vorgesehenen Anreize über die Steuerung des Budgets. Ein bestimmter Anteil des Budgets kann so an Träger ausgeschüttet werden, die nachweislich effizient oder kundenorientiert arbeiten. Hier stellen sich erstens aber wieder alle Probleme der Leistungsmessung und zweitens ist zu bezweifeln, dass neben den in jedem Fall abzugeltenden Rechtsansprüchen ausreichend Haushaltsspielräume bestehen, um gute Leistungen zusätzlich in relevantem Maße zu honorieren. Es ist vor diesem Hintergrund zu bezweifeln, ob tatsächlich 20 % des Budgets für diese Anreize reserviert werden können, wie es die KGSt vorgeschlagen hat (Olk 2000, S. 18). In Stuttgart wird beispielsweise nur 1% des Budgets für derartige Anreize zur Verfügung gestellt¹⁵. Zumindest wäre zu empfehlen für dieses geringe Budget relativ wenige und leicht verständliche Indikatoren zu entwickeln, die auch vergleichend für jeden Sozialraum veröffentlicht werden. Durch diese veröffentlichten Leistungsvergleiche¹⁶ könnte ein zusätzlicher Anreiz entstehen effizienter und kundenorientierter zu arbeiten, wie wir es an anderer Stelle anhand von Beispielen geschildert haben (Bogumil et al. 2001). In die Leistungsvergleiche könnten dann auch die Ergebnisse des Aktiven Beschwerdemanagements eingespeist werden.

14 Bei Ausschreibungen beispielsweise von Jugendhilfestationen wird auch in der Regel die Leistung nicht ausschließlich an den billigsten Bieter vergeben. In der Praxis wird dann häufig darauf hingewiesen, dass man einen seriösen Anbieter haben will, mit dem man schon über Jahre eine gute Zusammenarbeit gepflegt hat. Dieses Anliegen ist zwar verständlich, deutet aber wiederum auf eine korporatistische Schließung hin.

15 Weiterhin wurden in Stuttgart Anreize gesetzt, um Heimunterbringungen zu vermeiden. Dies führte im ersten Jahr zu insgesamt geringeren Kostensteigerungen in den Bezirken mit Sozialraumbudgets im Vergleich zu den anderen Bezirken (Früchtel et al 2000). Hier müsste man aber genauer analysieren, wie sich dies in den nächsten Jahren entwickelt und ob diese Anreize nicht auch durch graduelle Veränderungen der bestehenden Verträge zu erreichen sind und somit nicht ein spezifischer Effekt des Sozialraumbudgets sind.

16 Bei der Veröffentlichung dieser Kennziffern muss im Einzelfall abgewogen werden, wie sensibel oder diskriminierend sie wirken könnten.

3.8 Budgetcontrolling

Zum Budgetcontrolling liegen bisher kaum Erkenntnisse vor. Klar dürfte nur sein, dass es sehr *aufwendig* ist und dringend erforderlich gerade für die noch zu analysierenden Nachverhandlungen. Die Aufbauphase könnte sehr ressourcenintensiv sein. Insbesondere die Mitarbeiter werden durch die Dokumentationsanforderungen mit einem zusätzlichen Maß an bürokratischem Aufwand konfrontiert (Meier 2001, S. 83). Das muss auch vor dem Hintergrund der durch Rationalisierungsprozesse hohen Arbeitsleistung des durchschnittlichen Sachbearbeiters gesehen werden. Dieser zusätzliche Arbeitsaufwand kann dann zur Demotivation der Beschäftigten führen, wenn aus ihrer Sicht die Daten letztlich kaum zu Verbesserungen der Effektivität führen.

