

Verein
für
Kommunalwissenschaften e.V.



Aktuelle Beiträge
zur Kinder- und Jugendhilfe 41

**Steuerungsmöglichkeiten
der Jugendhilfe
im Kontext der
demographischen
Entwicklung
in Deutschland**

Dokumentation der Fachtagung
am 28. und 29. November 2002 in Berlin

Diese 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

Herstellung:

Verein für Kommunalwissenschaften e. V.

Berlin 2003

Hinweise zur Download-Ausgabe:

Der vorliegende Tagungsband wird vom Verein für Kommunalwissenschaften e.V. nicht mehr als Druckfassung aufgelegt. Es besteht die Möglichkeit, die Fachbeiträge und Diskussionen aus dem Internet herunter zu laden. Die Texte sind schreibgeschützt.

Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	5
MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER <i>Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn</i>	
<u>Fachreferate:</u>	
Herausforderungen an die Jugendhilfe vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Deutschland	7
SANDRA FENDRICH <i>Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund</i>	
Steuerungsmöglichkeiten der Jugendhilfe und ihre Grenzen	35
SIEGFRIED HALLER <i>Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig</i>	
<u>Impulse in den Arbeitsgruppen:</u>	
<u>Handlungsfelder der Steuerung im Rahmen des SGB VIII</u>	
Arbeitsgruppe 1: Sozialdatenatlas und zielgerichtete Ressourcensteuerung im Sozialbereich – Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung am Beispiel der Offenen Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit in Stuttgart	64
CHRISTINE WAGNER <i>Jugendhilfeplanerin im Jugendamt der Landeshauptstadt Stuttgart</i>	
Arbeitsgruppe 2: Regionale Koordination der Jugendhilfe – ein Steuerungsmodell	92
DR. MARIE-LUISE STIEFEL <i>Leiterin der Abteilung Jugendhilfeplanung des Jugendamtes der Landeshauptstadt Stuttgart</i>	
Arbeitsgruppe 3: Entwicklung eines Fach- und Finanzcontrollings für einzelfallbezogene Jugendhilfeleistungen in Köln	107
HELGA SAGER <i>Mitarbeiterin für Grundsatzangelegenheiten, Allgemeiner Sozialer Dienst und Wirtschaftliche Jugendhilfe des Jugendamtes der Stadt Köln</i>	
Arbeitsgruppe 4: Kennzahlen als kooperatives Steuerungsinstrument in der Jugendhilfepolitik	116
DR. DETLEF HORN-WAGNER <i>Erziehungswissenschaftler und Organisationsberater, Berlin</i>	

Fachreferate:

Marktideologie und Taylorismus	121
PROF. DR. GEERT VAN DER LAAN	
<i>Professor für Sozialarbeit an den Universitäten Utrecht und Groningen sowie für Technologie und soziale Infrastruktur an der Fachhochschule Eindhoven, Niederlande</i>	
Schulentwicklungsplanung in Brandenburg unter den veränderten demographischen Rahmenbedingungen	141
DR. HERMANN BUDDE	
<i>Leiter des Referates für Schulentwicklungsplanung und Schulbau im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, Potsdam</i>	
Provokationen und Fragen zur Gegenwart und Zukunft der Sozialen Arbeit	149
PROF. DR. HERBERT EFFINGER	
<i>Professor für Sozialarbeitswissenschaft und Sozialpädagogik an der Evangelischen Hochschule für Soziale Arbeit, Dresden</i>	
Literaturhinweise	160

Vorwort

Soziale Arbeit bedurfte über lange Zeit hinweg keiner besonderen Legitimation: „*Wir fördern Kinder und Jugendliche, geben ihnen neue Chancen.*“ Solche und ähnliche allgemeine Zielbestimmungen waren ausreichend gegenüber dem Kämmerer, der Gesellschaft und der Allgemeinheit. Doch hier hat sich – wie Sie alle wissen – im vergangenen Jahrzehnt einiges geändert:

Die Situation öffentlicher Haushalte verlangt von allen Arbeitsfeldern eine nachvollziehbare Begründung für die Notwendigkeit der beanspruchten Mittel. Mehr noch: Soziale Arbeit sieht sich als personenbezogene soziale Dienstleistung herausgefordert, ihre Mittel effektiv und effizient einzusetzen, das heißt Kosten und Nutzen aufeinander zu beziehen und Aussagen zur Wirksamkeit pädagogischer Prozesse zu machen. Ausgelöst durch die neue Entgeltfinanzierung – durch die Änderung der §§ 78 a ff. SGB VIII – setzt sich zunehmend ein Verständnis von Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe durch, das den vertrauten Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Jugendhilfe aus den Angeln hebt.

Neue Konzepte eines fachlich kontrollierten Wettbewerbs werden diskutiert, so zuletzt im Elften Kinder- und Jugendbericht, mit Folgen für die Funktion des Jugendamtes beziehungsweise mit Folgen hinsichtlich der Aufteilung der Aufgaben zwischen dem Jugendamt als der steuernden Institution und den Leistungsanbietern. Jugendämter vergleichen sich über Kennzahlen mit anderen Jugendämtern. Damit ändert sich auch der Charakter der Jugendhilfeplanung als einer bisher gemeinsamen Sache der vor Ort tätigen Leistungsanbieter und dem Jugendamt als steuernder Institution und gleichzeitig Konkurrenten der freien Träger.

Unabhängig von der internen Aufgabenverteilung zwischen Jugendamt und Leistungsanbietern – einem Problem, das auch während dieser Tagung diskutiert wurde – muss Jugendhilfe für die Finanzplanung möglichst genaue Daten über die künftige Entwicklung der Inanspruchnahme der einzelnen Leistungen liefern. Ein wichtiger Faktor dabei ist die demographische Entwicklung. Dies gilt insbesondere für solche Leistungen, die allen Kindern einer bestimmten Altersgruppe zur Verfügung stehen, wie etwa gegenwärtig der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und künftig vielleicht und hoffentlich auch die Förderung von Kindern anderer Altersgruppen in Tageseinrichtungen und Tagespflege. Bei den Hilfen zur Erziehung hingegen dürfte der demographische Faktor eine eher unbedeutende Variable darstellen, sind es doch vor allem sozio-ökonomische Faktoren, die die Arbeitsweise des Allgemeinen Sozialen Dienstes bei der Entscheidung über die geeignete und notwendige Hilfe bestimmen und die Angebotsstruktur letztlich für die Entscheidung über die Inanspruchnahme von Hilfe von Erziehung ausschlaggebend sind und die Hilfeprozesse steuern.

Ergebnis- und zielorientierte Steuerung der Entscheidungsprozesse auf der strukturellen wie auch auf der individuellen Ebene sind deshalb das Gebot einer modernen und modernisierten Verwaltung geworden. Auch die soziale Arbeit und vor allem Kinder-

und Jugendhilfe kann sich dieser Forderung nicht entziehen, darf aber nicht einfach Methoden, die für die Steuerung der Güterproduktion entwickelt worden sind, auf personenbezogene Dienstleistungen im Verhältnis 1:1 übertragen. Bei allem Glauben an die Betriebswirtschaft, die für manche zur Ersatzreligion geworden zu sein scheint, sollten wir uns auch der Grenzen von Steuerung und Planung bewusst bleiben. Das Verb „steuern“ hat in der deutschen Sprache zwei unterschiedliche Bedeutungen: einmal die unmittelbare zielgerichtete Einflussnahme, also das aktive Tun, zum anderen aber auch das Ausgeliefertsein einer bestimmten Entwicklung, etwa wenn wir fragen, wohin denn beispielsweise die Bundesrepublik steuert.

In gleicher Weise können wir in der Jugendhilfe davon ausgehen, dass sie ihre Prozesse steuert und steuern muss, aber auch durch politische und finanzielle Vorgaben ihrerseits gesteuert wird. Und ich meine, dieser Doppelsinn – einerseits steuern und andererseits gleichzeitig gesteuert werden – sollte uns immer bewusst bleiben.

Der Verein für Kommunalwissenschaften e. V. hat das Thema der Steuerung seit dem ersten Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in den vergangenen Jahren unter verschiedenen Aspekten in Fachtagungen und Workshops behandelt. In diese Reihe fügt sich auch die aktuelle Tagung ein. Wir haben das Thema der Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe unter verschiedenen Gesichtspunkten erörtert, einen Blick über die Landesgrenze gewagt und auch einen Blick über die fachlichen Grenzen hinaus geworfen, so in den Bereich der Schule.

MINISTERIALRAT DR. DR. H. C. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

Herausforderungen an die Jugendhilfe vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Deutschland

SANDRA FENDRICH

*Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Dortmunder Arbeitsstelle
Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund*

Ich bin eingeladen worden, eine Einführung in das Thema „Herausforderungen an die Jugendhilfe vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland“ zu geben. Dies hat folgenden Hintergrund: Bereits seit einiger Zeit wird seitens der Bevölkerungswissenschaft darauf hingewiesen, dass alle Modellrechnungen des zukünftigen Bevölkerungsbestandes einen deutlichen Bevölkerungsrückgang für die nächsten Jahrzehnte prognostizieren (vgl. u. a. Birg 1998; Statistisches Bundesamt 2000). Während diese Problematik rentenpolitisch diskutiert wird, hat sich die Kinder- und Jugendhilfe bislang mit den Fragen der Bedarfsentwicklung vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung nur wenig beschäftigt – übrigens im Unterschied zur Schule, bei der durch die Schulpflicht die jeweiligen Altersjahrgänge als Berechnungsgröße für die Bildungsplanung zugrunde gelegt werden. Dabei stellt dieser Aspekt auch für die Kinder- und Jugendhilfe eine Grundgröße dar, die Auskunft darüber geben kann, mit wie vielen jungen Menschen man es prinzipiell in den einzelnen Aufgabenbereichen zu tun haben könnte und die deshalb auch als Planungsgrundlage genutzt werden kann.¹

Im Folgenden möchte ich einen Überblick über die Bevölkerungsvorausberechnung für die altersrelevanten Jahrgänge der Kinder- und Jugendhilfe und die damit verbundenen Auswirkungen auf ausgewählte Arbeitsfelder geben. Die Ausführungen werde ich folgendermaßen gliedern:

- Zunächst werde ich einige kurze Bemerkungen zur Bevölkerungsvorausberechnung und die mit der Berechnung verbundenen relevanten Komponenten vornehmen.
- Daran anknüpfend wird es im Hauptteil des Vortrags darum gehen, die Bevölkerungsvorausberechnungen einzelner Alterskohorten und ihre Auswirkungen auf ausgewählte Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe (und zwar im Einzelnen auf Kindertageseinrichtungen, Kinder- und Jugendarbeit sowie Hilfen zur Erziehung) zu beleuchten und
- zum Abschluss einige Schlussfolgerungen, auch mit Blick auf die Verwendung von Bevölkerungsvorausberechnungen auf der Ebene der Jugendämter zu ziehen.

¹ vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin (2002), S. 118 f.

1. Die Bevölkerungsvorausberechnung

Bevölkerungsvorausberechnungen zeigen auf, wie sich Bevölkerungszahl und Bevölkerungsstruktur unter bestimmten Annahmen langfristig entwickeln werden.

Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung wird regelmäßig durch die Statistischen Landesämter im Rahmen einer Bevölkerungsvorausberechnung aufbereitet. Die Länderberechnungen werden anschließend vom Statistischen Bundesamt in einer so genannten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zusammengefasst. Seit Mitte 2000 liegt als neueste Version die 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung mit der Basis des Bevölkerungsstandes vom 1. Januar 1998 vor.

Bei der Vorausberechnung handelt es sich um ein Rechenverfahren, das von bestimmten Voraussetzungen ausgeht. Deshalb wird die Vorausberechnung auch als „Komponentenfortschreibung“ bezeichnet.

Die drei Komponenten der Bevölkerungsvorausberechnung sind

- die Geburtenhäufigkeit,
- die Lebenserwartung sowie die
- Wanderungsbewegungen.

Sie basieren auf Analysen und Bewertungen vorangegangener Zeiträume.

1. 1. Geburtenhäufigkeit

Zur Ermittlung der Anzahl der Kinder, die in Zukunft geboren werden, benötigt man einerseits Informationen über die Anzahl der Frauen im gebärfähigen Alter zwischen 15 bis unter 45 Jahren und andererseits über ihre Bereitschaft, Kinder zu bekommen. Die Anzahl der Frauen dieser Altersgruppe der nächsten Jahre ist relativ sicher zu bestimmen, wenn man einmal von den Wanderungsbewegungen absieht. Die Bereitschaft, Kinder zu bekommen, wird durch die so genannte Geburtenziffer beschrieben. Referenzpunkt für diese Ermittlung ist dabei die Entwicklung der altersspezifischen Geburtenziffern der vergangenen Jahre. Aufsummiert ergeben sie die zusammengefasste Geburtenziffer. Diese gibt die durchschnittliche Zahl der Kinder an, die 1.000 Frauen im Laufe ihres Lebens hätten, wenn die aktuellen Verhältnisse für den gesamten Prognosezeitraum gelten würden.

Die Analyse der zusammengefassten Geburtenziffer weist für Deutschland gegenwärtig insgesamt einen Wert von 1.400 Kindern je 1.000 Frauen aus, also durchschnittlich 1,4 Kinder pro Frau. Die Geburtenziffer für die alten Bundesländer liegt seit 1975 bei nahezu konstant bei 1,4. Aufgrund dieser relativ gleichbleibenden Entwicklung wird davon ausgegangen, dass sich dieser Wert im Laufe des nächsten Jahrzehnts nicht ändern wird. In den neuen Bundesländern sank die zusammengefasste Geburtenziffer zur Mit-

te der neunziger Jahre zunächst deutlich auf knapp 0,8 ab. In den vergangenen Jahren nahm sie allmählich wieder zu, so dass der Wert derzeit etwa 1,2 beträgt. Es wird erwartet, dass sich die Geburtenziffer der neuen Bundesländer bis 2005 an die der alten Bundesländer angleichen wird (vgl. Statistisches Bundesamt 2000).

1. 2. Lebenserwartung

Die Annahmen zur Mortalität werden im Rahmen der Bevölkerungsvorausberechnung in Form der Lebenserwartung formuliert. Die ferne Lebenserwartung der Bevölkerung wird mit Hilfe der Sterbetafeln ermittelt und für Neugeborene angegeben. Dabei wird untersucht, wie viele der zur Welt gekommenen Kinder ein bestimmtes Lebensalter erreichen.

Grundsätzlich ist zur Lebenserwartung zu sagen, dass diese seit Jahrzehnten zunimmt. Gegenüber 1970 hat sich die durchschnittliche Lebenserwartung um etwa sieben Jahre erhöht und in der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird bis zum Jahre 2050 von einer weiteren Zunahme um etwa vier Jahre ausgegangen.

Für die Kinder- und Jugendhilfe hat der Faktor der Mortalität keine direkte Bedeutung, da die Kindersterblichkeit heutzutage sehr gering ist und praktisch keine Auswirkungen auf den Altersaufbau jüngerer Jahrgänge hat. Die stetig zurückgehende Zahl von Kindern und Jugendlichen bleibt jedoch in Anbetracht einer sich zeitgleich verändernden Mortalitätsrate nicht ohne Auswirkungen auf das Verhältnis von jüngeren und älteren Menschen in Deutschland. In dieser Hinsicht lässt sich in den vergangenen Jahrzehnten eine Verschiebung zugunsten der älteren Menschen beobachten.

1. 3. Wanderungsbewegungen

Neben der Geburtenhäufigkeit und der Lebenserwartung bestimmen die Zu- und Fortzüge aus dem beziehungsweise in das Ausland die Bevölkerungszahl und den Altersaufbau der Bevölkerung. Diese Größe hängt – anders als bei den Geburten und Sterbefällen – nicht nur von dem Verhalten der hier lebenden Bevölkerung ab, sondern von einer Reihe Faktoren, die nur schwer vorhersagbar sind. Politische Entscheidungen beispielsweise über die zukünftige Zuwanderungspolitik werden nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund ist die Wanderungskomponente mit der größten Unsicherheit in der Vorausberechnung behaftet.

Um Aussagen über die zukünftige Entwicklung zu treffen, hat man in der Bevölkerungsvorausberechnung die Wanderungen für Deutsche und Ausländer getrennt betrachtet. Bei der deutschen Bevölkerung wurde – ausgehend vom Trend der neunziger Jahre – nur ein Entwicklungspfad angenommen. Dabei geht man von einem weiteren Absinken des Saldos aus, der heute etwa 80.000 Personen im Jahr beträgt. Bis zum Ende des Prognosezeitraums 2050 wird per saldo eine Zuwanderung von einer Million erwartet.

Für die ausländische Bevölkerung wurden angesichts der geschilderten Unsicherheiten mehrere Varianten gerechnet, um die Auswirkungen unterschiedlicher Szenarien sichtbar zu machen. Zum einen wurde eine Variante mit einem langfristigen jährlichen Wanderungsgewinn von 100.000 (Variante 1) sowie eine weitere mit einer doppelt so hohen jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen (Variante 2) berechnet.

Stellt man nun die Frage, wie stark die Annahmen der Vorausberechnung mit der tatsächlichen Entwicklung übereinstimmen, kann dies bereits für die ersten Berechnungsjahre überprüft werden, da der Bevölkerungsbestand nach Altersjahren derzeit bis einschließlich des Jahres 2000 vorliegt. **Abbildung 1** zeigt eine Gegenüberstellung der Werte für den Stichtag 31. Dezember 2000 nach Altersjahren.

Abbildung 1 – *Vergleich der vorausberechneten Bevölkerung und des Bevölkerungsstandes am 31. Dezember 2000 in Deutschland¹*

Die prognostizierten Entwicklungen innerhalb der jugendhilferelevanten Altersgruppen haben unterschiedliche Unsicherheitsfaktoren. Es lässt sich feststellen, dass die größten Abweichungen zum einen bei den Jahrgängen zu beobachten sind, die zum Zeitpunkt der Erstellung der Vorausberechnung noch nicht geboren waren. Zum anderen treten Abweichungen in den Alterskohorten ab einem Alter von 20 Jahren auf, die vermutlich mit einem veränderten Wanderungsverhalten erklärt werden könnten. In beiden Fällen wird eine leichte Unterschätzung der realen Besetzung der Altersjahrgänge deutlich. Nach Auskunft der Bevölkerungsexperten muss die Entwicklung der vergangenen Jahre nicht als „falsche“ Vorausschätzung angesehen werden, da es möglich ist, dass die nächsten Geburtenjahrgänge geringer ausfallen als vorausberechnet. Eine abschließende Beurteilung der Vorhersagesicherheit ist deshalb erst nach mehreren Jahren möglich.

2. Die Bevölkerungsentwicklung jugendhilferelevanter Altersgruppen und die Auswirkungen auf Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe in den alten und neuen Bundesländern

Da die Entwicklung der für die Kinder- und Jugendhilfe relevanten Altersgruppen in den alten und neuen Ländern unterschiedlich verlaufen wird, werden die Trends nachfolgend auch differenziert nach beiden Landesteilen dargestellt.

2. 1. Kindertageseinrichtungen

Die Analyse des Arbeitsfeldes der Kindertageseinrichtungen hat eine besondere Bedeutung im Rahmen der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung, da dieser Bereich das mit Abstand größte Arbeitsfeld innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe darstellt. Zu den relevanten Altersgruppen in diesem Arbeitsfeld zählen die unter 3-Jähri-

¹ Die zu dem Referat gehörenden Abbildungen sind an das Ende des Textbeitrages angefügt.

gen als potenzielle Krippenkinder, die 3- bis unter 6,5-Jährigen als Kindergartenkinder und die 6- bis unter 10-Jährigen als Hortkinder.

2. 1. 1. Entwicklung der relevanten Altersgruppen für Kindertageseinrichtungen in den alten Bundesländern

Abbildung 2 – *Entwicklung der relevanten Altersgruppen für Kindertageseinrichtungen bis zum Jahr 2015 in den alten Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)*

In den alten Bundesländern ist ein Rückgang für alle relevanten Altersgruppen zu erwarten. Die Anzahl der Kindergartenkinder wird kontinuierlich bis zum Jahr 2012 um 25 Prozent sinken. Die Anzahl der Hortkinder wird nach dem Rückgang in den vergangenen Jahren voraussichtlich bis 2005 auf dem derzeitigen Niveau bleiben und anschließend deutlich bis auf rund 75 Prozent des Ausgangswertes von 2000 abnehmen. Der Rückgang der unter 3-Jährigen wird sich noch bis 2011 weiter fortsetzen; bis zu diesem Zeitpunkt geht die Anzahl bis auf 80 Prozent des Ausgangswertes mit der Basis 2000 zurück.

Die Darstellung der Indexwerte verschleiert etwas, um welche quantitative Ausdehnung es sich handelt. Vergewahrtigt man sich die absoluten Zahlen der Kindergartenkinder, gewinnt der Rückgang noch ein ganz andere Dimension.

Abbildung 3 – *Veränderung der Altersgruppe der 3- bis unter 6,5-Jährigen zwischen 2000 und 2015 in den alten Bundesländern (kumulativ, Basis 2000)*

Bis zum Jahr 2015 werden wir in den alten Ländern vermutlich mit rund 615.000 Kindergartenkindern weniger rechnen müssen als im Jahr 2000. An dieser Stelle muss bereits angemerkt werden, dass die hier gezeigte Form der Analyse hoch aggregierter Daten nur generelle Entwicklungen deutlich machen kann. Unterschiedliche regionale Trends bleiben unsichtbar. Deshalb können die dargestellten allgemeinen Berechnungen für das konkrete Handeln vor Ort, zum Beispiel im Rahmen der kommunalen Jugendhilfeplanung, nur als Anregung verstanden werden, sich in den unterschiedlichen Arbeitsfeldern mit der eigenen Situation durch gesonderte Berechnungen auseinander zu setzen.

Berücksichtigt man, dass im Zuge der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz Ende 1998 für 86,6 Prozent der 3- bis unter 6,5-Jährigen in den alten Ländern Plätze zur Verfügung standen, wird sehr schnell deutlich, welche Brisanz hinter diesen Zahlen steckt: Bei einer Eins-zu-Eins-Umsetzung ginge es um einen erheblichen Abbau an Plätzen, Einrichtungen und Personal in Bezug auf den Kindergartenbereich (vgl. Rauschenbach, Schilling 2001). Für den Krippen- und Hortbereich nehmen zwar auch die Altersgruppen im gleichen Umfang ab, aber aufgrund des in diesen beiden Bereichen überaus geringen Platzangebotes – die Versorgungsquote beträgt Ende 1998 bei den unter 3-Jährigen 2,8 Prozent und bei den 6- bis unter 10-Jährigen 5,9 Prozent – ist nicht mit einem Rückgang der Belegungszahlen zu rechnen.

Angesichts dieser zu erwartenden Entwicklung bei den Kindergartenkindern drängt sich fachlich wie politisch die Frage nach den Konsequenzen auf. Drei Optionen sind nach Rauschenbach, Schilling (2001) zumindest denkbar:

1. Zum einen bestünde die Möglichkeit, die Gegebenheiten so zu belassen und die Gruppengrößen zu reduzieren, um die Arbeitsbedingungen in den Tageseinrichtungen zu verbessern.
2. Zum anderen könnte man im Bewusstsein des Anstiegs der Kosten der öffentlichen Hand für die Tageseinrichtungen für Kinder bis auf 7,8 Milliarden Euro im Jahre 2000 – das sind 52,5 Prozent der Gesamtausgaben innerhalb der Kinder und Jugendhilfe – eine Umschichtung der Finanzmittel innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe in den Blick nehmen.
3. Darüber hinaus wäre es denkbar, die Versorgung im Rahmen der Kindertageseinrichtungen zugunsten der unter 3-Jährigen und der 6- bis unter 10-Jährigen auszubauen, um die vorherrschende Unterversorgung zu mindern.

Sofern man die frei werdenden Ressourcen an Kindergartenplätzen tatsächlich für die Ausweitung des Platzangebotes bei den unter 3-Jährigen beziehungsweise den über 6-Jährigen nutzen will, könnten für die Krippenkinder nach Angaben von Rauschenbach, Schilling (2001) bis 2010 rund 85.000 Plätze umgewandelt werden. Die Konsequenz wäre ein Anstieg der Versorgungsquote von 2,8 Prozent auf 9,1 Prozent in diesem Bereich. Für die Altersgruppe der 6- bis unter 10-Jährigen wäre es möglich, ab dem Jahr 2002 bis 2010 rund 170.000 zusätzliche Plätze zu schaffen und damit einen Anstieg der Versorgungsquote von 5,9 Prozent auf 14 Prozent zu erreichen.

2. 1. 2. Entwicklung der relevanten Altersgruppen für Kindertageseinrichtungen in den neuen Bundesländern

Eine generelle Tendenz der Bevölkerungsvorausschätzung in den neuen Bundesländern wird sein, dass in den nächsten Jahren die Anzahl der geborenen Kinder wieder ansteigt, sofern sich die Geburtenrate in diesem Landesteil wie erwartet bis 2005 an die der alten Länder angleicht. Unter dieser Voraussetzung wird die Anzahl der geborenen Kinder von 107.000 im Jahre 2000 auf 127.000 im Jahre 2010 zunehmen und damit um 18 Prozent ansteigen. Bezüglich der ostdeutschen Bundesländer ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Entwicklung für die einzelnen Bundesländer sehr unterschiedlich ausfallen wird. Der stärkste Anstieg wird in Brandenburg erwartet, wo die unter 1-Jährigen mit der Basis 2000 voraussichtlich bis zum Jahr 2011 um 32 Prozent zunehmen werden. Deutlich geringere Steigerungsraten zwischen 14 Prozent und 18 Prozent werden in den anderen Bundesländern vorausgesagt. Diese Länderdifferenzen lassen erkennen, dass bei der Analyse der Bevölkerungsentwicklung deutliche regionale Unterschiede auftreten können, die bis auf Gemeindeebene zu beobachten sind.

Die steigenden Geburtenzahlen in den ostdeutschen Bundesländern wirken sich auf die Altersgruppen der Krippen-, Kindergarten- und Hortkinder zeitlich versetzt aus.

Abbildung 4 – *Entwicklung der relevanten Altersgruppen für Kindertageseinrichtungen bis zum Jahr 2015 in den neuen Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)*

Der stärkste Zuwachs aus Sicht des Basisjahres 2000 ist laut Bevölkerungsvorausberechnung bei den 3- bis unter 6,5-Jährigen mit einem Anstieg von fast 36 Prozent bis zum Jahre 2015 zu erwarten. Bei den unter 3-Jährigen fällt der Zuwachs ab 2000 mit 20 Prozent bis zum Jahre 2011 etwas geringer aus, da er bereits zeitlich früher eingesetzt hat. Im Unterschied dazu ist der Hortbereich noch bis zum Jahre 2002 durch sinkende Kinderzahlen der 6- bis unter 10-Jährigen gekennzeichnet. Erst danach wird die Anzahl der Kinder dieser Altersgruppe wieder kontinuierlich bis auf 35 Prozent des Ausgangswertes zunehmen.

Abbildung 5 – *Veränderung der Altersgruppe der 3- bis unter 6,5-Jährigen zwischen 2000 und 2015 in den neuen Bundesländern (kumulativ, Basis 2000)*

Eine Betrachtung der kumulativen Veränderung in Bezug auf die Anzahl der Kindergartenkinder verdeutlicht, dass die Anzahl der 3- bis unter 6,5-Jährigen zwischen 2000 und 2015 um rund 120.000 Kinder zunehmen wird.

Diese Entwicklung wird Auswirkungen auf den Platz- und Personalbedarf nach sich ziehen. Unter Berücksichtigung konstanter Versorgungsquoten und des aktuellen Personalschlüssels wird sich ab 2003 bis 2010 aufgrund der dann wieder stärker besetzten Altersgruppen ein zusätzlicher Personalbedarf ergeben. Ein besonderes Problem stellt jedoch die Altersstruktur der sozialpädagogischen Fachkräfte im Gruppendienst in Kindertageseinrichtungen dar. Infolge des dramatischen Geburteneinbruchs bis Mitte der neunziger Jahre und des daraus resultierenden geringeren Fachkräftebedarfs wurden zu dieser Zeit in erster Linie jüngere Fachkräfte entlassen und für ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Vorruhestandsregelungen umgesetzt. Somit entstand eine relativ homogene Altersstruktur des Fachpersonals, die Ende 1998 schon dadurch gekennzeichnet war, dass bereits rund 60 Prozent aller Fachkräfte (gerechnet in Vollzeitstellen) 40 Jahre und älter waren.¹

Abbildung 6 – *Beschäftigte mit sozialpädagogischen Tätigkeiten in Kindertageseinrichtungen nach Altersgruppen in den neuen Ländern und Berlin-Ost (1998)*

Die Überalterung wird zwangsläufig dazu führen, dass in naher Zukunft eine nicht unerhebliche Anzahl von Fachkräften in Rente gehen wird und sich somit schon jetzt ein Fachkräftemangel abzeichnet. Hier muss beachtet werden, dass auch diese Berechnungen nur den Status quo wiedergeben und eine Verschiebung des Rentenalters auch eine entsprechende Veränderung in Bezug auf den Altersausschied bedeutet.

Abbildung 7 – *Berechnung des Personalbedarfs für Kindertageseinrichtungen in den neuen Ländern bei konstanter Versorgungsquote (1998 bis 2010)*

¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin (2002), S. 76 f. und 119 f.

In Anbetracht des Altersaufbaus des Personals ist mit einem altersbedingten Ausschied von jährlich rund 1.800 Vollzeitstellen zu rechnen. Selbst wenn man berücksichtigt, dass die „Zwangsteilzeitarbeit“ in Form von 30- beziehungsweise 32-Stundenstellen, die Mitte der neunziger Jahre zur Verhinderung eines noch größeren Stellenabbaus eingeführt wurde, zwischen 2001 und 2005 wieder nach und nach in Vollzeitstellen überführt wird, ergibt sich bis 2005 insgesamt ein bereinigter Mehrbedarf von rund 9.000 Vollzeitstellen im Bereich der ostdeutschen Kindertageseinrichtungen. Dieser Personalbedarf wird dann nach 2005 noch deutlich steigen, da der Anteil des Fachpersonals, welches altershalber ausscheiden wird, noch einmal zunimmt. Schließlich muss man davon ausgehen, dass bis zum Jahre 2010 ein Personalbedarf von rund 30.000 Vollzeitstellen entsteht.¹

Vergegenwärtigt man sich in diesem Zusammenhang die Ausbildungssituation der Erzieherinnen und Erzieher in den neuen Bundesländern zeigt sich, dass der notwendige Bedarf vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Ausbildungssituation nicht gedeckt werden kann. An Fachschulen für Sozialpädagogik wurden im Schuljahr 2000/2001 rund 700 Erzieherinnen und Erzieher ausgebildet. Rechnet man diese Anzahl für die nächsten zehn Jahre hoch, stünden somit 7.000 neu ausgebildete Erzieherinnen und Erzieher zur Verfügung. Damit wird eine erhebliche Differenz zum errechneten Bedarf deutlich. Hier gilt es zu überlegen, welche Konsequenzen diese Entwicklung nach sich ziehen muss, zum Beispiel in Bezug auf die Verstärkung der Werbung für diesen Ausbildungsberuf.

2. 2. Kinder- und Jugendarbeit

Im Gegensatz zum Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen ist der zukünftige Bedarf in der Kinder- und Jugendarbeit vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung schwieriger zu bestimmen. Legt man als relevante Altersgruppe in der Kinder- und Jugendarbeit die 6- bis unter 27-Jährigen zugrunde und untergliedert weiter nach Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, so zeichnen sich gegenläufige Tendenzen ab.

2. 2. 1. Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit in den alten Bundesländern

In den alten Bundesländern wird die für die Arbeit mit Kindern relevante Alterskohorte der 6- bis unter 14-Jährigen bis 2015 um gut 25 Prozent abnehmen, während die Anzahl der Jugendlichen bis 2005 erst noch einmal um mehr als 10 Prozent ansteigen und dann wieder langsam zurückgehen wird. In der Altersgruppe der über 18-Jährigen zeichnet sich ab 2004 ein moderater Anstieg ab.

¹ siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin (2002), S. 120

Abbildung 8 – *Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit bis zum Jahre 2015 in den alten Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)*

Welche direkten Auswirkungen der Entwicklungstrend der relevanten Altersgruppen auf die Personalsituation in der Kinder- und Jugendarbeit haben wird, ist nur schwer abzuschätzen. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass für die Kinder- und Jugendarbeit keine verbindlichen Personal-Jugendlichen-Quoten existieren, wie zum Beispiel im Bereich der Kindertageseinrichtungen. Was jedoch deutlich wird, ist, dass die Anzahl der Jugendlichen in den nächsten Jahren erst noch zunehmen wird, so dass hier nicht von Einsparmöglichkeiten ausgegangen werden kann.

2. 2. 2. Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit in den neuen Bundesländern

Die Kinder- und Jugendarbeit in den neuen Ländern wird in den nächsten Jahren mit dem Geburteneinbruch der ersten Hälfte der neunziger Jahre konfrontiert. Die Talfahrt der Heranwachsenden speziell im Jugendalter, also bei den 14- bis unter 18-Jährigen, wird 2002/2003 beginnen. Bis zum Jahre 2009 wird die Anzahl der Jugendlichen dramatisch einbrechen und bis auf 40 Prozent des Ausgangswertes zurückgehen.

Abbildung 9 – *Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit bis zum Jahre 2015 in den neuen Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)*

Vor dem Hintergrund der dramatischen Entwicklung bei den Jugendlichen kann beispielhaft an dem Bundesland Brandenburg anhand der Altersgruppe der 15- bis unter 18-Jährigen aufgezeigt werden, wie sich **regionale Disparitäten** in Bezug auf die Bevölkerungsvorausschätzung in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten darstellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Brandenburg eine Gebietseinteilung anhand der regionalen Zugehörigkeit zu dem engeren Verflechtungsraum rund um Berlin und dem äußeren Entwicklungsraum unterschieden wird, so dass sich auch innerhalb eines Landkreises unterschiedliche Entwicklungen ergeben können.

Abbildung 10 – *Bevölkerungsvorausschätzung der 15- bis unter 18-Jährigen zwischen dem 31. Dezember 2002 und dem 31. Dezember 2010 im Land Brandenburg nach Landkreisen und kreisfreien Städten, differenziert nach engerem Verflechtungsraum (eVr) und äußerem Entwicklungsraum (äEr)*

Die Berechnung macht deutlich, dass für die 15- bis unter 18-Jährigen zwar in allen Kreisen ein Rückgang erwartet wird, dieser aber nicht in allen Kreisen gleich hoch ausfällt. Während für die Kreise – mit Ausnahme der kreisfreien Stadt Potsdam – beziehungsweise die Teile der Kreise, die zum engeren Verflechtungsraum zählen, ein im Vergleich zum Landesdurchschnitt (der Rückgang beträgt für das Land Brandenburg voraussichtlich –52,7 Prozent) geringerer Rückgang der Bevölkerungszahlen für die

15- bis unter 18-Jährigen erwartet wird, werden für die Gebiete des äußeren Entwicklungsraumes erheblich höhere rückläufige Quoten prognostiziert. Beispielsweise wird für die zu dem engeren Verflechtungsraum gehörenden Gemeinden des Landkreises Havelland ein Rückgang von -9,6 Prozent ausgewiesen, während für den Landkreis Oberspreewald-Lausitz, der zum äußeren Entwicklungsraum zählt, eine Verringerung der Bevölkerungszahl dieser Altersgruppe von -66,0 Prozent prognostiziert wird.

Der gravierendste Rückgang der Jugendlichen im Alter von 15 bis unter 18 Jahren ist allerdings in den kreisfreien Städten – auch für die zum engeren Verflechtungsraum gehörende Stadt Potsdam – zu erwarten, wobei für die Stadt Cottbus der im Kreisvergleich insgesamt höchste Bevölkerungsverlust in der Altersgruppe der 15- bis unter 18-Jährigen von -80 Prozent vorausgesagt wird. Darüber hinaus zeichnen sich unterschiedliche regionale Entwicklungen in Abhängigkeit der Zugehörigkeit von Gebieten zum engeren Verflechtungsraum oder äußeren Entwicklungsraum auch innerhalb der Landkreise ab. Hier ist zu erkennen, dass eine regionalisierte Analyse der Bevölkerungsvorausberechnung aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen in den Gebiets-einheiten zu Planungszwecken unbedingt notwendig ist.

Die prognostizierte Entwicklung des dramatischen Rückgangs der Jugendlichen in den neuen Bundesländern wirft die Frage nach dem Umgang mit dieser Situation auf. So wird einmal im Rahmen der Fachdiskussion argumentiert, dass aus dem erwarteten Rückgang der Bevölkerung nicht abgeleitet werden kann, dass im gleichen Umfang die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit reduziert werden sollten, sondern dass diese auch in der Zukunft verstärkt beibehalten werden müssen. Als Grund hierfür wird die spezifische Situation in den ostdeutschen Bundesländern genannt, die sich durch ein weitaus geringer ausgebautes Netz an ehrenamtlich organisierter Jugendarbeit und einen höheren Bedarf an öffentlich organisierten Freizeitangeboten auszeichnet, da kommerzielle Angebote weniger vorhanden sind bzw. aufgrund der ökonomischen Situation geringfügiger genutzt werden.¹

Andere Argumentationen betrachten die Vorhaltung der Angebote in Bezug auf das Personal vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung durchaus kritisch und sprechen auch eine sich hieraus ergebende notwendige Reduzierung an.²

2. 3. Hilfen zur Erziehung

Bei den Hilfen zur Erziehung stellt die Bevölkerungsprognose als Basis für eine Vorausschätzung der zukünftigen Entwicklung einen sehr eingeschränkten Blickwinkel dar. Sie ist zwar eine zu beachtende Hintergrundvariable, doch im Rahmen aller fachlichen Einschätzungen ist der Bedarf an Hilfen zur Erziehung in einem viel

¹ vgl. zur Situation der Jugendarbeit in den neuen Bundesländern Pothmann, Jens; Thole, Werner: Abbau im Westen – Wachstum im Osten. Die Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit 1996 im Spiegel statistischer Daten, In: Deutsche Jugend, Weinheim: Juventa 47 (1999), Nr. 4, S. 169-180

² vgl. hierzu Freigang, Werner; Schone, Reinhold: Situation der Jugendhilfe in Neubrandenburg. Entwicklungen und Perspektiven bis 2010, Neubrandenburg (2001)

stärkeren Maße im Zusammenhang mit weiteren Faktoren zu sehen. Zu diesen zählt Bürger¹

- sozialstrukturelle Bedingungen und Entwicklungen;
- jugendamtsspezifische Wahrnehmungs-, Definitions- und Entscheidungsprozesse;
- die politisch-fiskalische Einflussnahme, unter denen Jugendämter ihre Aufgaben erledigen;
- Wechselwirkungen zwischen stationären und nicht-stationären Hilfen in Abhängigkeit vom Ausbau der Teilleistungsfelder;
- Veränderungen in den Rechtsgrundlagen der Jugendhilfeleistungen;
- die demographische Entwicklung.

Diese Auflistung macht deutlich, dass der demographische Faktor nur einer von mehreren ist, die Einfluss auf den zukünftigen Bedarf nehmen. Trotzdem scheint er von diesen genannten noch der verlässlichste zu sein, weil er immerhin nicht unmittelbar durch Steuerungshandeln oder unvorhergesehene Veränderungen der sozialstrukturellen Belastungen beeinflusst wird.

Der Faktor der demographischen Entwicklung hat jedoch nur dann eine Erklärungskraft, wenn zum Zeitpunkt der Vorausschätzung des zukünftigen Bedarfs von einer relativ konstanten Entwicklung der Hilfen zur Erziehung in der Vergangenheit ausgegangen werden kann. Dazu ist hinsichtlich der einzelnen Hilfearten zu sagen, dass die Quote der Heimunterbringungen – bezogen auf die unter 18-jährige Bevölkerung – in den vergangenen zehn Jahren praktisch konstant geblieben ist,² währenddessen die ambulanten Hilfen seit Einführung des SGB VIII deutlich gestiegen sind. Bei letzteren wäre somit eine Projektion nicht ohne weiteres möglich, da man nicht weiß, ob sich der Ausbautrend weiter fortsetzt. Darüber hinaus ist bei den erzieherischen Hilfen zu beachten, dass die Inanspruchnahme altersspezifisch ist. Um Verzerrungen zu vermeiden, muss deshalb eine altersgruppenspezifische Analyse herangezogen werden.

2. 3. 1. Entwicklungen der relevanten Altersgruppen für den Bereich Hilfen zur Erziehung in den alten Bundesländern

Betrachtet man die relevanten Altersgruppen für die Hilfearten Vollzeitpflege und Heimerziehung in den alten Bundesländern, sind für die letztgenannte Hilfeart ähnliche Tendenzen zu beobachten wie im Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendarbeit.

¹ siehe Bürger, Ulrich: Die Bevölkerungsentwicklung der jugendhilferelevanten Altersgruppen und deren Auswirkungen auf die Nachfrage/Inanspruchnahme von Angeboten im Bereich der Hilfen zur Erziehung, In: Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (Hrsg.), (K)Eine Zukunft für Kinder?! Dokumentation der Fachtagung „Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Felder der Jugendhilfe“ am 7. und 8. März 2001 in Fulda, Köln (2001), S. 2

² vgl. Pothmann, Jens: Unerwartet – Kein Anstieg der Heimerziehung bei den unter 18-Jährigen, In: KomDat-Jugendhilfe, Dortmund: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund 5 (2002), Nr. 1, S. 1-2

Abbildung 11 – *Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung bis zum Jahre 2015 in den alten Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)*

So nimmt die Referenzgröße für die Vollzeitpflege (die unter 3-Jährigen und die 3- bis unter 6-Jährigen) kontinuierlich ab. Die hier abgebildeten Alterskohorten wurden gewählt, da rund 43 Prozent der Hilfen in diesem Alter beginnen. Hingegen nimmt die Referenzgröße für die Heimerziehung (die 12- bis unter 15-Jährigen und vor allem die 15- bis unter 18-Jährigen) noch weiter zu. Immerhin beginnen rund 65 Prozent aller Hilfen gemäß § 34 SGB VIII in dieser Altersgruppe.

Bei einer Abschätzung der zukünftigen Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung auf der Grundlage der Bevölkerungsentwicklung und der Annahme, dass sich die derzeitige Quote nicht ändert, kann eine modellhafte Berechnung des Bedarfs vorgenommen werden. Grundlage sind die Ergebnisse der amtlichen Kinder und Jugendhilfestatistik der zum Stichtag 31. Dezember 2000 andauernden und der innerhalb des Jahres 2000 beendeten Hilfen, die jährlich über die Statistischen Landesämter erhoben und veröffentlicht werden.

Abbildung 12 – *Vorausschätzung der im Jahr 2000 beendeten und am 31. Dezember 2000 andauernden Hilfen gemäß §§ 34 und 41 SGB VIII auf der Basis der Bevölkerungsprognose bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2010 in den alten Bundesländern*

So kann beispielhaft berechnet werden, wie sich der Bedarf an Hilfen gemäß § 34 SGB VIII in den alten Bundesländern entwickeln würde, vorausgesetzt der Status quo der Inanspruchnahme aus dem Jahre 2000 würde sich nicht verändern. Auch hier muss auf die Ungleichzeitigkeit der Entwicklung in den einzelnen Altersgruppen Rücksicht genommen werden. Entsprechend der Bevölkerungsentwicklung ergibt sich somit ein Minderbedarf der Hilfen bis 2010 von insgesamt nur etwa 0,6 Prozent oder 419 Hilfen. Eine Vorausschätzung nur auf der Basis der Durchschnittsquote (pro 10.000 der unter 27-Jährigen) bewirkt, dass die erwartete Inanspruchnahme um 6,2 Prozent zu gering eingeschätzt wird.

Auch hier wird deutlich, dass die demographische Entwicklung in Bezug auf den Rückgang der Bevölkerung die Jugendlichen noch nicht erreicht hat, sondern dass der Bedarf in der Heimerziehung vielmehr bei dem derzeitigen Niveau verbleibt, zumindest in Bezug auf die jugendlichen Altersgruppen.

2. 3. 2. Entwicklungen der relevanten Altersgruppen für den Bereich Hilfen zur Erziehung in den neuen Bundesländern

Eine Abschätzung des zukünftigen Bedarfs der Hilfen zur Erziehung aufgrund der demographischen Entwicklung in den neuen Ländern ist im Vergleich zu den alten Ländern noch schwieriger. Der Grund hierfür ist die sich erst in den vergangenen Jahren konstitu-

ierende Jugendhilfelandchaft. Aus dieser Aufbausituation können keine eindeutigen Trends abgeleitet werden, die sich in der nahen Zukunft weiter fortsetzen werden.

Abbildung 13 – *Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung bis zum Jahre 2015 in den neuen Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)*

In einer sehr allgemeinen Form kann gegenwärtig nur vermutet werden, dass bei unveränderten Rahmenbedingungen die Hilfen zunehmen werden, die ihren Schwerpunkt eher bei den jüngeren Kindern haben – wie in der Abbildung 13 anhand der Altersgruppen der unter 3- und der 3- bis unter 6-Jährigen für die Hilfeart Vollzeitpflege dargestellt –, während diejenigen Hilfen zurückgehen werden, die ihren Schwerpunkt bei den Jugendlichen haben. Ebenso wie bereits an dem Arbeitsfeld Jugendarbeit deutlich wurde, wird für die Altersgruppe der Jugendlichen ein gravierender Rückgang der Referenzgröße in Bezug auf die absoluten Zahlen zu erwarten sein.

3. Schlussbemerkungen

Die Auseinandersetzung mit dem Thema „Bevölkerungsvorausberechnung“ im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe zeigt, dass auf der einen Seite die Beschäftigung mit dieser Fragestellung von wachsender Bedeutung sein wird, aber auf der anderen Seite gegenwärtig bislang kaum Erfahrungen vorliegen oder präzise Berechnungen für den zukünftigen Bedarf in den verschiedenen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe vorgenommen werden können. *„Erst wenn die Kinder- und Jugendhilfe in der Lage sein wird, mit entsprechend komplexen Verfahren ihre eigenen möglichen Zukünfte zu beobachten, zu berechnen und zu simulieren, wird sie auch ein Stück weit jene immer wieder beanspruchte Autonomie seriöserweise reklamieren können, die es ihr ermöglicht, ihre eigene Zukunft nicht nur gedanklich vorweg zu nehmen, sondern auch im Rahmen der allgemeinen gesellschaftlichen Möglichkeiten aktiv mitzugestalten. Dazu ist das Thema ‚Prognose‘ ein unverzichtbarer Zwischenschritt.“*¹

Es bleibt zu diskutieren, welche Relevanz Bevölkerungsvorausberechnungen für das Feld der Kinder- und Jugendhilfe überhaupt haben, denn die Anzahl der Kinder- und Jugendlichen, die Angebote und Leistungen der Arbeitsfelder in Anspruch nehmen, hängt von einer ganzen Reihe weiterer, weitaus weniger kalkulierbarer Faktoren ab. Dennoch liefern Bevölkerungsvorausberechnungen zumindest erste grobe Anhaltspunkte dafür, wie sich der Bedarf in den einzelnen Arbeitsfeldern entwickeln könnte, solange sich die Rahmenbedingungen nicht ändern. Somit lassen sich mit entsprechenden Vorausberechnungen Tendenzen abbilden und deshalb Aussagen treffen, ob bei einem gleichbleibenden Status quo der Leistungsangebote bezogen auf die entsprechenden Altersgruppen der Bevölkerung

¹ siehe Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias: Jugendhilfe und Demographie. Über Risiken der Zukunft und Chancen der Prognose, In: Rauschenbach, Th.; Schilling M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster: Votum (2001), S. 235

- Potenziale frei werden,
- sich Zu- und Abnahmen insgesamt gesehen eher ausgleichen oder
- zusätzlicher Bedarf entsteht.

Die unmittelbare Herausforderung, die sich aus den vorausberechneten Bevölkerungszahlen ergibt, liegt zunächst einmal vor allem im Bereich der kommunalen Jugendhilfeplanung und auf der Ebene der Planung und Entwicklung einzelner Einrichtungen. Dabei ermöglichen die Ergebnisse des Landesdurchschnitts nur eine erste, sehr grobe Orientierung, aus denen keine Handlungs- und Planungsstrategien für die kommunale Jugendhilfeplanung abgeleitet werden können. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsdynamik der jugendhilferlevanten Altersgruppen in den einzelnen Regionen ergibt sich daraus die Notwendigkeit, dass zunächst in jedem einzelnen Jugendamt geklärt werden muss, wie sich die Alterskohorten regionalspezifisch entwickeln werden. Auf der Planungsebene bedarf es deshalb differenzierter und kleinräumiger Prognoseberechnungen.

Nach solch einer ersten Berechnung erscheint es weiterhin sinnvoll, die einzelnen Fachabteilungen früh an der Problemeinschätzung zu beteiligen. Auch wenn zu diesem Zeitpunkt noch kein gesichertes Wissen darüber besteht, in welchen Dimensionen sich Veränderungen und Verschiebungen nun letztendlich bewegen werden, könnte eine frühe Beteiligung aller eventuell Betroffenen die Möglichkeit eröffnen, verschiedene Szenarien der Umwandlung und Verschiebung zu entwickeln und beispielsweise die in einem Arbeitsfeld frei werdenden Ressourcen in einem anderen Arbeitsfeld einzusetzen. Durch die Einbeziehung aller Fachabteilungen könnte somit gewährleistet werden, dass die Kinder- und Jugendhilfe „als Ganzes“ betrachtet wird und eine reine Fokussierung auf die Eigeninteressen einzelner Fachabteilungen vermieden werden kann.

In diesem Zusammenhang ist noch ein Hinweis von Bedeutung: Im Landesjugendamt Westfalen-Lippe in Nordrhein-Westfalen wurde ein Modellprojekt mit dem Titel „Bevölkerungsentwicklung in Westfalen-Lippe bis 2010 und zukünftige Strategien der Jugendhilfe“ entwickelt, bei dem in vier Jugendämtern konkret durchgespielt werden soll, wie auf kommunaler Ebene innerhalb der nächsten drei Jahre mit den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Kinder- und Jugendhilfe umgegangen werden wird. Der erste Zwischenbericht ist über die Internetseiten des Instituts für Soziale Arbeit (ISA) in Münster bzw. über die Internetseiten des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe abrufbar.

