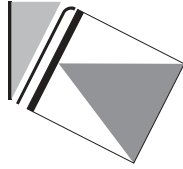


Verein
für
Kommunalwissenschaften e.V.



Aktuelle Beiträge
zur Kinder- und Jugendhilfe 2

**Jugendhilfeplanung
- ein wirksames
Steuerungsinstrument
der Jugendhilfe**

Dokumentation der Fachtagung
am 18. und 19. Mai 1995
in Kleinmachnow bei Berlin

Die Tagung wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Impressum:

Herausgeber:

Verein für Kommunalwissenschaften e. V.
Ernst-Reuter-Haus · Straße des 17. Juni 112 · 10623 Berlin
Postfach 12 03 21 · 10593 Berlin

Redaktion, Layout und Satz:

Roland Kühne
Fritz-Kirsch-Zeile 24
12459 Berlin

Berlin 1995

Hinweise zur Online-Ausgabe:

Der vorliegende Tagungsband wird vom Verein für Kommunalwissenschaften e. V. nicht mehr als Druckfassung aufgelegt. Seit Oktober 2001 besteht die Möglichkeit, die Fachbeiträge und Diskussionen aus dem Internet herunterzuladen. Alle Texte sind schreibgeschützt, das heißt, sie können nicht verändert werden.

Inhaltsverzeichnis	Seiten
Vorwort DR. ROLF-PETER LÖHR <i>Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin</i>	5
Positionen zur Wirksamkeit der Jugendhilfeplanung - eine Einführung in das Tagungsthema JANN JAKOBS <i>Leiter des Stadtjugendamtes Potsdam</i>	7
Qualitätszuwachs durch freie Träger im Planungsprozeß - ein Impulsreferat für die Arbeitsgruppengespräche zur Beteiligung freier Träger KLAUS ROTH <i>Geschäftsführer der gemeinnützigen Beratungsgesellschaft mbH START Bernburg</i>	17
Jugendhilfeplanung in den Landkreisen meist noch in den Kinderschuhen - Bericht der Arbeitsgruppe 1 ANGELIKA KRÜGER-LEIBNER <i>Sozialdezernentin im Landkreis Havelland</i> ULF HOFFMEYER-ZLOTNIK <i>Abteilungsleiter für Kinder- und Jugendarbeit des Arbeiter-Samariter-Bundes Ortsverband Nauen e.V.</i>	27
Vielfältige Erfahrungen bei der Planungsbeteiligung freier Träger - Bericht der Arbeitsgruppe 2 JANN JAKOBS <i>Leiter des Stadtjugendamtes Potsdam</i> DETLEV NAGI <i>Jugendhilfeplaner im Jugendamt Berlin-Spandau</i>	36
Beteiligungsformen freier Träger und Probleme der Qualitätssicherung - Bericht der Arbeitsgruppe 3 CORNELIA SCHEPLITZ <i>Leiterin des Stadtjugendamtes Frankfurt/Oder</i> NORBERT STRUCK <i>Jugendhelfereferent im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, Gesamtverband e.V. Frankfurt/Main</i>	41

Und sie bewegen sich doch (nicht) ?!	48
Möglichkeiten und Grenzen der Organisationsentwicklung von Jugendbehörden - ein Impulsreferat für die Arbeitsgruppengespräche zur Ressourcenoptimierung DETLEF HORN-WAGNER <i>Dozent an der Technischen Universität Chemnitz</i>	
Von der Produktdefinition zur Ressourcensteuerung - Bericht der Arbeitsgruppe 1 KARL JANSSEN <i>Leiter des Stadtjugendamtes Münster</i> RUDOLF FÖRSTER <i>Leiter des Stadtjugendamtes Magdeburg</i>	72
Jugendhilfeplanung zwischen Konkurrenz und Vernetzung - Bericht der Arbeitsgruppe 2 DIETER GREESE <i>Leiter des Stadtjugendamtes Essen</i> PETRA KERSTEN-RETTIG <i>Jugendhilfeplanerin im Stadtjugendamt Essen</i>	79
Die Einbeziehung Betroffener und die Entwicklung fachlicher Standards - Bericht der Arbeitsgruppe 3 JOHANNES LAPP <i>Abteilungsleiter Erziehungshilfe und Jugendhilfeplanung im Landesjugendamt Rheinland</i> HEINZ WOLFFRAMM <i>Jugendhilfeplaner im Jugendamt Berlin-Charlottenburg</i>	85
Infrastrukturelle Einmischung durch Jugendhilfeplanung - Schlußreferat der Fachtagung DR. GERD MAGER <i>Leiter des Jugendamtes Berlin-Spandau</i>	95
Resümee der Fachtagung JANN JAKOBS <i>Leiter des Stadtjugendamtes Potsdam</i>	110

Vorwort

Der Verein für Kommunalwissenschaften e.V., gegründet 1951 vom Deutschen Städtetag und dem Land Berlin und seit 1973 Träger des Deutschen Instituts für Urbanistik, dem einzigen kommunalen Stadtforschungs- und -beratungsinstitut in Deutschland, hat sich seit der deutschen Vereinigung 1990 intensiv mit der Fortbildung im Bereich der Jugendhilfe und der Jugendgewaltprävention in den neuen Ländern befaßt. Das damalige Bundesministerium für Frauen und Jugend stellte hierfür die Mittel bereit.

Seit 1995 nun unterstützt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den Verein für Kommunalwissenschaften bei der Durchführung von Fachtagungen, die dem Austausch von Erfahrungen sowie der Bekanntmachung und Erörterung innovativer Modelle des Verwaltungshandelns bei schwierigen Problemen der Jugendhilfe dienen.

Die Fachtagungen, bei denen die unmittelbaren Bedürfnisse der Praxis im Vordergrund stehen, die aber auch Wissenschaft und Politik einbeziehen, verfolgen das Ziel, bundesweit zur Qualität der Jugendhilfe beizutragen und ihren gesellschaftlichen Auftrag zu verdeutlichen. Als gemeinsame Leitideen sind sie den folgenden Maximen verpflichtet:

- unmittelbare Relevanz für die Praxis der Jugendhilfe,
- ganzheitliche Sicht der Jugendhilfe,
- Förderung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Jugendhilfe,
- Forum des Austauschs zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe.

Zur Sicherstellung dieser Ziele hat der Verein für Kommunalwissenschaften einen Beirat berufen, dem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Kommunen, der Länder, der Arbeitsgemeinschaften für Jugendhilfe, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, des BMFSFJ sowie Einzelpersonlichkeiten aus dem Bereich der Jugendhilfe angehören.

Seine erste Fachtagung widmete der Verein dem Problem der Eingliederung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher als neue Aufgabe der Jugendämter. Mit seiner zweiten Fachtagung „Jugendhilfeplanung - ein wirksames

Steuerungsinstrument der Jugendhilfe“ verfolgte der Verein für Kommunalwissenschaften ein zweifaches Ziel:

Zum einen sollte deutlich gemacht werden, daß mit der vom KJHG verbindlich vorgeschriebenen Jugendhilfeplanung ein modernes Instrument zur Verfügung steht, das weitreichende Möglichkeiten zur Einbeziehung freier Träger und sonstiger Interessierter und Beteiligter und damit gesellschaftlicher Kompetenz in die Jugendhilfe bietet und das damit die in nahezu allen Feldern des Verwaltungshandelns geforderte Umorientierung der öffentlichen Verwaltung von einem einseitig-hoheitlichen zu einem mehrseitig-kooperativen Verwaltungshandeln voraussetzt und erfordert.

Zum anderen soll angesichts der gegenwärtigen Diskussion der in der Verwaltung einzuführenden neuen Steuerungsmodelle deutlich gemacht werden, daß der Jugendhilfe mit der Jugendhilfeplanung bei richtigem Einsatz ein modernes Steuerungsinstrument zur Verfügung steht, das den beiden Zielen der Verwaltungsreform, nämlich Ressourcenoptimierung und Bürgerorientierung, schon gerecht wird.

Die Tagung machte deutlich, daß Jugendhilfe sich dieser Potentiale, die in einer fachlich fundierten und politisch gestützten Jugendhilfeplanung begründet liegen, mehr bewußt werden und sie offensiv einsetzen muß, unter Umständen auch im Interessenkonflikt mit anderen Stellen öffentlicher Verwaltung. Ich hoffe, die Tagung und diese Veröffentlichung leisten hierzu einen kleinen Beitrag.

DR. ROLF-PETER LÖHR

Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin

Positionen zur Wirksamkeit der Jugendhilfeplanung - eine Einführung in das Tagungsthema

JANN JAKOBS

Leiter des Stadtjugendamtes Potsdam

Vor uns liegt die zweite Fachtagung des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. mit dem Thema „Jugendhilfeplanung - ein wirksames Steuerungsinstrument der Jugendhilfe“. Bei der Planung der Fachtagungsreihe war sich der Beirat zunächst nicht ganz einig, ob angesichts der zahlreichen Fachveranstaltungen zum Thema Jugendhilfeplanung eine spezielle Tagung des Vereins für Kommunalwissenschaften ein sinnvolles Angebot darstellen würde.

Zwar wurde die Notwendigkeit eines Meinungs- und Fachaustausches vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ansätze und Erfahrungen von Jugendhilfeplanung gesehen, andererseits aber die aktuelle Dringlichkeit der Erörterung der fachlichen Entwicklung der Jugendhilfeplanung angesichts der praktischen Probleme der Jugendhilfe nicht allzu hoch veranschlagt.

Das zentrale Problem bei der Jugendhilfeplanung

Wie Sie bemerken, sind wir uns einig geworden und haben diese Veranstaltung geplant, allerdings mit einem spezifischen Akzent versehen. Wir haben uns vorgenommen, die Frage nach der Wirksamkeit von Jugendhilfeplanung bei dieser Veranstaltung in den Vordergrund zu stellen.

Denn dies war die implizite Botschaft im Beirat zum Thema Jugendhilfeplanung: Welche praktische Wirksamkeit hat Jugendhilfeplanung angesichts des Problemdrucks der kommunalen Jugendämter? Und damit ist eine zentrale Problematik der gegenwärtigen Entwicklung der Jugendhilfepolitik angesprochen. Ich will die Beantwortung der Frage nicht vorwegnehmen. Dies kann vielleicht am Ende der Tagung erfolgen.

Wenn wir uns die Entwicklung der Jugendhilfeplanung seit dem Inkrafttreten des KJHG - die Jugendhilfeplanung wurde damit zur Pflichtaufgabe des örtli-

chen Trägers - ansehen, sind zunächst widersprüchliche Tendenzen zu konstatieren. Mußte zunächst noch befürchtet werden, daß sich die Jugendhilfeplanung nicht als gesondert ausgewiesenes Aufgabengebiet des örtlichen Trägers der Jugendhilfe etablieren würde und erschien die Realisierung dieser Aufgabe durch die Schaffung entsprechender Stellenpositionen durchaus zweifelhaft, können mittlerweile diese Grunderfordernisse als eingelöst betrachtet werden.

Auch die **Entwicklung fachlicher Standards** hat in den vergangenen Jahren eine **bemerkenswerte Entwicklung** genommen. Dies gilt für die Entwicklung des methodischen Repertoires, angefangen von der Entwicklung standardisierter Verfahren zur Bedarfserhebung bis hin zur Aufbereitung der Daten sowie der Methoden zur Befragung von Zielgruppen. Auch die Ausschließlichkeit der Diskussion verschiedener Planungsansätze, also die Frage, ob der Zielgruppenorientierung, der Sozialraum- oder der bereichsorientierten Planung der Vorzug gegeben werden sollte, ist zugunsten eines integrativen Ansatzes, der gewissermaßen für die unterschiedlichen Dimensionen des Planungsprozesses offen ist, aufgegeben worden.

Von der fachlich methodischen Seite aus betrachtet hat sich die Jugendhilfeplanung von ihrem anfänglichen Dilettantismus weg zu einem mit ordentlichen sozialwissenschaftlichen Methoden arbeitenden Aufgabenfeld der Jugendhilfe entwickelt. Dies nicht zuletzt auch dank einer engen Kooperation zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen und Jugendämtern.

Zur Planungsbeteiligung der Adressaten

Soweit für diese Betrachtungsdimension eine Positivbilanz gezogen werden kann, scheinen mir **andere Perspektiven vernachlässigt oder aber noch gar nicht wahrgenommen** worden zu sein. Dies gilt zum Beispiel für die Betroffenen- beziehungsweise Adressatenbeteiligung.

Im KJHG finden wir einige hilfreiche Hinweise, daß die Beteiligung der Adressaten realisiert werden soll - § 80 Absatz 4: die Planungen sollen den Bedürfnissen und Interessen junger Menschen gerecht werden; § 5: Wunsch- und Wahlrecht; § 8: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, § 36: Hilfeplanverfahren usw. In der einschlägigen Fachliteratur zur Jugendhilfeplanung

wird die Planungsbeteiligung von Adressaten zur ethischen Grundnorm der zugrundeliegenden demokratischen Planungsverständnisse erhoben.

Wenn wir jedoch den allgemeinen Teil dieser Hand- und Fachbücher verlassen und zur konkreten Planungspraxis gelangen, finden sich nur bedingt überzeugende Modelle. Das **Spektrum der Vorschläge** reicht von der Entwicklung komplexer Beteiligungsverfahren im Rahmen einer kommunalen Gesamtplanung (Deutscher Verein), bis hin zu dem Vorschlag, daß sich konkrete Planungsbeteiligung von Adressaten nur in der „kurzfristigen Projektplanung im Nahraum“ (Institut für Soziale Arbeit Münster) realisieren läßt.

Kennzeichnend ist ein merkwürdiger Gegensatz von hohen, allerdings kaum praktisch eingelösten Anforderungen der Adressatenbeteiligung einerseits und andererseits einer lästigen Pflichterfüllung, der man sich nebenbei entledigt. Ein paradoxer Gegensatz, obwohl doch in der Jugendhilfe die unmittelbare Betroffenenorientierung eine eigentlich unverzichtbare Handlungsmaxime darstellt. Werden die bisher diskutierten Verfahren einer kritischen Würdigung unterzogen, ist es um die Betroffenenbeteiligung in der Jugendhilfe nicht gut bestellt.

Fragen für eine fachliche Diskussion

Die mehr theoretisch zur Diskussion gestellten Vorschläge sind keine Originalverfahren der Jugendhilfe, sondern im Kontext der Stadt- und Regionalplanung entstanden. In diesem Zusammenhang ist dringend **eine fachliche Diskussion notwendig**, die sich folgenden Fragen zuwendet: Sind Formen der indirekten Adressatenbeteiligung notwendig? Reicht der Nachweis einer Befragung von Leistungsempfängern? Sollen die Interessen und Bedürfnisse von Adressaten direkt mit einfließen? Sollen Kinder, Jugendliche und Eltern ihre konkreten und spezifischen Wünsche und Bedürfnisse mit einbringen?

Im Kontext der Klärung dieser Fragen sind dazu **geeignete jugendhilfespezifische Verfahren zu entwickeln**. Entscheidend für den Umgang mit der direkten Adressatenbeteiligung ist für mich allerdings die Frage, ob sie denn überhaupt gewollt ist oder ob sie eher als störendes Moment eines bereits vorgegebenen Planungsvollzuges erlebt wird.

Zur Beteiligung freier Träger

Ein weiteres Beispiel für bislang ungeklärte Fragen der Jugendhilfeplanung ist die Beteiligung der freien Träger der Jugendhilfe. Die im KJHG formulierten Rahmenbedingungen der Planungsbeteiligung der freien Träger der Jugendhilfe sind als programmatische Aussagen zu interpretieren. Hinsichtlich der Beteiligungsform ergibt sich aus dem KJHG allerdings ein **Beteiligungsgefüge** beziehungsweise ein Beteiligungsrahmen:

- Durch die Einrichtung sogenannter Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG, in denen sowohl die nach § 75 KJHG anerkannten freien Träger der Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen gemäß § 74 KJHG vertreten sind.
- Durch die rechtzeitige Beteiligung der anerkannten Träger der Jugendhilfe und ihre Anhörung im Jugendhilfeausschuß gemäß § 80 Absatz 4 KJHG.
- Die Förderung der freien Jugendhilfe ist von der Bereitschaft abhängig zu machen, Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung gemäß § 74 Absatz 2 KJHG anzubieten.

Die Beteiligung der freien Träger der Jugendhilfe darf sich allerdings nicht in formalen Beteiligungsprozeduren erschöpfen. Daraus ergibt sich eine **besondere Verpflichtung des örtlichen Trägers der Jugendhilfe**, also des Jugendamtes, qualifizierte Abstimmungsprozesse in allen Phasen der Planung zu entwickeln.

Abseits der im KJHG formulierten Minimalvoraussetzungen beinhaltet Planungsbeteiligung mit freien Trägern folgende Aufgaben:

- Strukturierung des Handlungsfeldes Jugendhilfe in seiner aufgabenbezogenen fachlichen Ausrichtung unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten,
- Abklärung von Interessen und fachlichen Orientierungen,
- Sichtbarmachen von Konflikten und deren Bewältigung,
- Entwicklung von Kooperationsmöglichkeiten im Handlungsfeld Jugendhilfe sowie
- Abstimmung bei der Übernahme von Aufgaben und Maßnahmen zwischen den Trägern.

Plädoyer für Planungsgruppen

Hierfür sind **die bisher entwickelten Beteiligungsverfahren** allerdings unzureichend. Vielmehr können diese inhaltlichen Anforderungen nur im Kontext langfristiger kontinuierlicher Abstimmungen erzielt werden. Wenn die Komplexität der Aufgabenwahrnehmung freier Träger in Betracht gezogen wird, kann in spezifischen Bereichen eine fachliche Diskussion über spezifische Angebotsformen ohne freie Träger gar nicht geführt werden.

Meiner Auffassung nach ist es daher erforderlich, **den Weg formaler Beteiligungsrituale zu verlassen** und Kontexte herzustellen, in denen gemeinsame Planungsarbeit von Vertretern öffentlicher und freier Träger geleistet werden kann. Ich halte dies zum Beispiel durch eine entsprechende Zusammensetzung fachlicher Vertreter der freien Träger und der Jugendämter in sogenannten Planungsgruppen für realisierbar.

Daß dieses Bemühen nicht losgelöst betrachtet werden kann von institutionellen Eigeninteressen und man sich gewissermaßen in vermintem Gelände bewegt, soll nicht verschwiegen werden. Allerdings hat nicht nur der örtliche Träger der Jugendhilfe ein elementares Interesse daran, aktuelle und potentielle Konfliktfelder zu erkennen und diese zu strukturieren. Hier kann und sollte **Jugendhilfeplanung als Orientierungsinstrumentarium** von beiden Seiten genutzt werden.

Es lassen sich weitere, bisher nur unzureichend behandelte Themen benennen, ohne daß diese an dieser Stelle vertieft werden sollen, so zum Beispiel Jugendhilfeplanung und Organisationsentwicklung oder Planungsorganisation.

Erstaunlich wenig Problembewußtsein

So positiv die Bilanz der Jugendhilfeplanung aufgrund der mehrjährigen Erfahrung hinsichtlich der Entwicklung des methodischen Repertoires aussehen mag, hat sich bezüglich der handlungsstrukturellen Auswirkungen der Jugendhilfeplanung erst wenig getan, wie am Beispiel der Adressatenorientierung und der Beteiligung der freien Träger deutlich wurde. Hier besteht nach meinem Eindruck erstaunlich **wenig** Problembewußtsein beziehungsweise **erkennbarer Diskussionsbedarf**, zumindest seitens der Jugendämter.

Ich will den Widerspruch zuspitzen: Die Jugendhilfe verfügt über ein durchaus **hochentwickeltes Instrumentarium**, mit dessen Hilfe Problemfelder sortiert, Bedürfnisse und Bedarf festgestellt, Rückschlüsse auf die organisationsinternen Abläufe möglich und Aussagen zur Kompetenz und Qualität freier Träger möglich werden. **Aber die Jugendhilfe nutzt es nicht!** Mit anderen Worten: Die potentielle Steuerungsfunktion der Jugendhilfeplanung im Innen- und Außenverhältnis von Jugendämtern wird nicht erkannt und kann demzufolge auch nicht genutzt werden.

Die nicht genutzten Steuerungsmöglichkeiten durch die Jugendhilfeplanung äußern sich exemplarisch in der Diskussion um neue Steuerungsmodelle in den Kommunalverwaltungen, die ihre Fortsetzung in der Debatte um die outputgesteuerte Jugendhilfe findet. Ich will in diesem Zusammenhang nicht in eine Diskussion um Chancen und Risiken neuer Steuerungsmodelle einsteigen. Diese Diskussion ist nicht das Thema der Tagung. Dazu hätte das Motto der Tagung lauten müssen: Kann die Jugendhilfe vom Management einer Reifenfirma lernen?¹

So viel jedoch soll festgehalten werden: **Die Debatte um neue Steuerungsmodelle ist keine originäre Erfindung der Jugendhilfe.** Im Vordergrund steht die Frage nach der Steuerung und Finanzierbarkeit von Verwaltung insgesamt und die der kommunalen Verwaltung im besonderen. Die zweifellos notwendige Diskussion über Effektivität von Verwaltung ist ausgerichtet am Beispiel von Managementkonzepten und Organisationsmodellen des Profitbereiches.

Der gegenwärtige Diskussionsstand läßt befürchten, daß die Entwicklung neuer Steuerungsmodelle über die Jugendhilfe hinweggeht, ohne daß ihre spezifischen Belange und Bedingungen mit aufgenommen werden beziehungsweise Berücksichtigung finden.

Nach Pitschas ist die Zielentwicklung der Diskussion bereits vorgegeben: *„Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe - im ‘Unternehmen Stadt’ - haben sich stärker einer outputorientierten Steuerung zu unterwerfen. Hierfür*

¹ vgl. Freudenberg, D.: „Kann eine Bezirksregierung vom Management einer Reifenfirma lernen?“, in: Verwaltungsführung/Organisation/Personalführung 6/92, S. 389-395.

gilt es, meßbare Leistungen und Produkte der Kinder- und Jugendhilfe zu definieren, die Ressourcenverantwortung zu dezentralisieren und Profit-Centers zu bilden, ein effektives Controlling einzuführen sowie zur spezifischen Personal- und Führungskräfteentwicklung überzugehen.“²

Kritik an betriebswirtschaftlicher Sicht

Gegen diese Zielrichtung ist aber einzuwenden - und dies sieht Pitschas ebenfalls kritisch -, daß die nur eindimensionale betriebswirtschaftliche Sicht den spezifischen Anforderungen an Jugendhilfe nicht gerecht werden kann. Auch wenn Jugendhilfe unter Wettbewerbsbedingungen realisiert werden soll, muß eine Verbindung zu ihren fachlichen Erfordernissen erst noch hergestellt werden. Dazu gehört aber zunächst, sich der bereits vorhandenen Steuerungsmechanismen zu bedienen, also sich der jugendhilfeimmanenten Instrumentarien zu vergewissern. Damit bin ich schon wieder bei den ungenutzten Potentialen der Jugendhilfeplanung.

Dazu ein Beispiel: In einem Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) zur outputorientierten Steuerung der Jugendhilfe³ werden folgende Leitfragen zur Steuerung der Jugendhilfe entwickelt:

- Was sind die strategischen Ziele und Aufgaben?
- Werden die richtigen Leistungen angeboten?
- Ist die Zielgruppe der Leistungen richtig bestimmt?
- Stimmt die Quantität der Leistungen?
- Wie hoch sind die Kosten der Leistungserbringung?
- Werden Leistungen zuverlässig und wirtschaftlich erbracht?
- Erreichen die Leistungen ihr Ziel?
- Kann den Erwartungen der Bürger noch besser entsprochen werden?
- Ist die Leistungserbringung ausreichend flexibel?
- Werden die Fähigkeiten und die Verantwortungsbereitschaft der Mitarbeiter ausreichend genutzt und gefördert?

² Pitschas, R.: „Jugendhilfe im Unternehmen Stadt“, in: Verwaltungsführung/Organisation/Personalführung 1/94, S. 13-15.

³ Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt): „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“, Bericht 9/94.

Kein Bedarf an zusätzlichen Verfahren und Techniken

Mit Ausnahme der Fragen nach den Kosten der Leistungserbringung sind dies alles Fragen, denen bereits durch Jugendhilfeplanung nachgegangen wird. Die gegenwärtige fachliche Entwicklung der Jugendhilfeplanung und die damit produzierten Ergebnisse bilden eine Ausgangsbasis dafür, Leistungsbereiche und sogenannte Produkte einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Insbesondere dann, wenn differenzierte und komplexe Bestandsanalysen und -bewertungen vorgenommen und in Verbindung mit ermittelten Bedarfslagen gebracht worden sind.

Meiner Auffassung nach bedarf es keiner zusätzlichen, außerhalb des Kontextes der Jugendhilfe produzierten Verfahren und Techniken. Im Gegenteil: **In der Jugendhilfe sind im Grunde notwendige Verfahren und Methoden bereits entwickelt.** Sie müssen allerdings für Organisationsentwicklungsverfahren noch aufbereitet werden. Aber woran liegt es nun, daß diese offensichtlich schlummernden Potentiale nicht geweckt und für die Lösung ganz handgreiflicher Probleme genutzt werden? Liegt die Ursache darin begründet, daß sich die entwickelten Methoden und Verfahren durch einen hohen Grad an Abstraktheit auszeichnen und für die Umsetzung erst einmal rekonstruiert werden müssen?

Dies wären Fragen, mit denen sich Jugendhilfeplanung auseinanderzusetzen hätte, nämlich, ob die von ihr produzierten Ergebnisse mit Blick auf praktische Schlußfolgerungen hinreichend zugespitzt sind. Ich frage:

- Findet Jugendhilfeplanung ein ausreichendes Interesse bei der Leitung von Jugendämtern? Sind Jugendamtsleitungen überhaupt in den Planungsprozeß integriert? Dies ist eine Frage in Richtung Leitungsverständnis. Der Jugendamtsleitung kommt ja eine zentrale Bedeutung, eine Art Scharnierfunktion bezogen auf die innerorganisatorische Umsetzung von Planungsergebnissen zu. Hinzu kommt die Notwendigkeit, dem Planungsprozeß eine ausreichende politische Legitimation zu sichern.
- Ist Jugendhilfeplanung in ausreichender Weise im Innenverhältnis des Jugendamtes legitimiert? Jugendhilfeplanung kann zwar als Aufgabe innerhalb des Jugendamtes ausgewiesen sein, ist damit aber nicht zwangsläufig auch im Bewußtsein der in den Handlungsfeldern konkret tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verankert.

- Besteht überhaupt auf der politisch-administrativen Leitungsebene ein Interesse an der Umsetzung von Ergebnissen der Jugendhilfeplanung? Es könnte ein neuer Bedarf und damit neue Kosten entstehen, die nicht finanzierbar erscheinen. Womöglich stellen spezifische Ergebnisse auch Organisationsstrukturen in Frage, die zu Verunsicherungen und Unruhe bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führen können.
- Wie ist es mit dem Interesse der freien Träger der Jugendhilfe an Planung bestellt? Wird nicht durch Jugendhilfeplanung eine Transparenz hergestellt, die auch anfechtbar macht? Sind uneinsehbare Nischen nicht auch produktiv?

Damit sind von mir einige Fragestellungen aufgeworfen worden, die sicherlich um weitere ergänzt werden können. Ich gehe davon aus, daß in dem komplexen und dynamischen Handlungsfeld Jugendhilfe **nicht nur einzelne Verursachungsfaktoren für das von mir skizzierte Dilemma der Jugendhilfeplanung** ausgemacht werden können.

Wer kann diese Diskussion besser führen, als diejenigen, die wir mit der Ausschreibung zu dieser Tagung gezielt angesprochen und die heute im Plenum Platz genommen haben: Jugendamtsleiterinnen und Jugendamtsleiter, erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Jugendhilfeplanung, Mitglieder von Jugendhilfeausschüssen und Vertreter freier Träger.

Zwei thematische Schwerpunkte

Mit der Wahl des Tagungsthemas ist beabsichtigt, der Diskussion und dem Austausch von Erfahrungen breiten Raum zu lassen. Von der inhaltlichen Struktur her sind zwei thematische Schwerpunkte vorgesehen. **Der erste Schwerpunkt** soll sich mit der **Beteiligung der freien Träger am Jugendhilfeplanungsprozeß** beschäftigen. Daß dem Verhältnis zwischen öffentlichem Träger und freiem Träger der Jugendhilfe eine besondere Bedeutung zukommt, ist von mir bereits ausgeführt worden.

Im Vordergrund soll dabei die Strukturierung der Außenwirkungen der Jugendhilfeplanung stehen. Herr Klaus Roth aus Bernburg ist Geschäftsführer der gemeinnützigen Beratungsgesellschaft mbH START, die beispielsweise freie Träger der Jugendhilfe beim Aufbau in den neuen Bundesländern berät.

Er wird mit einem Impulsreferat einen Einstieg zum ersten Tagungsschwerpunkt geben. Die Diskussion erfolgt in drei themengleichen Arbeitsgruppen, wobei zwei Arbeitsgruppen für die Teilnehmer aus städtischen Jugendämtern und eine für die Teilnehmer aus den Landkreisen vorgesehen sind.

Diese Aufteilung wird von uns deshalb vorgeschlagen, weil zum Teil aufgrund sozialstruktureller Besonderheiten sowie aufgrund der Einflußmöglichkeiten der Jugendämter unterschiedliche Bedingungen vorherrschen, die bei der Diskussion von Beteiligungsmodellen nicht ohne Auswirkungen bleiben.

Der zweite Schwerpunkt soll sich mit dem Thema **Ressourcenoptimierung** auseinandersetzen. Ausgangspunkt dieses Themenschwerpunktes ist zwar die Diskussion um neue Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe. Dabei sollen allerdings die bereits in der Jugendhilfepraxis vorhandenen Modelle, insbesondere die im Zusammenhang mit Jugendhilfeplanung zu entwickelnden Verfahren, im Hinblick auf ihre Verwendungsfähigkeit für Reorganisationsmodelle diskutiert werden. Dazu wird Herr Detlef Horn-Wagner, Organisationsberater und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Chemnitz, das Impulsreferat halten. Die Diskussion soll anschließend in drei Arbeitsgruppen mit unterschiedlicher thematischer Akzentuierung erfolgen:

Dr. Gerd Mager, Leiter des Jugendamtes Berlin-Spandau, wird sich in seinem **Schlußvortrag** mit dem Thema der **Einnischung durch Jugendhilfeplanung** beschäftigen. Die Einmischungsstrategie ist eine der vielen nicht eingelösten Handlungsorientierungen der Jugendhilfe, der allerdings im Zusammenhang mit Jugendhilfeplanung noch einmal eine besondere Funktion zukommt.

Soviel in aller Kürze zur Struktur der Fachtagung. Ich wünsche allen Teilnehmern, Referenten und Arbeitsgruppenleitern eine erfolgreiche Arbeit.

Qualitätszuwachs durch freie Träger im Planungsprozeß - ein Impulsreferat für die Arbeitsgruppengespräche zur Beteiligung freier Träger

KLAUS ROTH

Geschäftsführer der gemeinnützigen

Beratungsgesellschaft mbH START Bernburg

Ärgern Sie sich auch immer, wenn Sie auf Ihre Gehaltsabrechnung schauen und sehen, wieviel Steuern wieder abgezogen wurden? Mir geht das jeden Monat so. Wie viele Bürger frage auch ich mich, was mit meinen Steuern gemacht wird? Werden Panzer gebaut oder der Schürmannbau bezahlt, eine Infrastruktur verbessert oder Jugend- und Sozialhilfe betrieben? Eines ist mir wichtig. Ich möchte nicht, daß meine Steuern verschwendet werden, daß sie sinnlos ausgegeben werden. Wie geht es Ihnen?

