

Verein
für
Kommunalwissenschaften e.V.



Aktuelle Beiträge
zur Kinder- und Jugendhilfe 18

1. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe

**Partnerschaftliche
Kooperation oder
marktwirtschaftlicher
Wettbewerb?**

**Zur Zukunft des
Zusammenwirkens
von öffentlicher
und freier Jugendhilfe**

Dokumentation der Fachtagung
am 11. und 12. Dezember 1998
in Berlin

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.
Straße des 17. Juni 112 · D-10623 Berlin · Telefon 030 39001-0 · Telefax 030 39001-100

Fachtagungen Jugendhilfe
Telefon 030 39001-136 · Telefax 030 39001-146 · e-mail: agfj@vfk.de · Internet: www.vfk.de/agfj

Diese Fachtagung 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, Satz und Layout:

Roland Kühne
Fritz-Kirsch-Zeile 24
12459 Berlin

Herstellung:

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.

Berlin 1999

Hinweise zur Online-Ausgabe:

Der vorliegende Tagungsband wird vom Verein für Kommunalwissenschaften e.V. nicht mehr als Druckfassung aufgelegt. Seit Januar 2005 besteht die Möglichkeit, die Fachbeiträge und Diskussionen aus dem Internet herunter zu laden. Die Texte sind schreibgeschützt.

Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	5
DR. ROLF-PETER LÖHR <i>Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin</i>	
Disputation:	
Modernisierung der Struktur oder Kündigung der Partnerschaft? „Heiße Eisen“ in der Diskussion zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe über die Entwicklungsrichtung der Zusammenarbeit	
MODERATION: DR. JÜRGEN ROLLE <i>Vorsitzender des Landesjugendhilfeausschusses Rheinland im Landschaftsverband Rheinland, Köln</i>	
<u>Thema I</u>	
Finanzen und Werteverständnis - Fassaden oder prägende Strukturen?	7
KONTRAHENTEN: NORBERT STRUCK <i>Vorsitzender des Ausschusses Familie, Frauen und Jugend der Bundesarbeitsgemeinschaft „Freie Wohlfahrtspflege“, Bonn</i> DIETER GREESE <i>Leiter des Jugendamtes der Stadt Essen</i>	
<u>Thema II</u>	
Verwaltung des Jugendamtes und Jugendhilfeausschuß - „alter Hut“ oder modernes Beteiligungsinstrument?	22
KONTRAHENTEN: DR. WOLFGANG MAAS <i>Direktor des Kreises Soest, Nordrhein-Westfalen</i> DR. WINFRIED KÖSTERS <i>Vorsitzender des Jugendhilfeausschusses der Stadt Bergheim, Nordrhein-Westfalen</i>	
<u>Thema III</u>	
Freie Träger - „Zulieferbetriebe“ der öffentlichen Jugendhilfe oder souveräne Partner im Jugendhilfeverbund?	42
KONTRAHENTEN: DR. STEPHAN ARTICUS <i>Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Städtetages, Köln</i> DR. HEJO MANDERSCHIED <i>Diözesan-Caritas-Direktor der Diözese Limburg</i>	

Referat zum Thema: Subsidiarität oder Konkurrenz? Zu aktuellen Entwicklungen im Verhältnis der Leistungsträger der Kinder- und Jugendhilfe	55
PROF. DR. THOMAS OLK <i>Inhaber des Lehrstuhls für Sozialpädagogik und Sozialpolitik im Fachbereich Erziehungswissenschaften der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg</i>	
Bericht der Arbeitsgruppe zum Thema I: Finanzen und Werteverständnis - Fassaden oder prägende Strukturen?	73
RICHARD ISSELHORST <i>Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf</i>	
Bericht der Arbeitsgruppe zum Thema II: Verwaltung des Jugendamtes und Jugendhilfeausschuß - „alter Hut“ oder modernes Beteiligungsinstrument?	76
SVEN BORSCHKE <i>Leiter des Fachbereiches Kinder- und Jugendpolitik im Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt e. V., Bonn</i>	
Bericht der Arbeitsgruppe zum Thema III: Freie Träger - „Zulieferbetriebe“ der öffentlichen Jugendhilfe oder souveräne Partner im Jugendhilfeverbund?	81
DIETER KRAUTH <i>Jugendhilfereferent im Diakonischen Werk Sachsen e. V., Radebeul</i>	
Diskurs und Bericht zu den Ergebnissen der Tagung mit Trends und Beispielen aus den Arbeitsgruppen: Wohin führt der Weg? Pluralität und Partnerschaft, Fachlichkeit und Beteiligungsformen, neue Steuerung und ökonomische Effizienz?	84
MODERATION: PETER MARQUARD <i>Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i. Br.</i> MIKE CORSA <i>Vorsitender des Deutschen Bundesjugendrings, Bonn</i>	
Schlußwort	102
DR. ROLF-PETER LÖHR <i>Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin</i>	
Literaturhinweise	104

Vorwort

Prägend für die Fachtagungen des Vereins für Kommunalwissenschaften, die er seit 1995 mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchführt, ist die Orientierung an konkreten Problemen der Jugendhilfepraxis, insbesondere an der Schnittstelle von Jugendhilfe zu anderen fachlichen Disziplinen und Institutionen. Gegenstand der hier dokumentierten Fachtagung war dagegen ein eher übergreifendes und nicht auf ein konkretes praktisches Problem bezogenes Thema, nämlich die Schwierigkeiten und Chancen der Kooperation von öffentlicher und freier Jugendhilfe unter veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen.

Diese Änderungen sind zum Teil fachlicher Natur. Als Stichworte seien hier genannt: verstärkte Sozialraumorientierung, fachliche Standards der Jugendhilfe, Regionalisierung der Angebote. Daneben gibt es strukturelle Reformüberlegungen wie die Abschaffung von Landesjugendämtern und des zweigliedrigen Jugendamtes, die Kommunalisierung der Standardfestsetzung für Jugendhilfeleistungen sowie eine Entwicklung von der Angebots- zur Bedarfsorientierung in der Jugendhilfe.

Die Hintergründe für diese neuen Fragestellungen sind vielfältig; sie reichen von der zunehmenden Enge kommunaler Haushalte, die - neben gewandelten Ansprüchen der Gesellschaft an Staat und Kommunen - zur Änderung der Verwaltungsorganisation und des Verhältnisses von Politik und Verwaltung im Sinne von „neuer Steuerung“ führt, über die qualitativ und quantitativ wachsenden Probleme von Kindern und Jugendlichen bis hin zum verstärkten Auftreten privatwirtschaftlicher Anbieter von Leistungen der Jugendhilfe.

Diese durchaus dramatische Situation der Jugendhilfe hat den Verein für Kommunalwissenschaften auf Anregung seines Beirats dazu veranlaßt, im Sommer 1998 in einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern freier und öffentlicher Jugendhilfe diese Problematik zu erörtern und Strukturen für eine Aufarbeitung des Problems in einer Fachtagung zu entwickeln. Die in diesem zweitägigen Workshop in intensiver Diskussion entwickelten Grundgedanken wurden von einer Vorbereitungsgruppe, die ebenfalls aus Vertreterinnen und Vertretern freier und öffentlicher Träger zusammengesetzt war, zu einer Konzeption für die hier dokumentierte Fachtagung konkretisiert. Hierfür danke ich allen Beteiligten, Herrn Borsche, Herrn Isselhorst, Herrn Marquard, Herrn Struck und vom Verein Frau Dr. Müller, sehr herzlich.

Grundgedanke dabei war, anhand von drei zentralen Fragestellungen die unterschiedlichen Sicht- und Herangehensweisen von öffentlichen und freien Trägern in drei Disputationen deutlich zu machen, dabei aber zugleich hervorzuheben, daß die unstreitig notwendige Hilfe für Kinder und Jugendliche gerade in diesen schwierigen Zeiten auf dem erforderlichen hohen fachlichen Standard nur geleistet werden kann, wenn öffentliche und freie Jugendhilfe nicht in marktwirtschaftliche Konkurrenz zueinander treten, sondern wenn sie mehr als oftmals in der Vergangenheit gemeinsam die Interessen

der Jugendhilfe vertreten. Daß es dabei eine Pluralität von Auffassungen und Ansätzen gibt, ist nur natürlich und auch sehr zu begrüßen. Hierüber muß fachlich gestritten werden, aber nicht nach den formalen Kategorien der Zugehörigkeit zu öffentlicher oder freier Jugendhilfe.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagung haben durch ihre intensive und konstruktive Diskussion deutlich gemacht, daß in dieser Kooperation, die durchaus auch Elemente eines Wettstreits um die bessere Lösung umfassen kann, die Zukunft der Jugendhilfe liegt. Das zweite wesentliche Ziel der Fachtagungen des Vereins für Kommunalwissenschaften, nämlich ein Forum für das Gespräch zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe zu sein, hat diese Tagung nach meiner Auffassung daher in hervorragender Weise erfüllt.

DR. ROLF-PETER LÖHR

Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin

**Disputation:
Modernisierung der Struktur oder
Kündigung der Partnerschaft?
„Heiße Eisen“ in der Diskussion zwischen
öffentlicher und freier Jugendhilfe über
die Entwicklungsrichtung der Zusammenarbeit**

MODERATION: DR. JÜRGEN ROLLE

*Vorsitzender des Landesjugendhilfeausschusses Rheinland
im Landschaftsverband Rheinland, Köln*

**Thema I
Finanzen und Werteverständnis -
Fassaden oder prägende Strukturen?**

KONTRAHENTEN:

NORBERT STRUCK

*Vorsitzender des Ausschusses Familie, Frauen und Jugend
der Bundesarbeitsgemeinschaft „Freie Wohlfahrtspflege“, Bonn*

DIETER GREESE

Leiter des Jugendamtes der Stadt Essen

Dr. Jürgen Rolle: Ich möchte Sie herzlich zu der ersten Disputation begrüßen. Disputation heißt Streitgespräch. Es steht unter dem allgemeinen Thema: „Modernisierung der Strukturen oder Kündigung der Partnerschaft?“ Die Modernisierung der Struktur ist meines Erachtens zweifach bedeutend, zum einen geht es um die Struktur der Partnerschaft zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe, zum anderen geht es um eine Modernisierung dieser Strukturen, die natürlich nicht ohne Anwendung der neuen Steuerungsinstrumente vonstatten gehen kann. Dies nicht zuletzt deswegen, weil öffentliche Verwaltungen unter einem enormen Kosten- und sonstigen Druck stehen. Das heißt auch, diesem Kampf darf sich der Partner - die freie Jugendhilfe nicht verschließen.

Drei Themenbereiche werden heute jeweils vierzig Minuten diskutiert, um dieses Spannungsfeld ein wenig auszuloten. Wir kommen nun zum ersten Thema „Finanzen und Werteverständnis - Fassaden oder prägende Strukturen?“ Ich denke, hier geht es unter anderem um die Frage, wie wichtig uns allen die **Werte** in der Jugendhilfe und die Wertevermittlung unter dem Aspekt des uns zur Verfügung stehenden Finanzvolumens sind. Dabei muß auch bedacht werden, daß die Eigenleistung der freien Träger sicherlich ein wichtiger Baustein bei der Finanzierung der Jugendhilfe ist. Ich schlage vor, daß Herr Struck beginnt.

Norbert Struck: „Die Jugendhilfe ist gekennzeichnet durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen.“ - so heißt es in § 3 Absatz 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes.

In der Gesetzesbegründung hat der Gesetzgeber ausgeführt, daß durch diese Bestimmung „... die Pluralität der Jugendhilfe als deren Wesensmerkmal im Gesetz verankert...“ werden soll. Ich finde es ganz hilfreich, daß der Gesetzgeber neben dem Wertpluralismus den Pluralismus von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen explizit mit angesprochen hat. Eine Schwierigkeit der Wertediskussionen liegt ja darin, daß natürlich alles soziale Handeln auch wertgebunden ist. Insofern sind auch Inhalte, Methoden und Arbeitsformen durch Werthaltungen mitgeprägt.

Zur Orientierung in der Diskussion schlage ich **eine** zunächst einmal **pragmatisch-heuristische Unterscheidung** vor: Der **Wertpluralismus** bezieht sich auf die Aspekte, bei denen explizite Wertorientierungen das Leitthema für soziales Engagement abgeben. Der **Arbeitspluralismus** bezieht sich dabei auf die Aspekte, bei denen Wertorientierungen den Formen und Inhalten sozialen Engagements eher implizit zugrunde liegen.

Ich vermute, daß sich einige Schwierigkeiten in den aktuellen Diskussionen um die plurale Struktur der Jugendhilfe darin gründen, daß die Wertediskussion nur auf der Ebene des Wertpluralismus ansetzt und da dann sozial-moralische Milieus mit konfessionellen und sozialdemokratischen Trägerstrukturen verknüpft, also Caritas, Diakonie und Arbeiterwohlfahrt. In dem Buch „Gefesselte Jugend“, das Anfang der 70er Jahre eine materialistische Analyse der Jugendfürsorge versuchte, fand dazu übrigens noch der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband „als Zusammenschluß christlicher Organisationen, die nicht den beiden Kirchen angeschlossen waren“, Erwähnung - historisch weder ganz korrekt noch gänzlich unplausibel.

Durch den gesellschaftlichen Prozeß der Pluralisierung einerseits und die Konfrontation mit einer sehr verschiedenen gesellschaftlichen Realität in den neuen Bundesländern läßt sich unschwer die Brüchigkeit solcher homogenisierenden sozialmoralischen Milieus und daraus abgeleiteter Trägerstrukturen behaupten. Allerdings muß auch dabei gesehen werden, daß diese Prozesse nicht umstandslos mit der Auflösung sozialmoralischer Milieus insgesamt in eins gesetzt werden dürfen.

Vielmehr unterliegen auch sie einem Pluralisierungsprozeß, innerhalb dessen sowohl traditionelle konfessionelle Orientierungen Bedeutung haben ebenso wie hierzulande neue religiöse Orientierungen, aber auch nicht religiös begründete Milieus und Szenen. Und ich denke, daß für Antworten auf die vor einiger Zeit von Heitmeyer aufgeworfenen Fragen „Was hält die Gesellschaft zusammen?“ und „Was treibt die Gesellschaft auseinander?“ sozialmoralische Milieus auf lokaler Ebene eine Bedeutung haben und behalten werden und damit auch ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Gestaltung der Trägerlandschaft der Jugendhilfe und das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten.

Aber andererseits - das war ja der Ausgangspunkt - **erschöpft sich das Pluralitätsgebot nicht im Wertpluralismus, sondern umfaßt auch den Arbeitspluralismus, die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen.** Und es war durchaus auch das Pluralismusgebot, das einer Vielzahl von neuen und innovativen Trägern die Legitimation verschafft hat, mit ihren Angeboten die Jugendhilfe zu bereichern und weiterzuentwickeln. Nicht nur - aber auch - und gerade der PARITÄTISCHE hat im Laufe der Entwicklung ja vielen dieser Initiativen und neuen Trägern ein Dach und einen Verständigungsrahmen geboten. Aus dieser Entwicklung heraus ist für den PARITÄTISCHEN gerade auch die Pluralität von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen konstitutiv.

In der Satzung heißt es hierzu: *„Die Verbundenheit und die Zusammenarbeit im Verband heben die Eigenständigkeit der Mitglieder nicht auf. Die Vielfältigkeit ihrer Beweggründe und Aufgaben verpflichtet sie und die von ihnen getragenen Einrichtungen jedoch zu gegenseitiger Rücksichtnahme, Förderung und Ergänzung.“*

Mit seinen Grundsätzen „Offenheit - Toleranz - Vielfalt“ als Metanormen versucht der Verband hier Integration zu stiften und Balancen zu halten. Dabei sind die „vielfältigen Beweggründe“ für das soziale Engagement weder wertfrei noch wertlos, sondern aus unterschiedlichen Werthaltungen heraus motiviert, die bei einigen Mitgliedsorganisationen explizit sind, bei anderen eher implizit bestimmend sind.

Diese umfassende Pluralität halte ich nach wie vor für ein wichtiges konstituierendes Merkmal für die Jugendhilfe und zugleich für eine richtungsweisende Leitnorm.

Ein **Blick in die Rechtsgeschichte** zeigt zwar einerseits, **in welchem Ausmaß die rechtliche Struktur des Verhältnisses öffentlicher und freier Träger eingebunden ist in die verfassungsrechtlichen Strukturen von Kirche und Staat.** Die nichtkirchlichen freien Träger segeln quasi im verfassungsrechtlichen Windschatten dieser großen Auseinandersetzung mit. Im einfachen Recht spielt dann zwar die Frage der kirchlichen Zuordnungen keine Rolle mehr, aber die verfassungsrechtlichen Grundstrukturen - und damit die grundlegenden Legitimationsstrukturen - sind hier verortet.

Dabei finde ich es jedoch bemerkenswert, daß sich diese Begründungslinien schon in den Materialien zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 und zum Jugendwohlfahrtsgesetz von 1961 kaum auffinden. In den Gesetzgebungsprozessen waren es fast durchweg säkulare Gründe, die für die jeweilige Gestaltung des Verhältnisses freier und öffentlicher Träger angeführt wurden. Und wenn man sich etwas länger mit diesen Texten beschäftigt, bekommt man durchaus den Eindruck, daß viele Argumente dieser Zeiten an noch aktuelle Programmformeln anknüpften:

- Pluralität der Gesellschaft,
- Einzelfallgerechtigkeit,
- Kosten- und Finanzierungsaspekte,
- demokratische Beteiligung an der Ausgestaltung der Jugendhilfe,

- Schutz der Privatsphäre,
- Schutz und Anwaltschaftsfunktionen für Kinder.

Schaut man sich den Subsidiaritätsstreit der 60er Jahre an, so kann man die These aufstellen, daß es innerhalb der leidenschaftlich geführten Kontroversen gewissermaßen subkutane, gemeinsame Bezugspunkte in der Argumentation beider Seiten gab, die man heute wohl als Kundenorientierung oder Bürgernähe bezeichnen würde. Im Grunde argumentierten die Befürworterinnen und Befürworter des Vorrangs freier Träger mit deren größerer Flexibilität und Nähe zu den Betroffenen und malten die Gefahren bürokratischer Regelhaftigkeit und „Seelenlosigkeit“ dagegen aus, ebenso wie die Gegnerinnen und Gegner sich auf die Flexibilität der kommunalen Selbstverwaltung beriefen und deren demokratische Legitimation gegenüber einer Verbändevorherrschaft herausstrichen.

Ich finde, beide hatten recht, und beide hatten damit einen gut begründbaren - säkularen - Bezugspunkt gewählt. Für beide Organisationstypen - Kommunalverwaltung und Verbände - lassen sich ja die Problematiken von Bürokratisierung, Selbstbezüglichkeit, mangelnder Flexibilität und expertokratischer Definitionen von Hilfebedarf problemlos nachweisen. In beiden Organisationstypen wurden mittlerweile eine ganze Reihe von Bemühungen unternommen, der notwendigen Orientierung an Partizipation, Bedarfsgerechtigkeit und Flexibilisierung näherzukommen, ohne daß eine der beiden von sich behaupten könnte, den Spannungsbogen aufgelöst zu haben.

Meines Erachtens erfordert diese Aufgabe zwingend eine plurale Trägerstruktur - nicht eine, die lediglich sozialmoralische Milieus auf der Verbändeebene reproduziert zu haben behauptet, aber schon eine, die auch die durchaus nach wie vor beachtlichen Potentiale sozial-moralischer Milieus mit einbindet. Gerade in Zeiten der Pluralisierung und Individualisierung von Lebensentwürfen braucht Sozialpolitik ein vielgestaltiges Trägerspektrum, für das die Verbände Unterstützungs- und Mittlerfunktionen zu übernehmen haben. Die Verbände können dabei meines Erachtens eine sinnvolle Aggregationsebene für die Vermittlung von Interessen der Leistungsempfänger und einer leistungserbringenden pluralen Trägerstruktur darstellen.