Literatur

Birg, Herwig: Demographisches Wissen und politische Verantwortung. Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklung Deutschlands im 21. Jahrhundert, In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Opladen: Leske + Budrich, 23 (1998), Nr. 3, S. 221-251

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin (2002)

Bürger, Ulrich: Die Bevölkerungsentwicklung der jugendhilferelevanten Altersgruppen und deren Auswirkungen auf die Nachfrage/Inanspruchnahme von Angeboten im Bereich der Hilfen zur Erziehung, In: Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (Hrsg.), (K)Eine Zukunft für Kinder?! Dokumentation der Fachtagung „Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Felder der Jugendhilfe“ am 7. und 8. März 2001 in Fulda, Köln (2001)

Freigang, Werner; Schone, Reinhold: Situation der Jugendhilfe in Neubrandenburg. Entwicklungen und Perspektiven bis 2010, Neubrandenburg (2001)

Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (LDS BB)/Landesumweltamt Brandenburg (LuA BB): Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2000-2015, Potsdam (2001)

Pothmann, Jens: Unerwartet – Kein Anstieg der Heimerziehung bei den unter 18-Jährigen, In: KomDat-Jugendhilfe, Dortmund: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund 5 (2002), Nr. 1, S. 1-2

Pothmann, Jens; Thole, Werner: Abbau im Westen – Wachstum im Osten. Die Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit 1996 im Spiegel statistischer Daten, In: Deutsche Jugend, Weinheim: Juventa 47 (1999), Nr. 4, S. 169-180

Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias: Jugendhilfe und Demographie. Über Risiken der Zukunft und Chancen der Prognose, In: Rauschenbach, Th.; Schilling M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven, Münster: Votum (2001), S. 221-236

Schilling, Matthias: Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2010 in Westfalen-Lippe. Expertise der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund, im Auftrag des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe, Münster (2000)

Schilling, Matthias: Demographische Entwicklung in den alten und neuen Bundesländern und die Auswirkungen der Bevölkerungsprognose unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Anforderungen auf die Kinder- und Jugendhilfe – Vortrag, In: Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (Hrsg.): (K)Eine Zukunft ohne Kinder?! Dokumentation der Fachtagung „Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Felder der Jugendhilfe“ am 7. und 8. März 2001 in Fulda, Köln (2001)

Schilling, Matthias; Fendrich, Sandra: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2010 in Brandenburg. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter, Dortmund (2002)

Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahre 2050. Ergebnisse der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden (2000)

Statistisches Bundesamt: Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 6.3.1 Tageseinrichtungen für Kinder 1998, Stuttgart: Metzler-Poeschel (2001)

Statistisches Bundesamt: Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 6.1.2 Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses 2000, Stuttgart: Metzler-Poeschel (2002)

Statistisches Bundesamt: Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 6.1.4 Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen außerhalb des Elternhauses am 31. Dezember 2000, Stuttgart: Metzler-Poeschel (2002)

**Vergleich der vorausgerechneten Bevölkerung und des Bevölkerungsstandes
am 31. Dezember 2000 in Deutschland**

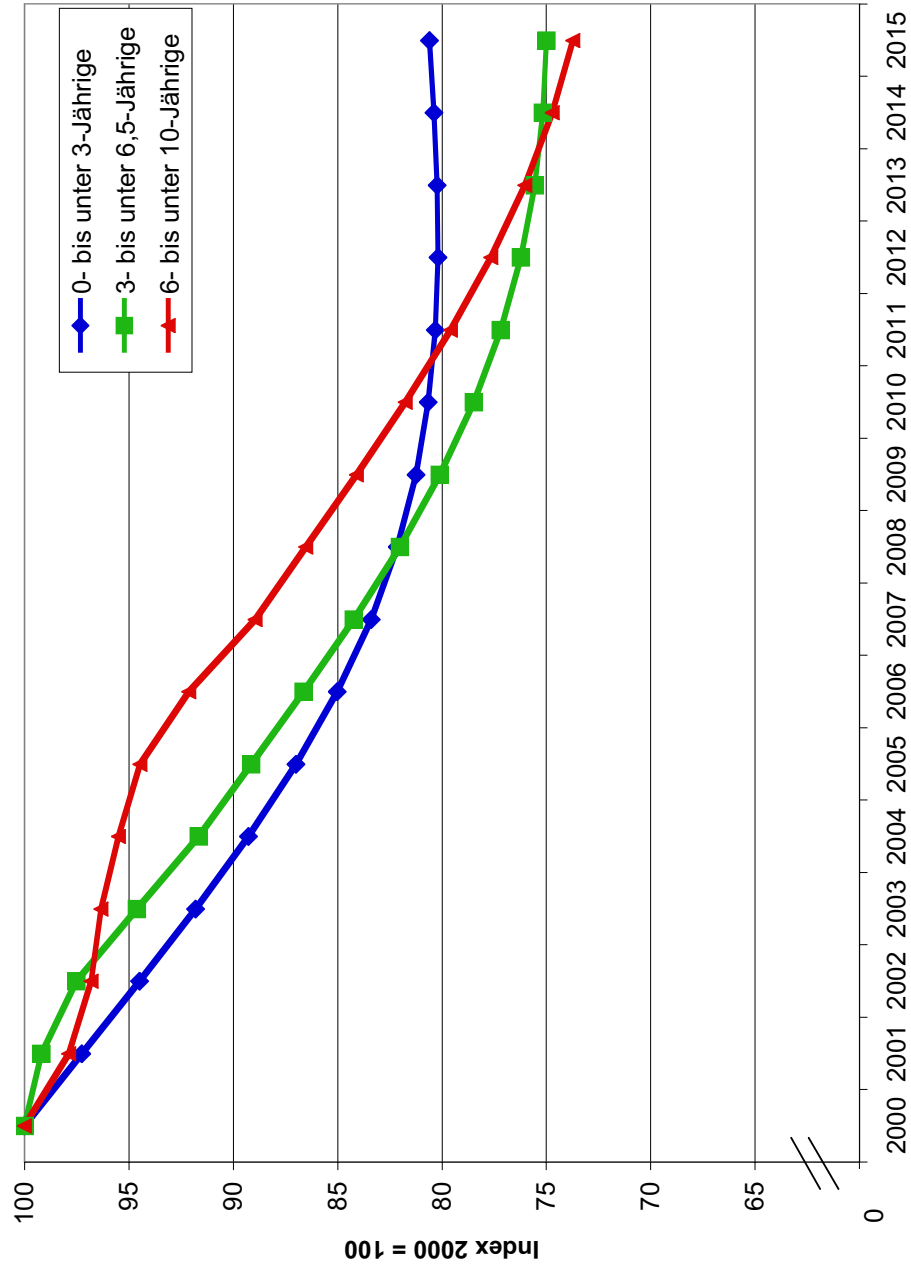
	Bevölkerungs- bestand am 31.12.2000	Vorausberechnung der Bevölkerung am 31.12.2000	Abweichung in %
0 bis unter 1 J.	766.554	741.015	-3,3
1 bis unter 2 J.	772.940	757.282	-2,0
2 bis unter 3 J.	789.766	775.236	-1,8
3 bis unter 4 J.	814.674	813.819	-0,1
4 bis unter 5 J.	799.910	802.683	0,3
5 bis unter 6 J.	773.740	776.173	0,3
6 bis unter 7 J.	782.802	785.541	0,3
7 bis unter 8 J.	814.593	818.572	0,5
8 bis unter 9 J.	834.766	839.547	0,6
9 bis unter 10 J.	867.444	871.524	0,5
10 bis unter 11 J.	955.399	957.769	0,2
11 bis unter 12 J.	945.001	946.593	0,2
12 bis unter 13 J.	972.105	973.363	0,1
13 bis unter 14 J.	951.793	952.109	0,0
14 bis unter 15 J.	935.755	935.321	0,0
15 bis unter 16 J.	905.014	903.557	-0,2
16 bis unter 17 J.	904.300	900.756	-0,4
17 bis unter 18 J.	913.630	907.876	-0,6
18 bis unter 19 J.	942.036	933.738	-0,9
19 bis unter 20 J.	947.452	933.067	-1,5
20 bis unter 21 J.	963.406	940.285	-2,4
21 bis unter 22 J.	922.857	895.547	-3,0
22 bis unter 23 J.	920.340	891.238	-3,2
23 bis unter 24 J.	921.590	894.065	-3,0
24 bis unter 25 J.	916.064	891.396	-2,7
25 bis unter 26 J.	898.814	878.183	-2,3
26 bis unter 27 J.	918.245	903.432	-1,6
Insgesamt	23.850.990	23.619.687	-1,0

*Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung am 31.12.2000; Statistisches Bundesamt: 9. koordinierte Bevölkerungsvoraus-
berechnung, Variante I; Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik*

Abbildung 1

© Universität Dortmund

Entwicklung der relevanten Altersgruppen für Kindertageseinrichtungen bis zum Jahr 2015 in den alten Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)



Quelle:
Statistisches Bundesamt: Bevölkerungs-
entwicklung Deutschlands bis
zum Jahre 2050. Ergebnisse der 9.
koordinierten Bevölkerungsvoraus-
berechnung, Variante 1; Berechnun-
gen der Dortmund der Arbeitsstelle
Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 2

Veränderung der Altersgruppe der 3- bis unter 6,5-Jährigen zwischen 2000 und 2015 in den alten Bundesländern (kumulativ, Basis 2000)

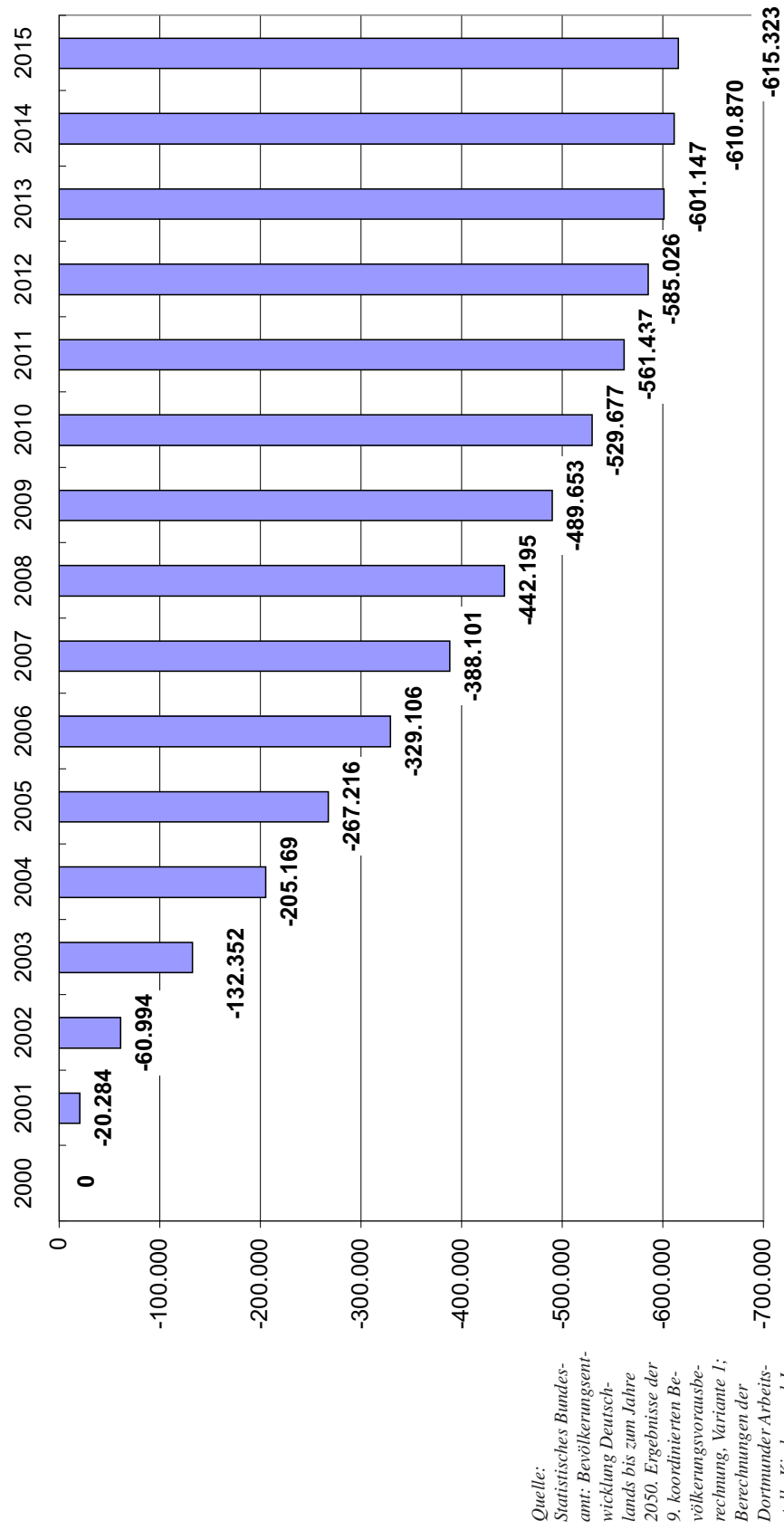
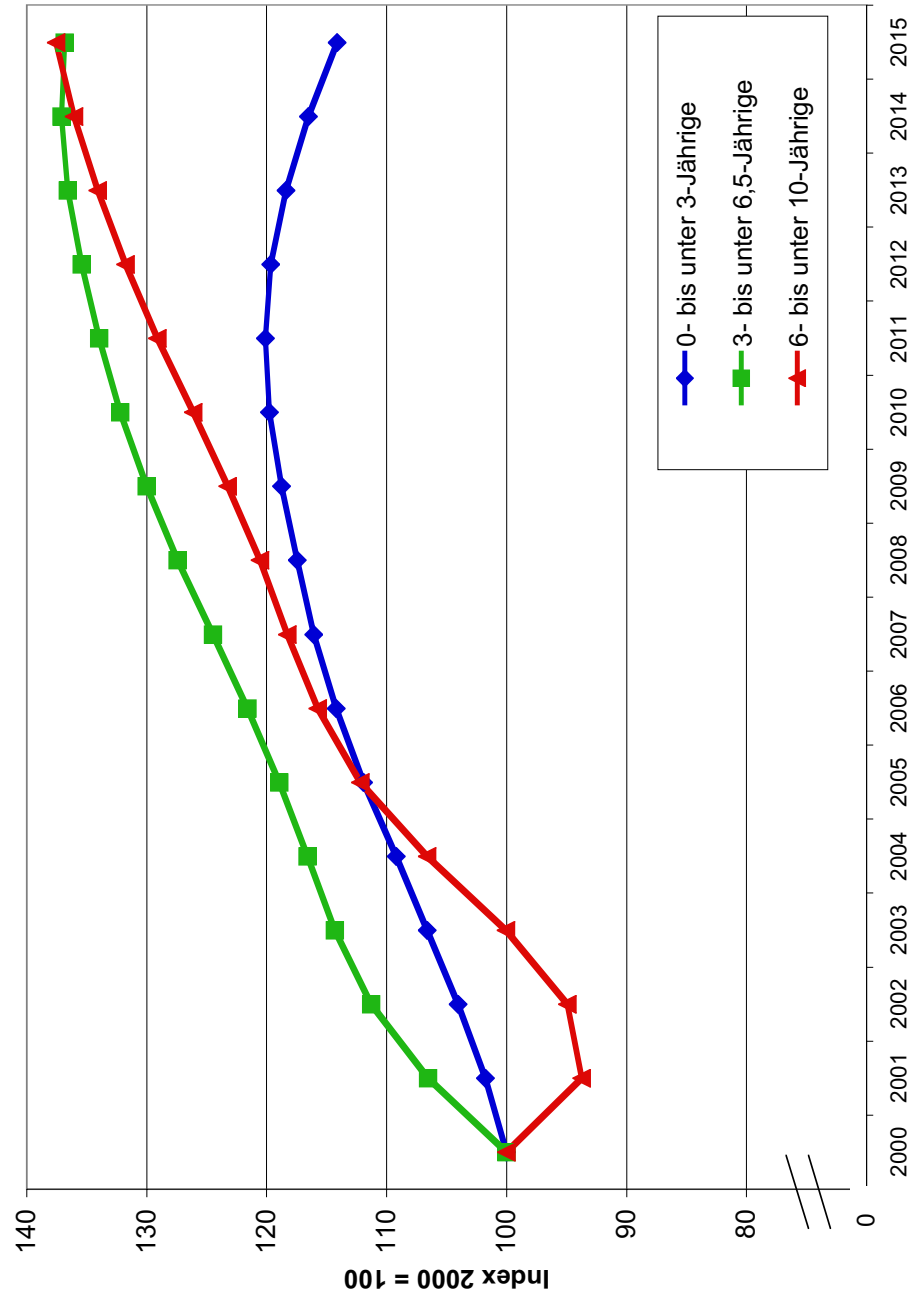


Abbildung 3

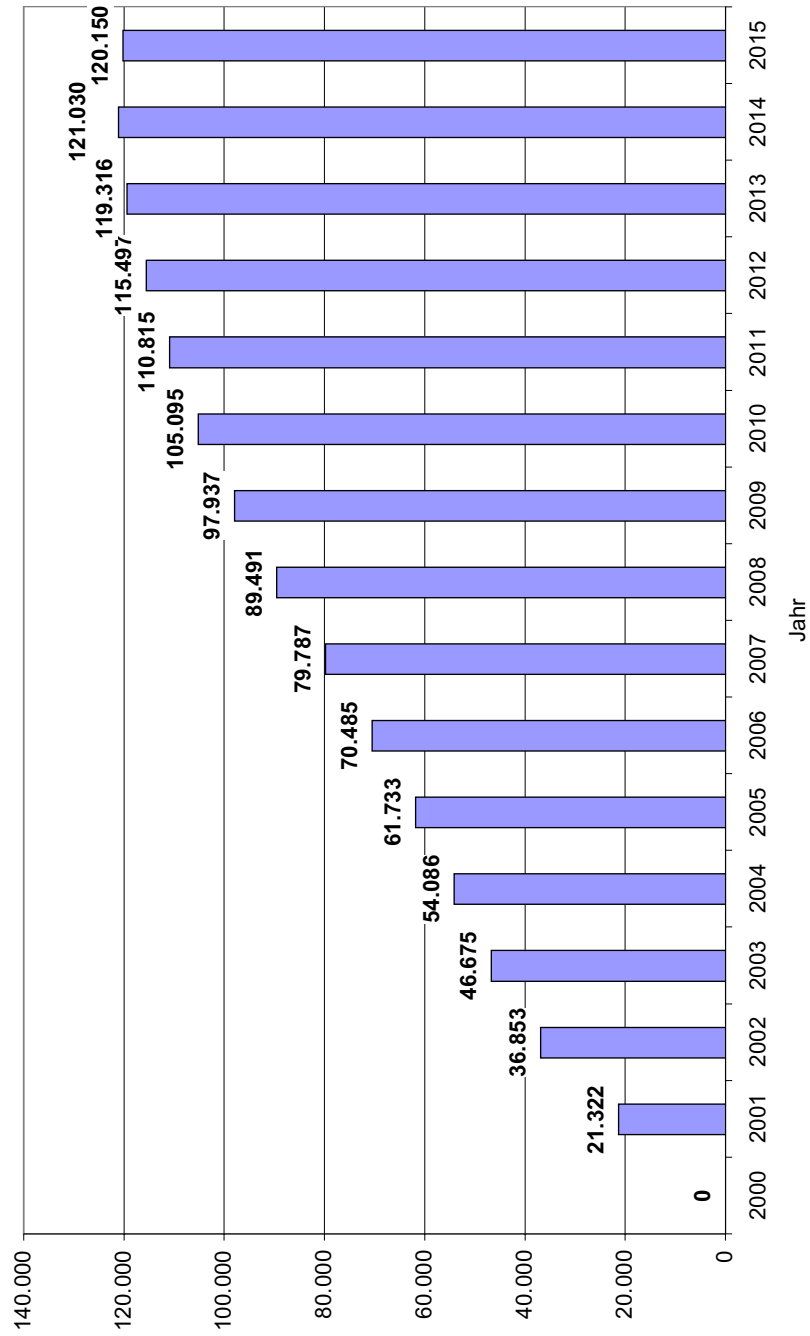
Entwicklung der relevanten Altersgruppen für Kindertageseinrichtungen bis zum Jahr 2015 in den neuen Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)



Quelle:
Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahre 2050, Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1; Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 4

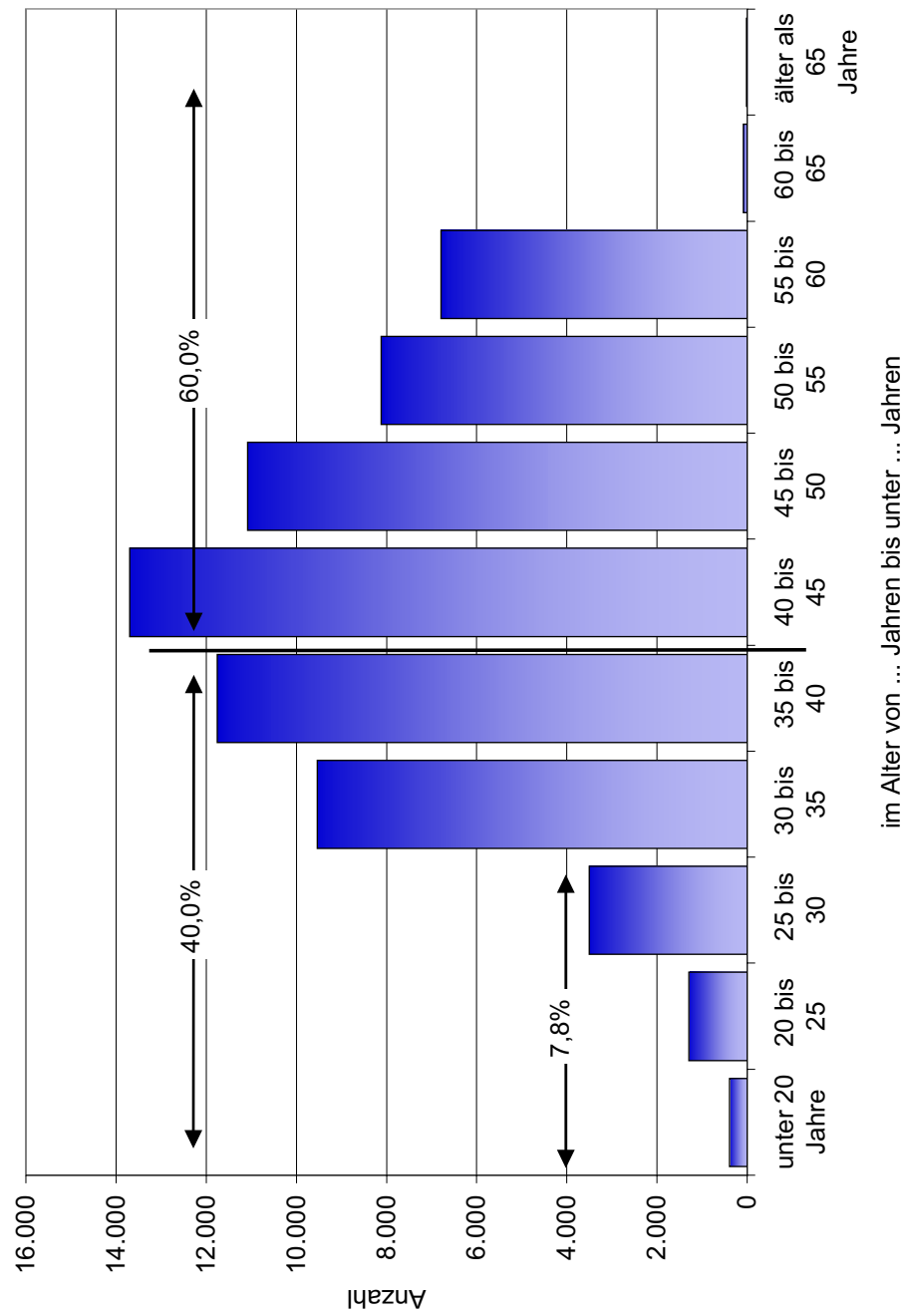
Veränderung der Altersgruppe der 3- bis unter 6,5-Jährigen zwischen 2000 und 2015 in den neuen Bundesländern (kumulativ, Basis 2000)



Quelle:
Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahre 2050, Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante I; Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 5

Beschäftigte mit sozialpädagogischen Tätigkeiten in Kindertageseinrichtungen nach Altersgruppen in den neuen Ländern und Berlin-Ost (1998)



Quelle:
Statistisches Bundesamt: Fachserie
13, Reihe 6.3.1 Kindertageseinrich-
tungen am 31.12.1998; Berechnun-
gen der Dortmunder Arbeitsstelle
Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 6

Berechnung des Personalbedarfs für Kindertageseinrichtungen in den neuen Ländern bei konstanter Versorgungsquote (1998 bis 2010)

	Bevölkerungsvoraus- berechnung (Angaben in 1.000)				Plätze			geschätzte Anzahl des Fachpersonals in Vollzeitstellen für				Entwicklung des Fachpersonalbedarfs			
	unter 3-Jährige	3- bis unter 6,5-Jährige	6- bis unter 10-Jährige	3- bis unter 6,5-Jährige	unter 3-Jährige	3- bis unter 6,5-Jährige	6- bis unter 10-Jährige	unter 3-Jährige bis Schuleintritt	6- bis 10-Jährige	Personal- bedarf mit Basis 31.12.98	Veränderung kumulativ	Mehrbedarf aufgrund des Altersaus- schieds	Rückgang des Stellenvolumens bei Rückführung in Vollzeitstellen	bereinigte Entwicklung kumulativ	
1998	298,4	299,6	568,7		108.452	334.922	271.333	9 : 1	12 : 1	24 : 1		bis 2008	2002 bis 2007		
				Quote 98	36,3	111,8	47,7	12.050	27.910	11.306		ca. 18.000	ca. 7.000		
				Quote 99	108							2008 bis 2010			
				Quote 00	104							ca. 2.600			
				Quote 01	100							Vollzeitstellen			
	1	2	3		4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1999	309,8	307,4	463,6		112.613	331.977	221.154	12.513	27.665	9.215	49.392	-1.874	1.800		-74
2000	316,2	326,4	370,3		114.945	339.425	176.666	12.772	28.285	7.361	48.418	-2.848	3.600		752
2001	321,8	347,7	347,0		116.961	347.692	165.572	12.996	28.974	6.899	48.869	-2.397	5.400	-1.400	1.603
2002	329,0	363,2	351,5		119.597	363.224	167.673	13.289	30.269	6.986	50.544	-722	7.200	-2.800	3.678
2003	337,1	373,0	370,5		122.530	373.045	176.750	13.614	31.087	7.365	52.066	800	9.000	-4.200	5.600
2004	345,3	380,5	394,8		125.512	380.457	188.364	13.946	31.705	7.848	53.499	2.233	10.800	-5.600	7.433
2005	353,9	388,1	415,3		128.639	388.103	198.150	14.293	32.342	8.256	54.891	3.626	12.600	-7.000	9.226
2006	361,1	396,9	428,5		131.260	396.855	204.452	14.584	33.071	8.519	56.175	4.909	14.400		19.309
2007	367,1	406,2	438,0		133.411	406.158	208.945	14.823	33.846	8.706	57.376	6.110	16.200		22.310
2008	371,4	415,9	446,3		134.998	415.862	212.925	15.000	34.655	8.872	58.527	7.261	18.000		25.261
2009	375,6	424,3	456,3		136.504	424.307	217.696	15.167	35.359	9.071	59.597	8.331	19.300		27.631
2010	378,7	431,5	467,0		137.647	431.466	222.787	15.294	35.955	9.283	60.532	9.266	20.600		29.866

Faktoren und Annahmen der Berechnung:

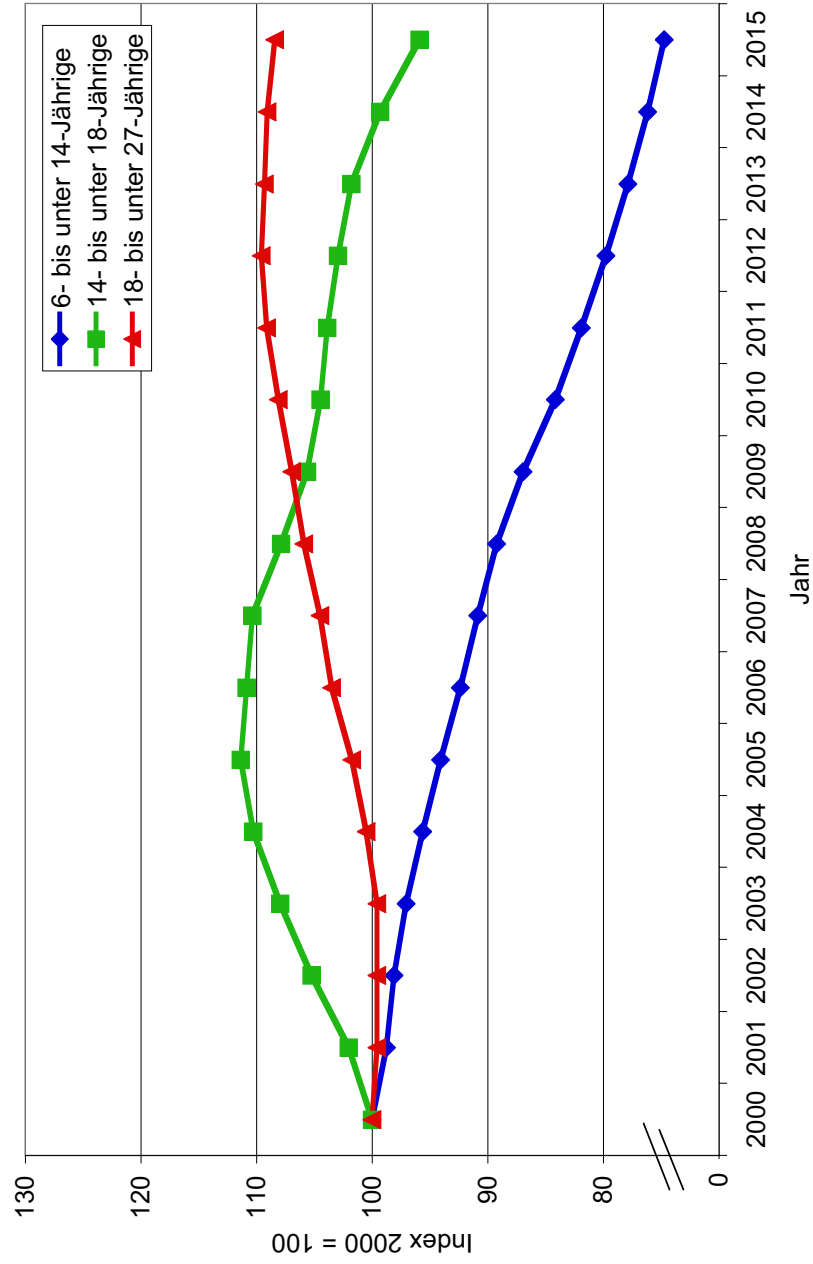
Das Berechnungsmodell basiert darauf, dass die Versorgungsquote für unter 3-Jährige bei 36,3 Prozent und für die 6- bis unter 10-Jährigen bei 47,7 Prozent bis 2010 konstant bleibt (Spalten 4 und 6). Die Versorgungsquote für die 3- bis 6,5-Jährigen wird bis 2001 auf 100 Prozent reduziert (Spalte 5). Da in altersgemischten Gruppen das Personal nicht den Altersgruppen eindeutig zugeordnet werden kann, musste eine Abschätzung vorgenommen werden (Spalten 7, 8, 9). Der Altersausschied (Spalte 12) ergibt sich aus dem projizierten Ausscheideverhalten der vergangenen Jahre auf die nächsten zehn Jahre. Für den Zeitraum 2001 bis 2005 wird berücksichtigt, dass die Beschäftigten, die auf eine 30-Stundenstelle wechselten, wieder volle Zeit arbeiten können (Spalte 13). Spalte 14 weist das Ergebnis in Vollzeitstellen aus.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahre 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1; Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6.3.1 Kindertageseinrichtungen am 31.12.1998; Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. Die Tabelle ist im Elften Kinder- und Jugendbericht S. 322 abgedruckt.

Abbildung 7

© Universität Dortmund

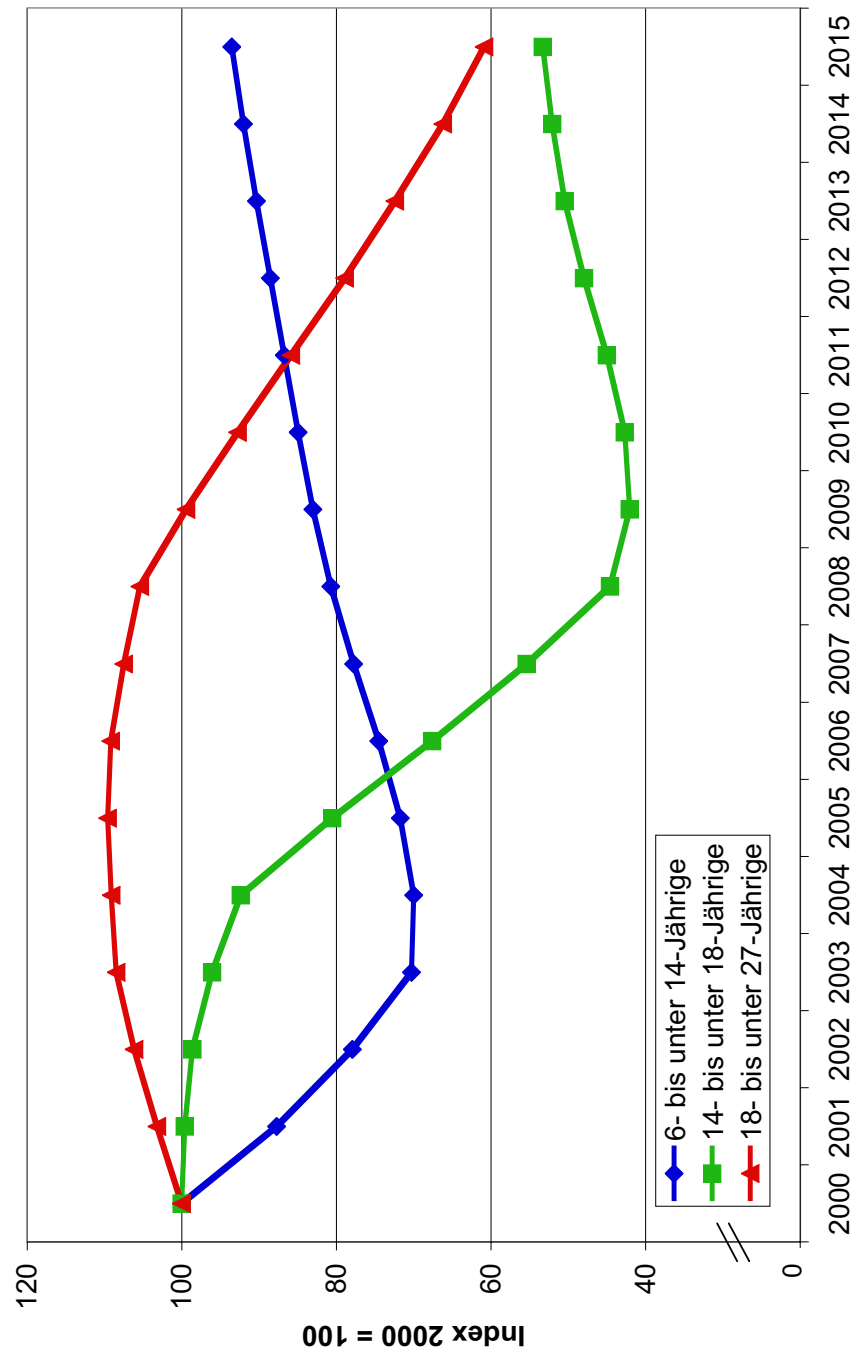
Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit bis zum Jahre 2015 in den alten Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)



Quelle:
Statistisches Bundesamt: Bevölkerungs-
entwicklung Deutschlands bis
zum Jahre 2050, Ergebnisse der 9.
koordinierten Bevölkerungsvoraus-
berechnung, Variante 1; Berechnun-
gen der Dormunder Arbeitsstelle
Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 8

Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit bis zum Jahre 2015 in den neuen Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)



Quelle:
Statistisches Bundesamt: Bevölkerungs-
entwicklung Deutschlands bis
zum Jahre 2050, Ergebnisse der 9.
koordinierten Bevölkerungsvoraus-
berechnung, Variante 1; Berechnun-
gen der Dormunder Arbeitsstelle
Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 9

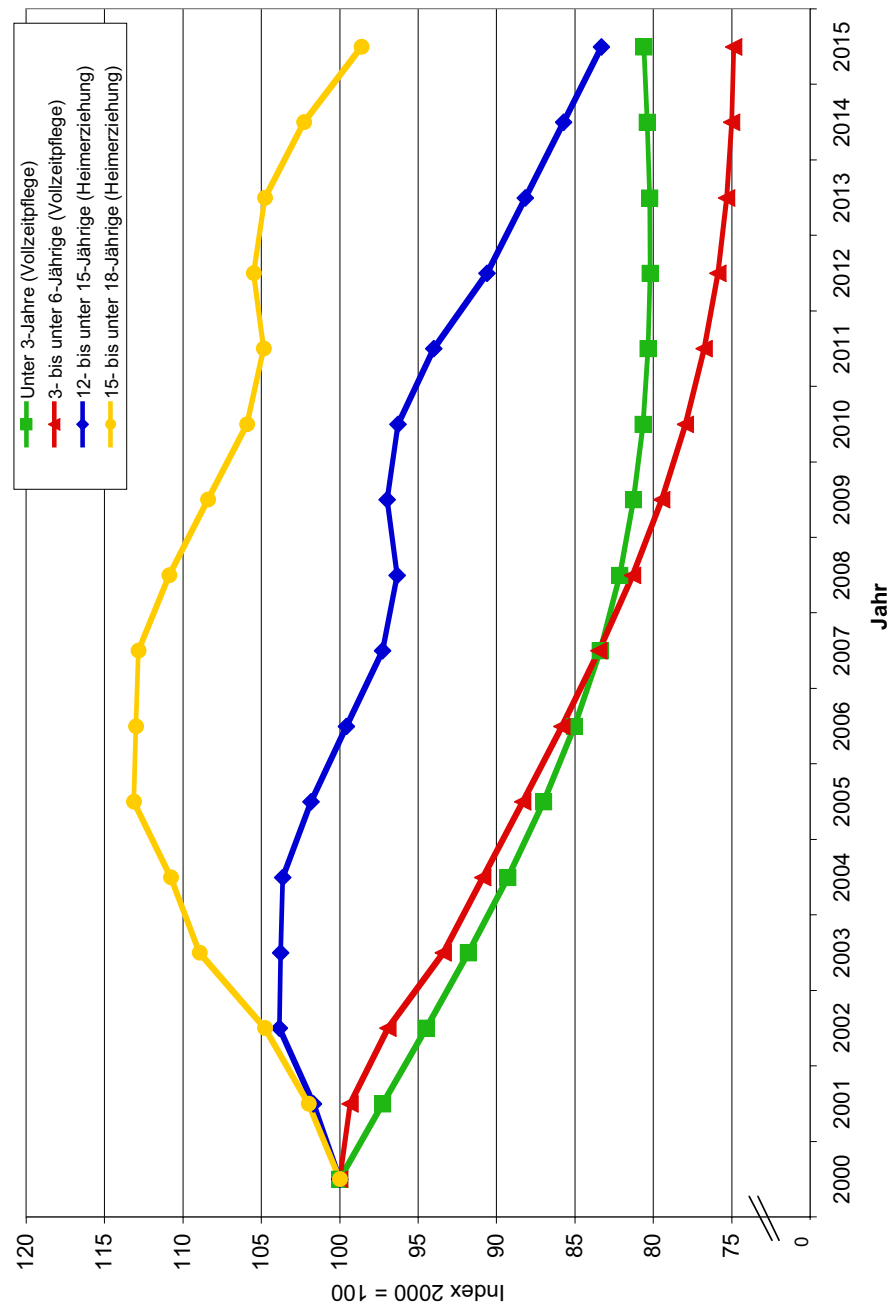
**Bevölkerungsvorausschätzung der 15- bis unter 18-Jährigen
zwischen dem 31. Dezember 2002 und dem 31. Dezember 2010
im Land Brandenburg nach Landkreisen und kreisfreien Städten, differenziert
nach engerem Verflechtungsraum (eVr) und äußerem Entwicklungsraum (äEr)**

	31.12.2002 absolut	31.12.2010 absolut	Veränderung 2002/2010 in %
eVr Landkreis Havelland	3.959	3.579	-9,6
eVr Landkreis Potsdam-Mittelmark	6.149	4.839	-21,3
eVr Landkreis Teltow-Fläming	3.870	2.891	-25,3
eVr Landkreis Dahme-Spreewald	3.927	2.658	-32,3
eVr Landkreis Oberhavel	6.226	4.182	-32,8
eVr Landkreis Barnim	4.551	2.701	-40,7
eVr Landkreis Märkisch-Oderland	5.230	2.969	-43,2
eVr Landkreis Oder-Spree	3.645	1.841	-49,5
äEr Landkreis Havelland	2.845	1.417	-50,2
äEr Landkreis Märkisch-Oderland	4.486	2.229	-50,3
Land Brandenburg	117.270	55.500	-52,7
äEr Landkreis Barnim	3.771	1.717	-54,5
äEr Landkreis Potsdam-Mittelmark	3.968	1.795	-54,8
äEr Landkreis Elbe-Elster	5.810	2.551	-56,1
äEr Landkreis Dahme-Spreewald	2.896	1.203	-58,4
äEr Landkreis Teltow-Fläming	3.454	1.410	-59,2
äEr Landkreis Spree-Neiße	7.188	2.882	-59,9
äEr Landkreis Oberhavel	2.096	831	-60,3
äEr Landkreis Ostprignitz-Ruppin	5.456	2.064	-62,2
äEr Landkreis Prignitz	4.498	1.696	-62,3
äEr Landkreis Uckermark	7.278	2.719	-62,6
äEr Landkreis Oder-Spree	5.243	1.791	-65,8
äEr Landkreis Oberspreewald-Lausitz	6.165	2.098	-66,0
äEr kreisfreie Stadt Brandenburg an der Havel	2.895	879	-69,6
äEr kreisfreie Stadt Frankfurt (Oder)	2.958	704	-76,2
eVr kreisfreie Stadt Potsdam	4.482	1.007	-77,5
äEr kreisfreie Stadt Cottbus	4.225	846	-80,0

Quelle: LDS/LuA BB: Bevölkerungsprognose mit der Basis 31.12.1999 (Basisvariante); Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 10

Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung bis zum Jahre 2015 in den alten Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)



Quelle:
Statistisches Bundesamt: Bevölkerungs-
entwicklung Deutschlands bis
zum Jahre 2050, Ergebnisse der 9.
koordinierten Bevölkerungsvoraus-
berechnung, Variante 1; Berechnun-
gen der Dortmund Arbeitsstelle
Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 11

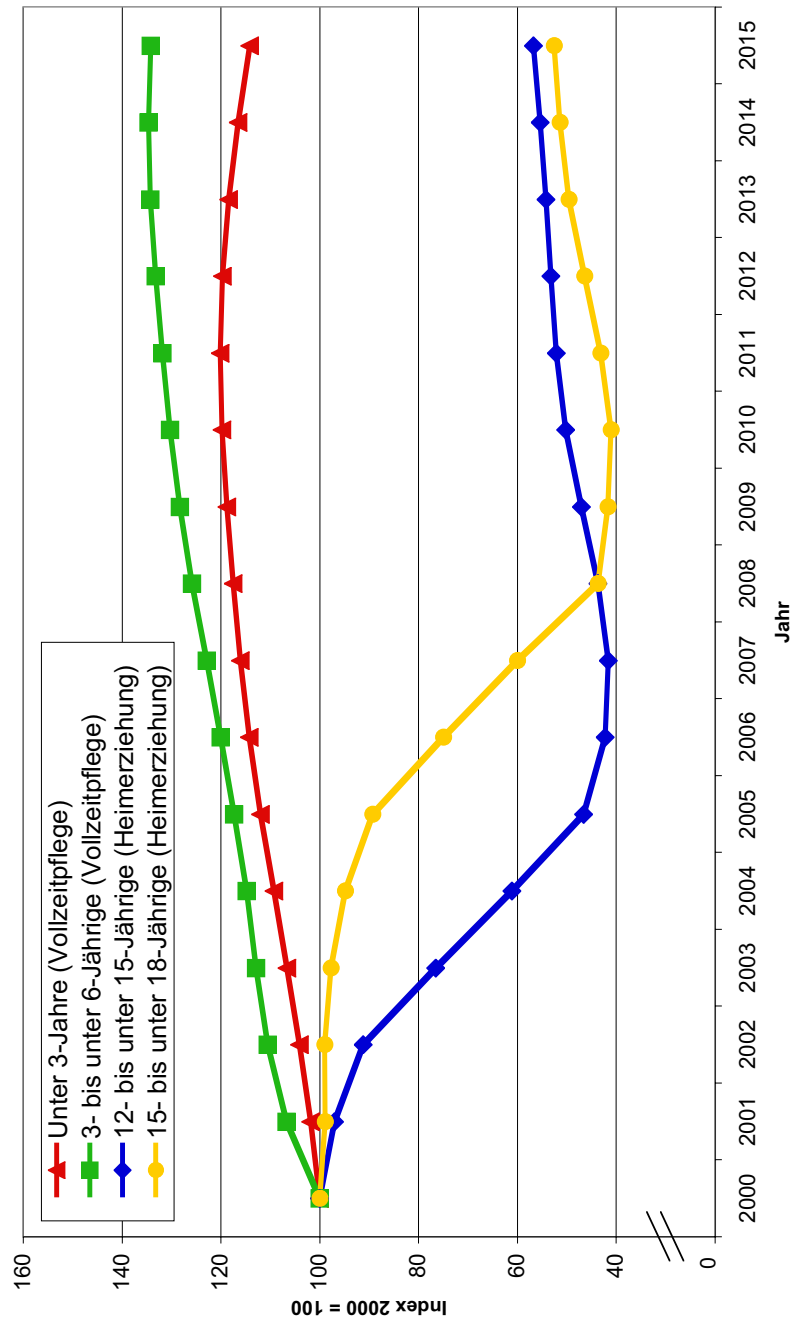
Vorausschätzung der im Jahr 2000 beendeten und am 31. Dezember 2000 andauernden Hilfen gemäß §§ 34 und 41 SGB VIII auf der Basis der Bevölkerungsprognose bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2010 in den alten Bundesländern

im Alter von ... bis unter ... J.	Anzahl der Hilfen im Jahr 2000	erhobene Bevölkerung am 31.12.00	pro 10.000 der jeweiligen Altersgruppe	prognost. Bevölkerung am 31.12.10	geschätzte Fälle 2010 auf der Basis der Quoten von 2000	Fallveränderung absolut	Fallveränderung in %
0-3	1.072	2.008.611	5,3	1.578.523	842	-230	-21,4
3-6	1.600	2.106.019	7,6	1.642.378	1.248	-352	-22,0
6-9	3.355	2.172.005	15,4	1.776.473	2.744	-611	-18,2
9-12	7.736	2.294.262	33,7	1.954.967	6.592	-1.144	-14,8
12-15	15.418	2.240.388	68,8	2.155.763	14.836	-582	-3,8
15-18	25.305	2.088.121	121,2	2.197.588	26.632	1.327	5,2
18-21	15.894	2.213.287	71,8	2.369.540	17.016	1.122	7,1
21-27	1.748	4.440.253	3,9	4.571.024	1.799	51	2,9
Insgesamt	72.128	19.562.946		18.246.256	71.709	-419	-0,6
Schätzungen auf der Basis der durchschnittlichen Quote			36,9	18.246.256	67.273		
Differenz zwischen Durchschnittsschätzung und gewichteter Schätzung nach Altersgruppen					-4.436		
				in %			-6,2

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahre 2050. Ergebnisse der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1; Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 6.1.2, 6.1.4 Hilfen zur Erziehung außerhalb des Elternhauses; Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 12

Entwicklung der relevanten Altersgruppen für das Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung bis zum Jahre 2015 in den neuen Bundesländern (Indexentwicklung 2000 = 100)



Quelle:
Statistisches Bundesamt: Bevölkerungs-
entwicklung Deutschlands bis
zum Jahre 2050, Ergebnisse der 9.
koordinierten Bevölkerungsvoraus-
berechnung, Variante 1; Berechnun-
gen der Dormunder Arbeitsstelle
Kinder- und Jugendhilfestatistik

Abbildung 13

Steuerungsmöglichkeiten der Jugendhilfe und ihre Grenzen

SIEGFRIED HALLER

Leiter des Jugendamtes der Stadt Leipzig

1. Vorbemerkungen

„Eine Abordnung der Messener war vor dem Rat der Alten in Sparta erschienen, ihr Sprecher sprach und sprach, breit, verschwommen, endete nur mühsam. Der Älteste des Rates entgegnete: ‚Eure Rede war zu lang. Als Ihr in der Mitte wart, haben wir den Anfang, als Ihr fertig wart, den Anfang und die Mitte vergessen. Wissen nicht, was Ihr wollt, schickt neue Gesandtschaft.‘ Diese, nur zwei Mann hoch, erschien wirklich wenige Tage später. Ihr Sprecher: ‚Hatten Missernte, leiden Hunger, brauchen Getreide‘ und setzte sich. Der Älteste des Rates: ‚Haben verstanden, Rede war kurz, Bitte gewährt. Hätte aber genügt, einen leeren Sack vorzuzeigen‘“. Soweit Ernst Bloch.¹

Auch in der Jugendhilfe kennen wir dieses Dilemma langer und längster Rede mit kurzem beziehungsweise kürzestem Sinn. Daher bitte ich um Nachsicht, sollte auch ich mich in diesem Dilemma bewegen. Allein das tägliche Gebet um **Gelassenheit** hilft da weiter. Manchmal.

„Herr, gib mir die Kraft, zu verändern, was ich verändern kann; gib mir die Geduld, zu ertragen, was ich nicht verändern kann; und gib mir die Weisheit, das eine vom anderen zu unterscheiden.“²

Globalisierung, Konzentration und Tertiärisierung der Wirtschaft haben starke Wirkungen auf die Entwicklung, auch auf die der Jugendhilfe. Das Gleiche gilt für den Rückgang der Geburten, den Wertewandel von Ehe und Familie oder das Ausmaß an Arbeitslosigkeit und Wanderungsbewegungen. Aber es ist ein fundamentaler Unterschied, ob wir diese Trends nur voll Sorge beobachten, uns ducken und nur anpassen, Änderungen von anderen Instanzen einfordern oder ob wir diese Trends als Herausforderung begreifen, die aufzunehmen, zu gestalten, möglicherweise auch abzuwehren sind. **Jugendhilfe in der Entwicklung wird aktiv verstanden werden müssen, will sie denn weiterhin wirklich und wirksam Zukunft gestalten.**

Wir haben eine **akute Finanzkrise der öffentlichen Haushalte** und damit auch der Jugendhilfe. Wir haben eine **Legitimationskrise der sozialen Arbeit** insgesamt. Zielklarheit und Wirkungsbelege werden zunehmend auch öffentlich angemahnt. **Qualitäts- und Kostenbewusstsein** sind zum allgemeinen Dienstleistungsstandard geworden.

¹ siehe Bloch, Ernst: Spuren – Einen Punkt machen, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 171

² Gebet des schwäbischen Abtes Oettinger um 1750

Die **Wirklichkeit** wird grundsätzlich als **gestaltungsbedürftig und gestaltbar** gesehen, so zum Beispiel in der Jugendhilfe:

- Strategien und Konzepte,
- Regelungsdichte,
- Information und Kommunikation,
- Personalpolitik oder
- Management.

2. Haltung

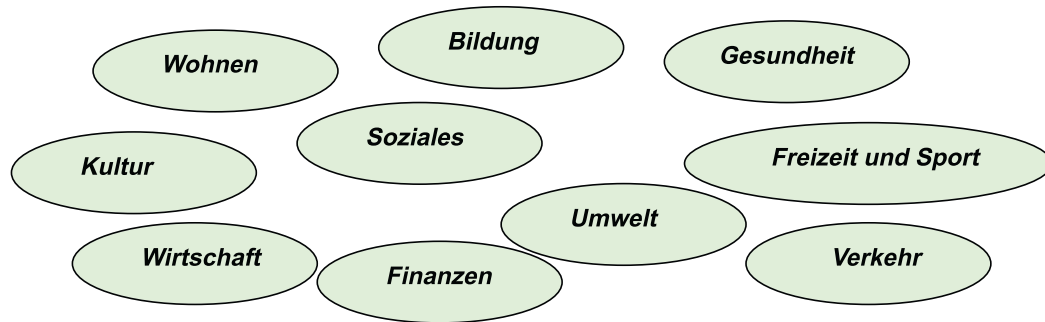
- Die Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten für die Jugendhilfe sind groß, wenn man den Maßstab in historischen oder internationalen Vergleichen sucht.
- Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten sind nicht einfach da oder nicht da; sie müssen gesucht und gefunden werden. Sie können durch kluges Verhalten geschaffen und erweitert werden. Sie werden oft aber auch verschüttet und manchmal ist es sogar gut so.
- Beschränkungen, die außerhalb der Einflussosphäre von Jugendhilfe liegen, müssen erkannt und analysiert werden. Solche Rahmenbedingungen und Einflussgrößen sind oft, auch wenn sie selbst nicht veränderbar sind, Herausforderung an Jugendhilfe und stellen ihr neue Aufgaben.
- Daneben gibt es viele Beschränkungen, die innerhalb der Einflussosphäre von Jugendhilfe liegen. Entgegen weit verbreiteter Auffassung gehört in vielen Fällen auch die chronische Finanznot dazu.
- Das beste Mittel, um für Jugendhilfe Beschränkungen zu überwinden und Handlungsspielräume zu schaffen, liegt darin, zwischen den zahlreich Beteiligten in Verwaltung und Politik Übereinstimmung herzustellen. Das geschieht durch sorgfältig organisierte Verfahren der Meinungsbildung.

3. Junge Kommune – Strategien für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft

Diese Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt hat in dieser Woche, auch hier in Berlin, ihre Visionen als Bericht vorgelegt. Acht Städte, zum Schluss sechs, haben einen Routenplan zum strategischen Management für Kinder, Jugendliche und Familien zusammengestellt. Nachhaltige Stadtentwicklung wird angemahnt und unter anderem zur Gestaltung des demographischen Wandels aufgerufen. Ein bedenkenswerter Handlungsansatz, der uns wieder ins Zentrum der (stadt-)politischen Diskussion bringen kann. Hier einige Auszüge:

„Das Konzept ‚Junge Kommune‘

Der Aufstieg zur kinder- und jugendfreundlichen Kommune führt durch unwegsames Gelände. Durch alle Sektoren kommunaler Politik muss ein Weg gebahnt werden. Es geht keineswegs nur um die klassischen Felder der Kinder- und Jugendpolitik, sondern um



Alle müssen ihren Beitrag leisten und die Herausforderungen, Beschwerden und Widerstände auf dem Weg zur gesamtstädtischen Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und Familien als ⇒ Gemeinschaftsaufgabe anpacken und bewältigen – zum Nutzen für alle.

Es geht um folgende Punkte:

- *Der demographische Wandel fordert Generationengerechtigkeit.*
- *Demokratie braucht die nachwachsende Generation.*
- *Ressourcenentwicklung fördert, Defizitorientierung belastet das Gemeinwesen.*
- *Familien sind Existenzgründer.*
- *Benachteiligung und Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen untergraben die Zukunft.*
- *Kinderrechte sind Menschenrechte.*

Strategische Entwicklungsziele für Kinder und Jugendliche

Die strategischen Entwicklungsziele für Kinder und Jugendliche beschreiben übergreifende Zielsetzungen der ⇒ Gemeinschaftsaufgabe aller. Sie betreffen nicht nur sektorale Fachpolitiken. Ihre Umsetzung ist originäre Aufgabe in allen Fachbereichen, nicht nur der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik. Die strategischen Entwicklungsziele dienen in ihrer Gesamtheit der Herstellung einer ausgewogenen Vielfalt in der Bevölkerungsstruktur und damit nachhaltiger ⇒ Generationengerechtigkeit als Grundlage einer zukunftsfähigen Stadtgesellschaft.

Sie sind abgeleitet aus den allgemeinen $\Rightarrow$ **Kompasszielen der Kommunalentwicklung** – siehe **Abbildung 1**. Was für **Kinder, Jugendliche und Familien** angelegt wird, wirkt daher zugleich strategisch positiv auf die Gesamtentwicklung zurück.

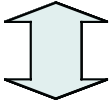
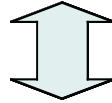
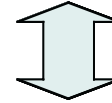
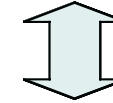
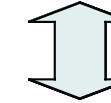
◆ gesellschaftlichen Zusammenhalt, Identifikation mit der Stadt stärken	◆ Wirtschaftsstandort ausbauen, Arbeitsplätze fördern	◆ gesicherte soziale Lebensbedingungen gewährleisten, attraktive soziale und kulturelle Lebensbedingungen ermöglichen	◆ Bildung und lebenslange Lernprozesse gewährleisten	◆ gesunde Umwelt nachhaltig sichern
				
◆ umfassende Partizipation von Kindern und Jugendlichen und ihre Eigenverantwortung und Selbstorganisation fördern	◆ Familienfreundliche Arbeitsplätze als Standortfaktor gewährleisten, zukunftsfähige Ausbildungs- und Arbeitsplätze sichern	◆ Schutz, Entwicklung und Entfaltung von Jungen und Mädchen fördern – Kindern und Jugendlichen ‚Raum‘ lassen	◆ lebensweltbezogene Erfahrung fördern, chancengerechte Bildung in Kindergarten, Schule, Familie und Beruf gewährleisten	◆ Wohnraum sichern, die städtische Umwelt entwicklungsfördernd gestalten und intakt an die nachfolgenden Generationen weitergeben

Abbildung 1

© aus Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (Hrsg.) *Junge Kommune – Strategien für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft*, Leipzig (2002), S. 18

Entscheidend für den Erfolg ist die Verbindlichkeit dieser Prozesse. Sie herbeizuführen ist Aufgabe der Politik. Auf allen Ebenen des strategischen Managements bedarf es der Absicherung durch eindeutige Beschlüsse der zuständigen Organe – Ratsbeschlüsse, Organisationsverfügungen der Verwaltungsspitzen, allgemeine Dienstanweisungen oder Maßgaben für den Einzelfall. Antworten müssen gefunden werden auf die Fragen

- Was wollen wir erreichen?
- Was müssen wir dafür tun?
- Wie müssen wir es tun?
- Welche Ressourcen müssen wir dafür einsetzen?

Dazu empfiehlt sich eine $\Rightarrow$ Vorlagensystematik, die es verhindert, die Grundlagen jedes Mal neu erarbeiten zu müssen.

*Für die einzelnen Verwaltungseinheiten ist festzuhalten, dass die Erfüllung der
⇒ Gemeinschaftsaufgaben jeweils zur originären Zuständigkeit gehört. Es gibt keine Delegation etwa an das Jugendamt oder die kommunalen Kinderbeauftragten. Diese Stellen haben gleichwohl eine besondere Funktion. Nach ⇒ § 1 SGB VIII hat die Jugendhilfe eine Impulsfunktion, alle notwendigen Prozesse in Gang zu bringen und auf Wahrnehmung der originären Zuständigkeiten des Planungsamtes, des Grünflächenamtes, des Kulturamtes, des Schulamts usw. zu dringen.*

Kooperation setzt voraus, dass die ⇒ Rolle jedes Partners klar definiert ist. Dies erfolgt im ⇒ Steuerungskreislauf bei der Klärung der Prozessziele und in den untergeordneten ⇒ operativen Kreisläufen. Für jeden der Partner – ⇒ Bürgerschaft, ⇒ Politik, ⇒ Verwaltung und ⇒ Wirtschaft und freie Träger – lassen sich spezifische Aufgaben auf allen Ebenen des strategischen Managements beschreiben.“¹

4. Ausblick

Eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe erscheint fachlich längst geboten. Ein offensives Vorgehen entspricht dem Innovationsauftrag des KJHG, kinder-, jugend- und familienpolitische Entwicklungen als gesellschaftliche Zukunftsgestaltung zu verstehen und aktiv zu betreiben. In der heutigen Zeit bedeutet dies zum Beispiel, die Energien, auch das Geld der arbeitsmarkt-, stadtentwicklungs- oder bildungspolitischen Initiativen für unser Thema aufzunehmen und mit Zuständigkeit, Kompetenz und eigenen Beiträgen anzureichern.

Was wünsche ich mir für die Jugendhilfe, zum Beispiel im Jahr 2010?

- Eine **konzeptgesteuerte Strategie**. Wir haben **Leitlinien** für unser Tun, gestützt auf **differenzierte Lebenslagenreports** und **empirisch fundierte Szenarien des sozialen Wandels**, eingebunden in die Stadtentwicklungsplanung.
- Wir haben **umsetzungsfähige Teilfachplanungen und Fachstandards mit präziser Qualitätsorientierung und ein zuverlässiges, steuerungsunterstützendes Berichtswesen**.
- Wir haben **geeignete, trägerübergreifende Beteiligungsverfahren** zum fachlichen Diskurs.
- Wir haben **intelligente Finanzierungsmodelle**, die Konzepte und Leitlinien stärken und den Ressort-, Träger- und Aufgabenegoismus eingrenzen.

¹ aus Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (Hrsg.) Junge Kommune – Strategien für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft, Leipzig (2002), S. 23 f.

- Wir haben eine **ganzheitliche Steuerung** und sind kompetenter und durchsetzungsfähiger Partner für die zentralen und dynamischen Aufgabenfelder von Beschäftigungs- und Arbeitsmarkt, Stadtentwicklung, Gesundheitshilfe und Schule. Dabei haben wir präzise geklärt, wer wann, was, wozu und wie macht. Wir haben starke Partner, wenn wir unsere Themen voranbringen und wir sind selbst stark und werden auch so wahrgenommen.
- Wir haben eine **kontinuierlich und konsequent angelegte Öffentlichkeitsarbeit** in der eigenen Struktur, in der Politik und in den (Massen-)Medien. Wir sind im Gespräch und bringen uns immer wieder neu und klug ein. Wenn tragische Einzelschicksale spektakulär dem gefräßigen Leser offeriert werden, haben wir klare Standards, die unser Tun und Lassen transparent machen.

5. Wie ist es heute? – Eine Zustandsbeschreibung

Soziale Einrichtungen werden oft kritisiert. Sie würden betriebswirtschaftlich nicht effizient arbeiten, die Nutzer seien mit den Angeboten unzufrieden und hätten kaum Mitwirkungschancen, das Management sei dilettantisch, Mitarbeiter seien schlecht motiviert und unzureichend qualifiziert und es fehlten klare Ziele und methodische Konzepte. Überhaupt würden soziale Einrichtungen wenig zielführend und professionell organisiert sein.

Unter einem immer stärker werdenden Kostendruck verwundert es nicht, wenn soziale Einrichtungen und Dienste ebenso wie die für ihre Finanzierung und Qualität verantwortlichen Steuerungsstrukturen zunehmend in die Kritik geraten sind. Die aus der Wirtschaft kommende neue Steuerung wurde bereits vor einigen Jahren auch bei uns auf ihre Anwendbarkeit geprüft. Die Reformierungswelle hat sich etwas beruhigt, aber die Herausforderungen an die Jugendhilfe nehmen beständig zu.

Eine andere Perspektive zum Problem: Schaut man mit kritischem Blick auf die Jugendhilfeschichte eines jungen Menschen, so erschließt es sich in vielen Fällen nicht unbedingt, was überhaupt mit den verschiedenen Maßnahmen bezweckt war und was letztendlich der junge Mensch und seine Familie für sich, für seine Selbständigkeit und sein Leben in der Gemeinschaft für einen Nutzen aus Tagesgruppe, Heim oder sozialpädagogischer Familienhilfe ziehen konnten. Man mag den Kritikern Recht geben: Manches sieht sehr danach aus, dass ins Blaue hinein, ohne konkretes Ziel und ohne methodischen Plan agiert wird, dass der Finanzbedarf gar nicht hinterfragt wird – immer im guten Glauben, es wird schon etwas Positives herauskommen und wenn es wenigstens der gute Eindruck vom Helfer ist.

Doch wo steht die Jugendhilfe wirklich? Herrscht wirklich eine derartige Unwirksamkeit, eine Ziel- und Planlosigkeit und eine derart unverantwortliche Mittelverschwendung, und das auf allen Ebenen bis hin zur praktischen sozialpädagogischen Arbeit? Was wird nun kommen oder kommen müssen, wenn der Finanzdruck stärker wird und die Zielgruppe zahlenmäßig abnimmt?

In der Bilanz lässt sich allgemein hin auch **Erfolg** konstatieren:

- Die Praxis – auch die der Erziehungsberatung – identifiziert sich in hohem Maße mit dem **Kinder- und Jugendhilfegesetz** als dem **Grundgesetz der Jugendhilfe**.
- Das **Hilfeplanverfahren** als fachspezifisches Steuerungsinstrument hat Standards gesetzt, auch wenn es bei der Umsetzung beträchtliche Diskrepanzen gibt.
- Der **Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz** und die damit verbundenen Ausbauverpflichtungen, zum Beispiel für Kinder unter drei Jahren beziehungsweise schulpflichtige Kinder, hat der Infrastrukturversorgung von Kindern einen neuen Schub gegeben. Der Osten ist dabei durchaus vorn hinsichtlich des Umfangs und Selbstverständlichkeit des Angebotes – fachliche und bauliche Standards des Westens sind heftig in der Diskussion.
- Der **Ausbau eines differenzierten und zunehmend flexibilisierten Systems erzieherischer Hilfen** auf der Grundlage der §§ 27 ff. SGB VIII hat einen fachlichen Schub gebracht.
- Die **aktive und aktivierende Beteiligung und Mitsprache** von Kindern, Jugendlichen und Familien wird als ein gelungenes Kernstück des Kinder- und Jugendhilfegesetzes betrachtet.

Und dennoch befindet sich die Jugendhilfe in der Sackgasse. Ihre Gestaltungskraft scheint gebrochen. Sie leidet unter einer programmatischen Konzeptschwäche, einer strukturellen Steuerungsschwäche und einer chronischen Finanzschwäche. Und sie befindet sich in einer Legitimationskrise – ihr werden unklare Ziele und Wirkungen vorgeworfen sowie unzureichend begründeter Finanzbedarf.

Jugendhilfe ist mit **wachsender Konkurrenz, Verteilungs- und Abgrenzungskonflikten**, mit Wettbewerb konfrontiert. **Steuerung, die sie selbst vornimmt, findet kaum statt.** Vielmehr sind es längst andere Politikbereiche, die Themen der Jugendhilfe steuern.