Daß der Dienstleistungscharakter in die Kommunalverwaltungen einzieht, begrüße ich. Daß auch der 9. Jugendbericht „Jugendhilfe als Dienstleistungsunternehmen“ proklamiert, freut mich sehr, wenn ich auch nicht ganz nachvollziehen kann, wie man auf der Grundlage dieses - ganz im Interesse der Betroffenen - Berichtes zu dieser Schlußfolgerung gekommen ist. Ich bekenne, daß ich gern etwas von Reifenfirmen lerne, wenn es etwas zu lernen gibt. Ich bin sicher, daß die soziale Arbeit nachweisen muß, daß sie etwas bewirkt. Stellt sie sich dieser Diskussion oder dieses Nachweises nicht, braucht man sich nicht wundern, wenn es kein Geld mehr gibt.

Das KJHG selbst hat diesen Dienstleistungscharakter begründet. Der junge Mensch, die Personensorgeberechtigten sind unsere Kunden. Die Jugendhilfe als Dienstleistungsunternehmen hat die Bedürfnisse seiner Kunden zu befriedigen. Was liegt da näher, als Marktforschung zu betreiben? Jedes Unternehmen bedient sich unterschiedlicher Steuerungselemente, um mit seinem Produkt die Kundenwünsche optimal zu befriedigen. Für das Unternehmen ist es am besten, wenn die Herstellung des Produktes nur wenig Ressourcen verschlingt, wenn die Nachfrage nach dem Produkt groß ist und nur wenige Mitbewerber auf dem Markt sind. Dann nämlich ist nach dem kleinen Einmal-eins der Marktwirtschaft die Gewinnspanne am höchsten.

Das wesentliche Steuerungsinstrument

Wenn ich nun in der Tagungsausschreibung lese, daß die neuen Steuerungsmodelle die Jugendhilfeplanung verdrängen, mag ich das nicht ganz glauben. Ich meine, die Jugendhilfeplanung ist das wesentliche Steuerungselement des Dienstleistungsunternehmens Jugendhilfe. Dabei geht es nämlich um die **Zielvereinbarungen** (Unternehmensphilosophie), um die **Bestandserhebung** (Marktanalyse), um **Bedarfsermittlung** (Markt- und Produktforschung), um **Bedarfsbefriedigung** (Produktherstellung unter dem Gesichtspunkt geringer Ressourcenbelastung) sowie um die **Fortschreibung** (Controlling und Marktbeobachtung).

Dieses Steuerungsinstrument gilt es zu nutzen, wenn keine Steuergelder verschwendet werden sollen. Es geht vor allem darum, effizient zu sein und die Kunden zu erreichen. Der Gesetzgeber hat dieses Steuerungsinstrument - gewollt oder ungewollt - bindend festgeschrieben. Die Gesamtplanungsverantwortung überträgt er an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, nachzulesen im § 79 KJHG Absatz 1. Im § 80 ist dann das Steuerungsinstrument beschrieben. Der Absatz 1 fordert, den Bestand der Einrichtungen und Dienste festzustellen. Ich meine, dies sollte quantitativ, aber auch qualitativ geschehen. In der Praxis erlebe ich - wenn überhaupt - meist jedoch quantitative Bestandsermittlungen.

Zugleich wird im § 80 darauf verwiesen, den Bedarf unter der Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben **rechtzeitig** und **ausreichend zu planen**. Dabei ist Vorsorge zu treffen, daß auch unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann. Ich erinnere an dieser Stelle noch einmal an Marktanalyse, Markt- und Produktforschung sowie an die Verpflichtung zur Produktion. Das alles ist im Absatz 1 festgeschrieben.

Im Absatz 2 sind dann erst die Unternehmensgrundsätze grob beschrieben. Die **Jugendhilfe produziert Produkte**, die **erstens** die Kontrolle in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und pflegen, die **zweitens** ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleisten, durch die junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden so-

wie Mütter und Väter ihre Familienaufgaben und Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können.

Jeder Landkreis, jede kreisfreie Stadt tut gut daran, dieses grobe, vom Gesetzgeber vorgegebene Raster zu verfeinern, um sich klar darüber zu werden, was das Produkt Jugendhilfe im Landkreis ausmacht. Ich werde später noch einmal darauf eingehen.

Beteiligung in allen Phasen

Den Absatz 3 des § 80 könnte man mit dem Thema meines Impulsreferates überschreiben - „Beteiligung freier Träger“. Da heißt es: *„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen. Zu diesem Zweck sind sie vom Jugendhilfeausschuß, soweit sie überörtlich tätig sind, im Rahmen der Jugendhilfeplanung des überörtlichen Trägers vom Landesjugendhilfeausschuß zu hören. Das Nähere regelt das Landesrecht.“*

Somit sind **alle** anerkannten **Träger der freien Jugendhilfe**, nicht nur die, die im Jugendhilfeausschuß sitzen, frühzeitig und **in allen Phasen zu beteiligen**. Es reicht nicht, daß der freie Träger informiert wird; er muß bereits in der Phase der Konzeptentwicklung oder beim Erstellen des Planungssettings beteiligt werden.

Der Vollständigkeit halber sei auch noch § 80 Absatz 4 erwähnt, in dem die Jugendhilfeplanung als Einmischungs-, Querschnitts- und Vernetzungsplanung beschrieben ist. Deutlich zu machen ist dies exemplarisch an der Planung des betreuten Wohnens. Denn frühzeitig muß beim Wohnungsamt und bei der Städteplanung eingebracht werden, welcher Wohnraumbedarf perspektivisch benötigt wird.

Ich will Ihnen unser Planungsverständnis noch offenlegen, damit Sie wissen, welche Mindestanforderungen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von START an die Planung anlegen. Dazu gehört:

- Sozialraumorientierung statt flächendeckende Orientierung,
- Lebensweltorientierung statt Einrichtungsplanung,

- offene Planungsprozesse statt statistische Festschreibung,
- Einmischen statt Abgrenzen,
- politischer Diskurs statt Konfliktvermeidung,
- Beteiligung statt Ausgrenzung sowie
- Teilpläne, die in einen Gesamtplan einmünden.

Warum müssen freie Träger beteiligt werden?

Die einfachste, wohl aber schwächste Antwort wäre: weil dies formal vorgeschrieben ist. Wer so antwortet, hat wenig oder nichts verstanden. Jugendhilfeplanung wird als kommunikativer Prozeß beschrieben. Es geht darum, daß all die Menschen, die im Dienstleistungsbereich arbeiten, sozusagen den Gesamtkonzern ausmachen, sich natürlich in verschiedene Abteilungen untergliedern. Sie sollten darauf hören, was der „Konzernchef“ - in diesem Beispiel der Gesetzgeber - fordert: eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit bedingtem Vorrang in der Leistungserbringung für den freien Träger.

In Konzernen, in denen die Abteilungen nicht miteinander, sondern gegeneinander arbeiten, sieht das Geschäfts- und Produktergebnis meist nicht gut aus. Es werden rote Zahlen geschrieben, und das Produkt befriedigt nicht das Bedürfnis des Kunden. Wer sich in der Unternehmensführung auskennt, weiß, daß ein Unternehmen am erfolgreichsten arbeitet, wenn es gelingt, unter Beteiligung aller Bereiche eine gemeinsame Zielvereinbarung zu treffen.

Dies sollte auch in der Jugendhilfeplanung geschehen. Eine einseitige staatliche Steuerung der Ziele und Vorhaben von Planung wäre in vielerlei Hinsicht gefährlich:

- Die Gedanken des Pluralismus und der Vielfalt wären in Gefahr.
- Die politische Durchsetzbarkeit von Planung würde schwieriger werden.
- Der Wunsch und das Wahlrecht könnten Schaden erleiden.
- Ressourcen würden verschenkt werden.

Nur wer ein gemeinsames Ziel hat, kann auch einen Weg zu diesem Ziel finden. Ich empfehle dringend, daß es zu einer gemeinsamen Produktbeschreibung unter dem Gesichtspunkt von Prüfungskriterien an die Jugendhilfeleistungen kommt. Nur wenn Parameter und Ziele festgeschrieben werden,

können diese auch angesteuert werden. Steuerung ohne Ziele ist nicht möglich. Was nützen beispielsweise auf See die besten Steuerungsinstrumente, wenn der Kapitän und die Besatzung nicht wissen, welcher Hafen angelaufen werden soll?

Ziele für die Jugendhilfe und die Jugendhilfeplanung würde ich aus dem 8. Jugendbericht ableiten, so Lebenswelt- und Ressourcenorientierung. Präventive, niedrighschwellige, pluralistische und dezentrale Leistungen wären - um nur einige zu nennen - demnach die Ziele von Jugendhilfe und Jugendhilfeplanung.

Gehen Sie diesen Schritt gemeinsam mit den freien Trägern, tauschen Sie sich darüber aus, was Sie erreichen wollen, stimmen Sie sich ab, lassen Sie sich Zeit. Sie werden sich dabei besser kennenlernen und sich möglicherweise darüber wundern, wie ähnlich die gemeinsamen Interessen sind. Aus dem Dialog kommen die Impulse, die zu tragfähigen Vereinbarungen führen und die durch den Jugendhilfeausschuß Bestätigung erfahren sollen. So könnte man auch später, wenn es um die Umsetzung geht, auf diesen Ausschlußbeschluß pochen.

Kommen wir nun zur Marktanalyse und zur Markt- und Produktforschung. Dieses Kapitel könnten wir überschreiben mit dem Motto „Vier Augen sehen mehr als zwei“. Jedes Unternehmen probiert, so viele Informationen wie nur irgendwie möglich zu verarbeiten, um herauszufinden, was auf dem Markt los ist und wie das Produkt aussehen muß. Warum sollten wir in der Jugendhilfeplanung darauf verzichten?

Der freie Träger als Anbieter weiß, was der Kunde, mit dem er arbeitet, will. Er hat das Ohr am Puls der Zeit. Dieses Wissen müssen wir nutzen. Nur so kommen wir zu optimalen Ergebnissen. Der freie Träger kann Auskunft über die Qualität der Arbeit geben. Das ist wesentlich mehr als die Auskunft über die Quantität. Darüber hinaus kann er sozialpolitische Fragestellungen aus dem Feld einbringen, die ohne seine Beteiligung gar nicht in den Blickwinkel kämen. Zum Beispiel kann er Aussagen über Stimmungen in Stadtteilen einbringen, über Verkehrssituationen, über Strukturfragen, die keine öffentliche Stelle kennt oder zu problematisieren wagt.

Ein weiterer guter Grund für die Beteiligung freier Träger ist die Ressourcenvernetzung bei der Bedarfsbefriedigung. Wenn es uns darum geht, mög-

lichst effizient, das heißt im Sinne von Zielstellung und Ressourcenverbrauch tätig zu werden, ist es gut zu wissen, was die freien Träger machen, was andere freie Träger machen, welche Ressourcen vorhanden sind, wie Synergieeffekte durch Vernetzungen entstehen können. Schon durch das gemeinsame Kennenlernen der unterschiedlichsten Träger auf Planungskonferenzen oder bei Stadtteiltrunden werden viele bestehende Vorurteile abgebaut, Kontakte geknüpft und Kommunikationsbarrieren überwunden. Das ist in der Praxis ganz einfach; man kennt sich und ruft sich an. Die kurzen Drähte werden installiert. Das spart Zeit und Geld.

Gezielte Steuerung ist möglich

Untersuchungen und meinen Erfahrungen zufolge klappen dieser Kontakt und das Vernetzen an der Basis sehr gut. Je höher man allerdings in der Vereins- oder Verbandshierarchie kommt, desto schwieriger wird es. Da wird zwar von Vernetzung geredet, aber praktisch herrscht die Konkurrenz vor. Die Beteiligung der freien Träger ermöglicht auch eine gezielte Steuerung zur Angebotsentwicklung. Es können Absprachen getroffen werden, wer welche Leistung anbietet.

Gerade die Ergebnisse einer Untersuchung von Thomas Olk von der Martin-Luther-Universität Halle lassen mich diese Aussage anführen. Thomas Olk stellt unter anderem fest, daß sich gegenwärtig kleine freie Träger gründen, um Arbeitsplätze zu schaffen. Arbeitslose Pädagogen gründen einen Verein und suchen sich Klientel. Diese Vereine stellen dann Forderungen an die Jugendhilfe, machen häufig viel Pressewirbel und bringen so manches Jugendamt in kritische Situationen.

Ich plädiere für ein **gesteuertes Entwickeln von Angeboten**. Ich empfehle jedem Jugendamt, die freien Träger auf **§ 74 Absatz 2 KJHG** hinzuweisen, der eine Förderung von der Beteiligung an der Jugendhilfeplanung abhängig macht.

Damit ich nicht falsch verstanden werde: Ich habe nichts gegen kleine Träger. Im Gegenteil. Ich erachte sie für notwendig, da sie häufig kreativer und schneller auf sich verändernde Problemlagen reagieren können. Für mich gilt aber der Grundsatz: Wir sind für die Kunden da, deshalb wird Jugendhilfe tätig. Nicht der Kunde ist für den Mitarbeiter da, damit er arbeiten kann.

Die Jugendhilfeplanung steuert das Entwickeln von Angeboten. Gemeinsam mit allen an der Planung Beteiligten wird darüber beraten, wofür die Haushaltsmittel eingesetzt werden. Die Beteiligung aller Anbieter wird dazu führen, daß sich ein **Regulativ im Sinne einer gesunden Konkurrenz** bildet. Die freien Träger werden gegenseitig darauf achten, daß es zu keiner Monopolbildung, unnützen Angeboten und zu keinen zielfernen Angeboten kommt, weil die Mittel im Topf begrenzt sind und jeder etwas abhaben möchte.

Einen letzten und wesentlichen Grund, freie Träger zu beteiligen, möchte ich anführen. **Freie Träger sind Garanten dafür, daß Planung auch umgesetzt werden kann.** Während die öffentliche Seite in Verwaltungsvorschriften eingebunden ist, sich nicht in das politische Geschäft einmischen darf, kaum öffentlichen Druck erzeugen kann, ist das bei den freien Trägern ganz anders. Sie können und müssen sich für ihre Überzeugungen eine Lobby schaffen. Um im Klischee zu bleiben, die AWO impft die SPD, die Caritas die CDU, die kleine Initiative die Grünen/Bündnis 90.

Die gemeinsame Planung kann auch in eine gemeinsame Lobby überführt werden. Die Plätze im Jugendhilfeausschuß, die man selbst besetzt, sind ebenfalls Garanten für die Verwirklichung des Planes. Auch hier bleibt festzuhalten: Wer sich beteiligt, gewinnt. Ich hoffe, Sie haben nun genug gute Gründe, freie Träger zu beteiligen.

Wie können freie Träger beteiligt werden?

Nun möchte ich zu den Beteiligungsformen kommen. Welche Möglichkeiten gibt es? Dazu gehören die Mitarbeit beim regelmäßigen Planungskreis, in offenen Diskussionsrunden, die Mitarbeit im Unterausschuß Jugendhilfeplanung, in Seminaren oder Blöcken zu fachrelevanten Fragen, das Anhörungsrecht, planungsrelevante Aktivitäten wie beispielsweise Erhebungen sowie die Diskussion eigener Erhebungen. Die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG können hierbei eine wichtige Funktion erhalten, nämlich, daß die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen. Der § 78 löst aber nicht den § 80 ab oder auf!

Sie sehen, die Beteiligungsmöglichkeiten sind vielfältig, der Phantasie sind keine Grenzen gesetzt. Ich plädiere aber mittlerweile für den Grundsatz, so

wenig Gremien wie möglich. Gremien sollen arbeitsfähig sein und sollten mit klaren Zielvorstellungen versehen werden. Sie sollten ihre Entscheidungskompetenzen kennen, die möglichst groß sein sollten. Die direkte „Arbeit am Kunden“ muß höchste Priorität haben. Ressourcenverschwendung auf Sitzungen, die mitunter uneffizient sind, kennen Sie alle.

Es sollte zu denken geben, daß diese Unsitte, die gerade der sozialen Arbeit anhängt, Gegenstand von Spott und Ironie in manchem Witz ist. Zum Beispiel: *„Ein Mann fragt einen Sozialarbeiter: ‘Entschuldigung, können sie mir sagen, wo es zum Bahnhof geht?’ Der Sozialarbeiter antwortet: ‘Nein, aber schön, daß wir darüber gesprochen haben.’“*

Eine solche Arbeitsweise sollten wir nicht zulassen. Ganz wichtig ist, bei der Erarbeitung eines Planungssettings genau zu fragen, was wirklich nötig ist, um effizient das Ziel zu erreichen. Ich möchte vor allem den hier anwesenden freien Trägern Mut machen. Beteiligen Sie sich an der Planung!

In den vergangenen Jahren, in denen ich die Fortbildung für das IBFJ zum Thema „Jugendhilfeplanung“ durchgeführt habe, hörte ich immer wieder von der öffentlichen Seite: „Die freien Träger kriegen wir nicht an den Tisch.“ Ich glaube diese Aussage, weil ich im Osten und im Westen bei der Beratung freier Träger feststellen mußte, daß sie diese Notwendigkeit der Planung für ihre Arbeit häufig noch gar nicht erkannt haben.

Braucht der freie Träger die Beteiligung?

Die freien Träger brauchen die Beteiligung aus formalen Gründen. Zum Beispiel bei förderungsrelevanten Fragen wird gemäß § 74 Absatz 2 die Förderung abhängig gemacht von der „Bereitschaft, diese Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen nach Maßgaben der Jugendhilfeplanung ... anzubieten“.

Sie brauchen die Beteiligung aber auch:

- um kommunalpolitisch, fachpolitisch und verbandspolitisch Einfluß zu nehmen,
- um selbst über eine Marktanalyse zu verfügen und die Steuerung des Marktes sowie der Produkte mit zu beeinflussen,

- um die richtige Verwendung von Ressourcen einschätzen zu können,
- um den Verein besser „steuern“ zu können.

Die freien Träger, die dieses zu spät erkennen und sich nicht einmischen, werden es auf einem dienstleistungsorientierten Markt der Jugendhilfe bald schwer haben. Nur der freie Träger, der seine Organisations- und Leitungsstruktur den Erfordernissen dieses Paradigmawechsels anpaßt, wird langfristig überleben.

Aus unserer Beratungserfahrung kann ich nur sagen, daß die meisten Organisationen noch weit von diesem Dienstleistungsdenken entfernt sind und hier ein dringendes Umdenken nötig ist. Um die Beteiligung am Planungsprozeß zu ermöglichen, muß meines Erachtens ein interner Klärungsprozeß stattfinden:

- Die Chancen der Beteiligung müssen erst einmal erkannt werden. Dies hört sich zwar banal an, ist aber im Alltag der schwerste Schritt.
- Mitarbeiter müssen „zugerüstet“ werden. Sie müssen sich mit der Gesetzgebung, mit Jugendhilfeplanungskonzepten, mit Beteiligungsformen und ähnlichen Dingen auseinandersetzen. Nur wer gut informiert ist, kann kompetent mitreden und vertreten.
- Ressourcen müssen zur Verfügung gestellt werden. Die Mitarbeiter brauchen ein Zeitbudget, der Träger ein Finanzbudget für diese Arbeit. Hier sollte man ruhig einmal mit dem Jugendamt verhandeln, inwieweit Gehaltsanteile übernommen werden, wenn man kompetente Mitplaner haben will.
- Es muß eine innerverbandliche Diskussion über die Ziele der Verbands- und Sozialpolitik stattfinden. Joachim Merchel hat das in seinem Buch „Beteiligung freier Träger und Betroffener in der Jugendhilfeplanung“ am Beispiel des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes überzeugend beschrieben. Gerade beim Paritätischen Wohlfahrtsverband sind viele kleine Vereine mit unterschiedlichen Interessen Mitglied. Die Positionen müssen gebündelt und eine Verbandsmeinung erarbeitet werden.

Vielleicht ist gerade dieser **Zielklärungsprozeß** bei vielen Trägern **der eigentliche Gewinn der Beteiligung an der Jugendhilfeplanung**. Für die Organisationsentwicklung ist dieser Prozeß allemal wichtig. Er wird darüber entscheiden, mit welchem Profil der freie Träger auftritt, welches Profil er nach außen und innen kommuniziert und auch in der Planung vertritt. Aller-

dings wird die Planung nur dann gelingen, wenn keine existentiellen Bedrohungen vorhanden sind oder sich andeuten.

Das bedeutet, wenn die öffentliche Jugendhilfe wirklich eine Veränderung möchte, muß den freien Trägern Bestandsschutz zugesichert werden. Nur von einer solch sicheren Position aus, ohne Gefährdung von Arbeitsplätzen (Arbeitgeberverantwortung), wird der freie Träger bereitwillig sein Angebot umstrukturieren. Rückplanungen sind nur schwerlich geeignet, Motivationen für Veränderungsprozesse zu bewirken.

Beiden, der öffentlichen und der freien Seite, kann ich nur empfehlen, arbeiten Sie zusammen! Sie brauchen sich. Der Bürger braucht die gemeinsame, gebündelte Kraft gerade in einer Zeit, in der das Wort „sozial“ vor dem Begriff Marktwirtschaft wegfällt. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Sollte der Schulterschuß nicht erfolgen, werden viele Personensorgeberechtigten, insbesondere aber junge Menschen unter den Folgen dieses Unterlassens leiden.

Jugendhilfeplanung in den Landkreisen meist noch in den Kinderschuhen - Bericht der Arbeitsgruppe 1

ANGELIKA KRÜGER-LEIBNER

Sozialdezernentin im Landkreis Havelland

ULF HOFFMEYER-ZLOTNIK

Abteilungsleiter für Kinder- und Jugendarbeit

des Arbeiter-Samariter-Bundes Ortsverband Nauen e.V.

An den Arbeitsgruppengesprächen nahmen insgesamt 28 Kolleginnen und Kollegen teil. Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 18 Landkreisen der neuen Bundesländer waren vertreten. Aus den alten Bundesländern waren nur drei Kreise präsent. 21 Arbeitsgruppenmitglieder sind in Ämtern tätig - acht Amtsleiter, acht Planer, drei Sachgebietsleiter und zwei Dezernenten. Vier Teilnehmer kamen aus Jugendhilfeausschüssen, zwei von Weiterbildungsinstitutionen und nur der eine Moderator direkt von einem freien Träger.

Aufgrund dieser Zusammensetzung zeigte sich bereits zu Beginn der Gespräche, daß es schwierig war, einzig und allein den Schwerpunkt „Beteiligung freier Träger“ in den Mittelpunkt der Arbeitsgruppendifkussionen zu stellen.

Eine erste Runde, in der sich jeder Teilnehmer vorstellte und seine Erwartungen an die Arbeitsgruppe benannte, machte dann auch deutlich, daß es neben einem Erfahrungsaustausch allgemeiner Art mehr um die **spezifischen Probleme der Landkreise** als um die Beteiligung freier Träger bei der Jugendhilfeplanung auf Landkreisebene gehen würde, auf die jedoch trotzdem immer wieder Bezug genommen wurde.

Erste Anfänge der Planung

Es wurde klar, daß die Jugendhilfeplanung fast überall noch in den Kinderschuhen steckt. In der Mehrzahl der vertretenen Kreise gab es erst seit Beginn dieses Jahres oder seit Mitte 1994 eine Planstelle für einen Jugendhilfeplaner. In Landkreisen der neuen Bundesländer kam teilweise erschwerend hinzu,

daß sie „gebietsreformgeschädigt“ sind. Bei der Zusammenlegung zweier Kreise zu einem neuen Großkreis beispielsweise waren die Sozialarbeiter, die verschiedenen Träger und die Administration damit konfrontiert, daß die ersten Anfänge der Jugendhilfeplanung in einem Altkreis gestoppt und ein Neuanfang für das größere Territorium in kurzer Zeit gewagt werden mußte, wobei es in manchem Altkreis noch gar keine Ansätze zu einer Jugendhilfeplanung gab.

Von den anwesenden Planern, von einigen Jugendamtsleitern sowie von den Vertretern der Jugendhilfeausschüsse wurde die **Frage nach der Rolle der Planer** und die Arbeitsteilung zwischen Planer - Jugendamtsleiter - Jugendhilfeausschuß problematisiert.

Dabei kam zum Ausdruck: Planung, die nicht in den sonstigen Kontext der Jugendamtsarbeit einbezogen ist, kann zwar schöne sowie umfangreiche Papiere hervorbringen, bleibt aber ohne Konsequenz und ist - salopp formuliert - für die Katz.

Auch die Frage der Einbeziehung der Jugendhilfeplanung in die allgemeine Sozialplanung, die mögliche Zusammenarbeit der betreffenden Ausschüsse für Jugendhilfe und Soziales, die Umsetzbarkeit der Planung und damit die Einbindung in das Parlament wurden als Probleme aufgeworfen.

Jugendhilfeplanung im Landkreis Havelland

Weil in der ersten Gesprächsrunde deutlich geworden war, daß in vielen Landkreisen für die Jugendhilfeplanung erst im letzten Jahr eine Planstelle geschaffen werden konnte, berichtete die Dezernentin des Havellandkreises, in dem es seit 1991 einen Jugendhilfeplaner gibt, über die Entwicklung in dieser Region.

Anfangs gab es im Havellandkreis noch keine Mitwirkung der freien Träger, da sich diese erst entwickeln mußten. Vom Kreis wurde daher sehr unterstützt, daß bereits 1991 eine „Kleine Liga“ auf der alten Kreisebene Nauen gebildet wurde und die verschiedenen Träger immer wieder motiviert wurden, nicht nur einzelne Aufgaben zu übernehmen, sondern auch miteinander zu kooperieren.

Auch heute gibt es im größer gewordenen Kreis noch Träger, die zwar eine sehr gute Arbeit vor Ort machen, aber kein Interesse an einer allgemeinen Mitwirkung haben. Es existiert jedoch eine von vielen Verbänden getragene Liga auf Großkreisebene mit Arbeitsgruppen und einem Kitafachausschuß beispielsweise.

Im Nauener Kreisparlament wurden seit 1991 zwei Kitabedarfspläne, ein Jugendbericht und ein Heimbedarfsplan verabschiedet. Im neuen Parlament auf Großkreisebene liegt jetzt der erste Kitabedarfsplan zur Verabschiedung vor. Der Jugendhilfeausschuß sowie der **Unterausschuß Planung** sind an all diesen Berichten beteiligt gewesen.

Beim Unterausschuß handelt es sich um ein kleines, überschaubares Gremium. Der neugebildete Ausschuß hat jetzt sein Arbeitsprogramm fertiggestellt und bearbeitet zur Zeit die Kitabedarfsplanung. Im Unterausschuß werden Zwischenergebnisse diskutiert, wodurch eine sehr **wichtige Rückkopplungsebene für den Jugendhilfeplaner** geschaffen wird.

Bei der Beteiligung der freien Träger im Jugendhilfeausschuß sowie im Unterausschuß gibt es zur Zeit jedoch im Havellandkreis ein Problem, das darin begründet liegt, daß die gewählten Vertreter zwar wichtige Aufgaben und Funktionen in ihren eigenen Verbänden wahrnehmen, jedoch nicht auf der Ebene der „Kleinen Liga“. Sie können daher zur Zeit nur sehr schwer die freien Träger im Havelland vertreten.

In Zukunft muß diese Frage bei der Auswahl der Vertreter dem Parlament stärker bewußt gemacht werden. In der gegenwärtigen Legislaturperiode wird versucht, gemeinsam mit der Liga Lösungen über einen ständigen Austausch zwischen den Ebenen zu finden.

Hinsichtlich der Beteiligung freier Träger auf kommunaler Ebene gab es ebenfalls lange Zeit Probleme. Gemeinden, Städte und Ämter traten oft mit zu idealen Erwartungen an die freien Träger heran. Der entsprechende Träger sollte alles machen, möglichst ehrenamtlich und auf jeden Fall viel preiswerter.

Der Kreis bemüht sich seit langem, dieses Verhältnis zu verbessern. Ein Papier „Wie gehen wir miteinander um?“ liegt der Tagungsmappe bei. Es gab im Havelland sowohl für Vertreter der Ämter und Städte als auch für die

freien Träger entsprechende Informationsveranstaltungen. Aber der wohl wichtigste Schritt war die Abgabe der **Planungsdiskussionen** im Kitabereich von der Kreisebene **auf die Ebene der Städte und Ämter.**

Dort fanden Koordinationsrunden statt, bei der der Jugendhilfeplaner beriet und unterstützte. Die Ergebnisse gingen dann nicht nur zur Erstellung des Gesamtplanes an den Kreis, sondern diese wurden auch den regionalen Ausschüssen und Gremien zur Beschlußfassung vorgelegt. Zuerst gab es bei dieser Vorgehensweise einiges Befremden. Man sträubte sich dagegen, da es nicht als wichtig angesehen wurde. Das Ergebnis jedoch überzeugte selbst Zweifler. Mit der neuen Vorgehensweise wurden und werden wichtige Teilschritte der Planung bewußt in die Kompetenz der Kommunen mitgegeben.

Durch diese Arbeit wurde inzwischen in der Stadt Nauen erreicht, daß sich die unterschiedlichen Kitaträger regelmäßig mit der städtischen Administration treffen. Ähnliche Arbeitsgruppen sind in anderen Bereichen und in anderen Regionen geplant.

Wie der Kitabereich zeigt, ist dort, wo die freien Träger hauptamtliche Mitarbeiter und die entsprechende Kompetenz haben, eine Mitwirkung bei der Planung für diesen Bereich voll gewährleistet. Problematischer sieht es bei den übergreifenden Bereichen aus, wo häufig keine entsprechenden Ressourcen vorhanden sind. Hier muß nach entsprechenden Möglichkeiten gesucht werden. Im Kreis wird überlegt, freie Träger zu ermuntern, über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Finanzierung von Stellen nach § 249 h Arbeitsförderungsgesetz erst einmal in den Planungsprozeß einzusteigen.

Kitabedarfspläne sind meist der Anfang

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde deutlich, daß Kitabedarfspläne oft das erste sind, was gemacht wird. Als Begründung dafür wurde angegeben, daß in den neuen Ländern „abwärts“ und nicht „aufwärts“ geplant wird. Wenn man zudem Planung nur als das Zur-Verfügung-Stellen von Plätzen und Mitarbeitern für eine bestimmte Prozentzahl Kinder versteht, erscheint diese Art Planung zunächst am einfachsten. Im Havellandkreis wurde das auch deutlich. Der erste Kitabedarfsplan war dort eine „reine Erbsenzählerei“ ohne große Beteiligung der Träger. Beim zweiten Plan kamen schon andere

Formen der Trägerbeteiligung hinzu. Und beim jetzt erarbeiteten dritten Plan gab es eine wirkliche **partnerschaftliche Zusammenarbeit**, bei der auch inhaltliche Konzeptionen, beispielsweise Wunsch und Wahlfreiheit, eine wichtige Rolle spielten. Voraussetzung hierfür war der lange Prozeß und die **Kompetenzverlagerung auf die Stadt und die Amtsebene**.