Mit dieser Einschätzung verbinde ich - bezogen auf unser Tagungsthema „Partnerschaftliche Zusammenarbeit oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb?“ - das **Plädoyer für eine Beibehaltung auch des Systems der Zuwendungsfinanzierung und gegen eine Totalumstellung auf Entgeltfinanzierungen.**

In zumindest einer ganzen Reihe von Kommunen gilt mittlerweile das Dogma, daß Zuwendungen an freie Träger der Jugendhilfe so etwas wie ein Relikt aus vergangenen Zeiten sind. Leistungsverträge seien die angemessene und moderne Form, in der das Verhältnis öffentlicher und freier Träger zu gestalten sei. Und es soll nicht unerwähnt bleiben, daß auch eine ganze Reihe von Vertreterinnen und Vertretern freier Träger diesen Wechsel von der Zuwendung zum Leistungsvertrag als notwendigen Fortschritt einfordern.

Ich bin dieser Entwicklung gegenüber äußerst skeptisch! Aus meiner Sicht muß die Zuwendungsfinanzierung einen Stellenwert in der Jugendhilfe behalten. § 4 Absatz 3 SGB VIII verpflichtet die öffentliche Jugendhilfe zur Förderung der freien Jugendhilfe, und § 74 SGB VIII enthält meines Erachtens recht sachbezogene Kriterien dafür, wie eine solche Förderung ausgestaltet werden soll.

Die grundsätzlichen Fragen von Zuwendungsfinanzierung und Leistungsvereinbarungen sind bisher in der Kinder- und Jugendhilfe nur selten diskutiert worden. Am ausführlichsten tut dies eine recht eigenartige Broschüre: BBJ-Consult-Info 1/1997: „Sozialstaatsgebot und gemeinnützige Träger - Das Zuwendungsrecht auf dem Prüfstand“. Eigenartig ist diese Publikation, weil sie als Gesamtbericht einer Expertenkommission veröffentlicht wurde und damit gemeinsame Positionen suggeriert, aber in sich konträre Auffassungen widerspruchslös und unverbunden nebeneinander stehen läßt. Im Vorwort heißt es zum Verfahren:

„Die einzelnen Kapitel wurden von den sie zeichnenden Autoren verfaßt, zum Teil mit Hilfe der gesamten Mitarbeiter aufgearbeitet und intensiv in der Expertenkommission diskutiert. So konnten Zusammenhänge hervorgehoben, Widersprüche ausgeräumt und einzelne Passagen überarbeitet werden, ohne daß die Autorenschaft der einzelnen Kapitel verwischt wurde.“¹

In bezug auf das hier zur Diskussion stehende Thema wurden allerdings die Widersprüche nicht „ausgeräumt“, sondern „angehäuft“. So schreibt Manfred Schneider - in einer wenig überzeugenden „Geschichtsschreibung“ zum Finanzierungsinstrument der Förderung : *„Die heutige Förderpraxis nötigt Träger, die von den Zuwendungen abhängig sind, bis zur Grenze der Selbstverleugnung, zu Befehlsempfängern einzelner Förderinstanzen zu werden. Nicht Partnerschaft bestimmt das Verhältnis, sondern das Prinzip: Wer zahlt, bestimmt die Musik.“²* Schneider verknüpft diese Interpretation mit einer klaren Option für Leistungsverträge als Regelfinanzierungsinstrument der Jugendhilfe.

Dem diametral entgegengesetzt sind die Ausführungen Werner Hesse-Schillers im Kapitel 4.4. - „Leistungsverträge als Alternative zur Zuwendungsfinanzierung“, die sich auch auf die Ausführungen Walter Schellhorns in den vorhergehenden Unterkapiteln stützen können:

„Gegenstand der Zuwendungsfinanzierung ist die Bezuschussung eines vom gemeinnützigen Träger definierten Projektes durch die öffentliche Hand, sofern die öffentliche Hand das Projekt für förderungswürdig hält. § 23 Bundeshaushaltsordnung verlangt ein erhebliches öffentliches Interesse an der Erfüllung des vom gemeinnützigen Träger verfolgten Zweckes. Es ist aber der gemeinnützige Träger, der das Projekt nach eigenen konzeptionellen Vorstellungen ausgestaltet und hierfür um Unterstützung

¹ BBJ-Consult-Info 1/1997: Sozialstaatsgebot und gemeinnützige Träger - Das Zuwendungsrecht auf dem Prüfstand, S. 3

² ebenda S. 18

durch die öffentliche Hand wirbt. Die Ausgestaltung der Finanzierungsbeziehung als Leistungserbringungsverhältnis kehrt die Verhältnisse um. Im Rahmen eines Leistungserbringungsverhältnisses ist es der öffentliche Träger, der definiert, welche Leistungen er ‚einkaufen‘ möchte und welchen Träger er sich dafür aussucht.“¹

Konsequenterweise verweist Hesse-Schiller denn auch eher auf mögliche Weiterentwicklungen des Instruments der Förderung als auf dessen Ablösung. Gewiß - darauf verweisen alle Autoren - die Grenzen zwischen den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten sind oft fließend, schon bei systematischer Betrachtung und erst recht bei Betrachtung der diversen Anwendungspraktiken. Dennoch scheinen mir die differenzierten Anmerkungen Hesse-Schillers weitaus realitätshaltiger als die einseitige Polemik Schneiders. In bezug auf unsere Fragestellung akzentuiert Hesse-Schiller noch einmal sehr deutlich:

„Es findet aber auch noch in anderer Weise ein Paradigmenwechsel statt, dessen sich viele gemeinnützige Träger und Befürworter von Leistungsverträgen nicht bewußt sind. Die Zuwendungsfinanzierung entspricht in ihren Grundzügen dem gesellschaftspolitischen Modell der Subsidiarität. Der gemeinnützige Träger wird aus eigenem Antrieb und auf Basis des ihn tragenden Engagements mit eigenen Mitteln tätig. Er kann seine Tätigkeit frei und unbeeinträchtigt ausüben, solange er das geltende Ordnungsrecht beachtet. Soweit die eigenen Mittel nicht ausreichen, die selbst gesetzten Aufgaben zu erfüllen, fordert er die Unterstützung von der öffentlichen Hand als der nächstgrößeren gesellschaftlichen Einheit...“

Wenn der gemeinnützige Träger nun aber Partner eines Leistungsvertrages werden möchte, gibt er seine eigene Verantwortung für das Projekt ab. Er überträgt die fachliche und politische Verantwortung für das Projekt gänzlich der öffentlichen Hand als dem eigentlichen Projektträger. Es ist dann folgerichtig, daß die öffentliche Hand Projektinhalt und Projektausmaß definiert und sich den für die Durchführung am besten geeigneten Träger sucht, der gleichzeitig am billigsten anbieten kann....“

Man kann den Übergang von der Zuwendungsfinanzierung zum Leistungsvertrag durchaus wollen. Man muß sich aber des gesellschaftspolitischen Paradigmenwechsels bewußt sein.“²

Ich denke, daß die Leitlinien zur Partnerschaft, die das KJHG in Fortentwicklung von Grundlinien formuliert, die sich bereits in den Anfängen eines eigenständigen Jugendhilferechts finden, Bestand haben sollten und nicht kurzschlüssig mit der Adaption betriebswirtschaftlicher und abstrakter haushaltsrechtlicher Normen - scheinbar in der Konsequenz von Sachzwängen - über Bord geworfen werden sollten. Ich bin mir bei den gegenwärtigen Auseinandersetzungen oft nicht sicher, ob den Akteurinnen und Akteuren strukturelle Implikationen ihrer Forde-

¹ BBJ-Consult-Info 1/1997: Sozialstaatsgebot und gemeinnützige Träger - Das Zuwendungsrecht auf dem Prüfstand, S. 36

² ebenda S. 37

rungen immer bewußt sind. Denn bisher wird selten in voller Konsequenz ausgesprochen, daß der Modernisierungsprozeß zum Ziel haben soll, die Normvorgabe eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens öffentlicher und freier Jugendhilfe konsequent zugunsten reiner Marktbeziehungen aufzulösen. Aber vielleicht treibt ja der stumme Zwang der - neuen - Verhältnisse darauf hin - zumindest, wenn dem nicht sehr bewußt entgegengearbeitet wird.

Ich möchte also dafür plädieren, die Leitnorm partnerschaftlicher Zusammenarbeit einer pluralen Trägerstruktur in den Modernisierungsbemühungen wirksam bleiben zu lassen und es nicht den neu installierten Instrumenten zu überlassen, in steter Wühlarbeit Partnerschaftlichkeit als Zielvorstellung auszuhöhlen und das sensible Geflecht der Zusammenarbeit durch das derbe „Wer zahlt, bestimmt die Musik“ zu erledigen.

Dr. Jürgen Rolle: Vielen Dank für diesen Vortrag. Ich bin sehr froh, daß hier im Plenum weitgehend Fachleute anwesend sind, denn das war kein leicht zu verstehender Vortrag. Ich möchte jetzt zur Position der öffentlichen Träger überleiten, wozu sich Herr Dieter Greese äußern wird, wobei ich gespannt bin, wie er diese „Hüte“, die er alle trägt, berücksichtigen kann, schließlich ist er auch Vorsitzender des Kinderschutzbundes in Nordrhein-Westfalen. Bitte.

Dieter Greese: Ich bedanke mich für die Anmoderation, und das genau macht mein Dilemma aus. Ich war ja für diese Disputation nicht ursprünglich vorgesehen, sondern ein Vertreter der nicht fachgebundenen Spitzenfunktionäre. Es wäre für diese Tagung auch angemessen gewesen, wenn ein Repräsentant der nicht fachgebundenen Kommunalen Spitzenverbände hier aufgetreten wäre, weil ein solcher sicherlich sehr unbekümmert sehr harte und systemveränderte Voten hereingebracht hätte. Eine solche Position vertrete ich nicht, schon deswegen nicht, weil ich mich sozusagen als „Jugendhilfe-Gesamtpersönlichkeit“ sehe, weil meine Berufsbiographie wie auch meine gegenwärtige Tätigkeit immer dazu führen, die öffentliche und freie Trägerschaft mitzureflectieren. Gleichwohl stehen wir vor einer neuen historischen Entwicklung, der wir uns nicht verschließen können.

Soviel als Vorbemerkung. Im folgenden möchte ich meine Thesen und Gedanken zum Thema vortragen:

Fassaden prägen den Außeneindruck. Man vermutet beispielsweise hinter einer mittelalterlichen Fachwerkfassade anheimelnde Gemütlichkeit und hinter einer übersichtlich gegliederten Spiegelglasfassade im Stahlrahmenskelett eine zweckrationale und hochtechnisierte Geschäftigkeit, in der nichts Überflüssiges mehr den Ablauf des Geschehens hemmt.

Sehr oft aber sind Fassaden nur Tarnung, nur eine Vorspiegelung falscher Tatsachen, weil sich hinter ihnen etwas ganz anderes abspielt als ihr äußerer Eindruck vermuten läßt. Wenn also gefragt wird, ob die Entwicklung der öffentlichen Finanzen nur Fassade für einen epochalen Veränderungsprozess in der Jugendhilfe ist, dann meint das

wohl die Vermutung, daß es dahinter um etwas ganz anderes gehen könnte. Und wenn das wertorientierte Profil von Trägern die Fassadengestaltung ausmachen soll, wird auch hier die Möglichkeit unterstellt, es könnte sich um eine Irreführung handeln.

Die strukturbezogene Alternative stellt die Möglichkeit in Rechnung, daß es nicht nur um dekorative Außenpräsentation von Argumenten geht, hinter denen das Eigentliche verborgen abläuft, sondern daß hier eine Konkurrenz von zwei Systemen stattfindet, das jedes für sich anheischig macht, der richtige Weg zu sein.

Da auf Mutmaßungen fußende Interpretationsversuche letztlich keine Klarheit bringen, sollten wir das im Umbau befindliche Jugendhilfegebäude betreten, um gegebenenfalls im nachhinein zu entscheiden, welche Fassade oder welche Struktur ihm denn heute angemessen wäre.

Als das Gebäude 1922 errichtet wurde, zogen alle die ein, die vorher woanders gewohnt beziehungsweise gearbeitet und ihre eigene sozialpolitische Geschichte hatten, die aus sehr unterschiedlichen Wertbezügen gespeist war. Kirchen, karitative Organisationen, Wohlfahrtsableger von Parteien, eine in sich wertspezifisch gegliederte Jugendbewegung fügten sich dem Auftrag, je spezifisch der Jugendwohlfahrt zu dienen. Der Staat wurde zum Verwalter des Hauses bestellt, mit dem zusätzlichen Auftrag, dafür zu sorgen, daß alle gut miteinander auskommen und er einspringt, wenn etwas gebraucht wird, das die anderen nicht haben. Das nannte man Subsidiarität in der Einheit der Jugendhilfe.

Als 1961 das Gesetz der neuen Zeit der demokratischen Weiterentwicklung des Gemeinwesens angepaßt wurde, war der sachwaltende Staat mit seiner defensiven Aufgabenstellung nicht mehr einverstanden. Er klagte beim Bundesverfassungsgericht gegen das Konkurrenzverbot des Subsidiaritätsprinzips und erstritt sich Klarheit über seine Gesamtverantwortung für die Weiterentwicklung der Jugendwohlfahrt inklusive einer planerisch legitimierten eigenen Aufgabenstellung im Feld beziehungsweise im Ensemble aller Leistungsträger.

Als 1990 aus dem Jugendwohlfahrtsgesetz das Gesetz für Kinder- und Jugendhilfe geworden war, verschob sich das Verhältnis weiter zugunsten des nun mehr und mehr in die Rolle des Hauseigentümers aufgestiegenen Staates, der nun als örtlicher öffentlicher Träger der Jugendhilfe dafür zu sorgen hatte, daß jeder, der etwas aus dem Haus Jugendhilfe brauchte, es auch bekam.

Und noch etwas hatte sich geändert: Während früher das Haus der Jugendwohlfahrt manchem eher bedrohlich vorkam, weil es auch gegen ihren Willen in das Leben von Eltern und Kindern eingreifen konnte, so präsentierte es sich **nach 1990 total renoviert als zugängliches Dienstleistungszentrum der Kinder- und Jugendhilfe für Menschen, die Schwierigkeiten mit der Erziehung und dem Erzogenwerden hatten.**

Und auch die Zusammensetzung der zum Haus Gehörenden änderte sich. Zum einen wurde **das Gefälle zwischen den wertgebundenen traditionellen freien Trägern**

und dem örtlichen öffentlichen Träger weiter nivelliert. Sie sollten partnerschaftlich miteinander umgehen und zur Planungsgemeinschaft werden. Da der öffentliche Träger aber der Herr der Finanzen blieb, war von seiner Potenz und seinem Wohlwollen vieles abhängig.

Ein neuer Bewohner zog in das Haus. Im Gegensatz zum „anerkannten Träger“ hieß er nur „Träger der freien Jugendhilfe“. Ihm war zwar der Zugang zur Planung, zur politischen Mitverantwortung und zur Dauerförderung um seiner sozialpolitischen Bedeutung selbst willen verwehrt, aber der anspruchsberechtigte Bürger konnte seine Dienste durchaus in Anspruch nehmen, und dem öffentlichen Träger war es aufgetragen, ihn zu bezahlen, wenn seine Leistung denn geeignet und notwendig war.

So gibt es denn heute zwei freie Trägergruppen, die letztlich auch als Reflex auf die inzwischen gesellschaftlich zu verzeichnende Wertediffusion anzusehen sind. Die großen Werteblocke - katholisch, evangelisch und sozialistisch - sind in sich vielfältig in mehr oder weniger profilierte Wertegemeinschaften zersplittert. Sie entsprechen damit in sich selbst dem Bild der pluralisierten und individualisierten Risikogesellschaft.

So nimmt es nicht wunder, daß mit dem Schwinden der Legitimationsstärke der großen Werteblocke viele kleine Anbieter mit sektoralen, partikularen und regionalen Wertorientierungen, Inhalten, Methoden und Arbeitsformen hinzugekommen sind. Noch aber werden sie weitgehend unter dem Dach der großen, insbesondere des Paritätischen, domestiziert. Das wird unter der zu erwartenden Ausweitung des EU-Rechts sehr wahrscheinlich nicht immer so bleiben.

Aus der Geschichte der Jugendhilfe ist die Sonderrolle der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe abgeleitet. Die in den §§ 12 und 74 SGB VIII vorgesehene Zuwendungsförderung erkennt ihren sozialpolitischen Grundwert an. Die nicht leistungsgebundene Finanzierung soll sie dafür absichern, daß es sie gibt. Mit ihrer schwindenden sozialpolitischen Legitimation verstärkt sich aber die Tendenz zu einer Finanzierung für das, was sie konkret tun. **Von der Zuwendungsförderung zur Sicherung ihrer Existenz geht die Richtung in die risikoreichere Finanzierung über erbrachte und nachgewiesene Leistungen.**

Als Beleg dafür zitiere ich aus der Dokumentation einer Fachtagung des Ergänzungstudiengangs Erziehungswissenschaft der Universität/Gesamthochschule Essen, in der es unter anderem um die Ökonomisierungsdebatte innerhalb der Wohlfahrtsverbände ging. Dort stellte die Essener AWO ihre Entwicklung vom Gesinnungsverband zum ergebnisorientierten Geschäftsbetrieb dar:

„Die AWO übernimmt nur noch Aufgaben, wenn diese vollständig finanziert werden. Da dies nicht in allen bisherigen Aufgaben im Leistungsspektrum der AWO der Fall war, wurden auch Aufgaben abgegeben ... Weiterhin wurde ein neues Personalmanagement eingeführt, orientiert an der Qualifikation des notwendigen Fachpersonals, nicht mehr an den bisher eher subjektiven Vorstellungen der Vorstände.“

In Abwandlung eines früheren Zitats des Bundeskanzlers Gerhard Schröder kann man zusammenfassen, daß es der AWO hierbei nicht mehr um freie oder öffentliche, sondern um moderne und problemgerechte Jugendhilfe geht. Die Frage aus dem Teilnehmerkreis, womit dann die AWO noch Verbandsmitglieder rekrutieren will, ist durchaus berechtigt und in der Tagung offengeblieben.

Mit dem Wunsch- und Wahlrecht der Hilfesuchenden, die nun mehr und mehr „Kunden“ genannt werden, und der wachsenden Zahl von Leistungen, auf die diese „Kunden“ einen Rechtsanspruch haben, ist die Initiative zum Handeln tendenziell von den Trägern auf die anspruchsberechtigten Individuen übergegangen. Damit ist die Voraussetzung für die Anwendung von Marktgesetzen gegeben.

Der Markt kann über eine angebotsorientierte oder über eine nachfrageorientierte Politik gesteuert werden. **Angebotsorientierung setzt die Schaffung kostenträchtiger Infrastruktur voraus. Dazu fehlt dem öffentlichen „Zahlmeister“ zur Zeit das Geld. Dementsprechend greift zunehmend das nachfrageorientierte Modell.** Die eingeforderte Leistung wird finanziert, der damit verbundene Infrastrukturbedarf muß über die Einzelleistung mitfinanziert werden. Am Beispiel der Versorgung mit Kindergartenplätzen wird dieser Prozess deutlich. Hat man den Bedarf bisher nach demographischen Jahrgangsstärkeprognosen ermittelt, so greift heute das konkrete Nachfrageverhalten auch um den Preis des Abschiednehmens von bildungspolitischen Zielsetzungen.

Wenn es nicht mehr heißen darf „was da ist, kann auch genutzt werden“, sondern „was nötigenfalls gebraucht wird, muß bereitgestellt werden“, dann **stellt sich die Frage nach der Offenheit dieses Marktes für seine Kunden, nach der Ermittlung von Preis-Mengen-Gerüsten, nach der Festlegung von Qualitäts- und Erfolgskriterien.**

In der Jugendhilfe haben wir, anders als in der kommerziellen Wirtschaft, Kunden ohne Portefeuille, die zum Teil erst über den Gewährungsverantwortlichen (Jugendamt) als Kunden (zum Beispiel über das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII) lizenziert werden müssen. Der Lizenzgeber wirkt darüber hinaus als Auswahlhelfer und Finanzier. Wir haben also Kunden mit beschränkter Kompetenz, Ressourcenträger mit beschränkter Haftung und Leistungsverpflichtete mit beschränkter Potenz (unter den Bedingungen budgetierter Haushalte).