Die **Bildungsdebatte wird von der Jugendhilfe hingenommen, unmerklich kommentiert.** Das Programm „Soziale Stadt“ wird von Akteuren aus Arbeitsmarkt und Städtebau betrieben. Die Jugendhilfe verteilt dabei weiterhin tapfer erhebliche (kommunale) Mittel und leistet dennoch kaum aktive Gestaltung von (Stadt-) Entwicklungsprozessen. So die kritische Bilanz nicht nur von Außenstehenden. **Familien als Existenzgründer hat die Jugendhilfe keineswegs gut im Blick.**

Subjektive Rechtsansprüche richten sich an den Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der zugleich in der Gewährleistungsverantwortung infrastruktureller Angebote steht. Immerhin betont die Sozialraumdebatte wieder die infrastrukturelle Komponente – die Daseinsvorsorge.

Mit der **Infragestellung ihrer Grundlagen** sollte die Jugendhilfe nicht nur argumentativ, sondern auch strategisch umgehen. Sie kann nicht dabei stehen bleiben, ihr eigenes sozialpädagogisches Leistungsgesetz erbittert zu verteidigen, sondern sie muss sich vielmehr einer zukunftsorientierten Interpretation ihres im Kern innovativen Gestaltungsansatzes öffnen, sie muss aktiv und offensiv notwendige Veränderungen auch wollen. Nur dann kann sie die Veränderungen auch erfolgreich betreiben.

Die **Jugendhilfe steht unter Druck – unter Legitimations-, Handlungs- und Innovationsdruck**. Beispielhaft sind dafür einige **Fragen** zu benennen, die uns begegnen:

- Welche gesellschaftlichen Anforderungen muss Jugendhilfe in den kommenden Jahren und Jahrzehnten bewältigen?
- Was muss Jugendhilfe bei der Sozialisation künftiger Generationen leisten – vor dem Hintergrund steigender Scheidungsraten, erhöhter Mobilität und dadurch verringelter Stabilität und Kontinuität von Familiensystemen?
- Welche Konzepte braucht die Jugendhilfe, um Lebensweltbezug und Sozialräumlichkeit wirksam werden zu lassen?
- Welche Organisationsstruktur braucht Jugendhilfe im Kontext von Generalisierung und Regionalisierung?
- Wie viel Planung und Steuerung braucht es auf welcher Ebene in der Jugendhilfe zwischen Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit und welches Verhältnis haben Steuerung und Planung überhaupt zueinander?
- Welche Politik braucht Jugendhilfe und wie viel überhaupt?
- Welche Beteiligungs- und Finanzierungsformen braucht Jugendhilfe und wie kann künftig freiwilliges Engagement verstanden werden?

Viele Fragen, wo bleiben die Antworten? Und wo kann da von Handlungsspielräumen, gar von Steuerung die Rede sein? Gibt es Steuerung in der Jugendhilfe überhaupt?

6. Steuerung in der Jugendhilfe – Was ist das? Geht das? Gibt es das?

Das Thema der Tagung sind Steuerungsmöglichkeiten in der Jugendhilfe im Kontext der demographischen Entwicklung. In meinem Einführungsreferat möchte ich das Thema Steuerung aus der Sicht des Jugendamtes Leipzig umreißen und folgenden Problemen nachgehen:

Jeder versteht etwas anderes unter Steuerung in der Jugendhilfe. Viele Konzepte und Projekte beschäftigen sich damit, jeder spricht darüber und meint wohl immer

einen anderen Aspekt. Es ist also notwendig, das Feld zu umreißen und zu bestimmen, was ist Steuerung überhaupt, was ist ihr Gegenstand, wer steuert und wohin wird gesteuert.

Ich möchte Ihnen **zehn Grundprämissen** vorstellen und einige Erläuterungen dazu geben.

I.

Jugendhilfe ist prinzipiell steuerbar und nicht zum Dahintreiben verurteilt.

Steuern heißt im wörtlichen Sinne: ein Schiff oder ein Fahrzeug führen, es lenken, beschleunigen und bremsen, also beständig Richtung und Geschwindigkeit bestimmen, um an ein vorher ausgemachtes Ziel zu gelangen. Es ist ein aktiver Vorgang. Synonyme sind: führen, leiten, lenken, beeinflussen – Antonyme sind: sich treiben lassen, driften.

Unter dem Aspekt von Organisationsentwicklung bedeutet Steuerung vor allem eine Prozessführung unter Reflexion der so genannten W-Fragen – **siehe Abbildungen 2 und 3**. Was soll wohin von wem, wie, womit, bis wann mit welcher Wirkung bewegt werden?

Diese Aspekte der Planung und Steuerung sind so oder so ähnlich mit Sicherheit jedem bekannt. Es kommt nun aber darauf an, sie konsequent auf die Aufgabe zu übertragen, die man zu lösen hat. Dies ist in der Jugendhilfe durchaus mit kleinem Aufwand und mit großem Erfolg durchführbar.

Struktur von Steuerungssystemen

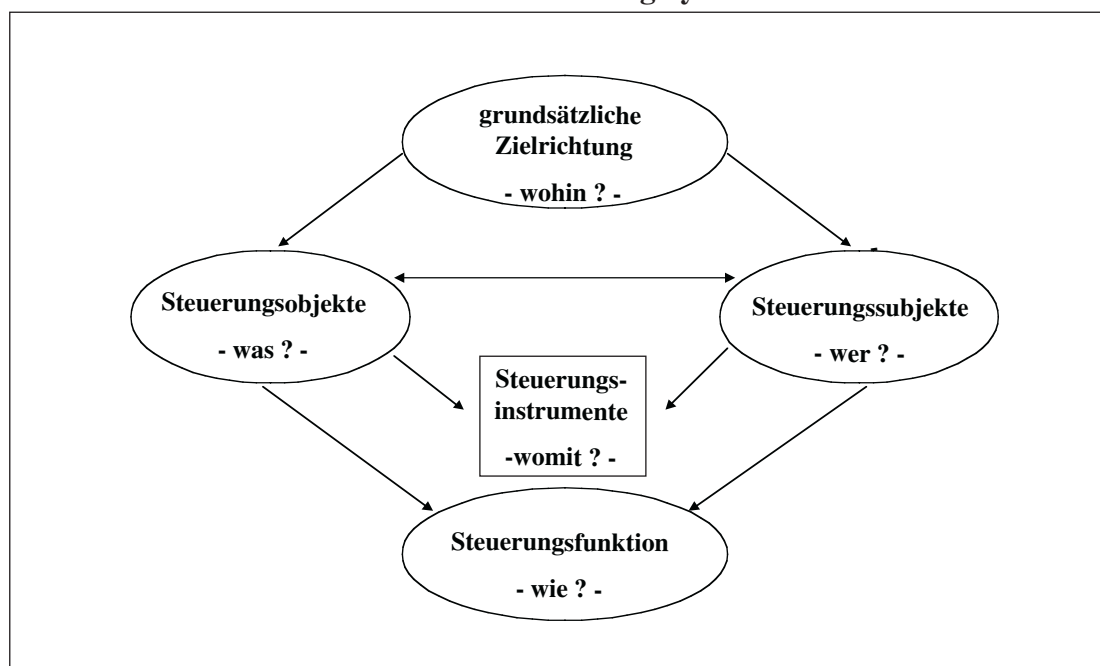


Abbildung 2

© Jugendamt Leipzig

Der Steuerungskreis

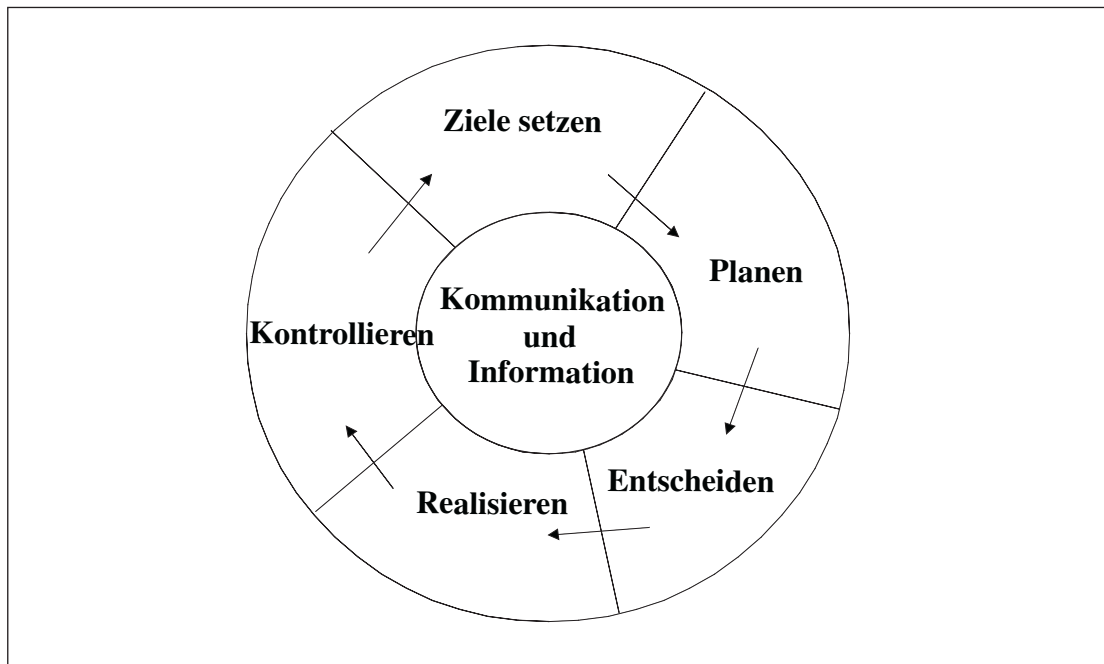


Abbildung 3

© Jugendamt Leipzig

Es ist eigentlich auch keine Frage, ob man steuern will oder nicht, denn es gibt durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz die explizite Verpflichtung zur Steuerung.

II.

Der Gegenstand der Steuerung bleibt zu oft unreflektiert oder unbenannt, eine starke Diffusion des Themas „Steuerung“ hat sich entwickelt. Dabei ist der Gegenstand benennbar: Qualität, Finanzbedarf, Zugang und Leistungsumfang von Jugendhilfeleistungen.

Man meint nicht dasselbe, wenn man von Steuerung in der Jugendhilfe spricht. Der eine meint vielleicht eine Verwaltungsreform, der andere eine präzise Platzplanung für Kindertagesstätten, der dritte die Hilfeplanung im Bereich erzieherischer Hilfen, ein vierter den Aufbau eines Controllingsystems. Steuerungsaktivitäten haben wir manchmal zu viel und manchmal zu wenig im Blick. Es ist hilfreich, nicht nur für andere – auch für den Steuerer selbst, den tatsächlichen Gegenstand von Steuerung jeweils zu präzisieren.

Oder formulieren wir es mit den treffenden Fragen aus den Hinweisen des Deutschen Städtetages und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe zur Steuerung in der Jugendhilfe, die deutlich machen, worum es geht: „Machen wir die richtigen Sachen?“ und „Machen wir die Sachen richtig?“¹

¹ siehe Hinweise und Empfehlungen zur Steuerung der Jugendhilfe, Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Städtetages und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, beschlossen im Januar 1999

III.

Qualität und Finanzbedarf müssen immer gleichzeitig Gegenstand der Steuerung sein - Finanzen sind nicht ohne Beachtung von Qualität steuerbar, Qualität nicht (mehr) ohne Beachtung von Finanzen.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz stellt uns mehrere Aufgaben gleichzeitig, die auch im Zusammenhang umzusetzen sind – es hat fachliche Anforderungen gleichermaßen wie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zum Gegenstand. Das eine geht nicht ohne das andere: Finanz- und Qualitätssteuerung gehören zusammen. Obwohl es das Ziel aller sein müsste, hört man oft, dass die Praxis der Verwaltung den Vorwurf macht, diese würde nur sparen wollen, Qualität spiele überhaupt keine Rolle mehr. Alles Gute müsse wegen Sparsamkeit aufgegeben werden. Umgekehrt wird der Vorwurf laut, die Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe würden völlig unwirtschaftlich denken, Geld auf Vorrat horten und sinnlos verschleudern, ohne Blick auf die prekäre Finanzsituation.

Gerade jetzt, wo die öffentlichen Mittel immer knapper werden, wird diese Diskussion auch auf politischer Ebene immer lauter und läuft auf folgende Frage zu: Wo kann qualitätserhaltend gespart werden? Oder wie hält es die Jugendhilfe mit dem Verhältnis von Kosten und Nutzen?

IV.

Es gibt keine Zieldiffusion in der Jugendhilfe. Es ist nicht unklar und überhaupt nicht offen, wohin zu steuern ist. Das KJHG setzt anspruchsvolle Ziele für die Jugendhilfe insgesamt sowie für einzelne Teilbereiche.

Jugendhilfe soll lebensweltorientiert sein, präventiv und bürgerfreundlich. Sie soll junge Menschen und ihre Familien in ihrem Potenzial stärken, Selbstverantwortung und Gemeinschaftsfähigkeit fördern. Sie alle kennen die anspruchsvollen Ziele, die uns durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz gesetzt sind und die gleichermaßen für die unterschiedlichsten Bereiche der Jugendhilfe gelten. Darüber hinaus sind für einzelne Felder ebenfalls Ziele benannt: so beispielsweise für die Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32 SGB VIII) das Ziel, die Entwicklung des Kindes zu unterstützen und den Verbleib in der Familie zu sichern.

V.

Wer steuern will, braucht ein *eigenes* Ziel.

Steuerung ist ein aktiver Vorgang und immer ein individueller. Ohne Ziel ist man Spielball anderer Interessen. Die im Kinder- und Jugendhilfegesetz vorgegebenen Ziele sind umfangreich und breit gefächert. Es gibt viele Arbeitsfelder mit einem großen Definitions- und Handlungsspielraum. Erfolgreiche Steuerung setzt nach meiner Auffassung eine Begrenzung auf einige wenige Aspekte voraus. Will man steuern, ist es unumgänglich, nur Schwerpunktziele für einzelne Teilbereiche – und dies zeitlich befristet – zu bestimmen. Dies gilt zumindest dort, wo eine größere Menge Menschen an der Steuerung beteiligt ist, beispielsweise in einer Großstadt, wo Jugendhilfe ein Mas-

sengeschäft ist mit mehreren hundert Mitarbeitern in der Verwaltung und mehreren Tausend Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den sozialen Diensten und Angeboten der Jugendhilfe.

Nehmen wir beispielsweise den Bereich Hilfen zur Erziehung. Wir haben in Leipzig mehr als 100 Mitarbeiterinnen im ASD und rund 450 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen zur Erziehung. Wie kann da eine gemeinsame Strategie entwickelt und umgesetzt werden? Ich meine, nur mit Reduzierung und Fokussierung.

VI.

Allein die Benennung von Zielen reicht zur Steuerung nicht aus. Man braucht Instrumente, die geeignet sind, Richtung und Tempo zu beeinflussen; man braucht einen Antrieb und man braucht Rückmeldungsmöglichkeiten zur Überprüfung.

Wir haben in der Jugendhilfe als hauptsächliche Steuerungsinstrumente:

- die Jugendhilfeplanung,
- die Hilfeplanung einer individuellen Hilfe,
- Finanzplanung,
- Controlling.

Als hilfreich haben sich in der Jugendhilfepraxis folgende Instrumente erwiesen, deren Umsetzung wohl zunehmend zum Standard gehört und die auch widerspiegeln, dass es nicht völlig kopflos zugeht:

- Zielvereinbarungen, Kontraktmanagement,
- exakte Leistungsbeschreibungen,
- Qualitätsmanagement (zum Beispiel Selbstevaluation),
- Berichtswesen und Controllingsysteme,
- Steuerungsgruppen.

Im Gegensatz zur Steuerung über Regeln und Vorschriften (Dienstanweisungen) bestehen bei diesen Instrumenten Gestaltungsfreiräume. Denn in jedem Fahrzeug ist neben den Instrumenten vor allem eines wichtig: der Motor. Was aber ist der geeignete Antrieb zur Steuerung der Jugendhilfe, was ist Motivation für die Mitarbeiter in der Jugendhilfe? Was wirkt als Motor bei Sozialraumorientierung, neuen Finanzierungskonzepten, Leistungsverträgen, Marktorientierung und Qualitätsvergleichen – alles Steuerungskonzepte im sozialen Bereich?

Oder in den Fall-Hilfen zur Erziehung in Leipzig: Was kann für mehr als 550 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Motivation und Motor sein, familienunterstützend statt familienersetzend zu arbeiten? Sicher ist die Frage mit Motivationstheorie schnell beantwortet – es wird hier aber eine Grenze deutlich, die sich auf die Weiträumigkeit und das Tempo von Steuerungsprozessen bezieht: Je größer ein Bereich, je mehr Mitarbeiter, desto langsamer und kleinräumiger sind die Wirkungen.

VII.

Die Ziele müssen die Instrumente bestimmen und nicht umgekehrt. Nicht jede Benutzung von Steuerungsinstrumenten ist Steuerung.

Es gibt viele Steuerungsmodelle und Steuerungsprojekte, von der Verwaltungsmodernisierung und neuer Steuerung über Sozialraumbudgetierung bis hin zu Qualitätsmanagement. Viele der Projekte wurden verschiedentlich an anderen Orten reproduziert. Das Übernehmen von Steuerungskonzepten und -instrumenten, das Nachmachen von Projekten ist aber keine Steuerung. Leitet man nicht vom eigenen Ziel die Instrumente ab, die einen zum Ziel führen, kann man bestenfalls dort ankommen, wo das Modell es vorsieht. Man versteht weder den tieferen Sinn noch kann man andere überzeugen und motivieren.

Als Beispiel dafür möchte die Nachahmungswelle bei der sozialraumorientierten Budgetierung nennen, die in Leipzig eine Zeitlang sehr nachdrücklich von den Trägern eingefordert wurde, ohne dass zuvor eine Zielbestimmung stattgefunden hatte. Begeisterung und gute Erfahrungen anderer sind aus meiner Sicht kein ausreichender Grund. Habe ich keine eigene Zielbestimmung vorgenommen und glaube, dass genau dieses Instrument mich dem Ziel näher bringt, wird mir das beste Instrument nicht viel nützen. Beliebigkeit wird so zum Prinzip.

VIII.

Die Rollen im Steuerungsprozess sind nicht beliebig. Bundes- und Landesebene, die Verwaltung des Jugendamtes, der Jugendhilfeausschuss, freie Träger sowie junge Menschen und ihre Familien sind an der Steuerung beteiligt und haben gesetzlich vorgefasste Rollen.

Obwohl das Kinder- und Jugendhilfegesetz recht präzise ist, gibt es ganz unterschiedliche Auffassungen zu den Rollen oder Aufgaben bei der Steuerung von Jugendhilfe. Was können und sollen junge Menschen und ihre Familien selbst in der Jugendhilfe steuern und was freie Träger? Was steuert der Jugendhilfeausschuss?

Die allgemeine Aussage, dass alle Partner sind, alle in einem Boot sitzen, ist zwar nicht falsch, aber: Wer hat bei der Steuerung des Bootes welche Aufgabe, und ist dies jederzeit austauschbar? Nein, dies ist nicht der Fall, wenn das Kinder- und Jugendhilfegesetz ernst genommen wird.

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Gesamtverantwortung und hat deshalb die zentrale Steuerungsaktivität zu übernehmen. Dies ist begründet im § 79 SGB VIII

(Gesamtverantwortung), § 80 SGB VIII (Verantwortung für Jugendhilfeplanung) und § 3 SGB VIII (Leistungsverpflichtung richtet sich an den öffentlichen Träger). Die freie Jugendhilfe ist beteiligt und hat eine Mitverantwortung (§§ 3, 4 und 78 SGB VIII). Träger sind also nicht nur Leistungserbringer und Steuerer ihrer eigenen Leistungen, sondern sie sind Partner in der Steuerung.

Der Leipziger Stadtrat hat im Jahr 2000 einen **Grundsatzbeschluss zur Trägerschaft** von Jugendhilfeeinrichtungen mit klaren Zielvorgaben angenommen. Die Betroffenen beziehungsweise Leistungsberechtigten sind beteiligt und wirken mit. Sie wählen zwischen verschiedenen Einrichtungen und Diensten, äußern Wünsche zur Gestaltung der Hilfe und entscheiden die Grundrichtung der Erziehung (§§ 5 und 9 SGB VIII). Im Feld der Hilfen zur Erziehung gibt es besondere Beteiligungsrechte innerhalb des Hilfeplanverfahrens (§ 36 SGB VIII). Nutzerinteressen und Nutzererfahrungen sind bei der Planung zu berücksichtigen.

Der Jugendhilfeausschuss hat Beschlussrecht (§ 71 SGB VIII) und dementsprechend auch zentrale Steuerungsverantwortung; er ist sozusagen der politische Arm in der Gesamtverantwortung der Jugendhilfe. Bund und Land wirken steuernd durch die jeweils erlassenen Gesetze und Richtlinien.

Eine Form der Rollenverteilung will ich Ihnen an unserem Beteiligungsmodell in der Jugendhilfeplanung verdeutlichen – **siehe Abbildung 4.**

IX.

Die Messung von Steuerungseffekten muss auf verschiedenen Ebenen erfolgen: Die Zielerreichung muss beurteilt werden – dies möglichst auch und gerade durch die Nutzer selbst, gleichermaßen aber auch die Wirksamkeit der benutzten Steuerungsinstrumente.

Nehmen wir beispielsweise die Effekte der Leipziger Steuerungsmaßnahmen im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Die Zahl der Hilfen zur Erziehung ist innerhalb eines Jahres um 194 – dies sind 9 Prozent – gesunken. Stationäre Unterbringungen von jungen Menschen haben sich im gleichen Zeitraum um 91 Fälle – dies sind 13 Prozent – reduziert. Es ist klar, dass man mit Fallzahlveränderungen nur einen Teil der Entwicklung abbilden kann. Aber können die gemessenen Effekte zwingend auf die Steuerungsmaßnahmen zurückgeführt werden? Und wurde in jedem Fall das Ziel, die geeignete und notwendige Hilfe zu leisten, überhaupt erreicht?

Am leichtesten ist es noch, den Einfluss demographischer Veränderungen auszumachen. Im Bereich des Jugendamtes Leipzig belegte die auf 10.000 Kinder und Jugendliche bezogene Fallzahl, welche ebenfalls rückläufig war, dass tatsächlich eine veränderte Fallbearbeitung und Hilfestellung stattgefunden hatte. Aber worauf konkret war dies zurückzuführen – auf die Steuerungsmaßnahmen oder waren da ganz andere Prozesse im Spiel? Es wird hierbei deutlich, dass kaum alles messbar ist, aber es wird auch längst nicht alles ausgewertet und verdichtet, was wir messen könnten.

Einordnung der Fach-Arbeitsgemeinschaften in Entscheidungsabläufe des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe

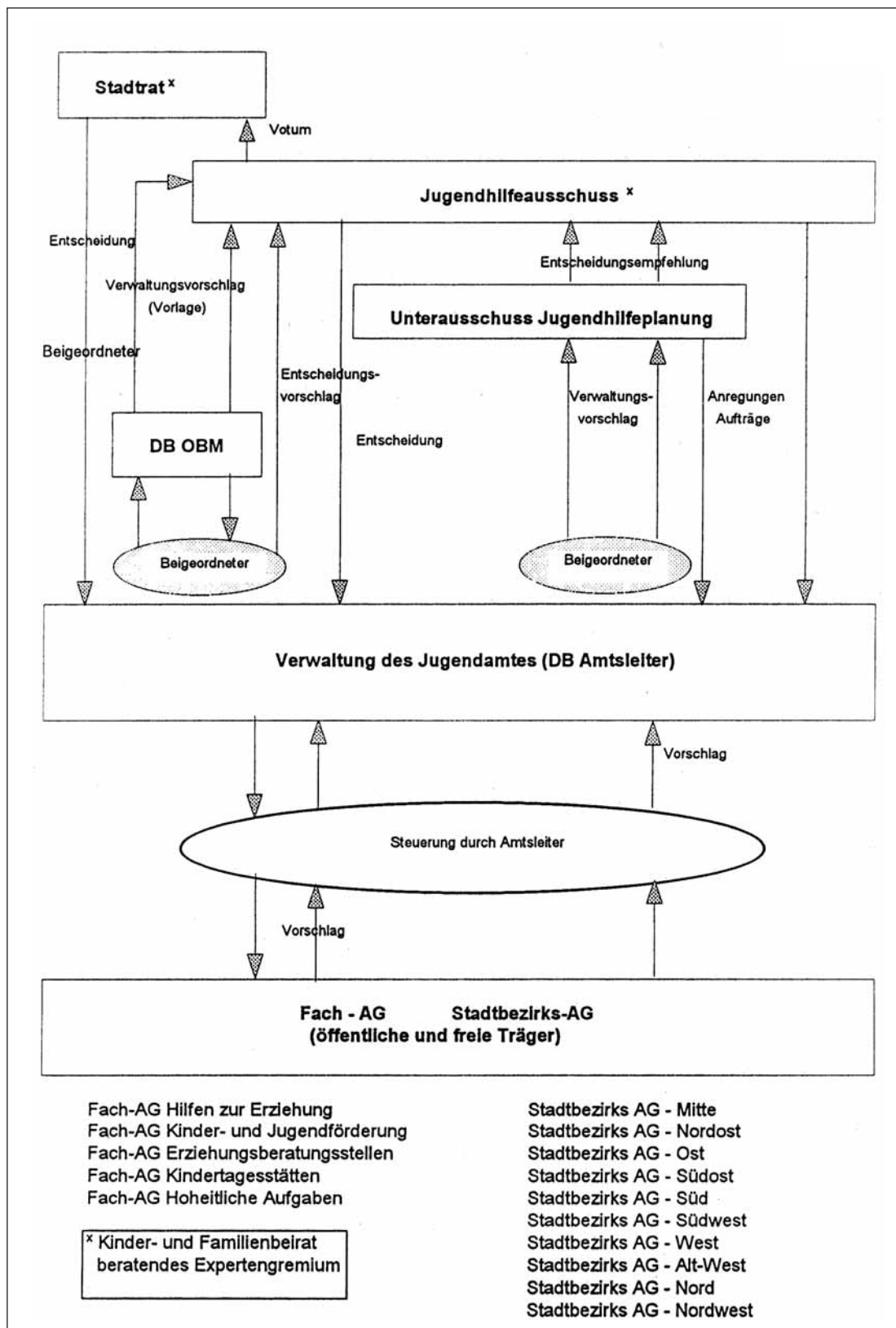


Abbildung 4

© Jugendamt Leipzig

X.

Steuerung braucht vor allem Beständigkeit und Geduld, sonst kommt man nie dort an, wo man ankommen wollte.

Viele Steuerungsaktivitäten versanden. Sie werden irgendwann mit einem klaren oder bereits mit vagem Ziel begonnen, man bleibt aber auf der Strecke irgendwo stehen. Gründe kann es dafür viele geben: vielleicht eine falsche Einschätzung der Ausgangssituation und der Ressourcen, vielleicht Informations- und Motivationsverlust durch zu viele Beteiligte und zu viele Verantwortliche. Aber Steuerung kann nicht funktionieren, wenn man auf dem Wege die Lust verliert und sich anders orientiert. Ich spreche hier insbesondere die Führungskräfte in den Schlüsselpositionen an, die immer wieder die Zielerreichung überprüfen und Motivator sein müssen.

7. Steuerung vor dem Hintergrund demographischer Veränderungen

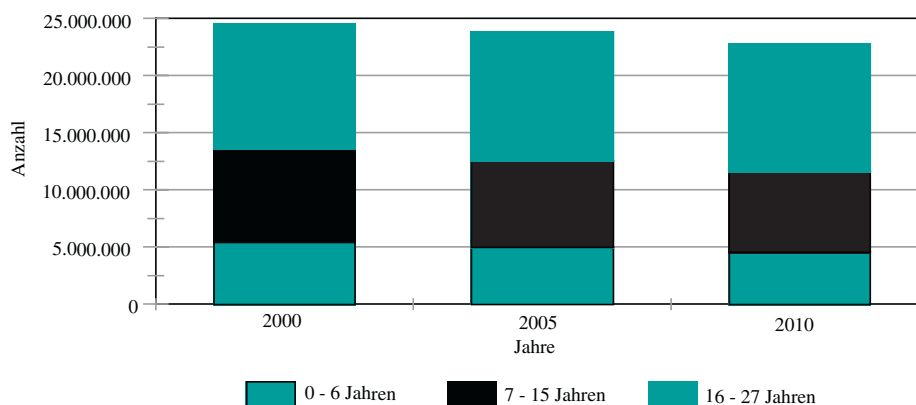
Es ist bis zum Jahr 2010 bundesweit mit einer Abnahme der Zielgruppe für die Jugendhilfe um rund 7 Prozent zu rechnen – **siehe Abbildung 5**. Alle Altersgruppen bis 15 Jahre werden kontinuierlich zurückgehen, mit unterschiedlich starkem Rückgang (Rückgang zwischen 3 und 10 Prozent). Eine Ausnahme in der allgemeinen Entwick-

Bevölkerungsprognose Bundesrepublik Deutschland

Deutschland

(Quelle: Statistisches Bundesamt)

Altersgruppe	Jahr		
	2000	2005	2010
0 - 6 Jahren	5.451.700	5.020.700	4.665.200
7 - 15 Jahren	8.198.400	7.557.300	6.995.200
16 - 27 Jahren	10.896.200	11.293.400	11.153.500
Summe	24.546.300	23.871.400	22.813.900



Erläuterung:

9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Basis 31.12.1997, Variante 1

Abbildung 5

© Jugendamt Leipzig

lungstendenz bildet die Zielgruppe der 16 bis 27-Jährigen, die bis zum Jahr 2005 noch einen geringfügigen Anstieg verzeichnet und auch nach 2005 nur leicht abfällt. Soweit die Berechnungen des Statistischen Bundesamtes in der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Datenbasis 31. Dezember 1997, Variante 1).

In der Tendenz wird diese Entwicklung auch für westdeutsche Großstädte prognostiziert: So wird beispielsweise in Hamburg, Augsburg und Nürnberg die Zahl der unter 15-Jährigen weiter zurückgehen. In Leipzig ist bis zum Jahr 2010 ebenfalls mit einer Abnahme der Zielgruppe für die Jugendhilfe zu rechnen, nach unseren Berechnungen um rund 5 Prozent – **siehe Abbildung 6**. Im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt und zu westdeutschen Großstädten ist bei den unter 6-Jährigen in Leipzig ein Anstieg zu verzeichnen. Gleichfalls unterschiedlich ist die zahlenmäßige Entwicklung in den verschiedenen Altersgruppen. Die Entwicklung stellt sich sehr inhomogen dar, eine Streuung von 23 Prozent Anstieg bis 28 Prozent Abfall ist zu erwarten. In anderen ostdeutschen Großstädten – beispielsweise in Dresden – wird die demographische Entwicklung mit gleicher Tendenz prognostiziert.

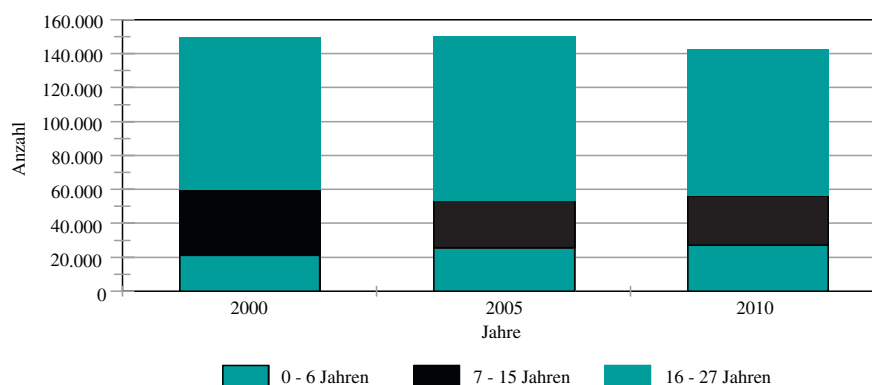
Grundtendenz für die bundesweite Entwicklung der Jugendhilfe wird also Rückbau und Ressourcenverlagerung sein. Für die Entwicklung der Leipziger Jugendhilfe wird ein flexibles Einstellen auf wechselnden Bedarf notwendig sein, auf einen kurzfristi-

Bevölkerungsprognose Leipzig

Stadt Leipzig

(Quelle: Amt für Statistik und Wahlen der Stadt Leipzig)

Altersgruppe	Jahr		
	2000	2005	2010
0 - 6 Jahren	21.474	26.018	28.121
7 - 15 Jahren	39.290	28.178	28.602
16 - 27 Jahren	88.897	95.789	85.896
Summe	149.661	149.985	142.619



Erläuterung:

Für 2000 wohnberechtigte Bevölkerung der Stadt Leipzig am 31.12.

Für 2005 und 2010 Bevölkerungsvorausschätzung

Abbildung 6

© Jugendamt Leipzig

gen Rückbau in dem einen – zum Beispiel Hilfen zur Erziehung – und Zubau in dem anderen Jugendhilfebereich – zum Beispiel Kindertagesstätten. Aber diese **Schlussfolgerungen können nicht zu eilig gezogen werden**. Ich möchte dies begründen:

- **Demographische Veränderungen sind nicht im Verhältnis 1:1 in die Planung der Jugendhilfe zu übersetzen.** 7 Prozent Rückgang der Bevölkerung im Alter unter 27 Jahren muss nicht gleich 7 Prozent Rückgang von Jugendhilfebedarf in allen Feldern der Jugendhilfe bedeuten.
- **Eine Vielzahl individueller und gesellschaftlicher Lebensbedingungen für Kinder und Familien haben Einfluss auf den Bedarf an Jugendhilfeleistungen.** Dies sind die finanzielle Situation einer Familie, Arbeitstätigkeit oder Arbeitslosigkeit, Scheidung, Überlastungssituationen von Eltern, aber auch Mobilität, Infrastruktur (zum Beispiel Spielplätze) bis hin zu gesellschaftlich akzeptierten Normen: Wird es sozial eher positiv oder negativ sanktioniert, wenn man zur Erziehungsberatung geht oder wenn ein Kind eine Tageseinrichtung besucht und die Mutter nicht berufstätig ist?
- **Diese Einflussfaktoren wirken sich in einzelnen Feldern der Jugendhilfe sehr unterschiedlich auf den Jugendhilfebedarf aus.** Im Bereich der Kindertagesstätten wirkt sich eine Arbeitslosenquote beispielsweise völlig anders auf den Bedarf aus als im Bereich der Hilfen zur Erziehung – in diesem Beispiel sogar gegenläufig.
- **Nur wenige dieser Einflussfaktoren sind messbar oder können einer Messung zugänglich gemacht werden und können für Planungsprozesse überhaupt herangezogen werden.** Ein Beispiel: Durch mehrere Untersuchungen nachgewiesen, gibt es unter den allein Erziehenden mit mehreren Kindern, die nicht mit einem Partner zusammen leben, einen enorm erhöhten Bedarf an Hilfen zur Erziehung, aber deren Anzahl wird nicht erhoben und kann für Planungsprozesse, zum Beispiel für eine Budgetberechnung, nicht berücksichtigt werden (Die Erfassung, ob allein Erziehende allein oder mit Partner leben, wäre methodisch möglich, aber moralisch und rechtlich kaum vertretbar).
- **Demographie ist kein Planungs- oder Steuerungersatz. Sie gibt Hinweise auf künftige Verläufe, die planerisch klug aufgenommen und politisch steuerbar gemacht werden müssen.**

Noch ein Wort zur **Bevölkerungsentwicklung in Sachsen**. Das Landesjugendamt hat für den Freistaat Sachsen die Heimunterbringungszahlen bis 2008 geschätzt: Ein extrem hoher Rückgang der absoluten Fallzahlen – ein Rückgang um 40 Prozent – wird prognostiziert. Ab 2005 wird ein dramatischer Wandel erwartet. Zwar nehmen sozialstrukturelle Belastungen zu und die Veränderungen werden nicht ganz so hart ausfallen, dennoch ist bereits jetzt diese Entwicklung planerisch aufzugreifen.¹ Erste Träger melden Insolvenz an. Planen wir? Steuern wir? Oder lassen wir uns und andere laufen?

¹ siehe Sächsisches Landesjugendamt (Hrsg.): Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Inanspruchnahme von stationären Hilfen zur Erziehung im Freistaat Sachsen, Chemnitz (2002)

8. Jugendhilfebudget

Zur Finanzverteilung im Jugendhilfebudget möchte ich Folgendes erwähnen: Gut die Hälfte des Budgets binden die Kindertagesstätten. Ein weiteres Viertel die erzieherischen Hilfen und knapp 10 Prozent die Kinder- und Jugendförderung – **siehe Abbildung 7.**

Finanzverteilung in der Bundesrepublik Deutschland und in Leipzig

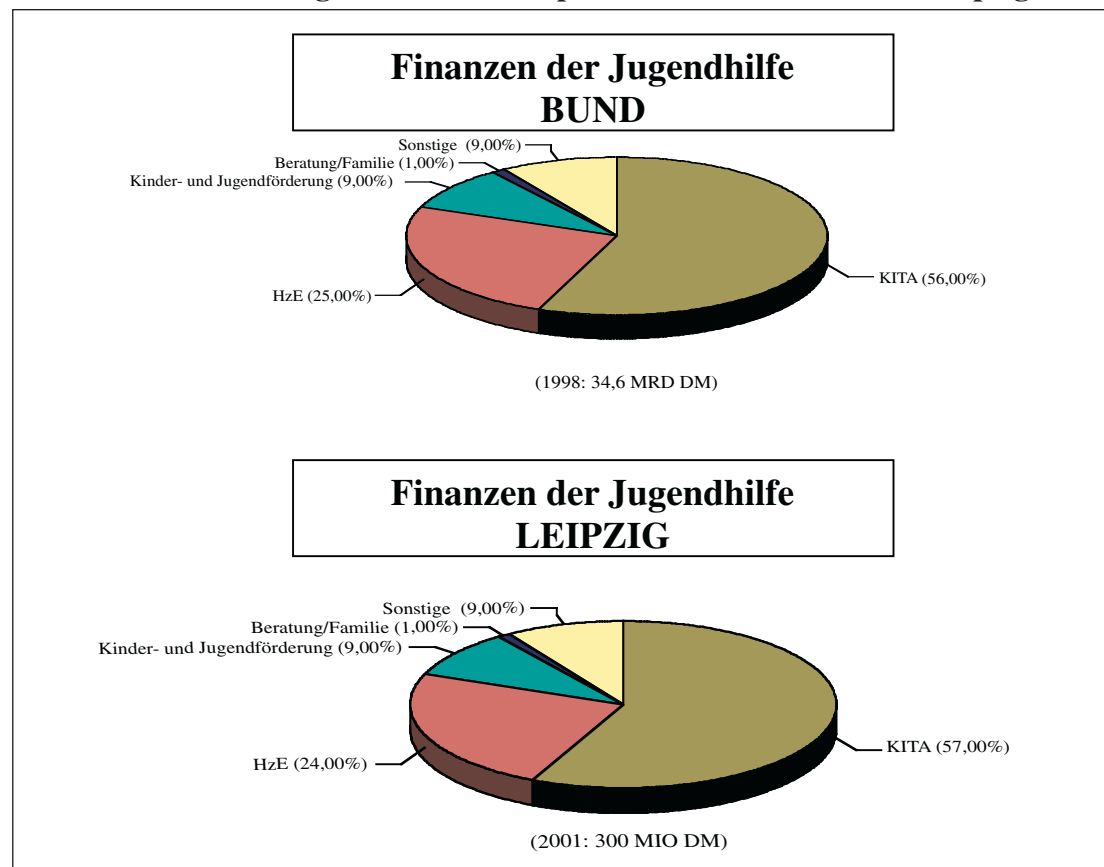


Abbildung 7

© Jugendamt Leipzig

9. Steuerung in den Aufgabenfeldern des Kinder- und Jugendhilfegesetzes

Welchen Steuerungsbedarf gibt es in den einzelnen Schwerpunktbereichen der Jugendhilfe und wie ist dort Steuerung jeweils durchführbar? Welche Organisations- und Arbeitsformen gibt es in Leipzig? Welche Steuerungsinstrumente nutzen wir? Wie messen wir Steuerungseffekte und Wirkungen?

9. 1. Kindertageseinrichtungen

Für die Steuerung der Kindertageseinrichtungen sind künftig folgende Probleme von zentralem Interesse:

■ **Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtung im Vorschulalter – die Forderung nach einem Bildungsplan für Kindertagesstätten?** Die PISA-Studie ist ein eindeutiger Beleg dafür, dass das deutsche Bildungssystem reformbedürftig ist. In den Kindertagesstätten als einem Ort primärer Sozialisation muss man ansetzen. Dort sind die Potenziale, gleichwertige Bildungs- und Erziehungsangebote für Gleichaltrige zu vermitteln, persönlichkeitsfördernd zu wirken, das Grundverständnis für Bildung festzuschreiben. Auch die seit mehr als hundert Jahren übliche, nur auf Wissensvermittlung ausgerichtete Halbtagschule muss auf den Prüfstand. Gefragt ist ein Schulsystem, das nicht selektiert, sondern integriert. Es steht die Frage: Die Nachmittagsbetreuung von Kindern im Grundschulalter – ein Angebot der Jugendhilfe? Forschungsergebnisse zeigen, dass Freizeitgestaltung in Verbindung mit ergänzenden Lernmöglichkeiten – wie die pädagogische Ausrichtung der Nachmittagsbetreuung – einen wesentlichen positiven Einfluss auf den Erwerb von personalen, sozialen und kognitiven Kompetenzen hat. Zudem bietet die Nachmittagsbetreuung die Chance, Kinder bildungsferner Familien zu fördern.

■ **Gesundheitsvorsorge in der Kindertageseinrichtung – mehr öffentliche Verantwortung?** Der Gesundheitszustand der Kinder und Jugendlichen in Deutschland stellt sich besorgniserregend dar. Von Koordinationsstörungen über Verhaltensauffälligkeiten bis hin zu Fehlernährungen – alle Bereiche weisen steigende Zuwachsraten aus. Gezielte präventive Arbeit ist nötig, bereits in den Kindertagesstätten. Gesundheitserhaltende und –fördernde Maßnahmen sind so anzubieten, dass sich ein gewisser Automatismus entwickelt. Das „Gesund-Sein“ sollte zur Normalität werden. Diese Maßnahmen machen jedoch nur unter Beachtung von Lebenslagen und sozialem Umfeld Sinn. Der Erwartung, dass sich institutionelle Gesundheitsvorsorge 1:1 in der Familie fortsetzt, ist zu widersprechen. Jedoch kann institutionelle Handlungsorientierung dazu beitragen, die Gesundheit als Gut zu betrachten, das jeder selbst wahren sollte.

■ **Elternbildung und Elternpartizipation – ein Feld mit vielen ungenutzten Potenzialen?** Eltern haben ein grundsätzliches Recht, in den Bildungs- und Erziehungsprozess ihrer Kinder einbezogen zu werden. In Leipzig haben wir bereits im Jahr 2000 ausdrücklich in unserer Bedarfsplanung formuliert, dass die Kindertagesstätten zu offenen Kommunikationsorten für Familien zu entwickeln sind. Das heißt, wir planen unsere Leistungen so, dass Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können und Eltern die Aufgaben in der Familie und der Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können.

Auf einen Leipziger Steuerungsschwerpunkt möchte ich näher eingehen, und zwar auf die Frage nach einem anderen Steuerungsmodell für Zugang und Platzplanung, Qualität und Finanzierung im Kindertagesstättenbereich. In Leipzig ist aktuell eine Vorlage zur Deregulierung und Flexibilisierung des Leistungsangebotes in den Kindertagesstätten im parlamentarischen Verfahren. Es stand für uns die Frage: **Mit welchen Steuerungsinstrumenten können wir innerhalb eines begrenzten Haushaltsbudgets ein bedarfsgerechtes Angebot sichern?** Bundesweit gibt es zwei Trends zur Steuerung: Die erste Variante besteht in der Setzung von Zugangskriterien für einen

Betreuungsanspruch der Krippen- und Hortkinder. Die zweite Variante geht in Richtung der marktorientierten Steuerung und umfasst vor allem finanzielle Anreizsysteme sowie eine Vereinfachung von Verwaltungsabläufen. Entsprechend der politischen Positionierung verfolgen wir die letztgenannte Variante.

Ziel der geplanten Veränderungen ist es,

- den gesetzlichen Versorgungsanspruch bei Kindergartenplätzen zu sichern,
- ein flexibel am Bedarf orientiertes Angebot vorzuhalten,
- die vorhandenen finanziellen Mittel möglichst sparsam und effektiv einzusetzen,
- die Qualität der Leistung zu erhalten und zu verbessern,
- die familiäre Betreuung (Tagespflege) zu forcieren,
- den Verwaltungsaufwand zu minimieren.

Dies soll dadurch erreicht werden, dass den Trägern analog zur Finanzierung nach den §§ 78 a ff. SGB VIII ein platzbezogener Entgeltsatz nur bei Belegung gezahlt wird, dies allerdings pauschaliert. Ein Krippenplatz soll defizitär (- 5 Prozent) und Tagespflege mit Gewinn für die Träger finanziert werden. Es sollen Verträge über Leistungsumfang (zum Beispiel Bindung der Plätze für Kinder ab 3 Jahre) sowie Inhalt und Qualität abgeschlossen werden.

9. 2. Hilfen zur Erziehung

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung sind folgende **zentrale Fragen** von Interesse für die Steuerung:

- Was ist eine notwendige und geeignete Hilfe – die zentrale Frage der Steuerung?
- Wie werden Elternbeteiligung und Familiennähe umgesetzt – insbesondere bei den stationären Angeboten?
- Wie wird mit der Forderung nach Angeboten vor Ort umgegangen?
- Wie werden Kinder und Jugendliche als handelnde Rechtssubjekte in den Erziehungshilfen wahrgenommen?

Einige Worte zur Steuerung in Leipzig:

Leipzig hat einen verhältnismäßig hohen Anteil stationärer Hilfen (Jahr 2000: 37 Prozent aller Hilfen). Dieser Prozentsatz war auch bei Kindern unter 6 Jahren und bei Volljährigen gleichermaßen hoch und wich damit schon deutlich von Bundesvergleichswerten ab. Während bundesweit nur 6 Prozent aller Hilfen nach § 34 SGB VIII auf Kinder unter 6 Jahre entfallen, sind dies in Leipzig 12 Prozent. Pflegefamilien

werden verhältnismäßig wenig genutzt. Deshalb war in Leipzig in den vergangenen Jahren einer von vier Steuerungsschwerpunkten die Gruppe der außerhalb des Elternhauses unterzubringenden Kinder unterhalb des Schulalters – die Heimkinder von 0 bis 6 Jahren.

Was also haben wir getan und was ist zu tun?

- Die Zielstellung wurde in einem Fachplan „Hilfen zur Erziehung“ politisch legitimiert.
- Das Steuerungsziel wurde auf der Leitungsebene und auf der Ebene der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter im Allgemeinen Sozialdienst sowie mit den Trägern diskutiert.
- Es wurde eine Organisationsstruktur für das Pflegestellenmanagement gebildet, wobei offensiv Werbung und Schulung von Pflegeeltern betrieben werden sollte.
- Innerhalb der Budgetvorgaben wurde für den ASD eine Orientierung gesetzt, indem einzelne Bereiche knapper bemessen waren (stationäre Hilfen) und andere einen größeren Umfang als bisher erhalten haben (Pflegefamilien).
- Es gab die Verpflichtung zur Fallauswertung für Neufälle unter 6 Jahren im Heim.
- Es gab eine Veränderung in der Dienstanweisung zur Hilfeprozessgestaltung. Dabei wurde beispielsweise die Sicherung einer Fallberatung über die Leitungsebene bei fachlicher und finanzieller Brisanz festgeschrieben.
- Um die Entscheidungssicherheit der ASD-Mitarbeiterinnen zu erhöhen, wurde eine Fachtagung zu diesem Thema durchgeführt und eine fachliche Orientierungshilfe (Schutz- und Kontrollkonzept bei Kindeswohlgefährdung) ausgegeben.
- Für die im ASD dringend erforderliche Supervision wurde ein Fachstandard verabschiedet.
- Es erfolgte eine monatliche Kontrolle der Fallzahl- und Finanzentwicklung.

Vielleicht ist das alles unspektakulär. Wir sind auch mit den bisher erzielten Wirkungen nicht zufrieden; die Unterbringung kleinerer Kinder im Heim hat sich nur unwesentlich verringert.

Interkommunale Kennziffernvergleiche zeigen eines deutlich: **Die örtliche Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung wird maßgeblich von drei Faktoren beeinflusst:**

- von den Arbeits- und Sichtweisen der zuständigen Fachkräfte (zum Beispiel: „Überlastete Sozialarbeiter entlasten sich durch viel Heimerziehung.“)
- von der Art und dem Umfang der in und für diese Region angebotenen Hilfe (zum Beispiel: „Angebot schafft Nachfrage.“)

- von den sozialstrukturellen Belastungen für junge Menschen und Familien in einer Region (zum Beispiel: „Armut macht erziehungshilfebedürftig.“)

Experten mahnen immer wieder eine bessere Datenqualität an, um eine bessere Vergleichbarkeit zu erzielen.

An dieser Stelle möchte ich einen kurzen Exkurs zum Fallzahl- und Finanzcontrolling machen, das gegenwärtig in Leipzig für den gesamten Bereich sozialer Leistungen aufgebaut wird – **siehe Abbildung 8**. Ich denke, die Schwierigkeit liegt auch im Feld des Controllings in der Reduzierung der Informationsfülle und der Darstellungsart auf das Wesentliche, um Politik und Verwaltung gute Instrumente zur Steuerung in die Hand geben zu können.

9. 3. Kinder- und Jugendförderung

Was bewegen wir in diesem Bereich?

- **Kinder- und Jugendschutz – ein Feld, das an Bedeutung gewinnt:** Kinder- und Jugendschutz verlangt angesichts der veränderten Sozialisationsbedingungen für die jungen Heranwachsenden ganzheitliche Denkansätze. Das Ziel ist dabei, der zunehmenden Jugendgefährdung nicht repressiv, sondern offensiv zu begegnen. Ämterübergreifende Kooperation ist aufgrund der Dimension des Spannungsfeldes nötig. Dazu ein Beispiel: Ein Pilotprojekt „Flächendeckende und vernetzte Suchtprävention“ mit zwei Teilprojekten – „Suchtprävention durch Schülermultiplikatoren“ und „Suchtpräventiver Unterricht“ – wurde in Zusammenarbeit von Jugendamt, Gesundheitsamt und Regionalschulamt auf den Weg gebracht; es ergaben sich gute Lösungsansätze. Ich meine, wir werden den Fokus künftig auch auf die Medien legen müssen, um dem unkontrollierten Konsum von Drogen besser entgegenwirken zu können.
- **Infrastruktur oder Individualarbeit – individueller Rechtsanspruch auch im Bereich der Kinder- und Jugendförderung?** § 13 SGB VIII fordert die soziale und berufliche Integration von Jugendlichen ausdrücklich ein. Die Diskussion über Konzeptionen sowie Umsetzungsmethoden dazu hat an Brisanz zugenommen. In Leipzig ist es gelungen, ein durch alle Arbeitsmarktakteure getragenes modulares Ausbildungskonzept für sozial Benachteiligte auf den Weg zu bringen. Der Teilnehmer kann sich in einzelnen Schritten – über Praktika und Kurse – Schlüsselqualifikationen erwerben, die in einem „Job-Set“ dokumentiert werden. Das „Job-Set“ ist ein sichtbarer Ausdruck des Kompetenzprofils; es ergänzt die schulischen Zeugnisse.
- **Jugendverbandsarbeit – ein gut etabliertes Feld?** Die Jugendverbandsarbeit zu erhalten und weiterhin zu stärken – dem dient in Leipzig der partnerschaftliche Dialog zwischen Verbänden und Kommune. Die verbandliche Arbeit mit ihren Prinzipien wie Ehrenamtlichkeit, Freiwilligkeit und Selbstorganisation wird seitens der Verwaltung durch verbesserte Förderstrukturen unterstützt. Die öffentliche Anerkennung für das Ehrenamt ist spürbar, seine zentrale Bedeutung unbestritten. Dennoch

Zielgrößen für das Controlling

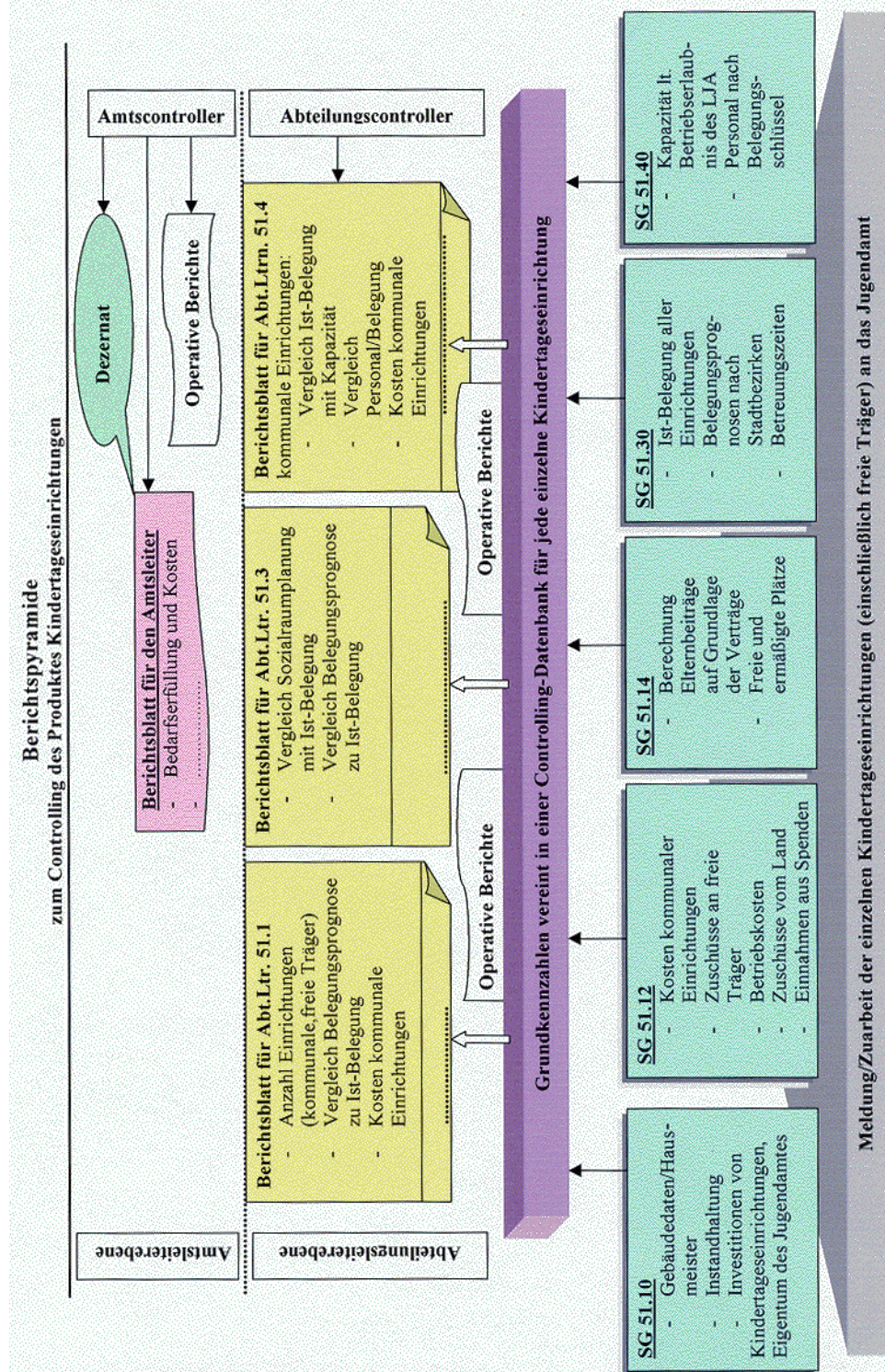


Abbildung 8

sind wir auf der Suche nach weiteren zeitgemäßen Anerkennungsformen. Der Spagat zwischen verbindlichen Freiräumen und kommunaler Einflussnahme gelingt immer besser: Wir sind in der Diskussion und wollen langfristig ein Raster für Qualitätsstandards erarbeiten.

9. 4. Beratung und Familie

Als Schwerpunkte für künftige Steuerung sind im Bereich der Beratung und Familie folgende zu benennen:

- Wo kleine Kinder sind, kann man Eltern besser erreichen – Sollten Beratungsangebote über die Infrastruktur des Kindergartens bekannt gemacht werden?
- Sollen begleiteter Umgang sowie Trennungs- und Scheidungsberatung ein künftiger Schwerpunkt der Erziehungsberatung sein?
- Der am stärksten professionalisierte Bereich der Beratungsstellen muss viel stärker eine Querverwirkung erreichen und damit die qualitative Entwicklung anderer Felder unterstützen.

Das Ziel besteht darin, Kinder und Familien zu stärken.

9. 5 Hoheitliche (Andere) Aufgaben

Folgende Felder verlangen eine Standortbestimmung und Steuerung:

- Künftige Schwerpunkte für die Arbeit der Jugendgerichtshilfe: Arbeit mit Tätern und Opfern, die Diskussion um das Strafmündigkeitsalter und um geschlossene Unterbringung.
- Zurücknahme öffentlicher Verantwortung im Bereich der Vormundschaften – eine Entwicklung hin zu Einzelvormundschaften?
- Die Kindschaftsrechtsreform.
- Das In-Verantwortung-Nehmen der Unterhaltsverpflichteten, den Rückfluss sichern.

Damit sind wir bei unserer Kernkompetenz – Hier müssen wir gut sein! Lassen Sie mich in Bezug auf den zuletzt genannten Schwerpunkt etwas zum Leipziger Konzept „Rückholung von Unterhaltsvorschuss“ sagen. Vielleicht ist dem einen oder anderen in der Bildzeitung eine Mitteilung über die „SOKO Papa“ begegnet, ein Artikel über die Unterhaltsvorschussbearbeitung in Leipzig.

Wir haben gegenwärtig eine Rückholquote von knapp 13 Prozent, 1999 waren es nur 4 Prozent. In welchem Zusammenhang ist das hier von Interesse? Ich meine, es ist ein gutes Beispiel dafür, dass ein scheinbar rein finanzielles Ziel durchaus nicht nur

eine finanzielle Seite hat. Es ist zuallererst eine Frage der grundsätzlichen elterlichen Verantwortung, die es hier stärker zu stützen und auch einzufordern gilt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter versuchen vielfältige zusätzliche Hilfestellungen zu geben, damit das Verantwortungsbewusstsein der Eltern für das Kind gestärkt wird.

