

Wohin steuert die Jugendhilfe?

- Neuorientierung
- Partnerschaftlichkeit
- Qualitätssicherung

Dokumentation der
Fachtagung der Arbeiterwohlfahrt
vom 12. bis 13. November 1996

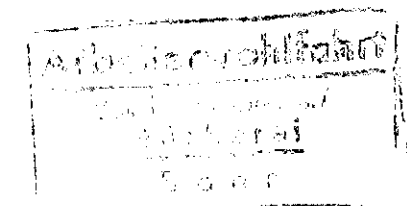
KASSEL

INHALTSVERZEICHNIS

0. Vorbemerkung	1
1. Zur Begrüßung und Einführung Begrüßung durch Rainer Brückers, Bundesgeschäftsführer der AWO, Bonn	2
2. Impulsreferate Freie Träger der Jugendhilfe zwischen KJHG und KGSt Prof. Dieter Kreft, Leiter des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt/Main	5
Über Leistungsbeschreibungen zur klaren Aufgabendefinition und Qualitätssicherung? Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker, Fachhochschule Düsseldorf	16
3. Berichte aus den Arbeitsgruppen	
Gruppe 1 Jugendhilfeplanung ermöglicht Entwicklung: Freie und öffentliche Träger integrieren KJHG und KGSt-Steuerungselemente	27
Gruppe 2 Jugendhilfepraxis im Wandel: Budget, Bedarf, Preiswürdigkeit	30
Gruppe 3 Fachliche Qualitätssicherung: Leistungsbeschreibung, Evaluation, Konzeptentwicklung	38
Gruppe 4 Positionierung mit Profil: Marketing in der Jugendhilfe?	48
4. Schlußwort Sven Borsche, Leiter der Abteilung Kinder, Jugend, Familie, Frauen, AWO Bundesverband, Bonn	51
5. Position der Arbeiterwohlfahrt zu neuen Steuerungsmodellen in der Jugendhilfe	53
6. Liste der Arbeitsgruppenleiterinnen und Arbeitsgruppenleiter der Fachtagung	56

© 1997
Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.
Oppelner Str. 130
53119 Bonn

Diese Dokumentation wurde gefördert aus Mitteln des Kinder- und Jugendplan des Bundes des
Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend



AW 17-98-581
60

Vorbemerkung zur Dokumentation der Fachtagung

Wohin steuert die Jugendhilfe?

- Neuorientierung
- Partnerschaftlichkeit
- Qualitätssicherung

Die Jugendhilfe soll junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern, dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen und positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien zu erhalten oder zu schaffen.

Sind diese Aufträge noch von Bedeutung? Nicht die Umsetzung des KJHG, sondern die KGSt-Berichte beschäftigen derzeit bundesweit die Fachöffentlichkeit. Der bestehende Umstrukturierungseifer bei den Jugendämtern nimmt offensichtlich einen ähnlich großen Stellenwert bei der Veränderung der Jugendhilfe ein, wie 1968 die Heimkampagne.

Jetzt soll die Jugendhilfe durch neue Verwaltungsstrukturen nicht nur billiger, sondern auch noch besser werden. In Anbetracht der leeren öffentlichen Kassen ein durchaus bestechender Gedanke. Da es offiziell um eine Reform der öffentlichen Verwaltung ging, waren die freien Träger zunächst an der Veränderung nicht sonderlich interessiert. Im Laufe des Prozesses jedoch mußten sie feststellen, daß sie auf die Rolle eines konkurrierenden Leistungsanbieters reduziert werden könnten.

Wie soll die künftige Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern aussehen?

Sind alle Ansätze der KGSt-Berichte hilfreich für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe?

Werden KJHG-Bestimmungen durch KGSt-Aussagen unterlaufen?

Wie wird die Qualität der Jugendhilfearbeit gesichert?

Muß nicht, damit die Wirkung der Jugendhilfe in den Vordergrund rückt, eine betriebswirtschaftliche Leistungserfassung durch Evaluation ergänzt werden?

Wer steuert überhaupt die Jugendhilfe?

Und schließlich: Wohin steuert die Jugendhilfe?

1. Zur Begrüßung und Einführung

Begrüßung durch Rainer Brückers, Bundesgeschäftsführer der AWO, Bonn

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

herzlich willkommen zu unserer Fachtagung mit dem Thema:
„Wohin steuert die Jugendhilfe?“

Auf den ersten Blick wirkt die Überschrift der Tagung so, als wollten wir die von der „Kommunalen Gemeinschaftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung“ (KGSt) erstellten Berichte zur neuen Steuerung in der Jugendhilfe um die Sichtweise eines freien Trägers ergänzen bzw. eine Gegenposition entwickeln.

Ich gebe zu, daß uns der Gedanke einer Gegenposition bei der Planung dieser Tagung durchaus ernsthaft beschäftigte, zumal uns besonders der KGSt-Bericht „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“ (9/94) dazu reizte. Denn durch diese Überschrift ist ja die gesamte Jugendhilfe gemeint. In diesem KGSt-Bericht sind die freien Träger allerdings so gut wie nicht berücksichtigt, obwohl sie zwei Drittel aller Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe betreiben. Eine neue Steuerung kann in der Jugendhilfe von daher defacto nur gemeinsam von den öffentlichen und den freien Trägern aufgebaut werden. Alles andere ist unrealistisch.

Die freien Träger sind mehr als auf die Funktion konkurrierender Leistungsanbieter reduzierte Unternehmer. Sie sind Mitgestalter der Jugendhilfe und nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den freien Trägern verpflichtet, wie die öffentlichen Träger dazu auch verpflichtet sind. Partnerschaftlichkeit bedeutet generell Gleichrangigkeit beider Träger bei Anerkennung ihrer Verschiedenheit. Die Gleichrangigkeit ist aus der grundsätzlichen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit freier Träger, wie sie im KJHG abgesichert ist, abgeleitet.

Diese eindeutigen Aussagen des § 4 Abs.1 KJHG sowie die Aussagen vieler Jugendamtsleiter, die ihrerseits eine konstruktive Zusammenarbeit mit den freien Trägern anstreben, haben uns davon überzeugt, daß es nicht effektiv sei, bei der durchaus notwendigen Umstrukturierung der Jugendhilfe polarisierende Gegenpositionen aufzubauen.

Aus diesem Grunde haben wir die Unterbegriffe der Fachtagung - Neuorientierung, Partnerschaftlichkeit und Qualitätssicherung - gewählt. Die Arbeiterwohlfahrt nimmt die Herausforderung, die Jugendhilfe neu zu gestalten, als Auftrag ernst und sie leistet ihren Beitrag u.a. dadurch, daß sie diese Fachtagung mit Ihnen durchführt.

Dabei warne ich in diesem Zusammenhang vor den vielen falschen Propheten, die da behaupten, daß durch neue Steuerungsmodelle die Leistungen der Jugendhilfe nicht nur besser, sondern gleichzeitig - fast automatisch - auch billiger sein werden. Diese anbietend gemeinten Aussagen Einzelner behindern derzeit eher ein notwendiges, kreatives Entwickeln von Neuansätzen und Lösungen. Auch die in einer Nacht- und Nebelaktion

vollzogene Novellierung des § 77 KJHG im sogenannten Huckepackverfahren, wonach die Pflegesätze die nächsten drei Jahre bundesweit begrenzt, ja gedeckelt werden, bewirkt eher Ratlosigkeit, und zwar bei freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe.

Das Stichwort „Neuorientierung“ soll auch signalisieren, daß die Sozialarbeit es jahrzehntelang vernachlässigt hat, ihre Leistungen fachgerecht und deutlich genug zu dokumentieren und dadurch nachvollziehbar zu machen. Systematisches Auswerten des eigenen fachlichen Könnens muß zur Selbstvergewisserung und Stärkung der Fachkräfte selbstverständlich sein (Wie sollte ich denn sonst merken, ob ich mit meinen Interventionen richtig oder falsch liege). Sozialarbeit ist eine berufliche Arbeit und von daher muß für sie Überprüfung in der alltäglichen Praxis dazugehören.

Natürlich muß die Auswertung und Bewertung der sozialen Arbeit in der Jugendhilfe in erster Linie auf der Grundlage des Kinder- und Jugendhilfegesetzes geschehen und sich hauptsächlich der Methoden der sozialen Arbeit bedienen. Welcher Stellenwert den betriebswirtschaftlichen Ansätzen nach dem KGSt-Bericht einzuräumen ist, soll auch durch die Arbeit auf dieser Tagung deutlich werden. Die Geschäftsführer der AWO haben in einem eigens dafür eingerichteten Arbeitskreis auf Bundesebene eine Auseinandersetzung dazu begonnen. Eine vorläufige Position der Arbeiterwohlfahrt, die so etwas wie ein Rahmen sein kann, wurde dort erarbeitet.

Diese Position haben wir Ihnen in Form der 7 Thesen zugesandt. Danach bekennt sich die Arbeiterwohlfahrt zu einer Weiterentwicklung von Jugendhilfestrukturen zum Wohle von Kindern und Jugendlichen. Wie Sie wissen, ist das Engagement der AWO von ihrer Gründungszeit an auf die Chancengleichheit in Entwicklungsprozessen von Kindern und Jugendlichen ausgerichtet und sogar ein wesentliches Motiv für ihre Gründung gewesen. Mittlerweile ist dies ein fester Bestandteil des Jugendhilferechts in Deutschland, siehe § 1 KJHG.

Die AWO befürwortet jegliche Qualitätssicherung auf der Grundlage des geltenden Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Im Verlauf dieser Fachtagung sollten die Aussagen des vorliegenden Thesenpapiers im einzelnen vertieft diskutiert und konkretisiert werden. Dazu werden die 2 Referate von Prof. Dieter Kreft und Prof. Dr. Karl-Heinz Boebenecker erste wichtige Impulse geben.

Meine Damen und Herren,

die nachfolgenden Arbeitsgruppen sollen konkrete Praxisaussagen erarbeiten, wobei die 4 Themen untrennbar zusammen gehören, d.h. sie sind jeweils ein unverzichtbarer Teil der Gesamthematik.

Wir gehen davon aus, daß nur auf der Grundlage einer fachlich fundierten Jugendhilfeplanung in der Jugendhilfe professionell gearbeitet werden kann. Vielleicht kann diese Fachtagung hier ein wenig dazu beitragen, daß Jugendhilfeplanung nicht nur als ein Appell, der immer wieder in der konkreten praktischen Arbeit verhallt, angesehen wird, sondern als ein wichtiges Instrument zur Absicherung des praktischen Handelns vor Ort verstanden wird.

Mit Budgetierung und Preiswürdigkeit wird sich die Arbeitsgruppe 2 beschäftigen. Diese Begriffe wecken einerseits hohe Erwartungen für die Weiterentwicklung der Sozialarbeit, wie Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung, d.h. Zusammenlegen von Fach- und Finanzverantwortung, wecken andererseits aber auch Ängste durch Begriffe wie „outputorientierte Steuerung“ und „prospektive Finanzierung“ der Einrichtung.

Die fachliche Qualifizierung in der Jugendhilfe steht im Mittelpunkt der Arbeitsgruppe 3. Sie wird sich mit Begriffen wie Leistungsbeschreibung und Evaluation beschäftigen und sich kritisch mit der Nahtstelle zwischen betriebswirtschaftlichem Vorgehen und Fachlichkeit der Sozialarbeit auseinandersetzen.

In den bisherigen Diskussionen endet hier die Neuorientierung der Jugendhilfe. Wir wollen in dieser Fachtagung einen 4. Schwerpunkt hinzunehmen, und zwar den der angemessenen, d.h. fachgerechten Darbietung der in der Jugendhilfe erbrachten Leistungen. Ist Marketing i.d. Jugendhilfe dem eigentlichen Anliegen angemessen, oder müssen wir uns auf nüchterne Sachberichte weiterhin begrenzen? Und welche Konsequenzen hat dies jeweils für das Profil der Jugendhilfe?

Wir werden die Vorträge, aber auch die noch zu erarbeitenden Ergebnisse dieser Fachtagung schnellstens in Form einer Dokumentation veröffentlichen und damit Ihnen und allen anderen Interessierten zugänglich machen. Spätestens während der Podiumsdiskussion am morgigen Vormittag werden wir sehen, ob wir unserem jugendhilfepolitischen Anliegen einen Schritt näher gekommen sind.

Ich wünsche der Tagung ein gutes Gelingen, d.h. viele verwertbare Ergebnisse für die konkrete Jugendhilfepraxis.

2. Impulsreferate

Freie Träger der Jugendhilfe zwischen KJHG und KGSt

Prof. Dieter KREFT, Leiter des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt

1. Vorbemerkung

Immer dann, wenn alle (oder fast alle, jedenfalls viele) 'in eine Richtung denken', ist es allerhöchste Zeit, einen Moment beiseite zu treten, den mainstream zu verlassen, 'widerzudenken', sich 'neu seiner Positionen zu vergewissern'.

So jedenfalls eine wichtige Erfahrung meines durchaus bewegten Berufslebens.

Und es ist gerade wieder allerhöchste Zeit zu diesem Seitenschritt:

So lesen sich etwa Texte in Fachzeitschriften der Sozialen Arbeit (und nicht nur Beiträge des SOCIALmanagements) in Teilen inzwischen wie betriebs-/volkswirtschaftliche oder verwaltungswissenschaftliche Verlautbarungen, unsere Fachsprache wird zunehmend unterfüttert (überlagert?) von Begriffen, die immer deutlicher auf die Technologisierung und Ökonomisierung der Sozialen Arbeit verweisen und die uns zunehmend auf eine betriebswirtschaftliche Rationalität verpflichten wollen.

Um besser demonstrieren zu können, was damit konkret gemeint ist, habe ich vor einigen Monaten systematisch entsprechende Begriffe aus für mich zentralen Fachzeitschriften der Sozialen Arbeit (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Blätter der Wohlfahrtspflege, neue praxis, Sozialmagazin, SOCIALmanagement, Caritas, Diakonie), aus der Süddeutschen Zeitung und DER ZEIT (dort über die Stellenausschreibungen des sozialen Sektors) in eine alphabetische Reihe gebracht:

Aufbau- und Ablauforganisation, Backoffice-Leitung, Benchmarking, Budget / Budgetierung, Consult / Consulting, Contracting, Controlling / Controller/-in, corporate identity, Dezentralisierung, Dienst, Dienstleister / Dienstleistungsunternehmen, Effektivität, Effizienz, Ergebnisqualität, Evaluation, Fertigungslogistik, Fertigungstiefe, Finanzen, Flexibilität, Fundraising, Gratifikationssystem, Hardware, Hierarchien, flache, Ideenmanagement, Informationsmanagement, Innovation / Innovative Informatik, ISO 9000 ff. Zertifizierung, Job-sharing, Kameralistik, Key-accounter, Kommunikation / -squalität, Kontraktmanagement, Konzepte, Kooperationsstrukturen / -partner, Kreativität, Leanadministration / -management, Leistungsvergleiche, interkommunale und interne, Mailing, Marketing, Merchandising, Netzplan /-er /-betreuer, Optimierung, Organisationen / Organisationsziele, Organisationsentwicklung, Outputsteuerung / -orientierung, Outplacement, Outsourcing, Personal, Personalentwicklung, Plafonierung, Planung / Sozialplanung, Produktassistenz, Produkte, Produktzyklen, Projekt, Projektmanagement / -marketing, Projektqualität, Qualitätsmanagement, Quality-circles, Quer-Vernetzungen, innovative, Recht, Reengineering, Ressourcen/ -verantwortung, Software / -Ingenieur / -Entwicklung / -Beratung, Sozio-Marketing, Sponsoring, Steuerung/-smodelle / -sinstrumente, Strukturqualität / -optimierung, System-Berater/-in / Betreuer/-in/Designer/-in, Systemadministrator, Team-Mitarbeiter/-in / -Sekretärin, Timemanagement, Total Quality Management, Wertmanagement, Zeitmanagement, Zuwendungen.

Mein weitsichtiger Vor-Vorgänger in der Leitung des ISS-Frankfurt a.M., Wolfgang BÄUERLE, hat schon 1972 in einem Planungsentwurf zur Gründung eines Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (damals noch als IFSS abgekürzt) „die Überprüfung der Arbeitsmethoden (der Träger der Sozialen Arbeit - d.V.) und die experimentelle Ent-

wicklung effizienter und 'marktgerechter' Verfahren" gefordert (FROMMANN/HAAG 1983, 305). Das wurde dann lange in seiner Forderungstradition schlicht als 'Institutionsberatung' bezeichnet: „Aufgabe der I. ist eine Verbesserung der Kompetenz und Effizienz der Institutionen und der Lebens- und Arbeitsbedingungen in dieser Institution“ (BÄUERLE 1980, S. 227).

Erinnerungen an diese Denk- und Forderungsqualität sind wohl wichtig, will frau/man im Schwung der Modernisierung (die sich häufig in der Wiederholung von Modernismen verflüchtigt) nicht 'die Sache Soziale Arbeit' aus dem Auge verlieren.

Ja, freie Träger stehen wohl zwischen Fachlichkeitsgebot des KJHG und dem Zwang der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die Finanznöte ihrer Kommunen mit zu bewältigen (und die Vorschläge der KGSt zur Einführung eines neuen Steuerungsmodells sind für mich in zentralen Teilen wirtschaftlichen Überlegungen verpflichtet).

Aber wenn das die Pole einer langen Horizontalen sind, wo ist dazwischen die Position der Träger der freien Jugendhilfe, wozu verpflichten sie ihre selbstgewählten Ziele und Aufgabenstellungen? Sind sie eher Anwalt von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien oder Geschäftspartner der öffentlichen Auftraggeber?

Wie sich schließlich z.B. die Wohlfahrtsverbände auf dieser Skala verorten, ist durchaus offen: Die Diskussionen um das neue Grundsatzprogramm der Arbeiterwohlfahrt und die aktuellen Beschlüsse des Caritasverbandes zu seiner corporate identity jedenfalls ermutigen mich, Ihnen hier die Position vorzutragen, der Platz der freien Träger sei näher beim Pol KJHG, ihre erste Aufgabe sei es, Leistungsberechtigte zu stützen, Fachlichkeit einzufordern, Standards zu sichern.

Nun bin ich ja kein Träumer, eher ein realitätsbezogener Handwerker, auch mein Alltag im ISS-Frankfurt a.M. ist von Projekten bestimmt, die Fachlichkeit und Ressourcenüberlegungen verbinden (inzwischen über 50 % aller ISS-Projekte gehören zu diesem Typ - mit den Überschriften: Planung, Organisations- und Personalentwicklung, Einführung von Elementen neuer Steuerung).

Aber über den Zwang zum Sparen wird vielerorts so intensiv diskutiert, daß man doch wohl auf einer Fachtagung noch zunächst über das Fachliche wird nachdenken dürfen. Ich werde es jedenfalls mit diesem Schwerpunkt versuchen.

2. Zum Stichwort Verwaltungsmodernisierung

Alle Träger der Sozialen Arbeit (öffentlich, frei, groß, klein) sind hier SünderInnen: So habe ich mir über die Jahre die Finger wund geschrieben, unermüdlich auf die Bedeutung der administrativen Handlungskompetenz verweisen: Daß es nicht genüge, sich im Handeln einseitig (eindimensional) auf den als richtig erkannten Inhalt auszurichten. Wer nicht die politischen, rechtlichen, administrativen, finanziellen Rahmenbedingungen seines Handelns kenne, werde schließlich aufgeben oder zum sozialen Don Quichotte werden. Durchsetzen mit seinen inhaltlichen Vorstellungen werde sich nur derjenige, dem es gelinge, für diesen gewollten Inhalt die angemessene administrative Umsetzung zu wählen (zuletzt zusammenfassend in SOCIALmanagement 4/1992, 51 ff., 53; zu den Profilen der Handlungskompetenz in der Sozialen Arbeit in: KREFT/MIELENZ 1996, S. 271 ff.).

Es hat lange Zeit wenig geholfen. Die Bereitschaft, sich auf administratives Denken einzulassen, gar über den Begriff 'Sozialmanagement' die Pflicht zum Fach- und Ressourcendenken zu akzeptieren, hat sich nur sehr langsam (und nicht flächendeckend) entwickelt. Andere Handlungsmuster blieben vorherrschend: die Kombination 'guter Absicht' und (i.S. von Abwehr unzumutbarer Forderungen) 'Hinweise auf die Fachlichkeit' und ihre

Folgen hat Wolfgang HINTE 1994 provozierend beschrieben (HINTE in TuP 9/1994, S. 327 ff., 329: „Es gibt folglich nicht nur die 'Nieten in Nadelstreifen', sondern auch 'Luschen in Latzhosen'“).