Wenn das spezifische tripolare Marktmodell der Jugendhilfe auch unter den Bedingungen knapper Finanzen funktionieren soll, ist dreierlei nötig:

1. die Kompetenz der nachfragenden „Kunden“ muß verbessert werden,
2. eine bedarfsgerechte Flexibilität der Anbieter muß hergestellt und prinzipiell gesichert werden,
3. der Handlungsspielraum der Finanzverantwortlichen muß optimiert werden.

Da der Leistungsverpflichtete (örtlicher öffentlicher Träger der Jugendhilfe) leicht in Interessenkonflikte zwischen Sparsamkeit und Fachlichkeit gerät, entsteht insbesondere

re für die freien Träger eine neue Werteanforderung. Jetzt kann es nicht mehr nur darum gehen, den weltanschaulichen Nachwuchs an sich zu binden, sondern auch als Anwalt der Hilfebedürftigen und Anspruchsberechtigten den Bedarf geltend zu machen, der per se nicht selbstverständlich ist.

Das meint insbesondere die qualitativen Aspekte der Entwicklung. Solange es nur zu einem nicht hinterfragten und nicht bedarfsabgeleiteten Mehr vom Alten kommen soll, wird Planung sich verweigern müssen. Nicht Instrumente und Methoden aus dem Katalog des Gesetzgebers oder der Fachautorenschaft an sich, sondern deren nachgewiesene Wirkungen eventuell auch in sozialraumspezifischer Kombination sind von Bedeutung. **Qualitätsentwicklung muß so zu mehr Sicherheit für Trägerexistenzen führen.**

Waren bislang Humanwissenschaften wie Psychologie und Soziologie Referenzwissenschaften für die Jugendhilfe, so werden sie jetzt ergänzt durch die Betriebswirtschaft. Dies erhöht zum einen die Rationalitätsvermutung, bedroht zum anderen aber den humanen Auftrag, daß in der Jugendhilfe niemand verloren gegeben werden darf. Kostenminimierung muß immer an die Erfolgsoptimierung geknüpft bleiben. Erst dann kann von Effizienz, das heißt vom angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis, gesprochen werden. Die neue Wertorientierung freier Trägerschaft sollte unter anderem auch darin liegen, dies immer wieder einzufordern.

Gelingen kann dies nur mit der Bereitschaft zur Kosten-Nutzen-Transparenz unter allen Beteiligten. Von der Behauptung des Nutzens bis zu dessen Nachweis ist der Weg durchaus beschwerlich. Hier hat die Jugendhilfe aufgrund ihrer tradierten Trägerver-säulungsstruktur erhebliche Probleme. In der Umwandlung vom Korporatismus zum Kontraktmanagement liegen große Chancen für die Legitimationsverbesserung und damit die Verbesserung gesellschaftlicher Akzeptanz der Jugendhilfe.

Die Gestaltung von Verträgen über Leistungen, Preise und Qualitätsstandards ist noch Neuland. Vielerorts fehlen Knowhow, Personalressourcen und Organisationsstrukturen gerade auch zur juristisch validen Gestaltung solcher Verträge. Hier muß in nächster Zeit hart gearbeitet werden. Die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen für die stationären erzieherischen Hilfen ab 1. Januar 1999 sind hier Übungsfeld und Wegweiser.

Ein Wort noch zur komplexen Rolle des örtlichen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe. Er ist nicht nur Gewährleistungsverantwortlicher, Leistungsvermittler und Finanzier, sondern auch eigener Leistungsträger. Das weckt vielerorts unter anderem wegen gemutmaßter Interessenkonflikte („Erst einmal die eigenen Ressourcen füllen!“) Flurbereinigungsbedürfnisse. Danach soll das Jugendamt Auftraggeber und der freie Träger Auftragnehmer sein. Das verkennt, daß der Auftraggeber nur der anspruchsberechtigte beziehungsweise hilfebedürftige „Kunde“ sein kann. Ihm kann ein Mehr an Auswahl nur Recht sein.

Gäbe es nur freie Träger als Leistungsanbieter, entstünde sehr schnell die Gefahr von Anbieterkartellen. So ist zum Beispiel Schweden derzeit dabei, das öffentliche Ange-

bot nach annähernd totaler Privatisierung wieder einzuführen, weil dort die Gefahr eines abgesprochenen Preisdiktats der Freien eingetreten ist. Gerade das Nebeneinander von öffentlich und privat gemeinnützigen Angeboten erlaubt den öffentlichen Trägern anhand zu erarbeitender Kostentransparenz im eigenen Bereich den Vergleich mit dem Angebot der ihm nicht ohne weiteres zugänglichen anderen. **Pointiert könnte man es so zuspitzen: Ohne eigenes Angebot der Öffentlichen erstirbt der Wettbewerb!**

Und da die Politik direkten Gestaltungseinfluß nur auf das Angebot des öffentlichen Trägers hat, sollte sie es sich gut überlegen, wenn sie diesen privatisieren will.

Ökonomie als Referenzwissenschaft für soziale Arbeit ist uns fremd und löst zu Recht Besorgnis aus. Marktwirtschaftliches Handeln basiert auf Konkurrenz - die Ethik der Konkurrenz ist eher fragwürdig. Jeder Wettbewerb schafft Gewinner und Verlierer. Ein Prozeß, der Verlierer erzeugt, genügt dem Kant'schen moralischen Imperativ sicher nicht.

Aber wenn die Belange einer wie lange nicht gefährdeten Nachwuchsgeneration zum Auftrag auch ökonomisch qualifizierter Fachkräfte werden, kann im Sinne einer Erfolgsethik auch herauskommen, daß nur das nachweislich und nach menschlichem Ermessen Wirkungsvollste zum Einsatz gekommen ist. So würden Fassade und Gebäude sich zu einer modernen zweckrationalen Einheit verbinden, in der es zu keinen nennenswerten Funktionsverlusten mehr kommt.

Ob diese Vision sich erfüllt oder das humane Anliegen der Jugendhilfe der platten Kostenminimierung von Sparökonomien zum Opfer fällt, liegt letztlich an den Akteuren im Feld selbst. Hier sollte die Konkurrenz zwischen öffentlichen und freien Trägern auf jeden Fall ihr Ende finden!

Dr. Jürgen Rolle: Wir haben soeben zwei streitbare Beiträge gehört. Norbert Struck spricht von der umfassenden Pluralität als Leitnorm für die Jugendhilfe, die die Verbände garantieren. Und hinsichtlich der Zuwendung zum Leistungsvertrag hebt er mit einem starken O-Ton hervor, daß die Zuwendung in der bisherigen Form erhalten bleiben muß - verbunden mit der Sorge, daß der laufende Modernisierungsprozeß letztlich die Partnerschaften auflösen könnte.

Dieter Greese vertritt die These: Die großen „Werte“ in der Jugendhilfe, die hinter der Gründung der „alten“ Verbände standen, sind zersplittert; viele kleine regionale Anbieter sind dazugekommen. Es gehe demzufolge nicht nur um die freie und öffentliche, sondern um die moderne Jugendhilfe. Er hebt hervor, daß die Grundidee von der Angebots- zur Bedarfsorientierung das Entscheidende ist.

Ich möchte an beide Disputationspartner noch eine Frage stellen. Bei der freien, öffentlichen und modernen Jugendhilfe sowie bei den Grundproblemen der Angebots- und Bedarfsorientierung spielt doch eigentlich die Jugendhilfeplanung vor Ort die entscheidende Rolle. Was bietet man vor Ort an? Wenn die Werte so zersplittert sind, was

interessieren den „Kunden“ diese Werte? Welche Rolle spielt denn die Jugendhilfeplanung beziehungsweise soll sie spielen?

Norbert Struck: Ich würde gerne hervorheben, daß wir ein ziemlich vernünftiges Kinder- und Jugendhilfegesetz haben, das über die Option von Aushandlungsprozessen, von Partizipation usw. ganz entscheidende Strukturen geschaffen hat, die darauf zurückgreifen, daß man diskursiv Dinge lösen muß. Das sehe ich auch als einen Kernpunkt der Jugendhilfeplanung an. Ich finde aber, daß diese Fragen ziemlich abgekappt worden sind durch diesen ganzen Diskurs um neue Steuerung, Verwaltungsmodernisierung, Produktbeschreibung usw. - mit dem Ergebnis, daß es zum Beispiel vielerorts kaum Ressourcen für die Jugendhilfeplanung gibt.

Nach meinem Verständnis ist nach wie vor - das gilt ja heutzutage oft als altmodisch - die als diskursiver Prozeß konzipierte Jugendhilfeplanung ein recht modernes Modell. Ich denke, viele Probleme lassen sich auch nur mit diesem Konzept lösen. Anfang Dezember gab es in Bonn einen Kongreß zum Thema „Wettbewerb“. Meines Erachtens lassen sich viele Probleme der Jugendhilfe nur in partnerschaftlichen Aushandlungsprozessen und Planungsprozessen lösen. Wettbewerb an sich löst nichts. Wettbewerb in der Jugendhilfe kann durchaus teilweise kontraproduktiv sein.

Ich bin ein Befürworter von Vielfalt, wenn das die Facette von Wettbewerb ist. Ich bin mir aber nicht immer sicher, ob diese Voraussetzung der Vielfalt jeweils gegeben ist oder ob der Wettbewerb diese Vielfalt erhellt. Es gibt eine ganze Reihe von Ansatzpunkten, um zu sagen, bestimmte Formen von Wettbewerb schaffen mehr Konzentration statt mehr Vielfalt. Dieter Greese hat es auch angesprochen und hervorgehoben, wenn sich der öffentliche Träger als Anbieter ganz aus dem „Markt“ herausnimmt, dann gäbe es eine Monopolisierung, ein Marktdiktat usw.

Ich bin in jeder Variante eigentlich ein Freund davon, daß über vielfältige Strukturen Pluralität zustande kommt und daß in Aushandlungsprozessen dann darüber gestritten und verhandelt wird, was notwendig ist - natürlich unter Beteiligung der Leute, um die es geht.

Das Problem bei der ganzen Diskussion ist - verkürzt formuliert - folgendes: Wenn man zwei Leute hat, die eigentlich die gleiche Auffassung haben und sich dennoch heillos streiten, dann geht es vermutlich um das Thema „Qualitätsentwicklung“. Der eine Partner hat möglicherweise die Vorstellung von einem „schlechten“ Jugendamt mit vielen tollen freien Trägern im Kopf, während der andere Partner von einem Beispiel eines sehr guten Jugendamtes mit einer „schlappen“ Szene von freien Trägern zehrt.

Beide kommen so - trotz im Prinzip gleicher Auffassungen zum Qualitätsthema - zu völlig unterschiedlichen Positionen und Aussagen. Je nachdem, welche Kontexte man hat, kommen ganz andere Argumentationsschienen heraus. Ich denke, bei den Themen, die wir heute ein wenig sozialphilosophisch, historisch erörtern, ist das vermutlich auch so.

Die eigentlichen Probleme und Kontroversen jedoch führen nicht Dieter Greese und ich hier auf dem Podium, sondern diese kommen exemplarisch in der konkreten Praxis ans Licht, wenn konkrete Problemlösungen ausgehandelt werden sollen. Es stellen sich vor allem dort Fragen: Wie ist es denn mit dem Diktat von Ökonomie? Wie ist es denn um die Selbständigkeit freier Träger bestellt? Auf der hier und heute notwendigerweise thematisierten allgemeinen Ebene läßt sich darüber nur ganz schwer verhandeln. Das ist meiner Meinung nach das Problem, vor dem wir stehen.

Dr. Jürgen Rolle: Der Positionsfindung über diese Fragen und Probleme sollen die Diskussionsrunden in den drei Arbeitsgruppen der Fachtagung dienen. Auf der anderen Seite gibt es meines Erachtens aber doch eine generelle Linie, und zwar, wenn jetzt über Pluralismus geredet wird, wenn darüber gesprochen wird, daß Jugendhilfeplanung bei der ganzen Sache ein entscheidendes Moment ist, dann muß man sich natürlich fragen: Wie gestaltet man den Wettbewerb? Ist es nur das Geld, das entscheidet oder vielleicht doch eher das qualitative Angebot?

Dieter Greese: Es geht ja immer um beides. Ich habe das auszudrücken versucht. Viele Funktionäre, die über Effektivität und Wirtschaftlichkeit reden, meinen eigentlich, daß sie einsparen wollen. Ich meine demgegenüber: Das Kosten-Nutzen-Verhältnis muß stimmen, das heißt, mit dem geringstmöglichen Einsatz den größtmöglichen Erfolg zu erzielen. Es geht also um mehr Rationalität, weniger um nicht belegte Behauptungen als um konkrete Nachweise. Und um den Nachweis führen zu können, müssen wir erst einmal unsere Qualitätsstandards formulieren. So muß man auch die Position der Jugendhilfeplaner bestimmen. Bisher haben wir produktorientiert geplant, das heißt, im Gesetz stehen ganz konkrete Aufgaben, die nach der KGSt-Terminologie „Produkte“ genannt werden.

Also stellt sich die Frage, wie viele Bürger das Produkt brauchen. Planung bedeutete: Wenn wir nicht genug haben, dann müssen wir mehr schaffen und dazu alle Träger zusammenschließen, die in der Lage wären, das Fehlende zu besorgen. Wir verteilten dann auf die, die das möchten - die erforderlichen Mittel, um die noch fehlenden Produkte zu erstellen. Das war bisher unsere Planung.

Die Jugendhilfeplanung bekommt nun eine neue Dimension. Wir gehen jetzt dazu über, Prozesse und Strukturen zu planen. Ich habe gesehen, daß das neue KGSt-Gutachten, welches „Kontraktmanagement“ heißt, die Runde macht. Dabei geht es eigentlich um die sozialräumliche Gestaltung der Jugendhilfe. Das heißt also: weg von der Produktorientierung hin zu einem Mischungsverhältnis, das den konkreten Lebenslagen einzelner Menschen vor Ort besser gerecht wird. Dies geht auch nur unter Einbeziehung dieser Menschen. Wir setzen uns in Essen jetzt als Amtsziel, die Bürgerbeteiligung zu stärken, also die Betroffenen selber dazu zu bringen, einzufordern, was sie denn brauchen, und zwar dort, wo sie leben und nicht dort, wo eine Bürokratie Zentralangebote macht, die nicht so ganz zu ihrem Leben paßt.

Jugendhilfe braucht also eine sozialräumliche Strukturplanung unter starker Prozeßbeteiligung der Betroffenen. Doch darüber finden gegenwärtig in den Ämtern enorme

Auseinandersetzungen und Gespräche statt, um eine neue Positionierung der Jugendhilfeplanung zu erreichen.

Dr. Jürgen Rolle: Ich möchte zum Schluß kurz noch wenige Anmerkungen zum Thema „Effizienz“ machen und zu der Aussage von Herrn Greese, daß es darum geht, mit dem geringstmöglichen Einsatz die größtmögliche Wirkung zu erzielen.

Wenn der geringstmögliche Einsatz von den Fachleuten bestimmt wird, bin ich einverstanden. Wenn jedoch der geringstmögliche Einsatz von anderen bestimmt werden würde, hätte ich große Schwierigkeiten, das zu akzeptieren. Dort liegt wohl wahrlich ein großes Problem, das ich zum Abschluß dieser ersten Disputation zur weiteren Erörterung an die Arbeitsgruppen verweise.

**Disputation:
Modernisierung der Struktur oder
Kündigung der Partnerschaft?
„Heiße Eisen“ in der Diskussion zwischen
öffentlicher und freier Jugendhilfe über
die Entwicklungsrichtung der Zusammenarbeit**

MODERATION: DR. JÜRGEN ROLLE
*Vorsitzender des Landesjugendhilfeausschusses Rheinland
im Landschaftsverband Rheinland, Köln*

**Thema II
Verwaltung des Jugendamtes
und Jugendhilfeausschuß -
„alter Hut“ oder modernes Beteiligungsinstrument?**

KONTRAHENTEN:
DR. WOLFGANG MAAS
Direktor des Kreises Soest, Nordrhein-Westfalen
DR. WINFRIED KÖSTERS
*Vorsitzender des Jugendhilfeausschusses der Stadt Bergheim,
Nordrhein-Westfalen*

Dr. Jürgen Rolle: Wir wollen uns nun mit der Disputation 2 nach dem sehr sperrigen ersten Thema einer ziemlich konkreten Fragestellung zuwenden. Das Verhältnis zwischen der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuß ist ein Thema, welches neuerdings zu den ganz „heißen Eisen“ gehört; es ist ein Thema, das sich mit folgenden Stichworten umreißen läßt: gemeinsame Lobby der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe, Einheit der Jugendhilfe, Organisation des Jugendamtes, Stellung des Jugendhilfeausschusses, wie freie Träger in den Prozeß der Verwaltungsmodernisierung eingebunden sind, Zuständigkeitslockerungsgesetz. Das alles sind gegenwärtig kontrovers diskutierte Stichworte.

Zwei Fachleute treten in der zweiten Disputation zum Argumentationsaustausch an, zu meiner rechten Seite Herr Dr. Winfried Kösters, Vorsitzender des Jugendhilfeausschusses der Stadt Bergheim, und zu meiner linken Seite Herr Dr. Wolfgang Maas, Kreisdirektor des Kreises Soest. Ich bitte nun Herrn Dr. Maas, seine Position darzulegen.

Dr. Wolfgang Maas: Ich will während dieser Disputation versuchen, in zehn Minuten meine Thesen zu formulieren.

I

Um deutlicher zu machen, vor welchem Hintergrund ich meine Thesen zum Thema formuliere, erlauben Sie mir einleitend die folgenden Hinweise:

- Ich bin als Wahlbeamter beim Kreis Soest mit zuständig für viele gesetzliche und freiwillige Aufgaben eines mittelgroßen nordrhein-westfälischen Kreises (305.000 Einwohner), unter anderem auch für den Jugendhilfebereich; ich bin also keine „Fach“führungskraft, sondern sehe den kommunalen „Gesamtansatz“. Das trifft besser als die von Herrn Greese gewählte Bezeichnung „nicht fachgebundener Spitzenfunktionär“.
- Der Kreis Soest ist seit gut fünf Jahren intensiv dabei, sich zu reformieren. Mit guten Erfolgen, aber auch Rückschlägen verändern wir uns zu einem „Dienstleistungsunternehmen“, das im Sinne des neuen Steuerungsmodells nach KGSt geführt wird. Wir haben inzwischen einen neuen, ergebnisorientierten Haushalt, der nach Produkten gegliedert ist, denen Kosten und Leistungen zugeordnet sind. Das Controlling steht im großen und ganzen; ein aussagefähiges Berichtswesen ist im Aufbau. Dies alles gilt auch für die Jugendhilfe.

Im Zuge der Organisationsentwicklung wurde die Aufbauorganisation durchgängig flacher gestaltet. Das alte Jugendamt ist inzwischen von zwei Abteilungen entsprechend den zugeordneten Produkten und Produktgruppen abgelöst. Bei alledem unternehmen wir und unternehmen noch besondere Anstrengungen im Bereich der Personalentwicklung: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und vor allem Führungskräfte sollen einsehen, warum Veränderungen Sinn machen, und den Veränderungsprozeß aktiv mitgestalten.

