



Wie Heime finanziert werden und wie sie finanziert werden sollten.

Perspektiven einer «postheroischen» Leistungs- und Versorgungssteuerung zugunsten eines «integralen sozialpädagogischen Portfolios».

Veranstaltung Tagung Brunnen 2012

Veranstalter INTEGRAS, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik

Datum 14. November 2012

Sehr geehrte Damen und Herren

Liebe Kolleginnen und Kollegen

Die Leistungs- und Versorgungssteuerung der Heimerziehung braucht einen «mobilisierenden» Staat.

Im 19. Jahrhundert war Heimerziehung Staatskritik. Erziehungsheime wurden als Gegenentwürfe zur öffentlichen Armenerziehung konzipiert. Diese Privatinitiative wurde von der öffentlichen Hand kritisch beobachtet, da und dort behindert und wo geduldet, keineswegs unterstützt. Die Pioniere der Heimerziehung rechneten damit, dank der Arbeitsleistung der Kinder ihre Betriebskosten zu decken. Diese allererste Heimrechnung ging bekanntlich nie auf. Weder im Neuhof bei Pestalozzi noch im Hofwil bei Organisationstalent Fellenberg. Trotzdem: Unsere Pioniere waren Unternehmer. Sie setzten ihr eigenes Geld ein (oder das ihrer reichen Frau). Aber ebenso gilt: Heimerziehung als wirtschaftliches Unternehmen blieb prekär finanziert.

Im 20. Jahrhundert wenden sich die Privaten an den Staat – an die Kantone - und erhalten erste Investitions- und Betriebszuschüsse. Und in der Folge wandelt sich das Verständnis der Kantone von einer «passiven» zu einer «aktiven» Rolle. Insbesondere seit den 90er Jahren – New-Public-Management inspiriert - vom «Unterstützer» zum «Leistungsbesteller». Heimerziehung gilt nun als eine öffentliche Aufgabe. Im besten Sinne des Wortes ist die ursprüngliche Kritik also beim Kritisierten «angekommen». Und nun heisst die Losung: Wer zahlt befiehlt und befehlen heisst: steuern. Und zwar: Bedarf und Angebot. Die «öffentliche Hand» soll die «unsichtbare Hand des Markts» substituieren. So stellen sich zwei Fragen: Was macht der Kanton als Besteller? Und: Wie macht er sich als Besteller?

Entschieden durchgeführt hat der Kanton Basel Landschaft die «Besteller-Rolle». Er plant, bestellt, finanziert und überprüft Qualität und Wirkung. Das lässt sich nachlesen in dem von René Broder bereits 2006 herausgegebenen Sammelband «Leistungsvereinbarungen mit sozialen Einrichtungen». Zusammen mit Basel-Stadt hat man 2009 eine umfassende Bedarfsplanung für die stationäre Jugendhilfe vorgelegt. Kurz: Der «aktive Besteller» ist praxiserprobt. Allerdings sind zwei Postulate (noch) nicht erfüllt. Nutzungssteuerung und Normkosten. Denn ein Besteller braucht erstens einen Gesamt-Bestellzettel (zu dem eigentlich auch gehört, was davon wie viel kosten darf), er muss zweitens die Qualität der Auslieferung überprüfen und er muss drittens überwachen, dass richtig ausgeliefert wird. In der Sprache des Qualitätsmanagements: Der Besteller muss das Richtige bestellen, sicherstellen, dass es richtig hergestellt und an die Richtigen ausgeliefert wird. Dreifach richtig: Das Richtige für die Richtigen richtig gemacht. Deshalb muss der Kanton als Besteller zwingend über diese drei Steuerungsmöglichkeiten verfügen: Gesamtbestellung (Leistungsvereinbarungen mit Normkosten), Qualitätskontrolle (mehr als Aufsicht), Überwachung der Nutzung.

Eine Nutzungssteuerung ist nur möglich, wenn man Zuständigkeiten verschiebt, d.h. zentralisiert. Verfahrensstandards sind erste Schritte hierzu und entsprechende Bemühungen werden zurzeit in verschiedenen Kantonen und insbesondere im Sonderschulbereich unternommen.