Heute steht jedenfalls fest, daß wir uns dem Veränderungsprozeß 'Verwaltungsmodernisierung' nicht mehr entziehen können. Es geht nicht mehr um das Ob, sondern um das Wie - und ich bin immer noch so optimistisch, daß wir das Wie beeinflussen können, wenn wir - die freien Träger der Sozialen Arbeit und die Menschen, die dort arbeiten oder sich dort engagieren - uns dabei nicht zu Objekten degradieren lassen, sondern diesen Veränderungsprozeß kompetent und selbstbewußt mitsteuern.

Worum geht es im Kern?

Ich teile zunächst einmal die Auffassungen von Eberhard LAUX, daß „Verwaltungsmodernisierung ... ebenso wie die Verbesserung der Wirksamkeit der unternehmerischen Leistung ein Kontinuum (ist)“ und bei den Strategien zur Verwaltungsmodernisierung „drei Bereiche auseinandergehalten werden (müssen): (1) Die Entlastung des Staates, (2) die Konsolidierung der kommunalen Haushalte, (3) Modernisierungsmaßnahmen“ (LAUX 129, 137).

Auf die Jugendhilfe übertragen, das inhaltliche Zentrum dieser Tagung, erhellt sich die Bedeutung dieser Dreiteilung rasch: Wer ist noch bereit, sich dem arbeitsintensiven und belastenden Prozeß der Modernisierung des Jugendamtes (via Einführung von Elementen des neuen Steuerungsmodells der KGSt etwa) zu beteiligen, wenn zu rasch klar wird, daß es zuerst (überwiegend/ausschließlich) um die Konsolidierung des kommunalen Haushalts geht? Und Verwaltungsreform im Fachbereich Jugendhilfe ist wohl ohne Fachkräfte-Rat und -Beteiligung undenkbar - top down-Modelle sind hier eben nur sehr begrenzt wirksam (noch einmal W. HINTE: „Die neuen Steuerungsmodelle drohen im wilden Meer der Konsolidierung zu versinken“, in: TuP 4/1995, 145).

Was heißt nun Verwaltungsmodernisierung für das Jugendamt (und damit für die Jugendhilfe)?

(1) Auch hier wird Verwaltungsmodernisierung regelmäßig doppelt begründet: einerseits sei das bürokratisch-kameralistische System dringend veränderungsbedürftig (zu lange Entscheidungswege: Politik greife zu stark in Einzelfälle ein statt sich ihren strategischen Aufgaben zu widmen; fehlende Transparenz von Kosten und Leistungen; Vorrang der Ordnungsmäßigkeit vor der Wirtschaftlichkeit); andererseits seien Staat und Kommunen in der BRD aus unterschiedlichen Gründen in eine strukturelle Finanzkrise geraten, der nicht mehr mit den bislang üblichen Haushaltskonsolidierungen begegnet werden könne (KGSt 5/1993).

(2) Die KGSt hat dagegen (orientiert an dem sog. Tilburger Modell - KGSt 19/1992) 1993 ein völlig neues Steuerungsverfahren vorgestellt (Leitbild 'Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung' - KGSt 3/93), es in seinen Kernteilen präzisiert (Budgetierung - KGSt 6/93; Definition von Produkten - KGSt 8/94) und vor allem versucht, es für die Jugendhilfe zu konkretisieren (Outputorientierte Jugendhilfe - KGSt 9/94; ; Aufbauorganisation der Jugendhilfe - KGSt 3/95 und Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe - KGSt 3/96).

Kernbegriffe dieses Modells neuer Verwaltungssteuerung sind: klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, Führung durch Leistungsab-sprachen statt durch Einzeleingriff (Kontraktmanagement), Wechsel von der Input-Steuerung (=zentrale Zuteilung von Ressourcen) zur Outputsteuerung (=Orientierung an den Leistungen) mit neuen Instrumenten und Organisationskompetenzen (Produkte als Kernbegriff outputorientierter Steuerung, Budgetierung als Element dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung), gestützt durch ein

- Berichtswesen und Controlling zur fortlaufenden Entwicklungssteuerung (dazu die Beiträge in: AGJ 1995).
- (3) Immer noch wird behauptet: „Outputorientierte Steuerung bedeutet die Einführung eines neuen Systems, nicht einer einzelnen Maßnahme“ (ISSELHORST 1995, 87) und tatsächlich bedeutete die vollständige/weitgehende Einführung dieses neuen Systems einen gewaltigen Bruch mit der bisherigen Steuerungstradition (sozialstaatlichen) kommunalen Handelns, die über die Begriffe Recht (Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht), Organisation/Organisationen (z.B. die Handlungsberechtigung öffentlicher und freier Träger in der Jugendhilfe), Personal (z.B. Beschäftigungsbindung an den BAT und ihm nachgebildet AVR der Wohlfahrtsverbände), Finanzen (staatlich/kommunales Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen - festgeschrieben in den Haushaltsordnungen des Bundes, der Länder und Kommunen) und der Planung (etwa § 80 SGB VIII als Instrument vorausschauenden Handelns) gekennzeichnet werden.
- (4) Jedwede Veränderungsabsichten stoßen daher sofort auf massive Widerstände bei Beschäftigten, Interessengruppen und Politik, bereichsspezifisch in der Jugendhilfe auf begründete fachliche und rechtliche Bedenken (KREFT 1995, 40 ff.; MERCHEL, NDV 7 und 8/1996; vor allem und für mich zu weitgehend WIESNER/KAUFMANN § 69 Rz 40 - 44; der alle Kernelemente neuer Steuerung (Produkte, dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung und neue Organisationsstrukturen) als mit den Strukturprinzipien der Jugendhilfe unvereinbar bezeichnet).
- (5) Verwaltungsmodernisierung ist aber tatsächlich (vgl. die Hinweise auf LAUX) weder allgemein noch bereichsspezifisch in der Jugendhilfe ein Versuch eines radikalen Systemwechsels, sondern gekennzeichnet durch die Überprüfung/Nutzung von Gestaltungs-, Veränderungs- und Einsparpotentialen innerhalb des traditionellen bürokratisch-kameralistischen Steuerungssystems unter Nutzung von Teilelementen neuer Steuerungsmodelle (exemplarisch: HMI 1996).
So wird die Produktdefinition als Leistungsbeschreibung und zur Herstellung von Kostentransparenz genutzt, so werden Organisations- und Personalentwicklungsprozesse wieder zur Neuorganisation in der Jugendhilfe genutzt, die in ihren Kernpunkten (dezentrale Teamstrukturen) seit Anfang der 70er Jahre bekannt sind (als das Beispiel der 70er Jahre: Der Reg. Bürgermeister von Berlin (Hrsg.) 1975: Abschlußbericht 'Neustrukturierung der Sozialen Dienste); Budgetierungen/Plafonierungen stützen dabei den Prozeß der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung.
- (6) Diese Versuche der Qualitätssicherung und -überprüfung innerhalb des traditionellen Systems sind mit dem Rechtsrahmen des KJHG im wesentlichen vereinbar:
- Die deutliche Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung (Kontraktmanagement, Handeln über Leistungsabsprachen, Verzicht auf Einzeleingriffe der Politik) entspricht grundsätzlich der zweigliedrigen Struktur des JA: der JHA als das 'strategische Forum', die Verwaltung des JA als die 'beauftragte und eigenverantwortliche Handlungsebene' (MÜNDER u.a. § 70 Rz 1 ff.);
 - fortlaufende (d.h. nicht nur statisch-einmalige) Produktdefinitionen als Leistungsbeschreibungen mit Kostenzuordnungen dienen sowohl der unverzichtbaren fachlichen als auch der gebotenen wirtschaftlichen Steuerung (Controlling);
 - dezentrale Organisationseinheiten mit Fach- und Ressourcenzuständigkeit (einschließlich fester Budgets) sind grundsätzlich geeignete Instrumente der

- Aufgabendelegation in die Entscheidungsebene, in der Fachkräfte der Jugendhilfe (§ 72) verantwortlich sind;
 - die Teilelemente Berichtswesen und Controlling stützen die Steuerungsfähigkeit der Leitungsebenen und dienen zugleich der ständigen Überprüfung der Jugendhilfestandards (und damit dem im KJHG vorgesehenen standardisierenden Verfahren der Jugendhilfeplanung: § 80).
- (7) Keine Handlungsspielräume bestehen dagegen in folgenden Punkten:
- über § 69 Abs. 3: Die Auflösung von JÄ ist danach unzulässig, ihre Zuordnungen zu anderen Organisationseinheiten nur begrenzt möglich, wenn dadurch die Zweigliedrigkeit, die Allzuständigkeit i.S. des KJHG und die Rechte des JHA nicht berührt werden (so auch WIESNER/KAUFMANN § 69 Rz 44; i.e. dazu ISS 1993);
 - feste Budgets oder Plafonierungen sind in ihrer Wirkung begrenzt durch die KJHG-Aufgabenstellungen (grundsätzlich § 2 KJHG). So ist ein im ordnungsgemäßen Fach- und Rechtsverfahren festgestellter Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung nicht mit Hinweis auf ein begrenztes Budget zu unterlaufen (vgl. Münder u.a. § 27 Rz 7).

3. Der Kampf um die Qualität: Die Geschäftsgrundlagen

Johannes MÜNDER hat soeben (MÜNDER 1996, S. 214 ff.) in eher juristischen Überlegungen zu Qualitätsstandards bei Sozialleistungen hervorgehoben, daß neben der (juristischen) Ordnungsmäßigkeit der Leistungserbringung (am Beispiel § 27 SGB VIII: „diese 'haushaltssprengende Kraft des Bedarfsdeckungsprinzips' ist 'budgetsprengend'“, S. 218) die Wirtschaftlichkeit (und/oder Sparsamkeit/Leistungsfähigkeit) der Leistungserbringung und die 'fachliche Ordnungsmäßigkeit' stehen, daß es dazu unterschiedlichstes zu bedenken und zusammenzuführen gelte. So zu den fachlichen Qualitätsstandards etwa über folgende Fragen: Was gehört zu den Regeln der fachlichen Kunst? Was meinen Strukturqualität, Ablauf- bzw. Verfahrens-, was Ergebnisqualität? (Münder 1996, S. 221 - 224).

Die Zeiten haben sich verändert und mit ihnen die leitenden Begriffe: „ über die Skala 'Reform, Innovation, Standardsicherung' (ist) ein Verlust an fachlicher Entwicklungskraft zu erfassen. War es zuvor selbstverständlich bei bestimmten Gruppen, für fachpolitisch motivierte Reformen zu sein, wird seit den 80er Jahren von Innovation gesprochen, ein eher neutrales Entwicklungsverständnis. Heute ist schon fortschrittlich, wer gegenüber Ressourcenbegrenzungen auf Standardsicherung beharrt“ (KREFT/MIELENZ 1996, S. 8). Aber für die unter Fachkolleginnen und Fachkollegen wenigstens weiterhin unbestritten notwendige Standardentwicklung/-überprüfung und -sicherung gibt es inzwischen für die Jugendhilfe leitende Erkenntnisse und rechtlich gesicherte Verfahren zur fortentwickelnden Gestaltung ihrer Dienste, Angebote und Veranstaltungen.

Im SGB VIII sind das folgende Regelungen, mit denen über Verfahrensvorgaben Standards gesetzt/gesichert/entwickelt werden sollen:

- (1) Die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten (§§ 61 ff. SGB VIII): zur Sicherung des Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten;

(2) die Vorschriften zur Jugendhilfeplanung (v.a. §§ 80, 81, 71, 78 SGB VIII): Das SGB VIII spricht durchgehend von Jugendhilfeplanung, nicht von einem Jugendhilfeplan oder von Planerstellung. Jugendhilfeplanung ist vom Gesetzgeber deshalb auch als eine kontinuierliche Aufgabe festgelegt worden, als ein ständiger, durch Kommunikation und Partizipation bestimmter Prozeß, mit dessen Hilfe immer aufs Neue die größtmögliche Annäherung an die zentralen Zielverpflichtungen der Jugendhilfe (etwa in den §§ 1, 5, 8, 9 SGB VIII) bewirkt werden soll.

Jugendhilfeplanung ist im SGB VIII (idealiter) als ein prinzipiell nicht abschließbarer Prozeß angelegt, in dem es immer wieder aufs Neue für die jeweilige Planungsregion zu bestimmten gilt, ob die Angebote, Dienste und Veranstaltungen nicht nur hinreichend und angemessen sind, sondern auch den jeweils aktuellen Standards einer zeitgemäßen Jugendhilfeplanung entsprechen - und immer unter Beteiligung der freien Träger!

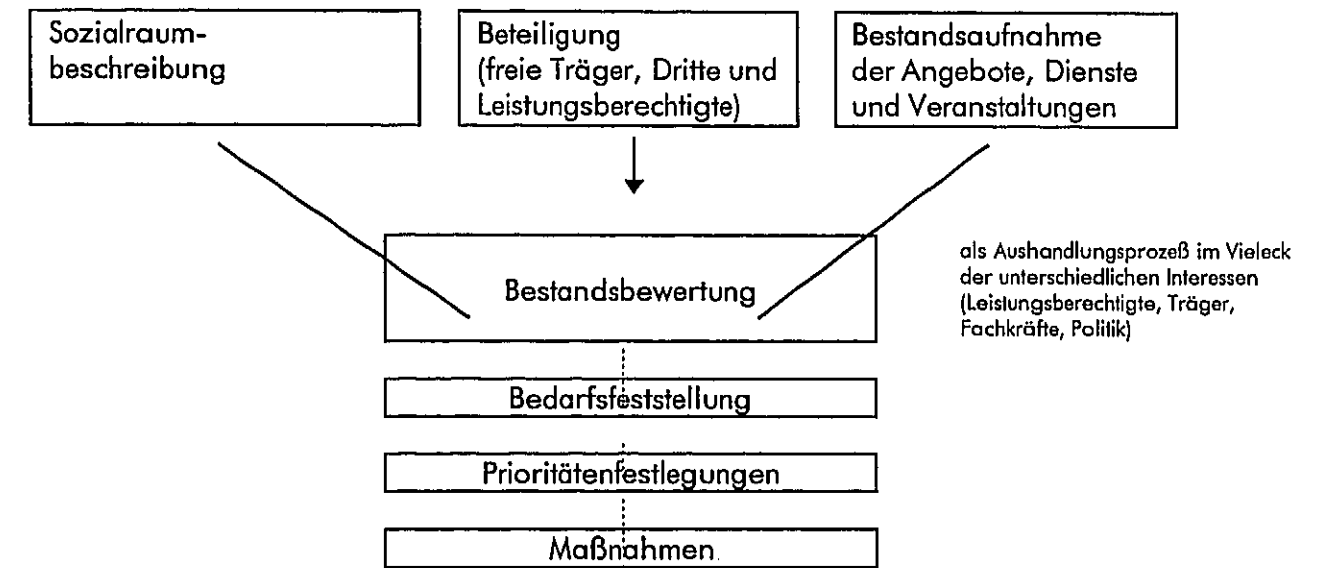
(3) Die Vorschriften für die Ebene der unmittelbaren sozialpädagogischen Intervention, die zur Mitwirkung/zum Hilfeplan des § 36 SGB VIII: zumindest für die Hilfen zur Erziehung und die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Minderjährige schreibt § 36 SGB VIII jetzt auch ein standardsicherndes Verfahren vor: eine qualifizierte Planung und Überprüfung des Hilfeprozesses im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte, eine Verfahrensregelung, die Kraft ihrer Sinnhaftigkeit aber tatsächlich für alle Leistungsbereiche der Jugendhilfe gelten sollte.

Das Beispiel Jugendhilfeplanung

Sie ist fachlich, politisch (und aus der Sicht freier Träger) strategisch das zentrale Verfahren (werden freie Träger doch letztendlich über § 74 Abs. 2 SGB VIII in die Ergebnisse der Jugendhilfeplanung eingebunden - bis hin zur Förderungsverweigerung, sofern ein freier Träger sich der Einbindung versagt).

Deshalb will ich an dieser Stelle auf die Grundelemente von Jugendhilfeplanung eingehen, wie sie sich für uns im ISS aufgrund unserer jahrelangen Beratungspraxis darstellen:

GRUNDELEMENTE VON JUGENDHILFEPLANUNG



Die Segmente Bestandsbewertung/Bedarfsfeststellung sind dabei die schwierigsten Planungsphasen. Denn im Prozeß geäußerte, ermittelte Bedürfnisse werden in einer Art 'Übersetzungsvorgang' Bedarfe - konstituiert in fachpolitischen Aushandlungsprozessen. Und weil in diesem hoch komplexen Prozeß der Bedarfsermittlung die unterschiedlichsten (sich auch widersprechenden) Interessen der am Planungsprozeß Beteiligten einfließen und weil die jeweilige 'regionale Beteiligungsgruppierung' sehr verschieden sein kann (auch unterschiedlich in den einzelnen Teilbereichen der Jugendhilfe), gibt es bislang keine allgemein anerkannte (standardisierte) Methodik für die Bedarfsermittlung; es gibt lediglich grobe (Richtungs-)Wegweiser:

(1) Prüfung der (allgemeinsten) Rahmenbedingungen

Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre sind zeitlich parallel, aber unabhängig voneinander, zwei große Berichte zur Jugendhilfe entstanden und veröffentlicht worden¹, deren zentrale Ergebnisse in ihrer Summe und als vorläufiger Schlußpunkt einer langen Reformdiskussion (nach dem Stande von 1988/89) den Kanon zeitgemäßer Standards der Jugendhilfe repräsentierten.

Diese Ergebniszusammenfassungen - im 8. Jugendbericht als *Strukturmaximen*, in der Studie 'Perspektivenwandel der Jugendhilfe' als *Handlungsprinzipien* bezeichnet, werden weiterhin als geeignet angesehen, um in einem ersten 'Prüfschritt' zu beurteilen, was in der bestehenden Praxis verändert werden müßte bzw. woran sich neue Praxis gestaltend auszurichten hätte.

¹ BM für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe, BT-Drs. 11/6576, Bonn 1990.

D. Krefl/H. Lukas u.a.: Perspektivenwandel der Jugendhilfe, 2 Bde., Nürnberg 1990; 2. (unveränderte) Auflage 1993, ISS-PONTIFEX 5/1993, Frankfurt a.M.,

Bd I: Forschungsmaterialien zu Neuen Handlungsfeldern in der Jugend- und Familienhilfe sowie Ergebnisse einer Totalerhebung zur Aufgabenwahrnehmung der Jugendämter

Bd II: Expertisen; Expertisentexte 'Neue Handlungsfelder in der Jugendhilfe'

Sie sind als *Leitorientierungen* so zusammenzufassen:

Strukturmaximen/Handlungsprinzipien einer lebensweltorientierten Jugendhilfe

1. Prävention - primäre und sekundäre
2. Dezentralisierung/Regionalisierung
(auch Gestaltung = Neustiftung von regionalen Bezügen, Kooperationen und Vernetzungen)
3. Alltagsorientierung (Lebenswelt- und Lebenslagenorientierung)
4. Integration - Normalisierung
5. Partizipation (und Freiwilligkeit)
6. Existenzsicherung/Alltagsbewältigung
7. Einmischung

Die Prüffragen lauten hier:

Entsprechen die vorhandenen oder geplanten Angebote, Dienste und Veranstaltungen der Jugend- und Familienhilfe der jeweiligen Planungsregion diesen 'Meta-Standards'?

Und wenn nicht, mit welchen Begründungen sind Abweichungen zulässig?

(2) Prüfung der besonderen Handlungsvorgaben des SGB VIII (KJHG)

Das KJHG gibt (bei aller Kritik im Detail und zu einigen zentralen Positionen) den fachlichen Entwicklungsstand der Jugendhilfe in der BRD (alt) bis 1988/89 angemessen wieder.

Für das genauere Verständnis des KJHG-Aufgabenkataloges kann

- auf die Materialien der Jugendhilfrechtsreform (seit dem Diskussionsentwurf 1973),
- auf die Gesetzesmaterialien zum KJHG (insbesondere der Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Gesetzestext mit Begründung und Stellungnahme des Bundesrates - BT-Drs. 11/5948 vom 1.12.1989) und
- auf inzwischen eine ganze Reihe von relevanten KJHG-Kommentaren zurückgegriffen werden (dazu: BUSCH 1995).