Offen blieb in der Diskussion über Kitabedarfspläne, wie dabei eine **Betroffenenbeteiligung** erreicht werden kann, was von vielen Arbeitsgruppenteilnehmern als nächster wichtiger Schritt angesehen wurde. Das Landeskitagesetz Brandenburg mit seinen Kitaausschüssen - Vertreter von Eltern, Mitarbeitern und Trägern - bietet vielleicht eine Möglichkeit zur Weiterentwicklung der Planung.

Heimbedarfsplanung für größere Regionen

Der im Havelland erstellte Heimbedarfsplan als Beispiel führte zu einigen kontroversen Diskussionen. Ein Heimbedarfsplan wurde von den meisten Teilnehmern als wesentlich komplexer angesehen, zumal ein solcher auch eine ganz andere Qualität der Einbeziehung der freien Träger erfordert. Ein solcher Plan läßt sich nicht allein an den Zahlen festmachen, wie viele Kinder aus einem Kreis sich in stationärer Erziehung befinden, sondern dieser muß die grundlegenden Angebote der Hilfen zur Erziehung gemäß der §§ 27 ff. KJHG beinhalten.

Wer beschreibt jedoch exakt die Problemlagen der Kinder? Die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung geschieht vorwiegend an konkreten Fällen. Ein Heimbedarfsplan auf Kreisebene ist nach Auffassung der Gesprächspartner nicht realisierbar. Hierfür sind größere Regionen, rund zehn Kreise oder Regierungsbezirke Voraussetzung.

Zur Erklärung möchten wir sagen: Die Nauener oder havelländische Heimbedarfsplanung hatte triftige Gründe. Bis zur Wende gab es auf Kreisebene zwei Heime, ein Kleinkinderheim in Ketzin und ein großes Heim für Lernbehinderte in Falkensee. Diese beiden wurden umprofiliert. Daneben gab es neue Anforderungen wie die Enthospitalisierung psychisch Kranker, die Verbindung von betreutem Wohnen mit Ausbildungsplätzen, Mutter-Kind-Angebote, die Versorgung straffällig gewordener Jugendlicher und vieles mehr.

Bei der Beantragung von Mitteln für diese neuen Aufgaben beim Ministerium in Potsdam kam von dort die Auflage, einen Heimbedarfsplan einzureichen. Obwohl es auch die Nauener Position war, daß eigentlich das Ministerium einen Heimbedarfsplan vorlegen muß und nicht ein Kreis mit 75.000 Einwohnern, wurde der Versuch - sicherlich mit vielen Mängeln - unternommen, den Bedarf für die unterschiedlichen neuen Angebote nachzuweisen.

Im Havelland wurden **gemeinsam Konzepte erarbeitet** sowie **bestehende Strukturen mit den Trägern umprofiliert und weiterentwickelt**. Es entstanden neue Angebote wie Tagesgruppen und „betreutes Wohnen“, Einzelfallhilfe und Familienhelfereinsätze, auch eine Einrichtung für Mehrfachgeschädigte mit einer Mutter-Kind-Krisenintervention in Ketzin, eine spezielle Einrichtung für psychisch Kranke in Berge, Wohngruppen nach dem Jugendgerichtsgesetz in Nauen und „betreutes Wohnen“ beim Jugendaufbauwerk.

Der Heimbedarfsplan wurde auf jeden Fall so gut, daß die entsprechenden Projekte durch das Land Brandenburg gefördert wurden und werden. Zur Zeit besteht der nächste Schritt darin, auf Großkreisebene eine **Arbeitsgruppe nach § 78 KJHG** mit allen Trägern zu gründen, die Hilfen zur Erziehung anbieten. Ob es sinnvoller ist, diese später wieder auf kleinere Ebenen - so auf die alten Kreisebenen - aufzugliedern, wird sich erst noch herausstellen.

In dem Gespräch wurde noch einmal die Diskussion über die Planungsebene - Kreis-, Regierungsbezirks- oder Landesebene - in den Mittelpunkt gestellt. Für Bedarfsfeststellungen und Bedarfsanalysen ist eine Fachkompetenz erforderlich, die in den Landkreisen häufig nicht vorhanden ist. Wie wird das Problem der Datenerhebung vor Ort mit den freien Trägern gelöst?

Planungen, die erstellt werden, bringen in der Folge oft Forderungen nach Geld. Der Jugendhilfeausschuß hat nicht die Kompetenz, zusätzliche Mittel bereitzustellen und kann nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel Beschlüsse fassen. Wer legt wie Prämissen fest?

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung, die auf Kreisebene angeboten werden, soll es auf jeden Fall Arbeitsgruppen nach § 78 KJHG mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst des Jugendamtes und allen Trägern geben, die entsprechende Angebote machen. Die Arbeitsgruppenteilnehmer sind der Meinung, daß

man nicht den Anspruch entwickeln muß, alle Formen der stationären Angebote auf Kreisebene zu haben. Hierbei sollte eine Koordinierung auf größerer Ebene stattfinden.

Arbeitsgruppen nach § 78 KJHG

In verschiedenen Landkreisen arbeiten bereits mehrere Arbeitsgruppen nach § 78. Die Schwerpunkte sind Kindertagesstätten, Hilfen zur Erziehung, Sportstätten, Jugendsozialarbeit/Kinder- und Jugendschutz und Jugendarbeit. Arbeitsgruppen, die im Bereich von Pflichtaufgaben tätig sind, haben es leichter als die, die sich um freiwillige Aufgaben kümmern.

Da bei starkem Einspardruck in diesen sogenannten freiwilligen Bereichen auch zuerst die Mitarbeiterstellen im Jugendamt gekürzt werden, haben diese Gruppen häufig auch nicht die entsprechende Unterstützung durch das Amt. Hier muß ein Druck durch die freien Träger, die Ligen und Kreisjugendringe entstehen, damit die Schwerpunkte überhaupt Bestand haben.

Die bestehenden Arbeitsgruppen sind häufig klein, auch überschaubar und werden bei bestimmten Arbeitsaufgaben erweitert. Von einigen Teilnehmern wurde die Position vorgebracht, daß die nach dem Gesetz festgeschriebenen Arbeitsgruppen geeignet sind, starre Pläne nach starren Formen zu entwickeln und zwar nach der Devise: „Einmal Festgeschriebenes wird immer fortgeschrieben und nicht mehr grundlegend verändert.“

Planung müsse nach Auffassung der Arbeitsgruppenteilnehmer vielmehr **als Prozeß** durch die unmittelbar mit den Problemen Konfrontierten verstanden werden. Dieses könne zu dem Problem der Planung für die Randgruppen werden, da defizitäre Gruppen im Mittelpunkt der Jugendhilfe stehen, die Mehrheit der Jugendlichen demnach eine untergeordnete Rolle spielt. Jugendhilfeplanung wäre demnach nicht mehr Prävention sondern Intervention.

Wenn nicht mit „künstlichen Strukturen“, sondern mit freien Arbeitsgruppen gearbeitet wird, existiert mindestens immer die Notwendigkeit, weiterhin miteinander reden zu müssen und klären zu müssen, welche Kompetenzen vorhanden sind. Kompetenzen - so wurde festgestellt - entwickeln sich mitunter von alleine; wenn nicht, wird sich jede Arbeitsgruppe wieder von allein auflösen.

Arbeitsgruppen sind dann am erfolgreichsten, wenn sie **für ein überschaubares Gebiet** und **mit klaren Kompetenzen** zuständig sind. Jugendhilfeplaner können mehrere derartige Arbeitsgruppen betreuen. Sie stellen wichtige Rückkopplungsebenen für die Kreisplanung dar.

Auf unterer Ebene ist die Zusammenarbeit mit Vertretern der freien Träger oft unproblematisch. Je höher jedoch die Ebene ist, um so mehr trägerspezifische Probleme treten in den Mittelpunkt. Oft entsteht dann der Eindruck, es gehe nicht mehr um die Kinder und Jugendlichen, sondern um das Interesse des Vereins.

Zur Planungskompetenz freier Träger

Es scheint im **Planungsverständnis** und bei der **Planungskompetenz** sowie bei den sich daraus ergebenden Aktivitäten der freien Träger in den alten und neuen Bundesländern **Unterschiede** zu geben, die hauptsächlich darin begründet sind, daß in den alten Ländern die Träger ihre Positionen bereits haben und darin behaglich ausharren, während in den neuen Bundesländern die Verteilungskämpfe noch nicht ganz abgeschlossen sind, Träger noch zusätzliche Standbeine suchen und der Druck besteht, ob man als Träger überhaupt überleben kann oder nicht. Dies führt bei Jugendhilfeausschußsitzungen und Arbeitsgruppen oft dazu, daß Träger viel aktiver mitarbeiten als Abgeordnete oder andere Vertreter.

Die Frage, welche Kompetenz den Trägern wirklich zugestanden wird, bleibt aktuell. Existiert nur das Recht, Forderungen zu stellen und Beteiligung einzuklagen? Oder haben die verschiedenen Träger auch die Kompetenz zur Planung, wobei das Planungsrecht nach dem KJHG eindeutig beim öffentlichen Träger liegt?

Die Antworten sind eindeutig. Aufgrund der Situation, daß Planung ohne die Beteiligung der Betroffenen - die Mehrzahl der Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe wird über freie Träger organisiert - keinen Sinn ergibt, ist die **kontinuierliche Einbeziehung der freien Träger** in jeden Planungsschritt **dringend erforderlich**. Die freien Träger müssen jedoch selbst ihre Chancen erkennen, müssen Mitarbeiter entsprechend schulen und Ressourcen dafür freistellen.

Wenn freie Träger jedoch existentiell bedroht sind, wird es keine positive Planung geben können. Und freie Träger, die „Monopolstellungen“ einnehmen, haben die Möglichkeit, Felder in ihrem Interesse zu besetzen. Davor wurde von einigen Arbeitsgruppenteilnehmern gewarnt.

Zum Problem der Datenerhebung

Die **Qualität der Datenerhebung für Planer** wurde von Teilnehmern aus alten und neuen Bundesländern teilweise **unterschiedlich** eingeschätzt. Während aus Bayern berichtet wurde, daß der Zugriff auf Daten aus den Gemeinden für die Kreise fast unmöglich ist, berichtete ein Vertreter aus Sachsen-Anhalt, daß über das dortige Statistische Landesamt sehr differenzierte Daten abrufbar sind.

Die Abrufbarkeit über das Landesamt bedeute zwar einen Zeitverzug von einem halben bis zu einem Jahr, sei ansonsten aber sehr positiv. Für diese Form des Zugriffs ist allerdings eine vom Landtag beschlossene landesweit gültige Satzung erforderlich, die es den Kreisen erlaubt, Daten der Gemeinden abzurufen.

Datenerhebung als Grundlage der Bestandserhebung ist häufig **durch die Verlagerung der Planungsebenen auf die Kommunen** möglich, wie beim Kitabedarfsplan. Ein Bedarfsplan ist jedoch nicht nur durch die Bestandserhebung zu entwickeln. Was in einem halben Jahr sein wird, kann oft recht schnell ermittelt werden. Was jedoch in fünf Jahren sein kann, dafür werden nach Meinung der Arbeitsgruppe andere Erhebungskompetenzen benötigt, die häufig erst noch entwickelt werden müssen.

Am Ende der Arbeitsgruppengespräche stellten die meisten Teilnehmer fest, daß es sich um einen ersten Erfahrungsaustausch zu einem neuen Arbeitsgebiet gehandelt hat. Die dabei vermittelten Gedanken und sich teilweise widersprechenden Positionen sollen dazu anregen, über das eine oder andere Problem nachzudenken und nach praktikablen Lösungsansätzen für die Jugendhilfeplanung in den Landkreisen zu suchen.

Vielfältige Erfahrungen bei der Planungsbeteiligung freier Träger - Bericht der Arbeitsgruppe 2

JANN JAKOBS

Leiter des Stadtjugendamtes Potsdam

DETLEV NAGI

Jugendhilfeplaner im Jugendamt Berlin-Spandau

In der Arbeitsgruppe diskutierten 21 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus kreisfreien Städten von öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe über Beteiligungsformen an der Jugendhilfeplanung, über Planungskompetenz, Planungsoptimierung, Vernetzung und andere Probleme.

Zunächst wurde in der Gesprächsrunde erörtert, was die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bezüglich der frühzeitigen Beteiligung freier Träger am Planungsprozeß erwarten. In Form eines brain-storming wurde dabei genannt:

- ein breiter Erfahrungsaustausch in der Jugendhilfe aus unterschiedlicher Trägersicht,
- das Einbringen von Fachkompetenz in die Planung,
- gezielte Mitwirkung bei der Erarbeitung von Jugendhilfeplänen,
- eine stärkere Bedarfsorientierung,
- bessere Abstimmungsmöglichkeiten der Angebote,
- eine bessere Etablierung des Trägers,
- mehr Zeit für die Arbeit durch gemeinsame Koordinierung,
- die Suche nach mehr Mitwirkungsmöglichkeiten,
- ein früheres Erkennen von Trends oder „Marktlücken“,
- Arbeitsplatzsicherung durch Einflußnahme,
- Beteiligung am „Kampf um die Masse“,
- Sicherung des institutionellen Eigeninteresses oder Gruppeninteresses.

Ein Zwiespalt der Interessen

Schon an dieser Stelle wurde deutlich, daß es neben den fachlichen Zielen einer an den Interessen und Bedürfnissen junger Menschen und ihren Fami-

lien ausgerichteten Jugendhilfeplanung natürlich auch **handfeste eigene institutionelle und professionelle Interessen** gibt, zum Beispiel die Bestandserhaltung von Einrichtungen und Diensten.

Dieser Zwiespalt kann leider nicht aufgelöst werden. Veröffentlicht man aber die auf allen Trägerseiten vorhandenen Eigeninteressen, so verlieren diese oft ihre destruktive Wirkung. **Mit veröffentlichten Interessen kann besser umgegangen werden.** Sie können die Diskussionsgrundlagen für den schon so oft zitierten Aushandlungsprozeß in der Planung der Jugendhilfe bilden.

Mehr Transparenz durch Planungsmitwirkung

Die in die Gesprächsrunde eingebrachten Positionen wurden teilweise kontrovers diskutiert:

- Wie hoch sind die „Kosten“ und worin besteht der Nutzen von frühzeitiger Beteiligung?
- Wie offen wollen und können freie und öffentliche Träger miteinander umgehen?
- Macht man sich mit mehr Offenheit nicht auch angreifbarer?
- Sind freie Träger nur Nutznießer der öffentlichen Jugendhilfeplanung oder aktive Verfahrensbeteiligte?

An gemeinsamen Standpunkten kristallisierte sich in der Diskussion heraus, daß frühzeitige Beteiligung der freien Träger eine **Optimierung der Planung** sowie eine **bessere Ressourcenausnutzung möglich** machen kann. Planungsmitwirkung bedeutet auch mehr Transparenz und trägt zu einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen der freien und der öffentlichen Jugendhilfe bei.

Es wurde auch die **Frage nach der Planungskompetenz sowie nach den Ressourcen** bezüglich der Planung **bei kleinen freien Trägern** aufgeworfen. Inwieweit sind freie Träger in der Lage, eigene Planungsstäbe einzurichten beziehungsweise entsprechende Fachleute für diese Aufgaben abzustellen oder einzustellen? Dazu wäre ein großer freier Träger vielleicht noch in der Lage. Aber wer kann diese Aufgabe bei kleineren Trägern wahrnehmen? Wie kann diese Aufgabe finanziert werden?

Selbst wenn diese nicht immer gegeben ist oder möglich sein kann, verfügen gerade viele kleine Träger über eine große Nähe zu den Adressaten der Jugendhilfeleistungen und haben insofern einen Vorteil gegenüber größeren Trägern.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage erörtert, wieviel „eigene Sicherheit“ hinsichtlich der Sicherung von Kontinuität eigentlich nötig ist, um mittelfristige Planung fundiert angehen und durchführen zu können.

Kritisch wurde dabei angemerkt, daß die erwartete oder gewünschte Vernetzung oder Abstimmung an der Basis oftmals schon praktiziert oder umgesetzt wird, während auf der Leitungs- und Planungsebene der Träger noch über das Wie befunden werden muß.

Arbeitsgemeinschaften verschiedener Couleur

Bei der Diskussion über die Planungsbeteiligung standen folgende Fragen im Mittelpunkt: Welche **Erfahrungen** gibt es **in der Praxis neben den gesetzlichen Mindestanforderungen**? Was hat sich bewährt und was wird eher als hinderlich erlebt?

So wurde aus Dessau berichtet, daß dort alle freien Träger in einer „Arbeitsgruppe Jugend“ gemäß § 78 KJHG zusammengefaßt wurden. In anderen Städten der neuen Bundesländer haben sich unterhalb des Jugendhilfeausschusses arbeitsfeldbezogene Arbeitsgemeinschaften gebildet.

In Jena gibt es Arbeitsgemeinschaften, die mit autorisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt wurden. Die Leitung dieser Gremien erfolgt durch freie Träger im Rotationsprinzip.

Aus Mannheim wurde berichtet, daß es zwar auch Arbeitsgemeinschaften mit öffentlichen und freien Trägern gibt, die Verwaltung diese Zusammenschlüsse jedoch abblockt und ihnen skeptisch gegenübersteht; offensichtlich aus der Sorge einer vermeintlichen Arbeiterschwernis und der Befürchtung, daß viele Köche den Brei verderben könnten. Darüber hinaus existiert in Mannheim eine Arbeitsgemeinschaft Erziehungshilfeplanung mit der klaren Zielrichtung, den Abbau der stationären Hilfe voranzutreiben.

Die Arbeitsgemeinschaften in Mannheim arbeiten mit einer Geschäftsordnung. In diesen Gremien sind auch Vertreter der Stadtverordnetenversammlung Mannheim vertreten. Aber Verwaltung und Politik sind nicht von sich aus dort. Die verantwortlichen Vertreter müssen oft zu Gesprächen über einzelne Themen „gebeten“ werden.

In Essen wurden Arbeitsgemeinschaften auf der Repräsentationsebene/Leitungsebene gebildet, in denen arbeitsfeldbezogen die Leitung der Verwaltung und die Leitung der entsprechenden freien Träger zusammenarbeiten. Es existieren bereichs- und sozialraumorientierte Arbeitsgruppen. Die Verknüpfung vollzieht sich in einer Lenkungsgruppe - bestehend aus Vertretern der Stadt Essen und der Universität.

Aus Berlin-Spandau wurde von stadtteilorientierten Gruppen berichtet, in denen alle im sozialen Bereich arbeitenden Gruppierungen vertreten sind. Im Bereich der Jugendhilfe verstehen sich die Stadtteilkonferenzen als Arbeitsgemeinschaften im Sinne des § 78 KJHG. Sie arbeiten verbindlich im Rahmen einer Geschäftsordnung zusammen.

Darüber hinaus befinden sich bereichsbezogene Arbeitsgemeinschaften in der Gründung, die bei Bedarf zusammentreten sollen. Die Erkenntnisse aus den Arbeitsgemeinschaften fließen entweder direkt in den Jugendhilfeausschuß - Sprecherinnen und Sprecher der Arbeitsgruppe haben dort Rederecht - oder in eine Untergruppe des Jugendhilfeausschusses, die die Themen sammelt, sortiert und weiterleitet.

In der Diskussion wurde von vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern hervorgehoben, daß bei aller Notwendigkeit von Arbeitsgemeinschaften die Planungsverantwortung nicht durch Gründung einer Vielzahl von Arbeitsgemeinschaften verwässert werden darf. Die **Gesamtverantwortung** bleibt **beim öffentlichen Jugendhilfeträger**, bestehend aus der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuß.

Bestandssicherung nicht vorrangig

Kritisch Stellung genommen wurde in der Gesprächsrunde noch einmal zu einer Passage des Referates von Klaus Roth, der unter anderem sinngemäß

feststellte, daß Jugendhilfeplanung für freie Träger erst einmal auch Bestands-sicherung heiße. Das dürfe keinen Vorrang haben.

Nach Auffassung der meisten Gesprächspartner gelte es, sich selbst die „heimlichen“ und verdeckten eigenen Zielen deutlich zu machen, diese nach Möglichkeit zu veröffentlichen und damit handhabbar zu machen.

Dieser Schritt ist wegen der herzustellenden und notwendigen **Transparenz** unbedingt erforderlich. Jugendhilfeplanung und die Arbeit in den Arbeitsgemeinschaften, vor allem in denen nach § 78 KJHG, dürfen in erster Linie nicht nur als Verteilaktionen von Fördermitteln verstanden werden. Allerdings bezieht Planung spätestens bei der Entwicklung konkreter Maßnahmen diese natürlich mit ein.

Unverzichtbar ist für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppengespräche, daß die jeweils örtlichen Bedingungen in die Planungs-beteiligungsmodelle einbezogen werden müssen, da nur so eine sinnvolle Beteiligung, die nicht nur formal die Buchstaben des Gesetzes erfüllen will, unter Einbeziehung aller Ressourcen entwickelt und fortgeschrieben werden kann.

Beteiligungsformen freier Träger und Probleme der Qualitätssicherung - Bericht der Arbeitsgruppe 3

CORNELIA SCHEPLITZ

Leiterin des Stadtjugendamtes Frankfurt/Oder

NORBERT STRUCK

Jugendhilfereferent im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband,

Gesamtverband e. V. Frankfurt/Main

Bei einer Vorstellungsrunde in der Arbeitsgruppe benannten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kurz, was ihnen am Thema der Fachtagung sowie bei der speziellen Frage der Beteiligung freier Träger an der Jugendhilfeplanung besonders wichtig ist. Daraus ergaben sich **zwei Themenblöcke für die Diskussion** in der Arbeitsgruppe: erstens die Beteiligungsformen freier Träger an der Jugendhilfeplanung und zweitens neue Steuerungsmodelle sowie damit verbundene Fragen der Qualitätssicherung.

Die Diskussionen entwickelten sich weitgehend unabhängig von den vermittelten Positionen des Impulsreferates. Der folgende Bericht und die damit verbundenen Anmerkungen beziehen sich auf die Diskussionen in der Arbeitsgruppe. Sie sind kein Protokoll der Diskussion und enthalten durchaus Zuspitzungen, die sicherlich nicht jeder individuellen Meinung gerecht werden.

Beteiligungsformen freier Träger an der Jugendhilfeplanung

Zwei Beteiligungsmodelle wurden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern vorgestellt. Im **Modell A** sind bereichsspezifische **Planungsgruppen** die grundlegende Planungseinheit. Sie haben eine relativ stabile Struktur und eine überschaubare Größe. In ihnen arbeiten Fachkräfte des öffentlichen Trägers, die von der Verwaltung des Jugendamtes bestellt werden, und Fachkräfte freier Träger zusammen, die von einer Trägerkonferenz der freien Träger gewählt werden. Arbeitsfeldübergreifende Planungsaufgaben werden vom **Unterausschuß Jugendhilfeplanung des Jugendhilfeausschusses** bearbeitet. Das Beschlußgremium für Fragen und Entscheidungen zur Jugendhilfeplanung ist der Jugendhilfeausschuß.

Im **Modell B**, einem großen Bezirk mit relativ eigenständigen Unterbezirken, bilden **Stadtteilkonferenzen** das grundlegende Planungselement. Diese Stadtteilkonferenzen sind zugleich auch Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG. Aus diesen Stadtteilkonferenzen heraus werden themenspezifische kleine Arbeitsgruppen gebildet, in denen ebenfalls Fachkräfte des öffentlichen Trägers und der freien Träger zusammenarbeiten.

Überwiegend wurde von den Jugendamtsleiterinnen und Jugendamtsleitern großer Wert auf eine umfassende Beteiligung der freien Träger an den Planungsprozessen gelegt. Deutlich wurde auch, daß die jeweiligen Formen der Institutionalisierung dieser Planungsbeteiligung je nach bereits vorhandenen Kooperationsformen und örtlichen Besonderheiten durchaus unterschiedlich sein können. Es läßt sich keine Idealform benennen. Vielmehr muß jede Institutionalisierungsform grundsätzlich widersprüchliche Zielvorgaben in ein praktikables Verhältnis zueinander setzen.

Einerseits ist fachlich und rechtlich eine breite Beteiligung aller Träger geboten; andererseits soll keine Vielzahl großer, kaum arbeitsfähiger Gremien geschaffen werden, die dann immer mehr dazu tendieren, sich mit sich selbst mehr als mit den Planungsaufgaben zu befassen.

Die **Beteiligung freier Träger** an der Planung kann durch **ausgrenzende Strukturen** ebenso effektiv vereitelt werden wie durch **aufgeblähte Gremienstrukturen**, die von ihren Arbeits- und Personalkapazitäten her nicht mehr zu bewältigen sind. Lösungen für diese Probleme sind nicht in Richtung auf ideale Beteiligungsgremien und Beteiligungsregeln hin zu suchen, sondern in Richtung auf eine **Beteiligungskultur** hin zu entwickeln. Eine solche Beteiligungskultur verlangt **Transparenz, Konflikttolerenz, fachliche Legitimation** und den **Willen der Beteiligten**, alle Probleme im Planungsprozeß auch anzusprechen und zu diskutieren.

Optimierung fachlich gewollter Ergebnisorientierung

Jugendhilfeplanung ist in ein reales Machtgefüge eingebettet, das von Interessen der Verwaltung und der Politik ebenso geprägt wird wie von Interessen freier Träger. Solche Interessen, für deren Durchsetzung Macht mobilisiert wird, sind teils legitim, teils borniert. Aufgabe der Jugendhilfeplanung ist es,

sie immer wieder aus ihrem blinden Wirken herauszubringen und diskutierbar zu machen. Das **Ziel** ist dabei eine **Optimierung der fachlich gewollten Ergebnisorientierung**. Jede Organisationsform der Jugendhilfeplanung ist potentiell auch für Einzelinteressen instrumentalisierbar. Das normative Korrektiv muß das Ziel sein, im Rahmen der Jugendhilfeplanung die wirklichen Probleme von jungen Menschen und ihren Familien zur Sprache zu bringen und wirksame Lösungen für diese Problemlagen zu entwickeln.

Widerspruch zur KJHG-Interpretation

Provozierend für die Diskussion wirkte die These eines Teilnehmers, daß die Beteiligung freier Träger an der Jugendhilfeplanung zwar vom Standpunkt der **Opportunität** her zumeist sinnvoll sei, das Erfordernis jedoch vom Standpunkt der **Legalität** her in den bisherigen Diskussionen zumeist völlig überbewertet werde. Aus der Perspektive des KJHG ergehe der Auftrag zur Jugendhilfeplanung nach § 80 Absatz 1 eindeutig an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, was auch durch § 79 Absatz 1 unterstrichen wird.

Das sogenannte Erfordernis der Beteiligung der freien Träger in § 80 Absatz 3 sei zwar zunächst umfassend formuliert: *„Die öffentlichen Träger haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen.“* Die Präzisierung im zweiten Satz dieses Absatzes konkretisiere dies jedoch nur im Hinblick auf ein Anhörungsrecht vor dem Jugendhilfeausschuß und verweise darüber hinaus lediglich vage auf landesrechtliche Konkretisierungen.

Im übrigen sei es ein Mißverständnis, daß die Zielfindung bei der Jugendhilfeplanung im Zusammenwirken mit den freien Trägern stattzufinden habe. Vielmehr sei es so, daß der Rat die Zielvorgaben festsetze, die die Jugendhilfeplanung dann umzusetzen habe, so zum Beispiel 20 Prozent Kürzungen im Bereich der erzieherischen Hilfen.

Dieser KJHG-Interpretation wurde in der Arbeitsgruppe widersprochen. Die Jugendhilfeplanung hat eine Reihe von Zielvorgaben zu beachten, nicht nur solche Rahmenbedingungen, die durch Ratsbeschlüsse gesetzt werden und die beispielsweise gerade bei den Hilfen zur Erziehung, auf die ein individueller Rechtsanspruch entsteht, möglicherweise mit Leistungsverpflichtungen kollidieren.

Der § 80 Absatz 2 formuliert solche Ziele; aber auch andere fachliche und strukturelle Zielvorgaben des KJHG sind zu beachten. Wie solche Ziele bei der Gestaltung der Jugendhilfelandchaft umzusetzen sind, welche Prioritäten sich dabei ergeben, das sind Fragen, deren Beantwortung einen breiten Diskurs aller Beteiligten braucht.

Der Wortlaut des § 80 Absatz 3 - „frühzeitig“, „in allen Phasen“ - läßt eine derart restriktive Interpretation der Legalität nicht zu, die die Beteiligung freier Träger der opportunen Beliebigkeit des öffentlichen Trägers überläßt. Das Anhörungsrecht freier Träger im Jugendhilfeausschuß ist ein Instrument, mittels dessen dieser sich darüber informieren kann, ob die Beteiligung tatsächlich in der gesetzlich vorgeschriebenen Form durchgeführt wurde. Auch die Kommentarliteratur weist in diese Richtung. Als ein Beispiel hierfür seien Münder und andere (§ 80 RZ 17 f.) zitiert:

„Dabei reicht es nicht aus, wenn die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe lediglich bei den Beratungen im Jugendhilfeausschuß oder im Landesjugendhilfeausschuß über Inhalte, Ziele und Verfahren der Planung unterrichtet werden. Erfahrungsgemäß sind zu diesem Zeitpunkt wesentliche Festlegungen zum Planungskonzept verwaltungsseitig schon erfolgt.“

Daher ist dem Erfordernis einer >frühzeitigen< Beteiligung dadurch Rechnung zu tragen, daß anerkannte Träger der freien Jugendhilfe schon in der Phase der Konzeptentwicklung bei der Bestimmung von Gegenstand und Umfang, der Diskussion alternativer Planungsmethoden und der Auswahl zu beauftragender Personen beziehungsweise Institutionen Mitsprachemöglichkeiten bekommen. Hier können die nach § 78 anzustrebenden Arbeitsgemeinschaften der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe eine gute Basis zur kontinuierlichen und intensiven Planungs Kooperation geben, ...“

Orientierung auf neue Steuerungsmodelle

Die Vorschläge zur Reform der öffentlichen Verwaltung, wie sie von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) unter dem Stichwort „neues Steuerungsmodell“ erarbeitet wurden, enthalten Plausibilitäten und Fallstricke. Plausibel sind sie dort, wo sie fachliche Entscheidungen und Ressourcenverantwortung zusammenführen und nach unten hin delegieren, wo sie gegen den Verschleiß

der Ressource Zeit angehen, der mit zentralistischen Entscheidungsstrukturen und Beschaffungsorganisationen verbunden ist. Fallstricke enthalten diese Konzepte zumindest da, wo aus neuen Formen der Verwaltungssteuerung unversehens „die Steuerung der Jugendhilfe“ wird.

Die Jugendhilfe mit ihrem Zusammenwirken von öffentlichen und freien Trägern hat **eine komplexe Steuerungsstruktur entwickelt**, bei der unter anderem auch die Leistungsberechtigten und Betroffenen eine zentrale Rolle spielen. Nähmen die Protagonistinnen und Protagonisten der neuen Steuerung ihre eigenen Präambeltexte ernst, in denen betont wird, daß die Mitarbeiterbeteiligung und die Bürgerfreundlichkeit zentrale Ziele ihres Unterfangens seien, dann müßten sie sich zu den in der Jugendhilfe entwickelten Instrumentarien verhalten wie zu einem Schatz.