9. 6. Verwaltung – Leistungen im „Hintergrund“

Außer der Steuerungsfunktion „nach außen“, das heißt die Leistungsbereiche und Angebote betreffend, ist auch „nach innen“ zu steuern. Planung, Finanzierung und Fachaufsicht sind in guter Qualität sicherzustellen. Notwendige Arbeitsbedingungen für die „Basisarbeit“ der Jugendhilfe müssen unkompliziert bereitgestellt werden. Eine zunehmende Verdichtung von Aufgaben in der Verwaltung erfordert ein viel effektiveres Arbeiten und eine viel stärkere Aufwandsminimierung, als dies noch vor fünf Jahren der Fall war. Mit der zunehmenden Auslagerung von Aufgaben zu freien Trägern oder selbständigen Strukturen des öffentlichen Trägers stellt sich die Frage nach der Organisation von Fachaufsicht auch völlig neu!

9. 7. Schnittstellenbereiche

Die so genannten Schnittstellen der Jugendhilfe sind ein weiteres zu diskutierendes Feld, spricht man über Steuerung und Zukunft der Jugendhilfe. Wer ist wofür zuständig? Bildung, Gesundheit, Stadtentwicklung, Beschäftigung, Kultur und Sport – oder Jugendhilfe? Dass Jugendhilfe all diese Bereiche auch bedient und nochmals toppt, das heißt, alles selbst anbietet – so Regelangebote für schwierige Kinder und Jugendliche –, dies kann so nicht bleiben. Denn in der Gegenwart ist es gelegentlich so, dass andere Politikbereiche Themen der Jugendhilfe steuern und diese ihre aktive Rolle aufgibt.

10. Steuerungsbilanz der Jugendhilfe

Worauf muss sich Jugendhilfe nachhaltiger einstellen? Welches Umdenken ist erforderlich? Ich denke, es ist deutlich abzusehen, dass sich der Druck weiter erhöhen wird, was Qualität und Finanzbedarf von Jugendhilfe angeht. Es wird deshalb immer wieder hinterfragt werden: „*Macht Ihr die richtigen Sachen?*“, „*Macht Ihr die Sachen richtig?*“ Der Kostendruck wird wahrscheinlich stärker werden, als wir alle dies in den vergangenen Jahren erlebt haben. Der Druck wird wachsen, fachlich und politisch Prioritäten zu setzen. Damit stehen auch ganz andere Anforderungen als bisher, die Qualität von Leistungen operationalisierbar, messbar zu machen.

Wie sieht es mit der **Steuerungsbilanz in der Jugendhilfe** aus?

- Die rechtlichen und planerischen Grundlagen sind die Stärken der Jugendhilfe; sie bieten weiter(e) Handlungsspielräume – **siehe Abbildung 9**. Die Rückbindung an die Politik und die Öffentlichkeit ist breit gegeben, wobei gerade hier nicht unerhebliche Risiken vorliegen. Denn viele Köche verderben bekanntlich den Brei.

Jugendhilfe und Steuerung – Chancen und Risiken sowie Stärken und Schwächen

Jugendhilfe + Steuerung	Stärken	Schwächen
Chancen	• KJHG / Gesetz / Vertrag • Planung / Instrumente / Konzepte	• Führung / Personal • Evaluation / Ergebnisse
Risiken	• Politik / Jugendhilfeausschuss • Öffentlichkeit	• Finanzierung • (All-) Zuständigkeit

Abbildung 9

© Jugendamt Leipzig

- Führung und Ergebnisorientierung sind eher schwach ausgeprägt, bieten aber erhebliche Entwicklungspotenziale.
- Die unmittelbare Rückbindung an Politik und Öffentlichkeit ist per Gesetz gegeben. Allerdings bergen spektakuläre Fallgeschichten und politischer Stellungskrieg im Jugendhilfeausschuss nicht unerhebliche (Image-)Risiken.
- Schwach und mit hohen Risiken behaftet ist das Kostenbewusstsein. Finanzbedarf kann häufig nur unzureichend begründet werden. Stark dagegen ist in der Jugendhilfe die Neigung ausgeprägt, für alles zuständig sein zu wollen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben große Schwierigkeiten, sich auf die Kernkompetenzen zu konzentrieren, die im Kinder- und Jugendhilfegesetz deutlich formuliert sind.
- Die Grenzen der Steuerung liegen im Gegenstand der Jugendhilfe selbst. Sie kann nicht alles und darf auch nicht alles wollen. Diese Grenzen liegen auch dort, wo es an Planung, Zielorientierung, Konzepten, Evaluation und Kommunikation mangelt.

11. Nächste Schritte

Was können die nächsten Schritte sein, um die Jugendhilfe zu revitalisieren?

- a) Wir sollten uns **ein gutes Bild von der aktuellen und künftigen Lage in der Kinder- und Jugendhilfe machen**. Wir sollten versuchen, die Dynamik des Geschehens zu verstehen. Das geht nur über eine sorgfältige Diagnose, über regelmäßige Berichterstattung und (Selbst-)Evaluation. Wir brauchen Prioritäten; Aufgaben mit Vorrang müssen benannt werden.
- b) Wir brauchen einen **Plan für unser Vorgehen**. Wir sollten genau wissen, was wir steuern sollen und wollen. Wir brauchen ein Konzept, nach dem wir arbeiten. Eine Fahrt ins Blaue dient der Entspannung, eine solche kann nicht zu einem Ziel führen, weil man keines hatte. Wir brauchen **eine (neue) Vision**, mit der nach Möglichkeiten gesucht wird, ohne die Wirklichkeiten und Nachrangigkeiten aus dem Blick zu

verlieren, die in die Stadtentwicklung eingebunden sind. Wir bringen der Gesellschaft, den Menschen nicht das Heil der Welt. Wir können es nicht. Und wir sollten es auch nicht wollen.

- c) Wir brauchen **eine präzise Rollendefinition, präzise Aufträge und Zuständigkeiten**. Wir sollten Klarheit bei uns selbst schaffen und diese im offenen Dialog konsequent beibehalten. Wir brauchen Entschlossenheit und Entscheidungen. Wir bedürfen erfolgreicher Projekte, Modelle und Initiativen.
- d) Wir benötigen **Akzeptanz** für die Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe **nach innen und nach außen**. Wir brauchen politischen Rückhalt.
- e) Wir müssen die **Kommunikation weiter fördern**, um dies alles erreichen zu können, um das notwendige Wissen zu fördern und um auf dieser Grundlage Verständigung einzufordern. Und wir brauchen Geduld – Geduld, die sich auf fachliche Gewissheit gründet, auch auf Kultur im Umgang miteinander und mit der Welt, die uns umgibt, die von Wandel geprägt ist, nicht von Stillstand.

In Leipzig wurde auf kommunaler Ebene zielgerichtet versucht, die **Gesamtverantwortung** (Planung, Steuerung, Finanzierung) für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe **neu zu verstehen und im Dialog wirkungsorientiert auszurichten**. Dies kann nur in Partnerschaft mit Stadtentwicklung und Politik gelingen.

Im Kontext der Stadtentwicklung wurden im Jahr 2000 vom Leipziger Stadtrat **kinder- und familienpolitische Handlungsleitlinien** als konzeptgesteuerte Strategie verabschiedet sowie programmatische Leitlinien für die Kinder- und Jugendarbeit erarbeitet. Ein Kinder- und Familienbeirat begleitet diesen Prozess; diesem Beirat gehören Fachexperten sowie Vorsitzende von Fachausschüssen beziehungsweise Fraktionsvorsitzende an.

Für die vier großen Aufgabenfelder des Kinder- und Jugendhilfegesetzes wurden in Leipzig **umsetzungsorientierte Teilfachplanungen** parlamentarisch verabschiedet:

- **Kindertagesstätten** sind mit Planungsprämissen zur Schaffung offener Kommunikationsorte und Orte mit Familienbildungscharakter untersetzt. Die Stadt Leipzig führt ein Modellvorhaben des Freistaates Sachsen zum Bildungsauftrag durch.
- **Hilfen zur Erziehung** werden als lebensweltnahe und familienstärkende Dienstleistung neu verstanden.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von **Beratungsstellen** formulieren erziehungs begleitende Standards in der Kinder-, Jugend- und Elternberatung.
- **Kinder- und Jugendförderung** ist aktivierend als zielgruppenspezifisches, themenorientiertes und lebensweltbezogenes Leitmodell für eine Halbmillionenstadt präzisiert worden.
- **Fachstandards und Leistungskriterien** sind in Leipzig in der Diskussion.

Das **Fördermodell** für die Kinder- und Jugendförderung wurde auf drei Säulen neu ausgerichtet: stadtweite Angebotsformen, stadtraumbezogene Versorgungsstandards und Innovationsbedarf. Gegenwärtig arbeitet das Jugendamt der Stadt Leipzig an einer Planung für die so genannten „Anderen Aufgaben“ des SGB VIII. Der hoheitliche Bereich ist bisher völlig unbeachtetes Terrain für Planungs-, Strategie- und Konzeptfragen.

Es wurde ein Verfahren zur fachlichen Aufsicht entwickelt. Dazu gehören fachliche Ausrichtung über Konzepte, die vorrangige Untersetzung mit Finanzmitteln, die qualifizierte Ausstattung von Angebotsformen und die Organisation von fachkundigen Beteiligungsformen, insbesondere zur Stadtentwicklung und zur (Kommunal-)Politik.

Die Führungsriege des Jugendamtes hat ein Öffentlichkeitskonzept nach innen und außen entwickelt. Auf der mittleren Führungsebene ist eine Leitbilddiskussion partizipativ auf Dauer angelegt. Es gibt ein abgestimmtes Jahresprogramm zur Pressearbeit und seit Anfang 2001 die Herausgabe regelmäßiger Publikationen in einer eigens dafür aufgelegten Schriftenreihe. Nach meiner Erfahrung sollte es zur strategischen Steuerung der angesprochenen Veränderungsprozesse zielführende Verfahrensregeln geben.

Natürlich muss es eine richtungsweisende Überzeugungskraft durch eine Vision geben, auch ein begeistertes und konstruktiv nach vorne führendes Team. Führungskräfte müssen Werte vorleben und sich persönlich überzeugend einbringen. Es muss fachlich präzise Sinn von Unsinn getrennt und im konkreten Fall der Mut zu einschneidenden Handlungen vorhanden sein. Natürlich muss man Geduld haben mit notwendigen Veränderungen. Rückschläge gehören natürlich dazu, genauso wie gezielt eingeplante und dann auch realisierte kleine Schritte in die richtige Richtung – Erfolge durch Projekte nachvollziehbar kommuniziert.

Offen und offensiv sollten wir unsere Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten nutzen. Unsere Grenzen sollten wir kennen und respektieren. Wir sollten die Kompetenzen anderer Fachbereiche kennen und wertschätzen. In der Herstellung des größten gemeinsamen Vielfachen für Kinder, Jugendliche und Familien sollte unser Ehrgeiz liegen, nicht im besserwisserischen Stellungskrieg um den kleinsten fachlichen Nenner.

Wir haben den Kernauftrag, nachsorgend eingetretene Entwicklungsdefizite aufzuarbeiten. Im Wesentlichen aber sind wir auf das Künftige, auf die Gestaltung der Zukunft orientiert. Nicht nur am guten Alten sollten wir anknüpfen. Nein! Wir müssen uns um das Neue kümmern, gerade dann, wenn es noch ungenügend aufscheint. Es geht um die junge Kommune von morgen, für die wir heute wesentliche Verantwortung tragen.

„Die Welt wie die Menschen tragen genug gute Zukunft. Kein Plan ist selber so gut ohne diesen gründlichen Glauben in ihm.“¹

Diese Mahnung von Ernst Bloch könnte auch uns Orientierung und Maßstab sein.

¹ siehe Bloch, Ernst: Das Prinzip Hoffnung, Frankfurt/Main: Suhrkamp (1978), Gesamtausgabe Bd. 5, S. 78

Arbeitsgruppe 1: Sozialdatenatlas und zielgerichtete Ressourcensteuerung im Sozialbereich – Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung am Beispiel der Offenen Kinder- und Jugendarbeit/ Jugendsozialarbeit in Stuttgart^{1, 2}

CHRISTINE WAGNER

Jugendhilfeplanerin im Jugendamt der Landeshauptstadt Stuttgart

1. Wie das Projekt entstand

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit“ (1997 bis 1999) fand mit den freien Trägern eine Diskussion über die Möglichkeiten der Steuerung von Ressourcen statt. Die Teilnehmer am Projekt waren Vertreter der freien Träger der offenen Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit (Stuttgarter Jugendhaus e. V.; IG Aktivspielplätze/Jugendfarmen; Mobile Jugendarbeit; Evangelische Gesellschaft; Caritas Verband), die Dienststelle „Offene Jugendarbeit“ des Jugendamtes, die Dienststelle „Förderung der freien Träger“ des Jugendamtes, Vertreter des Allgemeinen Sozialdienstes und die Jugendhilfeplanung).

Die gegenwärtig in Stuttgart bestehende Ausstattungssituation mit offener Kinder- und Jugendarbeit/Mobiler Jugendarbeit ist historisch gewachsen. Nach und nach wurden die Angebote ausgebaut. Informationen über neue Bedarfslagen bekam die Planung meist von den Fachleuten aus den Stadtteilen oder über Anfragen aus der Politik. Im Rahmen von sozialräumlichen Planungsprojekten wurden diese dann untersucht (Datenanalysen, Befragungen; Expertengespräche/ Planungsstunden; usw.), so dass man zu einer Einschätzung der Bedarfslage kam und Empfehlungen erarbeiten konnte, wie auf die Situation zu reagieren ist. Auch bisher wurde bei den Planungen versucht, zunächst Lösungen zu finden, die keine zusätzlichen finanziellen Mittel erforderlich machten. Erst wenn dies nicht möglich war, wurden zusätzliche Ressourcen in die Überlegungen einbezogen. Dazu waren auf Basis der vorliegenden Informationen Gespräche und Aushandlungsprozesse mit den Trägern zu führen, zum Beispiel über Umschichtungsmöglichkeiten von Ressourcen oder über die Veränderung von Angeboten.

Bei diesem Vorgehen wurde oft deutlich, dass eine gesamtstädtische Übersicht über die Ausstattung im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit fehlt. Somit war auch eine sachliche Diskussion über eine Bewertung und über einen Vergleich der Ausstattung in den einzelnen Stadtteilen nur schwer möglich. Als weiterer Nachteil der oben geschilderten Vorgehensweise wurde die Gefahr gesehen, dass Stadtteile oder Bezirke, die beispielsweise eine weniger starke Lobby für Belange der

¹ vgl. Gemeinderatsdrucksache 599/1999, Anlage 1, Jugendhilfeplanung, Stuttgart (1999)

² Das Projekt wurde maßgeblich von der Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit“ unter der Leitung von Oliver Herweg erarbeitet und durchgeführt.

Kinder und Jugendlichen haben, seltener in den Blickpunkt von Planung und Politik gerieten. So begann die Suche nach weiteren Planungs- und Steuerungsmethoden und es entstand die Idee zu dem Projekt.

1. 1. Grundgedanken und Ziele des Projektes

Das Projektziel war die Bereitstellung geeigneter Informationen für eine bedarfsge-
rechte Planung und Ressourcensteuerung. Das heißt, im Rahmen des Projektes sollte
eine Methode entwickelt und getestet werden, ob und wie man über sozialstrukturelle
Faktoren zu einer Bewertung der Ausstattung mit Kinder- und Jugendarbeit kommen
kann und ob diese Informationen als Grundlage für Steuerung geeignet sind.

Für das Projekt wurde das Handlungsfeld „Offene Kinder- und Jugendarbeit/Jugend-
sozialarbeit“ ausgewählt; es handelt sich damit nur um einen Ausschnitt aus der ge-
samten Infrastruktur für Kinder und Jugendliche.

1. 2. Was Steuerung bedeutet

Zunächst wurde geklärt, was Steuerung im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit sein
kann – **siehe Abbildung 1.**¹

- Gesteuert werden kann durch den Aus- oder Abbau, durch die Neueinführung oder
das Ende eines Angebotes beziehungsweise einer Einrichtung. Es stellt sich dabei
die Frage, wo, an welchem Standort soll welches Angebot ausgebaut/neu eingeführt
oder abgebaut werden.
- Gerade in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen muss bei dringendem Bedarf mit
den existierenden Ressourcen reagiert werden. Das heißt, es muss versucht werden,
über die Umschichtung von Ressourcen zu steuern. Dazu ist es aber wichtig zu wis-
sen, wo die möglichen Potenziale für Umschichtungen vorhanden sind.
- Bedarfsgerechte Planung und Steuerung kann zum Beispiel auch bedeuten, Arbeits-
ansätze zu verändern oder sich auf andere Zielgruppen auszurichten.

Eine Voraussetzung für Steuerung sind Ziele, beispielsweise politische Ziele/Leitli-
nien, planerische Ziele oder Trägerziele, damit klar wird, in welche Richtung gesteuert
werden soll. Auch für die Zielsetzung sind geeignete Informationen hilfreich.

2. Voraussetzungen der Steuerung

Bezogen auf die Kinder- und Jugendarbeit ist zum einen bedeutsam, welche Hinweise
es auf die Bedarfssituation von Kindern und Jugendlichen gibt, zum anderen benötigt

¹ Alle Abbildungen zu diesem Referat sind an den Textbeitrag angehängt.

man eine Übersicht darüber, welche Einrichtungen und Angebote bereits existieren und wie sie sich über die Stadt verteilen – **siehe Abbildung 2**. Erst danach kann man sich der Frage der Bewertung der Versorgungsstruktur zuwenden.

2. 1. Sozialstrukturelle Indikatoren und Sozialraumanalyse als Hinweis auf Bedarfslagen

Um auf den Bedarf in einem Stadtteil schließen zu können, sind Informationen über die Situation der dort lebenden Kinder und Jugendlichen erforderlich. Diese Informationen sind mit verschiedensten quantitativen und qualitativen Methoden zu erschließen, so zum Beispiel Betroffenen- und/oder Expertenbefragung oder durch die Analyse von bereits vorhandenen Daten oder Statistiken.

Träger und Einrichtungen in den Sozialräumen haben in der Regel eine gute Kenntnis des Sozialraumes, in dem sie tätig sind. Diese Kenntnisse spielen bei der Beurteilung von sozialräumlichen Situationen und Bedarf eine wichtige Rolle und werden bei Planungsprojekten berücksichtigt. Oft geht es bei diesen Hinweisen um sehr spezifische, aktuelle oder punktuelle Situationen in einem Stadtteil, woraufhin meist recht kurzfristig reagiert werden muss.

Im Rahmen des Projektes ging es darum, eine systematische Informationsgrundlage zu schaffen, die Hinweise auf die Bedarfslagen von Kindern und Jugendlichen geben kann. Das heißt, die einzelnen Stadtgebiete sollten möglichst systematisch nach bedarfsbestimmenden Faktoren in Bezug auf die Situation von Kindern und Jugendlichen charakterisiert werden. Ausgewählt wurden Indikatoren aus dem Bereich der Einwohner- und Sozialstruktur, Flächenstruktur/Wohnumfeld und Interventionsstruktur – **siehe Abbildung 3**. Die Auswahl der Indikatoren ist teilweise dadurch beschränkt, dass bestimmte Daten auf der erforderlichen kleinräumigen Ebene und/oder auf EDV-Basis nicht verfügbar sind.

Die gesammelten Daten werden im Sozialdatenatlas auf zwei verschiedene Arten dargestellt und stehen als Informationsquelle für die unterschiedlichsten Fragestellungen zur Verfügung.

Zunächst werden die einzelnen Indikatoren als Tabellen und Karten dargestellt – **siehe Abbildungen 4 und 5**. So können die eigenen, oftmals subjektiven Erkenntnisse über einen Stadtteil anhand der Daten ergänzt oder überprüft werden. Ein Vergleich mit der durchschnittlichen, gesamtstädtischen Situation und mit anderen Stadtteilen ist möglich. Beispielsweise sind bestimmte Entwicklungen im Stadtteil, so ein Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen, auch in anderen Stadtteilen erkennbar. Handelt es sich gar um einen gesamtstädtischen Trend oder hat man es mit einer ausgesprochen spezifischen Erscheinung im Stadtteil zu tun?

Als weiterer Bestandteil des Sozialdatenatlases wurde eine **Sozialraumanalyse** beziehungsweise **Gebietstypisierung** durchgeführt – **siehe Abbildung 6**.

Die Sozialräume, die sich hinsichtlich der einzelnen erhobenen Merkmale (Alters- und Haushaltsstruktur, Wohnumfeld, Interventionsdaten usw.) möglichst ähnlich sind, werden einem Gebietstyp zugeordnet. Als Ergebnis der Sozialraumanalyse haben sich sieben **Gebietstypen** herauskristallisiert, die sich bezüglich ihrer Merkmalsstruktur unterschiedlich charakterisieren lassen – **siehe Abbildungen 7 und 8.**

Dieses Vorgehen bietet einerseits eine übersichtliche Charakterisierung der Sozialräume durch die Zusammenfassung der vielen Einzelinformationen eines Sozialraumes. Andererseits geht damit aber auch ein Verlust an Detailinformationen einher. Dies sollte beim Umgang mit den verschiedenen Gebietstypen berücksichtigt werden; eine vereinfachende Stigmatisierung bestimmter Gebiete sollte vermieden werden. Die Realität ist letztendlich immer differenzierter, als es jedes Zahlenmaterial sein kann.

Die Informationen können Hinweise auf möglicherweise unterschiedliche Bedarfslagen von Kindern und Jugendlichen in den Sozialräumen liefern und damit als Grundlage für eine sozialräumliche Infrastrukturplanung dienen.

Insbesondere ermöglicht die Zuordnung der Sozialräume zu bestimmten Gebietstypen, Sozialräume miteinander zu vergleichen, die eine ähnliche Struktur aufweisen, das heißt, die zum selben Gebietstyp gehören. Dies dient als Basis für den Vergleich und die Bewertung von Ausstattungssituationen zwischen Sozialräumen, die zum selben Gebietstyp gehören, weil man davon ausgehen kann, dass ähnliche sozialstrukturelle Bedingungen auch zu einem ähnlichen Bedarf führen.

2. 2. Bestandserhebung: Wo ist was, mit welcher Ausstattung?

Ziel der Bestandserhebung ist es, einen Überblick über die aktuelle Ausstattungssituation im Stadtgebiet zu bekommen, über Zahl und Art der Einrichtungen, über ihre Standorte und Einzugsgebiete sowie über ihre Personalausstattung. Ausgewählt wurde das Handlungsfeld Offene Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit.

Folgende Einrichtungen beziehungsweise Angebotsformen wurden in die Erhebung einbezogen: Kinder- und Jugendhäuser, Jugendtreffs, Jugendfreizeitstätten, Jugendkulturzentren, Mobile Jugendarbeit, Sozialarbeit an Hauptschulen, erweiterte Betreuungsangebote an Hauptschulen; Aktiv- und Abenteuerspielplätze, Jugendfarmen – **siehe Abbildung 2.**

Erhoben wurden pro Einrichtung:

- die hauptamtlichen Stellen,
- die Zielgruppe beziehungsweise die Altersstruktur der Besucher,
- das Einzugsgebiet der Einrichtung.

Erstes Ergebnis dieser Erhebung ist eine tabellarische und kartographische Übersicht über die Standorte der Einrichtungen im Stadtgebiet – **siehe Abbildungen 9 und 10.**

Ein zweites Ergebnis ist die Ermittlung der Ausstattungssituation eines Sozialraumes. Die gesamte Stellenausstattung eines Sozialraumes setzt sich aus den Einrichtungen zusammen, deren Standorte sich direkt in diesem Sozialraum befinden und aus den Einrichtungen, die sich in erreichbarer Nähe befinden. Angebote, die eine gesamtstädtische Ausrichtung haben, wurden zwar aufgenommen, ihre Stellen aber keinem bestimmten Sozialraum zugeordnet.

Um die Ausstattungssituation in einem Sozialraum erfassen und beschreiben zu können, wird eine Stellenkennzahl berechnet. Die **Stellenkennzahl** setzt sich aus der Summe der einzelnen Stellenanteile aller Einrichtungen zusammen, die für die Kinder und Jugendlichen aus dem Sozialraum erreichbar sind. Die Kennzahl wird auf die im Sozialraum lebenden Kinder und Jugendlichen bezogen. Dieses Ergebnis wird auf Stellen pro 100 Kinder beziehungsweise Jugendliche umgerechnet, damit man eine vergleichbare Basis erhält – **siehe Abbildung 11.**

3. Sozialraumorientierte Versorgungsstrukturanalyse

In diesem Schritt wird die Sozialstrukturanalyse mit der Bestandsanalyse verknüpft – **siehe Abbildung 12.**

Wenn man davon ausgeht, dass die Entwicklung und der Ausbau von Angeboten und Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit das Ergebnis von Reaktionen auf aufgetretenen Bedarf ist, dann ist es erforderlich, bei der Bewertung der Ausstattung die Sozialstruktur der Sozialräume zu berücksichtigen. Das heißt: Letztendlich sind nur die Sozialräume und ihre Ausstattung miteinander vergleichbar, die auch eine ähnliche Sozialstruktur haben und damit davon auszugehen ist, dass auch ihre Bedarfssituation ähnlich ist.

Dabei gibt es zwei relevante Ergebnisdarstellungen: Zum einen der Vergleich der Ausstattung der verschiedenen Gebietstypen und damit eine Überprüfung des eben genannten Zusammenhangs¹; zum anderen die vergleichende Bewertung der Ausstattung der einzelnen Sozialräume, die zu einem Gebietstyp zugehörig sind.²

3. 1. Bewertung und Vergleich der Ausstattung der einzelnen Gebietstypen: Überprüfung des Zusammenhangs zwischen Sozialstruktur und Ausstattung

Berechnet man die durchschnittliche Stellenkennzahl pro Sozialraumtyp, ergeben sich interessante Erkenntnisse – **siehe Abbildung 13:**

¹ siehe Gliederungspunkt 3. 1.

² siehe Gliederungspunkt 3. 2.

- Eine gute Ausstattung zeigt sich im Sozialraumtyp 7 für Kinder und Jugendliche sowie im Sozialraumtyp 6 für Jugendliche. Es handelt sich dabei um Sozialräume mit überdurchschnittlichen Anteilen an Kindern und Jugendlichen, wobei der Anteil an nichtdeutschen Kindern und Jugendlichen durchschnittlich bis überdurchschnittlich ist. Die Sozialräume weisen ein hohes Armutspotenzial bei Familien und hohe Interventionszahlen auf. Das bedeutet, Sozialräume mit einer eher problematischen Sozialstruktur haben im Vergleich zu anderen Sozialräumen eine überdurchschnittliche Stellenausstattung.
- Auffallend ist, dass die Sozialräume des Typs 5 eher eine unterdurchschnittliche bis durchschnittliche Stellenkennzahl aufweisen. Es handelt sich dabei um Sozialräume im verdichteten Innenstadt- und Innenstadtrandgebiet, die überdurchschnittliche Anteile nicht deutscher Kinder und Jugendlicher aufweisen und zudem durch einen hohen Anteil an allein Erziehenden gekennzeichnet sind sowie durch ein über dem Durchschnitt liegendes Armutspotenzial bei Familien.
- Die Sozialraumtypen 1 und 2 haben – bezogen auf die Stellenkennzahl pro 100 Kinder oder Jugendliche – eher unterdurchschnittliche bis durchschnittliche Werte. Es handelt sich dabei um Sozialräume, die unterdurchschnittliche bis durchschnittliche Anteile an Kindern und Jugendlichen haben und die ein geringes Armutspotenzial bei Familien und niedrige Interventionszahlen aufweisen.
- Der Sozialraumtyp 3 weist insbesondere bei den Jugendlichen eine gute Ausstattung auf. Es handelt sich um Sozialräume, die bezogen auf Intervention und Armut bei Familien eher niedrige Werte aufweisen. Die im Durchschnitt gute Ausstattung in diesen Räumen ist als Reaktion auf den hohen Anteil an Kindern zurückzuführen, wodurch ein hoher Bedarf an Kinder- beziehungsweise Jugendarbeit entsteht.

Ersichtlich wird, dass bei der bisherigen Ausstattung ein Zusammenhang mit der Sozialstruktur besteht. Dieser Zusammenhang ist auch durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz begründet, das ausdrücklich die Berücksichtigung der Lebenslagen junger Menschen einfordert. Die Jugendhilfe soll *„dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“*.¹ Die Jugendhilfeplanung ist dazu aufgefordert, Einrichtungen und Dienste so zu planen, dass insbesondere *„junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden“*.²

Durch die durchschnittlichen Kennzahlen der Sozialraumtypen ist es jedoch nicht möglich, Aussagen darüber zu treffen, ob die jeweilige Stellenausstattung grundsätzlich zu niedrig oder zu hoch ist. Die nachfolgend aufgeführte Gegenüberstellung der Stellenausstattung und der Sozialraumtypen stellt eine mögliche Informationsgrundlage dar, um zu einer grundsätzlichen Diskussion über eine sozialpolitische Zielsetzung bezüglich der Ausstattung mit Kinder- und Jugendarbeit in Stuttgart zu kommen.

¹ vgl. § 1 Absatz 3 Ziffer 4 SGB VIII

² siehe § 80 Absatz 2 Ziffer 3 SGB VIII

3. 2. Bewertung und Vergleich der Ausstattung zwischen Sozialräumen mit ähnlicher Sozialstruktur

Um Aussagen darüber machen zu können, ob ein Sozialraum über- oder unterdurchschnittlich versorgt ist, ist es notwendig, die Ausstattung der Sozialräume innerhalb eines Typs, also diejenigen mit einer ähnlichen Sozialstruktur, miteinander zu vergleichen. Als Informationsgrundlage für eine bedarfsgerechte Planung und Steuerung ist diese Information aussagekräftiger als ein Vergleich mit der gesamtstädtischen Durchschnittskennzahl.

Die Informationen wurden in Form von übersichtlichen Karten und in Form eines Zahlenberichtes pro Sozialraum dargestellt – **siehe Abbildungen 14 und 15**. Die Darstellung der Stellenausstattung erfolgt getrennt für Kinder und für Jugendliche. In den einzelnen Karten werden immer nur diejenigen Sozialräume dargestellt und miteinander verglichen – je nach Ausstattungsgrad in unterschiedlicher Schattierung –, die zum selben Sozialraumtyp gehören.

Es ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Stellenkennzahl eines Sozialraumes dadurch zustande kommt, dass die Stellenanteile aller Einrichtungen, die für die Kinder und Jugendlichen aus dem Sozialraum erreichbar sind, summiert werden und auf die Anzahl der im Sozialraum lebenden Kinder beziehungsweise Jugendlichen bezogen werden. Dieses Ergebnis wird auf Stellen pro 100 Kinder und Jugendliche umgerechnet, damit man eine vergleichbare Rechnungsgrundlage erhält. Das heißt, auch ein Sozialraum, in dem selbst gar keine Einrichtung ist, kann eine hohe Stellenkennzahl haben, wenn es erreichbare Einrichtungen in den umliegenden Sozialräumen gibt.

4. Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung

Nachfolgend werden einige Erkenntnisse des Projektes bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen von Steuerung in dem ausgewählten Bereich geschildert.

4. 1. Möglichkeiten der Steuerung – siehe Abbildung 16

- Schwerpunktsetzung bei Ausbau oder Abbau von Angeboten beziehungsweise Einrichtungen.

Planung und Politik haben anhand der Ergebnisse einen Überblick darüber, wie die Ressourcen im Bereich Offene Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit über das Stadtgebiet verteilt sind. Durch die Einbeziehung der Sozialstrukturfaktoren wird die Möglichkeit einer vergleichenden Bewertung der Versorgungssituation innerhalb der Gebietstypen möglich. Diese Ergebnisse bieten damit eine Informationsgrundlage für Entscheidungsprozesse, für Einzelanträge sowie für grundsätzliche politische Zielsetzungen.

Durch die Analyse wurde beispielsweise ersichtlich, dass bei zukünftigen Planungen dem Sozialraumtyp 5 bei der Ausstattung für Kinder ein besonderes Augenmerk zu schenken ist, da dieser Sozialraumtyp durch schwierige Umfeldbedingungen für Kinder gekennzeichnet ist und bislang unterdurchschnittlich versorgt war.

■ Umschichtungsmöglichkeiten.

Weiterhin können durch die Analyse Informationen darüber erlangt werden, wie die Versorgungssituation innerhalb eines Stadtbezirkes aussieht, der mehrere Sozialräume beinhaltet. Innerhalb eines Bezirkes kann es unterschiedlich ausgestattete Sozialräume geben, oder aber es sind viele oder alle gut versorgt beziehungsweise schlecht versorgt.

In Bezirken mit einer Mehrzahl gut versorgter Sozialräume bietet sich beim Auftreten neuer Bedarfslagen am ehesten die Möglichkeit, Umschichtungspotenziale herauszuarbeiten. Dies ist allerdings nur dann möglich, sofern dem Bezirk insgesamt als Ausgangsbasis ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen. Eine überdurchschnittliche Ausstattung eines Sozialraumes bedeutet jedoch nicht automatisch, dass dort Ressourcen abgezogen werden können. Möglicherweise kommt die gute Ausstattung im Sozialraum durch eine einzige Einrichtung zustande, bei der ein Abbau von Personalressourcen dazu führen würde, dass die Mindestausstattung unterschritten werden würde, die für den Betrieb erforderlich ist.

■ Veränderung von Zielgruppen oder Arbeitsansätzen.

Anhand des Datenmaterials können die Einrichtungen vor Ort Ihre Erkenntnisse über den Sozialraum ergänzen bzw. quantifizieren. Wie hat sich zum Beispiel die Zahl der Kinder und Jugendlichen entwickelt? Ist es gegebenenfalls erforderlich, bei der inhaltlichen Konzeption andere Schwerpunkte zu setzen, weil beispielsweise die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen zugenommen hat?

Die Versorgungsstrukturanalyse gibt zusätzlich Auskunft darüber, wie die Versorgungssituation getrennt für Kinder und Jugendliche im Sozialraum aussieht. Gibt es beispielsweise im Kinderbereich eine Unterversorgung, im Jugendbereich dagegen eine überdurchschnittliche Versorgung, so können die Einrichtungen beziehungsweise Träger Überlegungen anstellen, ob Ressourcen von der einen zur anderen Zielgruppe verschoben werden können.

4. 2. Schwierigkeiten und Grenzen der Steuerung – siehe Abbildung 17

Bei der bisherigen Anwendung der „Versorgungsstrukturanalyse“ als Informationsgrundlage in Planungs- und Steuerungsprozessen wurden insbesondere folgende Grenzen und Schwierigkeiten deutlich:

- Die Versorgungsstrukturanalyse liefert sinnvolle zusätzliche Informationen zum bereits vorhandenen Wissen über die Sozialräume. Das Wissen der Fachleute über spe-

zifische Situationen und Gegebenheiten in einem Sozialraum spielt in jedem Planungs- und Steuerungsprozess weiterhin eine wichtige Rolle. Die Übersicht über die Verteilung der Ressourcen und die Möglichkeit der Bewertung schafft eine Voraussetzung, um über die Richtung der weiteren Planung und Steuerung sachlicher zu diskutieren. Dennoch ist klar, dass statistische Informationen keine Aushandlungsprozesse ersetzen.

- Viele Angebote im Bereich Kinder- und Jugendarbeit haben sich historisch entwickelt und sind in die gewachsene Angebotsstruktur in einem Stadtteil fest integriert. Eine Veränderung oder gar eine Verlagerung von Angeboten ist hier nur schwer gegenüber der Bevölkerung und den Mitarbeitern durchsetzbar.
- Die meisten Einrichtungen sind an Standorte und/oder Räumlichkeiten gebunden (größere Kinder- und Jugendhäuser; Abenteuerspielplätze, Jugendfarmen), die nicht ohne erhebliche Kosten aufgegeben werden könnten, da in der Regel nicht ohne weiteres Alternativstandorte und Alternativräume zur Verfügung stehen.
- Bestimmte Einrichtungen oder Angebote benötigen eine Mindestpersonalausstattung, um funktionsfähig zu sein. In diesen Fällen gibt es keine Möglichkeit der Umschichtung, ohne dass das gesamte Angebot eingestellt werden müsste. Auch arbeitsrechtliche Vorgaben können gegebenenfalls das Verlagern von Stellenanteilen von einem Angebot/Einrichtung zu einem anderen Angebot/Einrichtung erschweren.
- Ehrenamtliches Engagement ist in den verschiedenen Stadtteilen unterschiedlich ausgeprägt. Vor allem für kleinere Träger und Initiativen oder auch für Angebote der Kirchengemeinden spielen diese Ressourcen eine große Rolle und werden in der Regel direkt aus dem Stadtteil akquiriert. Diese gewachsenen Unterstützungsstrukturen können nicht einfach verändert oder verlagert werden.
- Die Größe der Träger, ihre Finanzierungskraft und Finanzierungsstruktur spielt eine erhebliche Rolle, wenn es darum geht, Ressourcen zwischen verschiedenen Einrichtungen oder Angeboten umzuschichten.
- Die Vorgaben und Förderrichtlinien für die verschiedenen Angebote erschweren oftmals das flexible Reagieren auf neue Bedarfslagen und Situationen. So können Träger der Mobilen Jugendarbeit nicht einfach offene Angebote anbieten und umgekehrt, da die Fördermittel an Leistungsverträge und Produktbeschreibungen gebunden sind.
- Die Übertragung der Methode auf andere Handlungsfelder – zum Beispiel auf die Altenhilfe – ist zu prüfen. Eine Anpassung der Sozialraumanalyse, die auf die bedarfsbestimmenden Faktoren der spezifische Zielgruppe bezogen wird, wäre erforderlich.
- Eine wichtige Grundvoraussetzung für Steuerung sind sozialpolitische Zielsetzungen. Erst damit wird deutlich, in welche Richtung zu planen und zu steuern ist. Diese Zielsetzungen und Leitlinien gilt es in den einzelnen Handlungsfeldern nach und nach zu erarbeiten.

4. 3. Anwendungen – siehe Abbildung 18

In erster Linie wird die Versorgungsstrukturanalyse von der Jugendhilfeplanung als zusätzliche Informationsquelle zur Einschätzung von Bedarfslagen verwendet. Die Kenntnis der Stellenausstattung in den einzelnen Einrichtungen sowie der vergleichbaren Stellenkennzahlen für die Sozialräume sind bei Aushandlungsprozessen mit den Trägern hilfreich, vor allem dabei, ob und wie beispielsweise ein Angebot ausgeweitet oder eingeschränkt werden kann und ob Personalressourcen möglicherweise verlagert werden können.

Die Informationen werden ebenfalls bei der Beantwortung von politischen Anträgen verwendet, da nun übersichtlich dargestellt werden kann, welche Einrichtungen es gibt und wie deren Einzugsgebiet aussieht. Durch den Vergleich der Versorgungssituation in einem Sozialraum mit der Situation in ähnlich strukturierten Sozialräumen werden Empfehlungen einfacher möglich. Dies trägt zur Entscheidungsfindung bei.

Zudem steht gegenwärtig in Stuttgart eine grundsätzliche Betrachtung des Bereiches der offenen Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit an. Sowohl die Offene Kinder- und Jugendarbeit als auch die Mobile Jugendarbeit haben in den vergangenen Jahren ihr bisheriges traditionelles Angebotsprofil ausgeweitet und sind inzwischen teilweise in ähnlichen Feldern tätig (zum Beispiel Schulsozialarbeit). Eine Aufhebung der strikten Trennung der Angebotsfelder würde auch die Verlagerung und Steuerung von Ressourcen von einem Aufgabengebiet zum anderen erleichtern. So wäre es möglich, schneller und flexibler auf Bedarfslagen in den einzelnen Stadtteilen zu reagieren.

**Bereitstellung geeigneter Informationen
für bedarfsgerechte Planung u. Steuerung**

Voraussetzung für Steuerung sind Ziele, z.B.:

- sozialpolitische Ziele/Leitlinien
- Planungsziele
- Trägerziele



Steuerung kann bedeuten:

**Aus- oder
Abbau von
Ressourcen**

**Veränderung von
Konzeptionen o.
Zielgruppen**

**Umschichtung
von Ressourcen**



Geeignete Informationen sind erforderlich

Abbildung 1

Übersicht Sozialraumanalyse und Bestandsanalyse

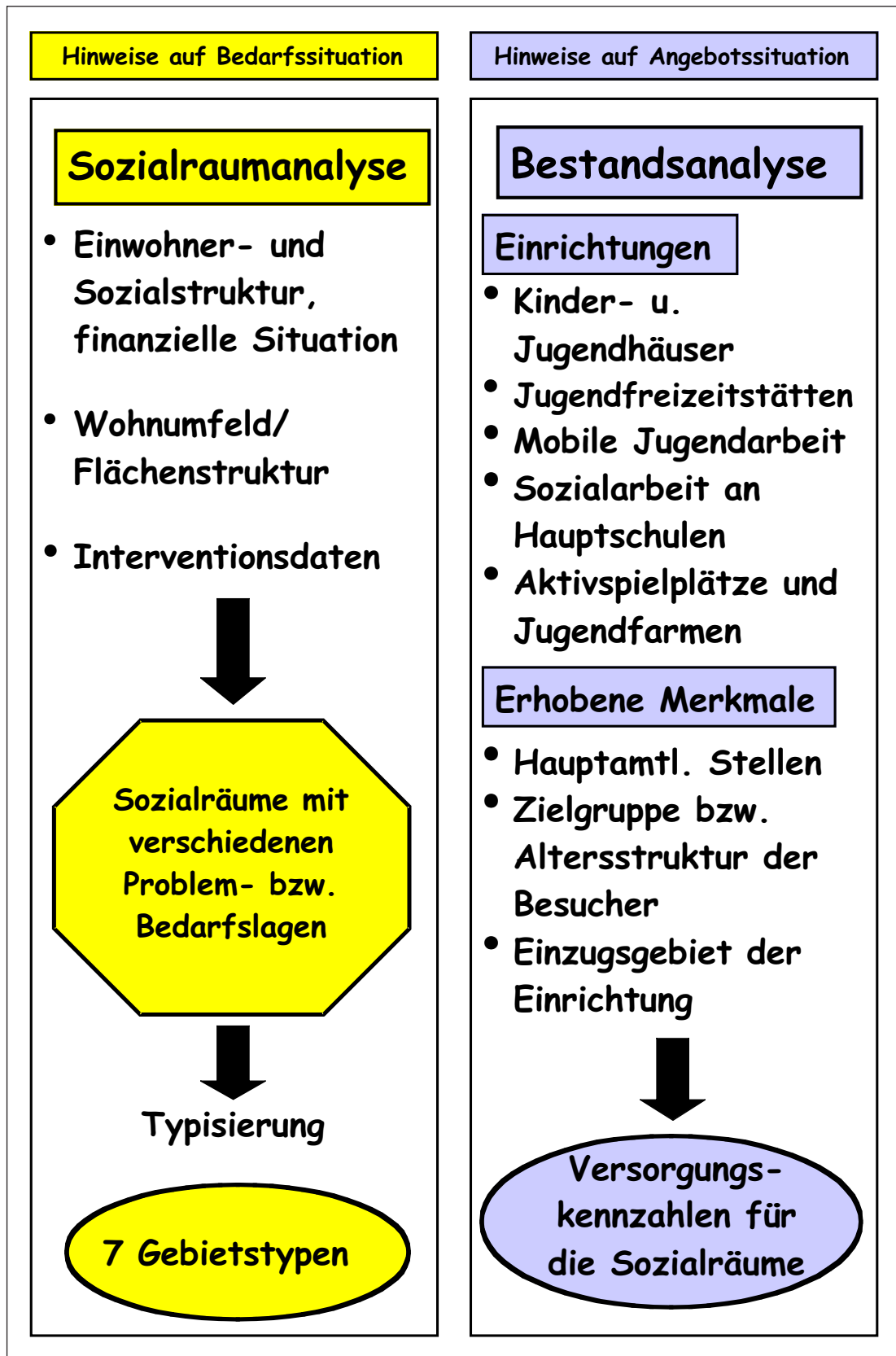


Abbildung 2

Sozialdatenatlas Kinder und Jugendliche

Ziel: Stadtgebiete charakterisieren

Untersuchungsbereiche und Indikatoren

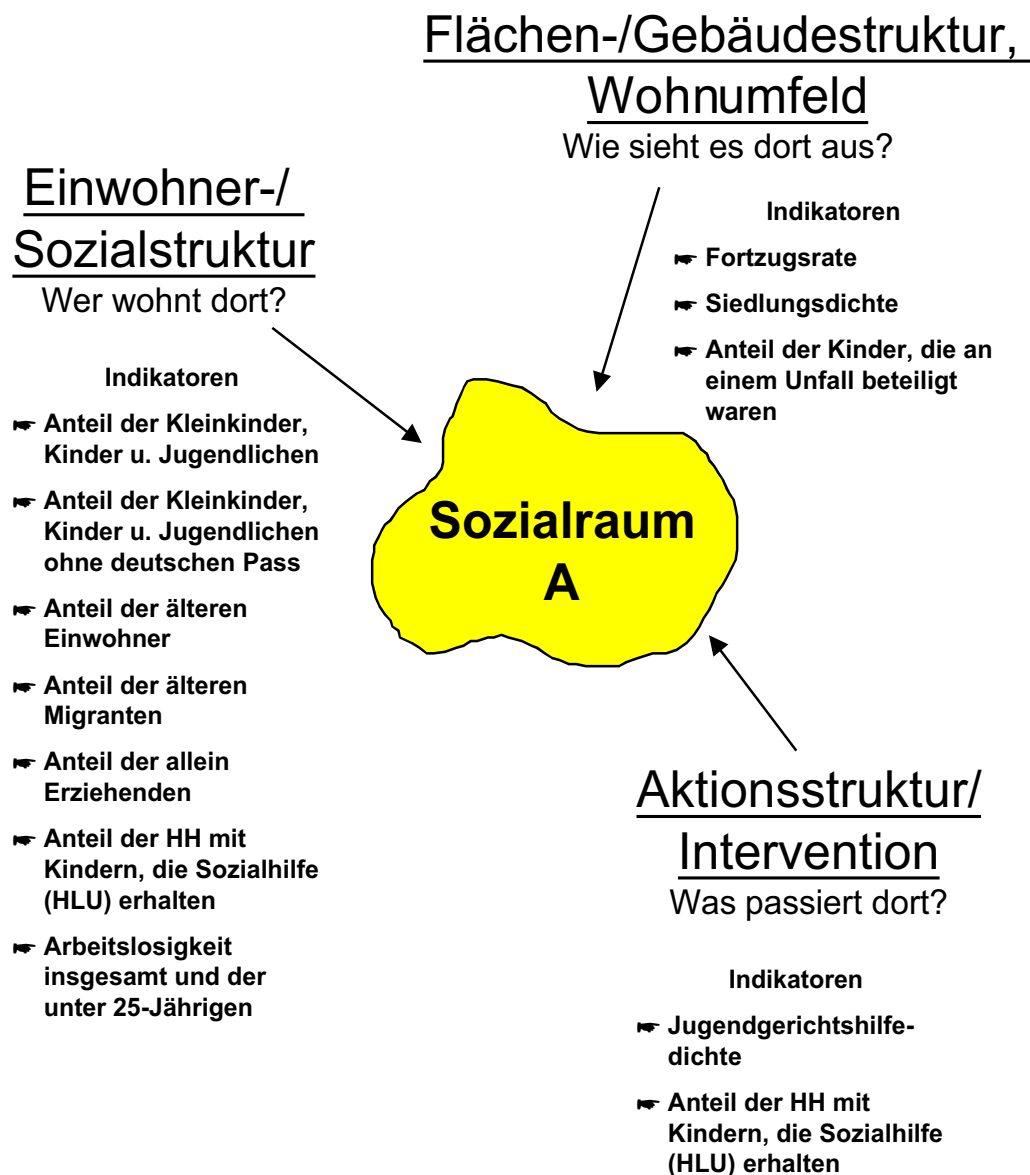


Abbildung 3

Beispiel für Tabellendarstellung

Ausschnitt aus Tabelle 1: Anzahl und Anteil der Kleinkinder

Spalte 1	Spalte 2	Spalte 3	Spalte 4	Spalte 5	Spalte 6	Spalte 7
Sozialraum	Anzahl Kleinkinder (0 bis unter 6 Jahre)	Anzahl Einwohner	Anteil der Kleinkinder	Standard	Bewertung	Absolute Veränderungen in Bezug auf 1998
Hohenheim	9	360	2,5%	-1,85	(--)	4
Stöckfeld	119	1806	6,6%	0,59	(+)	3
Asemwald	27	1643	1,6%	-2,36	(---)	-2
Degerloch	774	13139	5,9%	0,18		10
Hoffeld	140	3217	4,4%	-0,74	(-)	-16
Möhringen	1067	18493	5,8%	0,10		-3
Fasanenhof	363	6586	5,5%	-0,05		-27
Sonnenberg	212	3274	6,5%	0,53	(+)	1
Vaihingen	1098	18383	6,0%	0,23		-27
Rohr	338	7448	4,5%	-0,63	(-)	-6
Dürriewang	154	3493	4,4%	-0,71	(-)	-18
Büsnau	160	2516	6,4%	0,46		4
Dachswald/ Pfaffenwald	257	5927	4,3%	-0,75	(-)	-9
Lauchhau	88	1202	7,3%	1,03	(++)	4
Stuttgart	30843	551218	5,6%			-225

Standardwert:

Statistische Berechnung, je größer die Standard-Zahl ist, umso bemerkenswerter ist die Abweichung des Anteilwertes vom städt. Durchschnitt

Bewertung als Interpretationshilfe:

„Übersetzung“ des Standardwertes, d.h. je höher die Anzahl der Plus und Minuszeichen, umso bemerkenswerter ist die Abweichung vom städt. Durchschnitt

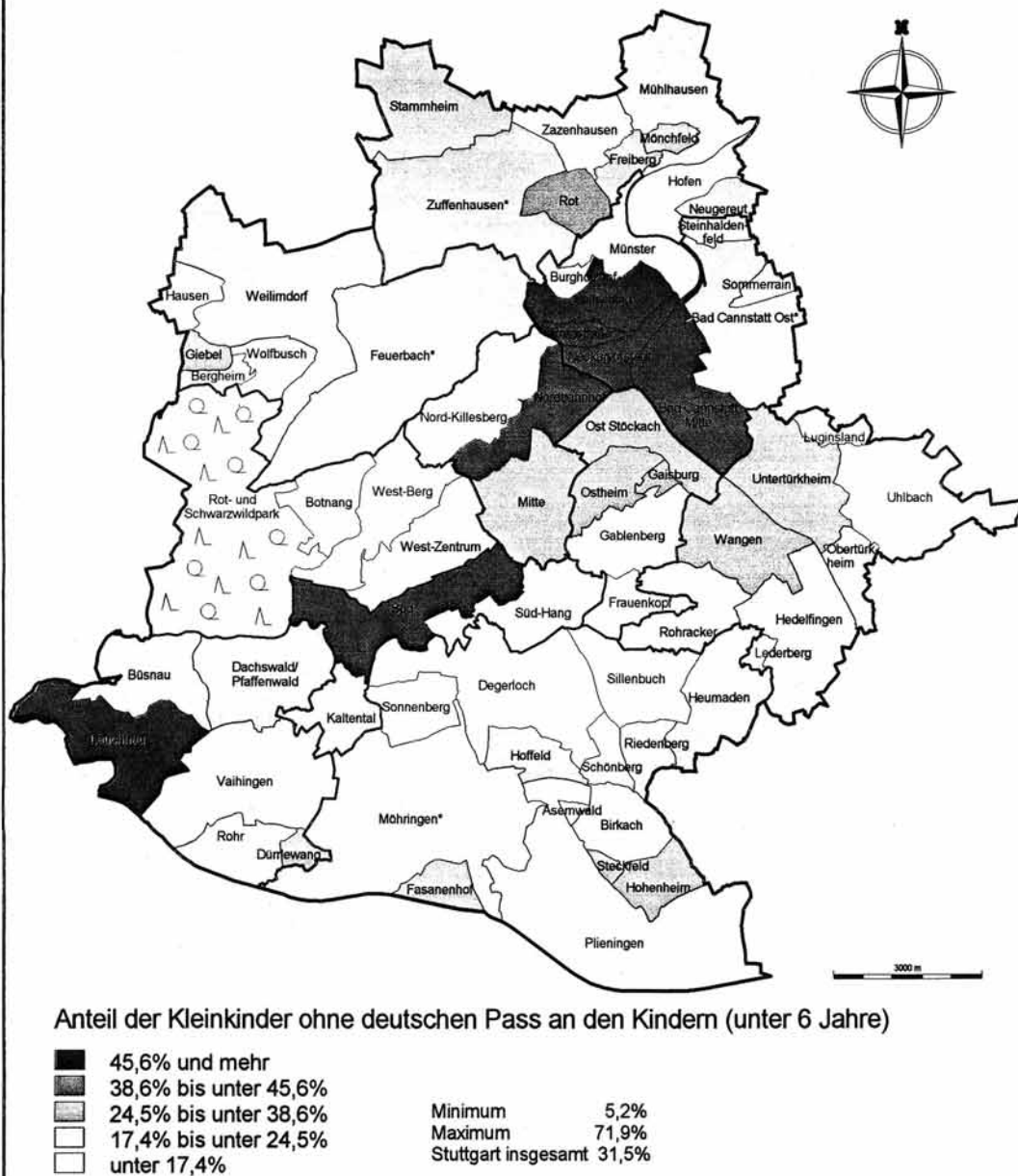
Stuttgart

Sozialräume

1999

Karte 2

Anteil der Kleinkinder ohne deutschen Pass (unter 6 Jahre)



Quelle: Statistisches Amt, Stuttgart und eigene Berechnungen
* detaillierte Sozialraumaufteilung in Tabelle

STUTTGART

Abbildung 5

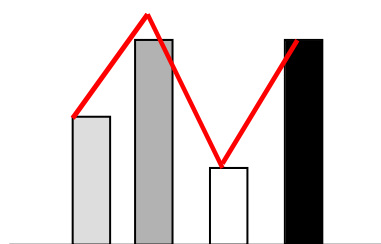
© Landeshauptstadt Stuttgart, Jugendamt

Sozialraumtypisierung

Mit den verschiedenen Strukturmerkmalen wird eine Sozialraumtypisierung durchgeführt.

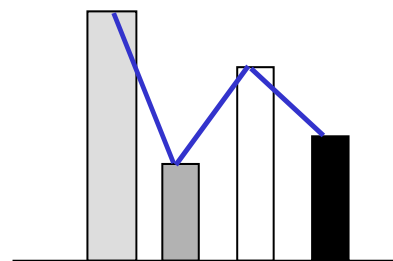
Strukturmerkmale sind u.a.:

□ JGH Dichte ■ Kinderanteil □ Sozialhilfedichte ■ Anteil allein Erz.



Sozialraum X

→ TYP 1



Sozialraum Y

→ TYP 2

Alle Sozialräume, die ein ähnliches Muster bezüglich der Merkmale haben, werden einem bestimmten Sozialraumtyp zugeordnet.

Abbildung 6

Übersicht über die Charakteristik der Sozialraumtypen

Gebietstyp 1

Sehr gute Wohngebiete mit überwiegend deutscher Bevölkerung, tendenziell überalterter Bevölkerungsstruktur, geringem Anteil an Kindern und Jugendlichen, sehr guter Wohnlage, homogener Sozialstruktur, deutlich unterdurchschnittlichem bis keinem Armutspotential bei Familien und geringen Interventionszahlen.

Gebietstyp 2

Wohngebiete mit überwiegend deutscher Bevölkerung, überwiegend guter Wohnlage, gemischter Sozialstruktur, geringem Armutspotential bei Familien und geringen Interventionszahlen.

Gebietstyp 3

Junge, kinderreiche, überwiegend deutsche Wohngebiete mit überdurchschnittlichem Anteil an unter 18-Jährigen, geringen Anteilen an Bewohnern ohne deutschen Pass, gemischter Sozialstruktur und leicht unterdurchschnittlichen Interventionszahlen.

Gebietstyp 4

Wohngebiete mit überwiegend durchschnittlicher Bevölkerungs- und Sozialstruktur und überwiegend durchschnittlichen Interventionszahlen.

Gebietstyp 5

Verdichtete Wohngebiete mit überdurchschnittlichem Anteil nicht deutscher Einwohner bei unter 18-Jährigen und bei Senioren, viel Alleinerziehenden, hoher Fortzugsrate und leicht überdurchschnittlichem Armutspotential.

Gebietstyp 6

Wohngebiete mit durchschnittlichen Anteilen an Personen ohne deutschen Pass, mit überdurchschnittlich vielen Älteren, jedoch auch mit überdurchschnittlichem bis durchschnittlichem Anteil an Jugendlichen und Kindern, hoher Siedlungsdichte und hohem Armutspotential.

Gebietstyp 7

Junge, kinderreiche Wohngebiete mit hohen Interventionszahlen, großer nationaler Vielfalt und sehr hohem Armutspotential.