Die Prüffragen lauten hier:

Werden alle über § 2 SGB VIII vorgesehenen Aufgaben (Leistungen und andere Aufgaben) in der jeweiligen Planungsregion bereits wahrgenommen?

Und wenn nicht, wie werden Abweichungen begründet?

(3) Weitere Erkenntnisquellen

Daneben/desweiteren sind (zumindest) die Aussagen der folgenden Berichte in die Überlegungen zur Bedarfsermittlung einzubeziehen:

- Bericht zur Verbesserung der Chancengleichheit von Mädchen in der BRD (6. Jugendbericht, BT-Drs. 10/1007 vom 15.2.1984);
- Bericht über Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens (5. Familienbericht - BT-Drs. 12/7560 vom 15.6.1994);
- Bericht über die Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern (9. Jugendbericht - BT-Drs. 13/70 vom 8.12.1994).

Zur Situation ausländischer Jugendlicher und ihrer Familien wird auf die vom ISS-Frankfurt a.M. herausgegebene Fachzeitschrift 'iza - Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit' (früher: Informationsdienst zur Ausländerarbeit) verwiesen, die seit 1979 regelmäßig in Schwerpunktheften relevante Themen bearbeitet (vgl. zu Abschnitt (3) auch KREFT/MIELENZ 1996 Anhang III (Materialien zur Sozialen Arbeit).

(4) Beobachtungspflichten zu neuesten Entwicklungen

(insbesondere in den Teilbereichen der Jugend- und Familienhilfe) mit folgenden Informationsmöglichkeiten:

- über die relevanten Fachzeitschriften
(eine aktuelle Übersicht bei KREFT/MIELENZ 1996, Anhang II - Zeitschriften der Alten-, Gesundheits-, Jugend- und Sozialhilfe)
- Bibliographie zur Sozialarbeit/Sozialpädagogik der Sozialwissenschaftlichen Literaturrundschau (Luchterhand-Verlag) und
- Zeitschriftenbibliographie Soziale Arbeit der vom Zentralinstitut für soziale Fragen herausgegebenen Fachzeitschrift Soziale Arbeit.

Konsequenz:

Hier besonders wird die Pflicht der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ihre Wirkung zu entfalten haben, Fortbildung und Praxisberatung der Mitarbeiter des Jugendamtes sicherzustellen (§ 72 Abs. 3; für die freien Träger gilt insofern § 74 Abs. 6 SGB VIII).

4. Somit greift der Titel dieses Impulsreferates Freie Träger der Jugendhilfe zwischen KJHG und KGSf wohl zu kurz:

Nach alledem sollte klar geworden sein, daß freie Träger diese Aufgaben der fachlichen Gestaltung und politisch-administrativen Steuerung dem öffentlichen Träger nicht allein überlassen dürfen.

Freie Träger haben besondere Handlungsrechte in der Jugendhilfe: Sie sind (rechtlich geschützte) eigenständige Leistungsanbieter, haben ein autonomes Handlungsrecht (§§ 3, 4 SGB VIII), sind Garanten des den Leistungsberechtigten zuerkannten Wunsch- und Wahlrechtes (§ 5 SGB VIII), sie haben Förderungs-, Anerkennungs- und Mitwirkungsrechte (§§ 71, 74, 75, 76, 78), an der Jugendhilfeplanung haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen (§ 80 Abs. 3 S. 1).

Wir wissen das alles: Freie Träger haben umfassend gesicherte Befugnisse, Rechte, das Problem ist eher, daß sie sie kompetent, parteilich und aggressiv zugunsten der Leistungsberechtigten wahrnehmen.

Bleiben wir bei der Jugendhilfeplanung: Sie ist (als gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren) zunächst Fachplanung.

In diesem Segment sollten sich freie Träger als kompetente Anwälte der Leistungsberechtigten ausweisen, dazu ihre Rechte voll nutzen: Denn das Gesetz gilt weiter, Verwaltungsmodernisierungen und die Erprobung/Einführung neuer Steuerungsmodelle dürfen dagegen nicht verstoßen. „Verwaltungsmodernisierung hat 'im Gehäuse des Rechts' zu bleiben“ - ich verweise dringend auf die Überlegungen dazu von Rainer PITTSCHAS in dem wichtigen Sammelband 'Neue Steuerung' von MERCHEL/SCHRAPPER aus 1996.

Joachim MERCHEL hat im April 1996 in einem Gutachten 'Zur neuen Steuerung in der Jugendhilfe' für das Landesjugendamt Westfalen-Lippe (die überarbeitete Fassung ist

abgedruckt in NDV 7 und 8/96) diese Handlungsschrittfolge sehr sorgfältig begründet: Jugendhilfeplanung ist (1) Fachplanung, sie ist (2) Ressourcenplanung (für deren Bereitstellung ist zunächst der Träger der öffentlichen Jugendhilfe verantwortlich, an ihn richten sich die Leistungsverpflichtungen: § 3 Abs. 2 S. 2 SGB VIII), sie entfaltet (3) als politische Planung ihre Wirkung in einem vorgeschriebenen Verfahren (in dem die freien Träger unverzichtbare Rechte haben). „Wenn dann in Rahmen der Verwaltungsmodernisierung Strukturentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen für die gesamte Jugendhilfe getroffen werden, dann kann dies nicht ohne Beteiligung der freien Träger geschehen“ und weiter konkreter ...“Wenn man in einem Jugendamt mit der Absicht der Steuerung der örtlichen Jugendhilfe Produktbeschreibungen vornimmt, Kennziffern festzulegen beabsichtigt, Qualitätskriterien definiert, neue Controlling-Verfahren entwirft ..., können solche Umstrukturierungsprojekte nicht ohne eine Trägerbeteiligung realisiert werden“ (MERCHEL 1996, 251).

Und auch in diesem Beteiligungsprozeß ist es wieder zunächst (und wieder idealtypisch) die Aufgabe der freien Träger, darauf zu dringen, daß das Leistungsgesetz SGB VIII gilt, daß es fachliche Entwicklungen gibt, die sich in Standards verdichteten, daß Prüfverfahren zur Fortentwicklung der Angebote, Dienste und Veranstaltungen der Jugendhilfe gelten - bis hin zur Organisation demokratischer Gegenwehr, wenn unter dem sogenannten Diktat leerer Kassen und mit dem Mantel Neue Steuerung faktisch vor allem/allein Leistungsabbau betrieben wird. Denn: Noch gilt das Gesetz, die BRD ist keine Bananenrepublik.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hg.): Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen. Steuerungsmechanismen in der Jugendhilfe, Bonn 1995
- Bäuerle, W.: Institutionsberatung, in: Kreft, D./Mielenz, I.: Wörterbuch Soziale Arbeit, Weinheim/Basel 1980, 227 f.
- Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.): Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe, BT-Drs. 11/6576, Bonn 1990
- Busch, M.: Quellen und Literatur zum SGB VIII (KJHG), Münster 1995
- Der Regierende Bürgermeister von Berlin (Hrsg.): Abschlußbericht 'Neustrukturierung der sozialen Dienste', Berlin 1975
- Frommann, A./Haag, G. (Hrsg.): Wolfgang Bäuerle. Jugendhilfe und Sozialarbeit. Ausgewählte Vorträge und Schriften, Frankfurt a.M. 1983
- Hessischer Minister des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz: Hessische Landesverwaltung 200; Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung, in: Staatsanzeiger 17/1996
- Hinte, W.: Neue Steuerung: alte Falle oder neue Chance für sozialarbeiterische Fachlichkeit? In: TuP 4/1995, 143 ff.
- Hinte, W.: Sozialarbeiterische Fachlichkeit: was 'kann' die Profession? In: TuP 9/1994, 327 ff.
- Isselhorst, R.: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe - ein geeignetes Instrument der Ressourcensteuerung? In: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hg.) 1995, 86 ff.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.), Köln:

- 12/1991 Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell
- 19/1992 Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung
- 3/1993 Organisation der Jugendhilfe: Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten des Jugendamtes
- 5/1993 Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung
- 6/1993 Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte
- 8/1994 Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten
- 9/1994 Outputorientierung in der Jugendhilfe
- 3/1995 Aufbauorganisation in der Jugendhilfe
- 10/1995 Das neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz
- 3/1996 Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe
- Kreft, D.: Handlungskompetenz, in: Kreft, D./Mielenz, I., 1996, 271 ff.
- Kreft, D.: Sozialmanagement oder administrative Handlungskompetenz? In: SOCIALmanagement 4/1992, 51 ff.
- Kreft, D.: Die sozialpädagogische Fachbehörde Jugendamt in der Sozialverwaltung - sozialpädagogische Inpflichtnahme contra organisationspolitische Eigenständigkeit, in: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe 1995, 40 ff.
- Kreft, D./Lukas, H. u.a.: Perspektivenwandel der Jugendhilfe. 2 Bde., 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1993 (ISS-PONTIFEX 5/193)
- Kreft, D./Mielenz, I. (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit, 4. Aufl., Weinheim/Basel 1996
- Kreft, D./Scheib, H. (Hrsg.): Gutachten zur Zusammenlegung des Jugend- und Sozialamtes des Rheingau-Taunus-Kreises, Frankfurt a.M. 1993 (ISS-REFERAT 1/1993)
- Kulbach, R./Wohlfahrt, N.: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege, Freiburg i. B. 1996
- Merchel, J.: Neue Steuerung in der Jugendhilfe: handlungsfeldspezifische Differenzierungen im Kontext pluraler Trägerstrukturen, in: NDV 7/1996 (213 ff.) und NDV 8/1996 (248 ff.)
- Merchel, J./Schrappner, C. (Hg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996
- Münder, J. u.a.: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG, 2. Aufl., Münster 1993
- Münder, J.: Qualitätsstandards bei Sozialleistungen. Einige juristische Orientierungen angesichts neuer Unübersichtlichkeiten, in: Münder/Jordan (Hg.) 1996, 214 ff.
- Münder, J./Jordan E. (Hg.): Mut zur Veränderung, Münster 1996
- Pitschas, R.: Verwaltungsmodernisierung im Spannungsfeld von öffentlichem Dienstleistungsmanagement und dem Steuerungsanspruch des Rechts, in: Merchel, J./Schrappner, C. 1996, 107 ff.
- Wiesner, R. u.a.: SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe). Kommentar, München 1995

Über Leistungsbeschreibungen zur klaren Aufgabendefinition und Qualitätssicherung?

Prof. Dr. Karl-Heinz BOESSENECKER, Fachhochschule Düsseldorf

Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen.

Dieter Kreft hat seine kritischen Anmerkungen auf die Freien Träger gelenkt. Seine Botschaft: Nichts bleibt wie es ist. Angesichts der Krise öffentlicher Haushalte werden Freie Träger ihre Rollen und Aufgaben im Sinne anwaltlicher Optionen neu verhandeln und definieren müssen.

Die Message meines Vortrages hat ein gleiches Ergebnis. Allerdings ist der Bezugspunkt ein anderer. Es sind die Methoden und Instrumente des Kontrollierens, die im Verteilungskampf um geringer werdende öffentliche Mittel propagiert werden. Der Titel ist mit einem Fragezeichen versehen, ein Ausrufezeichen wäre auch denkbar, dann aber würde ich über anderes referieren.

Meine Ausführungen konzentrieren sich auf zwei betriebswirtschaftliche Verfahren von Leistungsbeschreibung und Qualitätssicherung, die in der Sozialen Arbeit zur Debatte stehen und die Umorganisation Sozialer Dienste prägen. Es geht um das NSM und dessen Produktbeschreibungen sowie die berühmte, berüchtigten Normen ISO 9000 ff.

Vorstellen werde ich die zentralen Ausgangsprämissen, Herkunft, Systematik und Anwendungsbereiche dieser Verfahren sowie die Übernahme des Konzeptes in der Sozialarbeit. Da das NSM der KGSt bekannter sein dürfte als die ISO Normen 9000 ff., werde ich mich stärker auf ISO 9004 konzentrieren.

Zur Frage, ob es sich hierbei um adäquate Verfahren der Leistungsbeschreibung und Qualitätssicherung für den Sozialbereich und die Jugendhilfe handelt, werde ich Ihnen meine Einschätzungen nicht vorenthalten.

1. Das NSM der KGSt und seine Produktbeschreibungen

Seit der Auftaktveranstaltung der KGSt 1990 in Karlsruhe findet auch in der Bundesrepublik eine nicht enden wollende Debatte über das sogenannte NSM statt. Im wesentlichen beinhaltet der Vorschlag die Übernahme des Tilburger Modells. Es ist das Konzept des scheinbar erfolgreichen Umbaus einer niederländischen Gemeindeverwaltung in eine Holdingstruktur mit dezentralisierter Ressourcenverantwortung und Steuerungskompetenz auf der Basis abgeschlossener Zielverträge.

Die Übertragungsfähigkeit auf bundesrepublikanische Verhältnisse schlägt die KGSt in verschiedenen Stellungnahmen vor, schon 1991 in dem Bericht "Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell" und zuletzt in den Berichten 8/94 "Das neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten" und 9/94 mit dem Titel "Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe".

Das Konzept formuliert Überprüfungsfragen und Produktbeschreibungen, die als Elemente für eine Neustrukturierung der Verwaltung insgesamt und der Sozialen Arbeit im besonderen angesehen werden.

Folgende Leitfragen werden hier gestellt:

- o Was sind die strategischen Ziele und Aufgaben?
- o Wer ist die Zielgruppe?
- o Bieten wir die richtigen Leistungen an?
- o Stimmt die Quantität der Leistungen?
- o Stimmt die Qualität der Leistungen?
- o Wie hoch sind die Kosten der Leistungserbringung?
- o Werden die Leistungen zuverlässig und wirtschaftlich erbracht?
- o Erreichen die Leistungen ihr Ziel?
- o Wie kann den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger noch besser entsprochen werden?
- o Ist die Leistungserbringung ausreichend flexibel?
- o Werden die Fähigkeiten und die Verantwortungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichend genutzt und gefördert?"²

Wenn auch die Leitfragen der KGSt bezogen auf den Bereich der Jugendhilfe durchaus sinnvolle Anregungen für eine notwendige Aufgabenüberprüfung bieten, so ist das vorgeschlagene Konzept der Produktbeschreibung wenig überzeugend und bringt fachlich keinen Schritt weiter.

So wird unter den Begriffen Leistung, Produkt, Produktgruppe, Produktbereich folgendes verstanden:³

"Produkt ist eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die von Stellen außerhalb des jeweils betrachteten Fachbereichs (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) benötigt werden. .. (S. 11)

Die Produkte sind .. zu Produktgruppen und diese wiederum zu Produktbereichen zusammenzufassen. (..) Diese Verdichtung .. ermöglicht es, daß jede Steuerungsebene nur die Informationen routinemäßig erhält, die für ihre Steuerungszwecke notwendig sind; .. (S 13)

Steuerung durch Produkte heißt in der Regel auch Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung für ein Produkt. Produkte sind daher so zu definieren, daß für ihre Herstellung nur eine Organisationseinheit (..) verantwortlich ist. .. (S. 12)

Es hat sich als zweckmäßig erwiesen, einen Produktplan zunächst deduktiv (von "oben" nach "unten") zu entwickeln. Voraussetzung ist allerdings, daß die tatsächlich erbrachten Leistungen und die ihnen zugrunde liegenden Aufgaben bekannt sind. .." (S.14)

¹ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 12/1991. Ebd. Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, Bericht Nr. 8/1994. Ebd.: Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe, Bericht 9/1994.

² Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Bericht 9/1994. S. 9 f.

³ Vgl. im folgenden: KGSt Bericht 8/1994. S. 11 ff.

Als Ergebnis des gutachterlichen Verfahrens empfiehlt die KGSt für den Fachbereich Jugendhilfe die Aufteilung in

- 4 Produktbereiche mit
- 16 Produktgruppen und
- 51 Produkten.

Demnach sollte sich ein reformierter Fachbereich Jugendhilfe nach folgenden Produktbereichen gliedern:⁴

- 51.1 Kindertagesbetreuung
- 51.2 Allgemeine Förderung junger Menschen und ihrer Familien
- 51.3 Familienergänzende Hilfen für junge Menschen und ihre Familien in besonderen Problemlagen
- 51.4 Familienersetzende Hilfen für junge Menschen und ihre Familien in besonderen Problemlagen.

Diese wiederum unterteilen sich in Produktgruppen und einzelne Produkte. Beispielhaft will ich diese Aufteilung an einem ausgewählten Produktbereich verdeutlichen:

Produktbereich	Produktgruppe	Produkte
51.2 Allgemeine Förderung von jungen Menschen und ihren Familien	51.2.1 Kinder- und Jugendarbeit	51.2.1.1 Offene Kinder- und JA durch Einrichtungen
		52.2.1.2 Offene Kinder- und JA außerhalb von Einrichtungen
		52.2.1.3 Verbandliche Kinder- und Jugendarbeit
	51.2.2 Jugendsozialarbeit	51.2.2.1 Berufsvorbereitende Angebote
		52.2.2.2 Ausbildungs- und Beschäftigungsangebote
		52.2.2.3 Leistungen des Kinder- und Jugendschutzes
	51.2.3 Familienförderung	52.2.3.1 Allgemeine Familienberatung und -bildung
		52.2.3.2 Familienerholung und -freizeit
		52.2.3.3 Materielle Förderung (Familienpaß u.ä.)

Der genannte Produktbereich umfaßt damit 3 Produktgruppen mit insgesamt 9 Produkten. Ich frage Sie: Was ist daran neu und innovativ? Mein Eindruck: Es ist die Wiederkehr bisheriger Abteilungsgliederungen unter neuen Bezeichnungen. Alter Wein schmeckt auch in neuen Schläuchen nicht besser!

2. Ein weiteres Steuerungsmodell - Was ist ISO 9000?

Zunächst zu den Abkürzungen:

DIN heißt Deutsche Industrienorm

ISO steht für International Organisation for Standardization.

ISO 9000 wurde erarbeitet vom technischen Komitee, genauer dem Unterausschuß SC 2 "Quality Systems". Diese Ausarbeitungen erfolgten mit dem Ziel

- Handelshemmnisse in Form nationaler Vereinbarungen abzubauen,
- nationale Normen zu vereinheitlichen,
- neue Exportchancen in einem freien Welthandel zu ermöglichen.

Bezug genommen wurde auf ältere nationale Entwürfe und Regelungen, so dem britischen Vorläufer BS 5750 aus dem Jahre 1979 und der schweizerischen Norm SN 029100 von 1982. Die europäische und internationale Verbreitung der Diskussion führte 1987 zu einer weltweiten Einführung der ISO Norm 9000 - 9004, in der Bundesrepublik bekannt unter DIN 9000-9004. Eine erste Normrevision erfolgte 1994, mit der die bisherigen Vereinbarungen abgelöst wurden.

Was sind die zentralen Denkprinzipien von ISO 9004 und auf welche Anwendungsbereiche sind diese bezogen?

Die Überarbeitung der bisherigen Normen gründete sich auf folgende Überlegungen:⁵

- ISO 9004 ist eine Anleitung für den internen Gebrauch einer Organisation,
- mit der Revision wurde der Notwendigkeit entsprochen, die bisherige Begrenzung der Normen auf die herstellende Industrie zu verlassen und eine Anwendung für die verfahrenstechnische und Dienstleistungsindustrie zu ermöglichen,
- allgemeine Konzepte der Qualitätssicherung waren einzuführen, die es erlauben, alle Tätigkeiten als Prozesse mit beurteilbaren Eingaben und Ergebnissen zu betrachten.

Unabhängig von speziellen industriellen oder wirtschaftlichen Bereichen behauptet die Norm-Familie 9000 einen generellen Geltungsanspruch. Die übergeordneten, allgemeinen Prinzipien beschreiben hierbei, "was Elemente eines Qualitätsmanagementsystems bewirken sollen, nicht aber, wie eine spezielle Organisation diese Elemente ausgestalten sollte."⁶

⁵ Deutsches Institut für Normung e.V. : Qualitätsmanagement und Elemente eines Qualitätsmanagementsystems. Teil 1: Leitfaden. DIN EN ISO 9004-1. August 1994. S. 3.

⁶ ebd. S. 5.

⁴ Vgl. KGSt Bericht 9/1994. S. 21 ff.