Die ganzen bisherigen Ausformulierungen des neuen Steuerungsmodells, soweit sie strukturelle Veränderungen beschreiben, konzentrieren sich aber auf das Informationsmanagement, auf Budgetierungsverfahren und auf die mit ihm verknüpften Controllingverfahren.

Strukturelle Vorschläge zur Erhöhung des Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf den „output“ der öffentlichen Verwaltungen **liegen bisher eben-sowenig vor wie Konzepte der Mitarbeiterbeteiligung**, die über Schönrederei und Absichtsinformationen hinausgehen. Hier hat die Jugendhilfe mit ihren Planungs- und Beteiligungsnormen und -verfahren etliches mehr anzubieten. Insofern sind die Verkehrungen, die zur Zeit allenthalben zu beobachten sind, fatal: **Nicht die Jugendhilfeplanung muß ihre Vereinbarkeit mit der neuen Steuerung ausweisen, sondern die neuen Steuerungsmodelle müssen sich an den Normen und Strukturen der Jugendhilfeplanung orientieren.**

Gefahren der Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Arbeit

Ein Kernproblem der Diskussionen um die neue Steuerung besteht darin, daß alle Diskussionsfacetten mit dem Eifer überzogen werden, jedwedes Geschehen in betriebswirtschaftlichen Kategorien zu erfassen. Dabei werden Eigenstrukturen des Jugendhilfebereiches gewaltsam unter Metaphern gepreßt, die diesem Gegenstand nicht angemessen sind. So wird zur Zeit beispielsweise

die **Marktmeterapher heftig überstrapaziert**. Sicher kann unter bestimmten Voraussetzungen Konkurrenz zwischen verschiedenen Anbietern die Qualität von Leistungen steigern, aber eben unter bestimmten Voraussetzungen und nicht stets und ständig.

Weite Bereiche der Jugendhilfe sind nun einmal **nicht marktförmig organisiert** und man tut der Sache keinen Gefallen, wenn man sich immer weiter darauf versteift, alles Geschehen in solche Analogien zu pressen.

Im Kontext dieser Strömung der Verbetriebswirtschaftlichung der Jugendhilfe lohnt auch ein Blick in den 5. Familienbericht, der fast zeitgleich mit dem 9. Jugendbericht vorgelegt wurde. Dort wird als zentrale Kategorie der Begriff der „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ dieser Gesellschaft gegenüber Familien herausgearbeitet. Strukturelle Rücksichtslosigkeit bedeutet dabei, daß sich immer mehr gesellschaftliche Teilsysteme nach betriebswirtschaftlichen Kriterien rationalisieren, effizienter gestalten und dabei immer mehr soziale Kosten an ihre „Umwelt“ abgeben.

Für ihren Erfolg ist es dabei belanglos, wer für diese Kosten aufkommt. Die Betriebswirtschaft erfaßt diese Dimension nicht. Gesellschaftlich gesehen haben diese „Umwelten“ von „Betrieben“ aber einen Namen und sie werden gebildet von Menschen aus Fleisch und Blut - in der Perspektive des 5. Familienberichts eben von Familien, in denen vor allem den Frauen diese sozialen Lasten aufgebürdet werden.

Da werden also immer mehr gesellschaftliche Teilsysteme flexibilisiert, dynamisiert und rationalisiert und die dabei entstehenden Probleme werden als widersprüchliche Zumutungen den Familien aufgebürdet. Der momentan zu beobachtende Rationalisierungseifer in der Jugendhilfe muß sich aber genau auf dieser Folie hinterfragen lassen, ob er nicht mit seiner betriebswirtschaftlichen Eindimensionalität ein Mehr an sozialen Kosten produziert.

Wirkung hat verschiedene Gradmesser

Ähnliche Fragestellungen tauchen auf, wenn man **das neue Dogma der gegenwärtigen Rationalisierungsdiskussionen** betrachtet. Es lautet: Beahlt wird nur noch für das, was - meßbare - Nachweise von Effektivität und Effi-

zienz erbringen kann. Auch hier ist es wieder der flächendeckende Impuls, der die Sache gefährlich werden läßt. Empirisch quantifizierbare Erfolgsnachweise sind unter bestimmten Voraussetzungen denkbar und sinnvoll, aber eben nicht immer.

Auch hier besteht die Gefahr, daß abstrakte Erfolgsmeßlatten die Güte von Angeboten verschlechtern statt verbessern, weil sie die Anbieter zu Eindimensionalitäten zwingen, die dem „Erfolgsnachweis“ zugute kommen und nicht den Betroffenen. **Bei der Jugendhilfe kommt es darauf an, daß sie Erfolge im wirklichen Leben erzielt und nicht in der Statistik.** Manche Wirkungen sind real aber nicht quantifizierbar.

Die Fragen, ob ein Jugendhilfeangebot die Wirkung erzielt, die es beabsichtigt und ob diese Wirkung nicht auch mit weniger Aufwand erreicht werden kann, sind natürlich sinnvoll. Antworten darauf lassen sich aber in aller Regel nur in diskursiven Zusammenhängen finden. Sicher kann sich hinter der Behauptung der Eigenlogik sozialer Arbeit ebenso eine Abschottung gegen notwendige Kritik an Schluderei und schlechter Arbeit verbergen.

Sicher sind wir aufgefordert, Verfahren weiterzuentwickeln, die das vermeiden helfen. Diese Verfahren aber sind eher in Richtung der Stärkung der Rechte der Betroffenen und Leistungsberechtigten zu suchen als über Kennzahlensysteme und Strichlisten. **Es ist eine Aufgabe der Jugendhilfeplanung, die Sollbruchstellen zu benennen, an denen sich Kontrollverfahren verselbständigen und die Leistungsqualität sich verschlechtert, um Kennziffern zu verbessern.**

Und sie bewegen sich doch (nicht) ?! **Möglichkeiten und Grenzen der** **Organisationsentwicklung von Jugendbehörden -** **ein Impulsreferat für die Arbeitsgruppengespräche** **zur Ressourcenoptimierung**

DETLEF HORN-WAGNER

Dozent an der Technischen Universität Chemnitz

Wer Jugendamt sagt, muß wohl oder übel auch Verwaltung sagen. Wer über Organisationsentwicklung für Jugendämter spricht, muß daher möglicherweise auch sagen, daß die einzig tiefgreifende Veränderung für Jugendämter darin bestehen könnte, sie aus den sie nach wie vor dominierenden Verwaltungsstrukturen endgültig herauszulösen, denn ich zitiere:

„Nichts nervt mich mehr als das Gerede von der Verwaltungsreform. Verwaltung ist nicht reformierbar. Aus einer Bürokratie kann ich ebenso wenig ein modernes autopoietisches System machen wie aus einem Hammer eine Zange oder aus einer Mücke eine Biene.

Diese Metamorphose-Unfähigkeit der Bürokratie liegt in ihren Determinanten beschlossen ... Sie haben seit Jahrtausenden zur identischen Reduplikation der bürokratischen Elemente geführt - und werden es weiterhin tun. Das kann nicht anders ein, denn die Funktion der Staatsbürokratie ist die Metastabilisierung einer Großgesellschaft, und die kann sie nur erfüllen, wenn sie die Berechenbarkeit der Organisation (ihre Apparthaftigkeit) für den Herrn, die Klienten und die Mitglieder garantiert.

Und eben das verbietet es, über ein geringes Maß hinaus teamartig-professionelle und autopoietische Elemente offiziell in die bürokratische Organisation hineinzunehmen. Und wenn man es tut, dann immer nur punktuell, partiell und temporär, vor allem aber unter letztendlich doch wieder erstickender bürokratischer Oberaufsicht.

Das alles scheint die Verwaltungsreformer nicht zu kümmern, ebenso nicht die Tatsache, daß die Funktionsfähigkeit einer Bürokratie eigentlich durch

das Informelle sichergestellt wird. Informelle Organisation und Mikropolitik schaffen es, die funktional notwendigen Anteile teamartig-professioneller und autopoietischer Organisation in die Bürokratie zu tragen, in und unter die formelle Organisation zu mengen.

Insofern hat sich die Bürokratie schon immer selber reformiert und den Umwelterfordernissen angepaßt, vorbei an allen akademischen Ratgebern und Modell-Produzenten, den Betriebswirten und Verwaltungsjuristen in Sonderheit. “

So resümiert kurz und knapp der Berliner Verwaltungswissenschaftler Horst Bosetzky seine länger als 25 Jahre andauernde wissenschaftliche und belletristische Auseinandersetzung mit „Verwaltung“ und damit einem sich redundant wiederholenden Spiel, das sich unterschiedlich nennt, aber immer das selbe meint: Verwaltungsreform, Strukturreform, Neustrukturierung, Unternehmen Berlin, Tilburger Modell ...

Bosetzky macht damit deutlich, was sich „Insider“ und die „alten Verwaltungshasen“ hinter der vorgehaltenen Hand schon längst immer wieder gerne bestätigen: Die derzeit geführte **Diskussion um Verwaltungsreform, neue Steuerungsmodelle und Dienstleistungsunternehmen „Behörde“** ist alles andere als ein Krimi - eher scheint die Assoziation der x-ten Wiederholung einer langatmigen Vorabendserie angemessen.

Was macht uns also eigentlich so sicher, daß es diesmal klappen könnte? Nichts! Insofern könnte man vor allem in den sozialen Fachbehörden - wie schon Mitte der 60er Jahre, Anfang der 70er Jahre und Ende der 80er Jahre - zur Tagesordnung übergehen: außer Spesen für die Sozialpädagogik und Sozialarbeit (wieder einmal) nichts gewesen. Nur eine neue Mode mehr! Wenn da nicht eine gewisse Faszination von der Vorstellung ausgehen würde, die Sozialarbeit könnte im Rahmen oder im Schlepptau der Verwaltungsreform endlich ihre uralten fachlichen Forderungen und Standards „unterbringen“.

Könnte also ressourcennahe Verwaltung möglicherweise Dezentralisierung, Regionalisierung und Bürgernähe bedeuten? Heißt eventuell das neue Steuerungsmodell Teambildung, Enthierarchisierung und Entbürokratisierung? Sind aus Budgetierung gar Hilfe aus einer Hand, Kausalität der Hilfebeziehung und ein ganzheitlicher Ansatz für die Sozialarbeit abzuleiten?

Für die Jugendämter geht es bei der jetzt einsetzenden Diskussion nämlich keineswegs in erster Linie nur um den x-ten Versuch einer weiteren Reform und auch nicht so sehr um neue Angebote oder um neue (Verwaltungs-) Strukturen, sondern es geht um eine **neue Frage in einer völlig neuen Dimension:**

- Sind die Jugendämter strukturell - und dies meint viel mehr als ihre Aufbaustrukturen - in der Lage und sind die Beschäftigten mental in der Lage, den Sprung von einer zentral und hierarchisch determinierten Ordnungsbehörde in dezentral organisierte, unterschiedlich geprägte und teamgeleitete Dienstleistungszentren zu schaffen?
- Entspricht dies dem Selbstverständnis der Jugendämter und ihrem gesellschaftlichen Auftrag?
- Verfügen sie dazu über ausreichend Ressourcen und würde dieser Sprung in Politik, Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit akzeptiert werden?

Sind also die Jugendämter in der Lage, ihr Image zu verändern? Dies ist meine zentrale Frage und ich darf gestehen, ich ahne auch schon die Antwort: Sie werden es möglicherweise nicht schaffen!

Der Blick in die Geschichte nämlich lehrt uns, daß es an gutgemeinten und nicht selten auch an gutgemachten Veränderungsmodellen nie gefehlt hat. Im Gegenteil, die Aktenschränke sind gefüllt mit verschiedensten Projekten und Modellvarianten. **Die Gründe für das bisherige Scheitern** liegen woanders. Sie liegen aus meiner Sicht in den

- entwicklungsgeschichtlichen Prägungen der Jugendämter,
- in ihrer strukturellen Einbindung in Verwaltung,
- in ihrer spezifischen Kultur und
- im spezifischen Auftrag behördlicher Sozialarbeit, für die sie einen wichtigen Teil repräsentieren.

Die Jugendämter sind mithin **erstens** entwicklungsgeschichtlich auf die Kultur eines Dienstleistungsunternehmens nicht vorbereitet. Die Dienstleistung am „Kunden“ entspricht ebenso wenig ihrem Selbstverständnis wie die Orientierung an den Gegebenheiten und Gesetzmäßigkeiten des „Marktes“ ihrem gesellschaftlichen und sozialpolitischen Auftrag entspricht. Ihr Image ist überwiegend das der Kontrolle und Sanktionierung, weniger das der Unterstützung, Hilfestellung und Begleitung.

Die Gründe, warum „neue (Jugend-) Ämter“ heute wie damals eher unwahrscheinlich scheinen, ergeben sich darüber hinaus **zweitens** aus der schlichten Tatsache, daß die Jugendämter in ihren behördlichen Strukturen genuiner Teil von Verwaltung sind und Verwaltung offenbar grundsätzlich nicht reformierbar ist.

Und sie liegen **drittens** in der „Unmöglichkeit, eine pädagogische Behörde zu gründen“, „... und in der Notwendigkeit, es dennoch immer wieder zu versuchen“ - so jedenfalls die Themen zweier Referate von C. Wolfgang Müller („Schwierigkeiten“) und Jochen Rößner („Notwendigkeiten“), die anlässlich einer Tagung mit dem beziehungsreichen Titel „Jugendamt 2000“ vor immerhin rund 70 leitenden Fachkräften verschiedener Jugendämter aus Berlin und Brandenburg gehalten wurden.

Der Auftrag einer Behörde kann, so auch meine Annahme, kein sozialpädagogischer sein, weil sich Sozialpädagogik und Verwaltung in ihrem Wesen, in ihrer Methodik und in ihren Grundlagen unterscheiden und auch unterscheiden müssen.

Die Jugendämter werden - so meine Quintessenz - **neue Modelle nur insofern übernehmen können, wenn sie darauf kulturell vorbereitet sind, nur übernehmen wollen, wenn dies ihrem gewachsenen Selbstverständnis entspricht und auch nur insoweit übernehmen dürfen, wenn dies gesellschaftlich akzeptabel erscheint.**

Mut zur Lücke

Der Raum für eine modifizierte Fassung eines Referates im Rahmen einer Tagungsdokumentation ist naturgemäß eher begrenzt. Ich hatte mich also zu entscheiden, in welcher Art und mit welcher Themenstellung sinnvollerweise fortzufahren wäre.

Es sollte schon deutlich geworden sein, daß eine vertiefende Betrachtung des Kulturbegriffs einer Institution den Rahmen einer kurzen Einführung vollständig sprengen würde. Die Beschreibung der Kultur einer Institution ist mehr als kompliziert; sie ist komplex und kann daher hier nicht geleistet werden.

Die **Geschichte der Jugendämter** und die von ihr ausgehenden **Wirkungen und Auswirkungen** nach innen und außen ist aktuell und aus meiner Sicht in einer besonderen Weise illustrierend sowie illustrativ von C. Wolfgang Müller in seinem sehr lesenswerten Buch „JugendAmt“ (1994) beschrieben worden. Die **Abbildung 1** stellt den möglicherweise unzulässigen Versuch dar, die wesentlichen geschichtlichen Vorläufer („Fundament“), die sich über mehrere Jahrhunderte entwickelnden Bestrebungen („Treppen“) und die vier Hauptbewegungen („Säulen“), aus denen sich die Jugendämter letztlich entwickelt haben, darzustellen.

Die **Rolle und Funktion von Sozialarbeit**, gar unter „kapitalistischen Produktionsbedingungen“ (Hollstein; Meinhold 1973), ist über mehrere Sozialarbeitergenerationen hinweg ausführlich immer wieder rezipiert worden und darf daher als mehr oder minder bekannt vorausgesetzt werden.

Unterbelichtet allerdings blieb aus meiner Sicht **das besondere Verhältnis zwischen Sozialarbeit und Verwaltung** und die sich daraus ergebenden, strukturell begründeten Widersprüche und Reibungsverluste. Sie werden also im folgenden wesentlicher Inhalt in Wort und Bildern sein.

Bilder, von denen ich im übrigen hoffe, daß sie sich aus sich selbst erklären und tatsächlich mehr sagen als tausend Worte. Vor allem deshalb, um zusätzlich auf eine etwas andere Art und Weise deutlicher zu machen, worum es grundsätzlich geht und was die aus meiner Sicht **einzige Chance der Jugendämter** ist, im Konzert der Verwaltungsreform eine bestimmendes Instrument zu spielen: die **Rückbesinnung auf ihre fachlichen Standards und die sich daraus ableitenden Forderungen**.

Jugendamt und Verwaltung - eine notwendige Perspektive

Die von Horst Bosetzky eingangs apostrophierte jahrtausendealte Geschichte der Verwaltung hat vor rund 350 Jahren ein neues Kapitel aufgeschlagen: das preußische Offiziers- und Beamtentum.

Geburtshelfer der deutschen Verwaltung in ihrer jetzigen Form ist der in erster Linie wegen seiner militärischen Erfolge gegen Schweden und Polen sogenannte Große Kurfürst, Friedrich Wilhelm I von Brandenburg-Preußen,

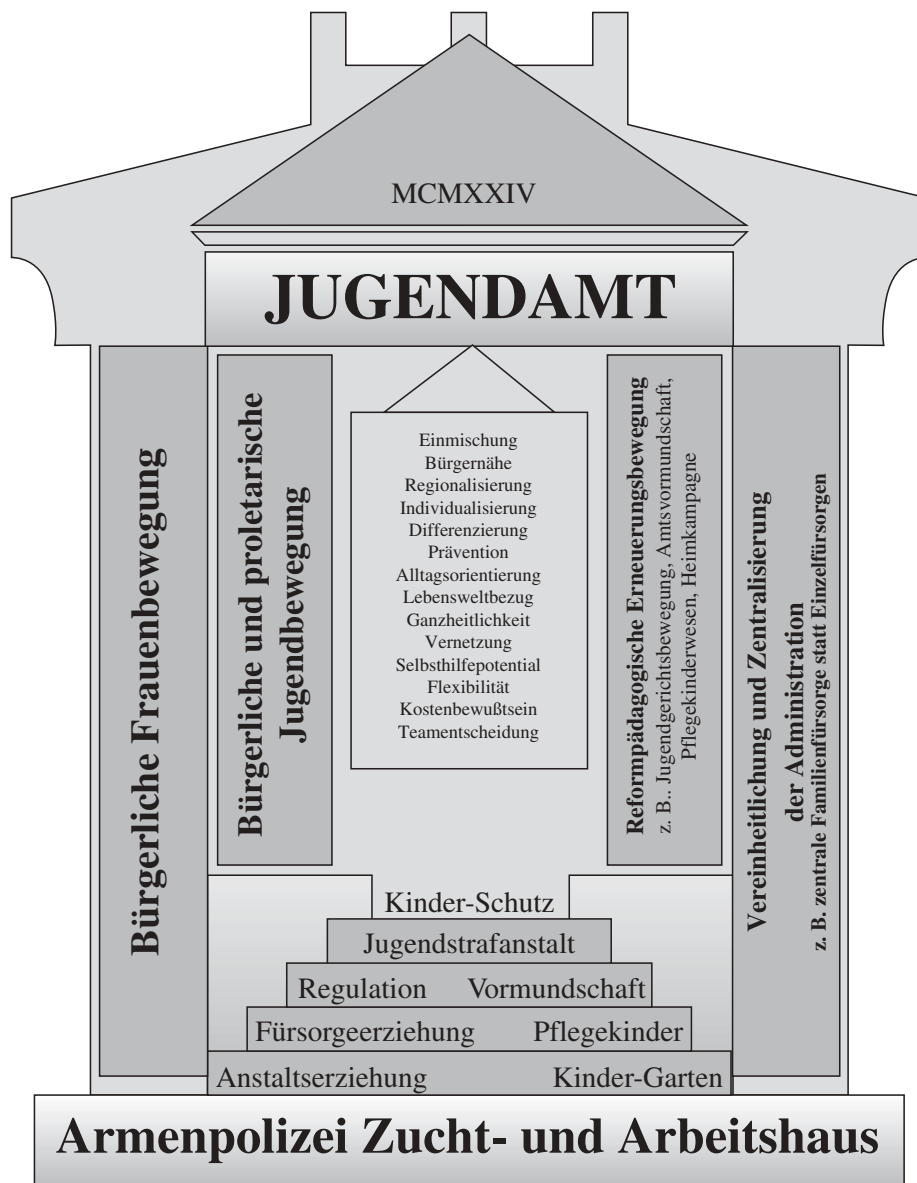


Abbildung 1: *Historische Wurzeln und Entwicklungslinien der Jugendämter*

der zur Durchsetzung seiner Interessen und zur Sicherung seines kurbrandenburgischen Streubesitzes die alten ständischen Regierungsformen durch eine neue, zentralistische und vom Landesherrn abhängige Verwaltung ersetzte.

Sie half vor allem auch, den Unterhalt des neuen stehenden Heeres, eine Neuerung in dieser Zeit, zu sichern und bildete später die Basis für das preussische Offiziers- und Beamtentum. Diese für damalige Verhältnisse revolutionäre „erste Verwaltungsreform“ war allerdings keineswegs nur auf Preußen beschränkt.

Allgemein ergab sich nach der Entmachtung der Stände und dem Übergang der Macht auf den Lehnsherren - also mit dem Aufkommen der absoluten Monarchie - für die Regenten die gewissermaßen existentielle Notwendigkeit, sich zur Durchsetzung ihrer Herrschaftsinteressen und zur Durchführung ihrer Absichten einen hierarchisch und uneingeschränkt loyalen Apparat zu schaffen.

Dieser fand sich anfangs naturgemäß in Form des Adels, verlagerte sich allerdings dann zunehmend - im Hinblick auf dessen bedenkliche Formen annehmenden eigenen Machtstrebens - auf ein dem Herrscher in der Bedeutung des Wortes „absolut“ verpflichtetes „Be-Amtentum“, das in erster Linie aus der persönlichen Bedienung des Souveräns hervorgegangen war und erst später eine gewisse persönliche Unabhängigkeit in eigens geschaffenen „Be-Hörden“ fand.

Die Verselbständigung der Verwaltung als Exekutive durch Gewaltenteilung im Zuge der allgemeinen Aufklärung - unter anderem infolge der Schriften von Montesquieu (1689 - 1755) -, die Schaffung der kommunalen Selbstverwaltung Anfang des 19. Jahrhunderts und der Übergang des „Ordnungsstaates“ zum „liberalen Rechtsstaat“, der sich vor dem 1. Weltkrieg bereits abzeichnete, und später dann bis hinein in unsere Zeit zum „sozialen Gerechtigkeitsstaat“, ändert allerdings nichts an der Tatsache, daß auch die Jugendämter als Fach- beziehungsweise Erziehungsbehörde strukturell immer noch im Mittelalter stecken, weil ihr Organisations-Ordnungs-Prinzip wie eh und je hierarchisch determiniert ist.

Überspitzt ausgedrückt besteht damit in Deutschland strukturell kein Unterschied zwischen der Verwaltung eines stehenden Heeres oder der Verwaltung

eines Jugendamtes. Dies drückt sich sowohl in der Differenzierung der Hierarchieebenen, in der Aufbaustruktur, in den Funktionsbezeichnungen, in der Art der Auftrags- (Befehls-) erteilung, im Beamten- und Besoldungsrecht und im Beförderungssystem aus und findet seinen Niederschlag auch sprachlich in Begriffen wie Stab und Linie.

Überhaupt fördert in diesem Zusammenhang eine etymologische Beschäftigung mit den hier verwandten **Begrifflichkeiten und Wortbedeutungen** einige interessante Aspekte zutage:

- **„Ver-Waltung“** deutet auf den mittelhochdeutschen Wortstamm „walten“ = stark sein, herrschen, vermögen (!) hin, der beispielsweise auch in „Gewalt“ oder „überwältigen“ steckt.
- **„Amt“ und „Beamtentum“** ist eine Deduzierung des keltischen „ambactos“, eines der - so der „Kluge“, das deutsche etymologische Wörterbuch neben dem „Grimm“ - wirklich wichtigen deutschen Lehnwörter und bedeutet so viel wie „Höriger“ oder „Diener“.
- **„Behörde“** ist aus dem niederdeutschen „behören“ entstanden und heißt im wörtlichen Sinne „zu etwas gehören, etwas hörig sein“.
- **„Hier-Archie“** ist aus den griechischen Grundwörtern „hieros“ = „heilig“ und „archos“ = „Herrschaft“ zusammengesetzt und meint somit „heilige Herrschaft (!)“.

Die Frage sei also erlaubt, ob wir es bei dem hier beschriebenen monokratischen, auf die Entscheidungsspitze des absoluten Herrschers ausgerichteten, allen deutschen Behörden eigenen inneren Strukturprinzips, quasi mit einer „heiligen“, also unumstößlichen und offenbar auch zu „Gewalttätigkeiten“ neigenden Kultur von „Dienern“ zu tun haben, die alle gemeinsam etwas oder jemandem „be-hörig“ sind?

Ein Strukturprinzip, das sich möglicherweise damit bereits in unserem „Stammhirn eingenistet“ hat und deswegen so erfolgreich jede grundsätzliche Innovation zu verhindern weiß?

Der international erfolgreich tätige und mit vielen Preisen ausgezeichnete südafrikanische Unternehmer, Organisationsberater und Managementtrainer Albert Koopman (1994), erstaunt über diese **spät-feudalistische** und aus seiner Sicht so wenig wertschätzende wie **ineffiziente abendländische Un-**

ternehmens- und Behördenstruktur, schreibt uns mitteleuropäisch Hierarchiegeschädigten denn auch einiges ins Stammbuch:

„Höchstwahrscheinlich ist Ihre Organisation altmodisch-hierarchisch geordnet nach wissenschaftlichen Managementerkennnissen (was immer das ist), wie F. W. Taylor vor vielen Jahrzehnten entwickelte. Ihr Name findet sich im oberen Kästchen, da, wo er hingehört, und - je weiter wir die Hierarchie nach unten wandern - müssen alle anderen Kästchen dem nächsthöheren Kästchen Bericht erstatten. Jeder einzelne muß als Subkomponente der Gesamtstruktur erfaßt werden. Bei Mitteilungen darf kein Kästchen übersprungen werden, die Befehlskette muß eingehalten werden. Sogar das Belohnungssystem richtet sich nach dem Kästchen der Betroffenen. Eine ziemlich raffinierte Methode, die Kontrolle zu behalten - teile und herrsche! - und den Sinn der Arbeit und die Zielstrebigkeit des Arbeiters zu trennen ...

Zu diesem Zweck sehen sie (die traditionell eher familienähnlich oder teamstrukturell geprägten Institutionskulturen des afrikanischen, pazifischen und asiatischen Wirtschaftsraumes, H.-W.) sich als Fußballteam, das so gut zusammenspielt, so weit es der Kapitän integrieren konnte, das sich auf das Ziel des Spiels konzentriert, das heißt auf Teamgeist und Toreschießen. Sie als Angehöriger des westlichen Kulturkreises jedoch gehen genau gegenteilig vor. Wahrscheinlich würden Sie zuerst das Feld in elf Bereiche einteilen und dann die einzelnen Teammitglieder instruieren, nur dann gegen den Ball zu treten, wenn er im jeweiligen Bereich landet. Sie denken nicht an das Schießen von Toren oder an den Teamgeist, sondern nur an die Kontrolle der Spieler auf dem Feld.“ (Koopman 1991 und 1992, 1994) ..Und an die eigene Zuständigkeit, füge ich in noch etwas genauerer Kenntnis deutscher Verwaltungswirklichkeit hinzu.

Trotzdem, es ist ein treffendes Bild eines unvoreingenommenen Beobachters von außen für ein insgesamt in der Tat merkwürdiges Treiben: Die spärlich vorhandenen Zuschauer auf der dargestellten Tribüne - siehe **Abbildung 2** Fußballfeld -, überdies in erster Linie Repräsentanten der wesensbestimmenden Strukturmerkmale einer hierarchisch-determinierten sogenannten Linien-Organisationsstruktur, sind Beteiligte und Betrachter. Zugleich sind sie Beteiligte und Betrachter eines recht ungewöhnlichen Schauspiels, bei dem einige der wesentlichen Ungereimtheiten schon auf den ersten Blick auffallen.

Der öffentliche Dienst

Struktur	Hierarchie	Position	Funktion
Arbeitsteilung	Kontrolle	Linie	Regeln
Zuständigkeit	Innenfokussierung	Verwaltung	Komm-Struktur

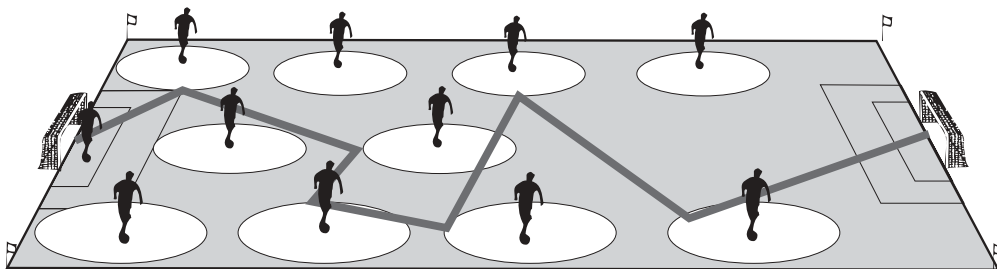


Abbildung 2: Projektion auf ein Fußballfeld

Die **Tabelle auf Seite 58** faßt sie zusammen, benennt die dahinterstehenden Problembereiche und deutet auch - allerdings sehr plakativ - einige mögliche Lösungen an. Die von vielen geforderte und von vielen auch gewollte Reform der Jugendhilfeadministration muß durch eigene Ansprüche erhellt werden, wenn sie nicht erneut auf der „Spielwiese“ der Absichtserklärungen versinken soll!

Es existieren ungezählte Bücher voller Verwaltungsvorschriften, Ausführungsvorschriften, Durchführungsverordnungen und Allgemeiner Geschäftsbedingungen. Ein regulierender Markt fehlt. **„Ab-Teilungs-Denken“ und Zuständigkeitsfetischismus verdrängen Vernetzung und Synergie.** Nach Mobilität sucht man vergeblich. Kurzum: **Der Ist-Zustand deutscher Verwaltungsrealität bietet ein eher trauriges Bild, weit entfernt von dem, was möglich, fachlich erforderlich und für die Klientel angemessen wäre.**

Die Jugendämter als Behörden oder Ämter - und damit als von der Verwaltung nicht zu trennender Teil - müssen es sich also wohl oder übel gefallen lassen, daß sie auch an einer über 300 Jahre entwickelten und ver-

festigten Verwaltungskultur gemessen werden, weil sie Teil davon geworden sind. Dies ist das Erbe, das sie seit Anbeginn mitzuschleppen hatten: Sie **werden im Bewußtsein der Öffentlichkeit eher als Verwaltungsorgane, denn als Fachämter** gesehen, allenfalls noch als wenig selbständiger Teil einer in vielen Aspekten repressiven Wohlfahrtsadministration.