Stuttgart

Sozialräume
1999

Karte 20

Verteilung der Gebietstypen



Gebietstypen

- Gruppe 7
- Gruppe 6
- Gruppe 5
- Gruppe 4
- Gruppe 3
- Gruppe 2
- Gruppe 1
- ohne Angabe

Quelle: Jugendamt, 1999

* Zuordnung der detaillierten Sozialräume siehe Tabellen

Stuttgart |

Abbildung 8

© Landeshauptstadt Stuttgart, Jugendamt

Einrichtungen für Jugendliche



Einrichtungsart

- Jugendfreizeitstätten
- Mobile
- Jugendhaus

Quelle: Jugendamt, 1999

Stuttgart |

Abbildung 9

Einrichtungen für Jugendliche ab 14 Jahre

ID	Name
1	Jugendhaus Vaihingen
2	Jugendhaus Heslach
3	Kinder- und Jugendhaus Birkach
4	Jugendhaus Mitte
5	Kinderhaus/ Jugendtreff Büsnau
6	Kinder- und Jugendhaus Fasanenhof
7	Jugendhaus West
10	Werkstatthaus Ost
11	Jugendhaus Möhringen
13	Kinder- und Jugendhaus Ostend
14	Jugendhaus Wangen
15	Kinder- und Jugendhaus Untertürkheim
17	Kinder- und Jugendhaus Obertürkheim
19	Kinder- und Jugendhaus Neugereut
20	Kinder- und Jugendhaus Hallschlag
23	Kinder- und Jugendhaus Cannstatt
24	Kinder- und Jugendhaus Zuffenhausen
25	Jugendtreff Botnang
27	Jugendtreff Feuerbach/Camp Stuttgart
29	Jugendhaus Weilimdorf
30	Kinder- und Jugendhaus Freiberg
31	Kinder- und Jugendhaus Giebel
32	Kinder- und Jugendhaus Hausen
33	Kinder- und Jugendhaus Stammheim
34	Kinder- und Jugendhaus Nordside
35	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Feuerbach
36	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit B. Cannstatt
37	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Sillenbuch
38	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Freiberg Mönchfeld Rot
39	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Zuffenhausen
40	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Birkach Plieningen
41	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Hallschlag
42	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Weilimdorf
43	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Neugereut Steinh. Hofen
44	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Neugereut Steinh. Hofen
45	Verein für mobile Jugendarbeit Ost
46	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Süd
47	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit West
48	Gesellschaft für soziale Jugendarbeit Nord
49	Verein für mobile Jugendarbeit Ost
50	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Fasanenhof
51	Gesellschaft für mob. Jugendarbeit Freiberg Mönchf. Rot
54	OBW9, Jugendhausclub Degerloch
55	Jugendhaus Sillenbuch
76	Jugendclub Rohr
78	Jugendzentrum Rohracker
95	Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Degerloch
97	Zebra
98	7. Kontinent
99	Mädchenklubheim
100	Forum 3
101	Jugendetage Gaisburg
103	Club Zentral
104	Mädchenwerkstatt
106	Mädchentreff
110	Dom Culturi

Abbildung 10

© Landeshauptstadt Stuttgart, Jugendamt

Stellenkennzahl pro Sozialraum

Mit den Angaben

- Standort
- Einzugsgebiet
- Hauptamtliche Stellen in %

wird eine Stellenkennzahl pro Sozialraum errechnet

Die Stellenkennzahl setzt sich zusammen aus

- ➡ **der Summe der einzelnen Stellenanteile aller Einrichtungen, die für die Kinder/Jugendlichen aus dem Sozialraum laut Angaben erreicht werden**
- ➡ **und wird bezogen auf die im Sozialraum lebenden Kinder/Jugendlichen**

**Das Ergebnis wird umgerechnet auf
Stellen pro 100 Kinder bzw. Jugendliche
im Sozialraum**

Abbildung 11

Verknüpfung der Sozialstrukturanalyse mit der Bestandsanalyse

**Zwei Möglichkeiten der Analyse und
Ergebnisdarstellung:**

**a) Überprüfung des Zusammenhangs zwischen
Sozialstruktur (Gebietstypen) und
Stellenausstattung**

**b) Vergleich der Stellenausstattung zwischen
Sozialräumen mit ähnlicher Sozialstruktur**

Abbildung 12

**Durchschnittliche Stellenkennzahlen für Kinder und Jugendliche
in den Sozialraumtypen (2000)**

Sozialraumtyp	Beschreibung des Sozialraumtyps	durchschnittl. Stellen- Kennzahl pro Sozialraumtyp (Stellen für 100 Kinder)	durchschnittl. Stellen- Kennzahl pro Sozialraumtyp (Stellen für 100 Jugendliche)
Sozialraumtyp 7	junge, kinderreiche Wohngebiete mit hohen Interventionszahlen, großer nationaler Vielfalt und sehr hohem Armutspotential.	0,36	0,69
Sozialraumtyp 6	Wohngebiete mit durchschnittlichen Anteilen an Personen ohne deutschen Pass, mit überdurchschnittlich vielen Älteren, jedoch auch mit überdurchschnittlichem bis durchschnittlichem Anteil an Jugendlichen und Kindern, hoher Siedlungsdichte und hohem Armutspotential.	0,26	0,68
Sozialraumtyp 5	Verdichtete Wohngebiete mit überdurchschnittlichem Anteil nichtdeutscher Einwohner bei unter 18-Jährigen und bei Senioren, viel allein Erziehenden, hoher Fortzugsrate und leicht überdurchschnittlichem Armutspotential.	0,20	0,34
Sozialraumtyp 4	Wohngebiete mit überwiegend durchschnittlicher Bevölkerungs- und Sozialstruktur und überwiegend durchschnittlichen Interventionszahlen.	0,28	0,30
Sozialraumtyp 3	Junge, kinderreiche, überwiegend deutsche Wohngebiete mit überdurchschnittlichem Anteil an unter 18-Jährigen, geringen Anteilen an Bewohnern ohne deutschen Pass, gemischter Sozialstruktur und leicht unterdurchschnittlichen Interventionszahlen.	0,21	0,44
Sozialraumtyp 2	Wohngebiete mit überwiegend deutscher Bevölkerung, durchschnittlichem Kinder- und Jugendlichenanteil, überwiegend guter Wohnlage, gemischter Sozialstruktur, geringem Armutspotential bei Familien und geringen Interventionszahlen.	0,20	0,22
Sozialraumtyp 1	Sehr gute Wohngebiete mit überwiegend deutscher Bevölkerung, tendenziell überalterter Bevölkerungsstruktur, geringem Anteil an Kindern und Jugendlichen, sehr guter Wohnlage, homogener Sozialstruktur, deutlich unterdurchschnittlichem bis keinem Armutspotential bei Familien und geringen Interventionszahlen.	0,18	0,21
Stuttgart		0,25	0,36

Abbildung 13

© Landeshauptstadt Stuttgart, Jugendamt

Stuttgart

Sozialraumtyp 3

Vergleich von Sozialräumen mit ähnlicher Sozialstruktur
Ausstattung mit offener Jugendarbeit * 2000



Abbildung 14

© Landeshauptstadt Stuttgart, Jugendamt

Auszug aus dem ACCESS-Bericht

11 Jugendhaus Möhringen			
Stellen für Jugendliche	3		
davon Stellen für den Sozialraum	0,69		
3 Kinder und Jugendhaus Birkach			
Stellen für Jugendliche	2,75		
davon Stellen für den Sozialraum	0,89		
Riedenberg		Sozialraumtyp 3	
Bereich 5		Stellen-KennzahlJug Sozialraumtyp	0,40
Anzahl Jugendliche	426	Stellen-KennzahlJug im Sozialraum	0,47
3 Kinder und Jugendhaus Birkach			
Stellen für Jugendliche	2,75		
davon Stellen für den Sozialraum	0,70		
55 Jugendhaus Sillenbuch			
Stellen für Jugendliche	2		
davon Stellen für den Sozialraum	0,73		
37 Gesellschaft für mobile Jugendarbeit Sillenbuch			
Stellen für Jugendliche	2		
davon Stellen für den Sozialraum	0,57		
Stammheim		Sozialraumtyp 3	
Bereich 2		Stellen-KennzahlJug Sozialraumtyp	0,40
Anzahl Jugendliche	1043	Stellen-KennzahlJug im Sozialraum	0,23
33 Kinder und Jugendhaus Stammheim			
Stellen für Jugendliche	2,5		
davon Stellen für den Sozialraum	2,45		
Steckfeld		Sozialraumtyp 3	
Bereich 5		Stellen-KennzahlJug Sozialraumtyp	0,40
Anzahl Jugendliche	124	Stellen-KennzahlJug im Sozialraum	0,49
40 Gesell. für mobile Jugendarbeit Birkach Plieningen			
Stellen für Jugendliche	2		
davon Stellen für den Sozialraum	0,24		

$$\frac{2,45 \text{ Stelle}}{1043 \text{ Jugendl.}} \times 100 = 0,23 \text{ Stelle pro 100 Jug.}$$

Abbildung 15

Möglichkeiten der Steuerung

Sozialraumanalyse und Bestandsanalyse liefern Informationsgewinne für

- Politik
- Planung
- Träger/Einrichtungen

Entscheidungsfindung
qualifizieren durch
zusätzliche
Informationen

Zielgruppen überprüfen/
inhaltliche Ansätze
analysieren

Herausarbeiten von
Umschichtungs-
potentialen (z.B. auf
Bezirksebene)

Schwerpunkt-
setzung bei Aus-
oder Abbau von
Angeboten/Ein-
richtungen

Veränderung von
Konzeptionen o.
Zielgruppen

Umschichtung
von Ressourcen

Abbildung 16

Schwierigkeiten und Grenzen der Steuerung

Statistische Informationen ersetzen keine Aushandlungsprozesse. Es gibt eine Vielzahl weiterer Informationen und Faktoren, die bei Aushandlungen berücksichtigt werden müssen.

Über Jahre entwickelte und gewachsene Angebotsstrukturen sind oftmals fest in einem Stadtteil integriert.

Standortgebundenheit: Viele Einrichtungen sind an Standorte und/oder Räumlichkeiten gebunden.

Mindestaustattung: Bestimmte Einrichtungen/ Angebote benötigen eine Mindestpersonal-ausstattung, um funktionsfähig zu sein.

Ehrenamtliche und sonstige nicht kommunale Ressourcen entziehen sich oftmals einem steuernden Zugriff.

Größe der Träger, Finanzierungskraft und -struktur haben Auswirkung auf die Steuerungsmöglichkeit.

Bestimmte Vorgaben oder Förderrichtlinien können flexibles Reagieren auf Bedarfslagen erschweren oder verhindern.

Oftmals fehlt die Zielsetzung, die notwendig ist, um überhaupt zu wissen, in welche Richtung gesteuert werden soll.

Abbildung 17

Anwendungen der Sozialstrukturindikatoren und der Versorgungsstrukturanalyse

- ➡ Zusätzliche Informationsquelle für die Jugendhilfeplanung bei der Einschätzung von Bedarfslagen (z.B. Ausbau der Schulsozialarbeit) und bei Aushandlungsprozessen mit den Trägern.
- ➡ Beantwortung von politischen Anträgen (z.B. im Rahmen der Haushaltsplanberatungen): Empfehlungen und Priorisierungen werden möglich.
- ➡ Vorgesehen: Grundsätzliche Betrachtung der Landschaft der offenen Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit mit dem Ziel, eine Verlagerung und Steuerung von Ressourcen von einem Aufgabengebiet zum anderen zu erleichtern.
- ➡ ASD - Stellenverteilung: Mit Hilfe ausgewählter sozialer Indikatoren aus dem Sozialdatenatlas werden die vorhandenen Stellen über das Stadtgebiet verteilt.

Abbildung 18

Arbeitsgruppe 2: Regionale Koordination der Jugendhilfe – ein Steuerungsmodell

DR. MARIE-LUISE STIEFEL

*Leiterin der Abteilung Jugendhilfeplanung des Jugendamtes
der Landeshauptstadt Stuttgart*

1. Fakten zum Verständnis

Zu Beginn meines Beitrages möchte ich einige Hintergrundinformationen zur Stadt Stuttgart vermitteln: Stuttgart hat rund 580.000 Einwohner. Die Stadt gliedert sich in 23 politische Bezirke. Das Jugendamt hat im Zuge seiner organisatorischen Weiterentwicklung in den neunziger Jahren – konsequente Regionalisierung und Dezentralisierung seiner Angebote und Leistungen; Abschaffung von Fachabteilungen zugunsten regionaler, fachbereichsübergreifender Abteilungen – das Stadtgebiet in zehn Steuerungsbereiche der Jugendhilfe eingeteilt. Diese Gliederungen sind der strukturelle Hintergrund für die Regionale Trägerkoordination, die in diesem Beitrag vorgestellt wird.

2. Die Steuerungsziele

Lebensweltorientierung ist das fachliche Oberziel des Steuerungsmodells. Lebensweltorientierung lenkt den Blick auf Sozialräume, die mit den ihnen innewohnenden Chancen und Risiken, Ressourcen und Stressfaktoren die räumliche Bezugsgröße für die Lebenswelt von Bewohnern darstellen. Für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe stellen sich die Fragen:

- Was bietet der Sozialraum an Potenzialen, Ressourcen oder eben Einschränkungen und Risiken?
- Welche Bedeutung haben diese jeweils für die Lebenswelten der Bewohner?
- Welcher spezielle Auftrag leitet sich daraus für Arbeitsansätze und Angebotspalette der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ab?

Dabei geht es darum, einen ganzheitlichen Blick auf die Lebenssituation der Adressaten und ihr Umfeld zu entwickeln, nicht mit dem Blick der Spezialisten nur einzelne Ausschnitte daraus herauszugreifen.

Dazu gibt es zwei Zugänge:

- erstens den lebensweltlichen Blick in den einzelnen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe weiterzuentwickeln,
- zweitens handlungsfeldübergreifende Sichtweisen zu fördern.

Beides soll mit dem Steuerungsmodell erreicht werden; es geht um die Ausrichtung aller Anbieter von Kinder- und Jugendhilfe in einem bestimmten Einzugsgebiet (= Steuerungsraum) auf die Bedarfslagen in diesem Raum, der sich aus unterschiedlichen Sozialräumen zusammensetzen kann.

Wir wollen im Einzelnen, dass

- die in diesem Raum aktiven Akteure der Kinder- und Jugendhilfe gemeinsam Verantwortung für die notwendigen Angebotsentwicklungen übernehmen;
- Interessen und Anliegen der Kinder, Jugendlichen und Familien rascher und besser erkannt werden und ihre Berücksichtigung in allen Bereichen der Kommunalpolitik gefördert wird;
- zielgerichtet die Ressourcen der Jugendhilfe (Zeit, Geld, Konzepte, Fortbildungen usw.) auf den Bedarf im Steuerungsraum ausgerichtet und gegebenenfalls träger- und/oder angebotsübergreifend gebündelt werden;
- bei kurzfristig auftretenden neuen Bedarfslagen im Steuerungsraum angebots-, träger- und handlungsfeldübergreifend sowie verschiedenste Ressourcenquellen nutzend neue, improvisierte gemeinsame Lösungen entwickelt und umgesetzt und Entwicklungen „an den Rändern der Handlungsfelder“ beziehungsweise handlungsfeldübergreifend möglich werden;
- Ressourcenquellen auch außerhalb des sozialen Sektors aufgespürt und erschlossen werden (lokale Wirtschaft, Vereine, Bürgerengagement) und
- in der Summe die Leistungsfähigkeit und Integrationskraft des Gemeinwesens gestärkt und die Lebensverhältnisse dort verbessert werden.

Darüber hinaus geht es auch darum, dass fachliche Leitlinien und sozialpolitische Ziele zuverlässig in die regionalen Bereiche hineingetragen und in der Umsetzung systematisch an die jeweiligen lokalen Verhältnisse angepasst werden sowie Entwicklungen, Sichtweisen und Empfehlungen aus den Regionen ein stärkeres Gewicht in den jeweiligen Zentralen der öffentlichen und der freien Träger erhalten.

3. Das Steuerungsmodell

Im Kern geht es bei dem Modell **um das Steuern über eine mit Mandat und Geld versehene räumliche Vernetzung von Handlungsfeldern und Trägern der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die systematische Herstellung von Fachöffentlichkeit – siehe Abbildung 1.** Konkret sieht das folgendermaßen aus:¹

¹ ausführlich siehe Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Soziales, Jugend und Gesundheit: Regionale Koordination der Jugendhilfe, Gemeinderatsdrucksache 1241/2001, Stuttgart (2002); die Aufgaben der Gremien sind ausführlich in der von der Zentralen Trägerkoordination verabschiedeten Geschäftsordnung beschrieben.

Strukturen der Trägerkoordination der Kinder- und Jugendhilfe in Stuttgart

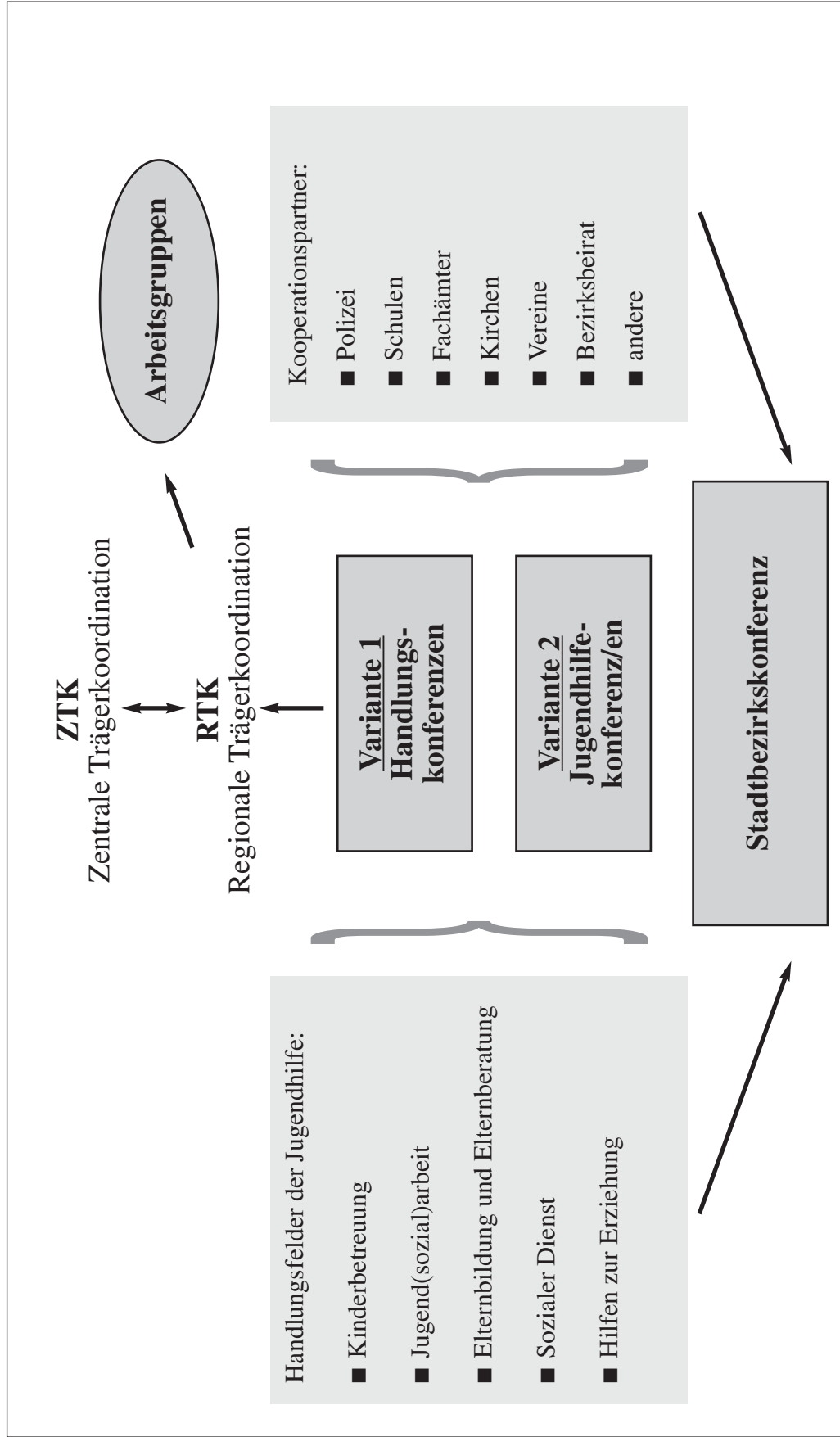


Abbildung 1

3. 1. Strukturelemente des Modells

Das Gremium **Zentrale Trägerkoordination (ZTK)** bildet im Prinzip die Zentralen der Trägerlandschaft der öffentlichen und der freien Jugendhilfe in Stuttgart ab,¹ entweder über Topmanagementvertreter oder über Geschäftsführer/Sprecher von Verbänden und Trägerkooperationsgremien (Liga).

Dieses Gremium ist Urheber des regionalen Steuerungsmodells und hat nach dessen Erprobung (1998 bis 2000) in einem Bereich (Stuttgart-Süd) die flächendeckende Einführung des Modells beschlossen. Im März 2002 wurde ein entsprechender Beschluss des Jugendhilfeausschusses herbeigeführt. Entstanden ist die ZTK aus der ursprünglichen Lenkungsgruppe des gemeinsamen Projektes von Jugendamt und freien Trägern „Neue Steuerungssysteme der Jugendhilfe“, das auf Initiative der freien Träger zustande kam, die die Entwicklung der neuen Steuerung im Kontext der Verwaltungsreform nicht allein dem Jugendamt überlassen wollten.

Die zweite Wurzel des Modells ist die Organisationsentwicklung des Jugendamtes, die zu einer Auflösung von Fachabteilungen zugunsten regionaler handlungsfeldübergreifender Organisationsformen geführt hat. In der Praxis zeigte sich sehr schnell, dass der regionale Blick über das Jugendamt hinaus auch die freien Träger einschließen sollte.

Die Grundversion des regionalen Steuerungsmodells besteht aus den Elementen Stadtbezirkskonferenz, den Handlungsfeldkonferenzen und dem Gremium der Regionalen Trägerkoordination (RTK) sowie temporären Arbeitsgruppen. Alternativ zu den Handlungsfeldkonferenzen gibt es in einzelnen Steuerungsräumen aufgrund der räumlichen Situation so genannte Jugendhilfekonferenzen.

Die **Stadtbezirkskonferenz** ist ein offenes Gremium, in dem nicht nur alle Handlungsfelder und Einrichtungen der Jugendhilfe – **siehe linke Seite der Abbildung 1** – vertreten sind, sondern nach Möglichkeit auch alle weiteren Einrichtungen und Dienste der sozialen Infrastruktur und der angrenzenden Bereiche, so beispielsweise Schulen, Polizei, Kirchen, lokale Agenda Gruppen, Stadtplanung, Bürgervereine etc. – **siehe rechte Seite der Abbildung 1**. Dort geht es um den Austausch und die Kooperation über den Bereich der Jugendhilfe hinaus, mit dem Ziel, einen ressortübergreifenden Blick auf einen Bezirk zu erhalten, andere Ressourcen zu erschließen. Diese Konferenz tagt zweimal im Jahr.

In der Stadtbezirkskonferenz werden sozialraumbezogene Entwicklungsziele erarbeitet sowie Hinweise gegeben, wo handlungsfeldübergreifende Sicht- und Handlungs-

¹ Es besteht seitens der freien Träger aus den Geschäftsführern oder Vorständen des örtlichen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, des Stuttgarter Jugendhaus e.V., des Stadtjugendringes, der Evangelischen Kirchenpflege und je eines evangelischen (EVA) und katholischen Trägers (Caritas) als Vertreter des Arbeitsgremiums der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe der Liga der Wohlfahrtspflege. Seitens des öffentlichen Trägers sind der Jugendamtsleiter, der Verwaltungsleiter des Jugendamtes, die drei regionalen Abteilungsleiter sowie die Leiterin der Jugendhilfeplanung Mitglieder der ZTK.

weisen angezeigt sind. Die Empfehlungen einer Stadtbezirkskonferenz fließen zum einen in die Arbeit der Handlungsfeldkonferenzen und das jeweilige regionale Koordinationsgremium ein. Sie können sich aber auch an die anderen Arbeitsbereiche richten, zum Beispiel an den Bezirksbeirat oder das Stadtplanungsamt.

Es sind 23 Stadtbezirkskonferenzen vorgesehen. Für die Organisation, Einladung, Moderation etc. ist die Regionale Trägerkoordination zuständig.

Die **Handlungsfeldkonferenz** ist im Prinzip eine Vollversammlung aller Anbieter in einem Handlungsfeld der Jugendhilfe, vertreten durch deren Leitungskräfte beziehungsweise durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die dafür vom jeweiligen Träger einen entsprechenden Auftrag und Entscheidungsspielraum erhalten. Grundsätzlich können in den Handlungsfeldkonferenzen regelmäßig Kooperationspartner teilnehmen, beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter der Schulen, der Polizei sowie örtlicher Initiativen.

Im Bereich der Jugendhilfe gibt es folgende Handlungsfelder:

- Kinderbetreuung,
- Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit,
- Elternbildung und Beratung,
- Soziale Dienste,
- Hilfen zur Erziehung.

Je nach Anzahl der Anbieter bilden diese Handlungsfelder eine einzelne Handlungsfeldkonferenz – zum Beispiel Handlungskonferenz „Kindertageseinrichtungen“ – oder sie schließen sich zu einer übergreifenden Handlungskonferenz zusammen, beispielsweise zur Konferenz „Bildung, Beratung und Soziale Dienste“. Diese Konferenzen tagen mindestens viermal im Jahr.

Es gibt Steuerungsbereiche, in denen Teilgebiete geografisch so vom Rest des Bereiches abgetrennt sind, dass eine gemeinsame Koordination keinen Sinn macht. In diesen Fällen schließen sich die Anbieter, die in diesem Teilgebiet aktiv sind, handlungsfeldübergreifend zu einer **Jugendhilfekonferenz** zusammen. Die Konferenzen sind für die Koordination und die systematische Weiterentwicklung ihres Handlungsfeldes beziehungsweise der Jugendhilfe zuständig. Sie tagen mindestens viermal im Jahr.

Ergebnisse der Konferenzen gehen zunächst in das regionale Koordinationsgremium, das sie mit den Sichtweisen anderer Handlungsfelder verknüpft. Diese Verknüpfung orientiert sich an folgenden Fragen:

- Lassen sich Ressourcen gemeinsam nutzen?
- Können übergreifende Lösungen erarbeitet werden?

- Sollen sich andere Handlungsfelder oder Konferenzen ebenfalls mit den festgestellten Entwicklungen beschäftigen?

Jede Handlungsfeld- oder Jugendhilfekonferenz wählt in der Regel zwei **Sprecherinnen oder Sprecher**. Diese vertreten gleichzeitig auch das Handlungsfeld oder die Jugendhilfekonferenz in der Regionalen Trägerkoordination. Deshalb sollen sie aus dem Bereich der Jugendhilfe kommen. Die Sprecherinnen und Sprecher sollen eine regelmäßige Teilnahme in der Regionalen Trägerkoordination gewährleisten können. Die Mitwirkung in der Regionalen Trägerkoordination ist vom zuständigen Träger als Dienstaufgabe zu definieren.

Die **Regionale Trägerkoordination (RTK)** ist ausschließlich ein Gremium der öffentlichen und freien Jugendhilfe. Nur auf Einladung ist die Teilnahme von Kooperationspartnern oder externen Experten möglich. In der Regionalen Trägerkoordination sind über die Sprecherinnen und Sprecher der Handlungsfeld- und Jugendhilfekonferenzen alle Handlungsfelder und eine größtmögliche Trägervielfalt vertreten. Bei den Vertretern soll es sich um die Einrichtungsleitungen handeln oder um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die dafür vom **jeweiligen Träger** einen entsprechenden Auftrag und Entscheidungsspielraum erhalten. Zusätzlich ist der jeweils regional zuständige Jugendhilfeplaner in dem Gremium vertreten und – soweit vorhanden – die örtlich tätige Gemeinwesenarbeiterin. Dieses Gremium tagt vier- bis fünfmal im Jahr. In Stuttgart wird es künftig 18 solcher Gremien geben.

Der oder die Vorsitzende der Regionalen Trägerkoordination wird aus dem Kreis der RTK-Mitglieder mit einfacher Mehrheit auf die Dauer von zwei Jahren gewählt. Die Vorsitzende ist Ansprechpartner für die Belange der Jugendhilfe im zuständigen Bereich. Sie sichert die Verbindung zum Bezirksbeirat und zur Zentralen Trägerkoordination. Die Geschäftsführung wird durch den regional zuständigen Jugendhilfeplaner des Jugendamtes geleistet.

Die Regionale Trägerkoordination ist ein wichtiges Instrument zur Abstimmung und Koordination der Angebote und Dienstleistungen der Kinder- und Jugendhilfe im jeweiligen Sozialraum. Es dient der Informationsverteilung und dem handlungsfeldübergreifenden Wahrnehmen und Handeln. Die Absprachen und Empfehlungen in der RTK haben eine hohe Verbindlichkeit sowohl für die Handlungsfeld- und Jugendhilfekonferenzen als auch für die zentralen Anschlussstrukturen.

Dies können insbesondere sein:

- die Benennung lokaler Bedürfnisse und Aushandlung/Ermittlung spezifischer Bedarfskonstellationen;
- die Erstellung von Prioritätenlisten;
- die Erarbeitung von fachlich begründeten Empfehlungen und Stellungnahmen im Vorfeld jugendpolitischer Entscheidungen;

- die Verknüpfung von Projekten, Initiativen und anderen Angeboten mit dem Ziel einer bedarfsgerechten regionalen Versorgungsstruktur;
- die Herstellung von Adressatennähe durch Betroffenenbeteiligung;
- Öffentlichkeitsarbeit zu Themen und Anliegen der Jugendhilfe im Sozialraum;
- als Expertengremium hat es zudem die Aufgabe, für den jeweiligen Sozialraum Informationen und Einschätzungen an die Jugendhilfeplanung zu liefern.

In der Regionalen Trägerkoordination werden Informationen, beispielsweise aus der Zentralen Trägerkoordination, aus den Handlungsfeldkonferenzen oder von der Jugendhilfeplanung eingegeben, handlungsfeldübergreifendes Wahrnehmen und Handeln gesichert, Entscheidungen und Aktivitäten koordiniert und moderiert sowie Verbindlichkeit der Absprachen hergestellt. Gleichzeitig ist die Regionale Trägerkoordination das Bindeglied zur Zentralen Trägerkoordination.

Die RTK ist für Planung und Durchführung der Stadtbezirkskonferenzen verantwortlich. Das Gremium legt ein Jahresarbeitsprogramm fest; dabei ist die Bearbeitung der Anregungen und Empfehlungen aus den Stadtbezirkskonferenzen zu sichern.

Die Gremien der Regionalen Trägerkoordination sind mit einem **Budget** ausgestattet, das sie selber verwalten und über dessen Verteilung sie eigenständig entscheiden. Je nach Größe des Steuerungsbereiches variiert das jährliche Budget in der Höhe von rund 1.700 Euro bis zu 8.100 Euro. Damit soll unterstützt werden, dass sie zeitlich befristete, trägerübergreifende Lösungsansätze und Maßnahmen eigenverantwortlich initiieren und durchführen können.

Bei Bedarf können **temporäre Arbeitsgruppen** installiert werden, wenn zeitlich befristete Projekte oder regionale Aktionen durchzuführen sind.

2. 2. Stand der Umsetzung Ende 2002 und praktische Erfahrungen

Das Modell wurde zunächst in einem Stadtbezirk erprobt und ausgewertet (1998 bis 2000). Obwohl das Modell dort zunächst auf heftigen Widerstand der vorhandenen Stadtteilrunde gestoßen war, lautete die Empfehlung der Beteiligten nach der Erprobung, es beizubehalten und mit den empfohlenen Modifikationen flächendeckend umzusetzen.

Gegenwärtig läuft dieser flächendeckende Einführungsprozess. Die Prozessverantwortung liegt bei den vier regional zuständigen Jugendhilfeplanerinnen und -planern, die jeweils im Tandem mit Mitgliedern der ZTK (als inhaltlich für das Modell Verantwortliche) in 18 Bereichen¹ mehrteilige Auftaktveranstaltungen durchführen. Im Rah-

¹ Ursprünglich war geplant, die RTK an den zehn Steuerungsregionen der Jugendhilfe zu orientieren; diese erwiesen sich aber von ihrer räumlichen Binnengliederung teilweise als zu inhomogen. So wurden einzelne Steuerungsregionen weiter untergliedert, so dass es in Stuttgart künftig 18 RTK-Gremien geben wird.

men der Auftaktveranstaltungen wird mit den Einrichtungen vor Ort das Steuerungsmodell eingeführt und wo nötig, an die örtlichen Gegebenheiten angepasst. Darauf vorbereitet wurden alle Akteure der Kinder- und Jugendhilfe durch ein gemeinsames Schreiben der ZTK-Mitglieder und – dies scheint bei den einzelnen Trägern unterschiedlich praktiziert worden zu sein – durch trägerinterne Information und Überzeugungsarbeit.

Das Steuerungsmodell stößt auf eine langjährige Tradition von Stadtteilrunden, das heißt auf seit Jahrzehnten gewachsene, je nach Stadtteil unterschiedlich ausgeprägte dezentrale Vernetzungsstrukturen im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Deren Geschichte reicht bis in das Jahr 1968 zurück und ist eng mit der Gemeinwesenarbeit verknüpft. Stadtteilrunden sind eine Initiative von unten, von der Basis; das Engagement darin hängt von der Einsicht und dem Engagement einzelner Personen und Träger ab. Lediglich der ASD hatte ausdrücklich einen Auftrag, Stadtteilrunden zu fördern und zu unterstützen und gegebenenfalls die Geschäftsführung zu übernehmen. Eine aktive, manchmal auch tragende Rolle in diesen Stadtteilrunden spielten auch Akteure, die nicht der Jugendhilfe zuzurechnen sind, so beispielsweise Pfarrer, Jugendpolizisten, Schuldirektoren, Lehrerinnen und Lehrer, Bezirksvorsteher, Bibliotheksleiterinnen.

Die RTK-Strukturen bedeuten einerseits eine Weiterentwicklung dieser Stadtteilrunden und andererseits einen Bruch mit eingespielten und lieb gewordenen Gewohnheiten und Traditionen.

Die Weiterentwicklung besteht in der Verbindlichkeit und Verlässlichkeit der Vernetzung. Das bedeutet im Einzelnen:

- Alle Akteure der Kinder- und Jugendhilfe sind einzubeziehen, die Mitwirkung in den Gremien ist nicht beliebig und freiwillig. Die RTK hat die Verpflichtung, alle einzubeziehen.
- Die Zeiten für die Treffen sind so zu legen, dass auch alle – auch Ehrenamtliche, wenn vorhanden – teilnehmen können.
- Kooperation wird auch dann gesucht, wenn auf der persönlichen Ebene keine so großen Sympathien existieren und wenn Beziehungen konfliktreich sind; dann sind Konflikte zu bearbeiten, die Kooperation darf nicht aufgegeben werden.
- Die Aufgabenerfüllung hängt nicht von Lust, Zeit, Engagement und Einsicht Einzelner ab, sondern wird als „Verpflichtung“ verstanden, Verpflichtung nicht aufgrund von Dienstaufträgen, sondern aufgrund gemeinsamer Vereinbarungen und Absprachen.
- Es wird gemeinsam Verantwortung für den Sozialraum übernommen, das heißt: Die Aufgaben werden kollektiv und systematisch ermittelt, in den Stadtbezirkskonferenzen, in den Handlungsfeldern, in den RTK, aufgrund von gemeinsamen Erkenntnissen über Entwicklungen im Stadtteil.

- Da die Kooperationsstrukturen innerhalb des Jugendhilfesystems mit der Linie abgestimmt sind, gewinnen die Kooperationsanliegen auch an Kraft, weil es ein mit allen „Linien spitzen“ abgestimmtes Mandat zur Kooperation gibt.
- Themen aus der Region, die nicht dezentral zu lösen sind, sondern beispielsweise andere Ämter betreffen oder letztlich einen politischen Beschluss brauchen, werden nicht zufällig irgendwo eingespeist (mit ungewissem Erfolg), sondern es gibt klare und verbindliche und abgesprochene Wege.
- Die Erwartung an eine höhere Verbindlichkeit in den RTK-Strukturen bewirkt automatisch auch eine höhere Verbindlichkeit „der Zentrale“ (in Gestalt der ZTK) gegenüber den dezentralen Gremien und deren Anliegen. Wenn aus den Stadtteilen Anliegen an die Zentrale transportiert werden, muss sich diese damit befassen – anders als bei den bisherigen Stadtteilerunden, die allenfalls jemanden von der Zentrale „gewinnen“ konnten, aber keinen Anspruch auf eine Reaktion hatten.

Der Bruch besteht in Folgendem: Das Steuerungsmodell bezieht sich nur auf die Kinder- und Jugendarbeit. Dies löst bei bisher sehr engagierten Stadtteilerundenmitgliedern, die nicht der Jugendhilfe zugehörig sind, – so beispielsweise bei Vertreterinnen und Vertretern von Schule, Polizei, Kirchen, Stadtteilbibliothek, Bewährungshilfe – große Irritationen aus. Sie können zwar in den Stadtbezirkskonferenzen und Handlungsfeldkonferenzen weiter mitarbeiten, was sehr erwünscht ist, sie sind aber nicht in die RTK wählbar. Das hat seinen Grund: Die RTK-Struktur ist letztlich eine reine Jugendhilfe-Steuerungsstruktur. Wir haben kein politisches Mandat für eine weitergehende Vernetzung und sehen gegenwärtig auch keine Chance, so etwas in Stuttgart zu erreichen.

- Das Steuerungsmodell für die Gremien der Handlungsfeld- und Jugendhilfekonferenzen sieht vor, dass Leitungskräfte oder von ihnen Beauftragte teilnehmen. In den Stadtteilerunden waren es bisher oft sehr engagierte Basismitarbeiterinnen und -mitarbeiter.
- Die handlungsfeldübergreifenden Gremien – die Stadtbezirkskonferenzen und die RTK-Gremien – tagen nicht mehr monatlich, weshalb der informelle Austausch und die damit verbundenen kurzen Wege in der Alltagsarbeit wegfällt beziehungsweise zu kurz kommen. Darin wird vor allem der große Vorteil der bisherigen Stadtteilerunden gesehen.
- Das Engagement einzelner „Protagonisten der Vernetzung“ wird durch eine Struktur ersetzt, wodurch diese Personen oder deren Engagement an Bedeutung zu verlieren scheinen.

Durchweg stieß die Einführung des RTK-Modells zunächst auf Widerstand der Stadtteilerunden. Dies war auch bei der Erprobung in Stuttgart-Süd aus den soeben geschilderten Gründen der Fall. Gleichwohl kamen die Beteiligten nach der mehrjährigen Erprobung zum Ergebnis, dass die Vorteile der neuen Struktur eine flächendeckende Einführung nahe legen.

Ich möchte nun – sehr kurz – ein kleines Projekt aus der Erprobungsphase beschreiben, an welchem die Vorteile der RTK-Struktur deutlich werden.¹

Ein Beispiel aus der Praxis: Heslacher Wand

Dem ASD fiel auf, dass sich im Bereich des Wohnquartiers der Heslacher Wand die Erziehungshilfefälle häufen. Es lebten in diesem Quartier 48 Kinder und Jugendliche, neun Hilfen zur Erziehung waren schon bewilligt, weitere Anträge lagen vor. Besagtes Gebiet besteht aus elf Wohnblocks der Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft (SWSG) mit hoher Problemdichte und wenig Spielmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche. Aufgrund der demographischen Entwicklung und Belegungspolitik der SWSG hatte sich die Bewohnerstruktur verändert: die bisherigen Bewohner – nun alte Leute – starben, es wurden Familien mit zum Teil mehr als vier Kindern zugewiesen. Die Bewohner gehören den unterschiedlichsten Ethnien an. Den über Hilfen zur Erziehung eingesetzten Familienhelferinnen war aufgefallen, dass es dort eine ganze Reihe von unbetreuten Kindern gab, die sich zu den von ihnen betreuten Kindern gesellten, wenn sie mit diesen etwas im Freien unternahmen.

Aufgrund der Problemanzeige des Allgemeinen Sozialen Dienstes in der RTK wurde die Aufmerksamkeit auf dieses Quartier gerichtet und in Handlungsfeldkonferenzen eine Einschätzung der Situation eingeholt. Über die Rückberichte in der RTK kam es zu einem Runden Tisch „Heslacher Wand“ (temporäre Arbeitsgruppe). Daran beteiligten sich die Wohnbaugesellschaft SWSG, das Amt für Liegenschaften und Wohnen, die Polizei, die Mobile Jugendarbeit Süd, mehrere Vertreterinnen der an das Gebiet angrenzenden Kindertagesstätten, die über Hilfen zur Erziehung eingesetzten Familienhelferinnen und Familienhelfer sowie der ASD.

Um es kurz zu machen: Die Ideensammlung mündete am Ende in folgenden Aktivitäten: Die ohnehin vor Ort aktiven Familienhelferinnen und Familienhelfer boten den Sommer über – finanziert über zusätzliche Honorarstunden – einmal in der Woche ein dreistündiges Freizeitprogramm im Freien für die Kinder. Dieses wurde sehr gern angenommen und es gelang, über die Kinder Elternkontakte zu knüpfen und bei Nachbarschaftskonflikten zu vermitteln. Anschließend wurde beschlossen, das Freizeitprogramm im Kindergarten in Kooperation von Jugendhaus, einem städtischen Waldkindergarten und dem ASD sowie unter Mitwirkung eines den Familien schon bekannten Familienhelfers fortzuführen. Auch die Jugendfarm und die Mobile Jugendarbeit sind bereit, sich an einzelnen Programmveranstaltungen zu beteiligen. Dabei soll geklärt werden, ob mittelfristig ein zusätzlicher Bedarf an niedrig schwelligen Jugendhilfeangeboten vorliegt. Die Projektkoordination haben die Leitung des Jugendhauses und des ASD übernommen, die regelmäßig in der RTK berichten.

¹ ausführlicher siehe Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Soziales, Jugend und Gesundheit: Regionale Koordination der Jugendhilfe, Gemeinderatsdrucksache 1241/2001, Stuttgart (2002)

Auch in der früheren Stadtteiltrunde wäre das Problem vermutlich auf die Tagesordnung gekommen. Hätte sich niemand aus der Runde der Sache angenommen, wäre vermutlich ein Auftrag an die Jugendhilfeplanung ergangen, für ein zusätzliches Angebot zu sorgen. Hätte sich jemand der Sache angenommen, gäbe es dennoch einen Unterschied. In der RTK war vereinbart worden, gemeinsam die Situation zu analysieren und nach Lösungen zu suchen. Dies war dann quasi ein Projektauftrag an alle, die für Kinder, Jugendliche, Familien zuständig sind. Es ist ein Unterschied, ob die Leiterin des ASD an das Jugendhaus herantritt, eine Idee hat und den anderen gewinnen will, mitzumachen oder ob ein Auftrag der RTK dahinter steht – dies ist der Unterschied, der einen Unterschied macht.

4. Theoretische Verortung des Steuerungsmodells

Was wird eigentlich in Stuttgart gemacht? In welchen größeren theoretischen Zusammenhang ist das aus der Praxis heraus entwickelte Steuerungsmodell zu stellen? Diese Fragen habe ich mir bei der Vorbereitung auf die Tagung gestellt; dabei bin ich auf zwei interessante Überlegungen gestoßen, die sich mit der Frage beschäftigen, mit welchen Management- oder Führungsmodellen auf zunehmende Komplexität reagiert wird. Diese werde ich im Folgenden ganz kurz skizzieren.

4. 1. Vom Kompetenzmanagement zum Koordinierungsmanagement sozialer Dienstleistungen

Prof. Dr. Maria Kurz-Adam beschreibt unter der Überschrift „Sozialmanagement als Sozialmodernisierung“ einen Paradigmenwechsel der Managementmodelle „vom Kompetenzmanagement zum Koordinierungsmanagement sozialer Dienstleistungen“. Die folgenden Zitate sind diesem Aufsatz entnommen.¹

Über viele Jahre hinweg war die Reaktion auf wachsende Komplexität und Nachfrage im sozialen Feld die Spezialisierung und Professionalisierung, die Ausdifferenzierung der Dienste und Leistungsangebote und die Entwicklung von Standards für jedes Fachgebiet. Kompetenzmanagement hat die Aufgabe, *„die spezialisierten Zuständigkeiten zu verteilen, zu organisieren und zu verwalten, Professionalisierung in den einzelnen Handlungsfeldern voranzutreiben, die Leistungsfähigkeit der einzelnen Kompetenzbereiche zu etablieren und zu stärken.“* Die Effekte dieser Entwicklung bedeuteten aber nicht nur *„Aufteilung von Kompetenzen, sondern auch die Steigerung von Einzelproblemen, Steigerung von Schnittstellen und Mehrung von Hilfekarrieren. Je mehr Sozialmanagement sich als Kompetenzmanagement versteht, desto möglicher werden Ausgrenzungseffekte, Problemzerschneidungen und Biographiezerschneidungen – und desto umfänglicher werden die Kosten für dieses nicht mehr allein problem-lösende, sondern auch problem erzeugende System.“*

¹ siehe Kurz-Adam, Maria: Sozialmanagement als Sozialraumorientierung, In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand 32 (2002), Nr. 4, S. 399-401

Die Gegenreaktion besteht nun, alltags- und lebensweltorientiert, in einer **Entsäulung im Innern** von Handlungsfeldern, beispielsweise im Bereich der Erziehungshilfen („Maßanzug statt Konfektionsware“) oder der Kindertageseinrichtungen (Alters- und Betriebsformenmischung) und in der **Öffnung an den Rändern**, an den Schnittstellen zu anderen Handlungsfeldern. Wir beobachten beispielsweise in Stuttgart eine zunehmende Überschneidung der Geschäftsfelder der offenen und der sozialen Jugendarbeit und eine zunehmende Überschneidung dieser beiden Felder mit dem Handlungsfeld der Schulkinderbetreuung. Gefordert ist, nach Kurz-Adam, eine „konzeptuelle Beweglichkeit“, eine Öffnung der Dienste und Leistungen in den sozialen Raum.

Und dafür wiederum braucht es eine neue Form des Sozialmanagements, *„in dem sich diese Öffnung in den sozialen Raum selbst als strukturelles Element findet“*. Es geht darum, *„die Kompetenzorientierung mit einer Form der Koordination von Leistungen und sozialpädagogischer Praxis zu verbinden, die die soziale Praxis beweglicher für die Anforderungen in einem komplexen Feld von Bedarfslagen und sozialen Entwicklungen machen kann. Sozialmanagement als Koordinierungsmanagement steht jedoch nicht nur vor der Herausforderung, die Leistungen selbst beweglicher zu machen, sondern auch die durch die Kompetenzorientierung festgeschriebenen Rollen der Partner und Akteure sozialer Dienstleistungen zu öffnen. Dies betrifft zuallererst die Rolle der freien Träger, die aus den Grenzen ihres traditionellen Autonomieanspruches heraustreten müssen und sich zunehmend in der Funktion eines Partners sehen, der Mitverantwortung für die Gestaltung der Bewegungsfähigkeit des sozialen Systems und seiner Leistungen trägt und in gleicher Weise Aufgaben des Koordinierungsmanagements in einem offen gedachten Raum übertragen bekommen. Es betrifft aber auch die Rolle der Sozialadministration, deren Aufgabe von der Kompetenzverwaltung sich hin zu Aufgaben der Gestaltung und der Aktivierung der Ressourcen im Sozialen Raum und seiner Dienstleistungen wandelt.“*

Ich meine, mit dem Steuerungsmodell der Regionalen Trägerkoordination haben wir ein Koordinierungsmanagement-Modell entwickelt, das systematisch die geforderte konzeptuelle Beweglichkeit und Öffnung in den sozialen Raum hinein fördert. Und dies war möglich, weil wir in Stuttgart die geforderten Rollenveränderungen von freien Trägern und des öffentlichen Trägers in der Jugendhilfe im Sinne eines partnerschaftlichen Miteinanders über Jahre hinweg erfolgreich entwickelt haben und praktizieren (meistens jedenfalls).

4. 2. Vom kausalen Steuerungskonzept zur Förderung von Selbstorganisation¹

Steuerungsverständnis und Steuerungsziele stehen in einer systemischen Wechselbeziehung, das heißt, wie ich steuere, sollte etwas damit zu tun haben, was ich steuere und wohin. Die Frage ist deshalb: Welches Steuerungsverständnis passt zu unseren

¹ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf das „Wörterbuch des Führens“, einen Beitrag von Christoph Mandl, siehe Mandl, Christoph: Wörterbuch des Führens, In: Attems, Rudolf u. a. (Hrsg.), Führen zwischen Hierarchie und ... Komplexität nutzen – Selbstorganisation wagen, Zürich: Versus (2001), S. 29-48

Zielen der sozialen Arbeit? Und welches eignet sich am besten für einen Bereich, der von hoher Komplexität und raschem Wandel gekennzeichnet ist?

Es sind gegenwärtig vor allem drei unterschiedliche Modelle, hinter denen unterschiedliche mentale Modelle oder Weltanschauungen stehen, die heute das Verständnis von Führen oder Steuern prägen: das kausale Modell, das systemische und das chaotische Modell.

4. 2. 1. Das kausale Modell

Das mentale Modell des kausalen Führens ist das älteste dieser drei Führungsmodelle, wurde über viele Jahrzehnte und auch heute noch erfolgreich praktiziert und findet seinen Ausdruck im Taylorismus. Es geht davon aus, dass Organisationen (Träger, Einrichtungen, Jugendämter) einfache Systeme mit Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen sind, also wie mechanische Systeme funktionieren und wie Maschinen zu steuern sind. Auf einen bestimmten steuernden Input folgt zuverlässig eine vorhersehbare, berechenbare Reaktion und umgekehrt sind die Ursachen eines bestimmten Verhaltens eindeutig ermittelbar. Solche Systeme sind steuerbar und kontrollierbar.

Das wichtigste Steuerungswerkzeug für Anhänger des kausalen Führungsmodells ist das genaue Vorausplanen und Festlegen, wer wann was tut und das Controlling. Bezogen auf die Förderung von Innovationsfähigkeit setzen sie zum Beispiel auf Aufgabenkritik und Benchmarking. Wesentliche und handlungsleitende Begriffe sind: Berechenbarkeit, Effizienz, Kausalität, Kontrolle, Ordnung, Schuld, Ursache und Verantwortung.

4. 2. 2. Das systemische Modell

Dieses Modell nimmt Bezug auf Erkenntnisse aus der Kybernetik und der Systemtheorie und ist um 1950 herum entstanden. Anhänger des systemischen Führungsmodells verstehen eine Organisation (Träger, Einrichtungen, Jugendämter) als komplexes System mit vielen Rückkopplungen. Rückkopplung meint, dass das Ergebnis einer Aktivität zukünftige Aktivitäten desselben Akteurs beeinflusst. Lernen – vor allem von Fähigkeiten und Fertigkeiten – beruht auf Rückkopplungseffekten.

Beobachtbares Verhalten ist in diesem Modell in keinem unmittelbaren Zusammenhang zu den Einflüssen auf das System zu sehen, weil auch der innere Zustand des Systems Einfluss auf Verhalten hat und sich dieser innere Zustand selbst durch Rückkopplungseffekte ständig ändert. Verhalten ist also nicht prognostizierbar und zu bestimmten Wirkungen lassen sich die Ursachen nur sehr bedingt zuordnen und wenn, dann wirken diese Ursachen nur sehr zeitverzögert, wegen der Rückkopplungseffekte. Solche Systeme sind nur sehr bedingt steuerbar.

Systemisch Führende setzen nicht so sehr auf Controlling, weil dieses die Zeitverzögerung zu wenig berücksichtigt. Ein komplexes System ist um so leichter zu steuern,

je schneller die Rückkoppelung erfolgt und so sehen systemisch Führende ihre Steuerungsaufgabe vor allem darin, Rückkoppelungen zu schaffen, die geeignet sind, die erwünschte Steuerung zu bewerkstelligen, also – meine Interpretation - Lernen zu ermöglichen. Laut Mandl soll ein nicht unbekannter Unternehmer, spezialisiert auf Unternehmenskauf, gesagt haben: *„Wenn ich den Wert eines Unternehmens ermitteln will, sehe ich mir weder die Bilanzen an, noch befrage ich die Controlling-Leute, sondern ich setze mich eine Woche in das Unternehmen, höre zu, worüber und wie die Leute dort miteinander reden, und lese Dokumente, die innerhalb des Unternehmens herumgeschickt werden. Nach dieser Woche weiß ich, ob ich das Unternehmen kaufen will und zu welchem Preis.“*¹

Bezogen auf die Förderung von Innovationsfähigkeit setzen die Anhänger des systemischen Modells auf Konzepte von schlanker Organisation und Qualitätsmanagementsysteme.

4. 2. 3. Das chaotische Modell

„Chaotisch“ ist hier nicht als Qualitätsmerkmal des Führungsverhaltens im Sinne von Regellosigkeit gemeint, sondern „chaotisch“ bezieht sich auf die Erkenntnisse aus der Komplexitätswissenschaft, wonach das Verhalten von komplexen Systemen chaotisch im Sinne von unberechenbar und somit nicht vorhersehbar ist. Anhänger dieses Führungsmodells gehen davon aus, dass ihre Organisation (Träger, Einrichtungen, Jugendämter) ein komplexes System ist, das prinzipiell nicht gesteuert werden kann. Sie sprechen statt dessen von „beeinflussen“ und meinen damit Aktionen, die ein komplexes System in eine bestimmte Richtung bringen, ohne dass es die Gewähr gibt, dass die Beeinflussung die erwünschte Wirkung erzielt. So weit ich das verstanden habe, funktioniert das so: Das System wird durch die Aktion in einen Nicht-Gleichgewichtszustand versetzt und weil es eine natürliche Tendenz hat, wieder einen ausgewogenen Zustand zu erreichen, wird es aktiv. Es geht also darum, Impulse zu setzen und den Prozess der Reorganisation des Gleichgewichtes nicht zu stören, sondern Autonomie zuzulassen (nicht anordnen, das wäre kausales Führen). In diesem Modell ist es Aufgabe der Führenden, Bedingungen und Räume für Selbstorganisation zu schaffen. Von Vertretern dieser Richtung gibt es die Aussage: Steuern bedeutet Lernen, nicht Wissen. Es geht darum, handlungsstiftende Antworten zu finden.

Anhänger dieses Modells glauben, dass Innovation nicht als Wirkung einer oder mehrerer Ursachen eintritt, sondern aus der Reduktion von Kontrolle und Steuerung. Sie plädieren für mehr „Sein“, mehr Vertrauen und mehr Selbstorganisation. Controlling und Kontrolle ist für sie reine Illusion und daher Zeit- und Geldverschwendung.

Dieses Modell ist das jüngste (Anhänger treten seit etwa 1965 auf), scheint aber einer uralten Weisheit zu entspringen. Denn schon rund 600 v. Chr. hatte der chinesische

¹ siehe Mandl, Christoph: Wörterbuch des Führens, In: Attems, Rudolf u. a. (Hrsg.), Führen zwischen Hierarchie und ... Komplexität nutzen – Selbstorganisation wagen, Zürich: Versus (2001), S. 37

Philosoph Lao Tse die Erkenntnis: „*Das Volk ist schwer zu regieren, weil diejenigen, die an der Macht sind, sich dauernd einmischen.*“

4. 2. 4. Resümee

Wir haben es in der Jugendhilfe mit sehr komplexen Systemen zu tun, nicht nur mit einem (zum Beispiel Jugendamt), sondern einer Vielfalt unterschiedlicher Organisationen, in einem höchst komplexen und sich rasch ändernden Umfeld. Die Fähigkeit zur raschen Innovation ist angezeigt.

Wir sind gegenwärtig, im Zuge der neuen Steuerung, dabei, ausschließlich das kausale, tayloristische Steuerungsmodell im sozialen Feld zu kultivieren, zu professionalisieren und zu perfektionieren. Ob das noch das angemessene Steuerungsmodell ist? Beispielsweise für welche Aufgaben und welche Handlungsfelder ist dies das angemessene Modell? Wo sollten wir vielleicht neue Wege des Steuerns erproben? Von Anhängern des systemischen Führungsmodells wird gern ein Rennfahrer mit folgendem Ausspruch zitiert: „Wenn ich alles unter Kontrolle habe, bin ich zu langsam“.

Die Erfahrungen aus so genannten „*strukturminimalen Arbeitsformen*“ zeigen, „*dass je weniger operative Regeln den Menschen vorgegeben sind, desto mehr kreatives und innovatives Potential mobilisiert werden kann*“.¹

Mit der Regionalen Trägerkoordination führen wir in Stuttgart viele unterschiedliche Systeme zu einem zusammen: Wir erwarten ein konzertiertes innovatives Handeln verschiedenster Institutionen und Akteure im Sinne der Entwicklung gemeinsamer Handlungsideen, um dem Bedarf in ihrem Steuerungsraum besser zu entsprechen. Gleichzeitig haben die Gremien der Regionalen Trägerkoordination ein hohes Maß an Autonomie bezüglich ihrer gemeinsamen Aktivitäten und ein (bescheidenes) Budget für deren Umsetzung, über das sie selbst entscheiden können. Ich meine, dies ist ein vorsichtiger Versuch in Richtung „Selbstorganisation“ im Sinne des chaotischen Steuerungsmodells.

Literatur

Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Soziales, Jugend und Gesundheit: Regionale Koordination der Jugendhilfe, Gemeinderatsdrucksache 1241/2001, Stuttgart (2002)

Kurz-Adam, Maria: Sozialmanagement als Sozialraumorientierung, In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand 32 (2002), Nr. 4, S. 399-401

Mandl, Christoph: Wörterbuch des Führens, In: Attems, Rudolf u. a. (Hrsg.), Führen zwischen Hierarchie und ... Komplexität nutzen – Selbstorganisation wagen, Zürich: Versus (2001), S. 29-48

Mandl, Christoph: Führung in strukturminimalen Arbeitsformen, In: Attems, Rudolf u. a. (Hrsg.), Führen zwischen Hierarchie und ... Komplexität nutzen – Selbstorganisation wagen, Zürich: Versus (2001), S. 77-87

¹ siehe Mandl, Christoph: Führung in strukturminimalen Arbeitsformen, In: Attems, Rudolf u. a. (Hrsg.), Führen zwischen Hierarchie und ... Komplexität nutzen – Selbstorganisation wagen, Zürich: Versus (2001), S. 77

Arbeitsgruppe 3: Entwicklung eines Fach- und Finanzcontrollings für einzelfallbezogene Jugendhilfeleistungen in Köln

HELGA SAGER

Mitarbeiterin für Grundsatzangelegenheiten, Allgemeiner Sozialer Dienst und Wirtschaftliche Jugendhilfe des Jugendamtes der Stadt Köln

1. Kölner Situation

1. 1. Kölner Strukturdaten

Kölner Strukturdaten				
Stand: 31.12.2002				
Stadt Köln	Bevölkerung nur Hauptwohnsitz	Ausländer- anteil in %	Arbeitslosen- anteil in %	Sozialhilfequote insgesamt in %
Gesamt	970.305	18,4	12,3	6,4

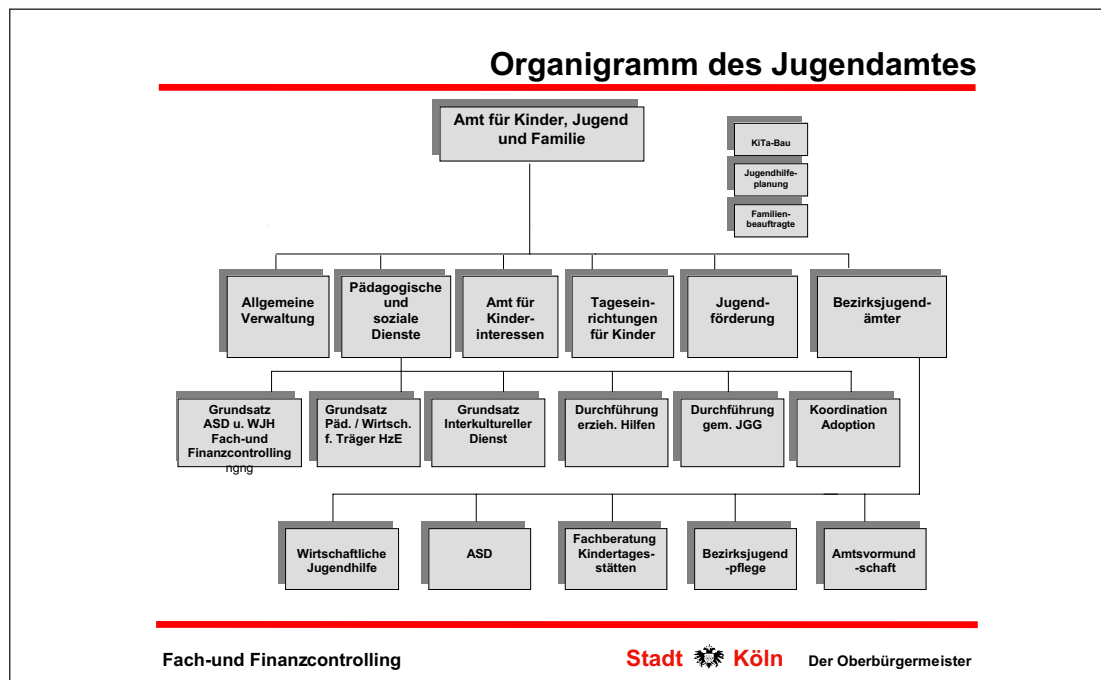
Fach-und Finanzcontrolling

Stadt  Köln Der Oberbürgermeister

Das Stadtgebiet Köln besteht aus neun Stadtbezirken mit insgesamt 85 Stadtteilen und 365 Stadtvierteln. Die Stadtbezirke setzen sich aus sehr unterschiedlich strukturierten Stadtteilen zusammen.