Nach der Philosophie der ISO Normen ist eine Organisation dann erfolgreich, bzw. hat bessere Karten, um in Konkurrenz zu anderen Organisationen erfolgreich zu sein, deren Produkte

- "a) einem Bedarf, einem Gebrauch oder einem Zweck entsprechen, die genau festgelegt sind;
- b) Kundenerwartungen erfüllen;
- c) zutreffende Normen und Spezifikationen erfüllen;
- d) Forderungen der Gesellschaft (..) erfüllen;
- e) Umwelterfordernisse berücksichtigen;
- f) zu konkurrenzfähigen Preisen verfügbar sind;
- g) wirtschaftlich zur Verfügung gestellt werden."

Zentrale Absicht hierbei ist eine frühzeitige Fehlervermeidung, Fehlerverminderung und Fehlereliminierung.

Entwickelt aus den Steuerungsbedürfnissen der herstellenden, verfahrenstechnischen und Dienstleistungsindustrie richten sich die ISO Normen nicht auf die Inhalte von Aufgaben, von Zwecksetzungen und Programmen, sondern umfassen ausschließlich verfahrenstechnische Aspekte. D.h., zur Qualität eines Produktes selbst werden keine Aussagen gemacht - hierüber entscheidet letztlich der wirtschaftliche Erfolg -, sondern nur darüber, an was beim Prozeß der Güterherstellung zu denken ist, um erfolgreich am Markt operieren zu können. Im einzelnen zielen die ISO Normen auf folgende Bereiche:

DIN ISO 9000	Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungsnormen; Leitfaden zur Auswahl und Anwendung
DIN ISO 9001	Qualitätssicherungssysteme; Modell zur Darlegung der Qualitätssicherung in Design/Entwicklung, Produktion, Montage und Kundendienst
DIN ISO 9002	Qualitätssicherungssysteme; Modell zur Darlegung der Qualitätssicherung in Produktion und Montage
DIN ISO 9003	Qualitätssicherungssysteme; Modell zur Darlegung der Qualitätssicherung bei der Endprüfung
DIN ISO 9004	Qualitätsmanagement und Elemente eines Qualitätssicherungssystems; Leitfaden

Es verwundert daher keineswegs, daß die in den ISO Normen verwendeten Begriffe auf den ersten Blick inhaltsneutral bleiben und sich auf formale Definitionen begrenzen.

So wurde im Verifizierungsprozeß bisheriger Normen Verständigung über folgende Begriffe erzielt:

Organisation

Gesellschaft, Körperschaft, Betrieb, Unternehmen oder Institution oder Teil davon, eingetragen oder nicht, öffentlich oder privat, mit eigenen Funktionen und eigener Verwaltung.

Kunde

Empfänger eines vom Lieferanten bereitgestellten Produkts. .. (auch Auftraggeber, Endverbraucher, Anwender, Nutznießer genannt, K.B.)

Forderungen der Gesellschaft

Verpflichtungen aufgrund von Gesetzen, Vorschriften, Verordnungen, Kodizes, Statuten und anderen Erwägungen. ..

Qualitätsmanagementplan

Dokument, in dem die spezifischen qualitätsbezogenen Arbeitsweisen und Hilfsmittel sowie der Ablauf der Tätigkeiten im Hinblick auf ein einzelnes Produkt, ein einzelnes Projekt oder einen einzelnen Vertrag dargelegt sind. ..

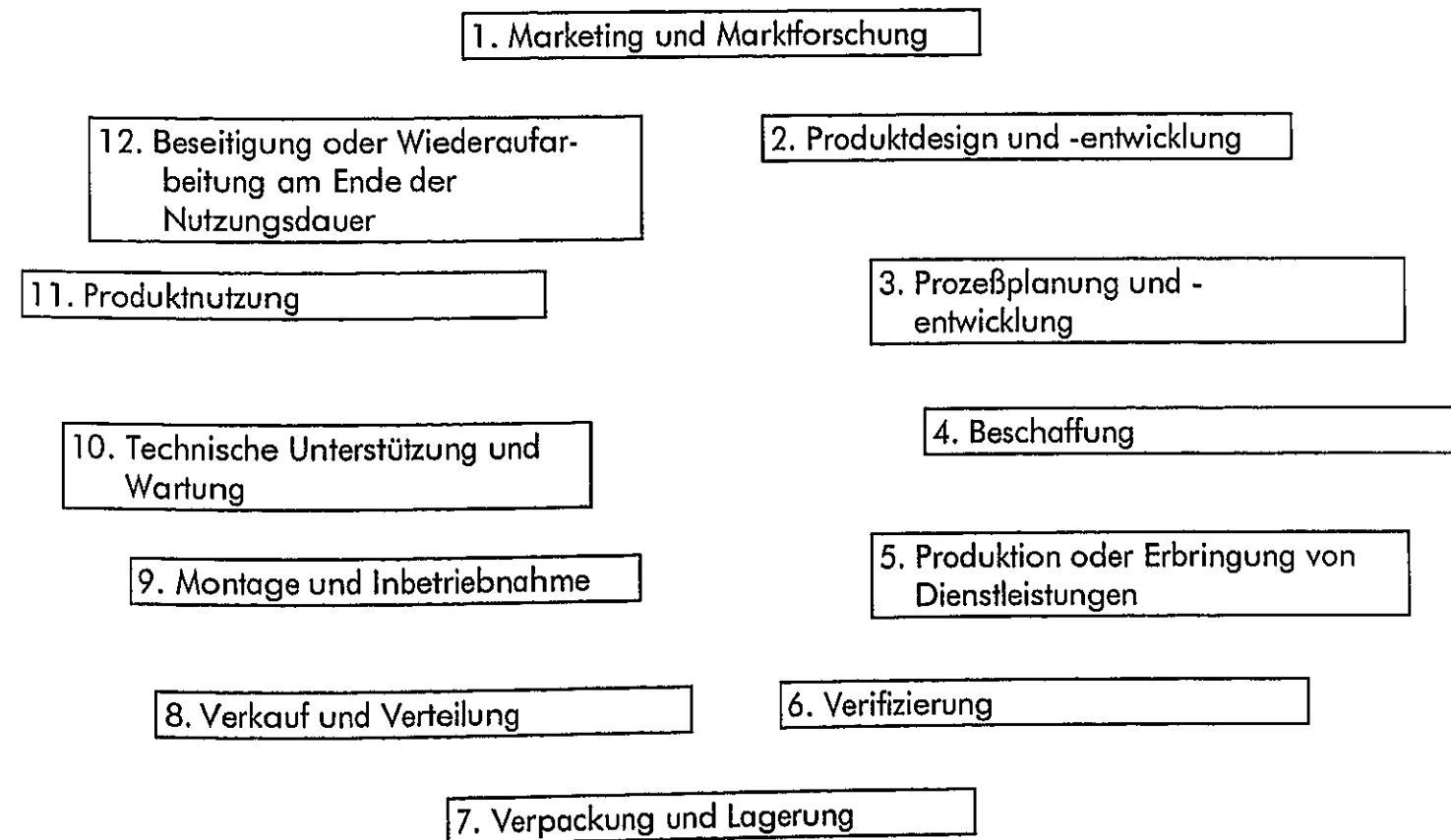
Produkt

Ergebnis von Tätigkeiten und Prozessen. ..

Dienstleistung

An der Schnittstelle zwischen Lieferant und Kunde sowie durch interne Tätigkeiten des Lieferanten erbrachtes Ergebnis zur Erfüllung der Erfordernisse des Kunden." ⁸

Besonders aufschlußreich ist der Qualitätsmanagement-Plan, der sich auf alle Phasen im Lebenszyklus eines Produktes bezieht und damit deutlich macht, was der Kern der Sache ist. Als typische Phasen werden folgende Elemente genannt. ⁹



⁷ ebd.

⁸ ebd. S. 9 f.

⁹ ebd. S. 12 f.

An welchen Interessen die ISO Normen ausgerichtet sind, zeigen ebenso die angegebenen Prüfungsverfahren. Zur Ergänzung der prozeßbezogenen Qualitätsprüfungen werden zwei Kontrollformen des Endproduktes als geeignet formuliert: Annahmeprüfungen und Produktqualitätsaudit I.

Ich zitiere wörtlich:

"a) Annahmeprüfungen können angewendet werden, um sicherzustellen, daß das Endprodukt die Qualitätsforderung erfüllt. Es kann auf die Bestellung Bezug genommen werden, um zu verifizieren, daß das zu versendende Produkt nach Art und Menge dieser entspricht. ...

b) Produktqualitätsaudit an als repräsentativ für vollständige Lose ausgewählten Stichprobeneinheiten, sei es kontinuierlich oder periodisch.

Annahmeprüfung und Produktqualitätsaudit können für eine schnelle Rückkoppelung zwecks Korrekturmaßnahmen beim Produkt, beim Prozeß oder beim QM-System benutzt werden. Ein fehlerhaftes Produkt sollte gemeldet und nochmals geprüft, entfernt oder ausgesondert, repariert, mit oder ohne Sonderfreigabe angenommen, nachgearbeitet, für eine andere Anspruchsklasse vorgesehen oder verschrottet werden (...)."¹⁰

Und zu den Korrekturmaßnahmen wird ausgeführt:

"Die Verwirklichung einer Korrekturmaßnahme beginnt mit der Entdeckung eines qualitätsbezogenen Problems und bezieht das Eingreifen von Maßnahmen zur Ausschaltung oder Minimierung (der Wahrscheinlichkeit) der Wiederkehr des Problems ein. Eine Korrekturmaßnahme hat auch die Reparatur, die Nacharbeit, den Rückruf oder die Verschrottung/Erklärung als Ausschluß eines unbefriedigenden Produkts zur Voraussetzung."¹¹

Soweit also die Denkprinzipien und Verfahrenselemente der ISO 9000-Familie.

Deutlich wird: die ISO 9000 Normen sind inhaltlich gebunden an die Bedingungen einer industriellen Produktion und Dienstleistungserbringung. Zur Erinnerung: behauptet wurde die generelle Gültigkeit und Verallgemeinerungsfähigkeit dieses Verfahrens!

3. Anwendung von ISO 9000 in der Sozialarbeit und Jugendhilfe

"Immer mehr Unternehmen lassen sich ISO-zertifizieren - und immer mehr Unternehmen setzen nach erfolgreich überwandener Hürde der Qualitätssicherungs-Prüfung den Prüfstempel "ISO 9000" in der Werbung auf Anzeigen und Broschüren ein. Inzwischen tauchen bereits Zweifel an der Werbewirksamkeit des ISO-Logos auf. Zum einen fragt man sich, ob die Zielgruppe die Bedeutung der ISO-Norm überhaupt kennt, zum anderen: "Was ist, wenn es jeder hat?" ... Denn je mehr Unternehmen sich dem Qualitätssicherungstrend mit Prüfstempel anschließen, desto unsinniger sei eine werbliche Präsentation des inflationären Signetes."¹²

So eine Meldung der BFS Trend-Informationen vom September 1995.

¹⁰ ebd., S. 39.

¹¹ ebd., S. 43

¹² BFS Trend-Informationen 09/95, S. 10. Hrsg. Bank für Sozialwirtschaft.

Werden hier erste Zweifel an der Wirksamkeit der ISO 9000 Normen aus der Sicht industrieller Anwender formuliert, so stellt sich die Frage, ob sozialarbeiterische Funktionäre und Führungskräfte von allen guten Geistern verlassen sind, diese Verfahren als angemessene Konzepte für die Soziale Arbeit zu betrachten.

Vor allem im Pflege- und Gesundheitsbereich, aber auch der beruflichen Weiterbildung lassen sich Aktivitäten feststellen, die ISO 9000 als geeignetes Verfahren für die Entwicklung einer neuen Organisationsstruktur zu übernehmen. Beispiele hierfür sind ambulante Pflegedienste, Altenhilfeeinrichtungen, Krankenhäuser, stationäre Pflegedienste oder Werkstätten für Behinderte.¹³

Ausgelöst sind diese Entwicklungen vor allem durch neue gesetzliche Ausgangsvoraussetzungen und Anforderungen an eine Leistungsbeschreibung, Qualitätssicherung und Kostentransparenz, wie sie durch die Regelungen des SGB V (§ 132), BSHG (§§ 93,94) und SGB XI (§ 80) vorgenommen wurden.

Lassen sich diese Adaptionen noch nachvollziehen, so erscheint es schon sehr wundersam, daß auch im engeren Bereich der Jugendhilfe ISO 9004 als Qualitätssicherungsverfahren diskutiert wird und zum Teil als eine angemessene Methode Akzeptanz findet.

So beschreibt Meinhold in ihrem Buch "QS und QM in der Sozialen Arbeit" beispielhaft die Anwendung der ISO Normen bei der Entwicklung eines Projektes "Beratung für Arbeitslose/Personal-Service".¹⁴ Formale Qualitätselemente werden hier auf das Projekt übertragen und dienen zur Strukturierung bzw. Klärung der Aufgabeninhalte und Aufgabenwahrnehmung.

Ein anderes Beispiel ist das 'Jugendhaus Düsseldorf e.V.', eine zentrale Fachstelle katholischer Träger in der Jugendhilfe und Verbindungsstelle der katholischen Jugendhilfeträger zum BMFSFJ. Mit durchaus kritischem Blick erfolgte hier eine Auseinandersetzung mit den ISO 9000 Normen und den damit verbundenen Zertifizierungsabsichten. Für die eigene Organisationsentwicklung des Jugendhauses wurde ISO 9004 als letztlich nicht angemessen beurteilt und ein eigenes Konzept der 'Qualitätssicherung von innen' entwickelt.¹⁵

Modellhafte Bedeutung kommt der 'Initiative Qualitätssicherung' des BMFSFJ zu.¹⁶ Mit diesem Programm wird der ministerielle Versuch unternommen, eine neue Mittelsteuerung des Kinder- und Jugendplans des Bundes zu erproben und zu verallgemeinern. Unter anderen Konzepten spielt auch die Norm ISO 9004 eine Rolle und

¹³ Vgl. hierzu: Paul Lempp Stiftung (Hrsg.): Kundenorientierung in sozialen Unternehmen. Perspektiven und Visionen. Raabe Verlag, Düsseldorf 1996. Claudia Grosser: Notwendiger Wandel ohne Trauma. Qualitätsentwicklung und -sicherung - eine weitere Herausforderung für ambulante Dienste. In: Häuslicher Pflege. Heft 9/96. S. 626 ff.

¹⁴ Marianne Meinhold: Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Lambertus Verlag, Freiburg i.Br. 1996. S. 68 ff.

¹⁵ Hans-Josef Kessmann: Qualitätssicherung von Innen - Verbesserung der Dienstleistungen für Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit. In: Maja Heiner (Hrsg.): Qualitätsentwicklung durch Evaluation. Lambertus Verlag, Freiburg i.Br. 1996. S. 345 ff.

¹⁶ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Bundesinitiative "Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe": QS 1 Evaluation der kulturellen Kinder- und Jugendarbeit. Januar 1996. QS 2 Bundesinitiative Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung vom 11.-12. Januar 1996. März 1996. QS 3 Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in der Jugendverbandsarbeit: Bedarf und Anforderungen an Konzepte des Controlling und der Selbstevaluation. Mai 1996. QS 4 Qualitätsmanagement in der Jugendverbandsarbeit. Juli 1996.

war zeitweilig mit der Absicht verbunden, eine Bundesförderung von ISO-Zertifizierungen abhängig zu machen. Diese Perspektive wurde inzwischen fallengelassen.

4. Zusammenfassend:

Nach Lean-Management und Lean-Production, Quality-Circles, Total-Quality-Management, schließlich die Gewöhnung an japanische Begriffe wie Ringi-System (innerbetriebliches Vorschlagswesen), Genba (was für den realen Ort steht), Genbutsu (was für die reale Sache steht), Genjitsu (was für das reale Wissen steht), Kaizen, Glass-Wall-Management und Shop-Floor-Management¹⁷ nun auch noch Produktbeschreibungen und ISO 9004!

Ich frage mich: müssen Sozialarbeiter/pädagogen u.a. Fachkräfte erst japanisch und englisch lernen, um die Möglichkeiten der eigenen Fachprofession wiederzuentdecken?

Meine Kritik an NSM, ISO 9000 ff. und ähnlichen Leistungsbeschreibungen fasse ich zusammen, nicht ohne auf die richtungsweisenden Beiträge der Septemбераusgabe der Zeitschrift Widersprüche¹⁸ zu verweisen:

1. Entgegen formulierter Ansprüche nach einer generellen Gültigkeit führen die vorgestellten Verfahren nicht zu einer klaren Aufgabendefinition und Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit. Standardisierung und Normierung ermöglichen angemessene und operationalisierbare Beurteilungs- und Vergleichskriterien stofflicher Güter und Dienstleistungen innerhalb marktregulierter Sphären. Ihre Wirksamkeit versagt angesichts komplexer personenbezogener Hilfen, die im Handlungskontext sozialstaatlicher Optionen und Aufgabenstellungen erbracht werden.

2. Die Annahme, durch die Anwendung betriebswirtschaftlicher Leistungsbeschreibungen und Qualitätssicherungssystemen seien die Ziele von Sozialarbeit, Einrichtungen, Maßnahmen und Aktivitäten tatsächlich erreichbar, entspricht omnipotenten Denkvorstellungen über die perfekte Machbarkeit sozialer Verhältnisse und Institutionen. Logischerweise müssen in diesem Kontext auftretende Fehler und Störungen eliminiert und ausgemerzt werden; dies mittels strukturierte Vergleiche ermöglichender Verfahren und Techniken.

3. Nicht die erzielten Wirkungen und Ergebnisse selbst, also die Beurteilung erreichter Zustände wie der hierzu eingesetzten Methoden und Strategien, sind Gegenstand der genannten betriebswirtschaftlichen Meßverfahren. Geprüft und beurteilt wird ausschließlich der Einsatz von bestimmten Verfahren, die sich durch eine Logik des Markterfolgs begründen. In diesem Kontext soll das Handeln von Personen standardisierbar reduziert werden auf solche funktionsgerechten Fertigkeiten, die den Markterfolg einer Organisation wahrscheinlicher machen.

¹⁷ Siehe hierzu u.a.: Jochim Deppa: Qualitätszirkel - Ideenmanagement durch Gruppenarbeit. Darstellung eines neuen Konzepts in der deutschsprachigen Literatur. Verlag Peter Lang. Bern 1986. Walter Simon, Martin Heß: Handbuch Qualitätszirkel. Hilfsmittel zur Produktion von Qualität. Verlag TÜV Rheinland. Köln 1989. Esther Weitzel-Polzer: Shop-Floor-Management in sozialen Betrieben. In: Paul-Lempp-Stiftung (Hrsg.): Kundenorientierung in sozialen Unternehmen. a.a.O. S. 115 ff.

¹⁸ Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich. Heft 61. September 1996: Abgeschaut und mitgebaut? Zum Einzug des Qualitätsmanagements in die Soziale Arbeit. Verlag 2000. Offenbach 1996.

4. Die Debatten um Qualitätscontrolling, NSM etc. stehen in der Tradition eines affirmativen Sozialmanagements, das die Rationalisierung und Reorganisation des Sozialstaats zum Ziele hat, nicht aber dessen Ausgestaltung im Sinne einer größeren Gerechtigkeit und Teilhabefähigkeit der Menschen.