Ganz anders die Zukunft - siehe **Abbildung 3** Mobile. Auf den ersten Blick fällt auf, daß ein derartiges Strukturmodell eine völlig neue Führungs- und Partizipationskultur in den Behörden notwendig machen würde. „**Teambil-**

Assoziation	Problem	Lösung
<i>Vorschriften</i>	Fehlende Partizipation Wertschätzung Vertrauen Verantwortung Lernmöglichkeiten	Partizipation Wertschätzung Vertrauen Verantwortung Lernmöglichkeiten
<i>Der „Gegner“ fehlt</i>	Beliebigkeit Überheblichkeit Autoritätsdenken Realitätsferne Schemadenken Ausgrenzung	Verbindlichkeit Gleichberechtigung „Kundendenken“ Controlling Evaluation Flexibilität Beteiligung
<i>Jeder hat „seinen“ Ball</i>	Fehlende Vernetzung Absprachen Kooperation Ergänzung Interdisziplinarität	„Abspielen“ Vernetzung Absprachen Kooperation Ergänzung Interdisziplinarität
<i>Keine „Bewegung im Spiel“</i>	Saturiertheit Zuständigkeitsdenken vertikale Kommunikation Bürokratismus Unbeweglichkeit	Motivation Beweglichkeit Flexibilisierung horizontale Kommunikation Ganzheitlichkeit Pragmatismus

Die Dienstleistungsorganisation

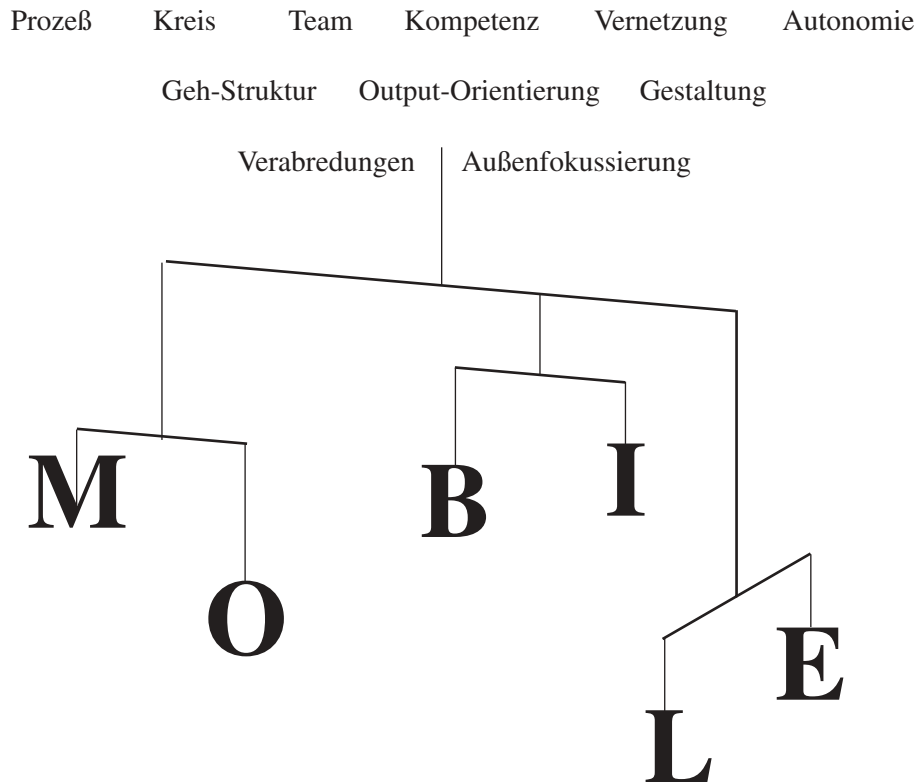


Abbildung 3: *Das Strukturmodell Mobile*

„dung“ heißt hier das Zauberwort, denn Teams und Leistung bedingen einander. Das behaupten jedenfalls zwei langjährige Mitarbeiter der weltgrößten Beratungsfirma („McKinsey“; Jahresumsatz 1992/93 1,2 Milliarden US-Dollar, 3 000 Berater) Jon R. Katzenbach und Douglas K. Smith in ihrem 1993 erschienenen Buch: „Teams. Der Schlüssel zur Hochleistungsorganisation“. Sie sollten es also wissen.

Nur, auch in Industriebetrieben ist dieser Grundgedanke bei weitem nicht so umgesetzt, wie uns dies die Flut von aktuellen Veröffentlichungen mit immer kunstvolleren Titeln - vorläufiger Höhepunkt ist „Business Reengineering“ - glauben machen will. In Deutschland wird der Anteil der relevanten Betriebe,

in denen Team- oder Gruppenarbeitsmodelle umgesetzt sind, auf etwa 15 Prozent geschätzt. In Schweden und den Niederlanden sind es etwas mehr; in Frankreich und Großbritannien etwas weniger. Auch dort steht man also erst am Anfang eines weit gesteckten Zieles.

Dieses ist hingegen in den deutschen Verwaltungen in einer nennenswerten Größenordnung nicht einmal annähernd sichtbar; aus guten Gründen, wie bei Bosetzky ja nachzulesen war. Von der Einrichtung wirklicher funktionaler Teams ist die deutsche Verwaltung tatsächlich noch meilenweit entfernt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß infolge der Unruhen der späten 60er Jahre gerade in der Sozialarbeit gewisse Teamstrukturen partiell und/oder temporär durchaus eingeführt werden durften, ohne daß man allerdings diese Teams mit einer echten Gestaltungs- und Entscheidungskompetenz ausgestattet hätte.

Die Hierarchie blieb immer bestehen. Vertretern von Verwaltungseinheiten war ein rotierendes Gruppensprecher- oder Team-Koordinator-System immer egal. Sie brauchten ihren Ansprechpartner und bekamen ihn auch. Diese daher allenfalls als „ideelle Teams“ zu bezeichnenden besonderen Arbeitsgruppen in der Sozialarbeit **blieben in ihrer kulturverändernden Wirkung eher marginal.**

Der Boden ist entsprechend wenig bereitet. Eine Auflistung von hehren Grundsatzzielen oder Grundprinzipien eines neuen Führungsverständnisses, eine Diskussion der Grundlagen wirklicher Delegation und Verantwortungsverlagerung, die Erörterung des Für und Wider anderer Formen der Budgetierung und Mittelverantwortung sind daher in mancherlei Hinsicht müßig.

Das deutsche Haushaltsrecht, das deutsche Beamtenrecht, die Tarifverträge, wesentliche Teile der Gewerkschaften, die über Jahrhunderte gewachsenen Traditionen und auch die Mentalität vieler Beschäftigter stehen einem derartigen „großen Wurf“ eines modernen Jugendamtes entgegen.

Die derzeit einzig realistische Entwicklungsrichtung

Die dritte Metapher - siehe **Abbildung 4** Orchester - führt meines Erachtens in die derzeit einzig realistische Richtung und befördert zudem den für mich

Die patriarchalische Produkt-Gruppen-Organisation (Grundig)



Abbildung 4: *Der Vergleich mit dem Orchester*

wichtigen Aspekt einer fachlichen Positionierung der Jugendämter. Auch bei diesem Bild drängen sich einige Assoziationen auf:

- Die traditionell prägenden und nicht in jedem Fall kontraproduktiven Strukturen sind nicht vollständig aufgelöst.
- Die einzelnen Funktionsbereiche haben sich zwar zu Instrumentengruppen zusammengeschlossen, der Gesamtzusammenhang ist aber noch wesentlich stärker gegeben als dies in der „Mobile-Struktur“ selbständig operierender und nur lose miteinander verbundener Betriebseinheiten vorgesehen wäre.
- Die Leitungsverantwortung (Dirigent) ist nach wie vor eindeutig; allerdings eine idealtypische Reverenz an das Primat der Politik und ihrer gestaltenden Gesamtverantwortung.
- Das Zusammenspiel(en) ist Bedingung.
- Eine multidimensionale, ganzheitliche Wahrnehmung ist professionell erforderlich; der Einzelspieler hat auf sich, seine Mitspieler, die Zuhörer und den Dirigenten zugleich zu achten.
- Das Gesamtinteresse geht vor Einzelinteressen.
- Es gibt einen Interpretationsspielraum und hoffentlich auch eine Interpretationsentscheidung.

- Es wird ein Output erstellt.
- Die Dienstleistung orientiert sich (auch) an den „Kunden“-Bedürfnissen.
- Es gibt Instrumente (Werkzeuge) und letzter sowie entscheidender Aspekt:
- Es existiert eine Partitur, also eine Art Aktionsrahmen, nach dem man sich richten kann!

Ich halte das Fehlen jeglicher „Jugendhilfepartitur“, das unabgestimmte Nebeneinander der verschiedensten Interpretationen und das Nichtvorhandensein von Noten, also von allgemein verbindlichen und verständlichen Verständigungszeichen in und für die Jugendhilfe, für eines der wesentlichen Mankos der Gestaltung von Jugendhilfe in den Jugendämtern, aber auch bei den sogenannten freien Trägern.

Zum Inhalt der „Jugendhilfepartitur“

Ich will deshalb im folgenden einen durchaus auch provokativ gemeinten Impuls für die Diskussion geben, indem ich die Eckpunkte einer im Grunde vorhandenen und lange diskutierten „Jugendhilfepartitur“ kurz umreiße:

Jugendhilfe heute meint im Grundsatz, in öffentlicher und freier Trägerschaft Angebote für Kinder und Jugendliche vorzuhalten. Diese sind aber von modernen Jugendämtern sowohl zu verantworten als auch zu (be-) fördern.

Das Jugendamt als **die** staatliche Institution, die der Jugendhilfe im Wettbewerb mit anderen staatlichen sozialen Dienstleistungen zu ihrem Recht verhilft und ihr im Konzert der Anbieter wohlfahrtsstaatlicher Angebote den gebührenden Platz verschaffen soll, muß damit zuallererst - dies wird in der neuerdings fast ausschließlich und wie ich glaube am Thema vorbeigehenden rein betriebswirtschaftlichen Diskussion zu häufig vergessen - fachlich-inhaltliche Standards mit empfehlendem Charakter formulieren und auf deren Einhaltung wohl trotzdem pochen. In zehn Stichpunkten dazu folgendes:

1. Gebietorientierung, Regionalisierung, Bürgernähe und Einmischung

Das Wohnumfeld und dessen Ressourcen müssen einbezogen werden. Bürgernähe soll auch bedeuten: Bürgerbeteiligung, der Bürger ist an der

Planung und Umsetzung zu beteiligen. Sein verbrieftes Wunsch- und Wahlrecht ist zu respektieren. Es geht also weniger darum, dem Bürger vorzuschreiben, was gut für ihn ist, sondern aufzunehmen, was er braucht.

Fritz Perls hat dies einmal schön formuliert und damit zu einem der klassischen Sätze der Pädagogik gemacht: *„Statt, daß ich Dir sage, was Du sollst, höre ich mir an, was Du willst!“*

Regionalisierung heißt, die Möglichkeiten einer Sozialraum- und Gemeinwesenarbeit besser zu nutzen, sich an den individuellen und regional unterschiedlichen Lebenswelten der Betroffenen zu orientieren statt einer rein quantitativen Flächendeckung mit Angeboten Vorschub zu leisten oder Jugendhilfe auf Einrichtungsplanung zu reduzieren.

Jugendhilfe vor Ort, gemeinsam mit den Betroffenen, bedeutet aber noch mehr: **Einmischung statt Abgrenzung** und **Beteiligung statt Ausgrenzung** sind gefordert. Auch und gerade von den Jugendämtern, damit das Jugendamt *„ein Amt (ist), wo Kinder Recht bekommen“* (Ella Kay).

Damit wäre auch endlich der dringend notwendige fachpolitische Diskurs eröffnet, statt die wenig erfolgreiche Konfliktvermeidungsstrategie der Jugendämter oder das entschuldigende Zurückweichen vor den sogenannten Sachzwängen einer gegebenenfalls anderen Interessen verpflichteten Kommunalverwaltung fortzusetzen.

2. Ganzheitlichkeit, Alltagsorientierung und Prävention

Die Analyse und der Zugang zu komplexen Lebenswelten hat umfassend zu erfolgen. Der „Bürger“, eine der wenigen begrifflichen Adaptionen aus der ehemaligen DDR, die ich erheblich gelungener finde als das abgegriffene, stigmatisierende und überholte „Klient“ oder das auch nicht so ganz angemessene „Kunde“, wird mit seinen Wünschen und Problemdefinitionen nicht länger nach rechtlichen und/oder organisationalen Aspekten aufgeteilt.

Die **Hilfeleistung hat sich** mithin **an der Bedürfnislage der Bedürftigen zu orientieren**. Nicht etwa umgekehrt hat sich die Bedürfnislage am bestehenden Angebotszuschnitt und den überdies immer fragwürdigeren und

reduzierten sogenannten restitutiven, also Mangelsituationen kompensierenden Leistungen des Staates auszurichten.

In der Stellungnahme der Bundesregierung zum nun vorliegenden 9. Jugendbericht heißt es denn auch überraschend deutlich: *„Aufgabe der Fachkräfte der Jugendhilfe ist es deshalb nicht, Lebenssachverhalte unter differenzierte Tatbestandvoraussetzungen von Leistungsnormen zu subsumieren und daraus gesetzlich festgeschriebene Rechtsfolgen abzuleiten, sondern in einem gemeinsamen Beratungs-, Planungs- und Gestaltungsprozeß zwischen Leistungsberechtigten und Fachkraft die Handlungskompetenz zu stärken und Chancen für eine bessere Lebensbewältigung zu eröffnen.“*

Und weiter heißt es, nun schon fast mahnend: *„Diese Sichtweise entspricht nicht üblichem Verwaltungshandeln und routinemäßigen Verwaltungsabläufen.“* Dem ist unter dem gerade erörterten Aspekt nichts hinzuzufügen!

Ganzheitlichkeit bedeutet aber auch, daß erstens die Problematik einzelner Klienten, zweitens die Entstehungsbedingungen der Probleme und drittens die Behandlung der Probleme nicht voneinander getrennt, insonderheit eines einfachen Ursache-Wirkungs- oder Interventions-Lösungs-Schemas, sondern miteinander verzahnt und voneinander abhängig, also interdependent zu sehen sind.

Das heißt letztlich nichts anderes als **Problemorientierung statt Symptomorientierung** und **Ressourcen- statt Defizitorientierung** und schließt einen der wenigen wirklich neuen Aspekte des KJHG mit ein, den der Prävention.

3. Selbsthilfepotential

Die Netzwerke vor Ort sind in die Problemlösungen mit einzubeziehen. Die Jugendämter haben Jugendhilfeleistungen vor Ort zu organisieren, zu ermöglichen und die Träger zu einer adressatengerechten und abgestimmten Leistung zu befähigen. Keineswegs ist daran gedacht, diese in einer Art Monopolstellung ausschließlich allein anzubieten. Die Jugendämter sollen die Straßen der Jugendhilfe bauen und beschildern, nicht ausschließlich selbst darauf fahren!

4. Differenzierung, Individualisierung und Partizipation

Auszugehen ist dabei jeweils vom besonderen Einzelfall. Dies eben unterscheidet die Jugendhilfe als Teil öffentlicher Hilfeleistung von der Verwaltung:

„Jede Sozialarbeit, ob Jugendhilfe oder Sozialhilfe, muß nach den Prinzipien ihrer eigenen Sachgesetzlichkeit vollzogen werden. Dabei ist die Übereinstimmung mit den Normen allgemeiner Verwaltung umso größer, je stärker es sich um allgemeine Hilfen handelt, und umso geringer, je stärker individuelle inter-personale Beziehungen die Art der Hilfe bestimmen. Das liegt daran, daß die allgemeine öffentliche Verwaltung an den Prinzipien einer Ordnungsverwaltung orientiert ist und anderen Sachgesetzlichkeiten folgt als die Sozialarbeit. Formelhaft stehen sich gegenüber:

als Prinzipien der Verwaltung:

- ohne Ansehen der Person,
- primäre Sachbeziehung,
- auf das Allgemeine und Verwaltbare gerichtet,
- jedem das Gleiche,

als Prinzipien der Sozialarbeit:

- personalorientiert,
- primäre Hilfebeziehung,
- auf das je Besondere und Einmalige gerichtet,
- jedem das Seine.“

Walter Kosmale hatte dies bereits im Jahr 1972 geschrieben. Warum muß eigentlich immer wieder alles ungehört verhallen, warum das Rad immer wieder neu erfunden werden?

5. Lebensweltorientierung

Die Hilfeleistungen sollten, sofern dies angesichts einer sich extrem ausdifferenzierenden Rechts- und Verfahrenslage in der Jugendhilfe noch leistbar ist, aus einer Hand erfolgen. Wünschenswert sind so wenig Bezugs- wie Lebensweltwechsel wie möglich.

6. Kostenbewußtsein und Sicherstellung von Effektivität und Effizienz

Die Zeit- und Zielgerichtetheit wird erst durch klarere Prioritäten, realistische Zielvorgaben, abgestimmte Hilfesysteme, verbindliche Qualitäts- und Leistungsstandards und eine verbesserte Steuerung möglich.

7. Team- statt Einzelentscheidungen

Bei der Hilfe wirken verschiedene Fachkräfte interdisziplinär, ämter- und hierarchieübergreifend zusammen.

8. Kausalität und Kongruenz

Die Fallverarbeitung erfordert auch die entsprechende Entscheidungskompetenz der jeweiligen Mitarbeiter.

9. Flexibilität des Angebots

Damit ist die schnelle, unbürokratische und kontextbezogene Anpassung der Jugendhilfeleistungen an die Bedingungen vor Ort und die sich dort abzeichnenden Entwicklungen gemeint. Sie ist damit Teil einer offenen Prozeßplanung im Gegensatz zu einer statischen Festschreibung des materiellen und immateriellen Leistungsangebotes.

Jugend ist extrem schnellebig. Ohne näher an dieser Stelle darauf eingehen zu können, stünde es der Jugendhilfe gut an, die an sich einfachen Prinzipien des Marketing, also der Marktbeobachtung und -interpretation anzuwenden und sich wenigstens zeitweise in die Lebensbedingungen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen hineinzusetzen.

10. Binnendifferenzierung

Die dem örtlichen Träger der Jugendhilfe zugewiesenen Aufgaben erfordern ohne Zweifel eine Binnendifferenzierung, weil die Komplexität des Aufgabenspektrums und die mittlerweile entwickelten Leistungsstandards in den verschiedenen Aufgabenfeldern der Jugendhilfe Spezialwissen und Spezialistenhandeln unumgänglich machen.

Demgegenüber steht die Entwicklung ganzheitlicher Hilfen, um den Interessen und Ansprüchen von Leistungsberechtigten möglichst umfassend gerecht werden zu können. Die Realisierung ganzheitlicher Hilfen und ein hohes Maß an Spezialistentum stellen die polaren Gegensätze in der Frage der Aufgabendifferenzierung dar.

Es sollte relativ schnell eine Einigung in der Frage herstellbar sein, daß beide Extrempunkte keine erstrebenswerte Orientierung sein können. Trotzdem ist die Frage der Binnendifferenzierung von eminenter Bedeutung für die Organisationsstruktur eines Jugendamtes.

Wirkungen der Ressourcenoptimierung auf die Jugendhilfe

Dies war von mir gemeint, als ich anfangs anklingen ließ, daß erst einmal die vorhandenen Standards von und in den Jugendämtern entwickelt werden müßten, bevor eine ausufernde und teure Diskussion um neue Strukturen, Steuerungsmodelle, um Budgetierung, Dienstleistungszentren und anderes mehr geführt werden kann.

Erst wenn alle diese von mir vorstehend skizzierten Ressourcen in den Jugendämtern optimiert wären, dann:

- würde sich die administrative und freie Jugendhilfe gebietsnah, bürgernah und regionalisiert einmischen,
- hätte sie einen ganzheitlichen Ansatz, wäre sie alltagsorientiert und präventiv tätig,
- wäre sie angebotsdifferenziert, individualisiert und partizipativ,
- wäre sie auch kostenbewußt sowie effektiv und effizient,
- wäre sie das Resultat von Team- und nicht von Einzelentscheidungen,
- wäre sie kausal und kongruent, das heißt, der fallverantwortliche Mitarbeiter wäre auch entscheidungskompetent,
- wäre sie im Angebot flexibel und binnendifferenziert,
- hätte sie sich an jugendspezifische Erlebnisgemeinschaften und Ausdrucksformen angeschlossen, würde diese verstehen, akzeptieren und fördern,
- hätte sie beispielsweise eine mobile, der Raumaneignung und der Bewegungssouveränität von Jugendlichen Rechnung tragende Jugendarbeit und eine die Selbstheilungskräfte stützende Familienarbeit,

- würde sie sozialräumliche und sozialökologische Ansätze zumindest prüfen und im Trend alles Stationäre hinter sich lassen,
- wäre sie vernetzter und wichtiger Teil einer nicht einrichtungszentrierten, sondern aufsuchenden - und in keinem Fall „vertreibenden“ - Sozial- und Jugendarbeit,
- könnte sie Täter und Opfer differenzieren und würde sie dennoch nicht stigmatisieren,
- würde sie eine nicht nur träger- oder angebotsdefinierte und -fixierte, sondern selbstorganisierte Sozialarbeit vorantreiben,
- würde sie ihre Lösungen an den Problemen ihrer Klientel ausrichten und nicht erwarten, daß diese ihre Probleme auf die bestehenden Möglichkeiten zuschneiden,
- wüßte sie, daß Konkurrenz das „Geschäft“ belebt,
- wüßte sie um die Bedürfnisse ihrer „Kundschaft“,
- hätte sie bewußt entschieden, welche Bedürfnisse sie befriedigen will, kann und welche nicht,
- hätte sie den Maßstab für die „richtige“ Hilfe ebenfalls nicht gefunden, wüßte aber um die rechtsstaatlichen Maßstäbe und würde diese auch anwenden,
- beteiligte sie die Betroffenen und würde den „Bürger“ als Leistungsberechtigten akzeptieren,
- hätte sie erreichbare Ziele gesetzt, diese überprüft und gegebenenfalls angepasst,
- wäre sie in der Lage, strukturell und strategisch zu denken und zu planen, das heißt, sie könnte den Sprung von der „Intervention zur Infrastruktur“ (Christian Schrapper) bewältigen,
- wäre sie also vom „Fall“ zum „Feld“ gelangt,
- hätte sie die „Klassiker“ der Methoden der Sozialarbeit integriert: nicht entweder - oder, sondern Einzelfallarbeit und Gruppenarbeit und Gemeinwesenarbeit,
- könnte sie Grenzen setzen und wäre auch in der Lage, diese Grenzen kontextbezogen zu erweitern und
- würde sie „Köder“ verwenden, die „endlich einmal den Fischen schmecken und nicht immer nur den Anglern“.

Kurz, Jugendhilfe wäre etwas. Und moderne Jugendämter hätten ihren wesentlichen Anteil daran.

Besinnung auf vorhandene fachliche Standards

Zu fordern wäre daher nicht so sehr die Übernahme mehr oder minder passender betriebswirtschaftlicher Handlungsmodelle als (vorerst) „letzte Mode der Sozialarbeit“ (Hinte 1994), sondern eher die Besinnung der Jugendämter auf ihre von mir genannten ureigenen fachlichen Standards und eine Entscheidung, diese auch selbst zu entwickeln, zu evaluieren und zu vertreten, bevor es andere tun!

Die Jugendämter hätten im übrigen ein Menschenleben damit zu tun, die seit Jahren von ihnen selbst immer wieder propagierte Fachlichkeit umzusetzen. Sie sollten in ihrem ureigenen Interesse bald damit anfangen und sich nicht in unsinnigen Diskussionen verzetteln, die sie nicht betreffen.

Die aus meiner Sicht mehr oder minder unreflektiert aus dem Profit-Bereich übernommenen Führungs-, Steuerungs- und Budgetierungsinstrumente sind zuallerletzt geeignet, das Image der Jugendämter und damit die für den geforderten Dienstleistungscharakter so dringend notwendige Akzeptanz bei den Nutzern aufzupolieren, weil diese Führungs- und Steuerungsinstrumente tendenziell dazu führen, den Menschen in letzter Konsequenz als Ware zu betrachten, das Stadtteilzentrum als Kostenstelle und Beratung als Kosten-Nutzen-Relation.

Zu wünschen wäre den Jugendämtern also einmal mehr, daß sie in der Lage sein könnten, den ihnen eigenen und von Lothar Böhnisch (1972) zu Recht als konstitutiv bezeichneten Grundkonflikt zwischen sozialpädagogischem und administrativem Handeln zu lösen und nicht unnötigerweise einen neuen hinzuzufügen: den zwischen sozialpädagogischem und betriebswirtschaftlichem Denken und Handeln.

Nur dann werden die Jugendämter in der Lage sein, den alten Makel aus „Armen-Policy“, „Anstaltserziehung“ und „Kinderklau-Behörde“ abzustreifen und ihre Kritiker Lügen zu strafen, die in ihnen lediglich eine bürokratisierte Form urdeutscher Elendsverwaltung sehen, und sich zu einer wirklichen sozialpädagogischen Behörde zu entwickeln, in der der leistungsberechtigte Bürger keine Ware, eine Kindertagesstätte nicht ausschließlich eine Kostenstelle und Beratung kein Vorgang ist.

Das Land braucht keine neuen Ämter in den alten „Gemäuern“; **das Land braucht neue Initiativen, die eine offensive fachliche Gestaltung der Jugendhilfe ermöglichen und zu Wege bringen.**

Ein Neubau von Jugendämtern wird also nicht nötig sein, **ein Umbau reicht.** Die Jugendämter sind in mancherlei Hinsicht recht solide gemauert; man muß nur aufpassen, daß das Amt hinter den dicken Mauern - **Abbildung 1** - nicht verstaubt oder in Vergessenheit gerät, sondern daß die Jugendämter ihre „Auslagen“ jeweils zeitgemäß anpassen und an den aktuellen Erfordernissen ausrichten, damit es dann heißen kann: Das ist jetzt gut so und da kann jede(r) kommen!

Was kann die Jugendhilfeplanung dabei leisten?

Wenn ich das Bild aufnehmen darf, daß die Jugendämter Leitboot des Flottenverbandes „Öffentliche und Freie Jugendhilfe“ sind, der zu einer wesentlichen Kurskorrektur gezwungen ist, dann sind die Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplaner die Navigatoren, die rechtzeitig, informativ, präzise und nachvollziehbar über alle relevanten Parameter dem Leitboot und den Begleitbooten Auskunft geben müssen und die zumindest in groben Zügen wissen sollten, was den Flottenverband auf dem neuen Kurs erwartet. Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplaner sind die Controller der Jugendämter.

Ein Revisor schaut zurück, ein Controller schaut voraus. Ließen sich die Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplaner zu besseren Revisoren oder, schlimmer, zu „Hilfsfunkern“ einer zynischen Politik degradieren, wäre damit bewiesen, daß das Gerede von der Verwaltungsreform die Mühe nicht wert war, die sie von den Zuhörern abverlangt hat.

Literatur

Bachinger, R.: „Unternehmenskultur. Ein Weg zum Markterfolg“, in: „Blick durch die Wirtschaft“, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 1990.

Böhnisch, L.: „Bedingungen sozialpädagogischen Handelns im Jugendamt“, in: „Zeitschrift für Pädagogik“ 2/1972, S. 187 - 212.

- Bosetzky, H.: „Die kameradschaftliche Bürokratie und die Grenzen der wissenschaftlichen Untersuchung von Behörden“, in: „Die Verwaltung“ Band 4, Heft 3/1971, S. 325 - 335.
- Bosetzky, H.: „Was nicht ist, kann nicht werden“, in: „Organisationsentwicklung“, Zeitschrift der Gesellschaft für Organisationsentwicklung, Spezial 2: „Veränderungsstrategien im Non-Profit-Bereich“, 1993, S. 41.
- Goffman, E.: „Asylums“, Chicago 1962, deutsch: Fischer Verlag, Frankfurt/Main 1972.
- Hinte, W.: „Was kann die Profession“, in: „Theorie und Praxis der sozialen Arbeit“ 9/1994, S. 327 - 332.
- Hollstein, W.; Meinhold, M.: „Sozialarbeit unter kapitalistischen Produktionsbedingungen“, Fischer Verlag, Frankfurt/Main 1973.
- Keller, I.: „Das CI-Dilemma, Abschied von falschen Illusionen“, Gabler Verlag, Wiesbaden 1993.
- Koopman, A.: „Transcultural Management. Ein umweltorientiertes Modell interkultureller Organisationsberatung“, Edition Humanistische Psychologie, Köln 1994.
- Kosmale, W.: „Zur Einheit von Jugendarbeit und Sozialarbeit“, in: „Lehrbriefe der Akademie für Jugendarbeit und Sozialarbeit“ des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Lehrbrief 2.30.1, S. 32, Frankfurt/Main 1972.
- Müller, C. W.: „Jugendamt. Geschichte und Aufgaben einer reformpädagogischen Einrichtung“, Beltz Verlag, Weinheim 1993.
- Müller, C. W.: „Lehren aus der Geschichte: Von den nahezu unüberwindlichen Schwierigkeiten, ein 'pädagogisches Amt' zu gründen“, Sozialpädagogisches Fortbildungswerk Brandenburg (Hrg.), S. 5 - 10, Schönhagen 1994.
- Müller, C. W.: „Soziale Arbeit und Sozialdemokratie in der 1. Deutschen Republik“, in: Reichel-Koß, I.; Beul, U.: „Ella Kay und das Jugendamt neuer Prägung“, S. 55 -73, Schönhagen 1994.
- Reichel-Koß, I.; Beul, U. (Hrg.): „Ella Kay und das Jugendamt neuer Prägung. Ein Amt, wo Kinder Recht bekommen“, Juventa Verlag, München 1991.
- Rößner, J.: „Von der Möglichkeit, trotz nahezu unüberwindlicher Schwierigkeiten es dennoch zu versuchen, ein pädagogisches Amt zu gründen“, Sozialpädagogisches Fortbildungswerk (Hrg.), S. 11 - 25, Schönhagen 1994.
- Scholz, Ch.; Hofbauer, W.: „Organisationskultur. Die vier Erfolgsprinzipien“, Gabler Verlag, Wiesbaden 1990.
- Sozialpädagogisches Fortbildungswerk Brandenburg u.a. (Hrg.): „Jugendamt 2000 in der Region Berlin-Brandenburg“, Dokumentation einer Fachtagung, Berlin 1994.
- Wever, U. A.: „Unternehmenskultur in der Praxis. Erfahrungen eines Insiders bei zwei Spitzenunternehmen“, Campus Verlag, Frankfurt/Main 1992.

Von der Produktdefinition zur Ressourcensteuerung - Bericht der Arbeitsgruppe 1

KARL JANSSEN

Leiter des Stadtjugendamtes Münster

RUDOLF FÖRSTER

Leiter des Stadtjugendamtes Magdeburg

Nach einer kurzen Vorstellungsrunde begann in der Arbeitsgruppe die Diskussion mit folgender Fragestellung: Welche Erwartungen habe ich an meine Organisation? Natürlicherweise waren die Erwartungshaltungen grundverschieden, wie eine Kartenabfrage bestätigte. Erwartungshaltungen haben schließlich einen Bezug zu einem konkreten Problem, das bei jedem Träger oder jeder Institution anders gelagert oder verschieden geschichtet sein kann.