Zum New-Public-Management gehört die Vorstellung von einer stufengerechten Auftragsformulierung inklusive Genehmigung des finanziellen Rahmens. Dieser Rahmen wird generell bzw. global gesetzt. Daher die modelltheoretische Sympathie für Pauschalen. Durchaus mit guten Gründen aus Sicht des Bestellers: Pauschal, weil es sich nicht lohnt, präziser zu sein; pauschal, weil gleiche Leistung zum gleichen Preis erhältlich sein soll. Kurzum: Normkosten. Dies führt zu sehr viel betriebswirtschaftlicher Grundlagenarbeit, die noch nicht geleistet ist. Gelingen kann es wohl nur, wenn man «Leistung» richtig fokussiert. Denkbar: «Sozialpädagogische Wohngruppe». Heutige Heimerziehung findet vorwiegend im Format «sozialpädagogische Wohngruppe» statt. Mal kombiniert mit Schule, mal mit Berufsbildung, mal mit externer Tagesstruktur. Eine erste Stichprobe über verschiedene Einrichtungen und Kantone hinweg hat allerdings aufgezeigt, dass die Unterschiede bezüglich Qualitätsansprüchen, Betreuungsgrad, Ressourcen und Nutzflächen sehr gross sind. Das heisst: Selbst wo Normkosten noch am machbarsten erscheinen, zeigt die Realität eine sehr hohe Variationsbreite.

Zur zweiten Frage: Wie macht sich der Kanton als Besteller? Hat er die Angebote der Heimerziehung verändert? Die Ergebnisse sind ernüchternd: Man bewirtschaftet - zwar durchaus systematisch, transparent und kooperativ - mehrheitlich allerdings dasselbe Angebot wie früher. Man «steuert» einen einzigen Wagen – nicht irgendeinen, vorzugsweise den Schlafwagen – der allerdings Teil eines ganzen Eisenbahnkomplexes ist. Wenig Entwicklung, wenig Dynamik, Betten-Fixierung. Zugespitzt formuliert: Der bestel-

lende Staat «immobilisiert» die Heimerziehung. Dies in einem Ausmass, dass man – mit genügend Abstand - den Eindruck erhält, die Kernkompetenz der Heimerziehung liege im Gebäudeunterhalt, im Facility-Management. Doch rund um Immobilität fliesst Mobiles, Bewegliches, Variables.

Daher fragt man sich: Bringt die immobilisierte Heimerziehung das Richtige in Bewegung? Leider: Keineswegs! Hierzu drei Mobilitätsaspekte: Caseflow, Personalfluktuaton und Entwicklungsströme.

1. Die Kennzahl Cashflow gilt als wichtiger Indikator für die Zahlungskraft und das Eigenfinanzierungspotenzial eines Unternehmens. Ein hoher Cashflow ist positiv. Ganz anders der Caseflow: Der Fluss der Fälle von Helfersystem zu Helfersystem, von Institution zu Institution, von Angebot zu Angebot. Der Caseflow ist der Indikator für die Tragfähigkeit – hier: das Eigenproblemlösungspotenzial und damit zu guter Letzt: die «sozialpädagogische Kompetenz» – eines Heims. Ein hoher Caseflow ist fachlich und betriebswirtschaftlich negativ. Leider gibt es keine solide Statistik. Aber basierend auf einer Hochrechnung weist die Heimerziehung aktuell einen Caseflow von über 30% auf. Wünschenswert bzw. vertretbar wäre wohl ein Wert von unter 5%.
2. Zur Personalfluktuaton gibt es kaum Neues zu berichten. Besorgniserregend ist die Höhe der Fluktuationsrate von Heim zu Heim – also nach dem Motiv: Man sucht nicht, sich zu verbessern (berufliche Entwicklung), sondern man sucht, seine Situation zu verbessern. Anders gesagt: Man sucht ein besseres Heim.
3. Die immobilisierte Heimerziehung wird umspült von Entwicklungen:
 - Sozialpädagogische Angebote am Übergang von der Schule in die Berufsausbildung: Brückenangebote, Case Management Berufsbildung, sozialpädagogisch begleitete Berufsausbildungen etc.
 - Sozialpädagogische Angebote der aufsuchenden Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung, Familienberatung, Familiencoaching etc.
 - Sozialpädagogische Angebote in der Volksschule, insb. Schulsozialarbeit
 - Familienergänzende Betreuung, insb. residentielle Formen
 - Sozialpädagogische Dienste im Bereich der Familienpflege: Vermittlung, Familienplatzierungsorganisationen, dezentrale Heime etc.