Hauptsächlich geht es hierbei um drei Optionen:

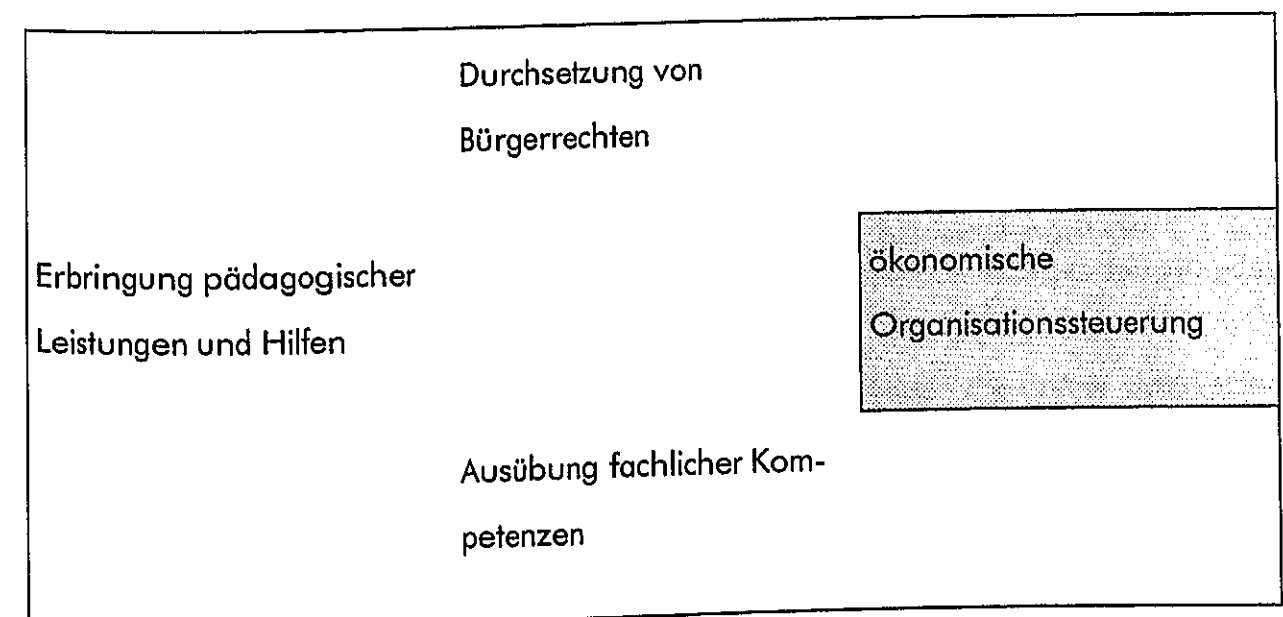
a) Ausgelagerte und durch freie Träger wahrgenommene Dienstleistungen sollen mittels out-contracting kontrollierbarer und vergleichbarer werden. Der von dezentralen Trägern zu führende Nachweis einer Qualitätssicherung erfordert hierbei die Entwicklung und Realisierung entsprechender Qualitätssicherungsverfahren.

b) Bei geringer werdenden öffentlichen Haushaltsmitteln ist die Eliminierung von Störungsfaktoren und Reibungsverlusten das beste Mittel für eine Effizienzsteigerung. Hierbei geht es ausschließlich um die Regelung der Innenbeziehungen der kooperierenden Organisationen. Was außer Acht bleibt, sind die Außenbeziehungen, d.h. die Bedürfnisse, Interessen, Sichtweisen der Klienten/innen von Sozialer Arbeit. Diese wurden also nicht nur einfach vergessen, nein, sie gehören nicht in das Konzept!

c) Angesichts der zunehmenden gesellschaftlichen Spaltungsprozesse zeigt sich der Sozialstaat in seiner bisherigen Form immer weniger in der Lage, seine verfassungspolitischen Versprechen von Chancengleichheit, sozialer Gerechtigkeit und politischer Beteiligung einzulösen. Stattdessen ist zu erkennen, daß immer stärker die Legitimation staatlicher Politik über Verfahren, nicht über Lösungen, erzielt wird. Hier genau setzen Qualitätssicherungsverfahren wie ISO 9004 und NSM an. Sie entpuppen sich - übertragen auf die Soziale Arbeit - als gigantisches Projekt der Legitimationsbeschaffung für eine Politik, die auf eine staatliche Entpflichtung und Deregulierung setzt.

5. Daß Soziale Arbeit ihre Ziele, Methoden, Wirkungen, Erfolge und Mißerfolge sowie den tatsächlichen Ressourcenbedarf und -verbrauch offenzulegen hat, steht außer Frage und ist seit langem überfällig. Es wird nicht mehr ausreichen, die Mittelgewährung an die Träger Sozialer Arbeit auf das bisher bewährte, jedoch nie hinterfragte sowie die gute Absicht zu reduzieren. Und das ist gut so! Jedoch ist an mehr zu denken, als an Kostenreduktion und sparsamen Ressourcenverbrauch.

Schließlich geht es gleichermaßen um das Einlösen von



Die kritisierten Steuerungskonzepte, Leistungsbeschreibungen und Qualitätssicherungsmaßnahmen konzentrieren sich interessanterweise alle auf das Feld der ökonomischen Organisationssteuerung.

Die Alternativen sind meines Erachtens klar! Sie sind zu gewinnen über fachliche und sozialpolitisch begründete Leistungsbeschreibungen und Qualitätssicherungssysteme. Zu operationalisieren sind hierbei die Leitnormen und Handlungsprinzipien, wie sie schon ab den 70er Jahren formuliert wurden. Ich verweise beispielhaft auf die 1974 durch das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit vorgelegte Schrift "Mehr Chancen für die Jugend - zu Inhalt und Begriff einer offensiven Jugendhilfe"¹⁹ sowie den 8. Jugendbericht der Bundesregierung von 1990.²⁰ Daß diese fachlichen Überlegungen Eingang gefunden haben in das seit 1991 geltende KJHG war und ist ein großer Erfolg. Diese Leitlinien weisen den Weg, wie methodische Umsetzungen und Strategien der Erfolgskontrolle über beteiligungsorientierte Konzepte der Organisationsentwicklung, der Evaluation, Sozial- und Jugendhilfeplanung gewinnbar sind. Sie führen zu anderen settings und Bewertungsindikatoren als die schon fast "blindwütig" zu nennende Adaption betriebswirtschaftlicher Leistungsbeschreibungen. Die aktuellen Entwicklungen zeigen aber auch: Einmal Errungenes und Er kämpftes ist keineswegs sicher und stabil. Es muß immer wieder auf's Neue durchgesetzt werden, was heißt, daß wir uns die Butter und die Wurst, die mühsam aufs Brot kam, nicht wieder nehmen lassen dürfen. Dies allerdings wird nur gelingen, wenn wir das Tal des Jammers verlassen und den Berg engagierter und sich einmischender Fachlichkeit erneut erklimmen. Um was es geht ist nichts geringeres als die Wiederentdeckung des sozialpolitischen Gestaltungsauftrages von Sozialer Arbeit.

Verehrte Kolleginnen und Kollegen, ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

(c) Boeßenecker 1996

Arbeitsgruppe 1

Jugendhilfeplanung ermöglicht Entwicklung:

Freie und öffentliche Träger integrieren KJHG und KGSt-Steuerungselemente

Prof. Dieter Kreft, Frankfurt

Ulrich Markurth, AWO Bezirksverband Braunschweig

Wie soll die zukünftige Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern aussehen? Welche Rolle spielen dabei die Ansätze der KGSt-Berichte? Wo und wie können die unterschiedlichen Interessenlagen „verhandelt“ werden? Und natürlich: Sollen über verwaltungstechnische Steuerungselemente Einsparungsvorhaben durchgesetzt und bedarfsorientierte Planungen unterlaufen werden?

Diese Fragestellungen standen am Anfang unserer Arbeit und belegen die vorherrschende Skepsis gegenüber betriebswirtschaftlich orientierten Instrumentarien der Steuerung sozialer Prozesse.

Am Ende gab es einhellige Appelle der besseren Nutzung vorhandener, gesetzlich gesicherter Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Jugendhilfeplanung.

Dabei wird es wesentlich an den Beteiligten an derartigen Planungsprozessen liegen, den Vorrang der im KJHG vorgesehenen Bedarfsorientierung unter Einbeziehung der betroffenen Kinder, Jugendlichen und deren Familien sowie der Träger der freien Jugendhilfe auch wirklich durchzusetzen.

Mit welchen verwaltungsinternen Instrumenten dies am effektivsten und sehr wohl auch kostengünstigsten erreicht werden kann, ist dann eine wichtige, aber nachrangige Problemlage.

Ziel soll demnach sein, durch optimale Planung Jugendhilfe als eine soziale Dienstleistung weiter zu erhalten und zu entwickeln, die schnell und unbürokratisch erbracht werden kann, aber auch dem entwickelten Qualitätsstandard entspricht.

Zu problematisieren ist in jedem Fall die Doppelrolle der öffentlichen Träger sowohl als Kostenerstatter als auch als konkurrierender Anbieter sozialer Dienstleistungen.

Dazu kommen die Interessenlagen der freien Träger als „anwaltliche Vertretung“ von Klienteninteressen, aber auch als konservatives Moment bei Fragestellungen des Erhaltes von Einrichtungen und Arbeitsplätzen und damit andererseits notwendigen Infrastruktur erzieherischer Hilfen.

Eine völlig neue Qualität in diesem Kräfteparallelogramm bilden die immer zahlreicher werdenden gewinnorientierten gewerblichen Anbieter, deren zukünftiges Gewicht z.Zt. kaum einschätzbar erscheint.

Die wenig offensive Rolle der Leistungsberechtigten, die den Kundenvergleich zumindest in Frage stellt, erschwert in unserem Diskussionszusammenhang sowohl eine „marktorientierte“ Lösung als auch einen ernstgemeinten Aushandlungsprozeß.

¹⁹ Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Schriftenreihe, Band 13. Mehr Chancen für die Jugend - zu Inhalt und Begriff einer offensiven Jugendhilfe -. Bonn, September 1974.

²⁰ Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.): Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn 1990.

Unter diesen Prämissen ergeben sich abzuleitende Forderungen an:

- Politik
- Öffentliche Verwaltung
- Freie Träger

Forderungen an die Politik:

- Ziel von Jugendhilfeplanung muß die Orientierung des Jugendhilfeangebots sein und nicht primär eine Kosteneinsparung.
- Dabei soll sie Teil der kommunalen Entwicklungs- und Strukturplanung sein und somit ein permanenter dynamischer und flexibler Prozess.
- Jede Steuerung der Jugendhilfe muß sich an den Vorgaben des KJHG orientieren.
- Zentrale Instanz zur bedarfsgerechten Steuerung ist der jeweilige Jugendhilfeausschuß.
- Alle Veränderungen der jetzigen Strukturen können im Rahmen des KJHG öffentliche und freie Träger nur gemeinsam vollziehen.

Forderungen an öffentliche Verwaltungen

- Die gesetzlich vorgegebene gemeinsame Gestaltung von Jugendhilfe durch freie und öffentliche Träger (§ 80 KJHG) ist endlich umzusetzen.
- Dabei sind „die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe...in allen Phasen der Planung frühzeitig zu beteiligen.“
- Nach § 4 KJHG sind die öffentlichen und freien Träger ausdrücklich zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit verpflichtet. Freie Träger dürfen mithin nicht zu konkurrierenden Leistungsanbietern reduziert werden.
- Die Doppelrolle öffentlicher Verwaltungen als Partner (und z.T. Aufsicht) sowie als Mitkonkurrent ist in jedem Fall transparent zu machen und kritisch zu hinterfragen.
- Die Beteiligung der Anspruchsberechtigten ist sicherzustellen.
- Im Rahmen der Jugendhilfeplanung muß auch eine interne Verwaltungsreform des Jugendamtes (z.B. neue Steuerungselemente) diskutiert und fachpolitisch im Jugendhilfeausschuß beschlossen werden - sie ist kein bloß interner Verwaltungsakt.

Forderungen an freie Träger:

- Ein Verharren und Beharren auf Institutionen und Konzepten dient weder den flexibler werdenden Anforderungen der Leistungsberechtigten noch sichert es für die Zukunft das erforderliche Maß qualitativer Standards.
- Ein offensives Sich-Einbringen in Planungsprozesse aller Beteiligten birgt Risiken, aber vor allem Chancen der Mitgestaltung. Diese Chancen müssen ergriffen werden, um durch die Einbeziehung der Erfahrungen, des Engagements sowie der quantitativen und qualitativen Potentiale freier Träger optimale Ergebnisse zu erzielen und darüber mithin auch die zukünftige Legitimität freier, nicht gewinnorientierter Träger als wesentliche Säule von Jugendhilfe zwischen öffentlichen und gewerblichen Trägern sicherzustellen.
- Weitere Chancen liegen in einer besseren Bedarfsermittlung für eigene Angebote und somit einer Risikominimierung.

- Ergebnisse der Jugendhilfeplanung und Erfahrungen mit neuen Steuerungselementen in öffentlichen Verwaltungen können als Teilbereiche der Verbandsentwicklung genutzt werden.
- Eine direkte und indirekte Beteiligung an den Diskussionen- und Entscheidungsprozessen in den Jugendhilfeausschüssen ist politisch, fachlich und personell zu gewährleisten.
- Die AWO als bewußt sozial-politischer Verband ist hier in besonderem Maße gefordert.

Arbeitsgruppe 2
 Impulsreferat
 Jugendhilfepraxis im Wandel: Budget, Bedarf, Preiswürdigkeit
 Friedrich-Wilhelm Rebbe, Amt für Familie und Jugend, Unna

Ich habe meine Einführung in zwei Schwerpunkte aufgeteilt. Zunächst möchte ich mich mit den genannten Begriffen aus betriebswirtschaftlicher Sicht auseinandersetzen, um anschließend die Übertragbarkeit einiger Kernaussagen auf Dienstleistungen der Erziehungshilfe hier zur Diskussion zu stellen.

Zu 1.

Ausgehend von der Feststellung im Titel dieser Arbeitsgruppe, daß sich Jugendhilfepraxis im Wandel befindet, stellt sich für mich die Frage, wie wir die oben genannten Begrifflichkeiten fachlich bewerten wollen. Lehnen wir sie als für die Jugendhilfe unbrauchbar ab oder sehen wir Chancen einer längst fälligen innovativen Diskussion um notwendige Modernisierung von Strukturen in der freien und öffentlichen Jugendhilfe?

Betriebswirtschaftlich sind Bedarfsorientierung und Preiswürdigkeit (Budget fällt da ein wenig aus dem Rahmen) Ordnungsprinzipien der Wirtschaft und Voraussetzung für Marktwirtschaft und damit der Preisbildung. Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern ist die einzig legitime Form des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage, die ja bekanntlich den Markt regeln.

Zwischen Angebot und Nachfrage besteht das Prinzip der Gleichgewichtstendenz, d.h. Angebot und Nachfrage streben aufeinander zu, um sich letztlich auf gleicher Ebene einzupendeln. Die Nachfrage hat also die Tendenz, sich dem Angebot anzugleichen.

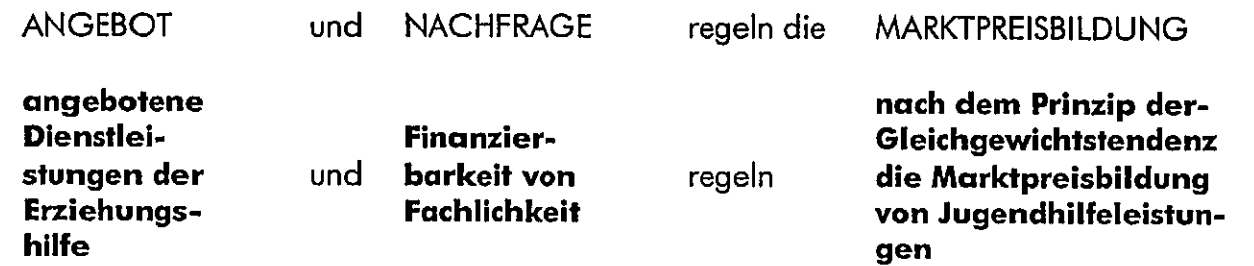
Wenn dieses Prinzip auf den Bereich der öffentlichen und freien Jugendhilfe übertragbar ist, hat das Auswirkungen auf Anbieter von Jugendhilfeleistungen. Nach dem Prinzip der Gleichgewichtstendenz werden Anbieter von Jugendhilfemaßnahmen einen Markt bzw. Nachfrager finden. Wichtig dabei ist natürlich, daß eine Rückkoppelung zum Bedarfssystem besteht bzw. hergestellt wird. Jedoch ist zu berücksichtigen, je stärker Erziehungshilfe flexibilisiert angeboten wird, um so mehr bietet sich die Möglichkeit der Substitution.

Zu 2.

Für die Praxis der Jugendhilfe bedeutet das, je größer die Substitutionsmöglichkeit, um so größer die Konkurrenz/der Wettbewerb, um so geringer die Machstellung eines Anbieters. Die Frage, ob Substitutionsmöglichkeiten grundsätzlich bestehen, muß im Hilfeplanungsprozeß gem. § 36 KJHG geklärt werden. Hier wird der Bedarf im Einzelfall genau beschrieben, der Hilfeplan aufgestellt, fortgeschrieben und überprüft.

Wird die Möglichkeit der substituierenden Hilfe gesehen, spielt sicherlich der Preis bei der Entscheidung eine Rolle. Denn ein wesentlicher Faktor wird zunehmend mehr auf der subjektiven Seite des Nachfragenden das Problem der Finanzierbarkeit sein.

Aus dem Blickwinkel des freien Wettbewerbs ergibt sich folgender Zusammenhang:



An dieser Stelle besteht Klärungsbedarf, ob in der Erziehungshilfe grundsätzlich die Möglichkeit der Substitution zwischen ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung unter Berücksichtigung sozialpädagogischer Fachlichkeit gesehen wird. Bejahen wir diese Frage, befinden wir uns in einer Konkurrenzsituation von Jugendhilfemaßnahmen. Eine Flexibilisierung/Individualisierung der Jugendhilfe wird weitere Substitutionsmöglichkeiten schaffen und deshalb den Wettbewerb als marktwirtschaftliche Steuerung in der Jugendhilfe verstärken. Die Frage ist, wer oder was konkurriert? Die Hilfen oder die Anbieter?

Das KJHG geht von einer Gleichrangigkeit aller Hilfen aus, versteht die Auflistung unterschiedlicher konkreter Hilfeformen als beispielhaft. Die „Öffnungsklausel“ in § 27 Abs. 2 KJHG macht deutlich, daß innovative Entwicklungen neuer Praxiskonzepte möglich und auch wünschenswert sind.

Solches Bemühen fordert die Träger von Jugendhilfeleistungen heraus, lebensweltorientiert Erziehungshilfen nach einem zeitgemäßen fachlichen Profil (8. Jugendbericht, Philosophie des KJHG) umzugestalten. Dieser Anspruch beinhaltet die Berücksichtigung der Finanzierbarkeit des Notwendigen fachlichen Standards und den entsprechenden Herausforderungen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Dazu müssen neue Strukturmaxime in dem Spannungsfeld zwischen Fachlichkeit - Wirtschaftlichkeit - Finanzierbarkeit - Standards - Qualitätssicherung entwickelt werden.

Fragestellungen für die weitere Diskussion:

Welche Strukturmaxime müssen in dem Spannungsfeld zwischen Fachlichkeit - Wirtschaftlichkeit - Finanzierbarkeit - Standards - Qualitätssicherung entwickelt werden

- auf der strategischen Ebene,
- auf der Handlungsebene,

- um sozialpädagogische Fachlichkeit sicherzustellen?
- Auf welche fachlichen Standards kann nicht verzichtet werden?
- Wo sind noch Ressourcen vorhanden und welche Chancen sind darin enthalten?
- Welche Rahmenbedingungen benötigen innovative Entwicklungen?

Bedingt durch den Paradigmenwechsel an der Jugendhilfe, der durch das neue KJHG ausgelöst wurde, insbesondere durch die Kommunalisierung der Hilfen von der überörtlichen Hilfe zur Erziehung zur lebensweltorientierten Hilfe findet derzeit ein Umstrukturierungsprozeß in der Kinder- und Jugendhilfe statt

- von der Steuerung durch das Vorhalten von Angeboten (keine Transparenz) hinzu:
- Steuerung durch Instrumente des KJHG nach Bedarf.

Dieser Umstrukturierungsprozeß war von den Beteiligten gewünscht und erhofft, doch was passiert?

- Neue Steuerungsmodelle
- Neue Finanzierungsmodelle
- Flexibilisierung der Hilfen

kennzeichnen als Schlagworte derzeitige Tendenzen. Von Seiten der öffentlichen Jugendhilfeträger wird zunehmend von notwendiger Konkurrenz gesprochen, von Markt. Preiswert und billig wird häufig nicht unterschieden.

Berichtswesen, Qualitätscontrolling und Finanzcontrolling sind für die freien Träger der Jugendhilfe längst gängige Begriffe und Arbeitsmechanismen. Warum also hier Befürchtungen haben, wenn öffentliche Träger die Forderung nach diesen Instrumenten aufstellen?