II

Natürlich ist der **Jugendhilfeausschuß rein zeitlich gesehen ein „alter Hut“**. Seine Vorgänger, der Jugendwohlfahrtsausschuß, wurden bekanntlich jeweils in notvollen Nachkriegsjahren nach zwei gründlich verlorenen Weltkriegen geboren und wiedergeboren (RGJWG 1922/24 und JWG 1953). Seitdem gibt es die gesetzlich garantierte Mitarbeit der freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt. Das kollegiale Jugendamt (Kollegialbehörde) des RGJWG wurde indessen abgelöst vom dualistischen Jugendamt des JWG, bestehend aus dem JWA und der Verwaltung, also eine zweigliedrige Behörde.

Es folgten mehr als 30 Jahre zum Teil sehr kritische Diskussionen. Trotzdem wurde mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz 1990/91 der Jugendhilfeausschuß im großen und ganzen unverändert beibehalten. Die Beteiligung erfahrener Männer und Frauen der Jugend- und Wohlfahrtsverbände ist fortgeschrieben worden. Der Jugendhilfeausschuß hat weiterhin Sonderstatus. Er soll vor allem anregen, fördern und mitplanen!

Also: Wenn man die Sache rein zeitlich vordergründig betrachtet, dann handelt es sich bei dem JWA/JHA in der Tat um einen „alten Hut“; er kann in diesen Tagen auf 75 Jahre Bestehen zurückblicken. Welches Gesetz, welche Einrichtung wird in unserer schnellebigen Zeit heute schon noch 75 Jahre alt?

III

Aber können wir auch von einem bewährten „alten Hut“ sprechen? Gewissermaßen nach der Vermutung: „so alt - so gut?!“ Stimmen Anspruch und Wirklichkeit überein? Der Jugendhilfeausschuß sollte, das geht unter anderem auch aus den Motiven des Gesetzgebers hervor, die Arbeit lebendig gestalten, auf eine breite Basis stellen, für öffentliche Resonanz sorgen. Die vielen Pflichtmitglieder sollten die Vielseitigkeit der Jugendhilfe widerspiegeln.

Die ständige Verbindung mit der Vertretungskörperschaft sollte gesichert werden. Dadurch sollten sich die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses einerseits im Rahmen der Beschlüsse der Vertretungskörperschaften halten, auf der anderen Seite sollten Anregungen und sinnvolle Forderungen an Rat und Kreistag herangetragen werden, also: auf diese unmittelbar eingewirkt werden können. **Der Ausschuß sollte nicht selber so sehr handelnd in Erscheinung treten, vielmehr anregen und fördern. Der Ausschuß sollte frei von Parteipolitik handeln!** Zusammenfassend: **Der Ausschuß sollte zur „Herzmitte“ der öffentlichen Jugendhilfe werden.**

In der amtlichen Formulierung zur Begründung des Gesetzes (Bundestagsdrucksache Nr. 3641 vom 18. Juni 1953) heißt es unter anderem: *„Die Verantwortung für die Erziehung der Jugend müssen alle im Jugendamt vertretenen Bürger der Gemeinde im Rahmen der bestehenden Gesetze, der Satzung des Jugendamtes ... und der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft ... tragen. Es geht darum, gerade im Jugendamt eine echte Demokratie zu verwirklichen und den Bürgern, die durch freie Mitarbeit am Gemeinwohl Gemeinsinn bewiesen haben, Mitverantwortung zu übertragen. Damit wird am besten vermieden, daß sich eine nur repräsentative Demokratie entwickelt.“*

Tatsächlich klaffen Anspruch und Wirklichkeit meines Erachtens doch auseinander. Meine eigene langjährige Erfahrung als Praktiker sowie die praktischen Erfahrungen kommunaler Kollegen zeigen **andere Wirklichkeiten:**

Praktisch drehen sich die Beratungen und Diskussionen immer nur ums liebe Geld! Es gibt sie im wesentlichen anläßlich der Etatberatungen, wenn es um Zuschußanträge und Förderanträge, um Teilhabe am „Förderkuchen“ geht.

Tatsächlich ist der Ausschuß oft überfordert; sehr vieles, zu vieles ist „laufendes Geschäft“. Die Professionalisierung der Jugendhilfe findet kaum ihr Echo im Ausschuß. Impulse gehen häufig von der Verwaltung aus. Das gilt auch oder gerade für Reformimpulse! **Das Freisein von Parteipolitik ist lebensfremd. Die Jugendhilfe**

ist doch Teil der Kommunalpolitik und damit organischer Bestandteil der kommunalen Sozialpolitik!

Ich habe den Jugendhilfeausschuß und seinen Vorgänger, den JWA, leider sehr häufig als Bühne für Profilierungen erlebt, für Reibungen. Oft war eine erhebliche Differenz zwischen dem Programm einer fachpolitisch prononcierten Trägerbeteiligung und der Realität einer an Trägerinteressen ausgerichteten Vertretungspolitik festzustellen. („Wie sieht die Vorlage der Verwaltung aus verbandspolitischer Sicht aus?“)

Es gibt kaum lebendige, trägerübergreifende Debatten zum Förderbedarf von Kindern und Jugendlichen, zu wesentlichen Veränderungen in Organisationen und Verfahrensweisen der Jugendhilfe, keine Bewertung der örtlichen Angebotsstrukturen, keine Diskussion der Weiterentwicklung der örtlichen Jugendhilfe, sondern Beschränkung auf Förderfragen. Das gesetzlich gegebene Initiativrecht wird kaum wahrgenommen. Ebenso findet eine Qualitätsdebatte trägerübergreifend im Jugendhilfeausschuß kaum statt.

IV

Infolge dieser und anderer Erfahrungen ist die **Kritik an der Konstruktion des JWA/JHA nie wirklich verstummt**. Im wesentlichen wird das immer festgemacht an seinem **Sonderstatus**.

Eine erste Untersuchung des Deutschen Vereins von 1958 gab dazu allerdings noch nicht sehr viel her. Anders verhält es sich mit dem Forschungsbericht des Deutschen Jugendinstitutes von 1971: der JWA im Urteil seiner Mitglieder (Gegenstand: Funktionstüchtigkeit des JWA), der Eingang gefunden hat in den 3. Jugendbericht der Bundesregierung von 1972.

Unter anderem wurden dort Aufgaben und Wirksamkeit der Jugendämter von einer Expertenkommission behandelt. Während interessanterweise die betroffenen Mitglieder ihrerseits den JWA im ganzen als außerordentlich positiv sahen, kamen Experten doch andererseits einhellig zu der Meinung, der Sonderstatus des Ausschusses solle ersetzt werden durch den Status eines „normalen“ Fachausschusses: Die oben beschriebenen Nachteile könnten so zum großen Teil vermieden werden. Dazu wurde die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe empfohlen. Es kam seinerzeit auch zu einem Referentenentwurf, der aber - wie wir alle wissen - nicht Gesetz wurde.

Die **Forderung nach Abschaffung der Sonderstellung des Jugendhilfeausschusses** wurde bis in die jüngste Vergangenheit **von den Kommunalen Spitzenverbänden immer wieder erhoben** und auch an die neue Bundesregierung herangetragen.

Es gibt also eine lange Tradition der (selbst)kritischen Erörterung von Strukturen und der vielfältigen Aktivitäten zur Reformierung dieser Strukturen, die aber allesamt bisher wenig bewirkt haben.

V

Die Organisationsmängel in der Jugendhilfe bestehen fort und geben Anlaß zu einer verstärkten Analyse ihrer Hintergründe und zu Überlegungen im Hinblick auf eine weitere notwendige Organisationsentwicklung. Dafür sehe ich vor allem **zwei Ansätze:**

Es handelt sich bei der Jugendhilfe bekanntlich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben haben die Kommunen das verfassungsrechtlich garantierte Recht, den Kernbereich - dazu gehören die Organisations- und Personalhoheit - selbst zu gestalten. Sie dürfen ihre organisatorischen Vorstellungen in eigener Verantwortung entwickeln und entsprechende personelle Ressourcen einsetzen. Im Hinblick darauf ist die Organisationsvorgabe für das Jugendamt im § 69 Absatz 3 SGB VIII meines Erachtens problematisch, obwohl es bekanntlich eine alte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1967 gibt, die den Eingriff des Gesetzgebers in die kommunale Selbstverwaltung insoweit für rechtmäßig hält.

Andererseits ist festzustellen, daß auf der Grundlage der tatsächlichen Entwicklung in der kommunalen Praxis und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer Verwaltungsreform (flache Hierarchien, ausreichende Leitungsstrukturen, Zusammenfassung von Leistungen zu „Produkten“ usw.) die Frage erneut aktuell überprüft werden müßte, ob die Einheit der Jugendhilfe gesetzlich festgeschrieben in der Organisationseinheit Jugendamt so Bestand haben kann.

Moderne großstädtische Jugendämter sind aus guten Gründen dazu übergegangen, die Jugendhilfe anders zu organisieren. Auch der Kreis Soest ist - wie einleitend von mir erwähnt - dazu übergegangen, statt eines Jugendamtes zwei Abteilungen zu bilden, die mit jeweils zusammengehörigen Leistungen „Produkte“ unter einer einheitlichen Fachbereichsleitung erbringen, zu der auch noch andere „Produkte und Produktgruppen“ gehören (zum Beispiel Schule).

Die aktuelle Frage lautet also: Organisationshoheit der Kommune und Anliegen der Verwaltungsreform: Kann das Jugendamt alter Art als Organisationseinheit da noch fortbestehen?

VI

Auch der Sonderstatus des Jugendhilfeausschusses ist durch die auf breiter Front eingesetzte Verwaltungsreform bei den Kommunen erneut kritisch zu hinterfragen. Beim Kreis Soest reden wir seit mehr als fünf Jahren nicht mehr über Reformen, sondern sammeln im ganzen brauchbare **praktische Erfahrungen:**

Aus Zeitgründen können **Grundelemente des neuen Steuerungsmodells** hier nur **in Stichworten** beschrieben werden: Ziel der Reformüberlegungen ist die bewegliche eigenverantwortliche kleinere Einheit, in der die Fachverantwortung mit der Ressour-

cenverantwortung (Finanzen, Organisation und Personal) weitgehend identisch zusammentrifft. Diese Ebenen, auf der Steuerung stattfindet, werden nach Art eines Konzerns in der Spitze zusammengehalten.

Ein weiteres Kernelement ist die sogenannte Output-Steuerung, also die ergebnisorientierte Steuerung: Meßbare Ziele werden gesetzt oder vereinbart („Zielvereinbarungen“) und auf dem Wege eines aussagekräftigen Berichtswesens verfolgt. Über ein Controlling wird festgestellt, ob man auf dem richtigen Wege ist oder nachsteuern muß.

Wettbewerb oder wettbewerbsähnliche Rahmenbedingungen („Interkommunale Leistungsvergleiche“) begleiten das Geschehen. Das bedingt auch ein neues Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung. Ob man das nun als „ob“ und „wie“ bezeichnet, mag dahinstehen. Jedenfalls: weg vom Einzeleingriff, hin zur Formulierung von Zielen. Die Politik (Rat/Kreistag und Ausschüsse!) steuert mit Hilfe von Berichtswesen und Controlling auf das gewollte Ergebnis hin.

Hier liegt sozusagen der „Hase im Pfeffer“: **Der Rat oder der Fachausschuß des Rates bekommen eine neue Rolle. Dem Jugendhilfeausschuß obliegt die neue zentrale Rolle der Steuerung der Jugendhilfe!** Der Ausschuß setzt Ziele oder vereinbart Ziele, in denen Ergebnisse formuliert werden. **Er steuert die Verwaltung über ein Berichtswesen und Controlling.** Der Ausschuß nimmt im Ergebnis zum Beispiel auch Einfluß auf die Qualität. Wichtig: Es gilt, sich nicht einseitig auf betriebswirtschaftliche Ziele im engeren Sinne festzulegen!

Es werden also vom Kreistag oder vom Rat bewußt Räume eröffnet. So gesehen, kann das nur funktionieren, wenn diese Freiräume dann auch entsprechend dem Ratswillen ausgeführt werden und nicht mehr „fremdbestimmt“ sind, wenn der Rat oder sein Ausschuß sicher sein können, daß die formulierten Ziele und die getroffenen Zielvereinbarungen über seinen Ausschuß dann auch mit Hilfe des Berichtswesens und Controlling erreicht werden.

Beispiel Budgetierung: Durch den Sonderstatus bedingt gab es und gibt es Spannungsverhältnisse zwischen dem Budgetrecht des Rates und dem Beschlußrecht des Jugendhilfeausschusses. Er beschließt im Rahmen der einschlägigen Beschlüsse der Vertretungskörperschaft, hat sich also im Rahmen des Haushalts zu bewegen. Die Bindung des Ausschusses erfolgt im „Streitfall“ über differenzierte kamerale Haushaltsstellen, zum Beispiel Zuschüsse nur an bestimmte Träger oder an bestimmte Einrichtungen. Über diese Bindung kam der JHA nach altem Recht und nach alter Auffassung kaum hinweg.

Jetzt wollen wir die Budgetierung, das heißt die Bildung eines Budgets durch weitestgehende Deckungsfähigkeit wegen des sachlichen Zusammenhanges. Hier läßt der Rat also ganz bewußt im Zuge der Verwaltungsreform „los“. Das kann nur funktionieren, wenn der Rat oder der kommunale Fachausschuß sicher sein können, daß die Verwendung des Budgets in seinem Sinne erfolgt und nicht konterkariert wird. Also: **Neues**

Steuerungsmodell auf jeden Fall, aber konsequent kommunal verantwortete Steuerung!

Einerseits kann ich die im Entwurf formulierte gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Städtetages und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) durchaus unterstreichen und verstehen: In der Jugendhilfe soll auch neue Steuerung sein; sie ist durchaus ein Feld für neue Steuerung und die damit verbundenen Ideen.

Der Jugendhilfeausschuß ist als der zentrale Ort anzusehen, in dem Steuerung stattfindet; aber nur als kommunaler Ausschuß, denn hier werden die von der Vertretungskörperschaft bewußt eröffneten Freiräume konkretisiert. Die kommunale Sozialhilfepolitik, die ich zuvor beschrieben habe, und die kommunale Jugendpolitik finden in diesem Ausschuß ihre Konkretisierung und Steuerung mehr denn je Festlegung auf strategische Ziele; der steuernde Anspruch ist höher! Daher sehe ich **in diesem neuen Licht die alte Forderung: Abschaffung des Sonderstatus'!**

Es ergibt sich aus dem konsequent zu Ende gedachten Gedanken des neuen Steuerungsmodells **geradezu die Notwendigkeit, den Jugendhilfeausschuß zu einem normalen Fachausschuß des Kreistages oder des Rates zu machen, eventuell mit Beschlußrecht.** Der Jugendhilfeausschuß als zentraler Ort der Steuerung der Jugendhilfe entspricht sozusagen der Philosophie der neuen Steuerung mit dezentraler Ressourcenverantwortung.

Die steuernde Funktion der Jugendhilfeplanung wird letztlich dadurch wirksam, daß die Ergebnisse der Jugendhilfeplanung durch Entscheidungen des Jugendhilfeausschuß Verbindlichkeit erlangen und deshalb umgesetzt werden müssen. Das geht aber nur, wenn sich der Jugendhilfeausschuß letztlich im Entscheidungsraum der Vertretungskörperschaft bewegt! Das gilt auch oder erst recht für die Ressourcenverantwortung der Finanzen.

VII

Wenn nicht über eine - formale - Beteiligung im Jugendhilfeausschuß, wie soll dann die wünschenswerte, ja notwendige partnerschaftliche Beteiligung der freien Träger aussehen? Grundsätzlich gilt meines Erachtens: Jetzt erst recht! Denn die Einbindung der freien Träger, ihr Sachverstand, ihre Kompetenz und ihr Mitmachen als Ratgeber, Beteiligte und als Träger ist unverzichtbar:

Hier bietet sich meiner Meinung nach eine **konsequente Weiterentwicklung der Arbeitsgemeinschaften** geradezu an: an Planungen beteiligen, den Abstimmungsbedarf für gemeinsame Fachgremien formulieren. **Die Anhörungsrechte könnten weiter ausgebaut werden.** Dafür sehe ich große Entwicklungsmöglichkeiten. Im übrigen enthält das KJHG bereits jetzt viele Ansätze zur Zusammenarbeit und Partnerschaft auf anderen Ebenen als im Ausschuß.

Also Partnerschaft ja, aber nicht unbedingt in einem gemeinsamen Steuerungsinstrument. In der Vermischung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten liegt kein Heil, wohl aber im Fruchtbarmachen von Kompetenzen, in der Kooperation mit Fach- und Sachverstand. Kooperation ist übrigens auch mehrdimensional zu sehen, nicht nur gegenüber den Kommunen, sondern unter den freien Trägern!

VIII

Als Fazit möchte ich hervorheben: Die Verwaltungsreform macht meines Erachtens bestimmte Aufbau- und Ablauforganisationsveränderungen nötig. **Die Organisationsvorgaben - ein Jugendamt als zweigliedrige Behörde - erscheinen mir mehr denn je als zweifelhaft. Hinzu kommt, daß der Grundgedanke des neuen Steuerungsmodells im Ergebnis den Jugendhilfeausschuß zu dem zentralen Steuerungsinstrument der Jugendhilfe macht.** Die Steuerung sollte durch „normale“ kommunale Strukturen erfolgen. (Rat/Kreistag/Fachausschuß mit sachkundigen Bürgern).

Partnerschaftliche Beteiligung soll natürlich sein, aber eben nicht in einem gemeinsamen Steuerungsinstrument. Die notwendige Partnerschaft sollte unter anderem in Arbeitsgemeinschaften mit gesetzlich definierten Beteiligungsrechten, die deutlich weitergehen als heute, und vor allem im partnerschaftlichen Umgang gesucht und gefunden werden. Denn zum Glück habe ich immer wieder die **Erfahrung** gemacht, **daß letztlich die Rahmenbedingungen nicht so furchtbar wichtig sind, also auch der Status des Jugendhilfeausschusses nicht so entscheidend ist für Partnerschaft und Miteinander.** Organisationsfragen werden meines Erachtens immer überschätzt. **Entscheidend ist** vielmehr,

- der Wille zu einer lebendigen Partnerschaft,
- der offene transparente Umgang miteinander und
- das Selbstverständnis, mit dem man handelnd aufeinander zugeht.

Dr. Jürgen Rolle: Vielen Dank, Herr Dr. Maas. Meine Damen und Herren, wir sind ja hier in einem Streitgespräch; wir haben gerade einen Beitrag über ein kommunales Dienstleistungsunternehmen gehört. Ich habe selbst den Eindruck, daß damit der „Durchmarsch“ der Verwaltung angekündigt wird. Wenn ich an das Argument denke, daß die Organisationsstruktur gar nicht so wichtig sei, dann frage ich mich, warum ein so großes Interesse daran besteht, dies zu ändern. Aber darüber können wir auch noch einmal diskutieren.

Ich bitte doch zunächst Herrn Dr. Kösters um seine Stellungnahme.

Dr. Winfried Kösters: Es wäre schon spannend, Herr Maas, wenn ich Jugendhilfeausschußvorsitzender im Kreis Soest wäre, weil ich glaube, daß ich mit sehr viel Konfliktfreude an die von Ihnen vorgetragenen Herausforderungen herangehen würde. Denn ich sehe einige Angelegenheiten ganz anders als Sie.

Verwaltungsstrukturreform - nur eine Selbstbeschäftigung?

Vor einigen Jahren erschien ein Buch, das den Titel „Auch ohne den Bürger gibt es viel zu tun“ trug. Es griff „süffisant“ die Diskussion um die Verwaltungsstrukturreformen auf. Mich beschlich bei der Lektüre das Gefühl, daß diese ganze Steuerungsdiskussion innerhalb der Verwaltung - so wichtig das auch sein mag - eine Selbstbeschäftigung ist, die mehr oder weniger von den Problemen ablenkt. Vielleicht wird sie deshalb auch mit so viel Energie betrieben.