Alle diese Entwicklungen berühren Kernkompetenzen der Heimerziehung und sind doch mehrheitlich an ihr vorbeigesprudelt. Wo nicht, kam man mit dem aktiven Staat in Konflikt. Insbesondere dort, wo dieser «bettenfixiert» bestellt. Der «Angebots-Besteller» isoliert und immobilisiert die Heimerziehung, was zu fachlich und betriebswirtschaftlich unerwünschten Nebenwirkungen führt. Meine erste These lautet deshalb: Die Leistungs-

und Versorgungssteuerung der Heimerziehung braucht einen «mobilisierenden» Staat. Daher muss das Rollenverständnis des Staats – wie in der Abbildung unten dargestellt – um ein neues Paradigma erweitert werden:

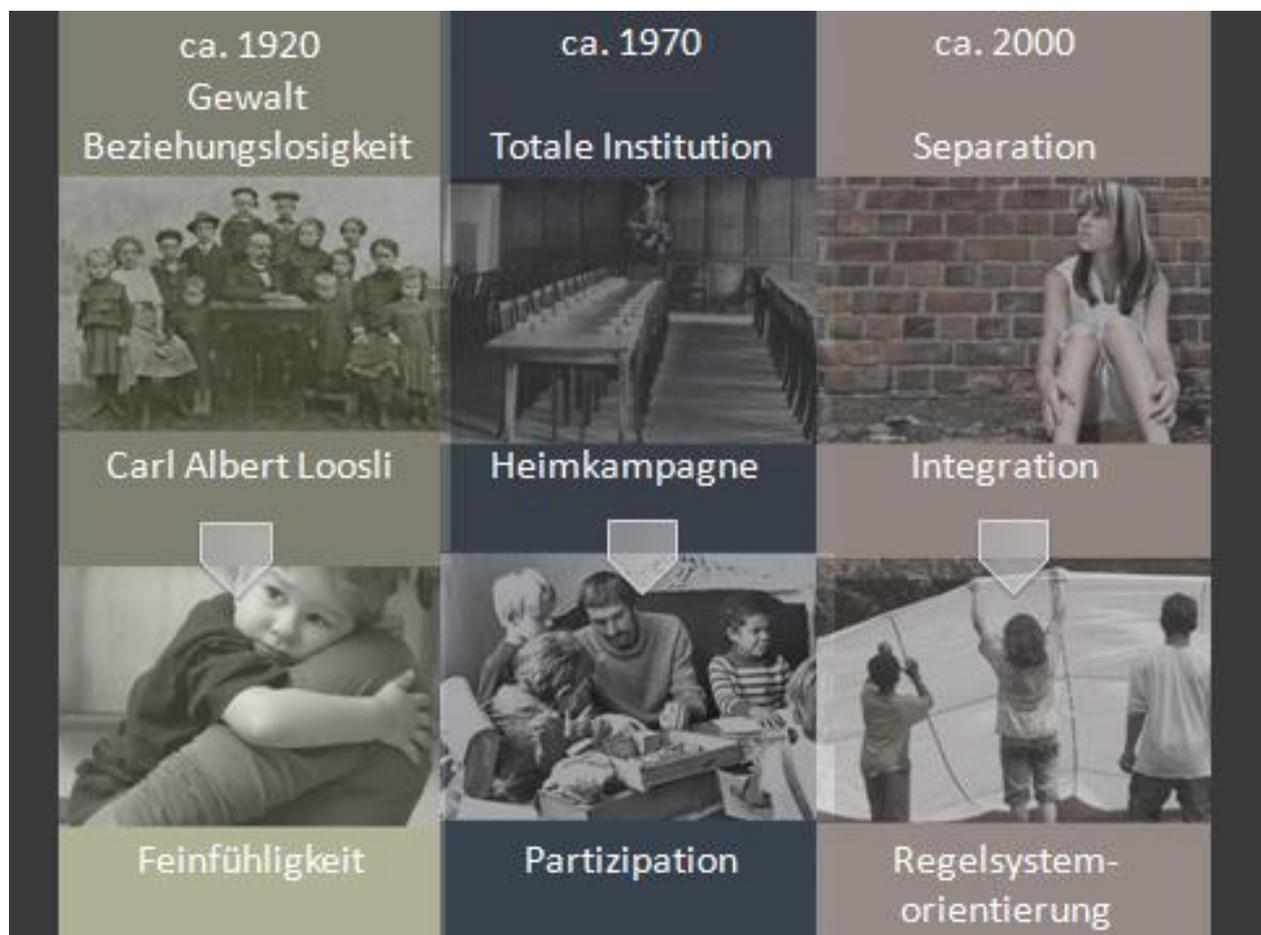
18. / 19. Jhdt. Erziehungsheime	als wirtschaftliche Unternehmen	
20. Jhdt. passiver Staat	unterstützt beaufsichtigt	Aufgabe von öffentlichem Interesse
90er Jahre aktiver Staat	bestellt und finanziert Angebote/Heime	
20XX mobilisierender Staat	gibt Ressourcen vor finanziert Qualität	Öffentliche Aufgabe

