

Es gilt das gesprochene Wort

Rede

**von Herrn Gerd Hoofe,
Staatssekretär im Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

anlässlich

**des Deutschen Jugendhilfetages
auf dem Fachforum**

**Wirkungsorientierte Jugendhilfe
zum Thema**

**„Die Bedeutung der Wirkungsorientierung
für die Kinder- und Jugendhilfe aus bundespoliti-
scher Perspektive“**

am 19. Juni 2008 in Essen

Gliederung:

- Begrüßung
- Aktuelle Herausforderungen für Sozialleistungen
- Ausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe
- Gründe für die Initiierung des Modellprogramms
- Potenziale der Wirkungsorientierung in der Jugendhilfe
- Ausblick

Sehr geehrter Herr Professor Otto,
sehr geehrter Herr Dr. Jordan,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

zunächst seien Sie alle herzlich begrüßt und willkommen zum Fachforum des Bundesmodellprogramms „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“ hier in Essen auf dem Kinder- und Jugendhilfetag.

Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, mit Ihnen über aktuelle Herausforderungen zu diskutieren, vor denen die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland und ihre „Leistungsarchitektur“ stehen.

Das Wirkungsthema spielt dabei auf allen Ebenen aber auch auf der bundespolitischen Ebene eine wichtige Rolle.

So ist die Qualifizierung der Jugendhilfe unter Effizienzgesichtspunkten als ausdrückliches Ziel im Koalitionsvertrag verankert.

Unter dem Stichwort „Jugendhilfe - Wirkungsforschung“ verlangt der Koalitionsvertrag, dass die Jugendhilfe ihre Effizienz und Effektivität mit harten Fakten und belastbaren Indikatoren beweiskräftiger macht.

Das ist der **politische** Auftrag. Aber es gibt auch ein **soziales** Mandat:

Der gesellschaftspolitische Stellenwert der Kinder- und Jugendhilfe hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Dies gilt zum einen in positiver Hinsicht, etwa wenn wir heute ganz selbstverständlich über die frühe Förderung und Bildung von Kindern reden. Ich freue mich in diesem Zusammenhang über die Erfolge der jüngsten Zeit, insbesondere darüber, dass wir nun mit dem Kinderförderungsgesetz gemeinsam mit den Ländern und Kommunen den Weg für ein bedarfsgerechtes Angebot für Kinder unter drei Jahren freimachen werden.

Der gesellschaftspolitische Stellenwert der Kinder- und Jugendhilfe droht aber immer wieder auch auf eine Rutschbahn zu geraten, nämlich dann, wenn die Jugendhilfe angesichts der dramatischen Fälle von Kindeswohlgefährdung häufig undifferenziert und allzu schnell - jedenfalls unüberlegt was Ursache und Wirkung angeht - an den Pranger gestellt wird.

Positives bleibt dabei allzu oft auf der Strecke, bestenfalls eine Eintagsfliege, Verallgemeinerungen sind schnell herbeigeholt.

Und der dringend notwendige fachliche Diskurs zu den Ursachen und Auswirkungen von „Kindeswohlgefährdung“ bleibt oft oberflächlich.

Ich will damit nicht verkennen, dass es Probleme nicht nur in der Organisation und im Personalbereich gibt, sondern auch in der Steuerung, der Zielbestimmung und Priorisierung.

Das Engagement meines Hauses für eine stetige Verbesserung der Kinder- und Jugendhilfe in **allen** Bereichen und das Engagement der Kolleginnen und Kollegen aus Praxis und Wissenschaft müssen nach meiner festen Überzeugung stärker miteinander verknüpft und in die Öffentlichkeit getragen werden.

Es geht um das **künftige** Profil der Kinder- und Jugendhilfe, es geht darum, die Einsichten und Erkenntnisse der letzten Jahre aufzunehmen und in die Regelpraxis einzuspeisen.

Und damit meine ich nicht nur die Erkenntnisse aus den Sozialwissenschaften als den „Mutterdisziplinen“ der Jugendhilfe.

Auch die Erkenntnisse aus Nachbardisziplinen wie der Verwaltungswissenschaft und Public Management etc. müssen einbezogen werden. Die Jugendhilfe ihrerseits darf sich nicht abschotten, nicht an liebgewordener Tradition kleben und dem Korpsgeist

folgen. Nur ein interdisziplinärer, zugleich ganzheitlicher Ansatz in der Entwicklung neuer Instrumente ermöglicht **wirklich** neue Wege. Und die müssen wir gehen, wenn wir etwas verändern wollen. Qualität heißt, ein Ding mit Intelligenz und Willen besser machen zu können und besser machen zu wollen.