Die eigentlichen Probleme, die ich gleich benennen möchte, setzen zur Lösungsbereitschaft zwar auch Veränderungsbereitschaft voraus. Es ist sicherlich auch richtig, daß jemand, der verändern will, zuallererst sich selbst glaubwürdig verändern sollte. Insofern ist die Diskussion um eine Verwaltungsstrukturreform konsequent; man sucht nach Wegen, sich zu verändern, um weitere Veränderungen zu bewirken. Doch mit welchem Ziel? Im Vordergrund müßten die fachlichen Probleme stehen, die einer Lösung bedürfen, und dann können und müssen wir auch über Strukturveränderungen in der Verwaltung sprechen. **Ich beobachte jedoch mehr eine inhaltlich losgelöste Strukturreformdiskussion, die sich um sich selbst zu drehen scheint.** Kreist der Berg um sich selbst und gebärt anschließend nur eine Maus?

Mein Ziel ist es heute, dazu beizutragen, daß wir uns alle ein klein wenig verändern, um entsprechende Veränderungen auch woanders herbeiführen zu können. Denn eines müssen wir ganz klar sagen: Das, was wir heute bereden, interessiert „draußen“ relativ wenige. Das heißt, wir sollten auch einmal selbstkritisch nachdenken, warum das, was uns so wichtig ist, für andere nicht so wichtig ist, oder wie das, was uns so wichtig ist, für andere wichtiger werden könnte.

Von der Lust, etwas zu bewegen

Wenn ich mich jetzt äußere, spreche ich aus der Sicht eines Jugendhilfeausschußvorsitzenden, der erst vier Jahre im Amt ist. Ich habe keine „Scherben“ von gestern mitzuschleppen. Ich gehe ganz forsch und unverbraucht an die Dinge heran. Ich bin auch nicht zum Ausschußvorsitzenden gewählt worden, weil ich ein ganz wichtiger Fachmann bin. Ich hatte mich um dieses Amt bemüht, weil der Jugendhilfeausschuß mich thematisch interessierte und er für mich - als Mitglied einer Oppositionsfraktion - der einzige Ausschuß in der Stadt Bergheim ist, in dem ich glaubte, etwas bewegen zu können. Der Jugendhilfeausschuß kennt keine parteipolitisch gebundenen Mehrheiten. Im Gegensatz zu allen anderen normalen Fachausschüssen im Rat können Sie hier mit Sachargumenten Mehrheiten erlangen und etwas bewegen. Und ich habe etwas bewegt. Ich hatte aber auch Lust, etwas zu bewegen.

Zu Anfang meiner Amtszeit bestand die Notwendigkeit, mich einzulesen. Aber die Tatsache, daß ich beispielsweise vergeblich versucht hatte, als JHA-Vorsitzender Literatur über die Leitung eines derartigen jugendpolitischen Gremiums zu finden, verrät den Stellenwert dieses Ausschusses: nichts. Mittlerweile habe ich selbst publizistische

Grundlagen geschaffen, was wiederum belegt, daß sich auch ein „Unbeleckter“ Fachwissen aneignen kann. Vielleicht ist das auch ein Vorteil, weil bei dieser Betrachtung viele sozialpädagogische „Fachbrillen“, die auch nur die Rezepte von gestern für die Probleme von heute predigen, nicht übergestülpt werden.

Vier Ansätze der Problemnäherung

Im Hinblick auf meine heutigen Ausführungen möchte ich zu Beginn - nach den nun vorgenommenen einführenden Bemerkungen - eine vielfach geäußerte Erwartungshaltung definieren, um dann an das Problemfeld heranzugehen. Dabei verfolge ich **vier Ansätze: einen strukturellen, einen institutionellen, einen fachlichen und einen perspektivischen Ansatz**. Es geht mir anschließend darum, Aufgaben und Prioritäten zu formulieren, um darüber zu einer Antwort auf die Ausgangsfragestellung zu kommen.

Wenn ich zu einer Fachtagung gehe beziehungsweise eingeladen werde, habe ich zunehmend das Gefühl, man erwartet präzise auf den Punkt genau, deutlich und knapp - sozusagen im Checklistenformat - die Lösungen auf die anstehenden Fragen. Einfach abhaken und handbuchähnlich mitnehmen, was ich zu Hause tun kann, wie ich es umsetzen kann, also: **das** Rezept. **Bloß das Rezept gibt es bei diesem Thema nicht**.

Jede Diskussion, die sich um Begrifflichkeiten rankt und sich damit auch auf Begrifflichkeiten stützt, leidet unter der Wahrscheinlichkeit, daß sich jeder Zuhörer darunter etwas anderes vorstellt. Es wird mit den Bildern abgeglichen, die im jeweiligen Kopf sind und auf den eigenen Erfahrungen basieren. Das geht uns natürlich auch so mit den Schlagworten „partnerschaftliche Kooperation“ oder „marktwirtschaftlicher Wettbewerb“ - als wenn es nichts anderes gäbe. Die Differenzierung und die Fähigkeit zur Differenzierung setzt natürlich in den Köpfen an.

Die Problematik ist vielschichtig, komplexer. Mehrere politische wie sachlich-fachliche Ebenen sind zu berücksichtigen, und immer bleibt der Anspruch, die individuelle (Lebens-)Situation einzubeziehen. Jeder diskutiert schließlich mit seiner eigenen „Landkarte“ im Kopf. Der eine sieht einen ganz tollen Jugendhilfeausschuß, aber eine sehr schwache „Szene“ im freien Trägerbereich; der andere betrachtet und bewertet das genau umgekehrt. Die Konsequenz ist es, verstärkt die strukturellen Grundsatzaspekte offensiv mit in die Debatte einzubeziehen.

Politik von heute für Menschen von morgen in Strukturen von gestern

Wenn ich vom **strukturellen Ansatz** spreche, bedeutet es, nicht zu vergessen, daß auch ein Jugendhilfeausschuß auf kommunaler Ebene in seinen Handlungsmöglichkeiten letztendlich genau wie das Jugendamt als zweigliedrige Behörde in Recht und Gesetz von Bund und Land eingebunden wird. Andere bestimmen, ohne daß die eigene Erfahrungswelt gehört wird. Dabei hat sich die Welt zum Teil dramatisch verändert

seit 1949; die politischen Strukturen allerdings sind gleich geblieben, haben sich nicht den veränderten Gegebenheiten angepaßt. Das ist einer der großen Nachteile, die wir endlich begreifen müssen. **Wir werden die Fragen von heute nur mit tragfähigen Antworten für morgen versehen können, wenn sie nicht in Strukturen von gestern gelöst werden müssen.**

Um die „weltlichen“ Veränderungen zu verdeutlichen, lassen Sie mich einige Stichworte anführen. Die Rolle der Frau hat sich verändert; es gab einen dramatischen Wandel in der Familie; die Arbeitsbedingungen haben sich verändert - Stichwort Mobilität oder Versorgerehe á la 50er und 60er Jahre. Beispielsweise handeln die weiterführenden Schulen so, als wenn das Modell der Versorgerehe noch gegeben wäre. Dabei sind 70 Prozent der Mütter berufstätig. Doch wenn mein Sohn, der auf dem Gymnasium ist, heute nach Hause kommt und sagt, morgen haben wir zwei Stunden Ausfall, dann interessiert das die Schule überhaupt nicht, ob das Zuhause mit den Lebenswirklichkeiten der Familien in Übereinstimmung gebracht werden kann oder nicht.

Die Weltwirtschaft hat sich verändert, das Finanzsystem ist längst globalisiert. Die Lebensbedingungen einer Kindheit haben sich vollends gewandelt: Dort, wo ich als Kind gespielt habe, ist heute alles zugebaut. Mein Neffe hat heute nur noch den Garten seiner Familie. Das heißt alles in allem, wir haben heute Probleme zu bewältigen in Strukturen von gestern. **Die Herausforderung lautet: Wir müssen lernen, auch die Strukturen zu verändern. Das kann keine Verwaltung, das kann aber ein Ausschuß!** Und ein Ausschuß, der plural besetzt ist mit vielen verschiedenen Stellungnahmen, könnte hier aktiv werden - über die verschiedenen Ebenen hinweg, wenn er das will. Das setzt aber ein völlig neues Bewußtsein der jugendpolitischen Aktivität voraus, eines, das über den kommunalen „Tellerrand“ hinausdenkt.

Natürlich sind auch die Entscheidungsprozesse zu bedenken. Wenn man im Jugendhilfeausschuß beispielsweise die Mittel für einen Basketballkorb auf einem Spielplatz freigibt, dann können zwischen Idee und Realisierung mehr als ein Jahr vergehen - haushalts- und planungsrechtliche, umweltrelevante sowie sicherheitsbedingte Fragen sind zu klären. Für unsere Zielgruppe ist das eigentlich unmöglich. Wir gehen an unserer Zielgruppe - Kinder und Jugendliche - vielfach einfach vorbei. Doch wen interessiert das? Damit komme ich zum institutionellen Ansatz.

Zweigliedriges Jugendamt – was ist das?

Der **institutionelle Ansatz** umfaßt die Ist-Situation. Natürlich hat Herr Maas recht, daß dies ein „alter Hut“ ist, gar keine Frage. Der Jugendhilfeausschuß ist eben so alt wie das Gesetz, das ihn geschaffen hat. **Doch das Entscheidende dabei bleibt die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes als Behörde - eine Mischung aus Jugendamtsverwaltung und Jugendhilfeausschuß.** Als ich Jugendhilfeausschußvorsitzender wurde, hatte mir niemand gesagt, daß es eine Zweigliedrigkeit gibt und was diese bedeutet. Mich hat niemand aufgeklärt, daß ich quasi der politische Repräsentant des Jugendamtes bin.

Die Institution des zweigliedrigen Jugendamtes erlaubt mehr, als die meisten wissen und praktizieren. Ich habe mich eingelesen und mich dabei gefragt, warum Kinder-, Jugend- und Familienpolitik so wenig kommunalpolitische Bedeutung hat beziehungsweise so geringe Resonanz erhält? Der Grund ist im wesentlichen der, daß die Zweigliedrigkeit nicht mit Leben gefüllt wird. Dieses Leben ist jedoch nicht definierbar, nur interpretierbar. Und die Interpretation übernehmen dessen Mitglieder.

Bei mir gibt es keine Ausschußsitzung, deren Tagesordnung ich nicht aktiv mitgestaltet habe. Die Tagesordnung bestimme ich. Wenn die Jugendamtsverwaltung mir sagt, sie habe keine Tagesordnungspunkte, dann werde ich welche auf die Tagesordnung setzen, weil es genügend Probleme gibt, die es anzupacken gilt. Die jugendpolitische Wirklichkeit schlägt dann zu und nicht die verwaltungsorientierte Regelungsnotwendigkeit gesetzestechnischen Entscheidungsbedarfs.

Ich behaupte, die auch von Herrn Maas beklagte Ist-Situation ist so, wie sie ist, weil erstens die Politik versagt hat, entsprechendes Personal in den Bereich Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung zu stellen, und weil zweitens die Verwaltung zu wenig Mut zur aktiven Gestaltung hat.

Ich stelle fest: Kinder- und Jugendpolitik spielen in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle. Der Jugendhilfeausschuß gilt bei Kommunalpolitikern nicht als attraktiver Ausschuß. Das wiederum korrespondiert nur mit der mangelnden Qualität der Kommunalpolitiker, die nicht zu erkennen vermögen, was an Potential in diesem Politikfeld liegt.

Das wiederum hängt zusammen mit der geringen Attraktivität der Kommunalpolitik sowie damit, daß die natürlichen Anwälte der Kinder und Jugendlichen, deren Eltern, zu wenig Zeit haben, sich kommunalpolitisch zu betätigen. Heute muß man sich Kommunalpolitik leisten können und wollen, sowohl zeitlich als auch finanziell. Kann das gewollt sein? Wie kann das durch die Institutionalisierung neuer Partizipationsmöglichkeiten aufgefangen werden?

Die Verwaltung lebt Verwaltung, keine Gestaltung. Man hat ja schon genug damit zu tun, die akuten Probleme zu verwalten. Es bleibt keine Zeit, nachzudenken und Gestaltungsoptionen zu entwickeln und umzusetzen. Auch ist der Jugendamtsleiter in einer doppelten Loyalitätsverpflichtung: zum einen gegenüber der Verwaltung, zum anderen gegenüber dem Jugendhilfeausschuß. Was ist, wenn die politischen Schwerpunkte des Bürgermeisters mit Jugendpolitik wenig zu tun haben?

Das heißt, **je fähiger die Menschen sind, umso mehr Qualität erhalten unsere Kinder und Jugendlichen in ihrem Lebensalltag vor Ort. Je mehr Gewicht die politischen Parteien in diesen Ausschuß legen, umso besser wäre das für die Jugendhilfe, und außerdem wäre das meines Erachtens zwingend notwendig. Und da versagen** - wir kommen so zum Thema „Kooperation“ - **auch die freien Träger. Was schicken sie denn für ein Personal hin, welche Anträge kommen denn von diesen? Welche Fähigkeiten sind da?**

Ich erlebe, seitdem ich Ausschußvorsitzender bin, kaum Menschen, die auf mich zukommen und sagen: „Herr Kösters, Sie haben doch das Tagesordnungsrecht. Folgendes Thema brennt mir auf den Nägeln.“ Nein, diese Menschen gehen nach wie vor zur Jugendamtsverwaltung, weil sie die Jugendamtsverwaltung mit dem Jugendamt verwechseln und die Zweigliedrigkeit gar nicht kennen. Wir können also die Vorteile nutzen, wenn wir sie auch bekanntmachen. Wie kommen die Themen, die vor Ort einer Lösung bedürfen, schnellstens dahin, wo sie eine Lösung kommunalpolitisch erfahren können? Dabei hat - das ist meine Erfahrung - eine Verwaltung nur ein bedingtes Interesse, die Probleme an die Politik heranzuführen. Es geistert die Angst, noch mehr auf die im Zeitalter des Personalabbaus weniger werdenden Schultern gelagert zu bekommen. Nur: Das ist keine Lösung.

Der Jugendhilfeausschuß ist ein Fachausschuß mit einer Gesamtverantwortung, die er - seien wir einmal ehrlich - intellektuell gar nicht wahrnehmen kann. Wir brauchen die Erfahrungswelten der Fachleute, der mit den Betroffenen arbeitenden Menschen. Wir brauchen den Dialog, die Rückkoppelung, ob die gefällten Entscheidungen praktikabel sind. All das ist nur beschränkt im Jugendhilfeausschuß gegeben. Dazu bedarf es neuer, ergänzender Strukturen.

Zwar sind die freien Träger im Jugendhilfeausschuß eingebunden. Sie sollten auch ihr Fachwissen einbringen, und sie sind der Gesamtverantwortung verpflichtet; doch es wäre lebensfern zu glauben, daß sie nicht auch ein verbandliches Eigeninteresse verfolgen. Ich habe die Erfahrung gemacht, daß relativ viele Funktionäre dieser Verbände ein Stück weit darüber nachdenken, ob ihr Abstimmungsverhalten im Jugendhilfeausschuß nicht an anderer Stelle Nachteile mit sich bringen könnte. Die Folge ist, daß die Zielgruppe Kinder und Jugendliche zuwenig gesehen werden.

Schließlich bleibt auch die Qualifizierung der Ausschußmitglieder eine wichtige Frage. Es wird viel Geld ausgegeben, um die Verwaltungsmitarbeiter zu qualifizieren und fortzubilden, doch die Ausschußmitglieder müssen alles schon können - frei nach dem Motto: Wem Gott ein Amt gibt, dem gibt er auch den Verstand.

Richtig ist, was die Probleme lösen hilft

Ich komme nunmehr zum **fachlichen Ansatz**. Wir haben so viele Probleme mit Kindern und Jugendlichen in Deutschland:

- Kriminalität (noch nie zuvor soviel Kinder- und Jugendkriminalität festgestellt);
- Sucht (rasante Entwicklung bei den Modedrogen);
- Armut (die meisten Sozialhilfeempfänger sind Kinder, rund 40 Prozent im Jahr 1997);
- kinderfeindliche Stadtentwicklung (Verträglichkeitsprüfung ist ein Fremdwort);
- auffällige Motorik oder Sprachentwicklung (25 Prozent der Dreijährigen hinken hinterher);
- vernachlässigte Kindheitsentwicklungen (20 Prozent der Eltern sind in der Erziehung überfordert);

- Familienwandel (der Trend vom Kinderreichtum zum Elternreichtum);
- Trennung/Scheidung (noch nie so viele Scheidungen wie 1998);
- Gesundheit (noch nie so viele chronisch kranke Kinder wie heute);
- Streß (schon Grundschul Kinder leiden unter Streßsymptomen);
- Ängste (Jugendliche fürchten um ihre Rente) und natürlich die
- demographische Entwicklung (unsere Gesellschaft vergreist).

Wo waren oder sind denn die Jugendämter mit ihren Jugendhilfeausschüssen - heute wie gestern?

Ich behaupte, daß viele dieser Probleme nicht aktiv genug mit den gegebenen Instrumentarien angegangen wurden. Nehmen wir doch einfach einmal das Thema „Kindheitsentwicklung“. Wenn wir wissen, daß heute 25 Prozent der Drei- und Vierjährigen in ihrer motorischen und ihrer sprachlichen Entwicklung hinter dem normalen Stand hinterherhinken, während die Quote 1970 bei vier bis sieben Prozent lag, so hat sich doch etwas verändert. **Wie haben wir diese Veränderungen wahrgenommen? Wie ist dem entgegengewirkt worden? Wo findet darüber eine öffentliche Debatte statt? - Fehlanzeige?!**

Wie sind wir als Jugendämter, als Verwaltung, die ja gestalten und nicht verwalten wollen - wir haben es vorhin von Herrn Maas gehört -, aber auch die Jugendhilfeausschüsse und die Politik darauf eingegangen? Wie wurden diese Probleme angegangen? Wenn ich weiß, daß 25 Prozent aller Kinder und Jugendlichen unter achtzehn Jahren heutzutage chronisch krank sind, wenn ich beispielsweise im Hinblick auf Armut weiß - das hat der 10. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung doch deutlich gemacht -, daß rund 40 Prozent der Sozialhilfeempfänger in Deutschland Kinder sind, dann muß ich doch insgesamt ein Versagen feststellen.

Die Frage, die sich aufdrängt, wäre doch: Was können neue Verwaltungsstrukturen - welcher Art auch immer - dazu beitragen, daß diese Fachfragen einer Lösung näher kommen. Nehmen wir doch noch das Beispiel der Kinder- und Jugendkriminalität. Ich kann doch nicht so tun, daß Mehmed, Haitem und Chris Ausnahmeformen sind, die nur mediengerecht inszeniert werden. Nein, da steckt doch vielmehr dahinter: die Problematik der Armuts- und Wohlstandsverwahrlosung.

Ich bin in Duisburg gewesen, im Stadtteil Laar. Dort gibt es eine Hauptschule, in der 50 Prozent nichtdeutsche Kinder und Jugendliche lernen. Das Problem ist vielschichtig, nur seit Jahren bekannt. Und der Hauptschulleiter sagte mir: Seit Jahren werde nichts getan, obwohl ein funktionierendes Jugendamt existiere und ein Jugendhilfeausschuß vorhanden sei. Wir müssen einmal sehen, wenn man die Probleme lösen will, dürfen die Strukturen vordergründig nicht interessieren.

Die Strukturen können nicht erhalten werden um der Strukturen willen. Nur ich als Jugendhilfeausschußvorsitzender muß sehen, mit welchen Strukturen ich diese Probleme, die ich analysiere, lösen will und kann. Und in diesem Zusammenhang komme ich gleich zur Frage des Wie.

Vom Luxus des Nachdenkens

Ein **perspektivischer Ansatz**, die Zukunft. Was ist Zukunft? Wer weiß das von Ihnen? Ich behaupte: niemand. Ich auch nicht. Das Problem ist nur, wenn wir an die Zukunft herangehen, wählen die meisten von Ihnen den „Rückspiegel“ als Methode. Sie schauen in den Rückspiegel und sinnieren darüber, was in den vergangenen zehn oder zwanzig Jahren so üblich war und wie in diesem Zeitraum ein Problem gelöst wurde. Wenn es sich bewährt hatte, dann wird das freilich auch weiterhin so gemacht.