Diese mobilisierende Rolle kennt ein grossartiges Vorbild: Die Qualitätsoffensive des Bundesamts für Justiz, unter der Leitung von Dr. Priska Schürmann, zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts. Leitidee war: Wir finanzieren Qualität. Zu den entsprechenden Vorgaben gehörte: Konzeptualisierung, Entwicklungsmaxime, modernes Heimverständnis (keine Fixierung auf Betten). Und Professionalität: Damals mindestens zwei Drittel ausgebildetes Personal. Dies gegen grossen und zum Teil aggressiven Widerstand der Heimszene. Man behauptete: Gute Heimerzieher brauchen Persönlichkeit, keine Diplome! Gut zwanzig Jahre später sind wir uns sicher, dass die Kombination von beidem recht häufig anzutreffen ist. Keine andere Heimfinanzierung hat hinsichtlich der Qualitätsentwicklung vergleichbar positive Wirkung erzielt. Man hat sich auf wenige Standards fokussiert und nur gemessen, was man auch messen kann: Den Professionalitätsgrad. Das ist vorbildlich!

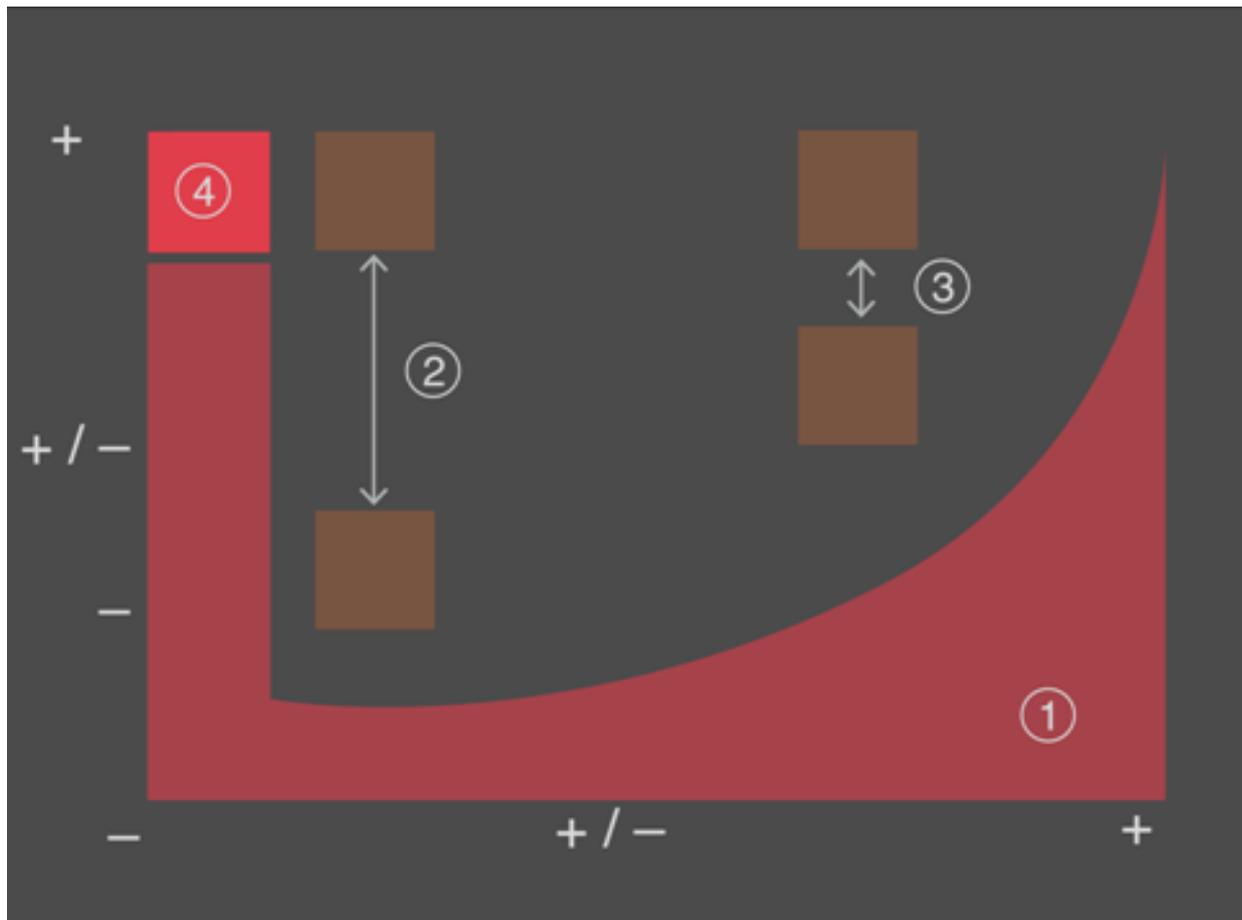
Bedarf und Angebot sind dezentral und auf Fallebene zu bestimmen.