Die AWO war einer der freien Träger, die immer die Kommunalisierung und damit Transparenz und Anpassung der Hilfe an den individuellen Bedarf gefordert haben. Die lebensweltorientierten Ansätze der Hilfe zur Erziehung wie sie dem 8. Jugendbericht entsprechend zusammen mit der Philosophie des KJHG entsprechen bei einigen kritischen Positionen den Forderungen der AWO und sind wichtiges Qualitätsmerkmal der Leistungen der Jugendhilfe. Warum also Befürchtungen vor den Veränderungen?

Ich will es in dem Referat ausdrücken mit:

Hoffnungen und Befürchtungen

Denn was ist geschehen? In den Ländern, die in der Vergangenheit am wenigsten Transparenz in den Angebotsstrukturen hatten, wie z. B. Nordrhein-Westfalen mit seinen Landschaftsverbänden, wurden die „Neuen Steuerungsmodelle“ der „Outputorientierten Steuerung“ kreiert. NRW mit Landschaftsverbänden und einem zentralen Pflegesatzwesen, bei dem z. T. weder die Einrichtungen selbst noch die Jugendämter wußten, welche

Leistungen im Entgelt enthalten waren, sind ein gutes Beispiel für die mangelnde Transparenz in der Vergangenheit. Demgegenüber waren in einigen Bundesländern und Landkreisen, die auch in der Vergangenheit Entgelte vereinbart hatten, schon immer mehr Transparenz möglich und deswegen fand dort auch nicht ein so hoher Veränderungsbedarf seinen Niederschlag.

Ich habe **Hoffnungen** und **Befürchtungen**, weil die Diskussion über die Jugendhilfepraxis im Wandel einhergeht mit einer Verknappung der Mittel, einer Reduzierung der Budgets. Gleichwohl hege ich immer noch Hoffnung, weil diese Knappheit der Mittel auch Anstoß sein kann für notwendige Veränderungen in der Jugendhilfepraxis vor Ort. Was sind das im einzelnen für Hoffnungen, die ich mit dieser Veränderung der Jugendhilfepraxis verknüpfe?

Ich habe die Hoffnung, daß sich die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung durch die größere Nähe der kommunalen Jugendämter zum Klientel stärker an den individuellen Bedarfen ausrichtet.

Ich habe die Hoffnung, daß damit die Leistungen der Jugendhilfe effizienter dem Hilfeempfänger zugute kommen und ich habe die Hoffnung, daß eine bedarfsgerechte Steuerung der Jugendhilfeleistungen die Hilfen für Junge Menschen besser nach dem steuert, was bedarfsgerechte Leistungen beinhaltet, also outputorientierte Jugendhilfe, statt nach einem vorgehaltenen Angebot, also bewirtschaftete Jugendhilfe. Nicht da wo Plätze vorgehalten werden, sollen sie belegt werden oder - im Vergleich - wo eine Autobahn gebaut wird, wird Auto gefahren, sondern es muß der Bedarf ermittelt werden, für den dann entsprechende Angebote geschaffen werden.

Die Instrumente hierfür sieht das KJHG vor, es sind:

- individuelle Hilfeplanung mit dem Leistungsempfänger und Leistungserbringer
- Jugendhilfeplanung unter Beteiligung der freien Träger in Jugendhilfeausschüssen und Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG.

Dies ermöglicht eine bedarfsorientierte Steuerung der individuellen Hilfen bis hin zur Entwicklung geeigneter Angebote und Angebotsstrukturen z. B. im Rahmen von Heimbedarfsplanung. Es ermöglicht auch die Überprüfung und Evaluation der vorhandenen Angebote unter Stichworten wie: Leistungsbeschreibungen, Qualitätskontrolle und Selbstevaluation.

Ein leistungsgerechtes Entgeltsystem zur Finanzierung differenzierter Hilfen ist nötig.

Zur Ausgestaltung einer am individuellen Bedarf ausgerichteten Hilfe benötigt man auch eine differenzierte Möglichkeit, das Entgelt für die individuelle Hilfe zu ermitteln. Der Schritt vom retrospektiven Pauschalpflegesatz hin zum leistungsgerechten, ausdifferenzierten prospektiven Entgeltsystem war daher richtig. Hieraus können Budgets für die Einrichtungen, Angebote und Dienste gebildet werden, innerhalb derer fach- und sachgerechtes Handeln möglich ist.

Das KJHG § 77 sah hier vor, daß im Rahmen partnerschaftlicher Zusammenarbeit Vereinbarungen über die Höhe der Kosten getroffen werden sollen. Entsprechende Vereinbarungen werden derzeit in verschiedenen Bundesländern vorbereitet oder abgeschlossen.

- In dem Zusammenhang habe ich die Hoffnung, daß Regelleistungen und Zusatzleistungen im Rahmen von Tagesentgelten, die sich auch im Bausteinsystem zusammensetzen oder Fachdienstleistungsstunden, dazu führen, daß auch die inhaltliche Form der Ausgestaltung der Hilfe weiter differenziert wird, daß eine größere Vielfalt der Angebote geschaffen wird und daß wirtschaftliches Handeln und planvolle Entwicklung der Angebote im Rahmen der übertragenen Budgets damit möglich wird. Möglich ist dies, da die Entgelte in ihrer Struktur transparent sein müssen und sich Tagessätze oder Fachdienstleistungsstunden bis hin zu den reinen Arbeitsplatzkosten der Leistungserbringer zurückrechnen lassen können. Ergänzende Ermittlungen von Gemeinkosten, Gebäudekosten, Maßnahmekosten können in geeigneter Form ein Bausteinsystem bilden, aus dem eine differenzierte Entgeltstruktur entsteht.
- Ich habe immer noch die Hoffnung, daß Planbarkeit und gegenseitige Verlässlichkeit zunehmen durch
 - kalkulierbare Budgets, die in den Sozial- und Jugendverwaltungen geplant werden
 - Social contracting zur Sicherstellung und Planung der Angebote stattfindet
 - Jugendämter, die als öffentliche Träger partnerschaftlich mit dem freien Träger die Leistungen für die Hilfeempfänger planen und erbringen.
- Ich habe die Hoffnung, daß die vorhandenen Gremien und Instrumentarien wie Jugendhilfeausschüsse, Jugendhilfeplanungsausschuß, über die die Mitwirkung der freien Träger geregelt wird, Partnerschaft in ausreichendem und notwendigem Maße sicherstellen.

Warum also ist soviel Skepsis auf Seiten der freien Träger und auch bei vielen Fachleuten der Jugendhilfe hinsichtlich der gegenwärtigen Situation? Warum sehen so viele die Qualität und notwendige Quantität der Leistungen in Gefahr?

Ich möchte dies versuchen unter Befürchtungen zusammenzufassen.

Ich habe auch Befürchtungen, sie rühren daher, daß nicht immer der Eindruck entsteht, daß die Fachlichkeit und das Einhalten der gesetzlichen Bestimmungen oberstes Gebot der beteiligten Behörden sind, sondern daß hier unter monetärem Druck das Recht auch gebeugt wird, wie es das Beispiel der Realisierung des Kindergartenplatzes für jeden deutlich macht. Nachdem in einigen Regionen klar war, daß nicht genügend Kindergartenplätze geschaffen werden können, wurde das Recht auf einen Kindergartenplatz dahingehend umdefiniert, daß dies auch an Nachmittagen realisiert werden kann. Somit wurde die Absicht des Gesetzes, das ja im Rahmen der Reform des § 218 eine Versorgung der Kinder über Tag sicherstellen sollte, ad absurdum geführt.

Ich habe die Befürchtung, daß angesichts der Verknappung der Mittel nicht Partnerschaft, sondern ein reines Anbieter/Nachfrager-Verhältnis entsteht, daß Marktverhältnisse, die nur scheinbar Marktverhältnisse sein können, Vorrang vor fachlicher Qualität haben können. Scheinbare Marktverhältnisse deshalb, da sich kein Bürger aussuchen kann, in welchem Landkreis er nun Jugendhilfe nachfragt, sondern das Prinzip der Leistungen an dem Lebensort gilt.

Ich habe die Befürchtung, daß Budgets nicht dazu dienen, daß qualifiziertere und damit preiswerteste Jugendhilfeangebote eingekauft werden, sondern die billigsten.

Ich habe die Befürchtung, daß das Budget nicht entwickelt werden um einen bestehenden Bedarf zu befriedigen, sondern der Deckelung von Ausgaben dienen. Die Einführung der Deckelung im § 77 KJHG ist ein gutes Beispiel dafür, wie durch eine solche Deckelung die Ausgestaltung eines differenzierten und damit preiswerteren Entgeltsystems verändert wird.

Ich habe die Befürchtung, daß die Konkurrenz unter den Budgets nicht im marktwirtschaftlichen Sinne funktioniert in dem Sinne, daß das jeweilige Budget möglichst stark in Anspruch genommen werden will, sondern im Gegenteil, jeder Budgetverwalter muß angesichts der Knappheit seines Budgets bemüht sein, möglichst viele Ansprüche seinem Budget gegenüber abzuwehren und auf andere Budgets zu verweisen. Z. B. vom Jugendhilfebudget zum überörtlichen Sozialhilfeträger, z. B. zu Krankenkassen, z. B. zur Arbeitsverwaltung, z. B. aber auch zur Justizverwaltung und damit dem Strafvollzug.

Wir haben eben aus gut zu verstehenden historischen Gründen nicht ein sozialraumbezogenes Gesamtbudget, sondern eine Vielzahl von nicht konkurrierenden, sondern ausschließenden Budgets. Die Vielzahl der Geldmittel, die Jugendsozialarbeit, Hilfen zur Erziehung, aus EU-Mitteln, Arbeitsverwaltungsmitteln etc. speist, führt weiter zu einer Intransparenz.

Ich habe daher die Befürchtung, daß über die Einführung künstlicher Konkurrenz zwischen den Trägern, die partnerschaftliche Planung ausgehobelt werden kann. Für die Entgelte hege ich die Befürchtung, daß die billigste Lösung vor der preiswertesten Lösung kommt. Pauschale Deckelungen verhindern differenzierte Hilfen.

Ich befürchte, daß die Ausdifferenzierung der Leistungen verbunden mit einem differenzierten Entgeltsystem dazu führen kann, daß bewährte Jugendhilfestrukturen zerschlagen werden. Insbesondere vorhandene differenzierte Angebote von großen Trägern aber auch differenzierte Angebote von Kleinträgern leiden unter einem hohen betriebswirtschaftlichen Risiko, da insbesondere bei kleinen Einheiten eine geringere Auslastung schon zum finanziellen Kollaps führen kann. Das Vorhalten von differenzierten Angeboten kostet auch Geld und bedarf verlässlicher Partner im Umgang miteinander und nicht Konkurrenten zwischen öffentlichen und freien Trägern und auch nicht unter freien Trägern. Planung hat hier Vorrang vor Konkurrenz.

Ich habe die Befürchtung, daß Jugendhilfeangebote nicht geplant sondern ausgeschrieben werden könnten. Z. B. nach einer noch zu definierenden Jugendhilfeverordnung, gemäß einer allgemeinen Vergabeordnung. Der billigste Anbieter erhält dann den Zuschlag und nicht der preiswerteste, der mit qualifizierter Arbeit nicht der Konkurrenz standhalten kann und zusammenbricht. Gleichzeitig muß der neue Anbieter zunächst sein know how aufbauen, so daß insgesamt eine solche Vergabestruktur zur Verteuerung in der Jugendhilfe führt.

Ich habe die Befürchtung, daß, wenn diese Tendenzen sich bestätigen, nicht eine weitere Kommunalisierung der Leistungserbringung eintritt, sondern im Sinne der Umsetzung von ISO 9000 folgend, eine weltweite Vermarktung beabsichtigt wird und daher internationale „fliegende Händler“ oder „marodierende Scheinselbständige“ als Leistungserbringer in der Jugendhilfe die Folgen einer solchen Entwicklung sein können. Angesichts des derzeitigen Vorranges der Finanzdiskussion vor der Qualitätsdiskussion habe ich die Befürchtung, daß die notwendige Planung ausgehend vom individuellen Bedarf über Jugendhilfeplanung zu einer verlässlichen Veränderung der Jugendhilfestrukturen auf dem kurzfristigen Altar der Kämmerer geopfert wird. Diese Befürchtungen werden noch verstärkt wenn man hört, wie sehr die Kostenträger nach neuer Steuerung rufen, die bestehenden Steuerungselemente wie individuelle Hilfeplanung, Jugendhilfeplanung, Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG, Jugendhilfeausschüsse, differenzierte Entgeltvereinbarung nach §77 KJHG, aber nicht praktizieren.

Ich habe weiter die Befürchtung, daß die Mittelknappheit nicht für Innovationen genutzt, sondern weiter gedeckelt und gekürzt wird zu Lasten der Entwicklungsmöglichkeiten unserer Mädchen und Jungen. Ich habe die Befürchtung, daß dann, wenn dies eintritt, die Strukturen der Jugendhilfe zusammenbrechen und die Budgets der Sozialverwaltungen und der Justiz die Gewinner der Konkurrenz der Budgets sein können.

Daher meine Aufforderung an die Kostenträger - die öffentlichen Träger der Jugendhilfe:

Räumt doch diese Befürchtungen aus. Nutzt die Instrumente des KJHG. Jugendhilfeausschuß, partnerschaftliche Zusammenarbeit, Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung. Wenn dies genutzt wird, entsteht Vertrauen. Vertrauen ist die Grundlage von Planung. Verlässlichkeit ist eine wesentliche Grundlage für die differenzierte weitere Ausgestaltung der Jugendhilfe. Die Jugendhilfe steuert der Realisierung ihrer Ansprüche dann entgegen, wenn durch partnerschaftliche Zusammenarbeit die weitere Entwicklung geplant wird.

Fritz Finger

Bericht aus der Arbeitsgruppe 2
Jugendhilfepraxis im Wandel: Budget, Bedarf, Preiswürdigkeit
Fritz Finger, Frankfurt
Friedrich-Wilhelm Rebbe, Unna

1. These

Die sozialpädagogische Fachlichkeit bestimmt die Ziele in der freien und öffentlichen Jugendhilfe und nicht betriebswirtschaftliches Denken.

In der Arbeitsgruppe wurde diskutiert, auf welche Weise und mit welchen Inhalten sozialpädagogische Fachlichkeit neu definiert werden muß. Benötigt wird im Anforderungsprofil die Fähigkeit zur kreativen Ressourcenfindung, zur Flexibilität, zur Angebots- und Bedarfsorientierung, zur Beziehungsfähigkeit und erfordert dabei umfangreiche Kenntnisse in der Sozialleistungspalette der Jugendhilfe.

Eine so beschriebene Fachlichkeit erhält seine Rückendeckung durch die Strukturmaximen des 8. Jugendberichtes und des KJHG's und steht nicht in der Gefahr, von betriebswirtschaftlichem Denken überlagert zu werden.

Neu verwandte Begrifflichkeiten aus dem Umfeld der freien Marktwirtschaft wie z.B. dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung, „Angebot und Nachfrage bestimmen den Marktpreis“, Konkurrenz zwischen Maßnahmen und Trägern, Akzeptanz von Controlling und Steuerung, müssen der sozialpädagogischen Fachlichkeit untergeordnet werden und dürfen nicht Leitgedanke sozialpädagogischen Handelns sein.

2. These

Die durch das KJHG postulierte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern behält auch in einer sich wandelnden Jugendhilfepraxis uneingeschränkt an Gültigkeit.

Die Arbeitsgruppe war der Meinung, daß diese These in das Stammbuch eines jeden öffentlichen Modernisierungsansinnens der Jugendhilfepraxis geschrieben werden sollte. Die nicht ausreichende und zum Teil gänzlich fehlende Beteiligung für die Praxis der Jugendhilfe und an der Novellierung des § 77 KJHG „Vereinbarungen über die Höhe der Kosten“ machen besorgt und lassen vermuten, daß Partnerschaftlichkeit in der Jugendhilfe einseitig zur Disposition steht.

Um so bedeutender wird zukünftig auf örtlicher und regionaler Ebene ein Nutzbarmachen der im KJHG vorhandenen Gestaltungsinstrumente partnerschaftlicher Zusammenarbeit sein. Die gesetzlich verankerten Instrumente wie Arbeitsgemeinschaften (§ 78), der Jugendhilfeausschuß (§ 71), die Jugendhilfeplanung (§ 80) und die Hilfeplanung im individuellen Einzelfall von „Hilfen zur Erziehung“ (§ 36) sind unzureichend entwickelt und müssen in der Jugendhilfepraxis stärker als strukturelle Rahmenbedingungen für ein kontinuierliches partnerschaftliches Zusammenwirken der freien und öffentlichen Träger wahrgenommen werden.

Das erfordert mit größtmöglicher Transparenz vertrauensbildende Maßnahmen auf beiden Seiten der Erbringer von Jugendhilfeleistungen.

Arbeitsgruppe 3
 Fachliche Qualitätssicherung:
 Leistungsbeschreibung, Evaluation, Konzeptentwicklung
 Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker, Düsseldorf
 Anke Rusitska, AWO Landesverband Schleswig-Holstein, Kiel

Rund 30 Teilnehmer/innen aus unterschiedlichen Arbeitsbereichen (SPFH, Beratungsstellen, Fortbildung, Supervision, HzE, Koordination und Leitung) nahmen an der AG 3 teil.

Die schwierigste Aufgabe bestand darin, eine Verständigung über konkrete Kriterien einer fachlichen Qualitätssicherung und Qualitätsüberprüfung zu erzielen, die

- sich abgrenzen gegenüber betriebswirtschaftlich geprägten Leitlinien,
- nicht in allgemeinen nichtssagenden pädagogischen Zielformulierung befangen bleiben,
- auf der pädagogischen Ebene operationalisierbar sind und damit Transparenz über die jeweiligen Zielsetzungen, Methoden, Wirkungen, Ergebnisse sowie des damit einhergehenden Ressourcenbedarfs und -verbrauchs ermöglichen.

Per Kartenbeschriftung wurde die Teilnehmer/innenzusammensetzung und die damit einhergehende Breite unterschiedlicher Berufsfelderfahrungen für alle Beteiligten nachvollziehbar. Es fand eine Verständigungsdiskussion darüber statt, die unterschiedliche begriffliche Zugänge ebenso offenlegte wie jeweilige an die AG gerichtete Interessen und Erwartungen. Diese metakommunikative Phase endete mit der Verständigung auf eine gemeinsame Fragestellung: Welche Aspekte der Qualitätssicherung sind für uns überhaupt wichtig? und: Wenn die Anforderungen an eine Fachlichkeit auf gesetzlicher Ebene (KJHG) weitgehend klar sind, wie können Einrichtungen auf dieses Niveau gehoben werden.

Dazu bildeten sich 3 Untergruppen mit den Schwerpunkten:

1. Qualitätssicherung für den Bereich Hilfen zur Erziehung (übergreifend)
2. Qualitätssicherung in der Sozialpädagogischen Familienhilfe und in Beratungsstellen
3. Durchsetzung von Qualitätssicherung/Fachlichkeit in politischen Gremien (JHA u. a.).

Angesichts der zur Verfügung stehenden Zeit konnten im wesentlichen Fragen formuliert werden, die bei einer fachlichen Qualitätssicherung zu beachten sind. Die erarbeiteten Kriterien erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Untergruppe **Qualitätssicherung für den Bereich Hilfen zur Erziehung:**

Auf der Zielebene sind folgende Fragen zu klären:

- Wer sind wir? Welches Leitbild haben wir?
- Welche Dinge tun wir? Warum tun wir sie? Wie tun wir sie? Mit welchen Mitteln?
- Welche strategischen Ziele haben wir?
- Was unterscheidet die Angebote der Arbeiterwohlfahrt von anderen?
- Welche klientenbezogenen Zielvorstellungen haben wir, wie werden sie begründet?

- auf unterschiedlichen Ebenen:
 ⇒ im Hinblick auf das KJHG
 ⇒ aufgrund unserer Leitlinien
 ⇒ trägerspezifisch
 ⇒ individuell.
- Kann oder muß es das Ziel sein, die eigene Einrichtung immer und auf jeden Fall zu erhalten (unter den Gesichtspunkten Wirtschaftlichkeit, Erhalt der Arbeitsplätze, Qualität der Leistungen)?
- Die Konzeptentwicklung und das Denken in der Arbeit darf nicht von den bestehenden Angeboten abgeleitet werden sondern von den Problemlagen und dem individuellen Bedarf der Adressaten.
- Notwendig ist die Unterscheidung zwischen Qualitätssicherung nach innen und dessen, was nach außen dokumentiert wird.