3.9 Nachverhandlungen zum Budget

Das *Kernproblem* des Sozialraumbudgets stellt sich aber erst mitten im Haushaltsjahr oder nach Ablauf eines Haushaltsjahres. Denn wenn es eine gewisse Steuerungsfunktion (und nicht bloß eine Orientierungsfunktion) haben soll, muss nun beurteilt werden, aus welchen Ursachen es zu einer Abweichung vom Budget kommt, wobei v. a. endogene und exogene Faktoren zu unterscheiden sind (zu den kaum zu lösenden Problemen in diesem Bereich siehe 3.6). Wenn man auf die steuernde Funktion nicht verzichten will, muss eine erste wesentliche Leitlinie sein, dass selbstverschuldete Mehrausgaben dem Träger selbst für das Haushaltsjahr angelastet werden und schon gar nicht zu Mehrzuweisungen in den Folgejahren führen, während bei exogenen Faktoren genau das Gegenteil gelten sollte.

Ein Beispiel für exogene Ursachen wäre der Zuzug von Leistungsberechtigten, die zusätzlich in einem Sozialraum versorgt werden müssen. Um die dadurch verursachten Kosten zu quantifizieren, ist man schnell wieder bei dem vom Sozialraumansatz kritisierten Konzept der Fachleistungsstunde und der Einzelfallorientierung (Buckert et al. 2001, S. 35). Auch im Stuttgarter Modell kommt man um das Konzept der Fachleistungsstunde nicht herum, mit der Folge, dass im Prinzip die Ressourcen für zwei Leistungsbemessungssysteme gebunden werden.

Allein mit Bedarfsindikatoren, die die exogenen Veränderungen im Sozialraum messen, kommt man auch bei den Nachverhandlungen nicht weiter, sondern auch hier muss man sich an dem Zuwachs der Fälle orientieren, um die einzelnen Rechtsansprüche abgeltet zu können (so auch Buckert / Heinz 2001, S. 75). Aus unserer Sicht ist ein anderer Weg auch gar nicht möglich, als den Rechtsanspruch durch die Orientierung der Vergütung an den veränderten Bestandsgrößen zu gewährleisten. Selbst wenn es also wider Erwarten gelingen sollte, exogene und endogene Ursachen zu unterscheiden, muss der öffentliche Träger auch in dem

Fall die einzelfallbezogenen Leistungen vergüten, in dem der freie Träger nachweislich für eine negative Fallentwicklung verantwortlich ist.

Dies führt aber wiederum dazu, dass der ganze Sozialraumbudgetansatz in der fallbezogenen Erziehungshilfe in Frage gestellt wird, weil zwei immer wieder referierte Vorteile des Budgetansatzes gegenüber den Fachleistungsstunden so nicht zutreffen. Dadurch würde sich die Wirkung dieser beiden Konzepte angleichen und es wäre zu fragen, ob dann noch der Aufwand für ein doppeltes Berechnungssystem gerechtfertigt ist.

Erstens gibt es durch die Bestandsorientierung keine Anreize mehr, zusätzliche Fälle beispielsweise durch den Ausbau von präventiven sozialraumbezogenen Ansätzen zu vermeiden, wie es das Konzept des Sozialraumbudgets behauptet (z. B. Hinte 1999a, S. 88). Es dürfte sogar umgekehrt sein, dass die Träger ein Interesse haben – genau wie bei dem bisherigen System der Fachleistungsstunden –, dass möglichst viele neue Fälle entstehen, weil nur dies zu einer Ausweitung der Leistungen führen kann, während das Budget für fallunspezifische Angebote prinzipiell gedeckelt ist. Die bisherigen Erfahrungen im Stuttgarter Modell stützen zumindest die Hypothese, dass das Sozialraumbudget bisher nicht dazu führt, dass die Träger stark in den Sozialraum „investieren“, um Einzelfälle zu vermeiden, sondern erst tätig werden, wenn diese Fälle produziert wurden (Früchtel et al. 2000, S. 155). Weiter oben unter dem Gliederungspunkt 3.2 haben wir auch darauf hingewiesen, dass dies in jedem Fall eine sehr riskante Strategie wäre, weil es überhaupt keine Garantie dafür gibt, dass sich diese „Investitionen“ auch amortisieren. Insofern wäre also auch durch die üblichen Risikominimierungsstrategien der Akteure damit zu rechnen, dass eine stark präventive Ausrichtung der Erziehungshilfe unterbleibt. Damit wäre auch eine zentrale Begründung für die gegenseitige Deckungsfähigkeit der fallbezogenen und fallunspezifischen Budgets hinfällig. Es wäre zu fragen, warum man dann nicht gleich dem Tübinger Modell folgt, in dem die fallunspezifischen Leistungen in einem gedeckelten Budget zusammengefasst werden und die Einzelfälle gleich nach den üblichen Fachleistungsstunden abgerechnet werden.