Im letzten Jahrhundert gab es drei Initiativen, Kinder und Jugendliche «aus den Heimen» zu holen. Aus den Heimen und wohin?

1. Carl Albert Loosli wollte sie aus den Heimen holen und verdingen. In seiner famosen Abrechnung «Anstaltsleben» (1924) fordert er die «bedingungslose Abschaffung der Erziehungs- Rettungs-, Zwangserziehungsanstalten und Waisenhäuser und ihre möglichst beschleunigte Überführung ins Verdingwesen». Abgeschafft werden sollten: Beziehungslosigkeit, Gewalttätigkeit, Grausamkeit. Loosli setzte sich ebenso vehement für Verbesserungen im Verdingkinderwesen ein und Jahre später spricht er sich dafür aus, dass Kinder unter sieben Jahren gerade nicht in Pflegefamilien, sondern nur in bestens geführten Kinderheimen platziert werden sollten.
2. Die Heimkampagne wollte sie in den 70er-Jahren aus den «totalen Institutionen» holen und autonom verwaltete Zentren schaffen.
3. Und die schulische Integration schliesslich will sie seit gut zehn Jahren aus den separativen Einrichtungen holen, um sie an einer öffentlichen «Schule für alle» teilhaben zu lassen.



Diese drei Grosskritiken – Loosli (und dann insbesondere die Bindungstheorie), Heimkampagne und Integration – enthalten alles, was die Sozialpädagogik der Zukunft auszeichnen muss: Feinfühligkeit, Partizipation und Regelsystemorientierung. Diese drei Qualitäten gelten für das gesamte sozialpädagogische Feld, das sich über die Koordinaten «Interventionsstiefe» und «Professionalität» abstecken lässt.



Diese Darstellung macht klar (siehe oben 1-4):

1. Ein professioneller Rahmen ist für alle Angebote unverzichtbar (die rote Zone ist daher Sperrgebiet).
2. Ein Mix von Laienkompetenz und sozialpädagogischer Professionalität ist grundsätzlich sinnvoll.
3. Dabei gilt: Je intensiver desto professioneller.
4. Aber auch: Bei geringer Eingriffstiefe hohe Professionalität.

Die Alternative zu dieser Entwicklung stellt ein «integrales sozialpädagogisches Portfolio» dar. Die beiden Leitideen einer solchen Entwicklung lassen sich erst skizzieren:

- Anstelle der Unterscheidung «Bett vs. Nicht-Bett» tritt eine Skala von Angebotstypen, die sich hinsichtlich ihrer Betreuungsintensität unterscheiden. Dabei ist beides möglich: Ein neues Daheim oder die Erneuerung des Daheims. Oder die Kombination von beidem. Diese Reihe von Angebotstypen lässt sich in einem Portfolio darstellen. Die Sozialpädagogische Begleitung von Pflegefamilien ist ebenso Teil dieses Portfolios wie es die verschiedenen Unterstützungsleistungen im Übergang von der Schule ins Berufsleben sind.
- Gefragt ist «sozialpädagogische Designkompetenz»: D.h. die Erfindung und Ausgestaltung sozialpädagogischer Settings. Man kann davon ausgehen, dass es sich um Mixturen stationärer, nicht-stationärer, voll- oder teilbetreuter, Regelsystem naher oder ferner Settings handeln wird. Design meint hier: Die Form des sozialpädagogischen Settings folgt der Funktion, d.h. dem sozialpädagogischen Bedarf.

Das «integrale sozialpädagogische Portfolio» umfasst verschiedene Produktgruppen, die hinsichtlich des Betreuungsgrades um etwa den Faktor 50 auseinanderliegen können. Auch hierzu nur eine erste Skizze:

Intensiv	50
Übernahme der Aufgaben	30
Übernahme und Unterstützung	20
Kombination, weniger intensiv	10
Unterstützung in Teilbereichen	05
Systemunterstützung (Pflegefamilien)	03
Case Management	01

Dieses Portfolio ist nur von einem sozialpädagogischen «Kompetenz-Netzwerk» zu bewältigen. Und Kompetenz meint hier eine Mischung aus Zuständigkeit, Fähigkeit und Bereitschaft. Angebotskonzepte sind bestenfalls vorbehaltene Entschlüsse. Zur Hauptsache geht es ums «Design» hoch individueller sozialpädagogischer Settings. Design ist Problemlösung: Erfinden, Gestalten, Entwickeln.