Kriterien auf der Strukturebene:

- Wie kann die Flexibilität der Einrichtungen, der Maßnahmen erreicht werden?
- Transparenz der Aufbau- und Ablauforganisation; stimmen die Strukturen, sind sie für die Arbeit angemessen?
- Wirtschaftlichkeit der Leistungen; Eigenverantwortlichkeit der MitarbeiterInnen hinsichtlich Ressourcenverantwortung und -verwaltung
- angemessene sächliche, personelle und Finanzausstattung
- Personalentwicklung, Fortbildung und Supervision als fester Bestandteil, Qualifizierung, professionelle Ethik
- Teamarbeit.

Untergruppe **Qualitätssicherung in der Sozialpädagogischen Familienhilfe und in Beratungsstellen:**

1. Ziele

Welche Ziele hat die Beratungsstelle der Arbeiterwohlfahrt?

- Qualitätsmerkmale:
- Aufsuchende Sozialarbeit
 - Beachtung der Bedürfnisse der Familie
 - Partizipation der Klienten
 - Zielvereinbarung
 - Grenzen der Arbeit benennen.

2. Kriterien für Strukturqualität

- Arbeitszeiten
- Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Zusatzqualifikation (Familientherapie, Schuldnerberatung, Trennungs- und Scheidungsberatung)
- Sicherheit der Arbeitsplätze
- gesicherte Budgetierung, Finanzierung
- Ausstattung der Räume, Erreichbarkeit der Einrichtung
- Kooperation mit anderen Einrichtungen und Diensten
- Aufbau- und Ablauforganisation
- Supervision und Fortbildung

Thesepapier zur AG Nr. 3

"Fachliche Qualitätssicherung: Leistungsbeschreibung, Evaluation, Konzeptentwicklung"

3. Kriterien für Prozeßqualität

- Dauer und Intensität der Betreuung
- Kontinuität in der Betreuung
- feste Bezugsperson
- Beziehungsarbeit
- Reflexion, Teamgespräche, Fall-Supervision
- Durchführung von Hilfeplangesprächen
- Zielvereinbarung im Hilfeplangespräch

4. Kriterien für Ergebnisqualität

- vereinbarte Ziele überprüfen
- Selbstevaluation
- Klientenreflexion
- eigene Kontrollen des Erfolges.

Untergruppe **Durchsetzung in Gremien:**

Ein schriftlicher Bericht liegt leider nicht vor. Zusammenfassend bemängeln die Teilnehmer/innen die geringe Fachlichkeit vieler Gremienmitglieder sowie das bislang praktizierte Entsendungsverfahren in Ausschüsse. Diese Voraussetzungen erschweren fachliche Diskussionen und die glaubwürdige Durchsetzung einer sich anwaltschaftlich/sozialpolitisch verstehenden Fachlichkeit. Als notwendig und überfällig werden Qualifizierungsangebote für JHA-Mitglieder angesehen sowie anderer Entsendungs- und Vertretungsmodi.

Offene Fragen aus allen 3 Untergruppen:

- Auf welcher Ebene und durch wen findet Evaluation statt?
- Arbeiterwohlfahrt als eigener Träger oder Teil eines Netzwerkes? Wie eigenständig muß die AWO sein/bleiben?
- Die Leitbilddiskussion findet hauptsächlich im Mitgliederverband statt und kaum in der Betriebsorganisation AWO.
- Wie kann eine permanente Diskussion über Qualitätssicherung realisiert werden?
- Warum sollen die betriebswirtschaftlichen Verfahren nicht auch für uns geeignet sein, bzw. wo sind sie nicht geeignet? Ist dabei zu unterscheiden zwischen NSM/KGSt und ISO 9004?
- Wie kann „Klientensystem“ beteiligt werden?

Erwartungen an den Bundesverband:

- Verstärkung der Diskussion über Qualitätssicherung
 - Auf Fachtagungen kommen praktische Fragen, Tips und Anregungen zu kurz. Die Zusammensetzung der TeilnehmerInnen sollte themenhomogener sein (Anm.: hierzu waren die Einschätzungen unterschiedlich).
- Der Bundesverband sollte seine Rolle neu überdenken.

1. Zumindest nach offizieller Lesart und veröffentlichter Meinung ist seit den beginnenden 90er Jahren klar: Die Aufgabenbewältigung in der Sozialen Arbeit wird nicht mehr durch eine Ressourcenausweitung, durch mehr Geld und Personalstellen, erfolgen können. Die Parole heißt "Umbau statt Ausbau", gefragt sind sogenannte intelligente Lösungen des Ressourceneinsatzes und des Sparens. Mit "weniger mehr zu machen" ist die neue Herausforderung auch an die Soziale Arbeit. Nach einer kurzen reformpolitischen Phase in der Jugendhilfe verlagern sich die "harten" Entscheidungskompetenzen erneut auf die Ebenen der Finanzverantwortlichen und Kämmerer.

2. In diesem Kontext haben betriebswirtschaftliche Themen Konjunktur. Die Fragestellung "nach einem pädagogischen Controlling" machen deutlich, es geht um zwei Dinge. Zur Debatte stehen Form und Inhalt von Sozialer Arbeit. Im wesentlichen geht es um zwei gegensätzliche Positionen: Sollen die Inhalte eines betriebswirtschaftlichen Controllings in eine angemessene Form gebracht werden, die die Akzeptanzhürden (sozial-)pädagogischer Fachkräfte deutlich senkt und den Weg frei macht für eine Markt- und Kundenorientierung von Sozialer Arbeit? Oder: Sollen die Inhalte eines betriebswirtschaftlichen Controllings auf ihre (sozial-)pädagogische Angemessenheit überprüft und so modifiziert werden, daß Ziele, Methoden und Wirkungen sozialer Arbeit auf der Basis fachlicher Standards transparent, nachvollziehbar und beeinflussbar werden?

3. Zweifellos, die Debatte um output und input, Markt-, Produkt- und Kundenorientierung hat eine (hoffentlich) heilsame Wirkung. Sie zwingt die Soziale Arbeit und die hier wirkenden Fachkräfte zu einer Überprüfung ihres Tuns. Der Habitus, Soziale Arbeit sei eine Art Geheimprofession und entziehe sich rationaler Bewertungskriterien, läßt sich nicht länger aufrechterhalten. Das Ende einer Ära ist angekündigt. Zukünftig wird es nicht mehr genügen, die Notwendigkeit Sozialer Arbeit auf eine gute Absicht zu reduzieren. Im übrigen zeigt der Blick zurück, daß diese überprüfungsresistente Haltung eher das Anliegen solcher Kräfte war, die mit Verweis auf allgemeine, nicht näher konkretierte Ziele andere, eigene Interessen durchzusetzen suchten.

4. Soziale Arbeit und die hier agierenden Fachkräfte sind erneut herausgefordert, sich über den Sinn, die Ziele, die Handlungsbedingungen, Interventionsschritte und Methoden ihres Tuns zu verständigen. Folgen sie hierbei dem betriebswirtschaftlichen Zeitgeist oder revitalisieren sie Optionen und Kriterien eigener Fachlichkeit? Der Scheideweg ist klar und deutet unterschiedliche Entwicklungsverläufe an: Die ursprünglich "Klienten" genannten Personen werden sich über die semantischen Stationen "Hilfsbedürftige",

"Anspruchsberechtigte", "Bedarfsträger" zu "Kunden" mutieren, die "Sozialarbeiter/innen" zu "Kundenberater/innen". Die fachliche Alternative heißt, Soziale Arbeit erneut in ihrem sozialpolitischen Gestaltungsauftrag und der Umsetzung sozialpolitischer Gesetze zu verstehen. Unabhängig davon, ob wir dies kurz und knapp "Selbstverwirklichung, Solidarität, Gerechtigkeit" (Maja Heiner) oder zusammenfassend ausführlicher "personenbezogene, kommunikative Dienstleistung mit der Option auf eine strukturelle Verbesserung der Lebenswelt der Adressaten mit dem Ziel sozialer Integration und Gerechtigkeit" (Wolfgang Hinte) nennen, hierfür benötigen wir fachliche Überprüfungen, die auf die Bedingungen und Wirkungen unserer Arbeit zielen.

5. Die Wiedergewinnung eigener Fachlichkeit ist das Gebot der Stunde! Was Soziale Arbeit braucht ist Evaluation. Es geht darum, den Wert, die Wirkung, den Nutzen einer Einrichtung oder Maßnahme mit Methoden und Instrumenten der empirischen Sozialforschung, über bisherige vage Vermutungen hinaus, genauer einzuschätzen. Dies muß keineswegs nur extern, durch Außenstehende (Institute, Berater) erfolgen, sondern sollte - wo immer möglich - durch die Fachkräfte selbst vorgenommen werden (Selbstevaluation). Zu stellen sind fachlich angemessene Fragen an die Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität Sozialer Arbeit. Evaluation als Bewertung des Aufwandes, der Effektivität, Wirksamkeit, Angemessenheit, der Ursache- und Wirkungszusammenhänge bildet so die Grundlage für (sozial)pädagogische und sozialpolitische Entscheidungen, Planungs- und Optimierungsprozesse. Evaluation erfordert Zeit, genauer Arbeitszeit, ist in den Institutionen abzusichern und hilft in erster Linie, die fachliche Arbeit zu verbessern. Evaluation und Selbstevaluation eignet sich nicht als pädagogisch verbrämte Sparrmethode!

6. Evaluation Sozialer Arbeit hat eine weitere "unangenehme" Konsequenz. Die fachliche Bewertung des Aufwandes, der Effektivität, Wirksamkeit und Angemessenheit erfordert ein erneutes und konfliktreiches Ringen um die sozialpolitischen Ziele, Positionen und Notwendigkeiten Sozialer Arbeit. Bislang in Gremien unter mühsamen Bedingungen erzielte "Verständigungsfloskeln" und "Kompromißformulierungen" waren geeignet für input-orientierte Mittelzuweisungen und Verteilungskonkurrenzen. Sie sind unbrauchbar - weil nichtssagend und überprüfungsresistent - für an Wirkungen festgemachten Entscheidungen. Geht also die Ära der scheinharmonischen Interessenskompromisse zu Ende, so entsteht gleichwohl die Chance, Entscheidungen in der Sozialen Arbeit durch evaluative Kriterien konflikttrationaler und interessengerichteter zu treffen. Betriebswirtschaftliches Controlling vermag hierfür durchaus Anregungen zu geben und Berührungspunkte sind fehl am Platze. Gleichwohl gilt es sich bewußt zu machen, daß die Produktion eines "Big Mac" etwas qualitativ anderes ist als die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit und Integration. Hierfür benötigen wir die Entwicklung und Anwendung anderer Prüfinstrumente; (Selbst)Evaluation und Konzepte der partizipativen Organisationsentwicklung sind hierfür fachlich angemessene Perspektiven. Es besteht wahrlich kein Grund, eigene Denkbequemlichkeiten durch opportunistische Zeitgeistorientierungen zu überdecken.

Boeßenecker, November 1996

Anlagen:

Es folgen Beispiele für fachlich begründete Evaluationsschritte

Methodische Strategien Sozialer Arbeit

Case Management / Soziale Unterstützungsarbeit im Einzelfall

Phasen

1. Kontaktaufnahme
2. Einstiegsphase
3. Einschätzung und Bewertung
4. Planung und Ressourcenvermittlung
5. Management der Durchführung der Unterstützung
6. Ressourcensicherung
7. Beendigung

Parallelen zu Phasen der Organisationsentwicklung

1. Kontaktaufnahme
2. Orientierung, Problemfeststellung
3. Situationsanalyse und Zielbildung (Ist-Analyse)
4. Datenerfassung und Zielkonkretisierung (Soll-Analyse)
5. Planung der Veränderungsaktionen
6. Durchführung der Veränderungsmaßnahmen
7. Evaluation

Qualitätsdimensionen Sozialer Arbeit		
Grundwerte der Qualitätsorientierung o Selbstverwirklichung o Solidarität o Gerechtigkeit		
Qualitätsmerkmal	Qualitätsfelder	
	Interaktionsphasen und Interaktionssituation (z.B. Erstgespräch, Ausflüge, Weitervermittlung)	Leistungen und Angebotssparten der Institutionen (z.B. finanzielle Unterstützung, Beratung, Gruppenarbeit, Street Work)
Transparenz		
Partizipation		
Abgestimmtheit		
Zugänglichkeit		
Zügigkeit		
Informiertheit		
Vertraulichkeit		
Individualisierung		
Normalität		
Verständigungsorientierung		
Achtung		
Freundlichkeit		

(nach: Maja Heiner: Ziel- und kriterienbezogenes Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit. Vom Katalogisieren der Aktivitäten zur Reflexion von Qualitätskriterien. In: Merchel, Schrappner (Hg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung. Votum Verlag. Münster 1996. S. 210 ff.)

EVALUATION (= EINSCHÄTZUNG, BEURTEILUNG, AUSWERTUNG) VON

- => AUFWAND
- => EFFEKTIVITÄT
- => WIRKSAMKEIT
- => ANGEMESSENHEIT
- => URSACHE-, WIRKUNGSZUSAMMENHÄNGEN

AUF DER BASIS FACHLICHER KRITERIEN
 - beispielsweise "Leitlinien des KJHG"

MIT METHODEN / INSTRUMENTEN DER
 EMPIRISCHEN SOZIALFORSCHUNG

- beispielsweise:
- Survey-Feedback-Methode
 - Prozeßberatung
 - Tätigkeitsanalyse
 - Sozialraumanalyse
 - Klientenbefragung
 - Sozialstatistische Erhebungen
 - Bedingungsanalyse
 - Ist-Soll-Vergleiche
 - Aktenanalyse
 - Sozialanamnese

Produktbeschreibung als Grundgerüst für eine Konzeption
 Beispiel Offene Jugendarbeit

Aufgaben nach KGSt-Empfehlungen	Erschließungsfragen / Evaluationsfragen
Kurzbeschreibung	Wie können wir unsere Arbeit im JZ kurz und knapp charakterisieren? Wie lautet unsere Organisationsphilosophie? Was macht unsere Arbeit unverwechselbar? Wie würden wir unsere Arbeit einem Besucher darstellen? Decken sich Organisationsphilosophie und Einrichtungsprofil mit unserem persönlichen Arbeitsverständnis? Stehen die tatsächlichen Angebote mit beidem in einer angemessenen Beziehung?
Auftragsgrundlage	Auf welche gesetzlichen, verwaltungsrechtlichen und finanziellen Vorgaben beziehen wir uns?
Zielgruppen	Nach welchen Merkmalen können wir die Jugendlichen, die derzeit das JZ besuchen, unterscheiden? Mit welchen Zielgruppen sollen wir arbeiten? Mit welchen wollen wir arbeiten? Wovon ist abhängig, welche Jugendlichen die Einrichtung nutzen? (Warum) erreichen wir die Zielgruppen, die wir erreichen wollen bzw. sollen (nicht)?
Ziele	Für welche Zielgruppen streben wir welche Ziele an? Sind die von uns genannten Ziele selbst initierbar? Waren unsere Ziele für die jeweiligen Zielgruppen und auch in fachlicher Hinsicht angemessen? Wieweit haben wir uns den Zielen angenähert? Ist die Formulierung neuer Ziele nötig? Wie schätzen wir das Verhältnis von Aufwand und Erfolg bzgl. der Zielerreichung ein?

Aufgaben nach KGSt-Empfehlungen	Erschließungsfragen / Evaluationsfragen
Leistungsumfang	Wieviel von jeder Leistung/jedem Arbeitsschritt und warum? In welchem Zusammenhang steht der Leistungsumfang mit den zuvor definierten Zielen? Steht der veranschlagte Leistungsumfang in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen (oder sind die angezielten Vorhaben mit den vorhandenen Ressourcen gar nicht zu schaffen)?
Daten zu Quantität, Qualität und Zielerreichung	Qualität: Woran können wir erkennen, daß wir fachlich gut gearbeitet haben? Zielerreichung: Woran können wir erkennen, ob und wie weit wir uns unseren formulierten Zielen angenähert haben? Quantität: Woran können wir erkennen, ob und in welcher Form der geplante Leistungsumfang angemessen war?

(nach: Hiltrud von Spiegel: Produktbeschreibungen - ein Grundgerüst für die (Selbst)evaluation konzeptioneller Arbeit (?). In: LSV Westfalen-Lippe, Landesjugendamt: Neue Steuerung und Produktorientierung in der Jugendarbeit. Münster. März 1996. S.53ff.)

Fachliche Kriterien einer offensiven Jugendhilfe (KJHG):

- => primäre und sekundäre Prävention statt reagierende Sozialarbeit
- => Hilfe statt Eingriff und Kontrolle
- => lebensweltorientiertes Handeln, das sich an den unterschiedlichen Lebenslagen der Adressaten ausrichtet
- => Dezentralisierung und Regionalisierung statt Bürokratisierung
- => Integration statt Ausgrenzung
- => Existenzsicherung/Alltagsbewältigung, Hilfe zur Selbsthilfe statt bevormundender Fürsorge
- => Partizipation und Freiwilligkeit
- => Einmischungsorientiertes Handeln der Jugendhilfe statt ressortbegrenzte Fallbearbeitung
- => Herstellung von sozialer Integration und Gerechtigkeit.

Arbeitsgruppe 4

Positionierung mit Profil: Marketing in der Jugendhilfe

Peter Klausch, Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, Bonn

Klaus Theißen, AWO Kreisverband Stormarn

In der Arbeitsgruppe arbeiteten, neben den beiden Moderatoren, insgesamt 11 TeilnehmerInnen mit. Nach einer Vorstellungsrunde führten die Moderatoren in Form kurzer Statements ins Thema und in die Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe ein.

Erster Ausgangspunkt der Einführung war die Frage nach der Klärung des Begriffes „Marketing im Bereich der Sozialen Arbeit/Jugendhilfe“, wobei als Bezugspunkte die aktuelle Debatte um das „Neue Steuerungsmodell“ als Instrument der Verwaltungsmodernisierung im öffentlichen Bereich, sowie die Dienstleistungsorientierung nach dem KJHG im Vordergrund standen. Hervorgehoben wurde, daß der Diskurs um die „Outputorientierte Steuerung“ geprägt ist durch Begriffe wie: dezentrale Ressourcen- und Aufgabenverwaltung, Budgetierung, Controlling, Produkt, Kundenorientierung. Der Begriff des „Marketing“ kommt in dieser Debatte wenig vor.

Im Zusammenhang mit dem zweiten Bezugspunkt „Dienstleistungsorientierung“ wurde die Frage „Für wen werden Dienstleistungen angeboten (Kunde, Klient) ?“ und die fachlichen Steuerungsinstrumente nach dem KJHG, wie z. B. Wunsch- und Wahlrecht (§§ 5 und 36 Abs.1 KJHG), partnerschaftliche Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger (§ 4 Abs. 1 KJHG), Pluralitätsgebot (§ 3 Abs. 12 KJHG), Hilfeplanung (§ 36 KJHG), sowie die Bestimmungen zur Jugendhilfeplanung (§ 80 KJHG) besonders betont.

Vorangestellt wurde ebenfalls eine Definition von Marketing, als „...eine Konzeption der Unternehmensführung, bei der im Interesse der Erreichung der Unternehmensziele alle betrieblichen Aktivitäten konsequent auf die gegenwärtigen und künftigen Erfordernisse der Märkte ausgerichtet werden“.

(Bidingmaier in: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 1990)

Im Folgenden diskutierten die AG-TeilnehmerInnen zu den Stichworten Marketing, Markt, Güter/Leistungen, Angebot und Nachfrage, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.

Festgestellt wurde die Verortung des Sozialen Sektors im intermediären Bereich zwischen Politik, Markt und Gemeinschaft. Im Sinne der Definition von Marketing nehmen diese Bereiche, bzw. deren Institutionen die Stellung und Funktion von Marktpartnern ein, von denen der Soziale Sektor/die Jugendhilfe auf der einen Seite abhängig ist, ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig, andererseits auch eine (Dienst-)Leistung für diese Bereiche erbringt.

Entsprechend lassen sich „Unternehmensziele“ der Jugendhilfe ableiten aus den entsprechenden Aufgaben, wie sie im § 1, Abs. 3 KJHG beschrieben sind, sowie der fachlich zugeordneten Funktion als „Sozialisationsinstanz“ mit der ihr sozialpolitisch obliegenden Strukturmaxime der „Einmischung“.