Das ist Verwalten, nicht Gestalten. Ich behaupte, wir müssen viel mehr lernen - da ziehe ich mit Herrn Maas an einem Strang -, Ziele zu formulieren. **Was will ich jetzt erreichen, welche Probleme gibt es? Dazu brauche ich aber auch die Jugendhilfeplanung vor Ort, die funktioniert und die gemacht wird. Sie wird zum zentralen Instrumentarium einer modernen und zukunftsorientierten Kinder-, Jugend- und Familienpolitik.** Doch steht sie tatsächlich mit aktuellen Daten zur Verfügung? Es fehlt an Zeit und an Mut, Visionen zu entwickeln und sie auch öffentlich zu diskutieren. Es fehlt an Zeit und an Mut, Ziele festzulegen, ohne Angst, sie nicht erreichen zu können, also zu scheitern. Wie können wir das gemeinsam gestalten, mit bewährten Methoden, aber auch mit neuen Methoden?

Nun komme ich zur **Pluralität**. Meine Damen und Herren, jeder von Ihnen hat ganz persönliche Ziele, Motivationen, innere Grundeinstellungen, die er im Bereich Kinder, Jugendliche und Familie umsetzen möchte. Es ist Aufgabe, diese Motivationen, diese persönlichen Ziele zu bündeln, sie in Übereinstimmung zu bringen und zu einer gemeinsamen Kraft zu machen. Das ist nur in einem pluralen Jugendhilfeausschuß möglich, wo Qualität gefordert wird und der Mut vorherrscht, die verschiedenen Themen anzugehen, und zwar auf vielfältigste Weise.

Diese Vielfalt ist wichtig, weil sie dringend gebraucht wird. Es sind Partner, Herr Maas - und das ist ganz entscheidend -, die man nicht anderweitig irgendwo unterbringen kann. **Nur im Ausschuß hat der Gesetzgeber den Partnern der öffentlichen und freien Jugendhilfe auch eine gleichberechtigte Stellung gegeben. Jeder hat ein Rede- und ein Stimmrecht. Hier ist von vornherein eine andere Qualität der Partnerschaft vorhanden, die ich erhalten will.** Das enthebt die freie Jugendhilfe nicht der Pflicht, ihrer Aufgabe künftig besser gerecht zu werden.

Gegenwärtige Möglichkeiten nutzen!

Persönlichkeit des Ausschußvorsitzenden: Es wurde oft hervorgehoben, daß eine erfolgreiche Arbeit des Jugendhilfeausschusses mit dem Engagement der/des Vorsitzenden steht und fällt. Ich habe das Gefühl, daß das stimmt, denn die/der Vorsitzende ist ganz entscheidend. Ich bin sicher ein Mensch, der nicht unter mangelndem Selbstbewußtsein leidet; aber zugleich braucht man dringend auch seine Partner im Ausschuß - und das ist Personalentwicklung. Auch diese Form der Personalentwicklung der politischen Parteien, der freien Träger und der Verwaltung, für das Thema „Kinder und Ju-

gendliche“ Anwälte zu bekommen, die das Thema mit Kraft nach vorne treiben, bleibt eine wichtige Herausforderung.

Tagesordnungsrecht aktiver einsetzen: Das Recht der Tagesordnung steht nur der/dem Vorsitzenden zu. Sie/er ist Frau oder Herr des Verfahrens - jedenfalls bis zur Sitzung selbst. Ich habe das so gemacht, daß seit vier Jahren jedes Thema, das in der Jugendamtsverwaltung bewegt wird, einmal im Ausschuß gewesen ist, egal ob das Thema gerade aktuell oder aus verschiedenen Gründen bedeutsam war.

Ich habe jedes Thema in den Ausschuß geholt. Ich habe Schwerpunkte gesetzt und habe all die Dinge, die schwerpunktmäßig zusammengehören, zusammen diskutieren lassen, um Zusammenhänge aufzuzeigen. Denn ein Problem der Ratsmitglieder besteht doch darin, daß sie diese Zusammenhänge meist nicht begriffen haben und deshalb die Kosten, die zusammen entstehen könnten in den Belastungen, wo man zwar einzahlen muß, wo man aber auch langfristig sparen kann, daß das den Ratsmitgliedern gar nicht bewußt ist. Da muß ich Bewußtsein schaffen.

Dialog mit Fachwissen führen: Ich habe zunehmend in meinen Gesprächen mit Fachleuten beziehungsweise Kindern und Jugendlichen und Akteuren aller Art erlebt, daß sie gar nicht wissen, wie sie an den Jugendhilfeausschuß herankommen, wie sie Themen plazieren können. Das Problem ist - Bundespräsident Herzog hat das auch hervorgehoben -, daß wir nicht unter einem Erkenntnisproblem, sondern unter einem Umsetzungsproblem leiden. Nur von der Erkenntnis zur Umsetzung braucht man Handlungswissen. Und dieses Handlungswissen ist leider nur noch rudimentär vorhanden. Ich frage mich, was wird denn heutzutage eigentlich an den Schulen und Universitäten gelehrt?

Die öffentliche Debatte suchen: Es wird zuwenig Öffentlichkeitsarbeit für diese Themen gemacht. Kinder und Jugendliche sind zwar in den Medien, aber immer in negativen Zusammenhängen. Warum nutzen wir die Gelegenheit nicht, die Vielfalt der Medienberichterstattung im Negativen jetzt zu besetzen nach dem Motto: Wir wissen, wie wir das Problem lösen können; wir brauchen folgendes, nämlich mehr zusammenhängendes Wissen, mehr Strukturwissen oder mehr Prävention. Wir können Vorschläge machen. Die Politik kann auf die Vorschläge verweisen. Die Verwaltung wird das von sich aus nicht tun.

Konfliktfreudigkeit bewahren: Dazu braucht man einen Motor, und der Motor ist der Jugendhilfeausschuß, sind die Mitglieder im Jugendhilfeausschuß. Aber wir brauchen die Verwaltung dazu, um miteinander das Ganze umzusetzen; wir müssen gemeinsam ein Team bilden. Nur der Motor in diesem Team kann nach meiner Sicht nur der Jugendhilfeausschuß sein, in dieser Vielfalt, in dieser Zweigliedrigkeit.

Das gibt ihm die große Macht, und da ist es wichtig, Konfliktfreudigkeit zu wahren, also nicht zurück nach dem Motto: Wenn es nicht geht, dann geht es eben nicht. Man muß auch bereit sein, den Konflikt für die Kinder und Jugendlichen auszutragen. Ich weiß, sie werden es einem danken.

Drei Prioritäten für die Zukunft der Kinder- und Jugendpolitik

Wenn ich drei Prioritäten setzen sollte, würde ich folgendes benennen: **Erstens muß die Stimmungslage für Kinder und Jugendliche dramatisch verbessert werden. Wir müssen ein Bewußtsein für das Thema schaffen. Kinder und Jugendliche sind eine Minderheit in einer vergreisenden Gesellschaft.** Das ist Fakt. In wenigen Jahren - im Jahr 2030 - werden die Menschen, die über 60 sind, wahlarithmetisch eine Mehrheit haben.

Wir werden dann laut Berechnungen der entsprechenden statistischen Ämter nur noch sechs Millionen Kinder und Jugendliche haben. Das heißt, **wir brauchen jetzt eine Offensive, müssen Generationendialoge in Gang bringen und wir müssen sagen, wofür wir sind, nicht wogegen.** Auch das ist eine Debatte für sich: Wir wissen alle, wogegen wir sind; aber wer formuliert eigentlich, wofür wir sind und wie wir dahin kommen?

Wie aktiv kann man das machen, und wer kann das machen? **Ja glauben sie denn, eine Verwaltung wird aktiv in die Öffentlichkeit gehen und sagen, wofür man ist. Das wird sich die Verwaltung überhaupt nicht trauen, weil sie ganz genau weiß, daß dabei zusätzlicher Bedarf geweckt wird, wobei sogar Verwaltungsdinge aus den Fugen geraten könnten.**

Hier ist es auch wichtig, einen Jugendhilfeausschuß zu haben, der weiß, welche Möglichkeiten er hat und der für diese Klientel, für seine „Kunden“ in den „Ring“ steigt. Das vermisse ich, und das ist eine ganz wichtige Aufgabe. Deshalb glaube ich nach wie vor, **daß der Jugendhilfeausschuß in seiner Zweigliedrigkeit, mit seiner pluralen Struktur, in seiner Vielfältigkeit und mit den besonderen Möglichkeiten, die er hat, am besten zur Wirkung kommen kann.**

Zweitens ist die Systemfrage offensiv anzupacken. Das politische System braucht eine verstärkte Beteiligung der Kommunen. Wir brauchen eine kinder- und jugendgerechte Entscheidungsprozeßstruktur; wir brauchen ein Wahlrecht für jeden Menschen. Auch da ist der Jugendhilfeausschuß auf kommunaler Ebene gefordert, das anzustoßen. Denn der kommunale Ausschuß vor Ort ist der Ausschuß, der die Probleme am besten kennt.

Auf der Bundesebene werden die Bundesgesetze gemacht, siehe zum Beispiel Kindergartenrechtsanspruch. Aber die Umsetzung liegt ganz in der Verantwortung der Städte und Gemeinden. Es gibt keine Struktur, die das miteinander so verknüpfen kann wie zum Beispiel der Bundesrat die Interessen der Länder auf Bundesebene wirkungsvoll vertreten kann. Hier müssen wir auch bereit sein, diese Strukturthemen aktiv anzugehen und zu diskutieren.

Und ich meine - das ist **der dritte Punkt -, die Prioritäten der politischen Tagesordnung müßten neu gesetzt werden.** Wir wissen heute, daß die wesentlichen Lebens-elemente eines Menschen in den ersten acht Lebensjahren geprägt werden. Das ist ei-

ne Erkenntnis der Entwicklungspsychologie, die nicht neu ist. Aber ich stelle immer wieder fest, diese Erkenntnisse werden überhaupt nicht umgesetzt, trotz einer Verwaltung, die schon immer da war und trotz eines Jugendhilfeausschusses, der auch schon immer da war. Das heißt, hier muß sich insgesamt etwas verändern. **Wenn wir lediglich die Struktur verändern, wird sich meines Erachtens nicht viel tun, weil sich in den Köpfen der Menschen nicht viel geändert hat. Ich behaupte auch, ein „Verwaltungsmensch“ wird immer eher verwalten als gestalten.**

Wir brauchen einen Jugendhilfeausschuß, der gestalten will. Und dieser Jugendhilfeausschuß muß ein entsprechend gestalteter, mit Sonderstatus versehener Jugendhilfeausschuß sein, um Motor zu sein für eine aktive Kinder- und Jugendpolitik. Und nach den Vorstellungen, die Herr Maas entwickelt hat, wäre das nicht mehr gegeben. **Die aktuelle Situation und die gegenwärtige Stellung des Ausschusses bieten genug Möglichkeiten, diese Ziele zu erreichen, ohne die Struktur des Jugendamtes ändern zu müssen. Wir müssen nur die Gegebenheiten besser nutzen lernen.**

Analog zur Aussage des Bundespräsidenten in seiner bekannten Berliner Rede muß auch in der Kinder- und Jugendhilfe ein Ruck spürbar werden. Wir haben genug Kapital und Ressourcen; wir müssen diesen Jugendlichen nur Perspektiven geben. Das können wir als Jugendamt zweigliedrig, nämlich als Jugendamtsverwaltung und Jugendhilfeausschuß, sehr gut. Lassen Sie es uns tun!

Dr. Jürgen Rolle: Vielen Dank, Herr Dr. Kösters, für den sehr engagierten Vortrag. Ich möchte trotzdem einige kleine Korrekturen vornehmen. Daß Bundeskanzler Schröder mit in den Zusammenhang gebracht wird, daß die Kinder- und Jugendpolitik in Deutschland fast nicht stattfindet, mag sein. Aber er ist jedoch erst sehr kurz im Amt. Die erwähnte These hat schon seit längerem Bestand. Das muß man fairerweise auch sagen.

Ich denke, die andere Sache ist, wenn wir mittlerweile feststellen, daß 25 Prozent der Kinder - diese Aussage ist wissenschaftlich richtig - sprachlich der Entwicklung hinterherhinken, hängt das natürlich auch mit der Medienpolitik zusammen. Auch das muß man im Hinterkopf haben.

Es besteht jetzt die Möglichkeit zur Diskussion. Wir sind insgesamt relativ gut in der Zeit. Diese vierzigminütige Disputation dient praktisch als Auftakt für das, was sich nach dem Vortrag von Prof. Dr. Olk anschließt, ich meine die geplanten ausführlichen Debatten in den drei Arbeitsgruppen. Deshalb gebe ich beiden Referenten noch einmal das Wort zu einigen anschließenden Bemerkungen.

Dr. Wolfgang Maas: Ich kann vielem, was mein Partner und Kontrahent gesagt hat, durchaus zustimmen, vor allem was die allgemeinen Probleme betrifft, daß viel mehr für Kinder und Jugendliche getan werden muß. Ich habe nur große Zweifel, ob wir einer Problemlösung mit dem so strukturierten Jugendhilfeausschuß näher kommen.

In meinen Thesen und Bemerkungen habe ich versucht, deutlich zu machen, daß ich die gegenteiligen Erfahrungen habe. Ich biete stattdessen den normalen kommunalen

Ausschuß an. Vielleicht ist nicht bekannt, daß in jedem Ausschuß der Vorsitzende selbstverständlich die Tagesordnung bestimmt. Und in einem jeden kommunalen Ausschuß ist für aktive Leute und aktive Vorsitzende ein wahres Tummelfeld von Bewegung möglich. Ich wollte nicht die Bewegung der Verwaltung dagegensetzen. Ich setze auf Bewegung mit Hilfe von Partnerschaft, ich setze also auf die Unterstützung und Mitarbeit der freien Verbände, nur nicht eben in der formalisierten Form des Jugendhilfeausschusses alter Art.

Ich glaube, daß in einer stärkeren Verrechtlichung der vielen Dinge, die das KJHG und das BSHG unter dem Stichwort „Beteiligung“ beinhalten und geregelt haben, eine Chance zu suchen wäre. Das könnte man noch weiter ausbauen. Das hielte ich für fruchtbar.

Eine abschließende Bemerkung. Den Vorwurf, die Verwaltung würde sich mit sich selbst beschäftigen, weise ich in dieser Pauschalisierung zurück. Dazu noch in aller Kürze eine ganz einfache Antwort: Die Gesellschaft verändert sich und die Kommunalverwaltung muß sich mit ihr verändern. Und wenn sie das versucht sowie dabei merkt, daß das ziemlich schwierig ist und viel Schweiß kostet, dann ist das notwendige Selbstbeschäftigung, unter anderem mit dem Ziel der besseren Bürgerbeteiligung.

Die Kommunen werden ja international ausgezeichnet, die dabei beispielhaft sind, nicht weil sie bessere Bürokrationen erzeugen, sondern weil sie das Gebot einer stärkeren Bürgerbeteiligung durch Projekte und Modelle überzeugend praktizieren. Doch die Bürgerbeteiligung - das wurde 50 Jahre immer versucht - kann sich nicht im Jugendhilfeausschuß vollziehen. Da gibt es andere Instrumente zur Anhörung und Beteiligung von Bürgern.

Natürlich will sich die Verwaltung selbst verändern, Herr Kösters. Offenbar sind meine Ausführungen falsch verstanden worden. Die Verwaltung soll sich selbst verändern und etwas bewegen.

Nun noch ein letzter Gedanke: Es wird eben leider nun doch zu einer Machtfrage, die ein Vorsitzender eines kommunalen Ausschusses verspürt. Ich glaube nach meinen Erfahrungen mit der neuen Steuerung, daß dem Ausschuß gar keine Entmachtung droht, sondern über ein vernünftiges, aussagekräftiges Berichtswesen und ein Controlling durch den Ausschuß ist der Ausschuß viel stärker an der aktiven Gestaltung der kommunalen Sozialpolitik beteiligt.

Der Jugendhilfeausschuß des Kreises Soest beispielsweise wird heute damit konfrontiert, daß er sagen muß, was im Kreis „Sache sein soll“. Er hat die Ziele selbst gesetzt oder doch mitgesetzt. (Ich selbst wünschte mir allerdings immer noch eine aktivere Zielsetzung durch die Kommunalpolitik.) Über regelmäßige Berichte im Ausschuß wird er „gezwungen“, Stellung zu beziehen: Ist das jeweilige Ziel erreicht? Muß nachgesteuert werden? Ich sehe, daß der Ausschuß sich heutzutage viel mehr mit der Jugendhilfeplanung und den sich daraus ergebenden Fragen der Jugendhilfe beschäftigt.

Dr. Winfried Kösters: Ich müßte mich jetzt eigentlich nur wiederholen im Hinblick darauf, was wichtig ist. Wichtig ist, möglichst viele Menschen an einem Dialog, an einem ergebnisorientierten Gespräch dahingehend zu beteiligen, wie die Probleme, die wir heute mit Kindern und Jugendlichen haben, gelöst werden können. Ich hänge nicht an Strukturen, nur ich glaube, die aktive, gleichberechtigte Beteiligung möglichst vieler Partner in einem Ausschuß wäre eine bessere Möglichkeit. Warum?

Ich mache in meiner Kommune selbst die Erfahrung, in der der Bürgermeister und die Stadtverwaltungsspitze seit Ende des Zweiten Weltkrieges in einer farblichen Hand sind. Ich habe eine andere Farbe in meiner Partei. Das bedeutet, daß hier ein ganz konstruktives, natürlich nicht konfliktfreies Gegeneinander sein kann um die Ziele. Und dabei kommt den freien Trägern eine ganz entscheidende Bedeutung zu, die Sache zu unterstützen. Und das wiederum ist keineswegs in einem normalen Fachausschuß möglich. Das ist nur möglich, wenn „Folzstrukturen“, die sich in solchen Regionen nun einmal ergeben, aufgebrochen werden können durch Menschen, die nicht parteipolitisch gebunden sind, sich aber gleichwohl der Sache verpflichtet fühlen. Und das ist für unsere Kinder und Jugendlichen sehr, sehr wichtig. Deshalb plädiere ich nach wie vor für diese Struktur; sie ist meines Erachtens die bessere!

**Disputation:
Modernisierung der Struktur oder
Kündigung der Partnerschaft?
„Heiße Eisen“ in der Diskussion zwischen
öffentlicher und freier Jugendhilfe über
die Entwicklungsrichtung der Zusammenarbeit**

MODERATION: DR. JÜRGEN ROLLE
*Vorsitzender des Landesjugendhilfeausschusses Rheinland
im Landschaftsverband Rheinland, Köln*

**Thema III
Freie Träger - „Zulieferbetriebe“ der
öffentlichen Jugendhilfe oder
souveräne Partner im Jugendhilfeverbund?**

KONTRAHENTEN:
DR. STEPHAN ARTICUS
Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Städtetages, Köln
DR. HEJO MANDERSCHIED
Diözesan-Caritas-Direktor der Diözese Limburg/Lahn

Dr. Jürgen Rolle: Auch das dritte Disputationsthema wurde als Frage formuliert: „Freie Träger - ‚Zulieferbetriebe‘ der öffentlichen Jugendhilfe oder souveräne Partner im Jugendhilfeverbund?“ Diese Frage schließt sich meiner Meinung nach nahtlos an die zweite Disputation an. Es geht nun, wenn man so will, ans Eingemachte.

Stichworte in diesem Zusammenhang sind das Wahlrecht des Bürgers, der plurale Angebote braucht, Zuwendungen an freie Träger. Was zählt, die Kosten oder die Leistungen? Ist Kostentransparenz bei allen Anbietern zwingend notwendig, auch um marktfähige Angebote vergleichen zu können? Liefert der Wettbewerb am Markt dann überhaupt noch vielfältige Angebote oder müssen wir uns dann vom Wahlrecht des Bürgers verabschieden? Wie halten wir es mit den gewerblichen Trägern? Ein Problem besteht auch darin, daß dieses Thema insbesondere durch die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz eine enorme Schubkraft bekommt.