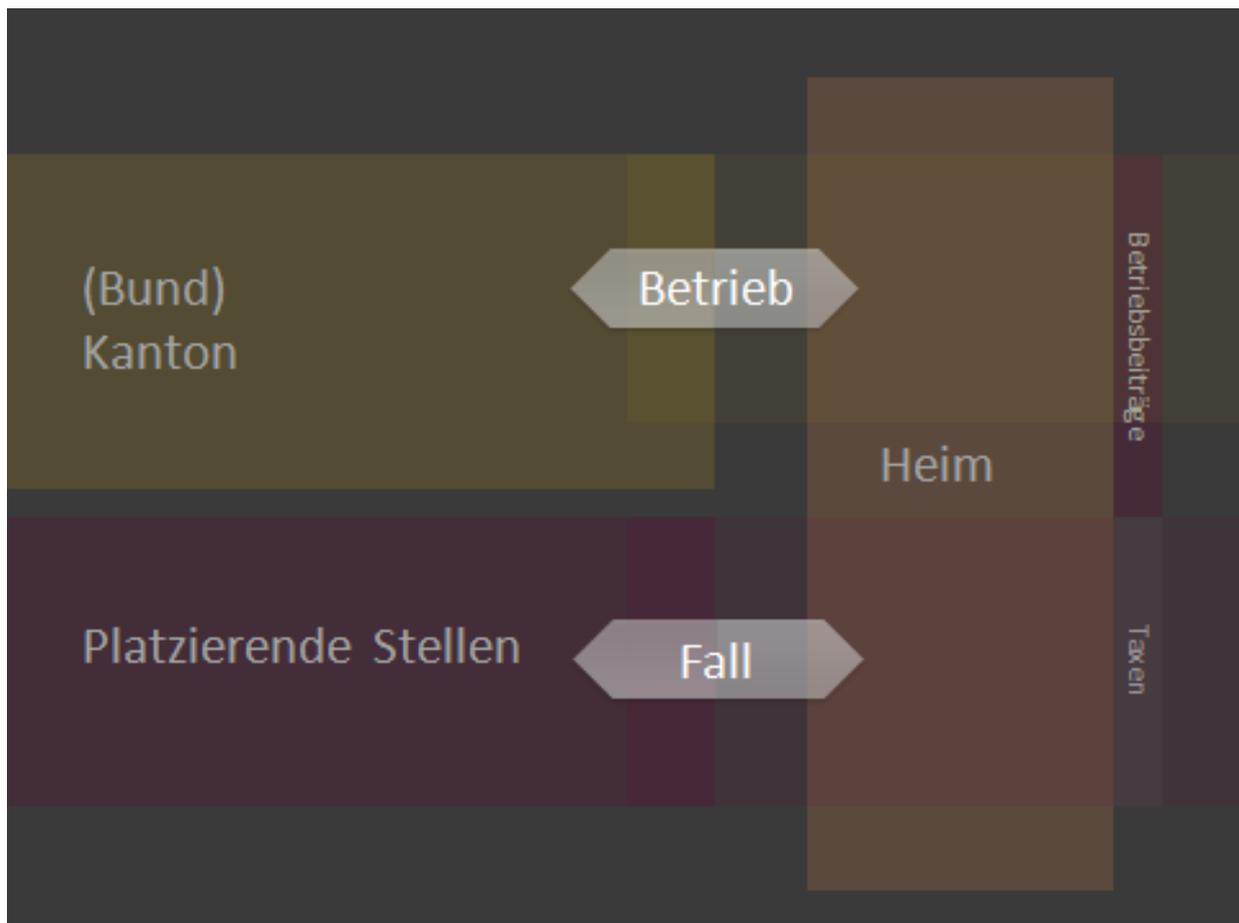
Jede Familie, jedes Kind und jeder Jugendliche (und manchmal auch jeder neue Tag) ist eine Irritation, die eine Lösung, eine sozialpädagogische Erfindung beanspruchen darf. Wer alle Produktgruppen abdecken kann, verfügt auch über die Kompetenzen, die im «Premium-Segment» unerlässlich sind. Und genau dies ist mein Hauptargument für ein möglichst umfassendes, integrales Portfolio: Aufgrund der Breite an Problemstellungen, Interventionsformen und Kooperationen ist für eine ausreichende Menge an Impulsen gesorgt, um Feinfühligkeit, Partizipation und Regelsystemorientierung laufend zu sichern und zu vertiefen. Diese Kompetenzen lassen sich auf die folgenden vier Felder verteilen:



Diese Darstellung macht klar: Das äusserste Feld - «pädagogischer Ort» - beinhaltet auch zwingend alle anderen Kompetenzen. Die Tendenz der Verlagerung sozialpädagogischer Angebote zur Systemunterstützung (z.B. Pflegefamilien) hängt auch damit zusammen, dass die Gestaltung «pädagogischer Orte» (d.h. Lebensgemeinschaften mit zwanzig, dreissig und mehr Menschen) sehr anspruchsvoll ist. Es ist allerdings unverzichtbar, dass es «pädagogische Orte» gibt: Das gehört in jedes Portfolio – aber ergänzend sollte eben «aus einer Hand» ein weites sozialpädagogisches Feld abgedeckt werden können. Das hat grosse Auswirkungen: Man kann keinen Fall, für den man die Verantwortung übernommen hat, in eine andere Zuständigkeit verweisen. Der Caseflow sinkt. Für die Personalentwicklung eröffnen sich ganz neue Möglichkeiten: Die Fluktuationsrate sinkt. Steuerungstheoretisches Fazit: Ein sozialpädagogisches Kompetenz-Netzwerk ist in der Lage, die ganze Eisenbahn zu steuern und zwar vorneweg. Damit erst ist das Hauptargument gegen die Konzeption des bestellenden Staats - und damit meine zweite These - formuliert: Bedarf und Angebot werden dezentral und auf Fall-ebene bestimmt.

Der Staat steuert und finanziert die Ressourcen, nicht die Angebote.

Die Grundidee meines Beitrags ist damit deutlich geworden: Wer finanziert, befiehlt tatsächlich und eigentlich: sowieso. Man kann keine Finanzierungsmodelle entwickeln, ohne dass man damit auch Heimmodelle - implizit oder explizit - mitlaufen lässt. Besser ist: Das Finanzierungsmodell folgt dem Heimmodell. Das heisst nun: Wie soll man ein «integrales sozialpädagogisches Portfolio» finanzieren? Wenn die Angebotssteuerung wegfällt (wie gezeigt: aus fachlichen Gründen), bleibt die Ressourcensteuerung. So meine dritte These. Also: Ressourcensteuerung möglichst hoch, Angebotssteuerung möglichst tief ansetzen. Hierzu noch eine Vorbemerkung. Ich glaube an die Umsetzbarkeit meiner Skizze, weil die Ausgangslage stimmt: Der Stand der Professionalisierung in den Heimen und bei den platzierenden Stellen, die Konzeptualisierungs-Kompetenz und das Organisations- und Managementverständnis der Heime, zahlreiche Praxisbeispiele und die grandiosen Möglichkeiten moderner IT.



Die Festlegung der Taxen ist Sache des Trägers. Obergrenzen im Sinne von Normkosten sind dabei als zusätzliche Rahmenbedingung denkbar. Der Staatsbeitrag entlastet den Ertragsdruck und ermöglicht es dem Träger, nicht-kostendeckende Taxen festzulegen. Mit der Höhe des Staatsbeitrags steuert der Kanton die Höhe der Taxen mit.



Anstelle einer Leistungsvereinbarung (inkl. Bestellung vordefinierter sozialpädagogischer Angebote) vereinbart man ein generelles Portfolio, d.h. man legt die generellen Produktegruppen fest. Dabei gilt: Nur wer intensive Settings anbietet, kann auch weniger intensive in sein Portfolio aufnehmen. Da sich jedes individuelle sozialpädagogische Arrangement einer der Produktegruppen zuordnen lässt, kann man mit einem einfachen Punktesystem die Produktionsleistung erfassen. Statt einer Auslastungsvorgabe pro Angebot gibt es eine generelle Produktionsvorgabe. Eine einzige Zahl. Man kann diese Vorgabe mit wenigen, sehr intensiven oder mit vielen, weniger intensiven Settings erfüllen. Der Gesamtproduktion steht – als Hauptkostenfaktor - ein fester Stellenplan gegenüber. Es genügt auch hier, Personalkategorien festzulegen. Die Grundlage für den Staatsbeitrag bildet dann auf dieser Basis einzig der Personalaufwand.

Zur Portfolio-Vereinbarung gehören fachliche und weitere Festlegungen: Der Kanton gibt ein umfassendes Personalkonzept vor: inklusive Anstellungsbedingungen, Regelungen zur Weiterbildung, zu Supervision und Intensivweiterbildungen etc. Er gibt zweitens ein Fallarbeitskonzept vor, das insbesondere ein prozess-standardisiertes Abklä-

rungsverfahren beinhaltet. Auch die entsprechende Fachapplikation ist verpflichtend.