Zweitens dürfte die Orientierung der Nachverhandlungen an dem Fallbestand auch dazu führen, dass das Sozialraumbudget nicht in starkem Maße zur Reduzierung der Einzelfallorientierung und des „Geschachers“ (Hinte 1999a, S. 85) zwischen öffentlichen und freien Trägern beitragen kann.

„Wenn individuelle Rechtsansprüche budgetsprengend sind, dann ist dieser Aspekt auch in den Verträgen entsprechend zu berücksichtigen. Die Verträge wären demnach mit entsprechenden Öffnungsklauseln zu versehen. Angesichts praktischer Erfahrungen bei Verhandlungen über Leistungen, Entgelte und Qualitätsentwicklung sehe ich zumindest die Gefahr, dass sich freie und öffentliche Träger demnächst in betriebswirtschaftlich aufgerüsteten Budgetkonferenzen verzetteln, weil die ökonomischen Interessen der Träger die fachlichen Intentionen überlagern und das Mittel zum Zweck gerät“ (Hemker 2001, S. 194).

4 Empfehlungen

Aus den vorhergehenden Ausführungen dürfte deutlich geworden sein, dass sich aus politikwissenschaftlicher Sicht unserer Meinung nach *einige Bedenken gegen den Sozialraumbudgetansatz* ergeben. Im Kern geht es um fünf Problemlagen:

1. Der Ansatz bindet erhebliche Zeitressourcen, ohne dass der Aufwand für andere Abrechnungsmodi gänzlich entfallen würde. Er kann nur sehr bedingt auf vorhandenen Ansätzen (Budgetierung im Rahmen des NSM und der Jugendhilfeplanung) aufbauen, weil diese nur sehr rudimentär realisiert wurden. Nun schon wieder mit einem neuen Ansatz aufzuwarten (der z. T. sogar die anderen Ansätze voraussetzt), ohne zu fragen, warum die anderen nicht realisiert wurden und ob die dafür anzuführenden Gründe möglicherweise nicht auch gegen den neuen Sozialraumbudgetansatz sprechen, ist sehr riskant. Gerade auf der Ebene der Sacharbeiter, die in Folge stetiger Rationalisierung ein hohes Arbeitspensum zu erbringen haben, könnte schnell der Eindruck entstehen, dass hier nur „wieder eine neue Sau durchs Dorf getrieben wird“.
2. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass aus den im zweiten Kapitel dargelegten Gründen eine Steuerung des Budgets aus einer Effektivitätsperspektive außerordentlich schwer zu realisieren ist, so dass schlechtestenfalls lediglich mehr Ressourcen gebunden werden, ohne dass sich gravierende Veränderungen ergeben. Des Weiteren ist mit massiven Zielkonflikten zwischen den Zielen der Effektivität und Effizienz zu rechnen, zumal die relevanten Akteursgruppen diese beiden Ziele sehr unterschiedlich gewichten.
3. Die Sozialraumbudgets führen nach Auffassung vieler Autoren zu einer faktischen Monopolstellung des beauftragten Trägers, der in der Regel zu den etablierten Wohlfahrtsverbänden gehören dürfte. Dadurch würden die korporatistischen Strukturen nachhaltig gestärkt, die seit Anfang der 90er Jahre verstärkt durch entsprechende rechtliche Vorgaben aufgelöst werden sollten. Diese Strukturen haben sich aus Sicht nicht weniger Autoren als innovationsfeindlich und ineffizient erwiesen. Allerdings bedarf es hier einer empirischen Klärung, inwieweit es wirklich zu einer Monopolisierung bzw. Oligopolisierung kommt.
4. Aus unserer Sicht konnte nicht überzeugend dargelegt werden, wie das Sozialraumbudget die starke Fixierung auf bereits bestehende Einzelfälle nachhaltig reduzieren kann. Spätestens in den Nachverhandlungen zu dem Sozialraumbudget dürfte sich zeigen, dass sich alles weiterhin auf die bereits vorhandenen Einzelfälle konzentrieren wird, weil nur diese im Zweifelsfall budgetsprengend wirken. Weiterhin ist nicht nachzuvollziehen, welche Anreize durch Sozialraumbudgets entstehen sollten, die auftretenden Einzelfälle durch präventive Ansätze zu verhindern. Während die Mittel für präventive, sozialraumori-