1. 2. Das Kölner Amt für Kinder, Jugend und Familie

Das Jugendamt Köln hat gegenwärtig 3.600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In den neun Stadtbezirken arbeiten zirka 170 Kolleginnen und Kollegen des Allgemeinen Sozialen Dienstes sowie rund 60 Kolleginnen und Kollegen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.



Das Kölner Amt für Kinder, Jugend und Familie ist klassisch mit einer Fachabteilungsstruktur und den entsprechenden Hierarchien aufgebaut. Im Jahr 2001 wurden die Abteilungen Grundsatzangelegenheiten, Allgemeiner Sozialer Dienst und Wirtschaftliche Jugendhilfe zu einem Sachgebiet zusammengelegt.

Der Haushaltsplanentwurf des Amtes für Kinder, Jugend und Familie sieht für das Jahr 2003 einen Betrag von zirka 245 Millionen Euro vor. Im Jahr 2002 wurden 93,3 Millionen Euro für Einzelfallhilfen ausgegeben. Damit wird jeder vierte Euro der Kinder- und Jugendhilfe in Köln für einzelfallbezogene Jugendhilfeleistungen ausgegeben.

1. 3. Erzieherische Jugendhilfen im Dreijahresüberblick

In 2002 gab 4.974 erzieherische Hilfen – **siehe Tabelle 1.**

Die Anzahl der Hilfefälle hat sich insgesamt in den Jahren 1999 bis 2002 um **27 Prozent** von 3.908 auf 4.974 Fälle erhöht, aber die kostenintensivsten stationären und intensiven ambulanten Hilfen für Minderjährige sind von 2000 bis 2003 nur um **15,8 Prozent** gestiegen – von 2.733 auf 3.166 Fälle. Die ambulanten Hilfen für Minderjährige sind dagegen im gleichen Zeitraum von 864 auf 1.451 Fälle (Steigerungsraten von 22 Prozent im Jahr 2000 zu 42 Prozent Ende 2001 und 68 Prozent Ende 2002) angestiegen – **siehe Tabelle 2.**

Das Verhältnis von stationären zu ambulanten Hilfen bei Minderjährigen nähert sich in etwa auf ein Drittel ambulante und knapp zwei Drittel stationäre und teilstationäre Hilfen im Januar 2003 an. Im Januar 2000 lag der Anteil der stationären/teilstationären

Anzahl der Hilfefälle:								
	1. Januar 2000		1. Januar 2001		1. Januar 2002		1. Januar 2003	
	absolut	in %	absolut	Steige- rungs- rate in %	absolut	Steige- rungs- rate in %	absolut	Steige- rungs- rate in %
stationäre und intensive ambulante Hilfen für Minderjährige	2.733	=100	3.054	11,7	3.113	13,9	3.166	15,8
ambulante Hilfen für Minderjährige	864	=100	1.054	22	1.227	42	1.451	68
stationäre und intensive ambulante Hilfen für Volljährige	302	=100	324	7	312	3	345	14
ambulante Hilfen für Volljährige	9	-	12	-	12	-	12	-
gesamt	3.908	=100	4.444	13,7	4.664	19	4.974	27

Tabelle 1

© Jugendamt der Stadt Köln

Anzahl der Hilfefälle:								
	1. Januar 2000		1. Januar 2001		1. Januar 2002		1. Januar 2003	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	Absolut	in %
stationäre und intensive ambulante Hilfen für Minderjährige	2.733	69,9	3.054	68,7	3.113	66,7	3.166	63,7
ambulante Hilfen Minderjährige	864	22	1.054	23,7	1.227	26,3	1.451	29,2
stationäre und intensive ambulante Hilfen für Volljährige	302	7,7	324	7,3	312	6,7	345	6,9
ambulante Hilfen Volljährige	9	0,2	12	0,3	12	0,3	12	0,2
gesamt	3.908	100	4.444	100	4.664	100	4.974	100

Tabelle 2

© Jugendamt der Stadt Köln

Hilfen bei den Minderjährigen noch bei 70 Prozent sowie die der ambulanten Hilfen bei 22 Prozent – also eine deutliche Verschiebung in Richtung mehr ambulanter Hilfen für Minderjährige.

2. Aufbau eines Fach- und Finanzcontrollings

2. 1. Der Anlass für den Aufbau eines Fach- und Finanzcontrollings

Die Kostenentwicklung im Bereich der erzieherischen Hilfen, besonders im Bereich der stationären Jugendhilfe sowie die für Steuerungszwecke unzulänglichen Fachstatistiken (KJHG- und WJH-Statistik, weitere parallel geführte Statistiken) und ein fehlendes Berichtswesen für das Gesamtsystem der einzelfallbezogenen Jugendhilfeleistungen waren der Anlass, dass Ende 1998 von Jugenddezernat und Kämmerei gemeinsam das oben genannte Projekt beschlossen wurde.

2. 2. Ziele des Projektes

Mit dem Aufbau eines Fach- und Finanzcontrollings sollen die folgenden Ziele erreicht werden:

- die Wirksamkeit vor allem erzieherischer Hilfen nach §§ 27 bis 35 a SGB VIII in Verbindung mit dem Mitteleinsatz messbar zu machen;
- ein zeitnahes und kontinuierliches Berichtswesen aufzubauen, mit dem Beobachtung und Analyse der Zielerreichung über Kennzahlen dauerhaft ermöglicht werden;
- die unterschiedlichen Bedarfslagen – insbesondere der erzieherischen Hilfen –, aber auch anderer Leistungen der Jugendhilfe kleinräumlich zu erfassen und kontinuierlich zu beobachten;
- die Datenqualität durch Eingabestrukturen, die ein Miteinander von Allgemeinem Sozialen Dienst und Wirtschaftlicher Jugendhilfe bedingen, zu verbessern;
- spezielle, von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Allgemeinen Sozialen Dienstes in den Bezirken gewünschte Auswertungen zu liefern, die für die Evaluation ihrer Arbeit notwendig sind;
- qualifizierte Überprüfung der Eigenleistung (fachliches Controlling);
- fundierte Zahlengrundlage für die haushaltspolitische Debatte zur Verfügung zu stellen.

2. 3. Die wichtigsten Fragestellungen

Die folgenden sechs Fragestellungen charakterisieren die Schwerpunkte des Projektes, für die Antworten gefunden werden müssen.

■ Wie effektiv sind die Betreuungsformen?

Bisher kann die amtliche KJHG-Statistik der Hilfen zur Erziehung nur nach den Paragraphen §§ 27 bis 35 SGB VIII ausgewertet werden. Die in der Praxis entwickelten Betreuungsformen (unterhalb der Paragraphenebene) wurden standardisiert und in die neue Datenbank aufgenommen. Dadurch lässt sich jetzt ein sehr viel genaueres Bild der Gewährungspraxis abbilden und auswerten.

■ Trägt die Flexibilisierung der Hilfen zur Fallzahlenbegrenzung bei den stationären Hilfen bei?

Inwiefern trägt der Ausbau der ambulanten Hilfen zur Fallzahlenbegrenzung der stationären Hilfen bei? Gibt es einen eindeutigen Zusammenhang oder ist das gesamte Netz an Jugendhilfeangeboten zu betrachten (Infrastrukturausstattung, Einbeziehung

und Mobilisierung von Stadtteilressourcen, Stärkung der Regeleinrichtungen, sozialraumorientierter Jugendhilfeansatz)?

■ **Wie zufrieden sind die Leistungsberechtigten und das Fachteam mit den gewährten Hilfen?**

Die Bewertung der Hilfeleistung wird von den Personensorgeberechtigten, den Kindern ab sechs Jahren und den Jugendlichen sowie dem Fachteam abgefragt und als Qualitätsindikator gewertet. (Zum Beispiel die Frage: „Erwartungen erfüllt?“ Die Antwortskala reicht von „nicht erfüllt“ bis „voll erfüllt“. Zum Beispiel die Frage: „Hat sich Ihre/deine Lebenssituation verbessert?“ Die Antwortskala reicht von „nicht verbessert“ bis „voll verbessert“.)

■ **Welche „Hilfekarrieren“ hat ein Kind/Jugendlicher durchlaufen?**

Bisher kann diese Frage nicht beantwortet werden, da in der KJHG-Statistik nur paragrafenbezogene und keine personenbezogenen Daten erhoben werden.

■ **Sind Einrichtungen mit einem hohen Entgeltsatz billiger in Bezug auf Verweildauer und Nachhaltigkeit als Einrichtungen mit einem niedrigeren Entgeltsatz?**

Um diese Frage zu beantworten, wird die Wirksamkeit der unterschiedlichen Einrichtungen anhand von Verweildauer, Erfolg, Nicht-Erfolg, Nachhaltigkeit und Kosten gemessen und verglichen.

■ **Was hat der Einzelfall gekostet?**

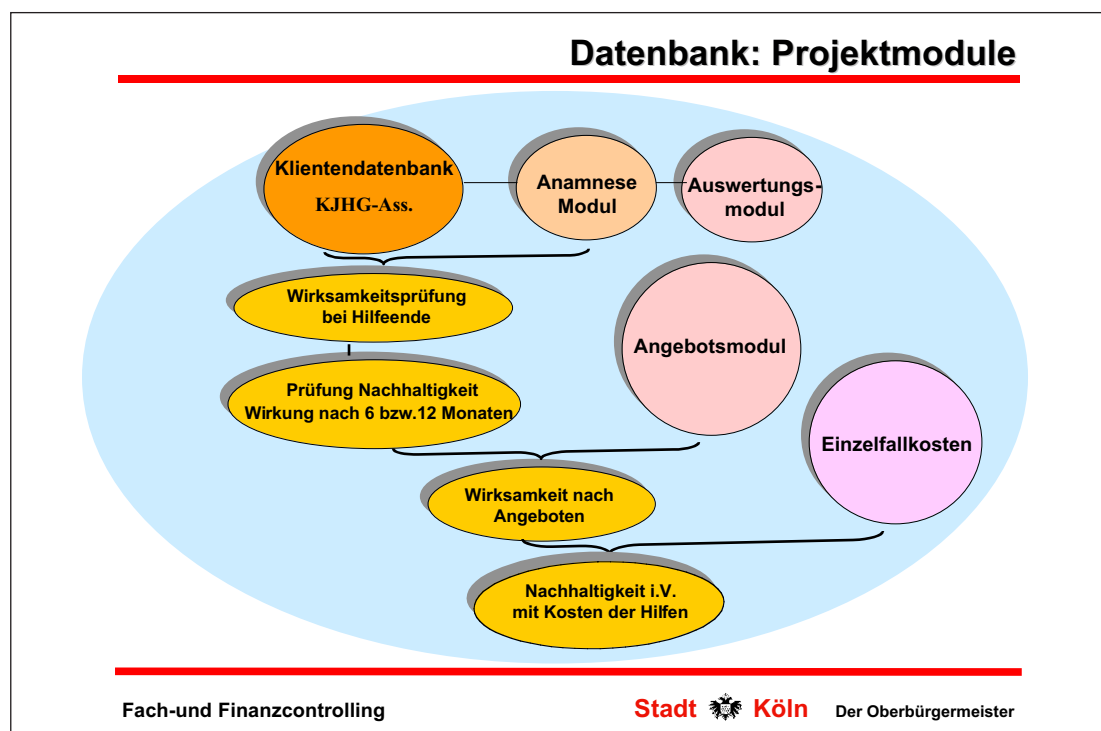
Bisher sind dazu keine Informationen vorhanden, da über das Jahresergebnis und die durchschnittliche Fallzahl nur durchschnittliche Kosten pro Fall und nicht pro Person ermittelt werden können. In Zukunft können erstmals Betreuungsformen und Mehrfachhilfen pro Fall/Zielgruppe nach den entstandenen Kosten ausgewertet werden.

2. 4. Datenbankentwicklung – Projektmodule

Für die Durchführung des Projektes wurde eine modular strukturierte Oracle Datenbank für die Jugendhilfeleistungen nach §§ 13 (3), 19, 20, 21, 27-35 a, 41 und 42 SGB VIII aufgebaut. Es handelt sich hierbei um ein gemeinsames IT-Verfahren von neun Bezirksjugendämtern und dem zentralen Jugendamt mit insgesamt rund 300 Anwendern.

Anlass zur Entwicklung der Software KJHG-Ass. war die große Diskrepanz in den Statistikzahlen des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sowie die Tatsache, dass inhaltlich nicht alle Fälle der Jugendhilfe aus dem Deckungsring ausgewertet werden konnten.

1999 wurde mit dem Aufbau der modular strukturierten Oracle-Datenbank „KJHG-Assistent“ begonnen.



2. 4. 1. KJHG-Assistent (KJHG- Ass.) – Klientenmodul

Der Aufbau einer Fachstatistik entstand aus der Erweiterung der amtlichen Statistik sowie aus der Zusammenlegung mit vorhandenen Bausteinen wie zum Beispiel der Wirtschaftlichen-Jugendhilfe-Statistik und den standardisierten Betreuungsformen.

Wichtigste Erweiterung der amtlichen Statistik ist die Aufnahme von personenbezogenen Merkmalen (Name und Adresse), so dass später sowohl „Hilfekarrieren“, räumliche Verteilungen von Hilfenachfrage als auch Einzelfallkosten ausgewertet werden können. Die Informationen über räumliche Nachfrageschwerpunkte sind wichtig für sozialraumorientierte Jugendhilfearbeit.

Ziel der Datenbank ist es, eine einheitliche, vollständige zuverlässige, zeitnahe und fallbezogene KJHG-Statistik zu liefern, die alle bisherigen Einzelstatistiken ersetzt. Durch den KJHG-Ass. stehen ständig Bestandsdaten zur Verfügung – nicht nur alle fünf Jahre wie bisher bei der amtlichen Statistik. Die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Daten werden auch dadurch gesichert, dass die Eingaben des Allgemeinen Sozialen Dienstes von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bei Hilfebeginn und Hilfeende geprüft werden.

Seit dem 1. Januar 2001 wurde das Klientenmodul in den Bezirksjugendämtern eingeführt. Die Daten wurden rückwirkend für das Jahr 2000 erhoben. Die amtliche Statis-

tik lässt sich aus dem Programm herausziehen, das heißt, die Merkmale werden automatisch vom Programm mit den geforderten Abfragen zusammengeführt. Die Übermittlung der Daten an das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik erfolgt in digitaler Form.

2. 4. 2. Anamnesemodul

Das Anamnesemodul ist Bestandteil der Klientendatenbank. Dieser Datenkatalog enthält Fragen zur Lebenslage des Kindes/Jugendlichen und der Familie, zu ihren Stärken, zu vorhandenen Stadtteilressourcen, den Begleitumständen und Anlässen für den Hilfebedarf sowie Zufriedenheit der Adressaten und Effektbeurteilung durch Fachkräfte. Das alles sind Fragen, die für eine kompetente Hilfevergabe und Qualitätssicherung unabdingbar sind.

Dieses Verfahren zur Befunderstellung (Diagnose) und Wirksamkeitsprüfung bei Hilfeende wird mit der Aufnahme in den KJHG-Ass. standardisiert und erhöht damit die Güte des Hilfeplanungsprozesses, der in nachweisbarem Zusammenhang mit dem Erfolg erzieherischer Hilfen steht, wie wir aus Studien – so beispielsweise aus der Jugendhilfe-Effekte-Studie – wissen. Ebenso fördert die Standardisierung die Vergleichbarkeit der Hilfefälle zwischen den Bezirken.

Mit Hilfe der Klientendatenbank inklusive Anamnesemodul können Aussagen zur Wirksamkeit der Hilfen bei Hilfeende gemacht werden, das heißt, ob Hilfen erfolgreich abgeschlossen wurden. Die Zielerreichung wird mit der Frage nach „Ursache für Ende“ der Hilfe gemessen.

Erfolg liegt vor, wenn erzieherische Maßnahmen einvernehmlich abgeschlossen sind. **Nicht-Erfolg** liegt vor, wenn die Betreuungsform entweder abgebrochen oder ihr Ziel nicht erreicht wurde. **Dauerhafter Erfolg** von erzieherischen Hilfen wird durch die „Prüfung der Nachhaltigkeit“ festgestellt. Dabei wird mit Dateienabgleich nach sechs beziehungsweise zwölf Monaten – die genaue Zeitspanne muss noch bestimmt werden – geprüft, ob das Ziel erreicht wurde, dass das Kind, der Jugendliche, die Familie keine weiteren erzieherischen Hilfen in Anspruch genommen haben.

Wenn weitere Hilfen in Anspruch genommen wurden, müssen die Anlässe der Hilfe verglichen werden. Sind sie die gleichen, dann ist die vorangegangene Hilfe als Nicht-Erfolg zu werten. Sind es mehr oder weniger andere Anlässe, dann kann die vorangegangene Hilfe trotzdem als Erfolg gewertet werden.

Durch die Anamnese werden ebenso Aussagen dazu möglich, warum eine Hilfe nicht erfolgreich sein konnte, weil es sich zum Beispiel um eine Situation handelte, die eher oder nur zusammen mit anderen Hilfen (so bei Wohnungswechsel etc.) lösbar gewesen wäre. Mit Hilfe des KJHG-Ass./Anamnesemodul kann relativ differenziert beschrieben werden, welche Klienten mit welcher Vorgeschichte zum ASD kommen, welche Hilfen für die Klienten eingeleitet wurden und welcher Erfolg mit welcher Hilfe erzielt wurde.

Auch die Angebotsplanung lässt sich mit Hilfe der Daten dieses Moduls steuern. Wenn etwa bei der Auswertung festgestellt wird, dass eine bestimmte Betreuungsform hohe Abbruchquoten mit sich bringt, ist zu prüfen, ob die Hilfeform passender hätte ausgewählt werden können oder ob ein anderes, noch nicht bestehendes Angebot wirksamer im Hinblick auf einen erfolgreichen Abschluss gewesen wäre.

2. 4. 3. Auswertungsmodul

Das Auswertungsmodul besteht aus folgenden drei Teilen:

- vordefinierte Abfragen für verschiedene Anwenderebenen,
- vordefinierte Abfragen, die in Excel Tabellen exportiert und weiter bearbeitet werden können,
- Rohdatenzugriffe auf Oracle-Tabellen, die über Access komplexeren Auswertungen (SPSS) dienen, dem Aufbau eines Berichtswesens und der Jugendhilfeplanung.

Unter anderem können damit Aussagen getroffen werden über Hilfefälle insgesamt, Hilfefälle in bestimmten Sozialräumen, Anzahl der Hilfen pro Betreuungsform/Träger, Einzelfallkosten, Hilfeverläufe (Erfolg oder Nichterfolg einer abgeschlossenen Hilfe) und so genannte Hilfekarrieren. Darüber hinaus werden die Angaben für die Pflichtstatistiken des KJHG an das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik herausgefiltert.

2. 4. 4. Angebotsmodul

Das Angebotsmodul wird im Frühjahr 2004 fertiggestellt. Es enthält alle Angebote in freier oder städtischer Trägerschaft mit den entsprechenden Betreuungsformen und ihren Kosten. Der Allgemeine Soziale Dienst kann daraus für den Einzelfall die notwendige Einrichtung und Angebote herausfinden.

Mit Hilfe des Angebotsmoduls soll nicht nur die Qualität (Abbruch- oder Abschlussrate, Verweildauer und Nachhaltigkeit) von Angeboten überprüft werden, sondern auch die Anpassung der Angebotspalette an die Nachfrage. Das Angebotsmodul ist unabdingbar für die fachliche Weiterentwicklung der Hilfeangebote, wie etwa der Umsetzung von Flexibilisierung und Sozialraumorientierung der erzieherischen Hilfen.

2. 4. 5. Kostenmodul

Das Kostenmodul wird erstmals die Verknüpfung des Einzelfalles mit den tatsächlich entstandenen Kosten ermöglichen. Durch die Verknüpfung von Klientendatenbank mit Angebots- und Kostenmodul wird die Nachhaltigkeit der Hilfen unter dem Kostenaspekt geprüft.

Erst mit der Schaffung dieses Datenbankmoduls werden automatisierte Aussagen über Kosten von Hilfeleistungen im Einzelfall möglich, so wie zukunftsorientierte Hochrechnungen von Kostenentwicklungen.

2. 4. 6. Ausblick

Erste Auswertungen des Klientenmoduls ohne Anamneseteil werden ab Herbst 2003 vorliegen. Die Verknüpfungen von Fach- und Finanzdaten können voraussichtlich im Jahre 2004/2005 vorgenommen werden.

3. Evaluations- und Steuerungsinstrument

Das Fach- und Finanzcontrolling für einzelfallbezogene Jugendhilfeleistungen ist ein in der Entwicklung stehendes Instrument, mit dem die Entwicklungsdynamik bei der Inanspruchnahme der unterschiedlichen erzieherischen Hilfen zeitnah und kontinuierlich abgebildet und ausgewertet werden kann.

Damit kann Veränderungen von bisherigen Entwicklungstrends nachgegangen werden – zum Beispiel: Woran liegt es, wenn die Inanspruchnahme von stationären Hilfen überdurchschnittlich zunimmt? Woran liegt es, wenn ambulante Hilfen entgegen einem langjährigen Trend erheblich abnehmen?

Mit diesem Instrument werden die Jugendhilfeleistungen in den Bereichen steuerbar gemacht, indem auf sie Einfluss genommen werden kann. Beispielsweise hat die Stadt Köln wenig Einfluss auf die Entwicklung des Fallzahlenvolumens, wohl aber auf die Ausgestaltung eines bedarfsgerechten Angebotes.

4. Intra- und Interkommunaler Vergleich

Durch die stadtweite Anwendung der Datenbank ist ein intrakommunaler Vergleich über Kennzahlen möglich. Das gleiche gilt für einen interkommunalen Vergleich, wenn andere Großstädte mit einem entsprechendem Instrumentarium arbeiten.

Arbeitsgruppe 4: Kennzahlen als kooperatives Steuerungsinstrument in der Jugendhilfepolitik

DR. DETLEF HORN-WAGNER

Erziehungswissenschaftler und Organisationsberater, Berlin

1. Vorbemerkungen

Die Arbeitsgruppe 4 hat sich mit einer in jüngster Zeit verstärkt in den Mittelpunkt des Interesses geratenen Fragestellung beschäftigt:

„Kennzahlen als kooperatives Steuerungsinstrument in der Jugendhilfepolitik“.

Dies scheint zu implizieren, dass Kennzahlen – welcher Art auch immer – als Basis für Steuerungsentscheidungen geeignet sind und diese Annahme wiederum setzt voraus, dass wir in der Jugendhilfe über ausreichend geeignete Kennzahlen verfügen, die überdies sowohl eine Vergleichbarkeit der Grundlagen der Entscheidungen als auch ihrer (Aus-)Wirkungen ermöglichen helfen.

Ich bin diesen und einigen weiteren Fragen im Auftrag der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport in Berlin im Rahmen einer Expertise nachgegangen und möchte an dieser Stelle in der gebotenen Kürze die wesentlichen Ergebnisse, insbesondere zur Frage der Vergleichbarkeit, referieren.

2. Das Wichtigste vorweg

Der Anspruch, auch nur zwei Jugendämter auf der Grundlage der von ihnen selbst erhobenen oder übermittelten Daten zu vergleichen, ist sowohl unredlich als auch gefährlich.

Die Möglichkeiten der bewussten Datenmanipulation als auch der unbewussten Datenverzerrung durch Unkenntnis, Unfähigkeit oder in gutem Glauben sind in der Bundesrepublik so beträchtlich, dass auch seriös scheinende Ergebnisse von Erhebungen oder Auswertungen nur mit äußerster Vorsicht zu betrachten sind.

Die zum Teil abstrusen Unterschiede in den Kennzahlen und Leistungsdaten erklären sich ausschließlich vor dem Hintergrund der Kontextbedingungen vor Ort, und zwar sowohl betreffend

- die Datenerhebung und -bearbeitung,
- die Datenzuordnung und
- die Datenübermittlung

als auch bezogen auf regionale Unterschiede in der Gestaltung der Aufbau- und Ablaufstrukturen, die Etatisierung der einzelnen Leistungen, die politische Großwetterlage, die „Kultur“ der Jugendämter, ihre historische Entwicklung, ihr Fremdbild, dem Leistungsspektrum, den Professionalisierungsgrad der Sozialarbeiter und beispielsweise das Altersprofil der Mitarbeiterschaft, die Einbindung in lokale Netzwerkstrukturen etc.

Die soziale Realität des Einzugsgebietes hat auf das Leistungsverhalten eines Jugendamtes einen nur sehr geringen Einfluss; sie setzt gewisse Grundbedingungen, spiegelt sich aber in den Einzelergebnissen häufig nicht wider. Unterschiede in den Leistungsdaten sind daher nur ein erster Hinweis und zugleich die Aufforderung, den Gründen für diese Unterschiede in dafür spezifisch geeigneten Forschungssettings nachzuspüren.

Ich kann eine Vergleichbarkeit zwischen zwei beliebigen Jugendämtern nicht erkennen und halte es empirisch gesprochen nicht für plausibel, auch nur zwei Jugendämter – zumal in einer Großstadt wie Berlin – im Hinblick auf Bewertungen und operative Konsequenzen miteinander zu vergleichen. Ein Vergleich gar zwischen zwei Großstädten – beispielsweise zwischen Berlin und Hamburg – vor dem Hintergrund der derzeit verfügbaren Datenlage ist aus meiner Sicht weder erkenntnistheoretisch noch methodisch, noch fachlich vertretbar, weil die unterschiedlichen Imponderabilien die Zahl der gesicherten Erkenntnisse bei weitem übersteigen.

Soweit Ergebnisse vorliegen, sind sie die Datenlage betreffend jedenfalls nicht besonders ermutigend und werfen ein eher düsteres Bild auf die Zunft und deren Umgang mit Daten und Zusammenhängen.

In der Arbeitsgruppe sind dazu einige „herausragende“ Beispiele vorgestellt worden, auf die ich hier aus unterschiedlichen Gründen nicht näher eingehen will, weil sich das Bild damit allzu sehr in Richtung Karikatur verschieben würde und ich dies vor dem Hintergrund der Bemühungen um Seriosität in vielen Kommunen ungerecht fände.

3. Die wesentlichen Ergebnisse in der Übersicht

Die zwischen einzelnen Kommunen beziehungsweise Jugendamtsbezirken zum Teil beträchtlichen Unterschiede in der Hilfestellung der Hilfen zur Erziehung¹ sind nirgendwo in der Bundesrepublik Deutschland und zu keiner Zeit sozialstrukturell begründbar.

Die zum Teil extremen quantitativen Schwankungsbreiten können als Hinweis gedeutet werden, dass sich bisher – trotz aller Bemühungen zum Beispiel seitens der Landesjugendämter oder der zuständigen Ministerien² – *„keine oder nur eine geringe*

¹ gemeint sind immer die Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

² Die Bemühungen der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport in Berlin sind im Einzelnen in meinem Angebot zum oben genannten Forschungsauftrag dargestellt.

Steuerung im formellen Sinn (durch materielle oder verfahrensrechtliche Rechtsvorgaben) oder im informellen Sinn entwickelt haben, sondern dass die jeweiligen Strategien durch unterschiedlichste – möglicherweise durch individuelle und subjektive – Faktoren beeinflusst sind. Verlässliche, nachvollziehbare Standards, die auch zu einer quantitativen Angleichung der Praxis zwischen verschiedenen Jugendämtern führen könnten, gibt es offensichtlich – statistisch erkennbar – nicht.“¹ Der Befund, festgestellt für den Bereich der Familiengerichtshilfe und des Vormundschaftswesens, ist auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung ohne Einschränkungen übertragbar.

Die Belastung der sozioökonomischen Lebenslagen – abgebildet beispielsweise über Sozialhilfebezug, Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsdichte/Wohnraumdichte, allein Erziehende, Ausländeranteil bestimmter Ausländergruppen ... – beeinflusst nur partiell die Höhe der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung. Das heißt, in der Fachpraxis ist die Annahme relativ unstrittig, dass bestimmte Indikatoren – zum Beispiel die oben genannten – die soziale Belastung eines Sozialraumes valide abbilden, wenngleich auch hier von einigen Autoren gewisse Zweifel angemeldet werden, die sich in der Praxis bestätigen.

Die Frage allerdings, ob eine in gewissen Grenzen feststellbare und messbare Belastung eines Sozialraumes auch zu einer signifikanten Inanspruchnahme verschiedener Angebote der Hilfen zur Erziehung führt, wird in der Literatur nicht abschließend und einheitlich diskutiert und von den Experten uneinheitlich beantwortet. Unstrittig ist also, dass die soziale Realität eines Sozialraumes das Maß der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung beeinflusst.

Unklar ist, in welcher Weise.

In der Literatur bleibt insbesondere die Beantwortung der Frage offen, in welcher Weise komplex miteinander verwobene und interdependent voneinander abhängige Einflussfaktoren in einer Weise so zusammenwirken, dass trotz gleicher „Datenlage“ die Realität in einem Sozialraum von der eines anderen sich vollkommen unterscheiden kann.

Handelt es sich nun – in Anbetracht der in einer großen Anzahl von Publikationen dargestellten Sozialraum-Analysen – bei dem dort unterstellten und statistisch scheinbar erwiesenen Zusammenhang von Sozialindikatoren und dem Bedarf an stationären Jugendhilfemaßnahmen um einen (neuen) Zahlenzauber?

Die Antwort ist eindeutig: Jein.

Der grundsätzliche Zusammenhang zwischen Lebensbedingungen und sozialstaatlichen beziehungsweise psychosozialen Unterstützungsnotwendigkeiten ist – wie bereits angedeutet – unbestritten. Es gab dazu in den vergangenen Jahren eine Reihe von

¹ siehe Münder, Johannes; Mutke, Barbara; Schone, Reinhold: Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren, Münster: Votum (2000), S. 77

sozialepidemiologischen Untersuchungen, die diesen Zusammenhang eindeutig belegen. Zum Beispiel steigt die Rate psychischer Störungen, je niedriger die soziale Schicht ist; beruflicher Abstieg oder häufiger Wechsel im beruflichen Status sind dreimal häufiger mit psychischen Erkrankungen verbunden als beruflicher Aufstieg. Schwere Fälle von Kindesmisshandlung, -ablehnung und -vernachlässigung treten vor allem in den Familien auf, die massive sozioökonomische Probleme haben usw. usf.

Warum trotzdem nur ein Jein?

Das Problem derartiger Zusammenhänge ist immer, dass sie weder monokausal, linear noch in ihrer Ausprägung generalisierbar sind. Das heißt, sie sind eben nicht im Sinne eindeutiger Ursache-Wirkungs-Gefüge determiniert und sie sind überdies nicht quantifizierbar.

Ein Modell, über das sich verlässlich ein Bedarf an Leistungen der Hilfen zur Erziehung möglicherweise auch noch errechnen ließe, gibt es nicht und wird es wohl auch nicht geben, weil sich komplexe Systeme weder extra- noch intrapolieren lassen. Alle Annahmen also über einen möglichen Zustand in der Zukunft und alle Annahmen über die Entstehungsbedingungen wahrnehmbarer Phänomene in der Gegenwart sind allenfalls **wahrscheinlich**. Auffällige Besonderheiten in einzelnen Regionen sind daher immer nur vor dem Hintergrund der regionalen Kontextbedingungen plausibel.

Der hohe Anteil psychotherapeutischer Hilfen für Kinder und Jugendliche – zum Beispiel in Berlin-Spandau – ist ebenso die Folge historisch gewachsener Bedingungen und Faktizitäten wie die relativ niedrige Fallzahl sozialpädagogischer Familienhilfen in Berlin-Marzahn/Hellersdorf. Beide Konstellationen sind in gewisser Hinsicht einmalig und spezifisch; ein mögliches Erklärungsmuster ist in keinem Fall ohne eine vertiefte Analyse der Kontextbedingungen übertragbar.

Ein Automatismus hinsichtlich einer Reduzierung der Fremdunterbringungszahlen durch einen Ausbau der ambulanten Hilfen lässt sich nicht feststellen. Durchaus ist auch das Gegenteil zu verzeichnen: Die ambulanten Hilfen ziehen die Fremdplatzierung nach sich – aus welchen Gründen auch immer, zum Teil weil in den Jugendämtern zum falschen Zeitpunkt die nicht geeigneten Hilfen initiiert werden, zum Teil, weil die Sozialarbeiter in den Jugendämtern abhängig von allgemeinen Vorgaben oder unmittelbaren Direktiven sind, nach denen bestimmte Hilfeformen eher zu vermeiden sind; zum Teil sind Marktbedingungen ausschlaggebend etc.

Leistungsangebote außerhalb des Spektrums der Hilfen zur Erziehung – so beispielsweise Jugendsozialarbeit, Angebote der Kindertagesbetreuung etc. – können einen Beitrag zur Vermeidung von Erziehungshilfefällen leisten.

Die Gestaltung der formalen Abläufe als zu beeinflussender Faktor – bezogen auf das Steuerungshandeln in den Jugendämtern – sollte in seiner Wirkung auf die Höhe der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung nicht überbewertet werden.

Den Wahrnehmungs-, Deutungs- und Definitionsprozessen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendämtern kommt – bezogen auf die Höhe der Inanspruchnahme von Leistungen – insgesamt eine zentrale, nicht zu unterschätzende Bedeutung zu.

Es besteht eine Vielzahl konkurrierender Erklärungsmodelle, die alle mehr oder minder schlüssig versuchen, die Unterschiede in der Bewilligungspraxis der Jugendämter zu deuten. Dabei zeichnet sich im Trend ab, dass die individuellen, kollektiven und kulturellen Definitions- und Interpretationsmuster der handelnden Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in den Sozialen Diensten der Jugendämter die konkrete Praxis am ehesten bestimmen, gefolgt von einem gewissen – über viele Jahre gewachsenen – Selbstverständnis in den Jugendämtern und deren „Kultur“.

Wir können, mit einer Ausnahme (siehe unten), nirgendwo davon ausgehen, dass die übermittelten und ausgewerteten Daten über die Leistungen der Jugendhilfe auch nur annähernd die einfachsten Anforderungen an Solidität und Validität erfüllen.

Die in der Bundesrepublik Deutschland seit Jahrzehnten geübte Praxis der Datenerhebung und Datenübermittlung kann nur als schallende Ohrfeige für die Profession verstanden werden. Die offizielle Jugendhilfestatistik der Bundesrepublik Deutschland ist ebenso mit einer Vielzahl von Unsicherheiten behaftet wie die intern erhobenen Daten im Land Berlin. Zum Teil offensichtliche Bearbeitungsmängel der Statistik durch die sowohl kommunalen als auch – in Berlin – bezirklichen Jugendämter führen zu falschen oder verzerrten Gesamtdaten. Entsprechend sind alle Auswertungen und Interpretationen nur mit äußerster Vorsicht zu betrachten, weil die Gefahr relativ groß ist, dass Schlussfolgerungen aufgrund falscher Basisdaten gezogen werden.

Die Hypothese, Berlin sei also auf hohem Niveau verrottet, das in der Tat überdurchschnittlich hohe Aufkommen an Hilfen zur Erziehung in der Stadt insofern direkte Folge einer spezifischen Larmoyanz der Berliner Jugendhilfeszene, ist vor dem Hintergrund der hier in Thesen zusammengefassten Ergebnisse meiner Recherchen ebenso richtig oder ebenso falsch wie alle anderen Hypothesen auch.

Weder ein intra- noch ein interkommunaler Kennzahlenvergleich auf der Grundlage sozialstruktureller Daten ist daher allein geeignet, die Unterschiede hinreichend zu erklären. Dazu bedürfte es einer intensiven Tiefenforschung, die noch aussteht, an der aber aus meiner Sicht kein Weg vorbeiführt.

Marktideologie und Taylorismus

PROF. DR. GEERT VAN DER LAAN

Professor für Sozialarbeit an den Universitäten

*Utrecht und Groningen sowie für Technologie und soziale Infrastruktur
an der Fachhochschule Eindhoven, Niederlande*

Einleitung

Dieser Beitrag ist das Teilergebnis einer Bestandsaufnahme der niederländischen Entwicklungen im Bereich der Verbesserung von Effizienz und Effektivität des öffentlichen Sektors (van der Laan & Jonker 2001). Stichworte dabei sind: nachfrageorientiertes Arbeiten, wirkungsorientierte Steuerung sowie Förderung der Kompetenz durch Einführung des Marktmechanismus. Ich werde in meinem Referat einige Beispiele für diese Maßnahmen erläutern sowie eine kurze Übersicht zu deren Folgen für die Organisationsstrukturen im Sozialbereich geben, für den Management-Stil, für die (Autonomie der) freien Berufe sowie für die Position der Klienten. Das Ganze wird mit einer kritischen Analyse sowie mit einigen Vorschlägen für einen umsichtigen Einsatz der Wirkungsfinanzierung abgerundet.

Die schnellen Entwicklungen des niederländischen Trends hin zu mehr Marktwirtschaft seit Mitte der achtziger Jahre spiegeln ein internationales Phänomen, haben aber auch mit der aktuellen Geschichte des niederländischen Wohlfahrtsstaates zu tun.

Im Jahre 1986 beurteilte der schwedische Soziologe Therborn die niederländische Sozialplanung als „... *das vielleicht spektakulärste Beispiel einer danebengehenden Arbeitsmarktplanung in der westlichen Welt*“. Zu Anfang der achtziger Jahre waren die Zahlen bei der Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit in den Niederlanden zu Rekordhöhen emporgeschnellt. Der Ausdruck „dutch disease“ machte in Wirtschaftshandbüchern als Beispiel eines unbezahlbaren und völlig aus dem Ruder gelaufenen Wirtschaftsstaates Furore. Fünfzehn Jahre später, im Jahre 1997, sprach der Präsident der Französischen Nationalbank vom „dutch miracle“, gekennzeichnet von Stellenwachstum, Arbeitsmarkterneuerung, Erneuerung der Sozialplanung, steuerlicher „correctness“ und von sozialem Konsens.¹

Was niemand für möglich gehalten hatte, war wahr geworden: fast gänzliche Vollbeschäftigung. Kurz gesagt: Die sehr einschneidende Krise im niederländischen Wohlfahrtsstaat schuf die Voraussetzungen für einen radikalen politischen Bruch, gekennzeichnet durch (1.) Sparmaßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Unterricht und Kultur, Wohlfahrt, Sozialhilfe und dergleichen, (2.) Lohnmäßigung, (3.) die Förderung der Rendite bei Betrieben durch steuerliche Maßnahmen, (4.) die Schaffung von Arbeitsplätzen, (5.) die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und (6.) die Einführung der

¹ siehe Visser, J; Hemerijck, A: „A Dutch Miracle“ Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands, Amsterdam: Amsterdam University Press (1997)

Steuerinstrumente Wettbewerb, Deregulierung und dergleichen, um die Effizienz der öffentlichen Hand und der öffentlich finanzierten Dienstleistungen zu fördern.

Wie bekannt ist, wurde diese politische Planung durch einen breiten gesellschaftlichen Konsens gestützt, der durch einen „Austausch“ unterschiedlichster Interessen hergestellt wurde. Beispielsweise wurde Lohnmäßigung – auch eine Konzession der Gewerkschaften, vereinbart von Industrie, Handel und Staat – gegen die Schaffung von Arbeitsplätzen eingetauscht. Dies ist der Grund dafür gewesen, die Konsenspolitik als „Polder-Modell“ zu bezeichnen. Kurioserweise war übrigens zwanzig Jahre zuvor der Konsensansatz die Ursache der „holländischen Krankheit“ gewesen. Die gewaltigen Zahlen von Erwerbsunfähigen oder vermindert Erwerbsfähigen waren das Resultat eines genüsslichen Händedrucks zwischen Arbeitnehmern, Gewerkschaftern und Staat zu Beginn der achtziger Jahre, mit dem man das explosive Wachstum der Arbeitslosenzahlen in den recht üppig ausgestatteten Regelungen für Erwerbsunfähige „unterbringen“ konnte. Damit wurden die Sanierung und Rationalisierung von Industrie und Handel auf den kollektiven Bereich abgewälzt.

Der Erfolg der neuen Planung blieb nicht auf den Wirtschaftsbereich beschränkt. Auch im Gesundheitswesen und im Sozialbereich wurde der Ruf nach einem Ersetzen von Bürokratie durch den Markt immer lauter. Mit der Einführung des Marktmechanismus als Steuerinstrument kamen auch Prinzipien der nachfrageorientierten Steuerung und der Outcome-Finanzierung in Mode. Diese Planung wird gegenwärtig in nahezu allen Bereichen der Gesellschaft angewandt. In den vergangenen Jahren fallen insbesondere die „Vermarktung“ der öffentlichen Versorgungsbetriebe sowie auch der Eisenbahnen, der Elektrizitätseinrichtungen und der Wasserwirtschaft ins Auge. Gegenwärtig wird eine Diskussion zur Privatisierung des Gefängniswesens geführt.

Inzwischen ist auch die Kehrseite dieses Wandels sichtbar geworden. Jeder Bahnreisende weiß inzwischen, was es bedeutet, dass sich die niederländische Eisenbahn (*Nederlandse Spoorwegen*) weniger auf die öffentliche Dienstleistung und stärker auf das Betriebsergebnis und den internationalen Marktanteil orientiert. Während die niederländische Eisenbahn in England und Polen Bahnlinien kauft, werden in den Niederlanden unrentable Strecken still gelegt und sind Zeitverzögerungen von bisher nicht da gewesener Dauer an der Tagesordnung. Am Ende dieses Beitrags sollen deshalb die (unbeabsichtigten) Folgen des Marktmechanismus und der wirkungsorientierten Steuerung im Sozialbereich kritisch analysiert werden.

1. Marktmechanismus, Deregulierung und Qualität der Gesetzgebung

Ein interessantes Beispiel für die neue gesellschaftspolitische Kultur in den Niederlanden ist das Projekt, mit dem der niederländische Staat 1994 begann: Das Projekt „Marktmechanismus, Deregulierung und Qualität der Gesetzgebung“ (*„Marktwetwerking, Deregulering en wetgevingskwaliteit“* – MDW).¹

¹ siehe http://www.ez.nl/home.asp?page=/beleid/home_ond/projmarktwetwerking_home.htm

Im Mittelpunkt der Operation „Marktmechanismus, Deregulierung und Qualität der Gesetzgebung“ steht eine Verbesserung des Wettbewerbs sowie eine Beseitigung möglicher Behinderungen durch die Gesetzgebung. Das zugrunde liegende Ziel besteht in einer besser funktionierenden Wirtschaft, wodurch Wohlfahrt und Arbeitsmöglichkeiten steigen. Die Erweiterung der Öffnungszeiten von Geschäften war einer der ersten sichtbaren Wirkungen von Deregulierung. Auch sonntags sind nun immer mehr Geschäfte geöffnet. Eine Wirtschaft rund um die Uhr nach amerikanischem Beispiel ist abzusehen.

Die rechtlichen Aspekte der Gesetzgebung hängen stark mit den ökonomischen zusammen. Die Transparenz von Regeln hat beispielsweise Auswirkungen auf die Stellung des Verbrauchers innerhalb eines Marktes und damit auf die Konkurrenzsituation. Wegen des Zusammenhanges wurden die juristischen und wirtschaftlichen Aspekte des MDW-Projektes kombiniert. Soweit es die Durchführung von staatlichen Aufgaben betrifft, strebt die niederländische Regierung ein Gleichgewicht zwischen den intrinsischen Werten des Regierungshandelns einerseits und den Vorteilen des Marktmechanismus und des Wettbewerbs andererseits an.

Das Kennzeichnende des Prozesses in der niederländischen Sozialarbeit besteht in einem vielseitigen, multidisziplinären und zielorientierten Ansatz. Man arbeitet unter einer straffen Regie von Politik und Verwaltung in Projekten. Dieser konzentrierte Einsatz menschlichen Kapitals auf einen gut abgegrenzten Bereich innerhalb eines straffen Zeitrahmens verhindert, dass sich Anpassungsprozesse verfransen und zu lange dauern. Durch diese Arbeitsweise kommen neue Lösungen und Instrumente schneller in den Blick und können Erfahrungen in anderen Planungsbereichen besser eingesetzt werden. Erfolgsformeln auf dem einen Gebiet können in anderen Bereichen eingesetzt werden, so dass Lösungen nicht immer neu erdacht werden müssen.

Jährlich werden innerhalb und außerhalb des Staates aus Bürgereingaben Themen ausgewählt, so bei den Arbeitgebern (Dachverbänden), Arbeitnehmern und Verbrauchern, bei den Branchenorganisationen. In einem Bericht aus dem Jahre 1999 (*Regulatory reform in the Netherlands*) stellt die OESO heraus, dass „*der Prozess der Erneuerung in der Gesetzgebung in den Niederlanden zu einem Wachstum der wirtschaftlichen Effizienz, zu einer Förderung von Innovation und Flexibilität, durch niedrigere Preise mit größeren Wahlmöglichkeiten zu einer Besserstellung des Verbrauchers und zur Schaffung von Arbeitsplätzen geführt hat*“.

Interessanterweise werden in den MDW-Prozess auch die so genannten freien Berufe eingeschlossen. Dabei denke man unter anderem an Anwälte, Ärzte, Makler und Fluglotsen. Dies bedeutet konsequent weitergedacht, dass dabei auch die professionelle Autonomie des Sozialarbeiters zur Disposition gestellt wird. Die MDW-Arbeitsgruppe formulierte, dass bei dieser Art von Berufen „*der Wissensrückstand bei dem Kunden (asymmetrische Information) an die Zuverlässigkeit und Professionalität des Freiberuflers hohe Anforderungen stellt. Traditionell wird die Qualität der Dienstleistung durch (Selbst-)Regulierung gewährleistet. Seit Anfang der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts jedoch wird auch die Alternative einer stärkeren Marktorientierung untersucht.*“

Im Sinne des MDW-Prozesses steht bei diesen Berufen im Mittelpunkt, „*ob die rechtlich geschützte Position dieser Berufsgruppe noch notwendig ist, im Verhältnis steht und ob Wettbewerb nicht unnötig beschränkt wird.*“ Konkret bedeutet dies, dass unterschiedlichste – ethische und methodische – Fragestellungen, die traditionell innerhalb des professionellen Diskurses erörtert wurden, künftig über Verträge und Vereinbarungen von externen Auftraggebern „gemanagt“ werden.

2. Gutscheine und personengebundene Budgets

Der MDW-Prozess hat sich stark auf den Fürsorgebereich ausgewirkt, weil man sich für einen größeren Einfluss des Kunden als Verbraucher stark gemacht hatte. Neben der Förderung des Wettbewerbs zwischen den Einrichtungen – Anbietern von Fürsorge- und Pflegeleistungen – möchte man auch, dass der Klient selber mehr Mittel in die Hände bekommt, um eigenständig die (finanzielle) Regie seiner Fürsorge zu übernehmen. Die Qualität der öffentlichen Dienstleistung kann entsprechend der MDW-Arbeitsgruppe dadurch verbessert werden, dass man das Angebot stärker auf die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger abstimmt. Ein wichtiges Mittel dabei ist, dass man den Bürgern eine zentrale Rolle bei der Auswahl zwischen den unterschiedlichen Anbietern öffentlicher Dienstleistungen und bei der Finanzierung der öffentlichen Dienstleistung zuerkennt. Bürger können dann als Verbraucher (*consumenten*) der (öffentlichen) Dienstleistung selber zwischen Preis und Leistung abwägen, während die Anbieter der Dienstleistungen dazu angehalten werden, stärker die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen.

Die finanzielle Abhängigkeit von der Nachfrage fördert nach Ansicht des Ministeriums ebenso ein effizientes Resultat bei den öffentlichen Diensten. Ein Hindernis für die Einführung der Nachfragefinanzierung bei öffentlicher Dienstleistung könnte in den möglichen Negativfolgen für Kaufkraft und Zugänglichkeit liegen. Für die MDW-Arbeitsgruppe bieten Gutscheine und personengebundene Budgets Instrumente, mit denen die öffentliche Finanzierung an die Nachfrage-Finanzierung gekoppelt wird und in der Folge mögliche Optionen zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienstleistung bieten. Der Einsatz dieser Instrumente vergrößert nicht nur die Orientierung der Anbieter öffentlicher Dienste auf die Vorlieben der Verbraucher und Bürger, darüber hinaus bieten diese Instrumente die Möglichkeit, die Beziehung zwischen Staat und Anbieter zu deregulieren, ohne dass dadurch Kaufkraft und Zugänglichkeit der Einrichtungen zwangsläufig gefährdet werden. Die Entwicklung von einer angebots- hin zu einer nachfrageorientierten Finanzierung geht auch einher mit einem breiteren gesellschaftlichen Trend hin zu Individualisierung und Flexibilisierung.¹

Bei der Finanzierung der Dienstleistungen durch die öffentliche Hand stehen dem Staat **unterschiedliche Finanzierungsformen** zur Verfügung. Nachfolgende **Idealtypen** wurden seitens der MDW-Arbeitsgruppe dabei unterschieden:

¹ aus MDW: Startnotitie vouchers en persoonsgebonden budgetten (Startnote Gutscheine und personengebundene Budgets), S. 14, http://www.ez.nl/beleid/home_ond/projmarktwerking/publicaties/kst46889.pdf

Angebotsfinanzierung:

- **Input-Finanzierung:** Bei der Input-Finanzierung werden die Einrichtungen auf der Grundlage einer Kalkulation der zu erwartenden Kosten gefördert. Damit sind die Kosten der Einrichtung unabhängig vom Umfang und Qualität der Dienstleistung. Der Staat versucht mit Hilfe der Gesetzgebung eine Dienstleistung „zu erzwingen“, die in Übereinstimmung mit den gesellschaftlichen Präferenzen und den verfügbaren Mitteln ist.
- **Outcome-Finanzierung:** Bei der Outcome-Finanzierung wird die Förderung direkt an die vom Bürger abgerufene Anzahl der Dienstleistungen geknüpft. Die Einrichtung bekommt somit einen Anreiz, möglichst viele Produkte zu verkaufen – in gewisser Hinsicht könnte man hier von „Throughput“ sprechen, aber in den Planungsnoten spricht man oft von Outcome.
- **Ein der Person zugeordnetes Budget:** Die Förderung für den Anbieter der öffentlichen Dienstleistung ist abhängig von der Zahl der Klienten, die sich melden, diese öffentliche Dienstleistung zu nutzen. Wenn die Nutzer aus unterschiedlichen Anbietern auswählen können und die anbietenden Einrichtungen die Freiheit haben, hinsichtlich ihres Responses ihr Dienstleistungsangebot gegenüber den Wünschen der Nutzer anzupassen, werden auf diese Weise innerhalb eines Systems der Angebotsfinanzierung in Form eines Marktmechanismus wichtige Elemente von Nachfragefinanzierung eingebaut.

Nachfrageorientierte Finanzierung:

- **Gutscheine:** Bürger empfangen – auf der Grundlage einer so genannten Indizierung – einen Wertgutschein, der bei solchen Anbietern eingelöst werden kann, die eine Reihe von Mindestvoraussetzungen erfüllen. Die Einkünfte der Anbieter hängen von der prognostizierten Menge an Dienstleistungen und den dafür berechneten Preisen ab. Die Bezahlung der Anbieter erfolgt über die Verteilung von Gutschein-Guthaben unter den Bürgern. Diese Verteilung erfolgt auf der Grundlage der Indizierung (sowie in Übereinstimmung mit Zielsetzungen des Staates). Eine spezielle Gesetzgebung für die Anbieter (Budget-Regeln, Produktkennzeichen) ist nicht nötig.
- **Personengebundenes Budget (PGB):** Bürger empfangen auf der Grundlage einer Indizierung ein Budget, das grundsätzlich für die Anschaffung von bestimmten Gütern oder Diensten bestimmt ist. Ein PGB zeigt viele Übereinstimmungen mit klassischen Gutscheinen. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass ein personengebundenes Budget einen Barbetrag darstellt. Dies vergrößert die Ausgabefreiheit des Bürgers (welcher nicht mehr auf die anerkannten Anbieter oder auf bestimmte Produkte beschränkt ist), während die finanzielle Beziehung zwischen Staat und anbietenden Einrichtungen durchschnitten werden kann.
- **Kaufkraftunterstützung:** Bei dieser Form von Unterstützung werden alle Beschränkungen hinsichtlich der Ausgaben aufgehoben.

Kaufkraftunterstützung kann auf der Grundlage individueller Indizierungen (vergleichbar mit dem Vorschlag für die Integrationsförderungen der im Fürsorgebereich sozial Benachteiligten) einen allgemeinen Charakter haben – vergleiche den Vorschlag, einkommensabhängige Regelungen im Tausch gegen Steuersenkungen abzubauen.¹

Das Instrument der Gutscheine passt nach Ansicht der MDW-Arbeitsgruppe sehr gut zu den gesellschaftlichen Tendenzen der Individualisierung und Flexibilisierung. Diese Tendenzen führen zu einer Verschiebung von objektgebundenen hin zu subjektgebundenen Fördermitteln und zu einer Öffnung der Märkte. Die Flexibilisierung der Märkte kann auch zu einer Bürokratisierung in den Einrichtungen führen. Gibt es Alternativen?

3. Der Bereich der Jugendpflege und Jugendhilfe in den Niederlanden

Im Jugendbereich der Niederlande lässt sich von einer Aufsplitterung in eine (zu) große Zahl unterschiedlicher Einrichtungen, Sektoren und Kreise sprechen. So gibt es ein breites Arsenal spezialisierter Einrichtungen für Kinder und Eltern mit (ernsten) Wachstums- und Erziehungsproblemen. Man denke dabei sowohl an die freiwillige, das heißt ehrenamtlich organisierte Hilfe als auch an die auferlegten Formen der Hilfe, im Interesse und zum Wohle der Jugend zu handeln (Jugend-schutz).

Dies umfasst Einrichtungen im Bereich der Jugendhilfe, der geistigen „Gesundheitsfürsorge für Jugendliche“ (*Jeugd-GGZ*), Einrichtungen für Jugendliche, leicht geistig Behinderte, für (Familien-)Pflegschaftseinrichtungen, Erziehungseinrichtungen der Justiz, Jugendämter und die Jugendstraftälligenhilfe. Fast jede Einrichtung hat ihren eigenen Zugang, ihre eigene Steuerung und ihre eigene Finanzierung.

In den vergangenen Jahren wurde hart an einer Innovation der Jugendhilfe gearbeitet. Seit dieser Erneuerung geht es um ein zusammenhängendes Angebot von Jugendhilfe, mit dem auf die Hilfeersuchen von Jugendlichen und Eltern maßgeschneidert reagiert werden kann.

Das „*Bureau Jeugdzorg*“ bildet den Zugang zur Jugendhilfe. Für Eltern, Jugendliche und überweisende Stellen muss es eine wieder erkennbare, niedrigschwellige und bekannte Adresse für Beratung und Anmeldung geben. Man achte darauf, das „*Bureau Jeugdzorg*“ ist also kein Anbieter der Jugendhilfe. Das „*Bureau Jeugdzorg*“ klärt das Hilfeersuchen der Jugendlichen mit diesen und übersetzt die Bedürfnisse in eine Indikation für die entsprechende Hilfe.²

¹ aus MDW: Startnotitie vouchers en persoonsgebonden budgetten (Startnote Gutscheine und personengebundene Budgets), S. 14, http://www.ez.nl/beleid/home_ond/projmarktwerking/publicaties/kst46889.pdf

² siehe Beleidskader Wet of de Jeugdzorg (Planungsrahmen zum Jugendhilfegesetz), S. 23, <http://www.ggd.nl/documenten/apz/000719.beleidskader.wet.jeugdzorg.pdf>

4. Module

Neben den Verantwortlichkeiten, die zu einem nachfrageorientierten System gehören, stellt auch die Finanzierung ein wichtiges Steuerungsmittel für Innovationen in der Jugendhilfe dar, so in den kommunalen Gesundheitsämtern (GGD). Dabei wird davon abgesehen, den gesamten Bereich der Jugendhilfe kurzfristig zu gestalten. Die Regierung sieht in einer schrittweisen Harmonisierung der Systematik in der Jugendhilfe und in der „AWBZ“ („Versicherung gegen besondere medizinische Kosten“ – „*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*“) einen besseren Weg. Im Hinblick auf die Elemente des „*Bureau Jeugdzorg*“ ist die Regierung jedoch der Auffassung, dass **eine** Finanzierung in einem Guss und unter einem Dach durchaus notwendig sei. Dies würde unter anderem dazu führen,

- dass eine Finanzierung für das „*Bureau Jeugdzorg*“ zustande kommt, in Form einer so genannten Zielauszahlung (*doeluitkering*),
- dass die Finanzierung des Angebotes der Jugendhilfe auf der Grundlage von abzuschließenden Verträgen seitens der Provinz über eine eigene Zielauszahlung für Jugendhilfe und über die Versicherungen über das System der AWBZ mit den Fürsorgeanbietern organisiert werden muss.