Das Thema „Wirkungsorientierung im Bereich erzieherischer Hilfen“ ist ein gutes Beispiel dafür.

Denn hier fließen Überlegungen zu Effizienz und Effektivität zusammen – die Fragen danach, „was es bringt“ **und** „was es kostet“ **gemeinsam** zu stellen, dürfen angesichts der uns allen sattem bekannten Kostenexplosion im sozialen Feld nicht tabu sein. Ich bin fest davon überzeugt, dass die Grundprinzipien der Jugendhilfe nicht auf der Strecke bleiben, wenn immer wieder energisch und konsequent nachgefragt wird:

1. Wo wollen wir mit dieser Maßnahme eigentlich hin?
2. Welche Schritte sind dafür erforderlich und in welchem Zeitraum?
3. Welche Kosten müssen dafür im kommunalen Haushalt veranschlagt werden? Und:
4. Haben wir die gesteckten Ziele mess- und sichtbar erreicht – und was ist zu tun, wenn dies nicht geschehen ist?

Und – was entscheidend ist – es liegt im Interesse der Adressaten der Leistungen – den Kindern, Jugendlichen und Eltern, dass man sie nicht mit den Ergebnissen der Leistung alleine lässt, sondern sie fragt: „Was hat es Ihnen/Euch gebracht“?

Nur wenn wir bei den Adressaten nachfragen, erhalten wir auch Informationen, wie die Leistungen ankommen, wie sie wirken, welche Veränderungen zu berücksichtigen sind. Nur dann wissen wir auch, ob die Leistungen noch adäquat auf die Zielgruppen zugeschnitten sind und passen.

Ich weiß, dass Sie gerade **diesen Aspekt** an den elf Modellstandorten intensiv bearbeitet haben. Und diese Arbeit ist ein wichtiger Baustein, um die erzieherischen Hilfen neu zu profilieren.

Die Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe und die Folgen für die öffentlichen Haushalte stehen immer wieder auf der politischen Agenda. Ich kenne das seit mindestens 15 Jahren. Andere vielleicht sogar länger.

Durch die Verankerung einklagbarer Rechtsansprüche im Gesetz und die sich ständig verändernden Lebenslagen sind diese Ausgaben eine im kommunalen Haushalt nur schwer prognostizier-

bare Größe – trotz der fortschreitenden Verlagerung auf ambulante Hilfen und trotz der demografischen Rendite.

Auch auf der Bundesebene verfolgen wir die Kostenentwicklung in den einzelnen Feldern der Jugendhilfe genau und versuchen sie, analytisch zu betrachten.

Wie Sie wissen, verschaffen wir uns mit Hilfe des **Kompetenz-zentrums Familienleistungen** einen Überblick über das weit- aus differenzierte Spektrum von Leistungen und Maßnahmen, die aus öffentlichen Kassen für Familien erbracht werden.

In diese Gesamtschau werden wir auch die Hilfen zur Erziehung einbeziehen. Davon erhoffen wir uns Hinweise auf die tatsächlichen Bedarfe und etwaige Lücken, auf Effekte und das Zusammenspiel verschiedener Leistungen – die sog. Wirkungszusammenhänge, aber auch z.B. auf Doppelleistungen oder wirkungsfremde und ggf. sogar wirkungslose Maßnahmen im Gesamtsystem öffentlicher Leistungen.

Es führt kein Weg daran vorbei, über die Kostenstrukturen der Jugendhilfe weiterhin nachzudenken und Möglichkeiten zu finden, den Nutzen der Leistungen sowohl für das Individuum als auch für die Gesellschaft klar herauszustellen.

Mit ihrem breiten Aufgabenspektrum ist die Kinder- und Jugendhilfe hier in besonderer Weise gefordert. Die zentrale Frage lautet: Wie gelingt es, die Jugendhilfe im 21. Jahrhundert bedarfsgerecht und doch wirtschaftlich, nachhaltig und doch nicht über das Ziel hinausschießend, wissenschaftlich fundiert und doch nah an Kindern, Jugendlichen und Familien zu gestalten?