Ich erteile nun sogleich Herrn Dr. Articus das Wort.

Dr. Stephan Articus: „Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb“, „Freie Träger - Zulieferbetriebe der öffentlichen Jugendhilfe oder souveräner Partner“, so lauten die uns gestellten Themen, die heute nachmittag diskutiert

werden sollen. Ob diese Themen noch so konfliktgeladen sind wie vor wenigen Jahren, ob sie noch als schroffe Gegensätze wahrgenommen werden wie zu Beginn der Diskussion einige Jahre zurück, möchte ich doch mit einem sehr nachdrücklichen Fragezeichen versehen.

Sind dies wirklich noch Gegensätze, und sind es die Gegensätze, die die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe entzweien, oder gibt es nicht längst Verabredungen und Vereinbarungen zwischen den freien und den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe, die die Richtung neuer Grundlagen der Partnerschaft weisen? Und ist es nicht so, daß wir auf der Basis dieser sich in der Erneuerung befindenden Partnerschaft als freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe wie auch der sozialen Hilfe gemeinsamen Gefahren ausgesetzt sind, die wir erkennen müssen?

Ich sehe beispielsweise folgende **Themen, denen wir uns künftig gemeinsam stellen müssen:**

- Was bringt das Europäische Wettbewerbsrecht im Hinblick auf den Status öffentlicher Dienstleistungen und in Kooperation mit der öffentlichen Hand erbrachter Dienste freier Träger in der Jugendhilfe und bei den sozialen Hilfen?
- Was bringt die Zukunft der öffentlichen Haushalte, deren Defizit- und Verschuldungslage der Auslöser tiefgreifender Einschnitte in öffentliche Leistungen und auch der Auslöser für Veränderungen und Erneuerungen des Verhältnisses öffentlicher und freier Träger war? Diese Haushaltssituation ist auch im Blick auf die Zukunft keineswegs rosig und birgt deswegen sicherlich eine Reihe von Herausforderungen, die wir teils im Konflikt, teils nur gemeinsam werden lösen können.
- In dieser oft krisenähnlichen Haushaltssituation haben sich die kommunalen Jugendfachleute vorgenommen, Zerstörungen der jugendpolitischen Infrastruktur zu verhindern; meiner Ansicht nach ist es in der überwiegenden Zahl der Städte gelungen, die Konsolidierungszwänge, die über andere Bereiche der Kommunalpolitik ausgeübt wurden, in den Bereichen der örtlichen Jugend- und Sozialpolitik deutlich zu vermindern. Wie wird dies in Zukunft aussehen?

Meine Ausführungen basieren auf einem Artikel, den ich kürzlich für ein Sonderheft der Zeitschrift „Diakonie“ anlässlich des 50. Geburtstages des Präsidenten des Diakonischen Werkes, Herrn Pfarrer Gohde, geschrieben habe. Diese Ausführungen beziehe ich nicht nur auf das Verhältnis der öffentlichen und der freien Träger der Jugendhilfe, sondern generell auf das Verhältnis der Kommunen als Träger der öffentlichen, örtlichen Wohlfahrtspflege und der freien Träger.

An der Schwelle zum neuen Jahrtausend wird von vielen auch die Frage nach der Zukunft der freien Wohlfahrtspflege und der sie tragenden Spitzenverbände gestellt. Aus Sicht der Kommunen als Träger der öffentlichen, örtlichen Wohlfahrtspflege ist damit die Frage gestellt, ob die Partnerschaft der öffentlichen und freien Träger eine Zukunft hat.

Die Wohlfahrtsverbände und die freien Jugendverbände sind ein wichtiger Bestandteil der sozialen Infrastruktur vor Ort in weiten Bereichen des Kinder- und Jugendhilfe- sowie des Bundessozialhilfegesetzes. Sie sind ein traditionell wichtiger, in vielen Bereichen sogar unverzichtbarer Garant der Trägervielfalt. Als Partner der Kommunen, als Anwalt der Hilfesuchenden und als Kritiker falscher sozialpolitischer Entwicklungen sind die Verbände der freien Wohlfahrtspflege eine wichtige Kraft, deren Verschwinden gar nicht vorstellbar ist. Wichtig sind die Wohlfahrtsverbände insbesondere in den Bereichen, die sich gewerblichen Dienstleistungsstrukturen entziehen und dort, wo eigene Leistungen und die Einbringung eigener Ressourcen erforderlich sind.

Zu den besonderen Stärken der Verbände der freien Wohlfahrtspflege gehören die Potentiale ausdrücklicher sozialer Wertbindung, die Chancen der Aktivierung bürgerschaftlicher Eigenverantwortung und des sozialen Engagements, die Chancen der Rolle des Anwalts und des Helfers, insbesondere in Bereichen, für die andere kein Interesse zeigen, die Bündelung von fachlichem Wissen und das in langer Tradition festgefügte Bemühen um die Sicherung von Strukturen der Subsidiarität.

Aber die Zeichen stehen auf Veränderung, und traditionelle, vielfach bewährte Strukturen müssen sich neuen Bedingungen anpassen, müssen sich erneuern. Die Sozialpolitik und die soziale Infrastruktur ist konfrontiert mit höchster Arbeitslosigkeit, mit tiefgreifendem Wandel von Familienstrukturen, mit einem weitgehenden Wertewandel, mit Veränderungen der demographischen Strukturen, mit wirtschaftlicher Rezession und nicht zuletzt mit der Bewältigung der Wiedervereinigung.

Durch diese Herausforderungen und Problemlagen ist die Finanzierung der öffentlichen Haushalte und mit ihr in besonderem Maße die Finanzierung der Sozialpolitik immer schwieriger geworden. Auch die Vertreter unterschiedlicher politischer Positionen sind sich vielfach darin einig, daß es **in der Sozialpolitik nicht weitergeht wie bisher, daß Prioritäten neu gesetzt, Fragen der Finanzierung neu geregelt und Effizienz und Effektivität der sozialen Sicherungs- und Fürsorgestrukturen erhöht werden müssen.**

Diesen Anforderungen müssen sich Verbände der freien Wohlfahrtspflege und die freien Jugendverbände ebenso wie der Bund, die Länder und die Kommunen sowie alle anderen am System der sozialen Sicherung Beteiligten stellen. Die freie Wohlfahrtspflege nimmt hier keine Sonderrolle ein; sie ist weder besonders unzeitgemäß und deswegen besonders reformbedürftig, noch ist sie von den Anforderungen der Erneuerung in besonderem Maße freigestellt.

Die sachlichen Themen des Erneuerungsprozesses sind vielfältig und komplex. Zu nennen sind beispielsweise neue Organisations- und Betriebsformen zur Steigerung von Effektivität und Effizienz der Angebote, Einrichtungen und Maßnahmen der freien Wohlfahrtspflege, die zunehmende Konkurrenz gewerblicher Dienstleistungsanbieter mit den Angeboten freigemeinnütziger Träger, neue Formen des Wettbewerbs zwischen freien Trägern, zum Teil einschneidende Veränderungen in den Finanzie-

rungsstrukturen großer sozialpolitischer Handlungsfelder wie beispielsweise Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen und nicht zuletzt die Fragen der Auswirkungen der Schaffung eines grenz- und beschränkungsreichen europäischen Binnenmarktes sowie des europäischen Wettbewerbsrechts auf die Förderstrukturen und die Betriebsformen der freien Wohlfahrtspflege.

Für die zur freien Wohlfahrt gehörenden Träger und Einrichtungen sind die geforderten Diskussionen sicherlich nicht leicht zu führen und die gestellten Fragen nicht leicht zu beantworten. **Viele der gestellten Herausforderungen berühren das Selbstverständnis der freien Wohlfahrtspflege, es geht um die Frage ihrer Sonderstellung, viele der geforderten oder bereits eingeführten Änderungen bedeuten eine Beschneidung der Geschäftsfelder der freien Wohlfahrtspflege, und nicht selten geht es um traditionelle Besitzstände; es wird viel verlangt von der freien Wohlfahrtspflege.**

Dies führt zu einem zum **Mißtrauen gegenüber der Forderung der Modernisierung**, und dies führt zu einer Art **Vorfeld-Argwohn, indem an und für sich befürwortete Erneuerungsmaßnahmen deswegen abgelehnt werden, weil sie als Zustimmung zu weiteren, gefürchteten Reformschritten erachtet werden könnten.**

Nicht selten besteht auch die Gefahr, daß Vertreter der freien Wohlfahrtspflege ihre angestammte Rolle als Anwalt hilfebedürftiger Menschen angesichts von Kritik und Forderungen dafür benutzen, Mängel bestehender Strukturen, Verkrustungen und Unwirtschaftlichkeiten unter der Robe des Anwalts zu verstecken. Dann werden Kritik an den bestehenden Strukturen als Behinderung der guten Tat und Forderungen nach der Modernisierung dieser Strukturen als Sozialabbau zurückgewiesen.

All das führt schließlich zu Konflikten, auch im Verhältnis zwischen Wohlfahrtsverbänden und den Kommunen, was rasch als Bedrohung der bewährten Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern erlebt wird. Tatsächlich aber ist die Sache der Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern viel Mühe und auch manchen Streit und Konflikt wert. Sie durch Erneuerung zu bewahren, ist ein Ziel, für das zu streiten sich lohnt.

Diese Partnerschaft hat viele Facetten, in den anstehenden Fragen der Erneuerung wird es jedoch bei allen Fragen der Finanzierung besonders ernst. Hierher gehört die **Diskussion über neue Prioritäten in der Förderung freier Träger, die zwischen den öffentlichen und den freien Trägern geführt werden muß.** Sind die Angebote tatsächlich optimal den Bedarfslagen angepaßt, sind die Effektivitätsreserven sozialer Dienstleistungen ausgeschöpft, sind die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Initiativen und Verbänden in einem Höchstmaß genutzt, sind die Aufgaben aufeinander abgestimmt? - Das sind Fragen, denen man sich vermehrt stellt beziehungsweise zu stellen hat.

Erforderlich ist auch eine grundsätzliche Umstellung der Zuwendungen an die freien Träger von einer Orientierung an den Kosten auf eine Orientierung an den

Leistungen. Zuwendungen können nach Leistung, deren Kosten nach einer Kosten-Leistungs-Rechnung ermittelt wurden, differenziert werden. In diesem Zusammenhang ist auch an einen vermehrten Wettbewerb zwischen verschiedenen Sozialleistungsträgern zu denken, um Marktgesetze zu fördern, aufgrund derer sich schließlich die beste Relation von Kosten und Leistung durchsetzt.

Es sollte zukünftig auch möglich sein, daß freie Träger, die mit Zuschüssen gefördert werden, in gleicher Weise wie die öffentliche Verwaltung das Verhältnis von Aufwand und Ertrag ihrer Aktivitäten transparent machen und hierzu geeignete Controllingverfahren einsetzen, damit Kostenvergleiche mit Maßnahmen anderer Träger möglich werden. Und schließlich können als Anreiz für eine sparsame Mittelverwendung zukünftig Möglichkeiten eingeräumt werden, nicht für den Verwendungszweck verbrauchte Mittel für andere Zwecke und Maßnahmen in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen.

In vielen Diskussionen oder schriftlichen Beiträgen werden solche Überlegungen strikt abgelehnt. Markt, Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit werden als antagonistische Kräfte der sozialen Verpflichtung und der Kultur der Hilfe gegenübergestellt. Doch diese falsche Gegenüberstellung hilft nicht weiter.

Auch soziale Leistungen und Dienste können von Konsolidierungsbemühungen sowie von Erneuerungsprozessen, die die Effizienz und Effektivität erhöhen, nicht grundsätzlich ausgenommen werden. Die Sozialpolitik hat nicht nur einen Anwalt- und Schutzauftrag, der Bedürfnisse durchsetzt und Ansprüche schützt; Sozialpolitik hat auch einen Sicherstellungsauftrag, der die Funktionsfähigkeit der sozialen Infrastruktur insgesamt erhält.

Nicht mehr finanzierbare Ansprüche auf Hilfe helfen nicht. Und eine echte Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern kann nicht die Form annehmen, daß die eine Seite Standards und Ansprüche definiert und die andere Seite für deren Finanzierung zuständig ist; **Partnerschaft bedeutet, daß öffentliche und freie Träger gemeinsam angemessene Standards und deren Finanzierbarkeit und damit deren Gewährleistung sicherzustellen haben.**

Da in der Richtung des hier angesprochenen Erneuerungsbedarfes vieles gerade auch gemeinsam mit der freien Wohlfahrtspflege und den freien Jugendverbänden in jüngster Zeit bereits erreicht wurde, gibt es **keinen Grund, an einer Zukunft der Partnerschaft der freien und der öffentlichen Träger zu zweifeln.**

Zwei bemerkenswerte Beispiele für gemeinsame Anstrengungen von freien und öffentlichen Trägern zur Erneuerung zentraler Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe stellen gemeinsame Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen zur Novellierung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) sowie der Rahmenvertrag für die Übernahme von Leistungsentgelten in Einrichtungen der Jugendhilfe nach § 78 a bis f

SGB VIII dar, der ebenfalls zwischen den öffentlichen und den freien Trägern in Nordrhein-Westfalen entwickelt wurde. Die Vorschläge zur Novellierung des GTK sind, wenn auch vielfach umstritten, doch als zentrale Eckpunkte in den Entwurf des Gesetzes zur Reform des GTK eingegangen.

Dr. Jürgen Rolle: Danke, Herr Dr. Articus. Ich will nur noch etwas korrigieren hinsichtlich der Berichte aus Nordrhein-Westfalen. Also die zweite Lesung haben wir schon hinter uns, die dritte Lesung findet nächste Woche statt. Es gibt mittlerweile ein vehementes Protestschreiben der Wohlfahrtsverbände gegen das, was mit der dritten Lesung geplant ist, weil der sogenannte Kontrakt zwischen den Verbänden und dem Ministerium abgeschlossen war, auf einmal aber doch noch kräftig aufgeweicht worden ist. Da wird noch einiges nachgebessert werden müssen.

Aber was die von Ihnen genannten Zahlen anbelangt, zum Beispiel zur Höhe des Trägeranteils, ist speziell in Nordrhein-Westfalen darauf hinzuweisen, daß durch den Rechtsanspruch laut Aussage von Sibrand Förster (Vertreter der Evangelischen Kirche) die Kirchen, die großen Träger nur 20,2 Prozent zahlen.

Das ist eine sehr umstrittene Geschichte, die auch im Augenblick noch nicht befriedigend gelöst ist. Das einzige, worauf man im Augenblick hoffen kann und worauf ich Wert lege, ist, daß es sich um eine Regelung handelt, die in den nächsten Jahren erprobt und neu gesteuert werden soll, so daß auch noch die Möglichkeit der Rückholbarkeit besteht. Doch darüber sollten wir meiner Meinung nach in den Diskussionsrunden der Arbeitsgruppen intensiver debattieren.

Ich möchte jetzt zur Position von Herrn Dr. Manderscheid überleiten. Bitte.

Dr. Hejo Manderscheid: Herr Dr. Articus, Sie haben Ihren Beitrag mit der Frage eingeleitet, ob das Thema noch so strittig ist, wie es vor Jahren bereits einmal war. Sie haben die Vermutung geäußert, daß heute die Brisanz schon weitgehend heraus ist.

In der Tat: Ihr Vortrag und die Reaktion darauf bestätigt Ihre These. Wenn Sie vor fünf Jahren diese Analyse vorgetragen hätten, dann hätten Sie mit Sicherheit einen Sturm der Entrüstung ausgelöst. Daß dem nicht so war, zeigt, daß wir **heute in der Diskussion ein Stück weiter sind, die strittigen Positionen zumindest miteinander besprechen und über die Analysen sachlich diskutieren können. Wir haben den Blick wieder frei, um einen Weg nach vorne finden zu können.**

Ich gehe in meinem Statement noch einmal die gut fünf Jahre zurück zur Diskussion um die Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern, um rückblickend zu reflektieren, worum es eigentlich ging und was sich damals abspielte. Herr Dr. Löhr hat heute morgen dafür das zentrale Stichwort gegeben und darauf hingewiesen, **daß es offensichtlich - vergleichbar mit anderen gesellschaftlichen Bereichen - um einen Transformationsprozeß oder gar um eine Transformationskrise geht. Die Frage ist, wo wir in diesem Prozeß stehen und wie dieser Prozeß konkret aussieht.**

Partnerschaft als „Beziehungskiste“

Zum Standort ist zu sagen, daß wir nicht am Beginn eines solchen Transformationsprozesses zwischen öffentlichen und freien Trägern stehen, sondern mitten drin sind. Zum Charakter dieses Prozesses will ich etwas weiter ausholen: Der Begriff „Partnerschaft“ ist ja auf der Beziehungsebene angesiedelt. Es geht dabei nicht um Kontrakt, Vertrag, Recht oder Vergleichbares, sondern der Begriff der Partnerschaft zielt unmittelbar und direkt auf den zwischenmenschlichen Bereich, also auf die Beziehungsebene. **Da löst sich im Moment eine Partnerschaft auf und baut sich um. Wie geht das und was steht dahinter?**

Der Transformationsprozeß der vergangenen Jahre hat sehr viel mehr Gemeinsamkeit mit dem üblichen Verlauf von „Beziehungskisten“ und Beziehungskrisen in Partnerschaftsverhältnissen, als mit einer gedanklich analytischen Vorstellung rational gesteuerter Veränderungsprozesse. Ich meine, daß das Bild von den rational planenden Sozialtechnokraten, die ein neues Jugendamt und eine neue Steuerung entwickeln, einen falschen Eindruck vermittelt. Besser läßt sich vieles in diesem Prozeß mit dem **Bild einer alltäglichen Beziehungskrise im partnerschaftlichen Sinn** verstehen.

Wenn man die neokorporatistischen Verflechtungen unseres sozialstaatlichen Leistungserbringungssystems, oftmals als Mausehelei charakterisiert, dieses Durcheinander oder „Gewusel“ als komplexe Beziehungsstruktur versteht, dann lassen sich die derzeitigen Prozesse sowohl als sehr verflochtene Auflösung, Lockerung wie auch als gleichzeitige Wiederannäherung im symbiotischen Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege/Jugendhilfe mit zahlreichen Nebenbuhlern beschreiben, die da zum Teil auch neu ins Spiel kommen.

Wir sind dabei zugleich Zeugen und Akteure des Umbaus und der Neudefinition dieser partnerschaftlichen Beziehung. Da geht es nicht vorrangig und ausschließlich um rationale betriebswirtschaftliche Stückkosten, was mit den Notwendigkeiten von Leistungsentgelten oder Leistungsverträgen artikuliert wird; da geht es auch um Elemente von Abschied, Trennung, Scheidung, Verletzung, Romantik, Neid, Konkurrenz, Selbstwert, Abgrenzung, Rationalität, Zweckbündnis, Macht, Durchsetzungsinteressen und vieles andere mehr.

Ich ziehe das bewußt auf diese ganz emotionale Ebene. Wenn man diesen Prozeß nämlich auf der örtlichen Ebene betrachtet, wo er sich real und alltäglich abspielt, so sind es doch ganz konkrete Menschen, die diese Auseinandersetzung zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe austragen und diesen Konflikt gestalten.

Beruflich sind es sehr häufig Kolleginnen und Kollegen, viele von ihnen haben zusammen studiert, die gleiche Ausbildung durchlaufen, wobei der eine beim öffentlichen Träger, der andere bei einem freien Träger gelandet ist. Das darf man bei der ganzen Erörterung des Problems nicht vergessen - bis hin zu all den Verfilzungen, im positiven wie im kritischen Sinne, die zwischen den beiden Systemen bestehen.