Somit würde zu einer stärker nachfrageorientierten Systematik übergegangen werden können.¹

Die Finanzierung der Hilfeleistungen seitens der Provinzen, der Großstadt-Regionen und der Versicherungen geschieht in Form von Verträgen in so genannte Fürsorgeprogramme (*zorgprogramma's*)² und Module³. Auf diese Weise versucht man, die gewünschte Transparenz in der Hilfe zu erreichen. Der der Fürsorgeprogrammierung zugrunde liegende Gedanke besteht darin, dass sich das Hilfeersuchen von Klienten in Gruppen unterteilen lässt und sich somit Zielgruppen bilden können, innerhalb derer die Klienten ein untereinander vergleichbares Hilfeersuchen haben. Auf diese Weise kann untersucht werden, welche Ziele realistisch sind, welche Hilfsmittel und Methoden offensichtlich erfolgreich waren, welche Kombinationen von Hilfeformen angeboten werden müssen und welche speziellen Vereinbarungen oder Protokolle notwendig sind. Auf diese Weise wird ein passendes und zusammenhängendes Angebot der Hilfe geboten, was dem Klienten zugute kommt.⁴

Der Planungsrahmen zum Gesetz der Jugendhilfe macht klar, dass die Einrichtungen Hilfe in Form von Modulen anbieten. Die Provinz schließt in regelmäßigen Abständen

¹ siehe Beleidskader Wet of de Jeugdzorg (Planungsrahmen zum Jugendhilfegesetz), S. 46, <http://www.ggd.nl/documenten/apz/000719.beleidskader.wet.jeugdzorg.pdf>

² Ein Fürsorgeprogramm (*zorgprogramma*) in der Jugendhilfe ist eine Reihe spezifizierter und zusammenhängender Vereinbarungen und koordinierender Aktivitäten, die in einem zielorientierten und geplanten Einsatz von zwei oder mehr Modulen für eine spezifizierte Zielgruppe konzipiert werden.

³ Ein Modul ist eine homogene Einheit von Hilfe, die sich auf mehrere Zielgruppen richten kann.

⁴ siehe Financieel kader Wet op de Jeugdzorg (Finanzieller Rahmen zum Gesetz der Jugendhilfe) S. 35

mit jeder Einrichtung bezüglich Typ und Anzahl der Module, welche eine Einrichtung in einer bestimmten Periode leistet, Verträge ab. Dazu gehört auch eine Vereinbarung bezüglich des für das Modul fälligen Preises. Auf diese Weise nimmt die Provinz genau die Hilfe unter Vertrag, welche sich auf den prognostizierten Bedarf einerseits und auf die Angebote der Einrichtungen andererseits gründen.¹

Innerhalb des Hilfeangebotes wird der Marktmechanismus durch den Vertragsabschluss gefördert. Wie gesagt, die Finanzgeber brauchen sich dabei nicht auf die existierenden Hilfsinstanzen der Provinz zu beschränken. Der Vertragsabschluss eines Angebotes mit anderen (beispielsweise angrenzenden oder landesweiten) Hilfsorganisationen ist möglich. Auch neue Hilfsorganisationen können unter Vertrag genommen werden.

5. Output- oder inputorientierte Steuerung: „Wetten, dass ...“

Ein interessantes Beispiel – als Alternative für die Bürokratisierung der Jugendfürsorge – entnehmen wir einem Projekt, das sich auf jugendliche Nichtsesshafte richtet. Es geht um Projekte, die durch das Büro INSTAP² unter der Leitung des Sozialarbeiters Jan van Susteren durchgeführt werden. Bevor ich detaillierter die dortige Situation analysiere, gehe ich kurz auf die Kennzeichen dieser INSTAP-Methode und INSTAP-Organisation ein.

Die INSTAP-Methode ist fundortorientiert, das heißt, sie gründet sich auf die konkrete Hier-und-Jetzt-Situation. Jugendliche werden aufgesucht; man folgt ihnen in ihr eigenes Umfeld. Diese Vorgehensweise bietet einen Einblick in die Funktion ihres jeweiligen Verhaltens im Kontext. Das entgegengebrachte Interesse ist intensiv und persönlich. Die Helfer sind über einen Zeitraum von acht Wochen im Prinzip Tag und Nacht erreichbar und ansprechbar. Zuvor werden sie hinsichtlich ihrer Hartnäckigkeit geschult, da grundsätzlich die Maxime gilt: *„Der Mitarbeiter folgt dem Klienten.“*

Sowohl das Netzwerk der Jugendlichen als auch das Netzwerk der Einrichtungen wird in den Ansatz einbezogen. Bestehende oder frühere Hilfsquellen werden genutzt, indem die Jugendlichen ihre jeweiligen eigenen, wichtigen Personen benennen sollen. Dies sind andere wichtige Bezugspersonen, die auf die eine oder andere Weise beim Aufbau der neuen Existenz als Ankerstellen fungieren können.

Das Projekt gibt Outcome-Garantien. INSTAP garantiert im Voraus festgelegte Wirkungen, nicht, indem diese direkt an Finanzierung gekoppelt würden, sondern, indem unmittelbar der Ruf von INSTAP zur Disposition steht. Man arbeitet nach einer Art Wettmodell (Van der Laan 2000). Die Büroleitung baut gemäß dem Spruch: *„Wetten, dass ...!“* zu den Geldgebern Kontakte auf. Das bedeutet beispielsweise, dass gewettet wird, man werde es schaffen, innerhalb von zwei Jahren 60 Prozent der Straßen-

¹ siehe Beleidskader Wet of de Jeugdzorg (Planungsrahmen zum Jugendhilfegesetz), S. 47, <http://www.ggd.nl/documenten/apz/000719.beleidskader.wet.jeugdzorg.pdf>

² INSTAP bedeutet so viel wie Einstieg.

kinder in einer bestimmten Kommune zu ihren Familien, in (gute) Heime oder in Pflegefamilien zurückzubringen. Bei den meisten Verträgen werden unabhängige Forscher hinzugezogen, um ein Monitoring der Resultate vorzunehmen. In den meisten Großstädten der Niederlande gründeten sich auf diese Weise Obdachlosen-Teams. Auch in Russland und in Rumänien sind bereits derartige Projekte initiiert worden.

Im Rahmen einer allgemeinen Evaluierung der Methode für die niederländischen Geldgeber habe ich herauszufinden versucht, worin genau der Einfluss der Outcome-Garantien auf die professionelle Kultur innerhalb der INSTAP-Organisation besteht. Um es kurz zu fassen: Das Leitungsteam von INSTAP ist in der Lage, die interne Qualitätskontrolle relativ gut vom externen Druck, Resultate schaffen zu müssen, loszulösen. Man versteht es ausgezeichnet, einen professionellen „Filter“ anzubringen, so dass der externe Druck nicht unmittelbar in internen Druck umgesetzt wird. In den Schulungen und während der Team-Besprechungen, die ich beobachtete, habe ich keine einzige Form von „*managementerie*“ angetroffen. Es wurde ausschließlich auf der Grundlage von Professionalität argumentiert und gesteuert. Das Büro INSTAP erwies sich – trotz seiner marktorientierten Orientierung – als informelle, flache Organisation, geführt auf der Grundlage von Feedback und von einem offenen Diskussionsklima. Um es kurz zusammenzufassen: Wie der Mitarbeiter dem Klienten folgt, folgt die Organisation dem Mitarbeiter.

Die wichtigste Beobachtung besteht darin, dass in der INSTAP-Kultur ein implizites Modell der zirkularen Steuerung eingesetzt wird. Trotz der klaren Leitung scheint es innerhalb der INSTAP-Kultur nicht notwendig zu sein, eine Top-Down-Steuerung vorzunehmen, wie man sie gegenwärtig in so vielen Einrichtungen vorfindet.

Professionelle Kräfte werden zurzeit recht stark von Managern „abgestimmt“ – gerade so, wie man ein Thermostat einstellt. Der Manager beschließt, welche Ziele und Referenzwerte es gibt; der Mitarbeiter muss dafür Sorge tragen, dass er sich innerhalb der Margen bewegt. Der Unterschied zwischen dem „Abstimmen“ und dem Lernen ist für die Bewertung der INSTAP-Methode von großer Bedeutung. Es scheint so, dass die Führung vor allem auf der Grundlage von Kompetenz erfolgt. Offensichtlich ist bei INSTAP nicht von einer festgelegten Struktur die Rede, sondern – auf der Grundlage der Kompetenzen von Personen – von einem Prozess der Strukturierung. Dazu ein Mitarbeiter:

„Das Angenehme von INSTAP besteht darin, dass ich – um es einmal unprofessionell auszudrücken – tun und lassen kann, was ich möchte. Es wird zwar geführt, aber das geschieht auf unsichtbare Weise. Es wird nicht strategisch geführt, sondern man nutzt seine Intuition und das Gefühl, herauszufinden, wo der andere hin will. Oder man versteht, was der andere meint. Man kann dann hiermit einverstanden sein oder nicht, im letzteren Falle folgen dann die Schreiereien. Es gibt hier nicht sauber zehn Argumente pro oder contra. Dann knallt's und man schreit einander an und das ist manchmal genau so klärend wie die zehn Argumente. Das muss man einfach wagen. Man hat ja die Sicherheit, dass ab und zu einmal, etwas daneben gehen darf.“

Genau wie in den Kontakten mit Klienten geht und bleibt man auch in den Arbeitskontakten wechselseitig auf „Tuchfühlung“. Das geht nicht in Form strukturierter Überlegungen, sondern ad hoc zwischen Tür und Angel.

Wie gesagt, INSTAP ist eine stark wirkungsorientierte Organisation. Man könnte also erwarten, dass die Mitarbeiter bezüglich ihres Outcomes in starkem Maße geführt und abgerechnet werden. Dies wird aber nicht gemacht. Ein Mitarbeiter: *„Man wird im Hinblick auf seinen Output beurteilt, aber auch auf den eigenen Input. Wenn es bei den Resultaten irgendwo daneben läuft, dann tut es einem selber am meisten weh.“*

Das Interessante besteht nun darin, dass INSTAP seine Außenkontakte auf der Grundlage von Outcome-Merkmalen schließt, intern jedoch seine Kontakte aufgrund von Input-Variablen führt. Dies schafft offensichtlich eine sichere Umgebung für kompetente Menschen mit dem nötigen Selbstvertrauen. Innerhalb vieler Organisationen, die über den Outcome gesteuert werden, ignoriert man zu guter Letzt die Kompetenzen der Mitarbeiter oder streitet ihnen manchmal gar die Kompetenz ab. Die Aufgaben stehen im Mittelpunkt und die Menschen werden ungeachtet ihrer Kompetenzen von ihren Vorgesetzten für eine Aufgabe eingeteilt. Sie werden zum gewünschten Outcome der Organisation hingeführt. Innerhalb der INSTAP-Organisation sind Mitarbeiter nicht austauschbar:

„Wenn wir Aufgaben verteilen, schauen wir immer: Wer könnte dies schön finden. Und das bedeutet noch nicht einmal, dass es der am meisten geeignete Mitarbeiter zu sein braucht. Bei Entwicklungsaufgaben wird immer nachgeschaut, wer es interessant fände. Aber dann wird auch gefragt: Warum findest du es gut, was erwartest du und welche Unterstützung brauchst du? Wir arbeiten nie mit Plänen. Es wird nie gesagt: ‚Der und die haben im Januar 15 Überstunden gemacht, also nun seid ihr einmal dran ...‘ Und dann wirst du sagen: Das ist doch nicht effektiv? Aber wenn es irgendetwas gibt, was nicht effektiv ist, dann ist es das rigide Ausgestalten einer Arbeitsorganisation!“

INSTAP ist in dieser Hinsicht mehr ein Netzwerk als eine Organisation: *„Was wir alle voneinander wissen, ist, dass, wenn es uns nicht mehr gefällt, wir einfach weg sind. Wie loyal wir auch immer bei unserer Arbeit sein mögen. Wir sind auch loyal Personen gegenüber. Aber die Arbeit steht im Mittelpunkt und dies bedeutet, dass man nicht so stark einer strategischen Führung mit Menschen bedarf, weil man weiß: Diese Leute sind so gestrickt, dass sie dann, wenn man zu stark bei ihnen ‚reingingt‘, sagen würden: Tschüss, dann gehe ich wohl besser ’ne Tür weiter.“*

6. Kritische Analyse der Nachfragesteuerung und Wirkungsfinanzierung sowie einige Schlussfolgerungen für umsichtige Planung

Die Einführung der freien Marktwirtschaft im niederländischen Wohlfahrtssektor hat ein komplexes Sammelsurium unterschiedlicher Bewegungen hervorgebracht. Der wichtigste Trend besteht natürlich darin, dass bürokratische Steuerung von einer Steu-

erung durch den Markt abgelöst wird. Man stellt sich der Öffentlichkeit als Wohlfahrtseinrichtung nicht mehr mit einer Orientierung auf Angebote vor, sondern präsentiert sich auf eine Weise, die sich an der Nachfrage orientiert. Ein an der Nachfrage orientiertes Arbeiten unter den Rahmenbedingungen der freien Marktwirtschaft heißt, dass man nicht mehr von Bedürfnissen, sondern von Begriffen wie „eine kaufkräftige Nachfrage“ spricht. Der Klient wird zum Verbraucher transformiert und die professionelle Berufskraft mutiert zum Lieferanten. Dies bedeutet im Übrigen, dass diese Einrichtungen sich selber nicht mehr als professionelle Organisationen betrachten, sondern als Unternehmen, in denen Berufsfachleute von Managern zur Produktion von Dienstleistungen angeleitet werden. Man nimmt keine so genannten Anspannungsverpflichtungen an, sondern verpflichtet sich vertraglich zur Erbringung von Ergebnissen.

Nicht nur die Anbieter, auch die Hilfesuchenden sind im wachsenden Maße auf den Markt angewiesen. Die Marktwirkung ist nicht unabhängig von der Reorganisation des Wohlfahrtsstaates zu sehen. Kurz gesagt: Die Abhängigkeit vom Staat wird durch eine Abhängigkeit vom Markt ersetzt. Zahlungskräftige Klienten, die sich ihrer Sache sicher sind, haben als Verbraucher dadurch einen Vorteil; die schwächeren „Semester“ sind dadurch jedoch auf sich selbst gestellt.

Diese Entwicklungen haben (unbeabsichtigte) Folgen im Schlepp, welche negativen Einfluss auf die Qualität der Wohlfahrtspflege haben können. So wird Zusammenarbeit durch zunehmende Konkurrenz erschwert. Die Orientierung auf „output-orientierte Abrechnung“ führt unwillkürlich zu einem linearen Denken – schließlich muss eine Verbindung zu den Input-Variablen hergestellt werden. Außerdem erleben wir in der praktischen Arbeit eine Wiederauferstehung der altgedienten so genannten Sozial-Technologie und veralteter betriebswirtschaftlicher Prinzipien wie die einer tayloristischen Organisation. Bei vielen Einrichtungen entsteht eine Kultur des Führens und Abrechnens, was bei den Ausführenden, den Managern und den Planern zu Lasten der Lernfähigkeit geht. Die Erfahrungen von Ausführenden finden kaum Eingang in die Organisationsplanung und in deren Umsetzung. Die direkte Koppelung der Parameter „performance“ und „pay“ schafft ein berechnendes Verhalten: Zahlen werden unzuverlässig und die meisten Akteure handeln unter den verschärften Bedingungen des Überlebenskampfes nach strategischen Gesichtspunkten.

Verschiedene Entwicklungen haben bei den öffentlich-rechtlichen Einrichtungen die Kultur beeinflusst. Worin werden die unbeabsichtigten Folgen bestehen, wenn wir auch unsere Feuerwehren auf der Grundlage der von ihnen gelöschten Brände bezahlen würden? Natürlich hängt dies stark vom Berufsethos ab, welches die Feuerwehrleute wechselseitig hochhalten. Dies gilt entsprechend auch für die Sozialarbeit. Es hängt stark von der Art und Weise ab, wie das Machtspiel auf dem freien Markt gespielt wird. Die Marktwirkung ist vor allem dann für die Qualität der Berufsausübung schädlich, wenn der Markt als eine neue Ideologie funktioniert.

In den Niederlanden wurden die Prinzipien der freien Marktwirtschaft von vielen Sozialarbeitern – und vor allem von Managern – freudig als eine Strategie umarmt, welche (letztendlich) dazu beitragen könnte und müsste, die Sozialarbeit salonfähig zu

machen. Dies mag man aus einem Mangel an Selbstbewusstsein erklären. Zu genau diesem Zeitpunkt stößt der Markt in das Herz der Berufsausübung und kann zu einer Pervertierung des öffentlichen Bereiches führen. Die oben genannten Negativfolgen des Marktmechanismus' beziehen sich entsprechend auch vor allem auf den Markt als Ideologie, nicht auf den Markt als Realität. Markt als Ideologie impliziert eine Depolitisation der Sozialarbeit, besteht doch die Überzeugung darin, der Wettbewerb als solcher stelle eine gute Allokation und einen treffenden Entscheidungsmechanismus dar, mache andere politische und moralische Positionsbestimmungen überflüssig.

Angesichts der Tatsache, dass der Markt inzwischen Realität ist, ist es wichtig, dass sich die Sozialarbeit auf eine klare Strategie besinnt, wenn sie wirkungsvoll aus der Defensive herauskommen will. Von großer Bedeutung ist, dass zwischen „performance“ und „pay“ eine indirekte Beziehung geschaffen wird, indem die professionelle Rolle zwischengeschaltet ist. Ein Mehr an Markt erfordert ein Mehr an professionellem Selbstbewusstsein. Die Kardinalfrage ist dann auch, wie wir den Markt unter die Kontrolle der Lebenswelt bringen können. Es ist durchaus möglich, die Qualität der Berufsausübung auf hohem Niveau zu halten und sogar zu steigern, indem man hinsichtlich der Marktwirkung eine offensive Haltung einnimmt. Schließlich ist es aus professionellen Gründen vertretbar, Angebot und Nachfrage nicht auseinander zu dividieren. Zwischen Angebot und Nachfrage besteht ein Pendelverkehr, ein iterativer Prozess, wie er in der Statistik genannt wird.

Eine offensive Haltung lässt sich durch moderne betriebswirtschaftliche Prinzipien unterstützen. In dem Maße, wie der Bürger in einem sich zurückziehenden Wohlfahrtsstaat vom Markt abhängig wird, müssen auch die Einrichtungen wie die Sozialarbeit ihr Verhältnis zum Markt neu bestimmen. Dies bedeutet nicht, dass man sich dem Marktmechanismus verschreiben müsste. Die Erfahrung zeigt, dass es sehr gut möglich ist, den professionellen Gehalt der Arbeit intakt zu halten. Ein in der Professionalität wurzelndes Selbstbewusstsein scheint hierbei eine wichtige Variable zu sein. Das ist betriebswirtschaftlich sogar empfehlenswert.

7. Trennung von Angebot und Nachfrage

Im Hinblick auf die nachfrageorientierte Arbeit lassen sich in jedem Falle zwei Aspekte unterscheiden. Zum einen wird den Bedürfnissen und dem Beitrag des Klienten im Dienstleistungsprozess größere Aufmerksamkeit zuteil. Ausgebildete Berufsfachkräfte müssen den Klienten ernster nehmen. Auf der anderen Seite wird – wie bereits zuvor herausgearbeitet – der Klient als Verbraucher gesehen. Nach den Spielregeln des Marktmodells wird die professionelle Rolle zurückgedrängt, was in manchen Fällen zu einer strengen Trennung zwischen Angebot und Nachfrage führt. Aus der Vielzahl der Entwicklungen heben wir ein Beispiel heraus. In der Betreuung geistig Behinderter in den Niederlanden entstand Mitte der neunziger Jahre ein neues Tätigkeitsfeld: die Fürsorge-Beratung. Ein so genannter Fürsorgeberater (*zorgconsulent*) ist ein Bediensteter, dessen Aufgabe darin besteht, „*bei der Verdeutlichung des Hilfeersuchens zu unterstützen und zu begleiten*“. Der Fürsorgeberater soll als Unterstützer des Hilfe-

Suchenden im Prozess von Angebot und Nachfrage eine wichtige Rolle spielen. Manche sprechen entsprechend vom „Kumpel des Klienten“. Um diese Rolle sauber abzugrenzen, wurde in der bis dato integrierten Funktion der Sozialarbeit eine Trennung vorgenommen. Nachfolgend ist entsprechend vom Sozialarbeiter-Fürsorgeberater die Rede, welcher im organisatorischen Bereich der Dienstleistung anzusiedeln ist und vom Sozialarbeiter-Helfer, der zum Bereich der Hilfe zählt.

Die Fürsorgeberatung („Nachfrage-Artikulation“) wird also nicht nur im Blick auf den Aufgabeninhalt, sondern auch organisatorisch streng vom Hilfsangebot getrennt.

Diese Entwicklung überschauend, fällt auf, dass die Idee unterschiedlicher Funktionen – die unterschiedliche Herausarbeitung der Nachfrage und des Angebotes – in unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen operationalisiert wird und sogar in unterschiedlichen organisatorischen Bereichen – dies nicht nur im Rahmen von Experimenten mit klientengebundenen Budgets, sondern auch hinsichtlich regulärer Aufgaben der Sozialarbeit für geistig Behinderte. Für den Inhalt der Sozialarbeit hat diese Entwicklung im Übrigen zur Folge, dass eine Rückkopplung von Angebot zu Nachfrage bedeutend schwieriger geworden ist. In den Plänen wird nicht nur eine Trennung zwischen Angebot und Nachfrage vorgenommen. Außerdem wird bei einer Nachfrage-Spezifizierung hin zur Bestimmung des Angebotes von einer Einbahnstraße ausgegangen. Dass sich in der Praxis oft von einem zirkulären (iterativen) Prozess sprechen lässt, bei welchem man erst während des Hilfeprozesses entdeckt, dass eigentlich die Frage anders hätte spezifiziert werden müssen, wird in diesem linearen Modell nicht aufgelöst. Untersuchungen ergaben, dass einer Intervention keineswegs immer eine Diagnose vorgeschaltet ist. Manchmal probiert ein Behandler etwas aus, um eine bessere Diagnose stellen zu können. In komplexen Situationen lässt sich demzufolge häufig von einem Pendelverkehr zwischen diagnostischen und behandelnden Aktivitäten sprechen.

Eine wichtige Kritik ist außerdem, dass in derartigen Modellen eine Arbeitsteilung in unterschiedliche Phasen des Hilfeprozesses vorgenommen wird. Dies führt zu einer Form des Taylorismus', der betriebswirtschaftlich doch recht überaltert ist und in der vollwertigen Ausübung des Berufs Probleme hervorruft.

Wahrhaft nachfrageorientiertes Arbeiten bedeutet nach meinem Dafürhalten: dem Klienten folgen, improvisieren, sich fortwährend an neue Gegebenheiten anpassen. Man könnte es mit freiem Tanzen vergleichen, bei welchem man wechselseitig führt oder sich vom anderen führen lässt. Der Klient ist sowohl Objekt als auch Subjekt der Führung. Das Gleiche gilt für den Sozialarbeiter und den Manager. Wenn eine professionelle Kraft dem Klienten „folgt“, könnte der Manager der Berufskraft folgen und die fördernde Stelle wiederum dem Manager. Dies stellt jedoch für die meisten Organisationen ein bedrohliches Szenario dar. Manager brauchen Beherrschbarkeit, Planmäßigkeit, Sicherheit und Kontinuität.

Nachfrageorientiertes Arbeiten steht im Allgemeinen im starken Kontrast zur tatsächlichen Kultur in Organisationen, die durch Planungs- und Kontrollzyklen dominiert

werden. In einer solchen Kultur bilden die sich immer fortentwickelnden Bedürfnisse der Klienten für die Organisation eine Störung. Wenn jemand wirklich nachfrageorientiert arbeitet, wird er recht schnell als anarchistisches Element betrachtet, als eine Berufskraft, die nicht zu führen ist. Dies hat mit der hartnäckigen, bürokratischen Mentalität zu tun, mit der die Wohlfahrtspflege das Denken im Sinne von Produkten und Märkten internalisiert hat. Eines der großen Probleme im Wohlfahrtsbereich besteht nämlich darin, dass sich nicht von einem wirklichen Markt sprechen lässt. Es ist ein Pseudo-Markt, bei welchem es um Gelder des Steuerzahlers geht, mit denen man „das Spiel des Marktes“ spielt. Dies bedeutet, dass Bürokraten die Möglichkeit in die Hand gespielt bekommen, sich in Unternehmer zu verwandeln und ihre bürokratische Mentalität unter anderer Fahne fortführen zu können. Des Kaisers neue Kleider passen wie angegossen, weil es sich nicht um einen echten Markt handelt.

Darum kann man es sich leisten, sich auf verschiedenste antiquierte Managementmodelle zu verlassen. Modelle, die in der Wirtschaft kaum noch zu finden sind. Das heutige Produktdenken hat im Wohlfahrtsbereich zu äußerst kuriosen Formen von Rationalisierung geführt. Es hat zu Auffassungen über Organisationsformen aus der Vorkriegszeit geführt und dann möchte ich noch offen lassen, ob wir vom Ersten oder vom Zweiten Weltkrieg sprechen.

Das Gros der heutigen Managementpraxis im Wohlfahrtsbereich in den Niederlanden lässt sich charakterisieren durch (1) die Zergliederung des Produktionsprozesses in möglichst kleine Einheiten, wobei danach getrachtet wird, (2) eine möglichst feinmaschige Standardisierung vorzunehmen, bei welcher (3) eine vorstrukturierte Zusammenarbeit zwischen Produktionsmitarbeitern und (4) eine vollständige Kontrolle seitens des Managements gegeben sind.

Man sieht es innerhalb der Einrichtungen, aber auch zwischen den Organisationen, beispielsweise in der so genannten „geistigen Gesundheitsfürsorge“ (*geestelijke gezondheidszorg* – GGZ) und in der Jugendpflege, bei der es um eine neu implementierte Systematik der Indikation (*indicatiestelling*), der Zuerkennung von Fürsorgemaßnahmen und dergleichen geht. Es fällt ins Auge, dass man selbstredend davon ausgeht, dass der Hilfeprozess linear verläuft und, dass man das Ganze in Stücke schneiden könne: Anmeldung, Intake, Diagnose, Indikation, Pflegevermittlung (*zorgtoewijzing*), Pflegeausführung und Bewertung.

Auffallend ist, dass diese Phasen – bisweilen auch Funktionen genannt, genau wie bei der Betreuung von geistig Behinderten – oft verschiedenen Funktionären (oft von unterschiedlichen Einrichtungen) zuerkannt werden. Die Zahl der Funktionen entspricht der Zahl der Funktionäre. Dies wird für notwendig erachtet, um die Unabhängigkeit der Funktionen im Blick aufeinander gewährleisten zu können. Die Person (oder auch Einrichtung), die beispielsweise die Pflegevermittlung organisiert, darf schließlich nicht die Realisierung der Pflege in die Hand bekommen, denn dann würden die Einrichtungen in die Lage versetzt, sich ihren eigenen Markt zu schaffen. Außerdem müssen alle diese differenzierten Aufgaben wieder dadurch zusammengebracht werden, dass man zusammenarbeitet, während man doch Konkurrent voneinander

der ist. Das Ziel besteht darin, den Prozess beherrschbar zu machen und die Kosten im überschaubaren Rahmen zu halten. Ist dies zeitgemäß?

Genauer betrachtet, sind dies die Prinzipien des so genannten „Scientific-Management“, welches Taylor um 1911 herum entwickelte und die sich in jedem Lehrbuch zur Organisationskunde finden lassen. Es ist ein strenger Organisationsansatz, der für jede Aufgabe im Produktionsprozess genau vorschreibt, von welchem diese ausgeführt werden muss. Eine derartig detaillierte Organisationsstruktur erfordert einen hohen Grad an Koordination. Dies führt zu überlasteten Managern (im Bereich der mittleren Führungsebene) und erschwert internes Feedback sowie eine flexible Anpassung an die Veränderungen in der Umwelt. Somit werden die notwendigen Lernprozesse durch eine bis ins Kleinste realisierte Aufgabendifferenzierung behindert.

Die veralteten Managementmodelle sind in den Jahresberichten der Einrichtungen klar erkennbar. Dort trifft man auf hübsche Organigramme, welche die Außenwelt davon überzeugen sollen, dass es sich um eine straff geführte Organisation handelt. Das Organigramm, das zu einer derartigen „bürokratischen Marktorganisation“ passt, ist jedoch eine strikte Hierarchie in Form eines Baumdiagramms, eine Art Pyramide: unten breit und nach oben spitz zulaufend. Über die Verzweigungen werden die Informationen transportiert, die Kontrolle ausgeübt und wird Verantwortung eingefordert. Nur an der Spitze beschäftigt man sich mit strategischen Zielsetzungen: *„Der Chef denkt schon für dich!“* Auf den unteren Rängen werden nach detaillierten Vorschriften Aufgaben ausgeführt, die über die Manager der mittleren Führungsebene vermittelt wurden. Diese mittlere Ebene hat nach unten eine Kontrollaufgabe und nach oben eine Berichterstattungsaufgabe. Eine derartige Organisation erfordert eine straffe Verwaltung und erzeugt bei den Mitarbeitern eine Mentalität, entsprechend derer man auf Status und Position orientiert ist.

Das Paradoxe besteht darin, dass größere Marktorientierung in derartigen Organisationen nur zu stärkerer Bürokratisierung führt. Dies führt anschließend dazu, dass sie die Tuchfühlung mit der Umwelt verlieren. Ich spreche nicht von den Bonzen und den Förderinstanzen, sondern vom Kontakt mit den Anwendern auf der unmittelbaren Ebene der Ausführung. Je bürokratischer Organisationen werden, desto länger werden die Planungs- und Kontrollzyklen und um so länger dauert es, bevor die Manager wieder durchblicken, was bei der tatsächlichen Arbeit eigentlich läuft.

Das Produkt- und Verwaltungsdenken hat auch zu einem Wiederaufleben der so genannten Sozial-Technologie geführt. Auch dabei sind die Ergebnisse bestimmter Eingriffe vorhersehbar. Deren Einsatz führt zu einer technischen Professionalität, bei welcher der Klient zum Interventionsobjekt degeneriert ist.

Wir nennen landläufig die Ausführung der Hilfe den primären Prozess. Dieser Prozess heißt nicht von ungefähr so. Auf der Ebene der Ausführung haben professionelle Kräfte täglich Umgang mit dem Klienten. Dabei geht es um die Arbeitsebene der Organisation, um das „street-level“, wie es Lipsky nennt. Dort läuft die Arbeit, dort steht man im unmittelbaren Kontakt mit der Realität. In modernen Ansätzen professioneller Or-

ganisationen wird die Unternehmerschaft auf dieser Ebene angesiedelt, also nicht an der Spitze, sondern an der Basis.

Leider sind die meisten Manager im Sektor der Wohlfahrtspflege von der Überzeugung beseelt, sie selber seien die Unternehmer und die Berufsfachkräfte nichts anderes als Fließbandarbeiter, welche die Anweisungen von oben durchführen müssten. Und wenn man im Rahmen eines solchen Denkens dann über Nachfrage-Steuerung redet, geht es vor allem um die Befriedigung des Finanzgebers. Entsprechend erfolgt Führung vor allem „top-down“.

Wenn man wirklich nachfrageorientiert arbeiten will, wird zunächst die Organisation auf den Kopf gestellt werden müssen. Die Berufstätigen müssen „von den Fällen lernen“ können, sie müssen – mit Hilfe von Rekonstruktionen der Kasuistik (van der Laan 1995) – verstehen lernen. Dieser Lernprozess muss auf die Manager und Planer übertragen werden, schließlich soll die Organisation auch von der Arbeitsebene aus geführt werden können. Die Essenz lernender Organisationen besteht darin, dass es im Feedback zwischen den unterschiedlichen Niveaus und Abteilungen keine Blockaden gibt. In hierarchischen Organisationen dürfen die ausführenden Mitarbeiter demgegenüber nur innerhalb ihres eigenen Spielfeldes lernen, wobei die Organisation die Spielregeln festgelegt hat. Dies nennt man in der Organisationskunde: lernen mit nur einer Schleife. Es erfolgt keine Rekonstruktion der eigenen Erfahrungen, sondern Instruktionen von oben.

Kompetente Mitarbeiter wissen jedoch aus Erfahrung, dass in einer komplexen und sich wandelnden Umgebung feste Normierungen nicht immer anwendbar sind. Was zunächst als gut erschien, konnte in der Praxis schon einmal falsch laufen. Dass man auf der Grundlage von gesammelten Erfahrungen diskutiert und Normierungen aktualisiert, nennt man das Lernen mit doppelter Schleife. Um diesen Prozess in Gang zu setzen, müssen sich Manager und Planer trauen, von der Ausführungsebene zu lernen. Ist doch die Ausführungsebene die beste Quelle für das „fact-finding“, wie Kurt Lewin es bereits in den vierziger Jahren nannte. Dort läuft das Entscheidende. Dort liegt das Zentrum, um das sich alles drehen müsste.

Begriffe wie „Produkte“ und „Verbraucher“ passen nur bedingt in den Wohlfahrtsbereich. In Dienstleistungssektoren ist der Klient Mitproduzent. Klienten sind keine passiven Verbraucher, sondern selbständig an ihrem eigenen Fürsorge- oder Entwicklungsprozess aktiv beteiligt, immer vor dem Hintergrund dessen, was sie mit ihrem eigenen Leben anfangen wollen. Sie müssen nicht als Verbraucher angesehen werden, sondern als Bürger, welche die Regie über ihr eigenes Leben nicht nur dadurch führen, dass sie Konsumententscheidungen treffen, sondern indem sie sich aktiv an die Ausgestaltung ihrer eigenen Existenzgrundlagen machen.

8. Produkt oder Dienstleistung

Einer der auffälligsten Phänomene in der jüngsten Zeit ist die Leichtigkeit, mit der sich im Bereich der Wohlfahrtspflege der Begriff „Produkt“ eingebürgert hat. Viel-

leicht ist dies als ein Symptom für den Mangel an Identität und Selbstvertrauen in dieser Branche anzusehen. Es ist schon paradox, dass man Begriffe aus dem Geschäftsleben übernimmt, die im Geschäftsleben selber kaum eingesetzt werden. So können wir die Argumentation von Betriebswirtschaftlern wie Broekhuis und De Leeuw (1995) folgendermaßen zusammenfassen:

Ein Produkt unterscheidet sich wesentlich von einer Dienstleistung,

- a) weil der „Kunde“ meist „Koproduzent“ einer Dienstleistung ist: Der Kunde hat eine aktive und steuernde Rolle, Produktion und Konsumtion finden zur gleichen Zeit statt und es lässt sich nicht von einer Eigentumsübertragung sprechen.
- b) weil eine Dienstleistung nicht von den persönlichen Kompetenzen des Dienstleisters losgelöst werden kann, Dienstleistungen nicht auf Vorrat lieferbar sind, Dienstleistungen sehr arbeitsintensiv und meist nicht tastbar sind.
- c) weil Dienstleistungsprozesse schlecht vorhersehbar und aufzugliedern sind: Die Spezifizierung einer folgenden Phase kann meistens nur dann stattfinden, wenn die Resultate einer vorausgegangenen Phase bekannt sind. Produkte sind reversibel, Dienstleistungen irreversibel.
- d) weil sich im Wohlfahrtsbereich meist von einer professionellen Dienstleistung sprechen lässt: Dienstleistungen sind nicht patentrechtlich geschützt (mit Ausnahme des Urheberrechtes), die Fachkräfte haben meist eine eigene, (manchmal) gesetzlich verankerte Verantwortung und
- e) weil in Dienstleistungsaktivitäten kein Resultat gewährleistet werden kann: Die einzige Garantie besteht darin, dass der Dienstleister eine „fachlich adäquate Sorgfalt“ liefern wird.

Vor dem Hintergrund des Obenstehenden ist die Frage angebracht, ob der Begriff „nachfrageorientiert“ überhaupt gut gewählt ist. Geht es aus dem Gesichtspunkt der Qualität nicht in erster Linie um die Anpassung der Hilfe an das Bedürfnis des Hilfesuchenden? Und hiermit meine ich nicht kurzfristige, sondern langfristige Bedürfnisse. Bedeutet Zuhören-Können das Aufschreiben des Wunsches eines Klienten oder bedeutet das Zuhören, dass sich der Sozialarbeiter in den Klienten hineinzusetzen, sozusagen in die Haut des Klienten hineinzukriechen weiß?

Ich bin der Meinung, dass für das Feststellen von Bedürfnissen mehr vonnöten ist als die Durchführung von Marktforschung und die Einrichtung von Klientenräten. Ein Klient ist mehr als nur ein Verbraucher. Es geht darum, in das Zentrum durchzudringen. In der Qualitätsplanung auf der Grundlage der ISO-Systematik beschäftigt man sich vornehmlich mit den Randaspekten. Natürlich ist es angenehm, in einem Wartezimmer beim Zahnarzt zu sitzen, das ansprechend möbliert ist, wo beruhigende Musik spielt und zerstreuende Literatur auf den Beistelltischen bereit liegt und eine charman- te Zahnarzthelferin auf einen zukommt, die dem Patienten den Eindruck vermittelt,

dass er gleich verwöhnt werden soll. Aber der Kern der Sache besteht darin, dass der Zahnarzt eine gute Reparatur vornehmen können muss, mit der jemand ein halbes Leben weiterkommt.

Unbeabsichtigte Folge vieler Qualitätsplanung ist, dass man die Außenseite derart aufpoliert, dass eine Hülle entsteht, hinter welcher man einen Qualitätsmangel verstecken kann. So stellen viele der Verfahrensanforderungen an ein nachfrageorientiertes Arbeiten wahre Goldminen dar, bei denen man sich eindecken kann. Kann man sich doch wieder einmal aus der professionellen Verantwortung stehlen, indem man mitteilt: *„Alle Wünsche unserer Klienten sind im Plan berücksichtigt.“* Die Mitarbeiter und die Einrichtung sind gedeckt und müssen nicht „die Hosen herunterlassen“, obwohl gerade dies das Problem des „soften“ Sektors war. Schlechte Einrichtungen und schlechte Mitarbeiter können heutzutage – wenn sie auf dem Papier alles anständig und entsprechend den Regeln fixiert haben – mit Qualitätszertifikaten prahlen.

Darüber hinaus ist das Qualitätsmanagement viel zu sehr eine Angelegenheit der Manager geworden und es wird viel zu wenig auf den primären Prozess angewandt. Durch die heutige Dominanz der Management-Präsentation wird angenommen, dass der Anspruch, einem Klienten zu helfen, den gleichen Anforderungen genügen muss wie „das Betreiben eines Tante-Emma-Ladens“, während das Umgekehrte kaum ins Bild kommt.

Aber das Qualitätsmanagement auf Organisationsniveau und die Wirklichkeit des primären Prozesses stehen einander oft diametral gegenüber. Nun braucht dies an und für sich kein Problem zu sein, aber die meisten Qualitätssysteme üben direkten Einfluss auf das tägliche Handeln der Mitarbeiter auf der Ausführungsebene aus. Und dies führt oft zu Friktionen innerhalb der Einrichtungen. Insbesondere die Popularität der klassischen Sozial-Technologie unter Managern steht im Widerspruch zu den Entwicklungen, welche die Sozialarbeit in den vergangenen Jahrzehnten erfahren hat.

Aus den Beobachtungen in verschiedenen Projekten ergab sich, dass, wenn sich Sozialarbeiter auf den freien Markt begeben, dies nicht bedeutet, dass man Wasser in den Wein der Professionalität hineinkippen müsste. Im Gegenteil: Mit einem offensiven Ansatz des Marktes auf der Grundlage professioneller Qualitätsanforderungen und Verhaltenscodes kann man sehr gut in den neuen Verhältnissen überleben. Noch stärker: Die Wertschätzung seitens der fördernden Instanzen und seitens der Öffentlichkeit wächst in dem Maße, wie man an eigenen professionellen Standards festhält. Eine nachvollziehbare Offenlegung der Arbeit auf der Grundlage von Argumentation im öffentlichen Bereich bleibt unverkürzt die Legitimationsbasis der Sozialarbeit. Dies wird nicht durch den Markt hervorgerufen. Das muss man selbst erzwingen, und zwar auf der Grundlage einer klaren Auffassung der Rollen von Bürger und Berufsfachkraft. Wenn man sich zu viel durch den Markt verleiten lässt, wird der öffentliche Bereich zwangsläufig verknappen. Dies tut der Markt nicht, dies stellt die Sozialarbeit selber an. Somit bietet Re-Professionalisierung die beste Antwort auf die Herausforderungen des Marktes.

Literatuur

Baart, A. J.: Zich afstemmen op de onafgestemden (Sich abstimmen auf die Unabgestimmten), In: Sociale Interventie (2000), Nr. 1, S. 4-21

Bekkers, J. J. M.: De vergeten infrastructuur? Over vraaggerichte sturing en lokaal sociaal beleid (Die vergessene Infrastruktur? Über eine an der Nachfrage orientierte Steuerung und lokale Sozialpolitik), In: Openbaar bestuur (1999), Nr. 9

Broekhuis, H. & de Leeuw, A. C. J.: NEN-ISO normering in de professionele dienstverlening, Bd. I & II (NEN-ISO Normierung in der professionellen Dienstleistung I & II) In: Bedrijfskunde (1995), Nr. 2 und 3

S'Jacob, R.; Melief, W.; Broenink, N.: Maatschappelijk belang van het algemeen maatschappelijk werk. (Gesellschaftliches Interesse der allgemeinen Sozialarbeit), Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (1997)

Gijtenbeek, J.: Thuisloze jongeren op weg. (Nichtsesshafte Jugendliche unterwegs), Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut (1996)

Laan, G. van der: An etiquette for social workers (Ein Fragebogen für Sozialarbeiter), In: Gehrmann, G. u. a. (Hrsg.): Perspektiven sozialer Arbeit in Europa 2000, Weinheim: Deutscher Studien Verlag (1994), S. 37-49

Laan, G. van der: Leren van gevallen (Lernen von Fällen), Utrecht: SWP (1995)

Laan, G. van der: The professional role of social workers in a market environment. (Die professionelle Rolle des Sozialarbeiters im Wettbewerb), In: European Journal of Social Work, Oxford: Oxford University Press (1998), Nr. 1, S. 31-40

Laan, G. van der: Dancing with street children. (Tanzen mit Straßenkindern), Zwischenbericht zu jugendlichen Nichtsesshaften in Rumänien, Utrecht: Universität Utrecht (2000)

Laan, G. van der: Hulpverlening in de marge; enige werkzame bestanddelen van methodisch handelen, In: Sociale Interventie (2000), Nr. 1, S. 22-34

Laan, G. van der: Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen – das Beispiel Niederlande, In: Otto, H-U; Schnurr, S. (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Markorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive, Neuwied: Luchterhand (2000)

Laan, G. van der: Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk, Utrecht (1990), deutsche Fassung: Legitimationsfragen der Sozialarbeit, Prag (2003)

Laan, G. van der; Melief, W. B. A. M.: De opbrengst van Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening. Onderzoeksvoorstel. (Der Ertrag der Sozialarbeit und juristischen Hilfe, Forschungsantrag), Utrecht: Universität, Verwey-Jonker Instituut Utrecht, Maart (2000)

Laan, G. van der; Jonker, I.: Ergebnisorientierte Steuerung der Sozialarbeit in den Niederlanden, Bonn: JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH (2001)

Melief, W. B. A. M.: Research B practitioner partnership and research implementation in social work. Paper gepresenteerd op de internationale workshop van het netwerk van social work research instituten in Stockholm in oktober 7 - 8, (1999)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW (Hrsg.): Progress report 1997 on the implementation of the multiannual programme Employment in The Netherlands, Den Haag (1997)

Susteren, J. van: Aanpak thuisloze jeugd, het T-team (Der Ansatz bei obdachlosen Jugendlichen, das T-Team), In: Hazekamp, J.; Jumelet, H. (Hrsg.): Overal en nergens: stijlen van aanpak van thuisloze jongeren in Nederland en omringende landen, Utrecht (1993)

Voogt, P.; Wiertsema, W.: Sociale vernieuwing: een Copernicaanse wending in het denken (Soziale Erneuerung: Eine Kopernikanische Wende im Denken), Den Haag (1991)

Visser, J.; Hemerijck, A.: „A Dutch Miracle“ Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands, Amsterdam: Amsterdam University Press (1997)

Schulentwicklungsplanung in Brandenburg unter den veränderten demographischen Rahmenbedingungen

DR. HERMANN BUDDE

*Leiter des Referates für Schulentwicklungsplanung und Schulbau
im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, Potsdam*

Die demographischen Entwicklungen in den ostdeutschen Bundesländern – genauer gesagt der drastische Einbruch der Geburtenzahlen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre – trifft gegenwärtig die Politikfelder Jugend und Schule mit besonderer Härte. Fachliches Spezialistentum verhindert aber selbst unter solchen Rahmenbedingungen häufig, über kommunale und regionale Kooperationsmöglichkeiten zwischen benachbarten Politikfeldern intensiver nachzudenken. Dabei verlangen sowohl diese äußeren Zwänge als drei aktuelle qualitative Themenfelder ein größeres Maß an Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule – und dies nicht nur in den ostdeutschen Bundesländern:

- Aktuelle OECD-Studien haben den Nachweis geführt, dass in keinem anderen Industrieland der Zusammenhang zwischen dem Sozialstatus der Familie und dem Bildungserfolg der Kinder so ausgeprägt ist wie in Deutschland.
- Im Gefolge der für Deutschland niederschmetternden Ergebnisse der internationalen PISA-Studien hat eine neue Diskussion um den Bildungsauftrag der Kindertagesstätten beziehungsweise Kindergärten eingesetzt.
- Aus dem gleichen Anlass heraus ist eine neue Initiative zur Ausweitung des Angebotes an Ganztagschulen auf die politische Agenda gekommen, deren Ausgestaltung in vielen Bundesländern unter der Überschrift verstärkter Kooperation von Schule und Jugendhilfe thematisiert wird.

Was ich Ihnen zunächst vorzustellen habe, ist eine Geschichte über die Leiden kommunaler Schulpolitik. Es ist der Versuch einer Standortbestimmung über die Handlungsmöglichkeiten, wenn sich innerhalb weniger Jahre die Schülerzahlen mehr als halbieren und selbst in einem kleinen Land wie Brandenburg Hunderte von Schulen aus Mangel an Schülern geschlossen werden müssen.

Vorbemerkung I – Kleine Städte prägen den dünn besiedelten, ländlich geprägten Raum in Brandenburg.

Zunächst möchte ich einige knappe Informationen zum Land Brandenburg voranstellen, das – abgesehen von Mecklenburg-Vorpommern – die dünnste Besiedlung in der Bundesrepublik aufweist. Brandenburg hat rund 2.6 Millionen Einwohner, also etwa so viel wie Schleswig-Holstein, ist aber flächenmäßig etwa doppelt so groß. Branden-

burg hat nur vier kreisfreie Städte (Potsdam mit rund 130.000 Einwohnern, Cottbus mit rund 115.000 Einwohnern, Brandenburg/Havel mit rund 80.000 Einwohnern und Frankfurt/Oder mit rund 75.000 Einwohnern), in denen insgesamt rund 400.000 Einwohner oder 15 Prozent aller Einwohner des Landes Brandenburg leben.

Daneben treten nur noch wenige solitäre städtische Zentren in einem ansonsten dünn besiedelten ländlichen Raum hervor: Eberswalde mit rund 45.000 Einwohnern, Schwedt/Oder mit rund 42.000 Einwohnern und Eisenhüttenstadt mit rund 44.000 Einwohnern.

Dies heißt anders gesagt: Wenn man in Brandenburg über Städte und Städtesystem im Zusammenhang mit territorialer Planung spricht, dann meint man in erster Linie Städte mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern. Dies sind mit den drei zuvor genannten insgesamt 21 Städte, in denen zusätzlich zu den vier kreisfreien Städten noch einmal 600.000 Menschen leben. Insgesamt leben damit knapp 40 Prozent der Einwohner Brandenburgs – so auch der Kinder und Jugendlichen – in einem städtisch beziehungsweise kleinstädtisch geprägten Wohnumfeld. Für rund ein Viertel aller Einwohner des Landes bilden dagegen kleine Dörfer und Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern das unmittelbare Lebensumfeld.

Vorbemerkung II – Brandenburg ist mit Blick auf die Entwicklungsdynamik ein zweigeteiltes Land.

Wesentlich ausgeprägter als alle anderen mir bekannten regionalen Beispiele ist Brandenburg hinsichtlich der Entwicklungen der vergangenen Jahre und der künftigen Entwicklungspotenziale ein zweigeteiltes Land: Es gibt den so genannten „engeren Verflechtungsraum“ – dies ist ein Ring um die Hauptstadt Berlin – und den äußeren ländlichen Raum – etwas euphemistisch „äußerer Entwicklungsraum“ genannt. Der engere Verflechtungsraum ist mit gut 200 Einwohnern je Quadratkilometer relativ dicht besiedelt und verkehrsmäßig gut erschlossen. Dem steht im äußeren Entwicklungsraum eine Bevölkerungsdichte von nur 66 Einwohnern je Quadratkilometer gegenüber.

Bei weitgehender Konstanz der Bevölkerungszahl zeichnen sich für diese beiden großen Teilräume des Landes völlig unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen ab – **siehe Abbildung 1**. Im äußeren Entwicklungsraum kumulieren natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegungen im negativen Sinne; im engeren Verflechtungsraum werden die Defizite der natürlichen Bevölkerungsentwicklung durch die Wanderungsgewinne überkompensiert.

Saldiert stehen für den Zeitraum 1990 bis 2000 einem Bevölkerungszuwachs von rund 150.000 Einwohnern im engeren Verflechtungsraum Einwohnerverluste in gleicher Höhe im ländlich geprägten Teil des Landes gegenüber.

Besonders schwierig wird die Situation dadurch, dass Wanderungsbewegungen eine sozialelektive Komponente haben. Es verlassen junge Erwachsene und junge Fami-

Bevölkerung im Land Brandenburg

Bevölkerung	1990 (3.10.1990)	2000 (31.12.2000)	2015 (Prognose)
Land Brandenburg	2.602.404	2.601.962	2.470.740
engerer Verflechtungsraum	787.038	938.010	1.010.990
äußerer Entwicklungsraum	1.815.366	1.663.952	1.459.750

Abbildung 1

© Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg

lien den ländlichen Raum, weil sie offensichtlich dort nur reduzierte Lebensperspektiven sehen. Besonders hoch ist die Abwanderungsquote in der Altersgruppe der 18- bis 25-jährigen Wohnbevölkerung. Damit fehlt in den Regionen ein Teil der Bevölkerung, die die Träger einer regionalen Entwicklung sein könnten. Die Wanderungsgewinne im engeren Verflechtungsraum lassen sich dagegen eher der sozialen Gruppe der wohlhabenderen Mittelschicht zuordnen. Im Kern ist dies ein Prozess der Suburbanisierung der Großstadt Berlin, wie man ihn auch aus den städtischen Agglomerationsräumen der westdeutschen Bundesländer kennt.

Neben diesem großräumigen Suburbanisierungsprozess gibt es einen kleinräumigen innerhalb Brandenburgs: Alle großen Städte mussten deshalb und aufgrund großräumiger Wanderungsverluste in den zurückliegenden Jahren und müssen weiterhin in den kommenden Jahren deutliche Einwohnerverluste hinnehmen – **siehe Abbildung 2.**

Einwohner in den großen Städten Brandenburgs

	1990	2001	2015
Potsdam	139.794	130.435	145.770
Cottbus	125.891	105.954	90.210
Brandenburg/Havel	89.889	76.351	67.530
Frankfurt/Oder	86.131	70.308	60.500
Eberswalde	52.586	43.669	37.610
Eisenhüttenstadt	50.216	40.180	32.830
Schwedt/Oder	50.633	39.046	31.180
Summe	595.140	505.943	465.630

Abbildung 2

© Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg

Hauptteil I – Wie lassen sich die quantitativen Dimensionen des Problems für die Schulentwicklungsplanung beschreiben?

Die Zahl der Geburten im heutigen Land Brandenburg hat sich – dargestellt an einigen zentralen Eckjahren – etwa wie folgt entwickelt:

1983	39.100	227 Prozent
Heute 20-Jährige, die nach Abschluss ihrer beruflichen Erstausbildung in den Arbeitsmarkt übergehen.		
1987	37.600	219 Prozent
Heute 16-Jährige, die die weiterführenden Schulen verlassen.		
1991	17.200	100 Prozent
Heute 12-Jährige, die nach der sechsjährigen Grundschule auf die weiterführenden Schulen wechseln.		
1997	16.400	95 Prozent
Heute 6-Jährige, die in die ersten Klassen der Grundschule eintreten.		
2001	17.700	103 Prozent

Die extremen demographischen Veränderungen finden sich gegenwärtig vollständig im Schulsystem wieder: Der Einschulungsjahrgang für die Grundschulen ist nicht einmal halb so groß wie der Altersjahrgang, der das Schulsystem am Ende der 10. Klasse beziehungsweise nach Abschluss einer beruflichen Erstausbildung oder der gymnasialen Oberstufe verlässt.

Diejenigen aus den westdeutschen Bundesländern, die schon länger in dem Feld von Jugend und Schule arbeiten, werden vielleicht denken, dass das in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren in den westdeutschen Bundesländern auch so war. Damals knickten die Geburten von über einer Million Mitte der sechziger auf rund 600.000 Mitte der siebziger Jahre ein. In Ostdeutschland ist der Geburteneinbruch deutlich stärker und erfolgt in einem wesentlich kürzeren Zeitraum.

Hauptteil II – Wie sind die Reaktionsmuster der Politik?

Lange Zeit wurde das Problem in der öffentlichen politischen Diskussion negiert oder schön geredet. Erst als die Kindergärten mit einem Mal halb leer waren und die ersten „dünnen“ Jahrgänge vor den Türen der Grundschulen standen, wurde die Dimension notwendiger Veränderungen realisiert. Seitens der Landespolitik wurde mit Blick auf alle drei Schulstufen eine ähnliche Strategie verfolgt – allerdings mit einem unterschiedlichen Set an Handlungsoptionen:

Grundschulen:

- a) Öffentlichkeit herstellen über die Entwicklungen und auf eine systematische Schulentwicklungsplanung drängen, die den Rückgang der Schülerzahlen im Grundschulbereich planerisch verarbeitet.
- b) In einem Schulversuch wurde ausgelotet, wie klein Grundschulen werden können, ohne dass die Qualität des Unterrichts darunter leidet.
- c) Überführung der Ergebnisse in ein Regelangebot für Schulen im dünn besiedelten ländlichen Raum mit jahrgangsübergreifendem Unterricht.

Weiterführende Schulen:

- a) Öffentlichkeit herstellen über einen Bericht der Landesregierung an den Landtag, der nicht zuletzt von den Medien breit dargestellt wurde und dessen Kernaussagen in einer Vielzahl von Sitzungen, Gesprächen, Foren etc. mit den kommunalen Verantwortungsträgern, schulischen Mitwirkungsgremien jeweils lokal diskutiert wurden.
- b) Einsetzung einer Regierungskommission mit einer – wie ich meine – interessanten Zusammensetzung: je ein Vertreter jeder im Landtag vertretenen Partei, Kommunale Spitzenverbände, Lehrgewerkschaften und Berufsverbände, Unternehmerverband, Wissenschaft, nur ein Vertreter der Landesregierung.
- c) Die Ergebnisse der Arbeit der Kommission sollten in eine Novelle des Schulgesetzes einfließen; dabei war die Vision eines zweigliedrigen Schulsystems nicht ausgeschlossen, aber dafür ließ sich leider keine politische Mehrheit finden.

Hauptteil III –

Wie macht man Schulentwicklungsplanung unter solchen Bedingungen?

Unabhängig von den Folgen demographischer Entwicklung nehme ich gegenwärtig die schulpolitischen Diskussionen als Versuch wahr, das Dreieck Einzelschule, Schulträger und Schulaufsicht/Land neu auszutarieren. Die Debatte um die Qualität von Unterricht und deren empirische Überprüfung – in manchen Ländern sogar einschließlich der Publikation von Ranking-Listen – zwingt die Einzelschule, sich viel stärker Rechenschaft über die Ergebnisse ihres pädagogischen Handelns abzulegen und schulbezogene Entwicklungskonzepte zur Sicherung der Output-Qualität von Unterricht zu erarbeiten. Profilbildung der Einzelschule soll quasi eine Art Marktmechanismus für die Eltern beziehungsweise die Schüler bei der Auswahl ihrer Bildungsstätte begründen.

Schulen für diese Neuorientierung zu gewinnen, ist natürlich schwierig unter den beschriebenen quantitativen Rahmenbedingungen. Denn diese verlangen eine vollständige Neuausrichtung eines regionalen Systems von Schulstandorten. Das wichtigste

Credo lautet dabei: Wenn es schon nichts zu verteilen gibt, dann soll Schulentwicklungsplanung in Brandenburg wenigstens als Planungsprozess gut gemacht werden. Dies heißt in erster Linie hohe Ansprüche an Beteiligung, Mitwirkung, Partizipation. Dies heißt zweitens, Aspekte der Qualität der Arbeit der Schulen systematisch in die Planungsüberlegungen einzubeziehen.

Für die Landesebene heißt es drittens, zusätzliche Handlungsoptionen zu eröffnen; hier nenne ich nur zwei Beispiele:

- Gesamtschulen und Grundschulen können organisatorisch miteinander verbunden werden – eher eine Lösung in den Städten/Gemeinden des ländlichen Raumes.
- Grundschulen können neben der Einzelintegration von Förderschülern in Regelklassen auch Klassen oder Züge von Förderschulen angliedern.

Eine Zwischenbilanz des laufenden Veränderungsprozesses soll in zwei Teilen – getrennt für die Grundschulen einerseits und die weiterführenden Schulen andererseits – erfolgen.

Der Geburtenrückgang der frühen neunziger Jahre fand seinen Niederschlag zeitversetzt in den Schülerzahlen der Grundschulen in der zweiten Hälfte der neunziger **Jahre – siehe Abbildung 3.**

Besuchten im Schuljahr 1995/96 noch rund 210.000 Schülerinnen und Schüler die Klassen 1 bis 6 der Grundschulen, so waren es im Schuljahr 2001/02 nur noch knapp 120.000 Schülerinnen und Schüler. Auf der Basis entsprechender Modellrechnungen wird der niedrigste Stand der Schülerzahlen in den Schuljahren 2003/04 und 2004/05 mit weniger als 100.000 erwartet. Unter den gegenwärtigen Parametern der Prognosemodelle dürften sich in der Langfristperspektive die Schülerzahlen bei rund 115.000 stabilisieren.