Deutlich wurde, daß der absatzorientierte Marktbegriff auf den Sozialen Sektor nicht ohne weiters übertragbar ist und eine Differenzierung, Konkretion und eigene Definition benötigt.

Allgemeine Gütekriterien für einen freien Markt, wie z. B. das über das Marktgeschehen sich regulierende Verhältnis von Anbieter und Nachfrager, die Existenz homogener Produkte, sowie eine Kundentransparenz, sind in der Ausprägung nicht konstituierend für den Bereich der Jugendhilfe. Allein die Tatsache, daß die Klienten (Kunden) nicht die Freiheit haben auszuwählen, welches Angebot sie in Anspruch nehmen wollen, d.h., sich nicht direkt eine Leistung einkaufen können, sondern darüber hinaus sogar als Bezieher einer Leistung, als Mit-Produzent dieser, in der Mitverantwortung steht, verdeutlicht die Problematik der Begrifflichkeit „Markt“.

Da die Regulationsmechanismen des Marktes nicht im freien Spiel der Kräfte greifen, sondern der öffentliche Jugendhilfeträger gemeinsam mit dem Jugendhilfeausschuß ein Steuerungs- und Finanzierungsmonopol innehaben (zumindest für die Hilfen nach §§ 27 ff. KJHG), reduziert sich „der Markt“ auf den Begriff des „Wettbewerbes“ der freien Träger, als konkurrierende Leistungsanbieter in einer Landschaft sinkender finanzieller Ressourcen. Die Konkurrenzfähigkeit wird dabei u. a. abhängig sein von den Faktoren:

- Fachlichkeit (Qualität des Angebotes nach innen und außen)
- Beweglichkeit, Flexibilität (zeitnahe Anpassung an sich entwickelnde und wechselnde Bedarfe)
- Preis

Explizite und implizite Thesen und Aussagen der AG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Es muß eine Klärung darüber stattfinden, in welchen Teilbereichen der Sozialen Arbeit welche Marktsituationen und Marktbeziehungen, mit den ihnen eigenen Regulationsmechanismen existieren, um entsprechende Strategien zu entwickeln.
2. Da es sich bei der Jugendhilfe in der Regel um eine personenbezogene Dienstleistung im öffentlichen Auftrag handelt, müssen bei der Entwicklung von Marketingstrategien unterschiedliche, z. T. sich entgegenstehende Interessen berücksichtigt werden.
3. Die Wohlfahrtsverbände führen bereits moralisches, bzw. latentes Marketing durch. Darüber hinaus sollten verstärkt zielgerichtete, langfristige und strategische Marketingkonzepte entwickelt werden. Diese haben vorrangig zu berücksichtigen:
 - a) die Entwicklung der Fachlichkeit/Leistung im Verhältnis zum Preis, mit den Schwerpunktsetzungen:
 - Ausbau inhaltlich fundierter Angebote
 - Kooperationsfähigkeit
 - dem offensiven Führen der Standarddiskussion innerhalb des Verbandes und auf der örtlichen und überörtlichen fachpolitischen Ebene
 - Evaluation
 - Beweglichkeit/Bedarfsorientierung
 - Personalentwicklung
 - b) der Kommunikation und Darstellung dieser Fachlichkeit und Leistung gegenüber:
 - Extern: Kostenträger, Politik, NutzerInnen, Kunden, Fachöffentlichkeit, Medien
 - Intern: MitarbeiterInnen und Mitglieder

4. Zur Entwicklung entsprechender Strategien ist die klare Analyse der momentanen und künftigen Erfordernisse der „Märkte“ notwendig. Hierin liegt eine Aufgabe der Jugendhilfeplanung und der offensiven Beteiligung an dieser.
5. Integraler Bestandteil eines Marketingkonzeptes ist eine Rückbesinnung auf eine Wertorientierung nach innen und außen. Das „Profil der Organisation“ ist dabei einer der zentralen Reflexionspunkte.
6. Basierend auf der „prägenden Fachlichkeit“ nach dem KJHG sind verstärkt die Leistungen der Jugendhilfe in der Öffentlichkeit darzustellen.
7. Die AWO hat ihre internen Strukturen daraufhin zu untersuchen und ggfs. so zu (re-)organisieren, daß sie eine zügige Entwicklung der o.g. Schwerpunkte, insbes. die unter Pkt. 3 genannten, ermöglichen.

4. Schlußwort

Sven Borsche, Leiter der Abteilung Kinder, Jugend, Familie, Frauen
AWO Bundesverband, Bonn

Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

zu Beginn des Schlußworts für unsere Fachtagung „Wohin steuert die Jugendhilfe? Neuorientierung - Partnerschaftlichkeit - Qualitätssicherung“ möchte ich auf zwei Aussagen in den Eingangsreferaten zurückkommen.

Dieter Kreft hatte u.a. hervorgehoben, daß noch das Gesetz gelte. Er meinte damit, das KJHG und seine Steuerungselemente. Die Beratungen der Fachtagung haben gezeigt, daß sich die sogenannten neuen Steuerungsmodelle - richtig verstanden - durchaus zu einer Konkretisierung und damit Verbesserung der gesetzlichen Vorgaben entwickeln können, und daß sie - falsch verstanden - auch die Gefahr beinhalten, die Regeln des KJHG zu unterlaufen. Deswegen - so möchte ich hinzufügen - dürfen wir in den kommenden Auseinandersetzungen nicht nur still darauf vertrauen, daß es gut sei, daß es das KJHG gibt. Vielmehr müssen wir sowohl die Regelungen des KJHG, als auch die sich daraus ergebenden Implikationen für die Anwendung der neuen Steuerungsmodelle der Verwaltung auf die Jugendhilfe offensiv vertreten. Dies ist auch deswegen wichtig, weil es bereits nicht unerhebliche Anstrengungen gerade im Bereich der kommunalen Spitzenverbände gibt, die Qualitätsanforderungen und die Vorgaben des KJHG für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Trägern der freien und der öffentlichen Jugendhilfe durch Änderungsvorschläge für das KJHG abzuschwächen.

Von Karl-Heinz Boeßenecker möchte ich die Aufforderung aufgreifen, daß wir bei allen notwendigen Erörterungen von Verfahren der Qualitätssicherung unseren sozialpolitischen Gestaltungsauftrag nicht vergessen dürfen. An vielen Orten haben wir uns insoweit in die Defensive drängen lassen. Die Fachtagung hat gezeigt, daß dies nicht so sein muß. Allerdings gilt es in diesem Kontext, im Interesse von Kindern und Jugendlichen sowie ihren Familien viele Dinge neu anzupacken bzw. eingeleitete Veränderungen zu Ende zu führen. Ich will dazu an dieser Stelle und zu diesem Zeitpunkt nur ein paar wenige ausgewählte Punkte in Erinnerung rufen:

- Wir haben auf der Fachtagung noch einmal viele Fragen aufgeworfen, und zum Teil auch alte Forderungen aktualisiert. Wir müssen diese nunmehr Stück für Stück beantworten bzw. in die Praxis umzusetzen versuchen. Dabei geht es auch um die Frage nach dem AWO-Profil gegenüber anderen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und/oder gegenüber gewerblichen Trägern: Abweichungen von Konzeption und Qualität müssen deutlich herausgestellt werden. Auch ist zu beachten, daß es auch wieder einen Markt für Werte zu geben scheint.
- Für einen auf die soziale Arbeit bezogenen angemessenen Umgang mit dem Begriff des „Kunden“ ist insbesondere noch zu vertiefen, wie Kinder und Jugendliche an der Erbringung der Leistungen der Jugendhilfe besser und mehr als bisher beteiligt werden können.
- Im Rahmen ihrer sozialen Anwaltsfunktion muß sich die Arbeiterwohlfahrt weiterhin und verstärkt mit den Verhältnissen von Armut der öffentlichen Hand und gesellschaftlichem Reichtum auseinandersetzen.
- An vielen Stellen sind strukturelle Fragen angesprochen worden: Zusammenwirken von ehren- und hauptamtlichen Mitarbeiter/-innen im Verband, Zusammenarbeit zwischen Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe, Ausbau der Vernetzung von Jugendhilfeangeboten, Be-

deutung der Arbeit der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse sowie die erforderliche Kompetenz ihrer Mitglieder.

- Last but not least geht es - gerade auch aus Sicht des Veranstalters dieser Fachtagung - um die Service- und Vernetzungsfunktion des Bundesverbandes; sowohl für seine Gliederungen als auch mit Blick auf die Arbeit der Kreisverbände und der Einrichtungen der Jugendhilfe „vor Ort“.

Aus Sicht des Bundesverbandes ergeben sich nunmehr als Konsequenzen aus der abgelaufenen Fachtagung für die kommenden Wochen und Monate die folgenden Arbeitsschritte. Zunächst kann das Positionspapier der Arbeiterwohlfahrt zu neuen Steuerungsmodellen in der Jugendhilfe, was der entsprechende Arbeitskreis der Geschäftsführerkonferenz für diese Veranstaltung vorbereitet hatte, und das hier in Kassel - bis auf einige redaktionelle Änderungen - bestätigt worden ist, weiter verbreitet werden. Auf jeden Fall wird es Bestandteil der Dokumentation werden, die wir so schnell wie möglich herausbringen wollen.

Dann steht an, die während der Fachtagung und auch zuletzt im abschließenden Plenum formulierten „Arbeitsaufträge“ an den Bundesverband im genannten Arbeitskreis der Geschäftsführerkonferenz zu erörtern und eine entsprechende Beschlusvorlage vorzubereiten. Darüberhinaus haben wir bereits einige einschlägige Fortbildungsveranstaltungen geplant, u.a. zur Verbesserung der Kompetenz der Mitglieder in Jugendhilfeausschüssen aus den Reihen der Arbeiterwohlfahrt, die bei Bedarf noch erwähnt werden müssen. Schließlich ist zu überlegen, ob und wie der Bundesverband noch weitere Fachveranstaltungen zur Vertiefung einzelner Aspekte durchführen soll und kann. Last but not least besteht die Möglichkeit, wichtige Gesichtspunkte in den 10. Jugendbericht der Bundesregierung unterzubringen, der in dieser Legislaturperiode das Thema „Die Situation der Kinder und die Leistungen der Kinderhilfe in Deutschland“ stellt.

Zum Schluß meines Schlußwortes möchte ich zunächst ausdrücklich unseren Gästen danken, die diese interne Fachtagung der Arbeiterwohlfahrt durch ihr Wissen und ihre Anregungen bereichert haben. Ferner gilt der Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesgeschäftsstelle, insbesondere aus dem Referat Jugendhilfe der Abteilung Kinder, Jugend, Familie und Frauen, die ermöglicht haben, daß die Veranstaltung fast schon in bewährter Manier so reibungslos stattfinden konnte. Schließlich danke ich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, hauptamtlich wie ehrenamtlich, aus den Gliederungen und Einrichtungen der Arbeiterwohlfahrt, die sie sich Zeit und Kraft genommen haben, um der Beantwortung der von uns aufgeworfenen Frage „Wohin steuert die Jugendhilfe?“ ein gutes Stück voran zu bringen.

Ich gehe davon aus, daß unsere Fachtagung nicht zu spät stattgefunden hat, und wünsche Ihnen allen, daß sie Ihnen Rückhalt und Anregungen für Ihre weitere berufliche Praxis geben wird.

5. Position der Arbeiterwohlfahrt zu neuen Steuerungsmodellen in der Jugendhilfe

Jugendhilfestrukturen und Jugendhilfeprozesse müssen weiterentwickelt werden, damit im Interesse und zum Wohle von Kindern und Jugendlichen die Qualität der Sozialarbeit verbessert wird. Grundlage dieser Bemühung ist das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), welches als Leistungsgesetz fachgerechte Jugendhilfeabläufe garantiert. Die Arbeiterwohlfahrt betrachtet die nachfolgenden Thesen als Grundvoraussetzung für eine Weiterentwicklung der Jugendhilfesteuern.

1. Jugendhilfeziele sind die Grundlage einer Steuerung

Ziele der Jugendhilfe werden in grundlegender Form im § 1 KJHG bestimmt, wo es u.a. heißt, daß junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern sind, damit Benachteiligungen verhindert oder abgebaut werden. Auch die Schaffung und Erhaltung von positiven Lebensbedingungen für junge Menschen und ihrer Familien sowie einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt gehören zu den Grundzielen von Jugendhilfe.

Auf der Landesebene muß z.B. durch Ausführungsgesetze die Verwirklichung der Standards des KJHG garantiert werden. Auf der kommunalen Ebene muß besonders der Jugendhilfeausschuß ständig über die aktuellen Ziele beraten und sie festlegen.

2. Bedarfsorientierte Steuerung des KJHG hat in der Jugendhilfe Vorrang

Jede Steuerung der Jugendhilfe muß sich an den Vorgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes orientieren. Auf dieser Grundlage ist die Jugendhilfeplanung das Hauptsteuerungselement. Die differenzierten Vorgaben des § 80 für eine Steuerung der Jugendhilfe im kommunalen Bereich sind präzise und für eine Planung fachlich angemessen und umfassend.

Bei der Entwicklung des KJHG ist bewußt die Entscheidung für die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes gefallen, damit die freien Träger die Möglichkeiten bekommen, im Jugendhilfeausschuß (§ 71 KJHG) die Jugendhilfeaufgaben mitzugestalten. Damit der Bedarf, der die Wünsche, Bedürfnisse und Interessen junger Menschen und der Personensorgeberechtigten berücksichtigt, gerecht und fachgerecht ermittelt wird, ist eine gut funktionierende Arbeit des Jugendhilfeausschusses unerläßlich. Auch die anderen Gestaltungs- und Steuerungsinstrumente des KJHG wie § 13.4 (Zusammenarbeit zwischen Jugendsozialarbeit und Schule), § 36 (Hilfeplanung), § 78 (Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften) und § 81 (Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen) müssen praxisgerecht entwickelt werden.

3. Partnerschaftliche Zusammenarbeit freier und öffentlicher Träger

Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht (§ 3.2 KJHG), d.h. die Jugendhilfestrukturen und -prozesse werden durch beide Trägergruppen gestaltet (etwa 2/3 aller Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe sind derzeit in der freien Trägerschaft).

In § 4.1 KJHG werden die öffentlichen und die freien Träger der Jugendhilfe zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit verpflichtet. Partnerschaftlichkeit bedeutet generell eine Gleichrangigkeit beider Träger, die aus der grundsätzlichen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit freier Träger abgeleitet ist.

Veränderungen der jetzigen Jugendhilfestrukturen können im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes die öffentlichen und die freien Träger nur gemeinsam vollziehen.

Eine Reduzierung der freien Träger auf die Funktion von konkurrierenden Leistungsanbietern bedeutet in diesem Veränderungsprozeß eine sträfliche Vernachlässigung fachlich entscheidender Faktoren, die für die Entwicklung des Jugendhilfesystems in den letzten Jahrzehnten, aber auch zukünftig unverzichtbar sind.

Eine fachliche Steuerung der Jugendhilfe kann nur dann konstruktiv angegangen werden, wenn alle am Entwicklungsprozeß Beteiligten von gleichen fachlichen Begriffen und Kriterien ausgehen.

4. Leistungskontrolle und Kostentransparenz sind notwendig

Die von der öffentlichen Verwaltung entwickelten neuen Steuerungsmodelle sollten konstruktiv die KJHG-Steuerungen ergänzen. Die Verwendung öffentlicher Mittel muß transparent gestaltet werden, d.h. es muß möglich sein, Jugendhilfeleistungen soweit wie möglich nach Jugendhilfekriterien zu kontrollieren. Die Leistungserbringung muß durch klare Zielvorgaben, wie sie z.B. im § 36 KJHG (Hilfeplan) auch prozeßbezogen ausgeführt werden, überprüfbar gemacht werden, wie es für jede professionelle Arbeit kennzeichnend ist. Nur durch klar formulierte Leistungsbeschreibungen kann es in der Jugendhilfe zu einer Kostentransparenz kommen.

Eine notwendige Dienstleistungsorientierung der Jugendhilfe schreibt schon das KJHG vor. Die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickelten Steuerungselemente, wie die dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Kontrollmanagement und auch Outputorientierung können konstruktiv die Planung, Durchführung und Kontrolle der Jugendhilfeleistungen ergänzen und weiterentwickeln helfen.

Es sollte jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, als ob die KGSt-Steuerungsmodelle allumfassend die Jugendhilfe beeinflussen könnten. Qualifizierte Fachkompetenz in entsprechenden Organisationsformen ist das Entscheidende für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe.

5. Ganzheitliche und flexible Jugendhilfe

Durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz wird im wesentlichen eine ganzheitliche, lebenslagen- und lebensweltorientierte Jugendhilfe intendiert. Die formale Zerstückelung des Lebenszusammenhangs in „Einzelprodukte“, wie im KGSt-Bericht (Nr. 9/1994) vorgesehen, wirkt dem eher entgegen und behindert die fachliche ganzheitliche Hilfe.

Eine strenge Versäulung einzelner Felder der Jugendhilfe birgt die Gefahr in sich, eine notwendige ressortübergreifende Zusammenarbeit zu schwächen, die Weiterentwicklung der Jugendhilfe mit Schaffung positiver Lebensbedingungen zu behindern und die präventive Arbeit somit als chancenlos abzukoppeln.

Dabei muß Jugendhilfe nicht nur auf aktuelle individuelle Probleme reagieren, sondern auch auf gesellschaftliche Prozesse, die Probleme verursachen, rechtzeitig Einfluß nehmen.

Gerade in diesem sensiblen gesellschaftlichen Bereich ist eine Intensivierung der Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern unerlässlich.

6. Der Begriff „Kunde“ ist problematisch

Der Begriff „Kunde“ deutet auf ein angestrebtes Umdenken in der Jugendhilfe hin. Er kann sinnvoll verwendet werden, wenn er den Respekt vor den Klienten ausdrückt, ihn so zu behandeln wie einen Kunden, d.h. der Kunde hat ein Recht auf eine Leistung und entscheidet auch, ob er mit der Leistung zufrieden ist.

Andererseits besteht bei dem Begriff „Kunde“ die Gefahr, daß nur noch die aktiv „nachfragenden Kunden“ wahrgenommen und dadurch viele Kinder, Jugendliche und Eltern mit ihren Problemen alleingelassen werden.

7. Die Gefahren der Budgetierung

Die Budgetierung, die eine dezentrale Ressourcenverantwortung bewirkt, ist aus fachlicher Sicht sinnvoll. Bei der Einführung der Budgetierung muß darauf geachtet werden, daß die Ermittlung des Budgets bedarfsgerecht erfolgt.

Es ist darauf zu achten, daß für die notwendigen Pflichtaufgaben z.B. der Hilfen zur Erziehung, Sonderregelungen entwickelt werden. Familien mit Problemen können nicht ohne Hilfe bleiben, nur weil das Budget schon vorzeitig ausgeschöpft wurde. Dies kann zu erheblichen Schwierigkeiten im Einzelfall führen. Aus rechtlichen, moralischen und fachlichen Gründen muß dies ausgeschlossen sein.

Daß sich derzeit Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen bei einem großen Teil unserer Bevölkerung verschlechtern, ist unstrittig. Die „Eindrittel-Zweidrittel-Gesellschaft“ wird verwirklicht. Es muß verhindert werden, daß die ohnehin schon benachteiligten Kinder und Jugendlichen aus besonders belasteten Familien aus Geldmangel keine fachgerechte Hilfe erhalten und dadurch ausgegrenzt werden. Hier ist offensiv die Frage nach einer gerechteren Verteilung von Ressourcen in unserer Gesellschaft zu beantworten.

Erarbeitet durch den Arbeitskreis „Neue Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe“ der Geschäftsführerkonferenz der Arbeiterwohlfahrt

6. Referentinnen/Referenten und Arbeitsgruppenleiterinnen/Arbeitsgruppenleiter der Fachtagung

Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker, Fachhochschule Düsseldorf

Sven Borsche, AWO Bundesverband, Bonn

Fritz Finger, AWO Bezirksverband Hessen-Süd, Frankfurt

Peter Klausch, Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, Bonn

Prof. Dieter Kreft, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt/M.

Ulrich Markurth, AWO Bezirksverband Braunschweig

Friedrich-Wilhelm Rebbe, Amt für Familie und Jugend, Unna

Anke Rusitska, AWO Landesverband Schleswig-Holstein, Kiel

Klaus Theißen, AWO Kreisverband Stormarn