Anrede,

nicht nur Politik und Öffentlichkeit fordern Transparenz, welche Ergebnisse mit den eingesetzten öffentlichen Mittel erzielt werden und welche Wirkungen die Leistungen der Jugendhilfe hervorbringen. Der Nachweis von Wirkungen ist auch eine Herausforderung an die Profession, so wie etwa auch die Medizin die Wirksamkeit der eingesetzten Medikamente und Therapien belegen muss.

Wir wissen immer noch viel zu wenig über die komplexen Wirkmechanismen der Leistungen der Jugendhilfe. Und noch weniger wissen wir über mögliche Nebenwirkungen. Deshalb gebieten auch die Verantwortung und die Fairness gegenüber den Hilfeempfängern und ihren Familien, dass wir die Wirkungsweise von Jugendhilfeleistungen genauer als bisher in den Blick nehmen.

Darin liegt nicht nur Notwendigkeit, sondern auch eine große Chance: Wer die Wirkungsweise und die Wirkfaktoren pädagogischer Leistungen kennt und versteht, kann systematisch an der Verbesserung der Leistungen arbeiten.

Es geht aber nicht nur um die pädagogischen Leistungen, sondern auch um Steuerungsleistungen und aktive Begleiteffekte, die auf das Outcome Einfluss nehmen.

Anrede,

lassen Sie mich zum Ausgangspunkt zurückkehren: Was waren die Gründe für die Initiierung des Bundesmodellprogramms?

Die Neuordnung der Entgeltfinanzierung, d.h. die Einführung der §§ 78 a ff in das Achte Buch Sozialgesetzbuch ist am 1. Januar 1999 in Kraft getreten.

Seitdem haben der Leistungsträger - das Jugendamt - und der Leistungserbringer - die Träger der freien Jugendhilfe - Vereinbarungen abzuschließen über

- die zu erbringenden Leistungen,
- die dafür zu zahlenden Entgelte und die
- Qualitätsentwicklung.

Motiv für diese Gesetzesänderung war die in den 90er Jahren in den verschiedenen Sozialleistungsbereichen festzustellende Kostensteigerung.

Das Anliegen der lange diskutierten gesetzlichen Neuregelung war es, der rein fiskalisch motivierten Kostendämpfungsdiskussion eine Qualitätsdiskussion entgegenzusetzen.

Die Qualitätsdiskussion hat jedoch einen schweren Stand in der Kostendebatte, so lange es ihr nicht gelingt, Aussagen sowohl hinsichtlich der Effektivität als auch der Effizienz der Hilfen zu machen und entsprechende Ergebnisse zu präsentieren. Es geht um belastbare Tatsachen und nicht um die Meinungen über Tatsachen, die viel zu häufig unser Leben beeinflussen.

Bis heute können wir feststellen, dass der Rechtfertigungs- und Kostendruck, der zur Neuordnung der Entgeltfinanzierung geführt hat, nicht gewichen ist – im Gegenteil: er hat an Schärfe zugenommen.

Untersuchungen, die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Jahr 2003 über die Umsetzung der §§ 78 a ff in Auftrag gegeben hatte, zeigten, dass in der Praxis zwar praktikable Entgelt- und Leistungsvereinbarungen abgeschlossen

wurden, die Intentionen der Neuregelung und ihre Chancen für die qualitative Weiterentwicklung der Leistungen aber ignoriert wurden.

Die Analysen ergaben, dass Zweck und konkreter Inhalt sowie das Qualitätsniveau der zu erbringenden Leistung zumeist nicht beschrieben waren oder sehr vage blieben.

Aussagen zur anzustrebenden **Ergebnisqualität** bzw. zur intendierten Wirkung fehlten meist völlig. Der Perspektivwechsel vom Pflegesatz auf Selbstkostenbasis zum prospektiven Entgelt war nicht gelungen.

Deshalb hat mein Haus im Jahr 2006 das **Modellprogramm Wirkungsorientierte Jugendhilfe** aufgelegt. Wir haben zusammen mit dem Projektteam bundesweit 11 Modellstandorte ausgesucht, wo sogenannte Tandems – bestehend aus jeweils einem öffentlichen Jugendhilfeträger und mindestens einem freien Träger der Jugendhilfe – neuartige, eben wirkungsorientierte Formen und Instrumente der Zusammenarbeit entwickeln sollen. Die Adressaten der Leistungen - Kinder, Jugendliche, Eltern - sind selbstverständlich in die Erprobung mit einbezogen.