So erklärt es sich auch, daß die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Arbeitsgruppengesprächen das Bedürfnis hatten, zunächst über ihre Träger oder Institutionen zu sprechen. Als Themenschwerpunkte kristallisierten sich dabei heraus, daß den Gesprächspartnern hinsichtlich des Problems der Ressourcenoptimierung vorrangig der Mitarbeiterbezug wichtig war, ebenso die Strukturen und der Ablauf von Prozessen, auch Verfahren.

Es wurde erörtert, was bei Trägern und in Verwaltungen optimierbar ist, so vor allem die Ressourcenkompetenzen in wirtschaftlicher und pädagogischer Hinsicht. Zur Debatte stand die Frage, was in der jeweiligen Institution geleistet werden kann, wieviel Personal für welches Produkt benötigt wird.

Im weiteren Verlauf des Gesprächs wurde von den Moderatoren das in der **Abbildung 1** dargestellte Schema zur „Produktdefinition“ zur Diskussion gestellt. Demnach ist eine outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe als Ressourcenoptimierung für kommunale Jugendämter zu verstehen. Wie die Abbildung 1 zeigt, steht das Produkt, steht die Leistung im Mittelpunkt der outputorientierten Steuerung. Die Leistung muß nach Art, Quantität, Qualität und Zielgruppe beschrieben werden. Es ist auf jeden Fall deutlich zu machen, welche Gesetze, Gesetzesbegründungen und Ratsbeschlüsse Grundlage der jeweiligen Leistung sind.

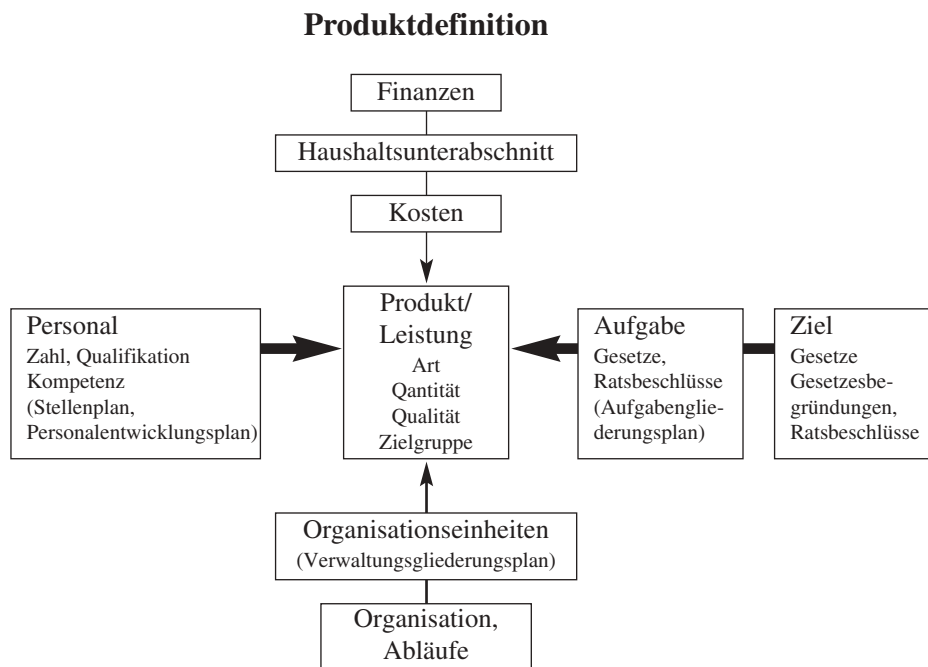


Abbildung 1: *Schema zur Produktdefinition*

Ebenso muß die Aufgabe auf der Basis politischer Beschlüsse geklärt sein, und zwar produktbezogen. Bei der outputorientierten Steuerung ist deutlich zu machen, welche Finanzmittel in welchem Kostenrahmen, in welchem Haushaltsbudget und Haushaltsplan für das jeweilige Produkt zur Verfügung stehen.

Bei der outputorientierten Steuerung im Sinne der Ressourcenoptimierung muß geklärt sein, welche Organisationseinheit in welchen Abläufen die Ressourcenverantwortung für das Produkt trägt und welches Personal in welchem Umfang und mit welcher Qualifikation und Kompetenz die Produktleistung erbringt.

Die einzelnen Positionen, die in der Abbildung 1 dargestellt werden, sind heute den meisten Trägern und Institutionen bekannt. Das neue und damit der Kern der Ressourcenoptimierung an der outputorientierten Steuerung besteht

darin, daß alle einzelnen Daten produktbezogen ausgerichtet werden müssen, also auf Ziele, Finanzen, Organisation und Personal.

Die weitere Diskussion in der Arbeitsgruppe konzentrierte sich vorwiegend auf Einzelerfahrungen, die die Kolleginnen und Kollegen bei ihrer Arbeit machen. Die Gesprächspartner hatten großen Bedarf, einzelne Beispiele für schlechte Ressourcensteuerung in die Debatte einzubringen.

In der **Abbildung 2** - Ressourcensteuerung heute - wird der gegenwärtige Zustand veranschaulicht und verdeutlicht, daß es an Vernetzung und Kooperation unter der Regie der Jugendämter mangelt.

Die **Abbildung 3** - Ressourcensteuerung morgen - stellt dar, wie die Ressourcensteuerung in der Zukunft aussehen könnte oder müßte, wobei auch dieses entwickelte Schema keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Allgemeingül-

Ressourcensteuerung heute

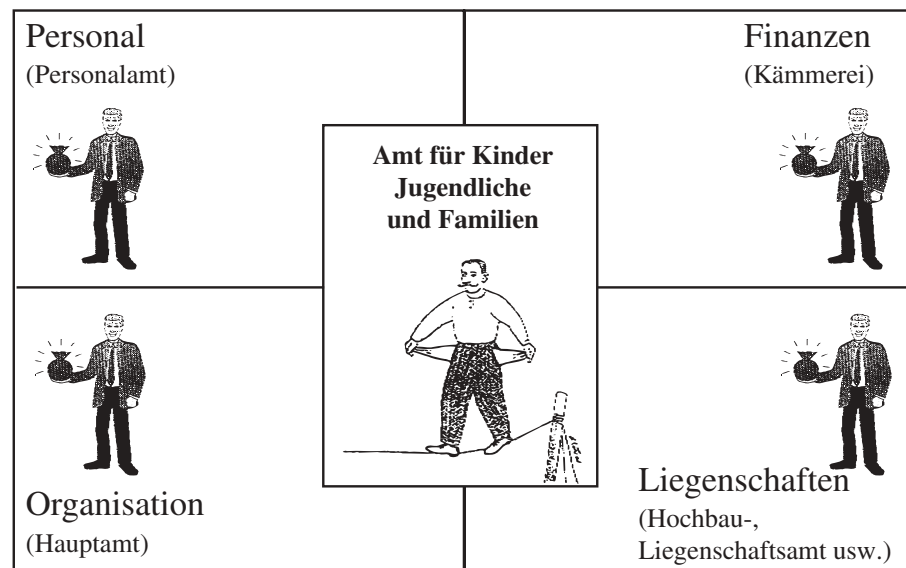


Abbildung 2: Wie Ressourcensteuerung nicht sein sollte

Ressourcensteuerung morgen

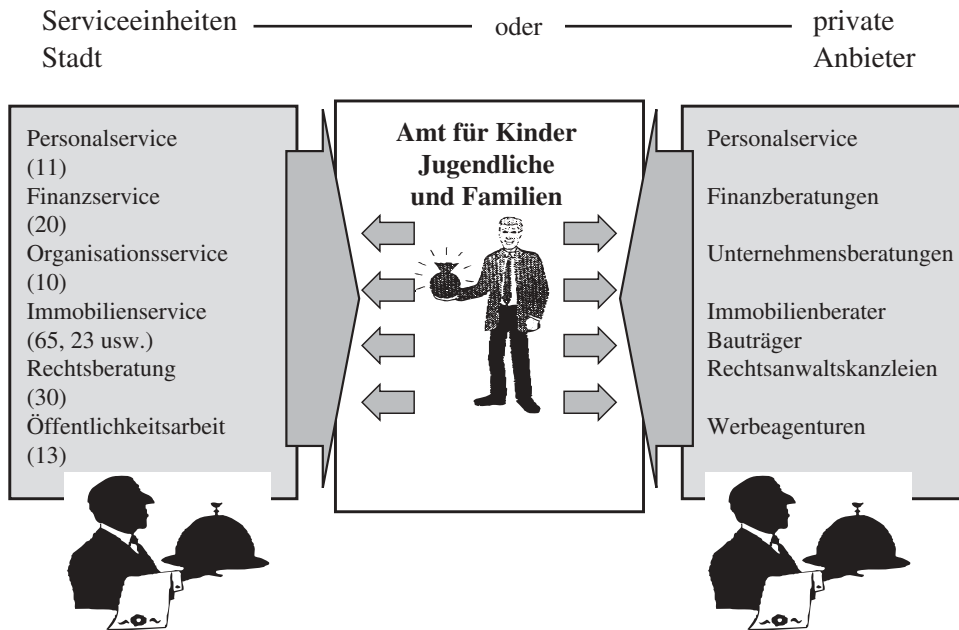


Abbildung 3: Ein Schema zur Ressourcensteuerung in der Zukunft

tigkeit erhebt. Auch diese Abbildung ist als Diskussionsgrundlage gedacht und könnte durchaus ergänzt werden.

Der weitere Gesprächsverlauf in der Arbeitsgruppe war von Vorstellungen und Ideen zur Ressourcenoptimierung bestimmt. Die Arbeitsgruppe hatte dabei folgende Vorstellungen von einer Ressourcenoptimierung herausgearbeitet: Personell und gleichermaßen strukturell ist den Kolleginnen und Kollegen Dezentralisierung und Transparenz wichtig, ebenso Zeitersparnis, Fortbildung, Ressourcenverantwortung sowie Jugendhilfeplanung.

Zur Vertiefung dieser Vorstellung wurde von den Moderatoren auf die Erfahrungen des Stadtjugendamtes Münster verwiesen, wo aktuelle Anforderungen an das Jugendamt im Sinne der Ressourcenoptimierung schriftlich

erarbeitet und dargestellt wurden. Unter dem „**Amt für Kinder, Jugendliche und Familien als bürgerorientiertes Dienstleistungsunternehmen**“ verstehen die Münsteraner Kolleginnen und Kollegen folgendes:

1. Die Leistungen des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien orientieren sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger und werden bürgernah erbracht.

- Die Leistungen (Produkte) der Kinder- und Jugendhilfe sind bekannt und hinreichend nach Art, Zielen, Zielgruppen, Quantität, Qualität, Kosten und Wirkungen beschrieben.
- Operationalisierte Ziele und Aufgaben sind Grundlage des Verwaltungshandelns.
- Die Erwartungen und Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger werden fortlaufend in die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe einbezogen.
- Die Organisation des Amtes ist lebenslagen- und produktbezogen ausgerichtet.
- Die Leistungen des Amtes werden möglichst dezentral angeboten.
- Bürgerorientierte und damit bedarfsgerechte Jugendhilfeplanung.

2. Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien arbeitet verantwortungsbewußt, zuverlässig und wirtschaftlich.

- Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf der Grundlage operationalisierter Leistungs- und Finanzziele.
- Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement.
- Prävention statt Reaktion.
- Gleichberechtigung und Integration.
- Kostentransparenz.
- Produktbezogene Budgetierung.
- Verbesserter Technikeinsatz.

3. Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien berücksichtigt bei der Planung und Erbringung von Leistungen Wirkungszusammenhänge mit anderen Aufgaben.

- Strategische Abstimmung und Koordination mit anderen Amtsbereichen.
- Einmischfunktion der Jugendhilfe in geregelten Verfahren.

- Projekt- beziehungsweise Fallorientierung statt aufgabenbezogener Arbeitsteilung.

4. Transparenz, Flexibilität und Glaubwürdigkeit prägen das Handeln des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien.

- Transparenz über die Leistungspalette (Produkte) des Amtes.
- Öffentlichkeitsarbeit.
- Einbeziehung und Beteiligung der Betroffenen.
- Nachvollziehbare Entscheidungsverfahren, so beispielsweise Hilfeplanverfahren.
- Evaluationsverfahren, wie in der Wissenschaft üblich.
- Datenschutz.

5. Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien berät und unterstützt die politischen Organe der Kommune bei der Festlegung von Zielen und der Erarbeitung von Programmen und Strategien.

- Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien.
- Weiterentwicklung der Jugendhilfe, prozeßbezogene Jugendhilfeplanung.
- Förderung der freien Jugendhilfe.
- Transparentes, zielgerichtetes Berichtswesen.
- Controlling.
- Aufbau und Kontrakte über Informationssysteme.
- Produktbezogene Haushaltsplanung.
- Kontraktmanagement.

6. Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien arbeitet konstruktiv und partnerschaftlich mit anderen Institutionen und Organisationen zusammen.

- Bildung und Zusammenarbeit von und mit Arbeitsgemeinschaften.
- Transparente Leistungs- und Finanzziele.
- Transparente Entscheidungsverfahren zur Förderung und Delegation von Leistungen.
- Unterstützungsfunktion des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien (Gesamtverantwortung der Jugendhilfe).
- Managementrolle des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien.

7. Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien nutzt und fördert die Qualifikation, die Motivation und die Verantwortungsbereitschaft seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

- Delegation von Leistungs- und Finanzverantwortung auch auf die Sachbearbeiterebene.
- Kürzere und transparentere Informations- und Entscheidungsverfahren.
- Abbau unnötiger Zwischeninstanzen (flache Hierarchie).
- Personalentwicklungsplanung und Personalqualifizierung.
- Supervision.
- Förderung von Fachkarrieren.

Als weiteres Ergebnis der Arbeitsgruppengespräche bleibt festzuhalten, daß die Fachkräfte zur Zeit erhebliche **Schwierigkeiten mit dem Dschungel der unterschiedlichsten Begriffe im Bereich der neuen Steuerungsformen** haben. Bevor konzentriert über Einzelthemen der neuen Steuerung wie Controlling, Kosten- und Haushaltsrechnung, Kontraktmanagement und ähnliches gesprochen werden kann, besteht zunächst noch erheblicher Bedarf an Fortbildung und Information über die Grundlagen neuer Steuerungsformen. Nur dieser Informationsprozeß kann die zur Zeit erheblichen Verunsicherungen bei den verschiedenen Trägern und Institutionen sortieren und beheben.

Erwähnen möchten wir auch, daß beim Zusammenkommen vieler Fachkräfte aus unterschiedlichen Jugendhilfeorganisationen beim Thema Organisation ein großer Mitteilungsbedarf über Erfahrungen besteht. Die Arbeitsgruppenteilnehmer haben bestätigt, daß es beim Umgang mit neuen Steuerungsthemen hilfreich ist, die zur Diskussion stehenden Inhalte knapp und eingeschränkt zu formulieren und zu diskutieren.

Bezogen auf das Gesamtthema der Fachtagung haben die Arbeitsgruppenteilnehmer zu bedenken gegeben, daß die Jugendhilfeplanung nicht ausreichend als Steuerungsinstrument gesehen wird und sozusagen in der Welle der neuen Steuerungsprobleme eher verblaßt. Es muß nach einhelliger Meinung der Gesprächspartner innerhalb der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe gelingen, die Jugendhilfeplanung als Instrument der neuen Steuerung zu begreifen und zur Ressourcenoptimierung einzusetzen.

Jugendhilfeplanung zwischen Konkurrenz und Vernetzung - Bericht der Arbeitsgruppe 2

DIETER GREESE

Leiter des Stadtjugendamtes Essen

PETRA KERSTEN-RETTIG

Jugendhilfeplanerin im Stadtjugendamt Essen

Ressourcenoptimierung meint im Gegensatz zur Ressourcenmaximierung nicht mengenmäßige Erweiterung, sondern ständige Qualitätsverbesserung des Vorhandenen. Da in der Jugendhilfe die Ressourcen auf unterschiedliche Träger, Dienste und Institutionen verteilt sind, ist die Qualität der Beziehung zwischen ihnen von ausschlaggebender Bedeutung für die allgemeine **Zielsetzung: „Nicht mehr, sondern besser.“**

In Zeiten schwerer Haushaltskrisen und erforderlicher Haushaltskonsolidierungsbemühungen ist die Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation - Effizienz - das Gebot der Stunde. Dabei bleibt es unter allen Umständen Pflicht des Jugendhilfegesamtsystems, die erforderlichen Leistungen in richtiger, das heißt in wirkungsvoller Weise zu erbringen.

Die Zielsetzung der **Ressourcenoptimierung** kann nicht allein durch die Reform der Verwaltungseinheit „Jugendamt“ im Kontext der gesamten Verwaltungsreform - „Konzern Stadt“ - erreicht werden. Im Leistungssystem der Jugendhilfe müssen - so die allgemeine Erfahrung aus der Praxis - alle Leistungsträger oder Leistungsanbieter eingebunden und auf den Weg mitgenommen werden.

In diesem Kontext sind die Begriffe Konkurrenz, Kooperation, Vernetzung und Leistungsabsprachen auf ihre Bedeutung für die genannte Zielsetzung der Ressourcenoptimierung zu überprüfen. Dies vor allem war Gegenstand der Gespräche in der Arbeitsgruppe 2. Der Bericht über die Arbeitsgruppenberatung sortiert den Stoff und die Probleme nach der Relevanz für die genannten Begriffe und gibt nicht den chronologischen Verlauf der Diskussion wieder.

Enge Grenzen für ein vertrauensvolles Miteinander

Konkurrenz belebt das Geschäft, heißt es. Dieser Ausspruch macht Konkurrenz zum **Motor von Innovation**. Das Gute - gleich Marktgerechtere - überlebt, das Schlechtere - gleich wenig Nachgefragte - stirbt. Konkurrenz bedeutet aber auch, daß bei gleichbleibenden oder gar sinkenden Finanzmitteln die Besitzstände des einen nur auf Kosten des anderen vergrößert beziehungsweise gehalten werden können. So entsteht nicht nur Konkurrenz zwischen den Trägern, sondern auch zwischen den Leistungsbereichen jedes einzelnen Trägers selbst. Da gerät Jugendarbeit zum Konkurrenten der Heimerziehung und diese zur Bedrohung des Kindergartenausbaus.

Konkurrenz fördert Abschottung durch das Bemühen um Besitzstandswahrung. **Sie untergräbt ein vertrauensvolles Aufeinanderzugehen** und verhindert das Bemühen um Evaluation, den Wirkungsnachweis über das tatsächlich Geleistete.

Konkurrenz bedeutet ökonomisch gesehen auch, daß Dienstleistungen von konkurrierenden Anbietern verkauft werden sollen. Das Jugendamt als genereller Gewährleistungsträger für alle Aufgaben soll idealtypisch vom preisgünstigsten Anbieter die wirksamste Dienstleistung „einkaufen“.

Dies gilt letztlich auch für die von ihm selbst und anderen Verwaltungsbereichen zu beschaffenden Produkte, zum Beispiel Beratungsdienste außerhalb des Jugendamtes im Rahmen der Bauunterhaltung oder der Spielflächengestaltung. Ein **Kunden-Hersteller-Verhältnis** zwischen Jugendamt und Leistungsanbietern **impliziert ein Gegenüber** und setzt einem vertrauensvollen Miteinander sehr enge Grenzen.

Eine besondere Brechung erfährt dieses Konkurrenzverhältnis noch dadurch, daß der im Auftrag seiner Leistungsberechtigten stehende „universelle Gesamtkunde Jugendamt“ auch Anbieter eigener Leistungen ist. Ein Konkurrenzverhältnis zu freien Trägern enthält immanent den Verdacht, zunächst einmal die mit Lohn und Brot für die eigenen Leute verbundenen eigenen Produkte an die Nachfrager bringen zu wollen.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß das ökonomische Konkurrenzprinzip für die Optimierung der Jugendhilferessourcen wenig hilfreich zu sein scheint.

Bestandswahrung und Angebotserweiterung

Kooperation ist das Gegenstück zur Konkurrenz. Durch mehr Miteinander soll das Vorhandene wirksamer eingesetzt werden. Aber die **Innovationskraft** von Kooperationen **bleibt schwach**, da alle beteiligten Systeme - Institutionen, Träger, Dienste - ihre Eigenart und ihre Ressourcen weitgehend unverändert behalten und in einem Nullsummenspiel einsetzen.

Kooperation bedeutet, daß der Markt aufgeteilt bleibt. Wenn mehrere Anbieter die gleiche Leistung versprechen, kann im Rahmen von Kooperation quotiert werden, damit es zu vergleichbaren Auslastungen und damit zu „gerechten“ Finanzierungsanteilen kommt. Kooperation kann auch bedeuten, daß der eine ergänzt, was dem anderen noch fehlt. Ein jeder aber behält seinen Bestand.

Der **Vorteil** von Kooperationsregelungen liegt in der **Produktivitätssteigerung durch Akkumulation** der beteiligten Kräfte, das heißt, das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile. Daraus ergibt sich häufig eine Angebotserweiterung oder Angebotsverbesserung. Nicht selten aber führen institutionalisierte Kooperationen auch zu finanziellem Mehraufwand aufgrund des dadurch vermehrten Arbeitsanfalles.

Kooperationen schaffen Vertrauen, enden aber bei der Infragestellung des Nutzens des Beitrages des jeweils anderen Kooperationspartners. In diesem Falle droht Rückzug statt Veränderung.

Vernetzung wird überlebensnotwendig

Vernetzung wurde in der Arbeitsgruppe verstanden als **verbindlich strukturierte Kooperation zum Zwecke der wirksameren Verbindung unterschiedlicher Leistungen** für ein individuell oder sozialräumlich zu definierendes Ziel und nicht als soziale Netzwerkarbeit. Diese Art der Vernetzung bedarf der statuarischen Reglementierung beziehungsweise der vertraglichen Institutionalisierung.

Unter dem Vorzeichen verminderter öffentlicher Ressourcen wird Vernetzung überlebensnotwendig, um trotzdem noch Lücken im Angebot schließen zu

können, vorhandene Infrastruktur im Prinzip aufrechterhalten zu können, Innovation zu ermöglichen und kleinere Anbieter vor dem „Aus“ zu schützen.

Es kann bei Vernetzung nicht darum gehen, neben dem gewachsenen Patch-Work-System ein alternatives Netzwerk mit neuen Kosten zu nähren, das als weiterer Anbieter in Konkurrenz zu den Traditionsangeboten tritt. **Vernetzung meint Umschichtung und Verlagerung vorhandener Strukturen nach innen und nach außen sowie auch die Einbeziehung fachlich unspezifischer Hilfsquellen**, den Sport beispielsweise.

Dieses Neusortieren kann zwischen öffentlich und öffentlich - Jugendhilfe und Schule - öffentlich und frei - Übertragung an freie Träger - sowie zwischen freier und freier Aufgabenverteilung ablaufen. Dabei haben **die neuen Bundesländer eine günstigere Ausgangsposition** als die alten, weil dort die Infrastruktur erst im Entstehen ist und daher weniger Verkrustungen anzutreffen sind.

Aber nicht nur unter dem Druck der Mittelverknappung, sondern insbesondere auch nach fachlichen Erfordernissen wird verbindliche Vernetzung als probates Innovationserfordernis angesehen. **Die fachlichen Profile beziehungsweise Indikationsanzeigen von Diensten und Einrichtungen** - nach KJHG-Paragrafen sortiert - erweisen sich teilweise als **zu unscharf**, teilweise als zu eng, mißt man diese an dem komplexen Verursachungsmaterial problembelasteter Lebenssituationen. Klienten- oder Kundenbedürfnisse erfordern größere Flexibilität der Anbieter, die im Verbund zu realisieren ist.

Zum Modell „Jugendhilfestation“

Es ist bezeichnend, daß das Modell „Jugendhilfestation“ in den neuen Bundesländern entwickelt wurde. Strukturen zu schaffen ist offenbar leichter, als eine Art fachliche Flurbereinigung in gewachsenen Strukturen vorzunehmen.

Das Beispiel der **Jugendhilfestation** lehrt, auch bei dem Versuch, es in den alten Bundesländern umzusetzen, notwendige **Bedingungen und Gefahren** dringend zu beachten:

1. Die Verteilung der Leistungsanteile darf nicht unter dem Gesichtspunkt von Konkurrenz erfolgen. Es darf nicht der eine Träger das mutmaßlich

Attraktive haben wollen und der andere das Unattraktive bekommen sollen.

2. Alle Beteiligten müssen sich in ähnlichem Maße als anpassungsbereit und anpassungsfähig zeigen.
3. Ressourcenverlagerung von Jugendämtern auf freie Träger oder in freie Vernetzungsstrukturen bedeutet nicht, daß die Jugendämter ihre Fachlichkeit ablegen können. Sie müssen als Gewährleistungsverpflichtete in der Lage bleiben, die richtigen Dinge zu veranlassen und zu überprüfen, daß die veranlaßten Dinge richtig getan werden.
4. Eine gegenseitige offene Analyse der Wirksamkeit der Leistungen der im Netz Verknüpften darf kein Tabu sein, sonst leidet das Vertrauen in die gegenseitigen Kompetenzen.
5. Voraussetzung für den Effizienznachweis von institutionalisierten Vernetzungen sind **verbindliche Leistungsabsprachen** - Kontrakte ! Das ist auch deshalb unabdingbar, weil die Leistungsberechtigten ein einklagbares Recht auf die ihnen angemessene spezifische Leistung haben.

Da die Produkte der Jugendhilfe in lebendigen Prozessen mit den Leistungnehmern erst ihre Wirksamkeit erweisen, müssen Leistungsabsprachen regelmäßig angepaßt werden. Ansonsten entstehen neue besitzstandswahrende Verkrustungen, denen sich der Leistungsberechtigte anzupassen hätte.

6. Vernetzung heißt nicht Fusion. Jeder Träger im Netzwerk bleibt autonom, allerdings und insbesondere unter den Konditionen des § 74 Absatz 2 KJHG - Funktionszuweisung nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung. Bedarfsangemessene Leistungen im Netzwerk begründen Budgets.

Hier sind noch Fragen zu klären. Die Haushaltspläne der öffentlichen Träger sind nach KJHG-Produkten geordnet. In der Vernetzung entstehen jedoch neue Mischungen. Welche Art von Budgets vernetzungsgerecht sind, muß weiter diskutiert werden. Sind Trägerbudgets, Aufgabenbudgets oder Sozialraumbudgets adäquat?

Schwierigkeiten bei der Angebotsanpassung

Schließlich befaßte sich die Arbeitsgruppe mit den Schwierigkeiten der Angebotsanpassung an objektivierte Bedarfslagen. Das **Marktmodell** wurde hier **nur** als **teilweise tauglich** angesehen, weil Leistungen der Jugendhilfe durchaus nicht durchweg vom potentiellen Abnehmer als sein Bedarf erkannt und akzeptiert werden können. Gleichwohl ist es makroökonomisch gesehen notwendig, daß die erforderlichen und geeigneten Leistungen ankommen, weil sonst eine lebenslange volkswirtschaftliche Belastung durch den oder die Hilfebedürftigen zu befürchten ist.

Der Bedarf der Klientel vermittelt sich durch die Interpretation der Fachleute. Sie sind „Marktfilter“. Aber auch die Klientel selbst ist Mitproduzentin ihrer Dienstleistung, weil nur das wirkt, was sie für sich akzeptieren kann. Die Interessen von Anbietern spielen eine Rolle, ebenso wie über den Jugendhilfeausschuß vermittelte gesellschaftliche Erwartungen. Erst in einem komplexen Aushandlungsprozeß kristallisiert sich aus all dem der definierte Bedarf.

Bedarfsermittlung hat Priorität

Jugendhilfeplanung soll diesen Bedarf einfangen und strukturieren, um unter Berücksichtigung des Haushaltsrahmens, des Bestandes und der aktuellen fachlichen Standards Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Dabei ist auch die vom Gesetzgeber noch zu sehr vernachlässigte Zielbindung der KJHG-Leistungen von eminenter Bedeutung. Erst die Wirkungsanalyse - Evaluation - anhand definierter Zielsetzungen im Einzelfall - in der Institution oder in der Sozialraumentwicklung - ermöglicht die Steuerung nach Effektivitätsgesichtspunkten.

Wenn Jugendhilfeplanung ernstzunehmende Partnerin der Controllingverfahren in einer neuen Verwaltungssteuerung werden will, wird dieser Evaluationsauftrag unverzichtbar. Hieraus hat die Jugendhilfeplanung sinnvolle Kennzahlen für das fachliche Controlling beizusteuern.

Die Einbeziehung Betroffener und die Entwicklung fachlicher Standards - Bericht der Arbeitsgruppe 3

JOHANNES LAPP

*Abteilungsleiter Erziehungshilfe und Jugendhilfeplanung im
Landesjugendamt Rheinland*

HEINZ WOLFFFRAMM

Jugendhilfeplaner im Jugendamt Berlin-Charlottenburg

Die Arbeitsgruppe hatte etwa zwanzig Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Mitglieder von Jugendhilfeausschüssen sowie Unterausschüssen Jugendhilfeplanung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freier Träger sowie Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplaner. Im Mittelpunkt der Arbeitsgruppengespräche stand vor allem die Betroffenenbeteiligung, in zweiter Linie Fragen zur Flexibilisierung von Hilfen sowie zu den fachlichen Standards.

Die Teilnehmer hatten deutlich gemacht, daß sie in erster Linie an Informationen über die Entwicklung in verschiedenen Regionen und an einem breiten Erfahrungsaustausch in der Arbeitsgruppe interessiert waren. Die wichtigsten Positionen zu den angeschnittenen Problemen sollen im folgenden wiedergegeben werden.

Orientierung auf eine breite Zusammenarbeit

„Das Unternehmen Jugendhilfe gelingt nur, wenn alle an diesem Unternehmen Beteiligten, also öffentliche und freie Träger, gemeinsam an diesem Produkt arbeiten.“ So urteilte Klaus Roth in seinem Impulsreferat. Das KJHG regelt die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern hinsichtlich der Jugendhilfeplanung in seinem 5. Kapitel:

- Die Gesamtverantwortung liegt beim öffentlichen Träger (§ 79). Dies schließt die Planungsverantwortung ein.
- Die Verantwortung für die Jugendhilfeplanung liegt daher ebenfalls beim öffentlichen Träger (§ 80 Absatz 1) und

- der öffentliche Träger hat den anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen der Planung frühzeitig zu beteiligen (§ 80 Absatz 3 KJHG).

Die Beteiligung der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe an der Jugendhilfeplanung darf sich dabei nicht nur auf die Anhörung im Jugendhilfeausschuß über Inhalte, Ziele und Verfahren der Planung reduzieren lassen. Die Bildung von Arbeitskreisen dürfte zweckmäßig sein; etwa zu den Themen stationäre Erziehungshilfe, Tageseinrichtungen/Tagespflege, Jugendschutz, sexueller Mißbrauch, Trennungs- und Scheidungsberatung, offene Jugendarbeit sowie integrative Erziehung. Die Festlegung von Themen und Inhalten wird von Ort zu Ort unterschiedlich sein.