enterte Ansätze begrenzt sind, *muss* jeder zusätzliche Einzelfall vergütet werden. Darüber hinaus dürfte es sehr schwer sein, die Wirkung von Prävention für jeden Einzelfall zu beschreiben, was die Voraussetzung für die Schaffung von Anreizen für eine stärkere präventive Ausrichtung der Arbeit wäre.

5. Viele der mit dem Sozialraumbudget theoretisch verknüpften Ansprüche gehen schon beim ersten Schritt - der Entwicklung eines praxisnahen Konzepts - verloren, wenn man die zu erwartenden Implementationsprobleme mit einbezieht. So orientiert sich das Budget fast zwangsläufig an Verwaltungsräumen und Einzugsgebieten der Träger und nicht an den Sozialräumen der Politikadressaten. Des Weiteren überwiegen in der Praxis nicht die Bedarfsindikatoren, sondern die Bestandsindikatoren, so dass es nur sehr begrenzt zu einer „gerechteren“ Verteilung der Haushaltsmittel kommen kann.

Die hier skizzierten Bedenken resultieren aus einer jahrelangen intensiven Begleitung von kommunalen Verwaltungsreformprozessen im Allgemeinen, beziehen sich bei dem Sozialraumbudget im Speziellen aber nur auf eine zeitlich limitierte Sichtung der sofort verfügbaren Literatur. Insofern kann es gut sein, dass sich aus Sicht der Praxis oder anderer wissenschaftlicher Disziplinen, die traditionell eine starke Nähe zur Erziehungshilfe aufweisen, diese Bedenken reduzieren lassen, oder dass sie auch den Nutzen der Sozialraumbudgets bei allen Bedenken höher veranschlagen. Zudem steht ein wirklicher Praxistest und vor allem eine empirische Evaluation der Folgen noch aus, die hier vorgebrachten Bedenken beruhen, wie anfangs dargestellt, auf begründeten Spekulationen.

Auch deswegen möchten wir an dieser Stelle nicht bei diesen grundsätzlichen Bedenken stehen bleiben, sondern einige eher „konstruktive“ Hinweise geben, welche Lösungen sich für einige der angesprochenen Probleme anbieten.

1. Bei der Erprobung von Sozialraumbudgets sollte man sich in einem ersten Schritt vor allem auf die Gebietskörperschaften konzentrieren, für die relativ große Haushaltsspielräume zu erwarten sind. Dies gilt tendenziell eher für größere Gemeinden und größere Sozialräume und für Gemeinden deren allgemeine Haushaltssituation nicht so angespannt ist, wie dies bei vielen kreisfreien Städten beispielsweise im Ruhrgebiet der Fall ist. Wenn nur geringe Haushaltsspielräume vorhanden sind, wäre zu befürchten, dass fast das ganze Budget durch die geltend gemachten Rechtsansprüche „aufgefressen“ wird und der zusätzliche Aufwand für Sozialraumbudgets so in keinem verantwortbaren Verhältnis zum Nutzen oder zur Wirkung steht, sondern vielleicht noch die letzten verbleibenden Budgetmittel der Gemeinwesenarbeit bindet.
2. Die Wirkung der Sozialraumbudgets wäre in diesen Gebietskörperschaften dann extern zu evaluieren. Die Evaluation wäre am besten von wissenschaftlichen Experten vorzunehmen, die sich nicht schon im Schrifttum als entschiedene