Entwicklung der Schülerzahlen in den Grundschulen (Klassen 1 bis 6)

Schuljahr	Schülerzahlen gesamt	davon: engerer Verflechtungsraum	davon: äußerer Entwicklungsraum
1995/96	218.200	66.600	151.600
2000/01	138.400	50.700	87.700
2005/06	100.600	43.000	57.600
2010/11	115.200	49.500	65.700

Abbildung 3

© Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg

Die Zahl der Grundschulen ist vor diesem Hintergrund von rund 660 Schulen Mitte der neunziger Jahre auf gegenwärtig rund 480 zurückgegangen. In vielen kleinen Gemeinden mussten Grundschulen aufgegeben werden. Dabei war nicht selten dies mehr als der Verlust einer Schule; es verschwand gleichzeitig ein Stück „kultureller Mittelpunkt“ und ein Teil dörflicher Geschichte, die mit der Schule verbunden war. Trotz dieser massiven Schließungswelle ist die Hälfte der verbleibenden Schulen mit einer Klasse je Jahrgang recht klein, zwischen 40 und 50 Schulen arbeiten sogar bei Jahrgangsstärken von etwa 10 Kindern mit jahrgangsübergreifenden Klassen.

Aber auch für die Kinder ändert sich der normale Alltag und ein Teil ihrer Lebensumwelt: Waren zur Mitte der neunziger Jahre etwa ein Viertel der Kinder an den Grundschulen darauf angewiesen, mit dem Bus zur Schule zu fahren, so ist es inzwischen ein Drittel aller Schüler. Dies macht Entwicklungsperspektiven für eine Betreuung der Kinder über die unmittelbare Unterrichtszeit hinaus – sinnvoller Weise durch Kooperationsmodelle mit Horten – objektiv schwieriger.

Wesentlich komplizierter ist Schulentwicklungsplanung für den Bereich der weiterführenden Schulen. Hier stellt ausdifferenzierter Fachunterricht, der auch von entsprechend fachlich qualifizierten Lehrkräften erteilt werden soll, andere Anforderungen an die Mindestgröße der Schulen. In Würdigung der Ergebnisse der oben genannten Kommission hat sich die Landesregierung Brandenburgs darauf festgelegt, dass weiterführende Schulen mindestens zwei Parallelklassen je Jahrgang mit einer Mindestfrequenz von 20 Schülern je Klasse aufweisen sollen. Nur für eine begrenzte Zahl von Schulen in kleinen Städten des ländlichen Raumes gelten zwei Klassen mit je 15 Schülern als absolute Untergrenze – **siehe Abbildung 4.**

Der Einbruch der Schülerzahlen in den Klassen 7 bis 10 ab dem Schuljahr 2002/03 wird zur Folge haben, dass von den rund 460 weiterführenden Schulen, die Mitte der

**Entwicklung der Schülerzahlen in den weiterführenden Schulen
der Sekundarstufe I (Klassen 7 bis 10)**

Schuljahr	Schülerzahlen gesamt	davon: engerer Verflechtungsraum	davon: äußerer Entwicklungsraum
1995/96	141.700	44.200	97.500
2000/01	142.600	48.600	94.000
2005/06	87.400	34.200	53.200
2010/11	64.100	28.300	35.800

Abbildung 4

© Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg

neunziger Jahre im Land Brandenburg bestanden, mit rund 230 Schulen nur etwa die Hälfte langfristig bestehen bleiben wird. Dies bedeutet, dass weiterführende Schulen nahezu vollständig aus der Fläche verschwinden und sich diese im ländlichen Raum auf die Städte konzentrieren werden. Dabei ist bereits heute nahezu jeder zweite Schüler für den Besuch einer weiterführenden Schule auf die Nutzung des Schülerverkehrs angewiesen. Damit werden künftig noch stärker das Wohnumfeld und die Schulumwelt der Jugendlichen auseinanderfallen und Freizeitangebote der Jugendhilfe und der Vereine außerhalb von Schule schwieriger zu realisieren sein.

Ein kleines PS zum Schluss

Unter dem Primat der Systemlogik von Schule vollzieht sich gegenwärtig in allen ost-deutschen Bundesländern ein radikaler Umbau der Versorgungssysteme sozialer Infrastruktur. Er geht faktisch einher mit weit reichenden Eingriffen in die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen. Ein solches Vorgehen erscheint mir mittel- bis langfristig nur tragbar, wenn die Schule sich ihrer Aufgabe als weit reichender „Lebensmittelpunkt“ von Kindern und Jugendlichen stellt und über den Unterricht hinaus jenseits strukturierter Lernprozesse Angebote bereitstellt. Dies dürfen dann aber nicht schulische Angebote im engeren Sinne sein, sondern die Organisation der Vielfalt regionaler Akteure unter dem Dach einer Schule. Dort wäre dann der Titel eines Buches, das ich vor vielen Jahren gelesen habe, Programm, der da lautete: „In der Schule tobt das Leben.“

Provokationen und Fragen zur Gegenwart und Zukunft der Sozialen Arbeit¹

PROF. DR. HERBERT EFFINGER

*Professor für Sozialarbeitswissenschaft und Sozialpädagogik
an der Evangelischen Hochschule für Soziale Arbeit, Dresden*

1. Schlagzeilen im November 2002 und eine Entscheidung

„Sächsische Zeitung“ vom 22. November 2002: *„Wegen Hose und Haaren erschlagen. Drei rechte Jugendliche misshandelten in der Uckermark den 16-jährigen Marius Schöberl und töteten ihn.“*

Zur selben Zeit erhält der Freie Träger „Jugendhilfe e. V.“ (Name geändert) vom örtlichen Jugendamt die Mitteilung, dass die Hilfe zur Erziehung nach § 34 SGB VIII für Lars P. mit Vollendung seines 18. Lebensjahres am 31. Januar 2003 beendet wird. Lars wurde 1985 in der Oberlausitz geboren. Sein Vater war Alkoholiker und starb, als Lars fünf Jahre alt war. Geschwister hat er keine. Seine Mutter wurde später wegen epileptischer Anfälle und anderer Symptome psychiatrisch behandelt. Lars kam deswegen mit zwölf Jahren in ein Dresdner Heim; er wohnt seit knapp zwei Jahren in einer Jugendwohngemeinschaft des „Jugendhilfe“ e. V. Zusätzlich wurde ihm vier Stunden pro Woche ein Sozialpädagoge im Rahmen der Erziehungsbeistandschaft an die Seite gestellt.

Mitarbeiter der Jugendwohngemeinschaft und der Betreuer schildern Lars als unterdurchschnittlich intelligent, unselbständig, schüchtern und isoliert. Er hat weder einen Schulabschluss noch Freunde oder eine Freundin. Dann und wann konsumiert er weiche Drogen. Weil er immer einen starken Körpergeruch verbreitet, wird er in der Wohngemeinschaft oft gehänselt und von den anderen gemieden. Vor Kontakt mit anderen Menschen hat Lars enorme Angst. Der Betreuer hatte unter anderem die Aufgabe, Lars in die Jugendwerkstatt und in die Berufsschule zu begleiten, da er sich dort allein nicht hintraute. Nach anfänglichen Erfolgen der Verselbständigung hat sich Lars vor drei Wochen überraschend entschlossen, nicht mehr in die Jugendwerkstatt zu gehen.

Im Hilfeplan vom Sommer dieses Jahres war vereinbart worden, dass die Hilfen zur Erziehung für Lars nur dann über seinen 18. Geburtstag hinaus gefördert werden würden, wenn er regelmäßig zur Werkstatt und zur Schule geht. Die Stadt Dresden ist fast pleite und muss auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung drastisch einsparen. Mit dem Auszug von Lars ist die Existenz der Einrichtung des „Jugendhilfe“ e. V. und damit auch das Arbeitsverhältnis seines Betreuers gefährdet. Schon seit einem Jahr sind in der Wohngemeinschaft von den zwölf vorhandenen nur sechs Plätze belegt. Das Ju-

¹ Dieser Vortrag beruht auf einem Beitrag im Sozialmagazin, Weinheim: Juventa 27 (2002), Nr. 4, S. 16-32. Der Beitrag wurde für die Tagung verändert und überarbeitet.

gendamt hat schon seit längerem zu erkennen gegeben, dass es die Hilfen nach § 34 weiterhin drastisch reduzieren wird.

Der Betreuer will Lars bei der Wohnungssuche behilflich sein und versuchen, dass mindestens die Erziehungsbeistandschaft verlängert wird. Er erhofft sich dadurch, dass seine Stelle im „Jugendhilfe“ e. V. somit weniger gefährdet wird. Lars ist mit der Entscheidung des Jugendamtes allerdings ganz zufrieden. Er sagt, er werde sich schon durchschlagen.

Ich möchte Sie nun einladen, mir in das Jahr 2020 zu folgen und zu schauen, was aus Lars und den Jugendlichen in der Uckermark geworden ist. Vor dem Hintergrund der sich gegenwärtig abzeichnenden Entwicklungen werde ich versuchen, ein Szenario künftiger Sozialer Arbeit und Jugendhilfe zu zeichnen. Ich skizziere vieles, von dem ich hoffe, dass es nie Realität werden möge. Anderes mag aber durchaus als ein Fortschritt angesehen werden. Entscheiden Sie selbst.

2. Die Gesellschaft, die Soziale Arbeit und die Jugendhilfe im Jahre 2020

Vor zehn Jahren begann die NATO damit, einen lückenlosen, satellitengestütztes Aufklärungs- und Abwehrsystem gegen illegale Zuwanderung nach Europa auf dem Wasser- und dem Luftweg zu installieren. Die Streitkräfte sind damit beschäftigt, immer wieder aufflammende Bürgerkriege und Aufstände in den armen Ländern zu befrieden. Nach dem Vorbild der Homelands im früheren Südafrika werden seit Jahren speziell gesicherte Territorien für die Armutsbevölkerung in den Schwellenländern geschaffen. Auch Asylbewerber müssen sich in diese von der UNO kontrollierten Sonderwirtschafts- und Freihandelszonen begeben und dort den Entscheid über ihren Asylantrag abwarten. Während dieser Zeit müssen sie zu deutlich abgesenkten Löhnen und fast ohne Schutzrechte arbeiten.

Trotz dieser internen und externen Abschottungspolitik hat der unkontrollierte Zustrom von Nicht-Europäern weiter zugenommen. Die Schere zwischen armen Ländern im Süden und reichen Ländern im Norden hat sich ebenso weiter geöffnet wie innerhalb der reichen Länder die Kluft zwischen Arm und Reich. In Deutschland leben fast 20 Prozent unterhalb der offiziellen Armutsschwelle. Die sozialen Spannungen und Verteilungskämpfe, vor allem zwischen den Generationen, haben enorm zugenommen.

Nachdem die Träume von neuem Wachstum und Wohlstand durch die so genannten New Economy zum Beginn des 21. Jahrhunderts wie Seifenblasen in der Luft zerplatzten, hat es in den westlichen Gesellschaften praktisch nur noch Nullwachstum gegeben. Diese schon Mitte der siebziger Jahre vom Club of Rome für das Überleben der Menschheit als notwendig erachtete Entwicklung vollzog sich allerdings nicht aus Einsicht, sondern weil die Warenmärkte gesättigt waren. Die Deckung und Vermarktung menschlicher Bedürfnisse über bezahlbare Tauschgegenstände beziehungsweise Dienstleistungen stieß an ihre ökonomischen Grenzen. Aus ökologischen Gründen war

diese Entwicklung durchaus zu begrüßen, jedoch ließ sie das soziale Sicherungssystem fast zusammenbrechen.

Das gesellschaftliche Erwerbsarbeitsvolumen nahm wegen der anhaltend zunehmenden Produktivität weiter ab. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit beträgt nur noch 30 Stunden. Da immer weniger für immer mehr Menschen den Lebensunterhalt verdienen müssen, sind auch die Ausgaben für Sozialleistungen ebenso wie die Ausgaben für die innere und äußere Sicherheit weiter beziehungsweise wieder angestiegen. Trotz wiederholter Bemühungen gelang es den Regierungen nicht, die Höhe der Abgaben und Lohnnebenkosten deutlich zu senken. Nur durch die drastische Reduktion der Krankenkassenleistungen auf eine Minimal- und Grundversorgung, die Einführung von Karenzzeiten, den weiteren Ausbau der privaten Altersvorsorge und die Zulassung der freiwilligen Sterbehilfe bei über 85-Jährigen in der Pflegestufe III konnte diese Entwicklung etwas verlangsamt werden. Das reguläre Renteneintrittsalter wurde zwischen 2007 und 2012 sukzessive von 65 auf 70 Jahre angehoben.

2. 1. Wandel des Systems der Sozialen Sicherung

Mit dem Ende der hohen Wachstumsraten und dem demographischen Wandel (Stichworte: Geburtenrückgang und allmähliche „Vergreisung“, sinkende Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte) hatte der ökonomische Druck auf die Organisationen Sozialer Dienste enorm zugenommen. Neue Steuerungsmodelle, Verfahren der Qualitätssicherung und des Sozialmanagements haben die Beziehungen der Akteure in der Sozialen Arbeit seitdem nachhaltig verändert. Die Systeme der sozialen Sicherung, der Bildung und Ausbildung sowie der sozialen Dienstleistungen wurden auf folgender Basis umgebaut:

- steuerfinanzierte Grundsicherung in allen Sicherungssystemen,
- Beschränkung der allgemeinen Leistungen auf die Grund- beziehungsweise Mindestversorgung,
- Ausweitung privater Vorsorge und Beteiligung.

Die Verknüpfung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung wurde zwar nicht aufgelöst, aber deutlich reduziert. Das Kündigungsrecht und andere Arbeitnehmerschutzrechte wurden im Rahmen des „Gesetzes zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungsverhältnisse“ im Jahre 2010 weiter aufgeweicht. Die damit einhergehenden Risiken wurden teilweise privatisiert, teilweise durch nicht erwerbsarbeitsbezogene Umverteilungsfonds im Rahmen der sozialen Sicherung sozialisiert.

Der Großen Koalition zwischen 2006 und 2010 gelang es außerdem, mit ihrer Zweidrittelmehrheit im Bundestag die grundgesetzlich verankerten Privilegien des Beamtentums zu beseitigen. Der Beschäftigungsstatus von Arbeitern, Angestellten und Beamten wurde weitgehend angeglichen und die Differenz der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme aufgehoben. Auch Selbständige und Bezieher von Einkommen aus

Vermögen und Vermietung wurden zur Finanzierung der allgemeinen Sicherungssysteme herangezogen. Seitdem schreiben diese wieder schwarze Zahlen.

Nach Abschaffung des Wehr- und Zivildienstes im Jahre 2011 wurde der Zugang zu einem regulären Ausbildungs- und Arbeitsplatz von der schwarz-grünen Koalition mit einer Pflicht zum sozialen Engagement verknüpft. Wer einen Ausbildungs-, Studien- und Arbeitsplatz erhalten oder Anspruch auf staatliche Transferleistungen erheben möchte, muss sich seither verpflichten, mindestens 10 Prozent seiner regulären Lebensausbildungs- und Arbeitszeit – mindestens aber 150 Stunden pro Jahr oder insgesamt 5.000 Stunden – gemeinnützige Arbeit zu verrichten. Dafür sind insbesondere Tätigkeiten im Sozial- und Gesundheitsbereich vorgesehen. Außerhalb dieser allgemeinen Sozialdienstpflicht werden Erwerbslose, die keine Kinder unter zwölf Jahren zu versorgen haben, zusätzlich ab dem dritten Monat des Bezuges von Unterstützungsleistungen zu gemeinnütziger Arbeit herangezogen.

Zur Finanzierung der lebenslänglichen Berufsqualifizierung wurde neben der traditionellen Sozialversicherung im Jahre 2015 eine obligatorische Weiterbildungsversicherung eingeführt. Die ehemalige Bundesanstalt für Arbeit wurde in die Bundesanstalt für Arbeit, Existenzgründung und Berufsbildung umgewandelt. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitslosenhilfe wurden abgeschafft oder im Rahmen des novellierten Bundessozialhilfegesetzes in die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe zur Arbeit integriert.

Schon seit 2005 wird die Arbeitsvermittlung vollständig von privaten Unternehmen oder freiberuflich tätigen Arbeitsvermittlern beziehungsweise Vermittlungsagenturen durchgeführt. Die Kosten der Arbeitsvermittlung teilen sich seitdem die einstellenden Betriebe und die in Erwerbsarbeit vermittelten Personen. Vermittlungsgebühren fallen aber – ähnlich wie bei der Partnervermittlung – nur nach erfolgreicher Vermittlung an. Die Beiträge zur Weiterbildungsversicherung werden zu je einem Drittel von den Arbeitnehmern, den Arbeitgebern und dem Bund aufgebracht.

2. 2. Wandel der Systeme für soziale Dienstleistungen

Die seit Mitte der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts anhaltende Tendenz der Entstaatlichung sozialer Dienstleistungen hat sich weiter fortgesetzt. Die Pluralität der Anbieterstruktur nahm einerseits zu, die Ausrichtung nach weltanschaulichen Gesichtspunkten nahm weiter ab. Das anbieterdominierte System wurde zu einem flexiblen, nachfragedominierten Modell umgebaut.

Im Jahre 2013 wurde nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes über die „Herstellung von Wettbewerbsgleichheit auf dem Sozialmarkt“ die vollständige Trennung zwischen Staat und Kirche vollzogen und damit neben der Kirchensteuer auch andere Organisationsprivilegien der konfessionellen Verbände abgeschafft. Die so genannten Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege verloren damit endgültig ihre privilegierte Stellung. Zwar wurde in diesem Zuge auch der Tendenzschutzparagraph

des Betriebsverfassungsgesetzes abgeschafft; gleichzeitig verschlechterten sich allerdings die Kündigungsschutzbestimmungen aller Arbeitnehmer.

Früher sicherte das Subsidiaritätsprinzip den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrt noch eine oligopolartige Stellung auf den Sozialmärkten. Dieses Privileg behinderte teilweise den Zugang und das Auftreten neuer, kreativer Anbieter. In den letzten Jahrzehnten wurde dieses Oligopol bereits durch die Zulassung privater Konkurrenz durchlöchert. Allerdings haben sich die Chancen alternativer Anbieter kaum wesentlich verbessert. Im Gegenteil, der Zugang zum Sozialmarkt wurde immer mehr vom Zugang zu ausreichendem (Gründungs)Kapital und von der Fähigkeit abhängig gemacht, wirtschaftliche Risiken einzugehen und geldliche Vorleistungen zu erbringen. Um die wirtschaftlichen Risiken zu minimieren, konzentrierten sich die Träger immer mehr auf pflegeleichte und verlässlichere Adressaten.

Die zentralistisch strukturierten, konfessionell oder ideologisch ausgerichteten Träger befanden sich in einem Dilemma. Jene, die eher die partikularen Interessen der Mitglieder ihrer Wertegemeinschaft verfolgten, konnten zwar ihr Profil stärken, verloren aber viele Kunden, die sich nicht mit dieser Wertegemeinschaft identifizieren mochten. Für viele Mitglieder waren diese Träger zu groß und zu anonym, um noch als Teil von erlebter Gemeinschaft wahrgenommen zu werden. Daran änderten auch neue und überarbeitete Leitbilder nicht viel. Jene, die sich entschlossen, einen eher universalistisch-säkularen und eher privatwirtschaftlichen Ansatz zu verfolgen, verloren immer mehr an spezifischem Profil und unterschieden sich nicht mehr von anderen Anbietern.

Im Bereich der Erziehung, Pflege und des Gesundheitswesens haben die freien Träger ihre Einrichtungen fast ausnahmslos in privatwirtschaftliche Unternehmen umgewandelt. Arbeiterwohlfahrt, Johanniter, Malteser, ASB und DRK fusionierten ihre Leistungsabteilungen unter dem Dach der „Deutschen Care AG“. Der Börsengang dieser AG wird augenblicklich vorbereitet. Caritas und Diakonie betreiben ebenfalls – außer in Bayern und Sachsen – unter dem Dach einer GbR ökumenische Dienstleistungsunternehmen.

35 Prozent aller Sozialarbeiter arbeiten heute schon freiberuflich oder sind als Selbstständige tätig. Wer freiberuflich Soziale Arbeit anbietet, muss Mitglied im Berufsverband sein. Die Berufsverbände der Sozialarbeiter, Sozial- und Heilpädagogen (DBSH), der Berufsbetreuer, der Verfahrenspfleger und der Kinder- und Jugendtherapeuten haben sich in der EVSSG, dem Europäischen Verband Selbständiger im Sozial- und Gesundheitsbereich, zusammengeschlossen. Mitglieder können neben Freiberuflern auch Gesellschafter von Sozialunternehmen mit nicht mehr als fünf Festangestellten und Mitglieder von Servicegenossenschaften sein. Die Mitglieder des EVSSG haben auch einen Risikofond eingerichtet, um damit partielle Einnahmeausfälle ausgleichen zu können. Abhängig Beschäftigte werden dagegen von Ver.di und ihren europäischen Partnerorganisationen vertreten.

Vor allem mit Unterstützung des Paritätischen wurde im Jahre 2010 der Verband Gemeinnütziger Sozialunternehmer Europas (VGSE) gegründet. Der VGSE führt auch die Tarifverhandlungen mit dem EVSSG und den zuständigen Gewerkschaften.

Etwa 90 bis 95 Prozent der stationären Altenpflege, der Krankenhäuser, der Beschäftigungs- und Rehabilitationseinrichtungen, 80 Prozent der Kindergärten und anderer stationärer Erziehungs- und Pflegeeinrichtungen wie beispielsweise Betreutes Wohnen für Jugendliche, Alte, Behinderte und psychisch Kranke und 50 Prozent der Gefängnisse werden inzwischen von privaten Sozialunternehmen betrieben. Außer im Strafvollzug sind hier nur noch kleinere Wertegemeinschaften, lokale Kooperativen und Assistenz-Genossenschaften als Träger aktiv.

In Handlungsfeldern mit einem eher diffusen beziehungsweise unspezifischen Qualifikations- und Handlungsprofil oder wo eher kontinuierliche persönliche Beziehungen erforderlich sind, wurden verstärkt Freiwillige aktiv, deren soziales Engagement in diesen ausgesuchten Handlungsfeldern auch materiell gefördert wurde. So können beispielsweise Rentner neben jenen, die hier ihr Soziales Pflichtjahr absolvieren, ihre Altersbezüge aufbessern, indem der Staat dann zusätzliche Einzahlungen in die private Altersversorgung (die so genannte Riesterrente) übernimmt.

Aus dem Geschäftsbereich der ambulanten Erziehungshilfen und Beratungsdienste haben sich die Wohlfahrts- und Jugendverbände sowie die Sozialunternehmen fast vollständig zurückgezogen. Diese Aufgaben werden überwiegend von Freiberuflern und nebenberuflich Tätigen erfüllt. Freiwilligenagenturen organisieren freiwillige Sozialpraktika, freiwilliges Bürgerengagement und die zum Sozialdienst verpflichteten Mitarbeiter. Insbesondere Mitarbeiter aus dem mittleren Management sowie Ruheständler aus den großen Konzernen sind seit mehreren Jahren erfolgreich als Paten ehrenamtlich in der offenen Jugend- und Altenarbeit sowie in der Jugendberufshilfe aktiv. Einige Betriebe sind dazu übergegangen, von ihren Mitarbeitern regelmäßige Sozialpraktika in den sozialen Organisationen durchzuführen, mit denen diese Betriebe Sponsoringverträge abgeschlossen haben.

In den wirtschaftlich lukrativen Bereichen sozialer Dienstleistungen haben sich schon seit längerem global operierende Kapitalgesellschaften etabliert. Sie bieten meist spezialisierte Therapie- und Beratungsleistungen für Sexualstraftäter und Gewalttäter, Süchtige, psychisch Behinderte und Privatschuldner an. Ihre Behandlungsverfahren basieren größtenteils auf einer Kombination von Verhaltenstrainings mit Verfahren der Genmanipulation und anderer Biotechnologien. Diese patentierten und urheberrechtlich geschützten Verfahren können auch von lizenzierten Franchise-Nehmern erworben und angewandt werden.

Viele Freiberufler haben sich zu Sozietäten zusammengeschlossen und gehören fachlichen Netzwerken an. Sie können so spezialisierte Beratungs-, Betreuungs- und andere ambulante Hilfsangebote sowie Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfeplanung und -forschung unter einem Dach anbieten.

Nach dem im Jahre 2012 verabschiedeten „Gesetz zur Organisation und Qualitätssicherung Sozialer Dienste“ (GOQS) erhalten die freiberuflich tätigen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter ihre Aufträge entweder von ihren Kunden selbst, wenn diese ihre Leistungen direkt entgelten können oder aber von den „Agenturen für Soziale

Dienstleistungen“, die als selbständige juristische Einheiten – überwiegend in öffentlich-rechtlicher Körperschaft – flächendeckend in jedem Sozialraum von etwa 50.000 Einwohnern in Städten und Kreisen eingerichtet wurden. Bürger oder Einrichtungen wie Schulen, Wohnungsbauunternehmen oder Betriebe, die soziale Probleme bearbeiten lassen wollen, können sich an die Sozialagenturen wenden. Die Sozialagenturen sind größtenteils aus den ehemaligen ASD beziehungsweise den örtlichen Jugend-, Sozial und Gesundheitsämtern hervorgegangen. Die Sozialbehörden haben sich selbst immer mehr als Anbieter eigener Angebote zurückgezogen und auf hoheitliche Aufgaben beschränkt.

Die Sozialagenturen vermitteln dann einen dem Bedarf entsprechenden Kontakt zu kompetenten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern. Nach Aushandlung von konkreten Leistungszielen und Abschluss von zeitlich begrenzten Leistungsvereinbarungen sowie Assistenzplänen – früher als Hilfepläne bezeichnet – werden diese mit der Bearbeitung der Anliegen beauftragt.

Finanziert werden die Sozialagenturen grundsätzlich aus den öffentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften. Zusätzlich können Einnahmen über Vermittlungsgebühren und Zuschüsse der Sozialkassen erzielt werden. Die Sozialagenturen prüfen im Einzelfall, wer die Kosten für die einzelnen Aufträge übernimmt, und legen dies in der Leistungsvereinbarung fest. Grundsätzlich müssen alle Vertragsparteien einen Eigenbeitrag in Form von Geld oder anderen konkret bestimmbar Leistungen erbringen, auch dann, wenn die Adressaten über kein oder kein ausreichendes Erwerbseinkommen verfügen. Für die zahlungsunfähigen, aber arbeitsfähigen Bewohner oder Nutzer stationärer Einrichtungen und ambulanter Angebote bedeutet dies in der Regel gemeinnützige Arbeit als Gegenleistung. Diese Gegenleistungen werden in den Assistenzverträgen festgelegt.

2. 3. Wandel des Qualifizierungssystems

An der Evangelische Hochschule für Soziale Dienste in Dresden kann man seit 2008 verschiedene Schwerpunkte studieren und sein Studium mit dem einem BA oder MA abschließen. Die Schwerpunkte sind:

- Arbeit und Reproduktion (Casemanagement),
- Erziehung und Familiengestaltung (Social Education and Family Consulting),
- Lebenswelt und Gemeinwesengestaltung (Community Organizing),
- Gesundheit und psychosoziale Rehabilitation (Clinical Social Work),
- Gemeinde- und Religionspädagogik (aus dem 2006 erfolgten Zusammenschluss von den Fachhochschulen Moritzburg und Dresden hervorgegangen),
- Alter und Pflege (Senior- and Caremanagement).

In allen BA-Studiengängen kann man auch einen Master erwerben. Als reine Aufbaustudiengänge, die mit einem Master abschließen, werden zusätzlich angeboten:

- Sozialmanagement (Master of Socialmanagement and Socialpolitics),
- Sozialarbeitsforschung und Sozialplanung (Master of Socialscience & Socialplaning),
- Pflegewissenschaft (Master of Care).

Die Schwerpunkte orientieren sich weitgehend an den im Jahre 2007 zwischen den Tarifparteien (Spitzenverbände, Berufsverbände, Gewerkschaften und dem Fachbereichstag) und den zuständigen Bildungsbürokratien in Deutschland ausgehandelten neuen Professionsprofilen für soziale Dienstleistungen. Den Rahmen für diese neuen Profile von Fachsozialarbeit schuf die EU schon im Jahre 2005. Damit wollte man den nach den Beschlüssen von Bologna im Jahr 1998 eingetretenen Wildwuchs neuer Studienabschlüsse wieder eindämmen.

Mit der Einführung dieser neuen Professionsprofile verband sich außerdem die Erwartung, dass durch die frühzeitige Spezialisierung eine effektivere Arbeit, eine bessere Steuerung der Berufskarrieren – beispielsweise durch einen früheren Berufseintritt und weniger Studienabbrüche – und damit eine weniger kostenverursachende Ausbildung und Praxis ermöglicht wird. Überprüft wurde das allerdings nie. Letztlich folgte man damit einer in der Praxis schon längst eingetreten Ausdifferenzierung und Spezialisierung, welche ihre Ausprägung bisher nur durch „Training on the job“ beziehungsweise durch teure Zusatzausbildungen auf dem privaten Weiterbildungsmarkt erfahren hatte. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Sozialagenturen sollen prinzipiell über die gleiche Qualifikation wie die freiberuflich tätigen, unmittelbaren Leistungserbringer verfügen. Die Leitung einer Sozialagentur darf aber nur von Personen mit einem Master auf Socialmanagement ausgeübt werden.

Mit dem ersten akademischen Berufsabschluss (BA) müssen die Absolventen eine Verpflichtung zum „Lebenslangen Lernen“ eingehen. Der erste und weitere Berufsabschlüsse sowie die daran gebundenen Lizenzen verfallen, wenn sie nicht im Laufe von drei Jahren durch Erhaltungsqualifizierungen an den Hochschulen oder bei staatlich anerkannten Weiterbildungsinstituten erneuert werden. Der Verzicht auf die Erhaltungsqualifikation führt außerdem zur tariflichen Abstufung, die Teilnahme an Maßnahmen zur Aufbauqualifikation dagegen zur tariflichen Höherstufung.

Die freiberuflich tätigen Sozialarbeiter verfügen über eine akademische Grundausbildung (Diplom oder Bachelor of Social Service) von acht Semestern. Je nach Leistungsgebiet und bei besonders anspruchsvollen Fällen müssen sie weitere Zusatzausbildungen – in der Regel einen Master mit einer der oben genannten Fachrichtung nachweisen. Alle Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter erhalten ihre Lizenzierung – die seit 2012 die staatliche Anerkennung ersetzt hat – von den Akkreditierungsagenturen, welche auch die Prüfungs- und Studienordnungen der Hochschulen zertifizieren. Eine Lizenz wird nur dann verlängert, wenn die Betreffenden im Zeitraum von drei Jahren nach Erstabschluss mindestens 150 Unterrichtsstunden im Rahmen einer anerkannten Weiterbil-

dung oder eines Aufbaustudiums (Erhaltungsqualifikation) nachweisen. Diese 150 Unterrichtsstunden können bei anerkannten Hochschulen und Weiterbildungsträgern belegt werden. Neben der laufenden Fort- und Weiterbildung (Erhaltungsqualifizierung) sind jährlich zehn Sitzungen von mindestens 90 Minuten Supervision für die Verlängerung der Lizenz obligatorisch. Die Teilnahme an Fachtagungen und Kongressen wird als Weiterbildung anerkannt.

Für den Master (Aufbauqualifikation) müssen insgesamt zwei Semester (Vollzeit) oder insgesamt 900 Unterrichtsstunden berufsbegleitend im Zeitraum von höchstens vier Jahren nachgewiesen werden. Die obligatorischen 50 Fort- und Weiterbildungsstunden im Jahr sind darauf anrechenbar. Den Master kann man allerdings frühestens vier Jahre nach Erwerb der Grundqualifikation erhalten. Die Kosten für die Grundqualifikation trägt die öffentliche Hand ganz, jene der Erhaltungs- und Aufbauqualifikation nur teilweise. Die restlichen Kosten werden von der Weiterbildungsversicherung beziehungsweise direkt von den Teilnehmern getragen.

Die Akkreditierungsagenturen wachen über die Qualität der Arbeit der Sozialagenturen und der Sozialarbeiter. Auch die Beschwerden aller Vertragsparteien werden von diesen Agenturen bearbeitet. Die Festlegung der fachlichen Standards und der berufsethischen Grundsätze wurden von deren Überwachung getrennt. Verstöße gegen die anerkannten fachlichen und ethischen Standards des Berufsverbandes sowie gegen einzelne Bestimmungen der Verträge können zum Entzug der Lizenz durch die Akkreditierungsagenturen führen.

Die Tätigkeit der Akkreditierungsagenturen ihrerseits wird durch Aufsichtsräte kontrolliert. Mitglieder dieser Aufsichtsräte sind:

- die Kostenträger (Bundes- und Landesregierungen, Städte- und Gemeindetag, Sozialversicherungskassen),
- die Anstellungsträger (Verband der gemeinnützigen Sozialunternehmen Europas, Jugendringe),
- die unmittelbaren Leistungsträger (Berufsverbände, Gewerkschaften) und
- die Leistungsempfänger (Verbraucherverbände, Selbsthilfe-Arbeitsgemeinschaften, durch die (Kommunal)Parlamente gewählte Verbraucherräte).

Die Gruppe der Leistungsempfänger verfügt über 51 Prozent der Stimmen, die Kostenträger über 49 Prozent. Die Anstellungs- und Leistungsträger haben nur beratende Funktion.

2. 4. Die Karrieren von Lars und Timm

In den vergangenen 18 Jahren hat sich nicht nur vieles in den Bereichen der sozialen Sicherung, der sozialen Dienstleistungen und der Ausbildung verändert. Auch im Leben der Jugendlichen vom November 2002 hat sich einiges getan.

Timm – der ältere von den im November 2002 Inhaftierten – wurde 2003 wegen Mordes zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt. Im Jahr 2015, er war 36 Jahre alt, wird er vorzeitig wegen guter Führung mit einer Bewährungsauflage entlassen. Im Knast hat er noch eine Ausbildung zum Schlossergehilfen absolviert. Nach seiner Entlassung zog er zunächst zu seinem allein lebenden Onkel nach Dresden. Dieser besorgte ihn einen Job als Arbeiter in einer Firma für Haus und Garten Service. Nach einer Tötlichkeit mit einem Kunden wurde er nach sechs Monaten schon wieder entlassen. In dieser Zeit zog Timm zu einer acht Jahre jüngeren, berufstätigen Frau, die einen zehnjährigen Jungen in die Partnerschaft einbrachte. Der Junge besucht heute eine Förderschule. Das Verhältnis zu seiner Mutter und zu Timm ist nicht gut. Der Junge und seine Mutter wurden schon öfter von Timm unter Einfluss von Alkohol geschlagen. Wiederholt wurde der Junge bei Ladendiebstählen erwischt.

In der Haus- und Gartenservice Firma traf Timm 2015 auf Lars, der dort Gelegenheitsjobs erledigte. Eine Arbeitsvertrag hatte er allerdings nie. Lars ist inzwischen 35 und Vater von zwei nicht ehelichen Kindern aus unterschiedlichen Partnerschaften. Die Kinder leben bei ihren Müttern und sind heute sechs und elf Jahre alt. Lars hat weder zu den Kindern noch zu seinen ehemaligen Partnerinnen nennenswerten Kontakt. Er ist seit vielen Jahren offiziell erwerbslos und wohnt mit einer zehn Jahre älteren Frau zusammen, die ebenfalls von Sozialhilfe lebt und ihn umsorgt. Zwischen 6 und 14 Uhr verrichtet er gemeinnützige Arbeiten als Hilfshausmeister an einer Schule im Rahmen des Programms „Arbeit für Sozialhilfe“. Um sein Einkommen ein wenig aufzubessern, verdient er sich – schwarz – immer wieder etwas dazu. Lars ist Alkoholiker. Nach seiner Entziehungskur vor sechs Jahren hatte er bald wieder mit dem Trinken angefangen.

Eine reguläre Erwerbsarbeit aufzunehmen – auch im Rahmen einer untertariflich entlohnenden Zeitarbeitsfirma – lohnt sich nach Ansicht von Lars nicht, weil sein Einkommen dann wegen seiner Unterhaltsverpflichtungen geringer wäre als jetzt bei Bezug der Sozialhilfe und seinen Einkünften aus der Schwarzarbeit. Die immer wieder vorgenommenen Kürzungen und Streichungen der Sozialhilfe wegen verweigerter Aufnahme einer „zumutbaren Arbeit“ kompensiert Lars entweder mit verstärkter Schwarzarbeit oder er lässt sich in dieser Zeit von seiner Freundin aushalten.

Lars und Timm haben eine weitere Gemeinsamkeit. Seit letztem Jahr haben beide einen Assistenzvertrag mit der Firma „Pro Aktiv GmbH“. Diese Firma wird von Claudia seit acht Jahren zusammen mit Jens betrieben. Claudia und Jens haben 2012 ihren Abschluss als Bachelor of Social Service mit der Fachrichtung (Schwerpunkt) Casemanagement an der Evangelischen Hochschule für Soziale Dienste erworben. 2018 hat Jens außerdem die Prüfung für den Master of Socialmanagement und Socialpolitics abgelegt. Seitdem ist er alleiniger Geschäftsführer von Pro Aktiv, die inzwischen fünf feste Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter und rund 20 Teilzeitkräfte auf Honorarbasis, insbesondere für den Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH), Betreuung und Erziehungsbeistandschaft, beschäftigt. Claudia hat im letzten Jahr ihren Master im Casemanagement erhalten. Zusätzlich hat sie noch eine Familientherapieausbildung begonnen. Die Firmengründung planten Claudia und Jens bereits zum En-

de ihres Studiums an der Evangelischen Hochschule für Soziale Dienste in Dresden. Dort begannen sie 2008 ihr Studium im ersten Jahrgang des BA-Studiengangs „Soziale Dienstleistungen“. Nach dem Grundstudium in vier Semestern belegten beide den Schwerpunkt „Arbeit und Reproduktion – Casemanagement“. Im Mittelpunkt ihres viersemestrigen Hauptstudiums stand das wesentlich durch studienbegleitende Praxisanteile gekennzeichnete Projektstudium. Neben intensiver Auseinandersetzung mit den Problemlagen der Adressaten bereiteten einige Mitglieder des Schwerpunktes ihre spätere selbständige berufliche Existenz vor.

Kurz nach ihrer Masterprüfung wurde Claudia Casemanagerin von Lars und Timm. Diesen hatte sie schon als Bewährungshelferin kennen gelernt. Sie bemüht sich nun um die berufliche Eingliederung der beiden. Pro Aktiv bietet neben den Assistenzen zur Wiedereingliederung und Lebensführung in Form von Sozialtherapien und Beratungsdiensten für Wohnungslose, Süchtige und Schuldner vor allem Assistenzen zur Familiengestaltung an. Nachdem sich die Schule und die Mutter des Stiefsohnes von Timm an die Sozialagentur wandten, hat Pro Aktiv von der örtlichen Sozialagentur auch einen Auftrag für Hilfen zur Erziehung in der Familie von Timm erhalten. Dieser Auftrag wird von Helga, einer fest angestellten Fachsozialarbeiterin mit dem Master of Social Education und Family Consulting bearbeitet. Helga und Claudia entwickeln gemeinsam mit Lars und den anderen Vertragsparteien ihre integrierten Assistenzpläne.

3. Resümee

Was von den skizzierten Trends und Modellen letztlich Realität wird, hängt nicht allein, aber auch nicht unwesentlich von Ihrem politischen Gestaltungswillen und den Antworten auf die Fragen ab, wie und vom wem welche Ziele, Bedarf und Aufgaben der Sozialen Arbeit und der Jugendhilfe festgelegt werden und wer seine Interessen wie durchsetzt. Solche Antworten lassen sich aber nur finden, wenn wir uns darüber verständigen, was wir für eine gute und gerechte Gesellschaft halten und wie wir unser Zusammenleben in Zukunft regeln wollen. Die Antworten auf diese Fragen ergeben sich nicht aus einer schier unabänderlichen Entwicklung, die wir eigentlich nicht beeinflussen können. Geschichte wird immer noch gemacht! Ihre Phantasie und Ihren Gestaltungswillen ein wenig zu provozieren und zu beleben, war mein heutiger Auftrag. Ich hoffe, dass mir das ein wenig gelungen ist. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen eine gute Heimreise.

Literaturhinweise

Apitzsch, Martin

Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb.

(Zum Elften Kinder- und Jugendbericht).

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 79 (2002); Nr. 3; S. 167-174

Berner, Roland; Maykus, Stephan

Kommunale Jugendhilfe- und Sozialberichterstattung – Baustein einer modernisierten Kinder- und Jugendhilfe. Beispiel eines Berichtswesens in Jugendämtern Württemberg-Hohenzollerns. Teil 1 und Teil 2.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 82 (2002); Nr. 12; S. 441-445 und 83 (2003); Nr. 1; S. 21-24

Bock-Famulla, Kathrin; Irskens, Beate

Neue Finanzierungsmodelle für Kitas:

bedarfsgerecht, flexibel und qualitätsbewusst? Teil 1 und 2.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 82 (2002); Nr. 7; S. 257-262 und Nr. 8; S. 299-302

Boeßenecker, Karl-Heinz; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.)

Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen,

Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste.

Münster: Votum (2000); 368 S.; ISBN 3-933158-29-X

Budig, Michael

„Jugendhilfe im Wettbewerb“.

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (2002); Nr. 3; S. 43-44

Bürger, Ulrich

Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Hilfen zur Erziehung.

Grundsätzliche Anmerkungen und exemplarische Modellberechnungen.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 81 (2001); Nr. 11; S. 358-368

Bürger, Ulrich

Die Entwicklung der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen

unter besonderer Berücksichtigung sozialstruktureller Faktoren

und des demographischen Wandels

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.
– EREV –; 78 (2001); Nr. 5; S. 290-305

Bürger, Ulrich

Konzepte einer „Integrierten Berichterstattung zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel“ – Entstehungshintergründe, methodische Anlage, Zielsetzungen.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 89 (2002); Nr. 1; S. 1-10

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter – BAGLJÄ –, Köln (Hrsg.)
(K)eine Zukunft ohne Kinder?! Dokumentation der Fachtagung „Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Felder der Jugendhilfe“ am 7. und 8. März 2001 in Fulda.

Köln (2001)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin (Hrsg.);
JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn (Bearb.)

Handbuch zur Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Arbeitshilfe für öffentliche und freie Träger.

Stuttgart: Kohlhammer (2000); 223 S.; ISBN 3-17-016542-9

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin (Hrsg.)
Schön, Franz K.

Die Balanced Scorecard in der Jugendarbeit.

Berlin (2001); 99 S.

Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert

Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung: Sparprogramm oder Innovationsimpuls?

In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Münster: Votum; 53 (2002); Nr. 4; S. 168-274

Depner, Rolf; Trube, Achim

Der Wandel der Gesellschaft und die Qualitätsdebatte im Sozialsektor.

In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand; 31 (2001); Nr. 3; S. 217-238

Effinger, Herbert

Tempora horribiles?! Provokationen und Fragen zur Gegenwart und Zukunft der Sozialen Arbeit.

In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 27 (2002); Nr. 4; S. 16-23

Faltermeier, Josef

Die Entwicklung des Jugendamts in der modernen Gesellschaft. Herausforderungen der Wissensgesellschaft an die Jugendhilfe.

In: Das Jugendamt, Heidelberg: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V.; 75 (2002); Nr. 7; S. 278-284

Fein, Rosi

Profilierung von Kitas und Trägern durch Elemente des „New Public Management“. Dargestellt am Beispiel des Eigenbetriebes Kindertagesstätten Offenbach.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 82 (2002); Nr. 4; S. 141-145

Früchtel, Frank; Lude, Werner; Scheffer, Thomas; Weißenstein, Regina (Hrsg.)

Umbau der Erziehungshilfe. Von den Anstrengungen, den Erfolgen und den Schwierigkeiten bei der Umsetzung fachlicher Ziele in Stuttgart.

Weinheim: Juventa (2001); 248 S.; ISBN 3-7799-1423-9

Gottschild, Hartmut

Sozialatlas für Deutschland. Teil 3: Jugendhilfe. Ein Handbuch zum interkommunalen Vergleich nach Landkreisen/kreisfreien Städten und Kreistypen.

Braunschweig: Maria Gottschild Verlag- und Versandbuchhandlung (2001); 276 S.; ISBN 3-928428-30-6

Halfar, Bernd

Kosten- und Qualitätsmanagement in der Sozialverwaltung. Sozialplanung, Controlling und Hilfeplanung als integriertes Steuerungssystem.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 79 (1999); Nr. 6; S. 197-201

Hamburg, Amt für Jugend, Abteilung Kindertagesbetreuung (Hrsg.)

Straubhaar, Thomas; Hardege, Stefan

Zu den Marktmechanismen einer über Betreuungsschecks gesteuerten Nachfrage nach Leistungen in Kindertageseinrichtungen.

Hamburg (2000); 59 S.

Hauptert, Bernhard

Wider die neoliberale Invasion der Sozialen Arbeit. Theoretische Neuorientierung zwischen Dienstleistung und Profession – Markt und Moral – Mensch und Kunde?

In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand; 30 (2000); Nr. 6; S. 544-569

Hilke, Andreas

„Steuerungsmöglichkeiten“ im Rahmen des Finanzierungssystems der §§ 78 a ff. SGB VIII – Schwerpunkt öffentliche Finanzen.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 90 (2003); Nr. 2; S. 52-56

Hinte, Wolfgang; Litges, Gerhard; Groppe, Wolfgang

Sozialräumliche Finanzierungsmodelle.

Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen.

Berlin: Edition Sigma (2003); 115 S.; ISBN 3-89404-740-2

Institut für soziale Arbeit e.V. – ISA – , Münster (Hrsg.)

Jordan, Erwin

Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe.

Münster: Votum (1999); 130 S.; ISBN 3-933158-17-6

JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn (Hrsg.)

Schröder, Jan

Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. 1. Expertenklausur am 7. November 2000 in Bonn. Dokumentation der Ergebnisse.

Bonn (2001); 54 S.; ISBN 3-9807047-3-4

JSB Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH, Bonn (Hrsg.)

Schröder, Jan

Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. 2. Expertenklausur am 24. April 2001 in Bonn. Dokumentation der Ergebnisse.

Bonn (2002); 45 S.; ISBN 3-9807047-5-0

Kessl, Fabian; Züchner, Ivo

Anbieter und Kunden in der Jugendhilfe:

Brauchen wir einen Paradigmenwechsel in der Jugendhilfe?

Bericht über die 2. Marienfelder Gespräche.

In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand; 32 (2002); Nr. 3; S. 305-308

Kunkel, Christian

Lösen in der Jugendhilfe privatgewerbliche Träger die freien Träger ab?

Erosion des Subsidiaritätsprinzips?

In: Sozial Extra, Leverkusen: Leske + Budrich; 26 (2002); Nr. 1; S. 16-20

Kunkel, Peter-Christian

Gesetzmäßigkeit oder Marktmäßigkeit sozialer Arbeit?

Ein Diskussionsbeitrag zur Abhandlung von Luthe, NDV 2001, 247.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 82 (2002); Nr. 7; S. 253-255

Kurz-Adam, Maria; Frick, Ulrich; Köhler, Michael

Wer steuert die Heimerziehung? Anmerkungen und

empirische Befunde zur Qualitätsdiskussion in den Erziehungshilfen.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 89 (2002); Nr. 6; S. 201-211

Kurz-Adam, Maria; Köhler, Michael

Umbau statt Ausbau.

Die sozialräumliche Reform der Erziehungshilfen in München.

In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 27 (2002); Nr. 5; S. 24-32

Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Landesjugendamt,
Stuttgart (Hrsg.)
**Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Jugendhilfe.
Dokumentation der Fachtagung am 04.12.2001 in Gültstein.**
Stuttgart (2002); 101 S.

Landschaftsverband Rheinland, Landesjugendamt, Köln (Hrsg.); Universität
Dortmund, Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (Bearb.)
Rietzke, Tim; Schilling, Matthias
**Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe
bis zum Jahr 2010 im Rheinland. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter.**
Köln (2001); 72 S.

Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landesjugendamt, Münster (Hrsg.)
**Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe
bis zum Jahr 2010 in Westfalen-Lippe.**
Münster (2000); 42 S.

Liebig, Reinhard
**Strukturveränderungen der Jugendämter –
Strategien, Positionen und Problemfelder.**
In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 7; S. 241-250

Liebig, Reinhard
**Strukturveränderungen des Jugendamts.
Kriterien für eine „gute“ Organisation der öffentlichen Jugendhilfe.**
Weinheim: Juventa (2001); 144 S.; ISBN 3-7799-1419-0

Luthe, Ernst-Wilhelm
**Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch
im „Sozialraum“ der Jugendhilfe.**
In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main; 81 (2001); Nr. 8; S. 247-257

Marquard, Peter
**Strategien kommunaler Sozialarbeit:
Regionalisierung und Demokratisierung als fachliche Strukturprinzipien.**
In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 87 (2000); Nr. 4; S. 134-140

Merchel, Joachim
**Steuerung der Erziehungshilfen im fachpolitischen Diskurs.
Steuerungsmöglichkeiten, Steuerungsakteure und fachliche Perspektiven. Teil 1.**
In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main; 83 (2003); Nr. 7; S. 314-319

Mrozynski, Peter

Freie Träger im Spannungsfeld zwischen Kontraktmanagement und Förderung. Vertragliche Vereinbarungen im Kontext des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, des Wettbewerbs- und Steuerrechts sowie der Diskussion um Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe. Rechtsgutachten im Auftrag der nordrhein-westfälischen Jugendringe.
Dortmund (2001); 83 S.

Mrozynski, Peter

Kontraktmanagement in der Jugendhilfe.

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (2001); Nr. 1; S. 48-51

München, Stadtjugendamt (Hrsg.)

Köhler, Michael; Wunschmann, Alexander

Umbau statt Ausbau. Facharbeitsgemeinschaft § 78 SGB VIII „Hilfen zur Erziehung“. Qualitätsentwicklung der ambulanten, teilstationären und stationären Erziehungshilfen in München.
München (2002); 48 S.

Münder, Johannes

Finanzierungsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe.

In: Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme. Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), München: DJI (2002); S. 105-162; ISBN 3-8100-3511-4

Münder, Johannes

Wer zahlt, schafft an? Zur Finanzierung im Kinder- und Jugendhilferecht.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand (2001); Nr. 5; S. 247-257

Näther, Jürgen

Die Kita-Card. Ein neues Modell zur Planung und Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Hamburg.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 38 (2000); Nr. 1; S. 34-39

Neumann, Volker

Vergabe öffentlicher Aufträge in der Sozial- und Jugendhilfe?

In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE), Köln: Heymanns (2001); Nr. 48; S. 1-27

Niehus, Edith

Playing the Market Game? Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe: Internationale Erfahrungen – Perspektiven für die Bundesrepublik.

In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand; 30 (2000); Nr. 2; S. 195-201

Otto, Hans-Uwe; Peter, Hilmar (Hrsg.)

Jugendhilfe trotz Verwaltungsmodernisierung?

Fachlichkeit durch professionelle Steuerung.

Münster: Votum (2001); 151 S.; ISBN 3-933158-76-1

Otto, Hans-Uwe; Schnurr, Stefan (Hrsg.)

Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe.

Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive.

Neuwied: Luchterhand (2000); 302 S.; ISBN 3-472-04667-

Pitschas, Rainer

**Strukturen und Verfahrensweisen des Jugendamtes
im kooperativen Rechts- und Sozialstaat.**

In: Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme.

Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht,

München: DJI (2002); S. 163-263; ISBN 3-8100-3511-4

Pothmann, Jens

Kennzahlen. Zur Bedeutung und Verwendung eines ökonomischen

Informations- und Steuerungsinstrumentes in der Kinder- und Jugendhilfe.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 88 (2001); Nr. 12; S. 441-451

Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias

Jugendhilfe und Demographie.

Über Risiken der Zukunft und Chancen der Prognose.

In: Rauschenbach, Thomas; Schilling, Matthias, Kinder- und Jugendhilfereport.

Bd. 1. Analysen, Befunde und Perspektiven,

Münster: Votum (2001); S. 221-236; ISBN 3-933158-46-X

(Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfeforschung; 1)

Reinhold, Andreas

Kooperation und Konkurrenz.

Das Subsidiaritätsprinzip als Steuerungsinstrument.

In: Deutsche Jugend, Weinheim: Juventa; 47 (1999); Nr. 7-8; S. 307-316;

Sachse, Dagmar

Balanced Scorecard.

Erprobung der Methode im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,

Frankfurt/Main; 81 (2001); Nr. 2; S. 52-56

Sächsisches Landesjugendamt, Chemnitz (Hrsg.)

**Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Inanspruchnahme
von stationären Hilfen zur Erziehung im Freistaat Sachsen. Vorausschätzung
der Unterbringungszahlen im Bereich der Heimerziehung
und sonstigen betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII 2000-2008.**

Chemnitz (2002); 24 S.

Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.)

Strukturen der Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme.

München: DJI (2002); 322 S.; ISBN 3-87966-421-8

Sauter, Robert

Wettbewerb im Sozialraum – auf dem Weg in eine neue Trägerlandschaft?

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 82 (2002); Nr. 8; S. 290-298

Schilling, Matthias

Die Kinder- und Jugendhilfe und die KGSt.

Eine wechselseitige Anregung mit zeitweisen Irritationen.

In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Neuwied: Luchterhand; 48 (2000); Nr. 2; S. 143-158

Schilling, Matthias

Kinder- und Jugendhilfe in der kinderlosen Gesellschaft?

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (2001); Nr. 2; S. 54-55

Schröder, Jan W.

Die Balanced Scorecard – ein bedrohlicher Virus?

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 81 (2001); Nr. 12; S. 417-421

Schröder, Jan W.

Steuerung in der sozialen Arbeit: Aufbau des Berichtswesens.

Eine Einsatzmöglichkeit der Balanced Scorecard.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 80 (2000); Nr. 2; S. 52-55

Schröer, Hubertus; Schwarzmann, Birgit; Stark, Wolfgang; Straus, Florian (Hrsg.)

Qualitätsmanagement in der Praxis.

Freiburg i. Br.: Lambertus (1999); 284 S.; ISBN 3-7841-1217-X

Schruth, Peter

Wettbewerb in der Jugendhilfe aus europäischer Perspektive.

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (2002); Nr. 2; S. 45-51

Schwabe, Matthias

Das Hilfeplangespräch als „Planungsinstrument“:

Möglichkeiten, Grenzen und Gefahren eines kommunikativen Verfahrens bei der Steuerung und Zielorientierung von Erziehungshilfen.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 8 (2002); Nr. 1; S. 4-12

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V., München (Hrsg.)
**Jugendhilfe als soziale Dienstleistung.
Chancen und Probleme praktischen Handelns.
Materialien zur Fachtagung am 16. und 17. November 2000 in Berlin.**
München (2002); 64 S.

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V., München (Hrsg.)
**Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und
sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe.
Dokumentation der Fachtagung am 21. Mai 2001 in Frankfurt/Main.**
München (2001); 220 S.

Stiftung SPI, Regiestelle E&C, Berlin (Hrsg.)
Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars
**Entscheidungs- und Implementationsprobleme bei Sozialraumbudgets
aus politikwissenschaftlicher Sicht.
Expertise im Auftrag der Regiestelle des Programms „Entwicklung
und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C)
des Bundesministeriums für Frauen, Senioren, Familie und Jugend.**
Berlin (2002); 35 S.
Bezugsadresse: Stiftung SPI, Regiestelle E&C, Nazarethkirchstraße 51, 13347 Berlin

Stiftung SPI, Regiestelle E&C, Berlin (Hrsg.)
Hinte, Wolfgang; Groppe, Wolfgang; Litges, Gerhard
**Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. 1. Fassung einer Expertise
für das Sozialpädagogische Institut im Rahmen des Bundesmodellprogramms
„Entwicklung Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C).**
Berlin (2002); 49 S.
Bezugsadresse: Stiftung SPI, Regiestelle E&C, Nazarethkirchstraße 51, 13347 Berlin

Stiftung SPI, Regiestelle E&C, Berlin (Hrsg.);
Wohlfahrt, Norbert; Dahme, Heinz-Jürgen
**Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe.
Eine verwaltungswissenschaftliche Bewertung. Gutachten im Auftrag
der Stiftung Sozialpädagogisches Institut Berlin, Regiestelle E&C.**
Berlin (2002); 40 S.
Bezugsadresse: Stiftung SPI, Regiestelle E&C, Nazarethkirchstraße 51, 13347 Berlin

Strätz, Rainer
**Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Tageseinrichtungen für Kinder.
Vorschläge zur Verbesserung der Qualität bei rückläufigen Geburtenzahlen.**
In: Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Jugendhilfe.
Dokumentation der Fachtagung am 4. Dezember 2001 in Gültstein.
Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Landesjugendamt,
Stuttgart (2002); S. 59-101

Struck, Norbert

Jugendhilfe und Wettbewerb.

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (2002); Nr. 2; S. 42-45

Struck, Norbert

Gehen der Jugendhilfe die Jugendlichen aus?

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 7 (2001); Nr. 1; S. 3

Stuttgart, Jugendamt (Hrsg.)

Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe. Modellvertrag zur sozialräumlichen Budgetierung von Trägern der Hilfen zur Erziehung (§ 27 ff. KJHG).

Stuttgart (1999); 55 S.

Thole, Werner; Galuske, Michael; Struck, Norbert (Hrsg.)

Zukunft des Jugendamtes.

Neuwied: Luchterhand (2000); 107 S.; ISBN 3-472-04546-6

Tornow, Harald

Heimlich belauern und konkurrieren – oder offen vergleichen und voneinander lernen? Benchmarking als Instrument der Qualitätsentwicklung.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V. – EREV –, 77 (2000); Nr. 5; S. 276-285

Universität Dortmund, Fachbereich Erziehungswissenschaft und Soziologie;

Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik;

Brandenburg, Landesjugendamt (Hrsg.)

Schilling, Matthias; Fendrich, Sandra

Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2010 in Brandenburg. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter.

Dortmund (2002); 64 S.

Verein für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin (Hrsg.)

Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung am 30. November und 1. Dezember 2000 in Dresden.

Berlin (2001); 191 S.; ISBN 3-931418-33-2

(Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe; 30)

Weber, Kurt

Kurze Wege und direkte Kontakte erleichtern die Arbeit. Erste Ergebnisse zum Organisationsentwicklungsprozess im Jugendamt Stuttgart.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 38 (2000); Nr. 6; S. 284-295

Wiesner, Reinhard

Konkurrenz, Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch auf Leistungen.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V. – EREV –, 79 (2002); Nr. 1; S. 34-41