Der öffentliche Träger soll die **Bildung von Arbeitsgruppen** anstreben (§ 78 KJHG). Diese Arbeitskreise können Instrumente der fachlichen Abstimmung zwischen öffentlichen und anerkannten freien Trägern sowie Trägern geförderter Maßnahmen sein. Die Zusammensetzung solcher Arbeitskreise der Arbeitsgemeinschaften läßt sich letztlich nur vor Ort klären, unter Berücksichtigung der jeweiligen Konstellation der Aufgaben- oder Themengebiete sowie der vorhandenen oder potentiellen Träger der Infrastruktur für das bedarfsorientiert zu entwickelnde Angebot der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Es dürfte sinnvoll im Hinblick auf Praktikabilität und Zielsetzung sein, **mehrere kleinere Arbeitsgemeinschaften** zu bilden, statt Großveranstaltungen durchzuführen, zu denen alle Träger an einen zentralen Ort geladen werden. Es hat sich vielfach je nach örtlicher Arbeitsweise bewährt, die Aufgliederung der Arbeitsgemeinschaften entweder nach Arbeitsfeldern der Jugendhilfe - Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Tageseinrichtungen, Tagespflege, Erziehungshilfe, Förderung der Erziehung in der Familie - oder nach Stadtteilen - Stadtteilkonferenzen - vorzunehmen.

In größeren Regionen ist auch eine Kombination beider Gliederungskriterien zu erwägen. Insbesondere Stadtteilkonferenzen ermöglichen einen kleinräumigen Sozialbezug, wie er zum Beispiel im 8. Jugendbericht als Leitlinie einer lebensweltbezogenen Jugendhilfe gefordert wird. Eine Stadtteilkonferenz in Dinslaken ergab beispielsweise, daß den Jugendlichen Teilnehmern solche Themen wie sichere Verkehrswege in Schul- und Freizeit, Schutz auf Spielplätzen vor Aggressionen älterer Jugendlicher, die Sportplatzbenutzung oder das Freizeitangebot an den Wochenenden besonders wichtig ist. Ent-

scheidend für die Arbeit ist vor allem eine schriftliche Festlegung der vereinbarten Zusammenarbeit, damit alle Beteiligten sich darauf stützen und berufen können.

Die Förderung von Einrichtungen, Diensten und Veranstaltungen kann von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, diese nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung anzubieten (§ 74 Absatz 2). Über die partnerschaftliche Zusammenarbeit hinaus - wie sie auch § 4 KJHG fordert - sind freie Träger eingebunden. Auch hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, sie frühzeitig und in allen Phasen zu beteiligen.

Empfehlung für die Regelung auf örtlicher Ebene

Die politische, fachliche und rechtliche Verantwortung für die Umsetzung der Jugendhilaufgaben verbleibt beim Jugendhilfeausschuß. Dies ist Ausdruck der beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe liegenden Gesamtverantwortung nach § 79 KJHG. Wegen der Verpflichtung zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Trägern der freien Jugendhilfe müssen gleichzeitig Wege geöffnet werden, auf denen die Arbeitsergebnisse der Arbeitsgemeinschaften nach § 78 in die Entscheidungsprozesse des Jugendhilfeausschusses einfließen können.

Das Gesetz sieht hierfür kein bestimmtes Verfahren vor. Das kann in der Praxis zu sehr unterschiedlichen Arbeitsformen, aber auch zu Unsicherheiten sowie Unklarheiten führen. Es empfiehlt sich daher, auf örtlicher Ebene eine Regelung der Zusammenarbeit vorzusehen.

Eine der möglichen **Organisationsformen** kann es sein, die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 in der Satzung des Jugendamtes zu verankern und ihnen ein Anhörungsrecht im Jugendhilfeausschuß einzuräumen. Eine andere Möglichkeit ist es, sie im Rahmen der Jugendhilfeplanung an den Planungs- und Entscheidungsprozessen vor Ort zu beteiligen. Dies kann in Anlehnung an § 80 Absatz 3 geschehen, vor allem wenn dieser nicht direkt auf die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 anwendbar ist.

§ 80 Absatz 3 regelt, daß die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe **in allen Phasen ihrer Planung früh-**

zeitig zu beteiligen haben. Durch den unterschiedlichen Trägerkreis im Verhältnis zu § 78 wird deutlich, daß § 80 Absatz 3 nicht auf die Beteiligung der Arbeitsgemeinschaften abzielt. Betrachtet man allerdings den Gesamtkontext des § 80, so muß davon ausgegangen werden, daß im Rahmen der Jugendhilfeplanung auch eine **Zusammenarbeit mit den Arbeitsgemeinschaften nach § 78** sinnvoll und erstrebenswert ist, um ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot für Jugendhilfeleistungen zu gewähren.

Um die Arbeitsfähigkeit sicherzustellen, kann „vertreten“ auch bedeuten, daß spezielle Gruppen von Teilnahmeberechtigten auch von deren Repräsentanten vertreten werden können.

Grundnormen der Betroffenenbeteiligung

Das Gesetz regelt aber nicht nur die Abgrenzung der Interessensphären von Institutionen und Behörden, sondern bestimmt die Einbeziehung der Betroffenen als Strukturelement der Planung:

- § 80 Absatz 2 Ziffer 2. Hier wird die Bedarfsentwicklung unter Berücksichtigung der Interessen der jungen Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten vorgeschrieben.
- § 80 Absatz 4, wo noch einmal darauf hingewiesen wird, daß die Planungen insgesamt den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien Rechnung tragen müssen.

Norm für die Betroffenenbeteiligung ist § 8 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2: Die Kinder und Jugendlichen sind entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen. Sie haben das Recht, sich in allen Angelegenheiten der Erziehung und Entwicklung an das Jugendamt zu wenden.

Betroffenenbeteiligung ist damit gleichzeitig Methode der Bedarfsermittlung. Das gilt in allen drei klassischen Fachbereichsplanungen: Jugendarbeit, Kindertagesstättenplanung, Erziehungshilfeplanung. Betroffene sind zunächst Kinder und Jugendliche, aber auch deren Eltern sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe sind in die

Bedarfsermittlung und deren Umsetzung möglichst mit einzubeziehen. Hierzu gibt es vielfältige methodische Ansätze wie zum Beispiel:

- Befragungen von Besuchern der verschiedenen Einrichtungen der Jugendarbeit beziehungsweise von Nichtbesuchern oder von Schulklassen hinsichtlich ihrer Freizeitgewohnheiten und -wünsche. Der Jugendhilfeplaner der Stadt Witten hatte vor geraumer Zeit alle Achtkläßler der Stadt befragt, welche Vorstellung sie von Freizeit haben, wie sie ihre Freizeit verbringen und wie sie zum entsprechenden Ort kommen.
- Aktivierende Befragungen und öffentliche Diskussionen mit Hilfe von Informationsbussen in Stadtteilen, Interviews in Zeitungen und in örtlichen Rundfunksendern bis hin zu aktivierenden Maßnahmen wie Malaktionen. Kinder stellen dabei malend oder bastelnd dar, wie sie sich ihren Spielplatz oder ihre Spielstraße vorstellen. Das Ziel besteht dabei darin, möglichst viele junge Menschen anzusprechen und Angebote zu machen. Nach dieser Art der Bedarfsermittlung hatte zum Beispiel die Stadt Siegen einen umfangreichen Freizeitbedarfsplan für das Jahr 1995 vorgelegt.
- Ansprechen von Eltern zur Nachfrage nach Tagesbetreuung (Tagespflege, Kindertagesstätten, Spielgruppen oder Hort), Befragungen über örtliche Zeitungen, Vereine sowie über vom Jugendamt versandte Fragebögen.

Formenvielfalt in verschiedenen Regionen

Betroffenenbeteiligung bezieht sich nicht nur auf die Bedarfsabfrage, sondern **Jugendhilfeplanung ist ein kommunikativer Prozeß**. Die Betroffenen sind demnach fortlaufend zu beteiligen. Die organisatorischen Varianten hierzu sind in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik recht zahlreich. In der Stadt Bochum beispielsweise gibt es ein Kinderbüro. Beim Stadtjugendamt Essen arbeitet ein Kinderbeauftragter. In Köln gibt es sogar ein Amt für Kinderinteressen. Andernorts, vor allem in Großstädten und größeren Landkreisen, existieren Kinderparlamente.

Die jeweilige **Form der Beteiligung muß nach den örtlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten entwickelt werden**. Entscheidend ist allerdings, daß Kinder und Jugendliche ernst genommen werden. Die durch diese verschiede-

nen Möglichkeiten ermittelten Bedürfnisse und Wünsche müssen in einem Zeitraum, der für die Kinder und Jugendlichen überschaubar ist, erfolgreich umgesetzt werden. Andernfalls würde die Vertrauensschiene zwischen Kindern, Jugendlichen sowie Erwachsenen, Betreuern und Politikern weiter sinken.

Im vorpommerschen Landkreis Uecker-Randow werden verschiedene Formen der Betroffenenbeteiligung genutzt, um vor allem Kinder und Jugendliche in den Dörfern anzusprechen. Dazu gehören beispielsweise Veranstaltungen des Kreisjugendringes, auch die sogenannte Mixed-People-Woche. Über Schulen werden von Schülern und mit Schülern Straßenfeste organisiert, wie jüngst zum Thema Gewalt. Dies wird auch vom Kreisjugendamt gefördert.

Auf einem Jugendlandkreistag im Altkreis Ueckermünde konnten sich Kinder und Jugendliche direkt in die Kommunalpolitik einbringen. Sie schilderten Probleme, benannten Wünsche und äußerten ihre Meinung zu den verschiedensten Themen. Dabei wurde ein breites Spektrum von Problemen angesprochen. Nur sollten beteiligte Erwachsene - so lehrt die Erfahrung - darauf achten, daß sie im wesentlichen nicht nur ihre Einrichtungen anpreisen und so an den Kindern und Jugendlichen vorbeireden.

Projektstage an Schulen werden im Uecker-Randow-Kreis auch zur Informationssammlung für die spezifische Arbeit des Jugendamtes genutzt. Zudem könnte eine analytische Auswertung der über die eingerichteten Sorgentelefone für Kinder und Jugendliche geschilderten Problemlagen für die künftige Jugendhilfeplanung nützlich sein.

Aktion „kinderfreundliches Mannheim“

Eine sehr interessante Erfahrung hinsichtlich der Betroffenenbeteiligung und der Einmischung in die Kommunalpolitik über die Jugendhilfeplanung gibt es in der baden-württembergischen Großstadt Mannheim. Das Stadtjugendamt war bereits im Jahre 1991 Initiator der Großaktion „Kinderfreundliches Mannheim“. Gerade in Großstädten ist dem Aspekt der Kinderfreundlichkeit bei Stadtplanung und Stadtentwicklung verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Die Prüfung auf „Kinderfreundlichkeit“ ist Teil des Programmauftrages in § 1 Kinder- und Jugendhilfegesetz und in § 1 Absatz 5 Bundesbaugesetz.

Eine vom Mannheimer Oberbürgermeister eingesetzte Arbeitsgruppe „Sozialverträglichkeit“ hatte einen Prüfkatalog mit Kriterien der „Kinderfreundlichkeit“ zu erarbeiten. Dieser Prüfkatalog bildet eine Grundlage für das konkrete Bebauungsplanverfahren. Er ist von den betroffenen Ausschüssen Jugendhilfe sowie Umwelt und Technik zu beschließen. Das erarbeitete Verfahren lehnt sich an das Vorbild kommunaler Umweltverträglichkeitsprüfungen an. Auch der Mannheimer Prüfkatalog „Kinderfreundlichkeit“ ist ein standardisiertes Instrument, das an einen festgelegten Verteiler fachkompetenter Institutionen sowie an verschiedene Ämter innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung gerichtet ist.

Kinderverträglichkeit, Kinderbeauftragte, Kinderanwältin und Kinderanwalt, Kinderbüro, Kinderparlament, Kinderversammlung ... Solche Begriffe bestimmen die neuere Diskussion um die Kinderpolitik in den Städten. Planerinnen und Planer, Pädagoginnen und Pädagogen wissen längst, daß Kinder in ihren hingebauten vom Rest des Lebens isolierten Kinderwelten serienweise Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit und Entwicklungsfähigkeit hinnehmen müssen. Trotz alledem stehen die meisten Städte erst am Anfang ihrer Überlegungen.

Die Kinderversammlung ist ein Instrument, um Kinderstimmen überhaupt erst einmal hörbar zu machen, und die Sichtweisen, Interessen, Bedürfnisse der Kinder in das Planungsgeschehen einzubringen. Dies entspricht im übrigen auch dem Auftrag des Jugendamtes nach § 1 (4) 3 KJHG, über individuelle Hilfeleistungen hinaus dazu beizutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen!

In Mannheim beispielsweise hat die erste Kinderversammlung im Juni 1991 stattgefunden. Seither werden dort Kinder und Jugendliche regelmäßig in die Entwicklungsprozesse einbezogen.

Mehrmals jährlich sollen künftig in Mannheim Kinderversammlungen stattfinden. Die Themen werden von der Versammlung festgelegt und von einem Kinderorganisationskomitee vorbereitet. Das Jugendamt hilft bei der organisatorischen und inhaltlichen Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Kinderversammlungen. Dazu gehören Kleingruppenarbeit, Protokollführung und der Aufbau einer Kinderadresskartei etc.

Die Resonanz auf die gezielte Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen ist durchweg positiv. In einem Bericht über die Mannheimer Kinderversammlung urteilt das Stadtjugendamt: *„In unserer Gesellschaft, in der sich die Bevölkerung häufig über eine verfehlte Planung beschwert, die Verwaltung wiederum sich durch wenig aktive, stets fordernde Bürgerinnen und Bürger unter ständigem Handlungsdruck sieht, kann es nur gut sein, wenn die Kinder ihren Standort finden können, im Spannungsfeld von Sachzwängen und Kinderträumen.“*

Die Beteiligung beim Hilfeplanverfahren

Für den Bereich Hilfe zur Erziehung ist der **Hilfeplan** (§ 36 KJHG) **wesentliches Steuerungsinstrument**. An ihm sind - grundsätzlich ohne Ausnahme - die Kinder und Jugendlichen zu beteiligen. Den Eltern kommt dann letztlich das Entscheidungsrecht zu, welche Hilfen in Anspruch genommen werden.

Aus der Auswertung der Hilfeplangespräche - einschließlich der notwendigen Frage nach der eigentlich sinnvollen, aber nicht vorhandenen Hilfeform beziehungsweise der Hilfearrangements - ergibt sich der Bedarf nach institutioneller Hilfe. Und aus der konsequenten Auswertung der Fortschreibung der Hilfepläne ist eine - indirekte - Einbeziehung der Betroffenen in die Jugendhilfeplanung im Fachbereich erzieherische Hilfe möglich sowie unerlässlich.

Gleichzeitig wird auf diese Weise der **Standard** eines Jugendamtes für diesen Aufgabenbereich festgelegt beziehungsweise im Rahmen der unterschiedlichen Formen der Beteiligung vereinbart. Die Ansätze der neuen Steuerung sehen vor, den Standard eines Jugendhilfeangebotes durch die Produktbeschreibung zu definieren.

Das bedeutet einerseits, eine Verständigung auf einem bestimmten fachlichen Niveau zu erreichen und andererseits einzukalkulieren, daß diese Vereinbarungen grundsätzlich veränderbar sind. Die Definition von Standards über eine Produktbeschreibung könnte aber der Jugendhilfe die Gesamtdiskussion über ihr Leistungsangebot vereinfachen, da zumindest die Unterstellung eines „Hauches von Luxus“ in der Jugendhilfe so einfach dann nicht mehr möglich ist.

Verwirrung beim Thema Flexibilisierung

In der Arbeitsgruppe wurde ausführlich über die Flexibilisierung von Hilfen diskutiert, auf Verwirrungen, Widersprüche aufmerksam gemacht und Problemlösungsvarianten dargestellt. Dabei wurde hervorgehoben:

Das KJHG bestimmt, daß die Personensorgeberechtigten einen Rechtsanspruch auf die notwendige und geeignete Hilfe haben, wenn eine dem Wohl eines Kindes oder Jugendlichen dienende Erziehung nicht gewährleistet ist. Um diesen **Rechtsanspruch** nicht ins Leere laufen zu lassen, müssen **die notwendigen und geeigneten Hilfen rechtzeitig geplant und eingerichtet werden**.

Obwohl weitgehende Übereinstimmung besteht, daß die in den §§ 28 bis 35 SGB VIII beispielhaft genannten Hilfeformen keine abschließende Aufzählung darstellen, werden daraus kaum Konsequenzen gezogen. Vielmehr herrscht noch immer die **Auffassung** vor, **daß die KJHG-Paragraphen abgrenzbare sozialpädagogische Hilfeformen beschreiben**, die jeweils gesondert organisiert werden müßten. Damit wird der Eindruck vermittelt, die Jugendhilfe müsse nur den ganzen „Katalog“ der Hilfen einrichten, jedem der §§ 28 bis 35 SGB VIII eine Einrichtung zuordnen, dann sei der Auftrag des § 27 eingelöst.

Eine solche Auffassung verwundert, weil jeder Praktiker der Jugendhilfe die Situation kennt, in der er ebenso verzweifelt wie vergeblich nach der geeigneten Hilfe sucht, unabhängig vom Ausbaustand der lokalen Jugendhilfe-Infrastruktur.

Diese **Versäulung von Hilfen dient dem Jugendamt als „Verwaltung“**: Die Hilfeform läßt sich verregeln und kostenmäßig in den Griff bekommen. Korrespondierend dazu liegt sie im finanziellen Interesse der Hilfeträger. **Diese Interessenlage kollidiert allerdings mit dem gesetzlichen Auftrag**, den Hilfebedarf an den Wünschen, Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten zu orientieren (§ 80 Absatz 1 SGB VIII) sowie Art und Umfang der Hilfe am erzieherischen Bedarf im Einzelfall auszurichten (§ 27 Absatz 2 SGB VIII).

Die an den KJHG-Paragraphen orientierte **Institutionalisierung von Hilfeformen führt zu Lücken im Versorgungssystem** der Jugendhilfe, die sich

tendenziell noch vergrößern, da sich einerseits Problemlagen verändern und andererseits Einrichtungen dazu neigen, im Zuge ihrer Professionalisierung die Breite ihrer Klientel zu verengen. Es kann nicht die Perspektive sein, junge Menschen entweder mehr oder weniger treffend als „Fall“ für diese oder jene Hilfeform zu etikettieren oder aber die Jugendhilfe als unzuständig zu erklären, weil die versäulten Angebotsformen nicht passen.

Orientierung auf die zweckmäßigste Hilfeform

Die Aufgabe heißt deshalb, **in jedem Einzelfall die notwendige und geeignete Hilfe** gemeinsam mit dem jungen Menschen und den Eltern nicht nur zu finden, sondern bei **Bedarf auch zu erfinden**. Es muß das ebenso eklektizistische wie pragmatische Motto gelten: Es ist alles erlaubt, Hauptsache, es hilft. Für die Planung der Jugendhilfe bedeutet dies, Angebote, Dienste und Einrichtungen zu entwickeln, die diesen flexiblen Anforderungen gerecht werden. Versuche hierzu gibt es in allen Regionen. Sie zeigen die Chancen ebenso wie die noch offenen Fragen:

- Wie lassen sich Hilfeformen flexibilisieren, ohne die in den Einzelformen erreichten fachlichen Standards zu gefährden?
- Wie läßt sich die Gefahr einer Zuständigkeitsdiffusion zwischen dem leistungsgewährenden Jugendamt und dem leistungserbringenden Hilfeträger vermeiden?

Eine solche Flexibilisierung hätte sicherlich ebenso Auswirkungen auf die klassische Jugendamtsstruktur wie auf die Arbeitsabläufe im Jugendamt. Ob die klassische Behördenstruktur mit ihrer Abgrenzung der Jugendhilfe von anderen Leistungsbereichen unter dem Gesichtspunkt einer „kundenorientierten“ Verwaltung noch zeitgemäß ist, ist sehr in Frage zu stellen. Eine **Flexibilisierung des Jugendhilfeangebotes** sollte ebenso neue und **bessere Kooperations- und Organisationsstrukturen zu den Sozial-, Gesundheits- und Wohnungsämtern oder zum Schulbereich** entwickeln.

Infrastrukturelle Einmischung durch Jugendhilfeplanung - Schlußreferat der Fachtagung

DR. GERD MAGER

Leiter des Jugendamtes Berlin-Spandau

Die bisherige Diskussion mit ihren Schwerpunktthemen bezog sich gewissermaßen auf das Innenleben der Jugendhilfe: auf inhaltliche Anforderungen, Arbeitsweisen, auf Beteiligungsrituale, auf den Wandel und die damit verbundenen Aufgaben der Jugendhilfeplanung. Ein richtiges, durchaus übliches Vorgehen in der Jugendhilfe - jeder von uns kennt dies.

Aus diesem Zusammenhang fällt mein Thema ein wenig heraus. Es zu behandeln erfordert den Rückblick, macht es nötig, den Blick nicht auf die Jugendhilfe oder auf das KJHG zu beschränken und die Kommunalpolitik - wie auch immer sie definiert sein mag - keinesfalls auszusparen.

Hier geht es also weniger um das Innenleben der Jugendhilfe als um ihre Querschnittsfunktion. Ich werde versuchen, mich diesem Thema in drei Etappen zu nähern und bisherige Arbeitsergebnisse der Fachtagung mit einzubeziehen, wo es sich anbietet, indem ich **erstens** zur klassischen Intervention der Jugendhilfe, **zweitens** zur Einmischung der Jugendhilfe und **drittens** zu Handlungsfeldern und Zielen der Einmischung sowie der Rolle der Jugendhilfeplanung einige Hinweise gebe.

Kritische Worte zur betriebswirtschaftlichen Terminologie

Doch erlauben Sie mir zuvor noch eine Bemerkung: Als langjähriger, durch Bürokratierituale leidensgeprüfter Mitarbeiter in der Jugendhilfeadministration ist mein Interesse an Verwaltungsreformbemühungen mit jedem Jahr meiner Tätigkeit gewachsen. Ich sage dies, damit meine nächsten Worte nicht gänzlich fehlinterpretiert werden:

Mich irritiert die bisherige Diskussion vor allem, weil die neue betriebswirtschaftliche Terminologie und nicht inhaltlich fachliche Aspekte die Beiträge

dominieren. Detlef Horn-Wagner sprach zu Recht über Modeerscheinungen in der Sozialarbeit, über ihre Ausschließlichkeit aufgrund der unerfüllten Hoffnungen, die mit den jeweiligen methodischen Richtungen beziehungsweise Bewegungen verbunden waren.

Wäre ich nicht ein so zurückhaltender Mensch, jeder sprachlichen Übertreibung abhold, müßte ich fragen, in welches Bett sich die Hure Jugendhilfe/Sozialarbeit als nächstes zu legen gedenkt. **Es macht den Eindruck, als sei die Sozialarbeit dabei, die Betriebswirtschaft rechts zu überholen.**

Doch ich stelle solche Fragen nicht; ich stelle nur fest, daß mir der Begriff „Kunde“ - er wäre zudem die Personifizierung der „Komm-Struktur“ - zugunsten des „Leistungsberechtigten“ nicht über die Lippen gelangen will. Sie werden in meinem Beitrag die neue, scheinbar moderne Terminologie nicht finden - und, wie ich hoffe, auch nicht vermissen.

1. Zur klassischen Intervention der Jugendhilfe

„Es muß immer erst ein Unglück passiert sein, das die Jugendhilfe danach wieder gutzumachen sucht. Hier liegt der schwere Konstruktionsfehler im Aufbau der ganzen Arbeit. Worauf es ankäme, wäre, der Jugendhilfe eine positive Wendung zu geben.“

Wer von uns würde diese zeitlose Aussage nicht unterstützen? Entspricht sie nicht exakt unseren langjährigen Erfahrungen?

Gewiß sind Ihnen diese Sätze vertraut. Viele von Ihnen wissen, wer sie formuliert hat und in welcher Situation. Oder nicht? Dann will ich Ihnen gerne helfen. Herman Nohl formulierte dies vor Jugendamtsleitern, und zwar, nachdem das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG), der Vor-Vor-Läufer des KJHG, vom Reichstag am 14. Juni 1922 verabschiedet worden war - also vor über 60 Jahren. Mir scheint, keiner der hier Anwesenden war damals schon geboren.

Er beschrieb damit ein Dilemma, das sich in Grundzügen bis heute erhalten hat, nämlich, daß Jugendhilfe überwiegend erst dann aktiv wird, wenn soziale Probleme offensichtlich werden und eigene Kompetenzen sowohl von betrof-

fenen Menschen als auch von den Institutionen - wie Schulen und Ausbildungseinrichtungen, aber auch Wohnungsbaugesellschaften, anderen Einrichtungen und Diensten - erschöpft sind.

Am Ende einer Kette von Unterstützungsversuchen

Jugendhilfe steht damit all zu häufig am Ende einer Kette vorher gescheiterter Unterstützungsversuche und Hilfemöglichkeiten. Diejenigen, die im löchrigen Netz der Jugendhilfe landen, sind gleichsam durch einen Prozeß einer Negativauslese oder von Versagenserlebnissen zu ihr gelangt.

Gewiß, ich übertreibe und fahre damit fort: Es liegt in dieser Logik, daß Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe dann problemorientiert mit allem methodischen Geschick sowie pädagogischem und therapeutischem Rüstzeug an der Lösung von Einzelfällen arbeiten. Wen wird es also wundern, daß in der Diskussion um das KJHG - genauer: um die Leistungen nach dem KJHG - die Hilfen zur Erziehung, sprachlich noch häufig Maßnahmen genannt, eine herausragende Rolle spielen. Wenn nun auch noch die Finanzkrise hinzukommt, feiert die Abgrenzung von Pflicht und Kür fröhliche Urstände.

Doch zurück: Die Gewaltdiskussion ist ein Beispiel, an dem sich die klassische Reaktion der Jugendhilfe trefflich herausarbeiten läßt. Die Fakten sind bekannt, auch daß die Gewalt aus der Mitte der Gesellschaft kommt. Sie erscheint jedoch anders: Gewalttätigkeiten - vor allem gegen Ausländer und andere Minderheiten - werden vorwiegend von männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden ausgeübt.

Die Ursachen für das dramatische Anwachsen von Fremdenfeindlichkeit und von Übergriffen auf andere Minderheiten liegen vor allem in den wirtschaftlichen und sozialen Umbruchprozessen und den daraus folgenden Verunsicherungen sowie den tatsächlichen oder angenommenen Bedrohungen, denen sich junge Menschen seit mehreren Jahren verstärkt ausgesetzt sehen. Daß dies junge Menschen in den neuen Bundesländern in besonderer Weise betrifft, ist eine Binsenweisheit.

Auch wenn ein enger, unmittelbarer Ursache-Wirkungszusammenhang nicht konstruierbar ist, sind sich alle Experten in dieser grundsätzlichen Sichtweise

einig. Sie sind sich weiterhin darin einig, daß diese Ergebnisse und Ausdrucksformen vergangener Entwicklungen häufig erst mit jahrelanger Verzögerung und dann oft eruptiv zutage treten.

Geringer Einfluß auf Ursachen und Äußerungsformen

Auf das Geflecht der vielschichtigen Verursachungszusammenhänge und Äußerungsformen eines komplexen gesellschaftlichen Umbruchprozesses - ich erinnere an das von Horn-Wagner benutzte Bild des Mobile, das auch hier als Modell dienen kann -, der weder durch die lediglich formal vollzogene Einheit noch durch die rasante wissenschaftlich-technische Entwicklung und ihre Folgen für Arbeitsmarkt, Ausbildung, Stützungssystem etc. absehbar und faßbar wird, auf dieses Geflecht hat die kommunale Jugendhilfe nur einen geringen Einfluß.

Allerdings sehen sich die Jugendämter vor allem in konkreten Konfliktsituationen einem erheblichen Erwartungsdruck dahingehend ausgesetzt, als könnten isolierte Strategien der Jugendarbeit der Jugendgewalt Einhalt gebieten. Wir Leitungskräfte können hiervon ein Lied singen; es ist ein garstig Lied.

Ich erlaube mir eine Zwischenbemerkung: Ich meine damit weniger die Presse. Häufig kommt dieser Druck stärker aus jenem Teil des Jugendamtes, der zugleich Kontrollorgan der Vertretungskörperschaft für den Jugendbereich ist. Den Jugendhilfeausschuß als „Rächer der Witwen und Waisen“ haben gewiß viele von uns erlebt.

Doch zurück: Die Anzeichen, Entwicklungen und Erscheinungsformen zunehmender Gewalt müssen wir fraglos ernst nehmen, aber dies ist nicht eine zu isolierende Aufgabe der Jugendhilfe.

Indem sich Jugendhilfe bereit erklärt, allein und ausschließlich für die Entwicklung von Lösungsstrategien der Jugendgewalt verantwortlich zu sein, übernimmt sie eine Verantwortung und „Zuständigkeit“, der sie nicht gerecht werden kann. Nicht immer gehen die Erwartungen an die Jugendhilfe so weit, wie gestern in einer Arbeitsgruppe, in der die Verantwortlichkeit der Jugendhilfe für das Glück ihrer Klientel anklang.

Jugendhilfe in der Funktion des Lückenbüßers

Das Sich-Einlassen der Jugendhilfe auf isolierte jugendhilfespezifische Interventionsmuster und Hilfeformen ist unmittelbare Folge erfolgreicher Abgrenzungsstrategien anderer gesellschaftlicher Hilfe- und Unterstützungssysteme, wie zum Beispiel der Bildungseinrichtungen oder des Ausbildungsbereiches. Abgrenzungen und die Definition von originären Zuständigkeiten bei der Entwicklung von Unterstützungsmaßnahmen gehen im Zweifel zu Lasten der Jugendhilfe.

Trotz aller anders lautenden Ansprüche und professioneller Handlungsprinzipien der Jugendhilfe beweisen zahlreiche Beispiele - so auch die Diskussion um Jugendgewalt -, daß sie im Grunde über ihre Funktion des Lückenbüßers und Ausfallbürgen nicht hinausgekommen ist.

Als weitere Beispiele könnten dienen: die Berufsausbildung für benachteiligte Jugendliche, die Schulsozialarbeit oder die Entwicklung von Schulschwänzer- und Schulnachhilfeprojekten in der alleinigen Zuständigkeit der Jugendhilfe. Ich versuche mir vorzustellen, wie sich unsere Ausfallbürgschaften entwickeln müßten und wie sie finanzierbar sein sollten, wenn sich die gegenwärtigen wissenschaftlich-technischen Entwicklungstendenzen mit ihren Folgen für den Arbeitsmarkt und ihren nachfolgenden weiteren Erschütterungen in der prognostizierten Weise stabilisieren. Versuchen Sie sich vorzustellen, was es bedeuten könnte, wenn die Schrödersche These von einer Sockelarbeitslosenquote von mehr als 30 Prozent in der Realität erreicht wird.

Und hätten Sie es nicht schon längst gewußt, daß das Motto „Troll, sei dir selbst genug“ sich weder für die fallbezogene Sozialarbeit noch für die Jugendhilfe insgesamt eignet, so müßte dies jetzt deutlich geworden sein. Sie merken, ich komme jetzt zum zweiten Aspekt meines Beitrages.

2. Zur Einmischung der Jugendhilfe

Angesichts der Komplexität von sozialen Problemen, vor allem in jenen Stadtteilen oder Regionen, in denen Bewohner auf Angebote sozialer Arbeit besonders angewiesen sind, ist evident, daß eine auf sich selbst gestellte, vorwiegend einzelfallbezogene und eine sich mit sich selbst beschäftigende Sozialarbeit nur bedingt wirksame Hilfe zu leisten vermag.