dene Befürworter oder Gegner des Sozialraumbudgets „geoutet“ haben. Hilfreich wäre auch ein Vergleich mit anderen weniger voraussetzungsreichen Modellen wie beispielsweise den Jugendhilfestationen in Tübingen o. Ä. Erst wenn sich in diesem Zusammenhang die Überlegenheit des Sozialraumansatzes herauskristallisiert haben sollte, wäre es verantwortlich zu prüfen, ob es sich bei dem Sozialraumbudget nur um ein „Schönwetterprodukt“ handelt oder ob es auch für Gebietskörperschaften mit sehr geringen Haushaltsspielräumen in Frage kommt.

3. In allen geschilderten Phasen der Budgeterstellung und –implementation sollte nachdrücklich darauf hingewirkt werden, die Zahl der Indikatoren etc. möglichst zu begrenzen. Die Indikatoren sollten zu einem guten Teil auf vorhandene Daten der amtlichen Statistiken zurückgreifen. Die Indikatoren sollten also möglichst leicht zu erfassen und fortzuschreiben sein.
4. Das Sozialraumbudget sollte erst nach intensiven Vorverhandlungen mit den freien Trägern eingeführt werden. In diesen Gesprächen sollte der öffentliche Träger im Regelfall eine Bestandsgarantie für die Einrichtungen der freien Träger geben, da ansonsten die Organisation von politischen Mehrheiten äußerst prekär sein dürfte. Daraus ergibt sich weiterhin, dass bei der Festlegung der Budgethöhe eines Sozialraums v. a. Bestandsindikatoren und nicht Bedarfsindikatoren zu berücksichtigen sind. Allerdings sollte eine Bestandsgarantie nur für einen begrenzten Zeitraum gegeben werden, um nach einer Umstellungs- und Eingewöhnungsphase prinzipiell die Ausschreibung dieser Leistungen zu ermöglichen.
5. Das Sozialraumbudget sollte sich, um weitere gravierende Implementationswiderstände zu vermeiden, ausschließlich auf die Hilfen zur Erziehung beschränken und nicht weitere angrenzende Bereiche in das Budget mit einbeziehen. Aus demselben Grund sollte sich das Budget auf Verwaltungsräume und räumliche Schwerpunkte der Träger beziehen und nicht auf Sozialräume, wie sie sich aus der Sicht der Bürger darstellen.
6. Bei der Konzipierung und Evaluierung von Sozialraumbudgets wäre nicht das Hauptaugenmerk auf die Budgetaufstellung, sondern auf die Gestaltung der Nachverhandlungen und der dadurch induzierten Anreize zu legen, weil sich vor allem in dieser Phase zeigen wird, mit welchen Wirkungen und Nebenwirkungen man zu rechnen hat. Diese Phase sollte auch deswegen ein Schwerpunkt der Evaluation bilden, weil davon auszugehen ist, dass sie für andere Außenstehende relativ intransparent ablaufen dürfte.
7. Zur Reduzierung negativer Auswirkungen der möglichen Monopolstellung einzelner Träger, insbesondere auf die Kundenorientierung und die Effizienz, könnte mit anderen Instrumenten aus der Verwaltungsreform experimentiert

werden. Hier ist besonders an ein Aktives Beschwerdemanagement und einen veröffentlichten Leistungsvergleich zwischen den Trägern der unterschiedlichen Sozialräume zu denken.