Am Beispiel der Hilfen zur Erziehung sollen sozialpädagogische

Ziele und betriebswirtschaftliche Erfordernisse besser als bisher in Einklang gebracht werden und unerwünschte Effekte, die zur Ausweitung der Leistungserbringung und zur Kostensteigerung beitragen, vermindert werden. Das geschieht durch:

- zielgenaue und nachweisbar wirksame Hilfen für die Leistungsempfänger
- Reduzierung unerwünschter pädagogischer Nebenwirkungen
bessere Kompatibilität von pädagogisch-gesetzlichem Auftrag und Finanzierungsstruktur
- Reduzierung unerwünschter Anreize zur Ausweitung von Leistungen
- Ausrichtung des auszuhandelnden Rahmens auf wirksame und kostengünstige Leistungen
- effiziente Hilfen und effektivere Finanzierungsformen statt Leistungsabbau.

Es geht darum, viel stärker und bewusster als bisher konkrete **Hilfeziele** zu formulieren und im Hilfeprozess darauf zu achten, ob und inwieweit die Ziele auch **erreicht** werden. Es geht darum, mit den Adressaten der Leistungen, also Eltern und Kindern bzw. Jugendlichen, **gemeinsam** am Erreichen der Ziele zu arbeiten und ihnen deutlich zu machen, dass die Hilfe zeitlich befristet ist und ihre aktive Mitwirkung erfordert.

Die konsequente Ausrichtung an der intendierten Wirkung kann wesentlich dazu beitragen, Hilfesysteme stimmiger und damit leistungsfähiger zu machen.

Vorteile können sich für alle im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis agierenden Partner ergeben:

- für die Leistungsempfänger durch die nachgewiesene Wirksamkeit der Hilfen, die auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind und deren Nebenwirkungen nicht ignoriert werden;
- für die Leistungs- und Kostenträger, die auf der Grundlage eines wirkungsorientierten Vertragsverhältnisses nachweisbar wirksame und ihren Preis werte Leistungen finanzieren. Die Verausgabung öffentlicher Mittel wird damit transparent gemacht und in der politischen Diskussion nicht als Kostentlast, sondern als Investition in die Zukunft der nachfolgenden Generation gekennzeichnet;
- für die Leistungserbringer, die durch den Nachweis der Wirkung der von ihnen erbrachten Leistungen eine gute Marktposition erlangen können sowie durch innovatives, zielorientiertes Arbeiten ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motivieren. Nicht zuletzt können sie sich mit der Ausrichtung der

Leistungserbringung auf die intendierte Wirkung fachliche und wirtschaftliche Spielräume erschließen.

Anrede,

ich bin davon überzeugt, dass die Ergebnisse der Evaluation, die im Frühjahr 2009 vorliegen werden, uns wichtige Hinweise und Belege liefern, wie wir besser werden können, denn das ist der Maßstab für Qualität.

Jetzt, in der Schlussphase des Modellprogramms wird es darauf ankommen, die Erfolg versprechenden Ansätze und Ideen aus den 11 Modellstandorten herauszufiltern und in übertragbarer Form aufzubereiten. Denn es soll nicht bei Modellergebnissen bleiben. Ich erwarte innovative Impulse und praktisch anwendbare Verfahren, die die Jugendhilfe vor Ort voranbringen. Und die dazu beitragen, die Kinder- und Jugendhilfe zukunftsfähig zu machen. Ich erwarte von unseren Begleitern in der Regiestelle und in der Evaluation konkrete und umsetzungsfähige Aussagen darüber, wie wir die Leistungen der Jugendhilfe wirkungsvoller, also sozial treffsicherer gestalten und für alle Beteiligten eine Win-Win-Situation herbeiführen können.

Denn eines ist ganz klar: Es geht bei den Sozialleistungen nicht in erster Linie darum, dass etwas **getan** wird.

Entscheidend ist viel mehr, was **bewirkt** wird: Dass diese öffentlich finanzierten Leistungen also nachweisbar ihren Zweck erfüllen! Und das gilt in besonderem Maße für personenbezogene soziale Dienstleistungen wie die Hilfen zur Erziehung. Es geht nicht um weniger, sondern um mehr und dafür ist der entscheidende Maßstab nicht Input und Output, sondern der politisch beabsichtigte Beitrag zum Gemeinwohl – Wirkung und Ergebnis.

Ich wünsche Ihnen und uns viel Erfolg.
Zeigen Sie Wirkung!