Der Gedanke ist nicht neu. Ingrid Mielenz verweist in ihrem richtungsweisenden Beitrag „Die Strategie der Einmischung - Soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und kommunaler Politik“ aus dem Jahr 1981 (in: „Neue Praxis“, Sonderheft 6) auf das Fehlen einer längerfristigen Handlungsorientierung und Handlungsperspektive der sozialen Arbeit. Dies läge nicht nur am Mangel von Personal und Geld, urteilte sie. Sie sehen, auch damals verstand man es trefflich, über personelle und finanzielle Mangelsituationen zu stöhnen. Es war die Zeit relativer Fettlebe in der Altbundesrepublik.

Sie benannte stärker noch *„tiefgreifende Konzeptionslosigkeit, unzureichende Kompetenz, mangelnden Mut und Initiative und auch falsche Bescheidenheit“* der Jugendhilfe als Faktoren. Wer mag ihr da widersprechen?

Die **Zauberformel** hiergegen heißt **Einmischung**. Hierdurch entsteht **eine neue Qualität sozialer Arbeit**. Sie geht einher *„mit der Verbesserung ihrer Wirksamkeit und der Verstärkung ihrer Einflußmöglichkeiten (...) nicht durch Abgrenzung und Wahrung von Eigenständigkeit“*, (vgl. Mielenz, I. 1981) sondern durch Auseinandersetzung mit den für soziale Arbeit weniger traditionellen Aufgabenbereichen. Für soziale Arbeit heißt Einmischung, unterschiedliche sowie qualifizierte Handlungsfelder für die Realisierung von Zielvorstellungen und Prinzipien sozialer Arbeit zu nutzen.

Einmischung als Strategie

Angeichts der Unzulänglichkeiten bisheriger Instrumente und Wirkungsmöglichkeiten ist **Einmischung als Strategie** vor allem durch das Bemühen gekennzeichnet, **soziale Arbeit effektiver zu gestalten** sowie in den Lebensbereichen und im Lebensumfeld von Betroffenen grundlegende Veränderungen herbeizuführen, in denen die Probleme entstehen, für die Sozialarbeit und Sozialpädagogik Lösungen finden müssen.

Einmischung also bedeutet, zu versuchen, **Einfluß auf die Verursachungsfaktoren von Problemsituationen** zu nehmen. Dazu müssen Verbindungslinien zu gesellschaftlichen Bereichen und Institutionen geknüpft werden, die nicht den unmittelbaren Beeinflussungsmöglichkeiten der Jugendhilfe zuzurechnen sind. Zunächst gilt es, Verknüpfungspunkte zu den sogenannten produktiven Bereichen einer Kommune oder eines Landkreises herzustellen, was

zum Beispiel den Bereich der Wirtschaft und ihrer Institutionen unmittelbar mit einschließt.

Jugendhilfe und Jugendhilfepolitik muß vom Image des bloßen Empfängers von Geldleistungen beziehungsweise Kostgängers befreit werden. Dies ist im zweiten Impulsreferat bereits sehr deutlich gemacht worden. Ansatzpunkte liegen hier vor allem im Bereich der Ausbildung und Qualifizierung von Jugendlichen, aber auch bei Arbeits-, Wohn- und Stadtsanierungsprojekten sowie bei Regionalentwicklungsprojekten.

Der Nachweis, daß in Verbindung mit Jugendhilfe Produktivität möglich ist - und dies ist nicht nur in Berlin gelungen -, erhöht nicht nur den Stellenwert bei denen, die der Jugendhilfe fernstehen, sondern führt auch zur Schaffung eines Selbstwertgefühls bei denjenigen, die auf Hilfe und Unterstützung angewiesen sind.

Institutionelle Formen der Einmischung

Jene fachliche Ableitung aus den erkennbaren Mängeln, insbesondere Selbstbeschränkung der Jugendhilfe nach dem Motto „Troll, sei dir selbst genug!“, faßte erste Erfahrungen veränderter Praxis zusammen und beförderte neue Projekte in vorher nicht gekanntem Ausmaße. **Vielerlei Projekterfahrungen** sind publiziert worden. Sie aufzuzählen würde hier zu weit führen. Projekte, die auf die Berufsfindung und Berufsausbildung bezogen sind, gehören mittlerweile zum Standardrepertoire der Jugendhilfe, ebenso wie Projekte der Stadterneuerung und die Schaffung von Wohnraum für benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

Projekte, ja besser Konzerne wie BBJ-Consult (Verein zur Förderung kultureller und beruflicher Bildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen e.V.), ohne deren akkumulierte Fachkompetenz viele Projekte freier und öffentlicher Träger nicht denkbar gewesen wären, sind **institutionelle Mischformen faktisch geronnener Einmischung**. Sie sind lediglich Berliner Ursprungs. Sie besitzen mittlerweile Büros in Bonn, Brüssel und andere Städten und unterstützen, wo die Jugendhilfe in ihrer traditionellen Selbstbeschränkung und angesichts der Komplexität und Unübersichtlichkeit von Förderkriterien zu hilfreichen Beiträgen nicht mehr fähig war und ist.

Wen schreckt dann noch das Gerücht, daß Niederlassungen in Wladiwostok und Entenhausen geplant sind? Jugendhilfeexperten, die sich der Einmischung verpflichtet sehen, schreckt dies gewiß nicht.

KJHG - Aufforderung zur Einmischung

Während Ingrid Mielenz vor 14 Jahren die Einmischung aus erkennbaren Mängeln der Jugendhilfe herleitete, begründete und einforderte, befinden wir uns heute durchaus in einer besseren Situation. Hier hat uns das KJHG - zunächst gewiß auf dem Papier - weitergeholfen.

Als Jann Jakobs und ich unseren Artikel zur Jugendhilfeplanung verfaßten, hatten wir mit viel innerer Teilnahme auf die Legitimation der Jugendhilfe zur Einmischung abgestellt. Das KJHG erschien uns gleichsam als Wunderwaffe der Einmischungsstrategie. Erst vor kurzer Zeit ist mir so recht bewußt geworden, daß es dieser Verpflichtung aus § 81 in Verbindung mit § 1 Absatz 3 KJHG nicht bedurft hätte, auch bereits früher - ausreichend rechtlich gestützt - jene Einmischung zugunsten der Prävention nachdrücklich einzufordern.

Das Sozialgesetzbuch - nicht nur sein Teil VIII, das KJHG - verpflichtet als sozialgesetzliche Ausprägung der grundgesetzlichen Regelungen in den Artikeln 1, 2, 6, 20 und 28 GG dazu, nicht erst dann tätig zu werden, wenn - salopp formuliert - das Kind im Brunnen liegt.

Im SGB I § 1 Absatz 1 formulierte der Gesetzgeber: *„Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhaltes durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.“*

Da ist doch bereits alles vorhanden, was Jugendhilfe braucht! Noch deutlicher im § 17 SGB I, der Elemente enthält, die mit Formulierungen des § 79 Absatz 2 KJHG übereinstimmen. Und das ist nicht die einzige Übereinstimmung!

Leistungsgarantien sind zukunftsorientiert

Präventiv wirkende Hilfe ist damit unverzichtbarer Bestandteil eines Sozialstaates, der zur aktiven Sozialgestaltung verpflichtet. Jene Leistungsgarantien haben somit nicht nur defensiv-abwehrenden Charakter, sondern sie sind vor allem auf die Zukunft gerichtet, auf die Optimierung der Bedingungen, die das Kindeswohl sichern und erhalten helfen.

Sie sehen, dies schafft die unmittelbare Beziehung zu § 81 in Verbindung mit § 1 des KJHG, in der die Gestaltung positiver Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie die Bereitstellung präventiv wirkender Angebote sichergestellt wird und die ein Mindestmaß an positiven Entwicklungsmöglichkeiten in einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt ermöglichen sollen.

Ich verweise hierzu auf einen außerordentlich erfreulichen Beitrag von Roland Proksch im Zentralblatt für Jugendrecht (Heft 3/1995) zur „Prävention als Leitlinie des neuen Kinder- und Jugendhilferechts“. Er sollte keinem Dezernenten und keinem Mitglied eines Jugendhilfeausschusses oder der Vertretungskörperschaft vorenthalten werden.

Gewiß, wenn detaillierte spezialgesetzliche Regelungen die **präventive Verpflichtung der Jugendhilfe** verdeutlichen, wird es leichter sein, die Jugendhilfe selbst zu motivieren, den beschwerlichen Weg der Einmischung zu gehen und auf der anderen Seite die Bereitschaft zu erhöhen, sich **Einmischungen** nicht nur auszusetzen, sondern diese längerfristig als förderlich zu akzeptieren, wenngleich diese auch oftmals **als lästig empfunden** werden. **Ausführungsgesetze als landesgesetzliche Spezialregelungen können dies weiter befördern.**

Eine hilfreiche Einmischungsregelung

Erfreulicherweise hat das Berliner Ausführungsgesetz zum KJHG trotz der langen Geburtswehen in bezug auf Einmischung der Jugendhilfe eine weitere, hilfreiche Regelung erbracht, indem es die Jugendämter in § 2 Absatz 2 verpflichtet, *„die Bedürfnisse und Interessen junger Menschen auch fachübergreifend, insbesondere gegenüber Schule, Gesundheit, Stadtentwicklung, Ver-*

kehrsplanung, Umweltschutz, Arbeitsmarkt, Wohn- und Wohnumfeldgestaltung zur Geltung zu bringen. Gemeinsam soll darauf hingewirkt werden, positive Lebens- und Entwicklungsbedingungen für junge Menschen sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu schaffen und zu erhalten.“

Der kommunalen Jugendhilfeplanung kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu. In § 41 des Berliner Ausführungsgesetzes zum KJHG werden die Jugendämter verpflichtet, entsprechende Schwerpunkte nach dem Bedarf junger Menschen und ihrer Familien zu setzen sowie Planungen für einzelne Wohngebiete oder Zielgruppen zu erstellen. Ihre Arbeit ist nach Beratung im Jugendhilfeausschuß die verbindliche Grundlage für Beschlüsse der Vertretungskörperschaft für die Verteilung der verfügbaren Haushaltsmittel.

KJHG und Landesausführungsgesetze sind somit konsequente, spezialgesetzliche Fortsetzungen und Ausprägungen der Zielsetzungen des Grundgesetzes. Sie erlauben, Ansprüche der Jugendhilfe zur Einmischung zu der im § 1 Absatz 3 KJHG aufgeführten Zielstellung nicht nur aus dem Himmel des Grundgesetzes beziehungsweise den Wolkenregionen des gesamten Sozialgesetzbuches einzufordern.

Sie verpflichten, und zwar knallhart. Knüpfen wir an die berechtigte Klage Herman Nohls an, können wir feststellen, daß die positive Wendung rechtlich längst erfolgt ist. Da das Recht als allgemeiner Ausdruck geronnener Wirklichkeit gesehen werden kann, müssen wir doch in den vergangenen 60 Jahren weit vorangekommen sein. Die Spielräume sind bei weitem nicht ausgeschöpft - **wir befinden uns in bezug auf die Einmischung erst am Anfang.**

3. Handlungsfelder und Ziele der Einmischung

Nicht nur die Legitimation zur Einmischung, sondern auch die Verpflichtung hierzu scheint mir ausreichend hergeleitet und begründet zu sein. Die Rolle, die der Jugendhilfeplanung dabei zukommt - Analyse, Bedarfsaussagen, Begründungszusammenhänge, Koordination von Fachplanungen, Vorbereitung von Entscheidungsalternativen, fundierte fachliche Vertretung etc., abgesichert durch die Beteiligung von betroffenen Menschen, Institutionen, Trägern und Diensten - wurde impliziert auf dieser und auf vielen anderen Fachtagungen zur Jugendhilfeplanung erörtert. **Es ist eine ungemein politische Rolle.**

Nicht die Diskussion „Jäger 90“ versus Bau von Kindertagesstätten, sondern der unmittelbar kommunalpolitische Bezug schafft Ansatzpunkte für Einmischung, die Lebenssituationen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien ganz im Sinne des § 1 Absatz 3 KJHG beeinflussen zu können. In Günter Eichs Gedicht „Träume“ findet sich der Satz: „*Alles was geschieht, geht Dich an!*“ Er kann gleichsam als Leitlinie oder Motto der Einmischung durch die Jugendhilfeplanung gelten.

Adressaten und Ziele sind nicht nur im Gesetz hinreichend deutlich benannt, sondern auch durch Praxisberichte relativ vertraut geworden, insbesondere in Berichten über die Einmischung der Jugendhilfepraxis in die Bereiche Berufshilfe, Stadterneuerung und Wohnraumbeschaffung. Sie sind Legion.

Das Beispiel soziale Infrastruktur

Ich werde mich bei meinen wenigen Beispielen deshalb auch nur andeutungsweise auf die Bereiche Stadt- und Regionalplanung und hierbei insbesondere auf die soziale Infrastruktur beschränken.

Daß Fehler der Stadt- und Regionalplanung der 60er und 70er Jahre, wie sie exemplarisch in Großbauvorhaben wie dem Märkischen Viertel in Berlin oder den Kahlschlagsanierungen in vielen Stadtteilen erfolgten, nicht wiederholt werden, ist auch ohne Einmischung der Jugendhilfe und insbesondere der Jugendhilfeplanung relativ groß.

Viele von uns erinnern sich: Die soziale Infrastruktur - nicht die kommerzielle - wurde zum Teil mit jahrelanger Verzögerung „nachgebessert“. Der erste Abenteuerspielplatz entstand gezwungenermaßen, weil - verzeihen Sie mir das nicht sehr freundliche Bild - die „Käfigintensivhaltung“ in den „betonierten Lebebatterien“ dazu führte, daß sich die „autoaggressiven Hühner“ selbst die Federn ausgerupft haben. Mit der „Bodenhaltung“ Abenteuerspielplatz wurde ein kompensatorisches Ventil geschaffen.

In Neubauvorhaben wird nunmehr zeitgleich die standardisierte soziale Infrastruktur mitgebaut. Das sind Kitas, Freizeitstätten für jung und alt, Schulen etc. Bedarf es da noch der Einmischung? Gewiß! **Was stadtplanerischer Standard ist, ist noch lange nicht im Sinne des § 1 Absatz 3 KJHG.**

Hierzu ein Beispiel aus dem Bezirk, in dem ich für die Jugendhilfe Verantwortung trage. Dort entsteht ein neues Siedlungsgebiet, die Wasserstadt Oberhavel. Die Kitas etc. werden mitgebaut. Die Versorgung mit sozialen Diensten - auch dafür benötigt man Räume - muß ständig neu eingefordert werden. Detlev Nagi, Jugendhilfeplaner im Jugendamt Berlin-Spandau, weiß davon ein Lied zu singen: Ein erheblicher Teil seines Zeitbudgets ist durch wachsame Teilnahme an quälenden Sitzungen blockiert, in denen Entscheidungen vorbereitet werden, bei denen unsere Aspekte und Standards für die soziale Infrastruktur eingebracht werden müssen.

Selbst dort, wo soziale Infrastruktur bereits mitgeplant wird, ist **äußerste Wachsamkeit unabdingbar**: Beispielsweise wurde eine Kita in die Blockbebauung so eingeplant, daß die längste Zeit des Jahres Kita und Außengelände völlig im Schatten lagen. Also Veto! Es wird Sie nicht wundern, daß wir uns trotz erheblichen Fehlbedarfs an Kindergartenplätzen auch nicht mit Blick auf den Rechtsanspruch ab nächstem Jahr mit dem Hinweis haben erpressen lassen, daß dann die Kita erst an anderer Stelle in frühestens zwei Jahren gebaut werden kann.

Ziel kann somit keineswegs sein, fertige Planungen kritisch zu überprüfen und Korrekturen anzubringen. Es geht darum, **durch Jugendhilfeplanung die Jugendhilfe in den gesamten Planungsprozeß von Anfang an einzubinden**.

Sie wissen durch Erfahrung: Wer schreibt, der bleibt! Das gilt für das Skatenspiel ebenso wie für die Planung. Und der Aufwand lohnt, zumindest langfristig. Ist Pädagogik erst einmal in Beton gegossen, sind konzeptionelle Weiterentwicklungen kaum noch finanzierbar.

Rolle und Funktion der Jugendhilfeplanung

Sie sehen, ich will auf die Rolle und Funktion von Jugendhilfe und Jugendhilfeplanung hinaus, die sich als **Fachinstitution zur Prüfung der Sozialverträglichkeit** benennen läßt, und zwar auf regionaler Ebene. Diese Tätigkeit bezieht sich nicht nur auf imposante Neubauvorhaben, sondern - alles, was geschieht, geht Dich an! - auch auf kleine, nahezu unscheinbare Teilaspekte.

Gewiß, großräumige Sanierungsvorhaben in den Städten der neuen Bundesländer schreien geradezu nach Einmischung. Doch die Einmischung im Sinne einer Sozialverträglichkeitsprüfung von Entscheidungen beginnt sinnvoller Weise häufig bei nicht ganz so spektakulären Objekten:

- Beim Bau einer Schule und bei Vorkehrungen zu ihrer zeitweisen Nutzung durch andere Zielgruppen, was vom Schulbereich selbst wohl kaum als Idee produziert werden wird.
- Bei dem Erfordernis, zur Schulwegsicherung eine Ampelanlage vorrangig an einem Gefahrenpunkt zu installieren. Wo wird dies bei Ihnen erörtert? Im Bau-, im Haushaltsausschuß oder etwa auch im Jugendhilfeausschuß?
- Bei Bebauungsplänen in Städten und Gemeinden. Nehmen sie als Beispiel den Bau eines Einkaufszentrums in einer stadtnahen, kleinen Gemeinde. Was geht das die Jugendhilfe an? Viel: Es verändert die Lebenssituation für kleinere Kinder unter Umständen dramatisch! Es kann die Überquerung einer Straße zum Russischen Roulette werden lassen.
- Bei der Entscheidung, wo Institutionen und Angebote der sozialen Infrastruktur angesiedelt werden. Nicht für alle kleinen Gemeinwesen kann es jedes Angebot geben. Der Aspekt Erreichbarkeit ist wichtig. Bitte werten Sie einmal die Erfahrungen der Jugendgerichtshilfe aus. Wurde das Auto geklaut, um der Langeweile zu entfliehen und noch in vertretbarer Zeit die Disco in der Stadt oder einer Nachbargemeinde zu erreichen?
- Bei der Entscheidung im Konflikt um Einrichtungen und Dienste. Hier wäre die Flexibilität von Angeboten zu nennen, sie zeitlich zu befristen und diese nicht durch Bauten im wortwörtlichen Sinne zu zementieren.
- Wohnumfeldverbesserung und Entkernung von Quartieren. Der ästhetische, preisverdächtige Architektenentwurf, der zur finanziellen Förderung führt, muß nicht kindgerecht sein.
- Bei der Einrichtung wohnungsnahe Krippen im Wohnblock.

Ich denke, diese wenigen Beispiele reichen. Sie sehen, **Einmischung durch Jugendhilfeplanung ist eine unerhört aufwendige Aufgabe**. Sie wirkt nicht

nur nach außen, sondern auch auf das Innenleben der Jugendhilfe selbst. Wenn diese Tagung einen Beitrag liefern soll zum größeren Verständnis der Aufgabe der Jugendhilfeplanung und ihrem Beitrag zur Prävention qua Einmischung, so ist der Sache gewiß gedient.

Ist deutlich geworden, daß die **Jugendhilfeplanung** von dieser Aufgabenstellung her trotz aller Tendenzen zur „schlanken Verwaltung“ **der Wachstumsbereich im Jugendamt ist?** Glauben Sie bitte nicht, daß es meinem Dezernenten leicht gefallen ist, meine Entscheidung zum Ausbau der Jugendhilfeplanung mitzutragen.

Mut und Courage sind notwendig

Ingrid Mielenz beklagte zu Recht mangelnden Mut und falsche Bescheidenheit der Jugendhilfe. Wie können wir jene Bereiche, die sich der Einmischung der Jugendhilfe traditionell entziehen, zu Einsichten über notwendige, frühzeitige, ja prozeßhafte Beteiligung überzeugen, wenn viele Jugendbehörden selbst nicht den Mut aufbringen, ihre Verpflichtungen aus dem Gesetz offensiv zu vertreten?

Mit zwei letzten Beispielen möchte ich dies verdeutlichen: Ich beziehe mich bei dem **1. Beispiel** auf die Berliner Ausführungsvorschriften zur Jugendhilfeplanung. Ich wähle dieses Beispiel trotz Horn-Wagners Hinweise auf die Verrechtlichungsmanie von Stadtstaaten, weil es sich um eine Initiative zur Absicherung der Jugendhilfeplanung handelt. Dem ministeriellen Entwurf wurden von den Jugendämtern insbesondere Ergänzungen zur Mindestausstattung mit Personal entsprechend den Bevölkerungszahlen empfohlen, ohne daß damit Ansprüche auf zusätzliche Stellen verbunden gewesen wären.

Diese Empfehlung wurde nicht aufgenommen, weil Konflikte mit den Querschnittsministerien befürchtet (!) wurden. Wer ganz unten an der Tür klopft, muß sich nicht wundern, daß er beim Öffnen der Tür nicht gesehen wird.

Rund 20 Prozent der Tagungsteilnehmer sind Mitglieder oder Vorsitzende von Jugendhilfeausschüssen. Was liegt näher, als den Jugendhilfeausschuß als **2. Beispiel** zu wählen?

Solange die Doppelrolle, Mitglied eines Kontrollausschusses der Vertretungskörperschaft und zugleich Teil des Jugendamtes - genauer: Lobby der Jugendhilfe - zu sein, nicht ausreichend reflektiert ist, wird der Kontrollaspekt zwangsläufig überwiegen. Wer von uns kennt nicht die ungezählten Situationen, in denen die Zugehörigkeit zur Lobby für Kinder, Jugendliche und ihrer Familien nicht mehr erkennbar geworden ist.

Aufforderung zum Handeln

Ernst Bloch hätte - wäre er einmal Teilnehmer an entsprechenden Sitzungen gewesen - gewiß eher von einer „*Assamblé von keimenden Kartätschenprinzen*“ als von einer Versammlung gesprochen, die die Aspekte und Verpflichtungen der Jugendhilfe und Ergebnisse der Jugendhilfeplanung auch im Bau-, Schul-, Gesundheits- und insbesondere im Haushaltsausschuß offensiv und uneingeschränkt vertritt. **Mischen Sie sich als Jugendhilfeausschuß ein - und zwar über die Parteigrenzen hinweg!**

Die rechtlichen Grundlagen zu einer im Sinne Herman Nohls positiven Wendung in der Jugendhilfe sind vorhanden. Worauf es nunmehr ankäme, wäre, daß wir, die in der Jugendhilfe Tätigen selbst begreifen, was dies bedeutet und, daß wir selbstbewußt danach handeln.

Fangen wir bei uns an, dann wird es auch Zug um Zug gelingen, uns in die genannten Bereiche so einzumischen, daß wir trotz sich verschärfender Bedingungen und knapperer Ressourcen dazu beitragen können, positive Entwicklungsbedingungen für junge Menschen und ihre Familien zu erhalten oder zu schaffen. Dann wird die Nohlssche Aussage ihren zeitlosen Charakter verlieren und endlich als Dokument aus der Steinzeit der Jugendhilfe ins Archiv verbannt werden können.

Resümee der Fachtagung

JANN JAKOBS

Leiter des Stadtjugendamtes Potsdam

Ob all das, was Dr. Gerd Mager in seinem Schlußvortrag beschrieb sowie von der Jugendhilfeplanung hinsichtlich der Einmischung verlangte, auch einzulösen und zu verwirklichen ist, bleibt mit vielen Fragezeichen verbunden. Meiner Meinung nach müssen aber die Ansprüche, müssen Zielorientierungen unrealistisch sein, um Fixpunkte abstecken und Entwicklungslinien aufzeigen zu können.

Manchen der hier im Plenum anwesenden Kolleginnen und Kollegen mögen die Ansprüche, die Dr. Mager artikulierte, so erschienen sein, als basierten sie auf einem speziellen „Spandauer Landrecht“. Es ist jedoch eine Tatsache, daß die Spandauer Jugendhilfe zum Problem der Einmischung über die Jugendhilfeplanung bisher **Erfahrungen** sammeln konnte, die **zum Weiterdenken** anregen können. Schließlich stehen **die meisten Jugendämter** landauf und landab **erst am Anfang einer den Interessen der Kinder und Jugendlichen dienenden Einmischung in kommunale Belange**.

In Städten oder Stadtbezirken haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendämter zweifellos bessere Bedingungen zur Einmischung und Mitwirkung der Jugendhilfe als **in den Landkreisen**. Dort liegt **ein bleibendes gravierendes Problem**:

Aufgrund der Planungshoheit der Gemeinden und Städte muß sich der örtliche Träger der Jugendhilfe in die jeweils örtlichen Planungen mit einbringen. In diesem Zusammenhang stellt sich die praktische Frage, wie sich aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzen und der verschiedenen Kompetenzträger der jeweiligen Planungsebenen die Wirksamkeit von Jugendhilfeplanung zweckmäßig gestalten läßt?

Hier sei der Hinweis gestattet, daß allein die Planungsbeteiligung nach dem Baugesetzbuch zwar eine Anhörung der Träger öffentlicher Belange sicherstellt. Aber damit kann sich die Jugendhilfe erst am Ende eines bereits weitgehend beendeten Planungsprozesses äußern. Um zu der von Herrn Dr. Mager

geforderten Aufgabe der „Sozialverträglichkeitsprüfung“ der Jugendhilfeplanung bei Wohnungsbau- und Sanierungsvorhaben zu kommen, ist allerdings mehr gefordert: **Die Planungsbeteiligung der Jugendhilfe muß als Beteiligungsprozeß auch in der Stadt- und Regionalplanung umgesetzt werden.**

Bei allen existierenden, sicherlich auch von Land zu Land, von Stadt zu Stadt und von Landkreis zu Landkreis unterschiedlichen Problemlagen ist eines deutlich: Ohne die Jugendhilfe und deren Planungsprozeß werden kaum die zweckmäßigsten kommunalen Lösungen für die Belange und Interessen von Kindern, Jugendlichen sowie deren Eltern gefunden und durchgesetzt. Zur Klärung der Probleme liegen **die Zuständigkeiten sowie fachlich begründete Urteilsfähigkeiten eindeutig bei der Jugendhilfe und bei den Jugendämtern.**

Unter dem von mir aufgezeigten Blickwinkel ist die **Jugendhilfeplanung als Teil der kommunalen Gesamtplanung** zu verstehen und zu bewerten. Gerade zu diesem Problem gibt es genügend Gesprächsansätze und Diskussionsbedarf, was Gegenstand einer weiteren Fachtagung sein könnte.

Doch zurück zu der aktuellen Fachtagung, bei der es vor allem um die Wirksamkeit der Jugendhilfeplanung ging. Vielerlei Fragen wurden beantwortet; manche Probleme konnten nur angerissen werden, was bei einer solchen Tagung ganz normal ist. Und schließlich hat **Jugendhilfeplanung viele Facetten**, die genannt und bewertet werden müssen, um insgesamt die Wirksamkeit der Arbeit der Jugendhilfe zu erhöhen.

Hinsichtlich der Frage, wie die **Beteiligung der freien Träger** der Jugendhilfe **im Prozeß der Jugendhilfeplanung** erfolgen soll, ist deutlich geworden, daß die Beteiligung ein unumstrittenes Erfordernis für eine fachgerechte Planung ist. Die Diskussion in den Arbeitsgruppen hat aber auch gezeigt, daß bezogen auf die Umsetzung unterschiedliche Wege gegangen werden.

Die Organisation der Beteiligung freier Träger folgt primär den lokalspezifischen Bedingungen und den „gewachsenen“ Konzeptionsformen zwischen Trägern. Die Bewertung dieser unterschiedlichen Beteiligungsmodelle und Beteiligungsformen kann im Grunde genommen auch nur auf dem Hintergrund der lokalspezifischen und fachlichen Erfordernisse der Jugendhilfe erfolgen. Entscheidend ist vielmehr, ob es gelingt, mit der jeweils gewählten

Beteiligungsform ein möglichst breites Spektrum unterschiedlicher fachlicher und institutioneller Ansätze zur Lösung von Problem- und Konfliktsituationen zu finden. Die Diskussionen haben gezeigt, daß es hierbei unterschiedliche Modelle geben kann.

Die Diskussion zur **Ressourcenoptimierung** hat verdeutlicht, daß die Entwicklung von neuen Steuerungs- und Organisationsmodellen in unterschiedlicher Weise vorangeschritten ist. Während sich insbesondere die Großstadjugendämter im westdeutschen Raum in der konkreten Entwicklung von Modellen zur Optimierung der Verwaltung der Jugendämter befinden, scheint diese Diskussion in den Landkreisen Westdeutschlands und in den Jugendämtern der neuen Bundesländer erst noch bevorzustehen.

Unabhängig vom jeweiligen Diskussionsstand zu diesem Problem kann festgestellt werden, daß die Verbindung von neuen Steuerungs- und Organisationsmodellen und Jugendhilfeplanung erst noch hergestellt werden muß.

Diesen Diskussionszusammenhang resümierend kann festgestellt werden, daß die Auseinandersetzung mit den spezifischen Anforderungen der Jugendhilfe und ihren besonderen Voraussetzungen an neue Steuerungsverfahren erst begonnen hat. Die **Jugendhilfe muß sich der eigenen Kompetenzen und Potentiale bewußter werden, um jugendhilfespezifische Steuerungsinstrumente zu entwickeln**. Dabei kommt der Jugendhilfeplanung eine zentrale Funktion zu.

Nach den Diskussionsrunden in den Arbeitsgruppen und Gesprächen mit Kolleginnen und Kollegen am Rande der Tagung habe ich den Eindruck gewonnen, daß die eigentlich notwendige **fachliche Positionsbestimmung der Jugendhilfeplanung als Instrument nicht zustandegekommen** ist. Andererseits hat jedoch ein **intensiver Meinungsaustausch** stattgefunden, der zu einer Sensibilisierung und zu einem bewußteren Einsatz von Jugendhilfeplanung im Kontext der Entwicklung von Optimierungsmodellen der Jugendhilfe dienen kann. Während der Fachtagung wurden Schlaglichter gesetzt. Es gibt genügend Stoff zum Nachdenken. So betrachtet hat die Fachtagung ihren Zweck erfüllt.

Zum Schluß ein Nachtrag: Die Diskussion um neue Steuerungsformen, die Einführung betriebswirtschaftlichen Denkens in die Jugendhilfe hat sich bei

dieser Tagung auch sprachlich niedergeschlagen. Die Begriffe „Kunde“, „Produkt“, „Controlling“, „Ressource“, „Lean-Production“ scheinen neuerdings in der Jugendhilfe leicht über die Lippen zu gehen.

Ich habe ein wenig Sorge, daß zuweilen leichtfertig mit diesen Begriffen operiert wird. Welche Qualität von Beziehung ist eigentlich gemeint, wenn vom „Kunden“ die Rede ist? Mit der allzu saloppen Verwendung ökonomischer und betriebswirtschaftlicher Begriffe in der Jugendhilfe entwickelt sich im Handumdrehen eine Veränderung der Qualität unserer Beziehungsarbeit, die wir ja wohl in erster Linie zu leisten haben. Wir sollten uns um sprachliche Korrektheit bemühen!