Literatur

- Banner, Gerhard 2001: Politik und Transparenz: Benchmarking als Steuerungsinstrument? in: Hofmeister, Albert (Hrsg.): Bewerten – Vergleichen – Gewinnen, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften Band 41, Bern, S. 38-68
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problemverarbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? in: Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 33-43
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habil., Baden-Baden
- Bogumil, Jörg 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in Verwaltungsarchiv, Heft I, S. 129-148
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Kißler, Leo 2001: Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 19, Berlin
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Klie, Thomas / Roß, Paul-Stefan 2001: Öffentliche Förderung von Organisationen des dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich, Gutachten für die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Berlin
- Bogumil, Jörg / Schmid, Josef 2001: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. (Reihe Grundwissen Politik, Band 31), Opladen
- Buckert, Friedhelm / Fuhr, Hanna / Heinz, Gerit 2001: Risiken bei der Umsetzung sozialräumlicher Konzepte, in: Evangelischer Erziehungsverband e. V. (Hrsg.): Werkstattheft Sozialraumorientierung, EREV-Schriftenreihe 1/2001, S. 31-36
- Buckert, Friedhelm / Heinz, Gerit 2001: Anforderungen an Planung, Steuerung und an die finanziellen Rahmenbedingungen, in: Evangelischer Erziehungsverband e. V. (Hrsg.): Werkstattheft Sozialraumorientierung, EREV-Schriftenreihe 1/2001, S. 65-78
- Czada, Roland 1994: Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände, PVS Sonderheft 25, 1994, S. 37-64
- Edelman, Murray 1990: Politik als Ritual – Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt
- Friedrichs, Dirk 1998: Der Jugendhilfeausschuss – ein hessischer Überblick, Download aus dem Internet:<http://www.ifis-ffm.de/html/jha5.html>
- Früchtel, Frank / Krieg-Rau, Christine / Scheffer, Thomas 2000: Eine neue Fachlichkeit und ihr Finanzierungsinstrument – Budgetierung in den Hilfen zur Erziehung, in: Forum Erziehungshilfe 3/2000, S. 146-156
- Heritier, Adrienne 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Heritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24/93, Opladen, S. 9-36
- Hermker, Bernd 2000: Chancen und Risiken der Sozialraumbudgetierung, in: Forum Erziehungshilfe 3/2000, S. 136-140
- Hermker, Bernd 2001: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus Sicht eines Wohlfahrtsverbandes, in: SPI (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, München, S. 191-203

- Herzig, Bernd 1999: Merkmale von neugegründeten Trägern in der Erziehungshilfe am Beispiel Niedersachsens, in: Weigel, Nicole et al. (Hrsg.): Freien Trägern auf der Spur – Analysen zu Strukturen und Handlungsfeldern der Jugendhilfe, Opladen, S. 145-158
- Heuchel, Iona / Schrapper, Christian 1999: Planung und Steuerung der Jugendhilfe auf der Grundlage systematischer Beobachtungen, in: Institut für soziale Arbeit e. V. (Hrsg.): Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Soziale Praxis Heft 20, Münster, S. 95-130
- Hinte, Wolfgang 1999a: Fallarbeit und Lebensweltgestaltung – Sozialraumbudgets statt Fallfinanzierung, in: Institut für soziale Arbeit e. V. (Hrsg.): Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Soziale Praxis Heft 20, Münster, S. 82-94
- Hinte, Wolfgang 1999b: Kontraktmanagement und Sozialraumbezug – Zur Finanzierung von vernetzten Diensten, Download aus dem Internet: <http://www.uni-essen.de/issab/publikat/Kontrakt.htm>
- Hinte, Wolfgang 2001: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus sozialpädagogischer Sicht, in: SPI (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, München, S. 125-156
- Hittinger, Hans 1988: Erlebte Sozialplanung in einer Kreisverwaltung aus Sicht eines Jugendhilfepraktikers, in: Asam, Walter et al.: Kommunale Sozialplanung, Schriftenreihe des Berufsverbandes Deutscher Soziologen Bd. 9, Bielefeld, S. 68-78
- Holtkamp, Lars 1999: Politik auf Tauchstation – Zur Rolle der Politik in den Neuen Steuerungsmodellen, in: Alternative Kommunalpolitik 4/99, S. 59-60
- Holtkamp, Lars 2000a: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin
- Holtkamp, Lars 2000b: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen
- Jordan, Erwin / Hansbauer, Peter / Merchel, Joachim / Schone, Reinhold 2001: Sozialraumorientierte Planung – Begründungen, Konzepte , Beispiele, Expertise im Auftrag der Regierungsstelle E&C der Stiftung SPI, Münster
- Klawe, Willy 2000: Lebensräume wahrnehmen und gestalten – Konjunkturen und Umsetzung sozialräumlichen Handelns in der Kinder- und Jugendarbeit, in: Deutsche Jugend 10/2000, S. 437-443
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus - Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: Narr, Wolf-Dieter / Offe, Claus (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 161-177
- Lindblom, Charles E. 1983: Jenseits von Markt und Staat - Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme, Frankfurt
- Mamier, Jasmin / Seckinger, Mike / Pluto, Liane / van Santen, Eric / Zink, Gabriela 2001: Organisatorische Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in der Kommunalverwaltung, vorläufiger Bericht, München, Ms.
- Meier, Klaus 2001: Controlling im Rahmen der Bereichsverantwortung – ein Steuerungsinstrument in der Sozialraumorientierung am Beispiel des Flattichhauses Stuttgart, in: Evangelischer Erziehungsverband e. V. (Hrsg.): Werkstattheft Sozialraumorientierung, EREV-Schriftenreihe 1/2001, S. 78-89
- Müller, Jürgen /Hubig, Joachim 2000: Praxisbeispiele aus Stadt und Land: Das Modell Neunkirchen, in: Schröder, Jan (Hrsg.): Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen, Bonn, S. 58-68
- Münder, Joachim 2001a: Rechtliche Aspekte der Sozialraumorientierung, in: Evangelischer Erziehungsverband e. V. (Hrsg.): Werkstattheft Sozialraumorientierung, EREV-Schriftenreihe 1/2001, S. 90-96