Die Trägerschaften müssen vier Konzepte erstellen:

Ein Ressourcen- und Finanzierungskonzept (in etwa: Businessplan) und drei Fachkonzepte: Feinfühligkeit, Partizipation und Regelsystemorientierung.

Schliesslich muss die Gewinnverwendung geregelt sein. Die Berichterstattung der Träger gegenüber dem Kanton muss deutlich produktionsbezogener und dialogischer werden, d.h. der Kanton soll entschieden näher an die Fälle heran. Er muss sich sozusagen im Nachhinein ins Bild setzen können, was man warum mit den bewilligten Ressourcen angestellt hat. Und daraus Schlüsse für die weitere Ressourcensteuerung ziehen. Damit wird auch klar, dass Statistik und Wirkungsforschung – bei einer Mitwirkungspflicht der Träger - zu den Aufgaben des Kantons gehören. Das sind neben den qualitativen Erfahrungswerten des Felds die Grundlagen für eine systematische Ressourcensteuerung. Wer steuert, behauptet, was fix und was beweglich ist. Nur Bewegliches ist steuerbar. Vergleicht man den «Besteller» mit dem «Mobilisierer», ergibt sich aus Sicht der Heime das folgende Bild:

Besteller-Modell	
fix	steuerbar
Angebot	Fall-Bedarf
Platzzahl	Stellenplan
Immobilien	
Taxen	

Portfolio-Modell	
fix	steuerbar
Fall-Bedarf	Angebot
Stellenplan	Platzzahl
	Immobilien
	Steuern

Steuerbar ist beim «Besteller» der Stellenplan (dank Pauschalabgeltung) und gesteuert wird der sozialpädagogische Bedarf im Einzelfall – nämlich indem man die konkreten Fälle in die «vorbestellten» Angebote «parkieren» muss. Alles andere ist fix. Und genau dies ist verkehrt. Und kehrt sich beim «Mobilisierer» denn auch um. Fixer Stellenplan und fixer sozialpädagogischer Bedarf. Der Rest muss zuerst sozialpädagogisch gestaltet werden und dann erst betriebswirtschaftlich gesteuert. Man sieht: Es lohnt sich stets, genauer hinzusehen, wenn von «Steuerung» gesprochen wird, insbesondere bei Verwaltungen. In der Regel macht man nämlich das Gegenteil: Man organisiert und organisiert und verhindert, dass gesteuert werden muss. Der «mobilisierende Staat» setzt voll und ganz auf Prozesse, auf ihre Steuerung und Entwicklung. Deshalb legt er mehr Gewicht aufs Verstehen (insb. von Fällen, Fallsituation, Fallentwicklungen etc.) und weniger aufs Messen. Es lohnt sich, den Modellvergleich abschliessend zu überblicken:

Heroisch	Postheroisch
Vordefinierte Angebote	Sozialpädagogische Designkompetenz
Lösungen	Lösungskompetenz
Gesamtbedarf als Ausgangspunkt	Bedarf als Ergebnis bzw. Review
Bestellen (steuern)	Steuerung ermöglichen
Zentrale Intelligenz	Dezentrale Intelligenz
Zieldefinierte Systeme	Zielsuchende Systeme
Totalzugriff	Partialeinwirkung
Routinen installieren	Routinen irritierbar halten

Diese Gegenüberstellung macht klar, dass es hier um eine sehr grundsätzliche Differenz geht, nämlich um jene zwischen einem «heroischen» und einem «postheroischen» Steuerungs- und Managementverständnis. Charles Handy hat es auf den Punkt gebracht: «Whereas the heroic manager of the past knew all, could do all, and could solve every problem, the postheroic manager asks how every problem can be solved in a way that develops other people's capacity to handle it.» Heroisch heisst: Ich erledige das Problem! Postheroisch dagegen: Ich löse das Problem so, dass ich die Fähigkeit anderer Akteure entwickle, mit diesem Problem fertig zu werden. Die «sozialpädagogisch gespitzten» Ohren werden leicht vibriert haben: Ich löse das Problem so, dass ich die Fähigkeit anderer Akteure entwickle, mit diesem Problem fertig zu werden ... das ist das sozialpädagogische Grundverständnis. So habe ich mich – zu guter Letzt - mit diesem Beitrag dafür eingesetzt, Sozialpädagogik auch sozialpädagogisch zu steuern!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

André Woodtli, Amtschef Amt für Jugend und Berufsberatung