- Münder, Joachim 2001b: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht, in: SPI (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, München, S. 9-124
- Münder, Johannes / Ottenberg, Peter 1999: Der Jugendhilfeausschuss, Münster
- Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg 1998: Modernisierung des Staates, Opladen
- Olk, Thomas 2000: Strukturelle und fachliche Konsequenzen der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe, in: Schröder, Jan (Hrsg.): Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen, Bonn, S. 10-27
- Prölß, Reiner 2000: Blauäugig und unpolitisch! Eine Polemik wider die Sozialraumbudgetierung, in: Forum Erziehungshilfe 3/2000, S. 141-146
- Ronge, Volker 1993: Die Verflechtung von Staat und Drittem Sektor auf kommunaler Ebene, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden, S. 333-350
- Santen, Eric van / Seckinger, Mike / Pluto, Liane / Pothmann, Jens 2000: Sozialindikatoren, Fremdunterbringung und Sozialraumbudgetierung – ein Bermudadreieck für Fachlichkeit? in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2000, S. 101-134
- Schmid, Peter 2001: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus Sicht eines freien Trägers, in: SPI (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, München, S. 204-215
- Schröer, Hubertus 2001: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus der Umsetzungsperspektive einer Kommune, in: SPI (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, München, S. 157-174
- Seckinger, Mike / Weigel, Nicole / van Santen, Eric / Markert, Andreas 1998: Situation und Perspektiven der Jugendhilfe – Eine empirische Zwischenbilanz, München
- Spiegel, Erika 1999: Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf der kommunalen Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1/99, S. 3-23
- Stankat, Manfred 1999: Wie kommt ein Jugendamt zu Sozialraumbudgets? Eine Wegskizze aus dem Kreis Segeberg, in: Institut für soziale Arbeit e. V. (Hrsg.): Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Soziale Praxis Heft 20, Münster, S. 73-81
- Titus, Simon 1997: Zum Stand der Jugendhilfeplanung in der Bundesrepublik, in: AKP 6/97, S. 47-51
- Tornow, Harald 2001: Sozialraumorientierung – Spricht auch etwas dagegen? in: Evangelischer Erziehungsverband e. V. (Hrsg.): Werkstattheft Sozialraumorientierung, EREV-Schriftenreihe 1/2001, S. 21-30
- Willke, Helmut 1995: Systemtheorie III - Steuerungstheorie, Stuttgart