Ansätze zur Krisenbewältigung durch Krisen- und Trennungsberatung

Was also ist in den vergangenen Jahren gelaufen, wenn da nicht nur eine latente, sondern eine offenkundige Beziehungskrise zwischen öffentlichen und freien Trägern aufgebrochen ist, wenn beide darum ringen, wie sie sich trennen beziehungsweise neu verbinden können? Ich bleibe im Bild und bei unserer Fachlichkeit im KJHG.

Von dieser Metapher her **kann man sagen, daß es seit einigen Jahren mehrere Versuche für eine Krisenbewältigung durch Krisen- und Trennungsberatung analog § 17 SGB VIII gegeben hat.** Ich erinnere mich an Veranstaltungen und Gespräche zwischen der AGJ und dem Deutschen Städtetag, im Ausschuß des Deutschen Vereins oder beim Städtetag selber in der Jugendamtsleiterkonferenz oder bei den freien Wohlfahrtsverbänden. Meines Erachtens gibt es viele Orte und Gremien, wo genau an dieser Mediation gearbeitet wurde und immer noch wird.

Im § 17 SGB VIII heißt es, daß Mütter und Väter - im Bild: öffentliche und freie Träger - einen Anspruch auf Beratung in Fragen der Partnerschaft haben, wenn sie für ihr Kind - im Bild: die Jugendhilfe - zu sorgen haben oder tatsächlich sorgen. Die Beratung soll helfen, ein partnerschaftliches Zusammenleben in der Familie aufzubauen, Konflikte und Krisen in der Familie zu bewältigen und im Falle der Trennung oder Scheidung die Bedingungen für eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen förderliche Wahrnehmung der Elternverantwortung zu schaffen.

Seit nun vor vier oder fünf Jahren mit dem KGSt-Papier zur neuen Steuerung und im Umfeld dieses Papiers einer der Partner, der öffentliche Träger, versucht hat, die Scheidung einzureichen, der andere nicht darauf eingehen wollte und beide merkten, daß sie zwar eigentlich müßten oder könnten, aber nicht konnten oder können, weil sie eben gesetzlich und faktisch auf Partnerschaft und Kooperation verpflichtet sind, gibt es Serien von Trennungs- und Annäherungsprozessen, die einem **Mediationsverfahren** nicht unähnlich sind. **Was beinhaltet so eine Beratung, und wie könnte sie zwischen den öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe gelaufen sein?**

Die Krisen- und Trennungsberatung verfolgt laut Kommentar zwei Ziele; die Verwirklichung eines partnerschaftlichen Modells durch die Befähigung zur Konfliktbewältigung und die Sicherung der Kontinuität der nahehelichen elterlichen Beziehung - zunächst einmal zur Befähigung zur Konfliktbewältigung, insbesondere über Mediation und interdisziplinär angelegte Beratungsangebote, die die Konfliktregelungsfähigkeit von Eltern und ihre Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit fördern und unterstützen. Das wäre der fachliche Ansatz, wenn man Beziehungsprobleme hat und mit seiner Partnerschaft nicht mehr weiterkommt.

Ansätze zur Mediation

Ich habe den Eindruck, daß die Konfliktregelungsfähigkeit zwischen den beiden Partnern, öffentlichen und freien Trägern, unter anderem mit dem neuen Bericht

der KGSt zum Kontraktmanagement¹ deutlich verbessert wird. Der Bericht enthält nämlich viele Ansätze und weiterführende Spielregeln, die Verhaltensweisen und Fähigkeiten aufzeigen, um ein neues Miteinander in neuen, geklärten Rollen und in neuen, geklärten Zuständigkeiten zu gestalten. Ob das, was dort intendiert ist, auch funktioniert, darüber muß man nach einer Erprobungsphase urteilen. Aber ich finde in dem Bericht sehr viele gute Ansätze, die zeigen, daß wir in unserem Mediationsverfahren einen guten Schritt weitergekommen sind.

Systemische Abhängigkeiten erkennen, akzeptieren und produktiv gestalten

Jetzt fange ich einmal an zu spekulieren und überlege, was denn im Vorfeld eines solchen Mediationsergebnisses diskutiert worden sein könnte. Mir fallen dazu zwei Dinge ein, die für ein neues Verständnis von Partnerschaft eine Rolle gespielt haben müssen. Das eine ist, daß sich in den vergangenen Jahren sicherlich die Erkenntnis durchgesetzt hat, daß beide - öffentliche und freie Träger - miteinander ein System bilden und nicht einfach getrennt werden können. **Das systemische Denken hat sich also durchgesetzt.** Bei allem Votieren auf Trennung und Scheidung **wird immer wieder deutlich, in welchem hohem Maße wir voneinander und miteinander abhängig und in dasselbe System eingebunden sind, nämlich in das Leistungserbringungssystem für die Jugendhilfe insgesamt.**

Es gab in den zahlreichen Disputen der letzten Jahre immer auch die Variante, daß sich der eine oder der andere Partner, je nachdem, wie es gerade opportun war, mit einer gewissen Vorliebe zum Opfer degradiert und sich sehr depressiv dargestellt hat. Das ist dann möglich, wenn man keine systemische Betrachtungsweise hat. Dann gibt es immer irgendeinen draußen, der an allem schuld ist. Man selbst empfindet sich lediglich als Opfer widriger Verhältnisse sowie widriger Umstände, von Sparpolitik, gesetzlichen Regelungen oder anderen widrigen Rahmenbedingungen.

Unter einer systemischen Perspektive - die sich in diesem Mediationsprozeß offensichtlich durchgesetzt hat - **wird deutlich, daß wir nie immer nur Opfer sind, sondern daß wir immer auch unsere eigenen Anteile in der Erbringung von Jugendhilfeleistungen aktiv ins Spiel bringen können. Keiner von beiden ist auch immer nur omnipotent.** Es ist ein völliger Aberwitz, wenn irgendwelche besonders missionarischen Träger glauben, sie allein könnten, wenn sie nur das nötige Geld und alles dazu hätten, die ganze Welt retten und sozusagen die ganze Jugendhilfe in Ordnung bringen.

Wenn also in der Diskussion der vergangenen Jahre deutlich geworden ist, daß wir systemisch miteinander verbunden sind, daß wir miteinander im Jugendhilfesystem operieren und kooperieren und daß es beiderseitige Wechselwirkungen gibt, die Auswirkungen auf die Qualität der Leistungen haben, dann ist ein Weg der Verständigung erreicht, weil diese Abhängigkeit gesehen und akzeptiert wird und damit dem allzu einfachen Opfer-Täter-Zirkel entzogen wird.

¹ vgl. KGSt-Bericht Nr. 12/1998

Polarisierungen in der Kommunikation aufdecken und konstruktiv wenden

Ein weiteres, was in dem unterstellten Mediationsprozeß nachhaltig zur Klärung der Beziehungskrise beigetragen haben könnte: Der entfachte Streit über Effizienz und Effektivität der Jugendhilfe wurde über die Jahre oftmals auch polarisierend mit beidseitigen Unterstellungen geführt. In dem Bestseller von Friedemann Schulz von Thun „Miteinander reden - Störungen und Klärungen“, wird erklärt, wie man wieder miteinander ins Gespräch kommt, wenn es massive Kommunikationsprobleme in der Partnerschaft gibt.

Hier gibt es ein sehr interessantes Modell, das auch die zurückliegende Auseinandersetzung zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe besser verstehbar werden läßt, das **Wertequadrat der Tugenden**. Jede Tugend und jede Eigenart hat auch eine „Schwestertugend“. Es kommt oft vor, daß wir diese „Schwestertugend“ völlig ausblenden.

Ich nenne ein Beispiel: Wenn Menschen, die sehr sparsam sind, mit der Schwestertugend der Sparsamkeit, also der Großzügigkeit überhaupt nichts anfangen können, dann kann es sein, daß der Wert der Sparsamkeit in sein Extrem abrutscht, daß man also von diesem Wert des Guten zuviel realisiert, daß Sparsamkeit somit zum Geiz verkommt. Und ähnlich kann das bei dem Wert der Großzügigkeit sein. Wenn man davon des Guten zuviel lebt, also keinerlei Sparsamkeit mehr akzeptieren kann, dann kann das zur maßlosen Verschwendung führen.

Wenn diese beiden Menschen miteinander in Streit geraten, dann entsteht häufig eine Polarisierung dergestalt, daß derjenige, der den Wert der Sparsamkeit als obersten und wichtigsten Wert sieht, den anderen nicht in seinem Geiz kritisiert, sondern in seiner Verschwendung, also im dazugehörigen Unwert. Und der, der großzügig ist, kritisiert den anderen, nicht in seiner Sparsamkeit, sondern in seinem Geiz.

Ich präsentiere Ihnen hierzu **ein analoges Wertequadrat für den Konflikt beim Thema „Partnerschaft“ - siehe Abbildung 1.**

Die Werte, um die die öffentlichen und die freien Träger ringen, faßt dieses Quadrat auf die Begriffe, daß die einen sagen, es gehe ihnen um die freie Entfaltung - das ist nämlich die Freiheit der freien Träger -, um die Autonomie, das Selbstbestimmungsrecht und alles, was dazu gehört, während die anderen sagen, dem öffentlichen Träger gehe es um die Frage der Steuerung, der Kontrolle: *„Wir wollen die freien Träger nicht einfach alles allein machen lassen, wir wollen wissen, wohin unser Geld fließt, wie teuer etwas ist und was welche Leistung bewirkt. Das sind sozusagen unsere Basiswerte.“*

Wenn man jetzt diese beiden Werte überspitzt, also jeweils des Guten zuviel unterstellt, sie also in ihre Unwerte mutiert - das ist die Logik des Wertequadrates - dann könnte der Unwert der freien Entfaltung ein orientierungsloses „laissez faire“ sein. Man könnte das sicher auch noch anders definieren - als Mausehelei, als Kumpanei

Wertequadrat zur Beziehung öffentliche und freie Jugendhilfe

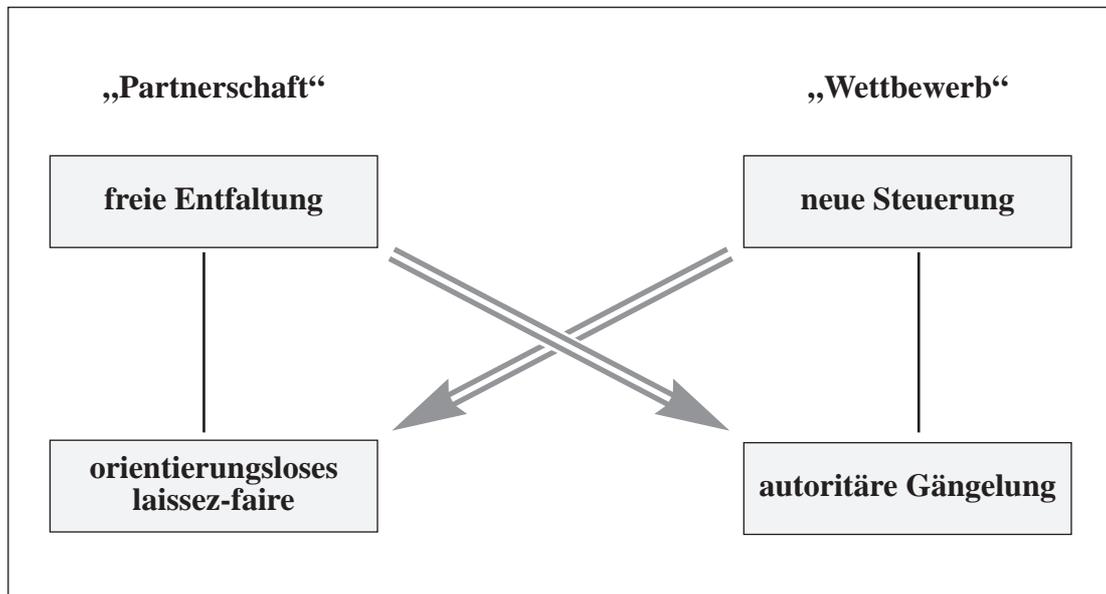


Abbildung 1

© Manderscheid

oder als Intransparenz. Es ist keine Orientierung erkennbar, man läßt einfach machen, und es entsteht das, was vielerorts auch kritisiert worden ist, so etwas wie Wildwuchs.

Der andere Wert - neue Steuerung - würde unter dem Aspekt „des Guten zuviel“ als Unwert mit „autoritärer Gängelung“ bezeichnet werden können. Autoritäre Gängelung meint, ohne Beteiligung des anderen, seinen eigenen Willen machtvoll durchzusetzen. Man beschreibt die gewünschte Leistung genau und legt fest, wie der freie Träger sie zu erbringen hat und wieviel Geld er dafür bekommen soll. Und es geht durchaus noch weiter: Man will auch genau den Haushaltsplan des freien Trägers einsehen usw.

Das Wertequadrat verdeutlicht den Streit um die Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern, wie er in den letzten Jahren verlaufen ist. Haben wir eigentlich zwischen den beiden oben abgebildeten Werten - also Autonomie/freie Entfaltung und Steuerungsbedürfnis - diskutiert oder diskutieren wir über Kreuz, wie es die Pfeile verdeutlichen? Die einen, die öffentlichen Träger, die für mehr Steuerung eintreten, kritisieren bei den anderen immer den befürchteten unkontrollierbaren Wildwuchs. Und die freien Träger werfen den öffentlichen Trägern vor, daß diese sie nur gängeln wollen, um sie in ihrer Innovation, ihrer Freiheit und ihren Gestaltungsmöglichkeiten einzuschränken.

Es könnte also sein, daß wir in dem unterstellten fiktiven Mediationsverfahren inzwischen eine anfängliche Verständigung darüber gefunden haben, daß wir uns **nicht über die extremen Ausprägungen streiten sollten, sondern daß es darum gehen muß, wie wir diese Grundwerte von Freiheit und Steuerung so in eine Balance bringen, daß der eine Wert den jeweils anderen nicht völlig ausblendet, weil man in dem Fall sonst immer Gefahr läuft, in eine extreme Vereinseitigung zu kommen.**

Kontraktmanagement als Perspektive für eine neue Kooperation

Ich will damit schließen, verweise noch einmal auf den **neuen Bericht der KGSt zum Kontraktmanagement** und begründe, warum ich in diesem Papier tatsächlich Ergebnisse eines gelungenen Mediationsprozesses sehe. Dieser Bericht setzt im ersten Teil auf die Erkenntnis, daß es weder in fachlichen noch in finanziellen Fragen den „Königsweg“ gibt. Es kommt also darauf an, in fachlichen und finanziellen Fragen nach geeigneten, nachvollziehbaren, überprüfbaren Kriterien, Absprachen, Regeln usw. zu suchen.

Ein zweiter Aspekt, der mir in diesem KGSt-Bericht wichtig ist, steht im zweiten Kapitel. Dort heißt es, daß es zwischen den öffentlichen und freien Trägern bei allen Appellen und bei allen gesetzlichen Vorgaben zur Kooperation ein grundlegendes Spannungsverhältnis gibt. Ich begrüße dies außerordentlich, daß dieser Bericht endlich mal mit der Feststellung der Differenz anfängt und nicht mit der allseits bekannten ideologischen „Sülze“ der harmonischen Partnerschaft.

Ich finde diesen Ansatz, der von legitimen unterschiedlichen Interessenlagen ausgeht und nicht von einer unterstellten Partnerschaft, als sehr weiterführend. **Auf der Basis dieser unterschiedlichen legitimen Interessenlagen entsteht ein Spannungsverhältnis, welches für die Entwicklung im Jugendhilfebereich äußerst fruchtbar ist. Das könnte ein Motor sein, aus dem heraus etwas bewegt wird, Innovationen kommen.** Und deshalb lohnt es, dieses Spannungsverhältnis zu kultivieren, es konstruktiv zu gestalten und zu überlegen, wie Partnerschaft in geklärten Beziehungen, in geklärten Kontrakten, Entwicklungen, Absprachen sowie Finanzierungsmustern usw. geregelt werden kann.

Dann werden in dem KGSt-Bericht neue, auf den genannten Prämissen beruhende **Steuerungsinstrumente** vorgeschlagen - so **Mischfinanzierungsformen und Sozialraumbudget** -, die man sicherlich in den Arbeitsgruppen diskutieren sollte, die ich fachlich für hochinnovativ und sehr interessant halte. Es gilt aber auch für diese neuen Modelle die Frage, wie wir die Rechte der Nutzer - also der Kinder und Jugendlichen selbst - verorten und einbinden? Oder einigen sich hier nur jeweils Kostenträger und Maßnahmeträger im „closed shop“? Desweiteren bleibt als Aufgabe bestehen, neben der Rollenklarheit zwischen den Partnern auch für die notwendige Rollenklarheit innerhalb der Strukturen der jeweiligen Partner zu sorgen.

Wir finden bei den freien Trägern immer wieder die Vermischung zwischen dem Trägerbetrieb und dem Spitzenverbandsbetrieb, dem Idealverein, dem Lobbybetrieb. Wir haben beim öffentlichen Träger in vielen Kommunen nach wie vor unzulässige Vermischungen zwischen der Ebene, wo die Kommune Träger von Einrichtungen ist und wo sie Kostenträger ist. Es gibt nach wie vor viele Kommunen, in denen die Kommunen mit sich selbst ihre Kostensätze verhandeln usw. Das muß künftig auch im Sinne einer neu definierten Partnerschaft geklärt werden. Auch bei der vorgeschlagenen sozialraumbezogenen Förderung muß man darüber diskutieren, wie das funktionieren kann: Sollen in einem Sozialraum beispielsweise fünf unterschiedliche Träger präsent sein oder nur noch einer, und wie verhält sich das mit dem Wunsch- und Wahlrecht der Ju-

gendlichen? **Das halte ich alles für diskutabel, und zwar auf einem anderen Niveau als bisher - nämlich unter der Akzeptanz unterschiedlicher Interessenlagen. Man muß darüber ausführlich reden. Für die Erfolgskontrolle werden regelmäßige Diskurse vorgeschlagen.** Das finde ich ebenfalls hochinteressant sowie weiterführend und halte das für ein adäquates Mittel für die Jugendhilfe. Es geht über den rein betriebswirtschaftlichen Controlling-Prozeß hinaus. Es stellt sich aber die Frage, wer ist da beteiligt und mit welchen Rechten? Gibt es da Mehrheitsabstimmungen? Wie verläuft solch ein Diskurs?

Nochmals abschließend: **Wir haben ein latentes Problem in unserer Partnerschaft, das ist eine Beziehungskrise. Wir befinden uns in vielversprechenden Mediationsverfahren. Diese Tagung ist sicherlich ein Teil davon. Es gibt eine Chance, diese Partnerschaft positiv und produktiv für die Qualität der Jugendhilfe zu nutzen, wenn wir unsere Rollen klären und mit geklärten Bezügen, neuen Rechten und Selbstverständnissen - ausgehend von der Akzeptanz der jeweils unterschiedlichen Interessenlagen - zu neuen Kontrakten kommen.**

Dr. Jürgen Rolle: Vielen Dank, Herr Dr. Manderscheid, für die ausführliche, bildhafte Darstellung Ihrer Position. Ich wende mich sogleich an Ihren Kontrahenten und stelle die Frage nach Widerspruch oder Ergänzungen.

Dr. Stephan Articus: Einen kurzen Gedanken möchte ich gern anschließen. Ich beziehe mich auf das Wertequadrat, welches mir sehr gut gefällt. Es geht mir um die dabei verwendeten Begriffe der möglichen Analyse sowie der Gefahr der autoritären Gängelung. Zugespißt will ich an die Diskussion um die Krankenhausfinanzierung erinnern. Da sind sich die öffentlichen, freien und kirchlichen Träger einig in der Angst vor dem sogenannten Einkaufsmodell a´ la Amerika, wo die Kassen hingehen und kontingentweise Betten und Leistungen kaufen sowie auf härteste und machtvollste Art und Weise die Preise und Bedingungen diktieren; wer sich dem nicht fügt, fliegt aus dem „Geschäft“ mit der Gefahr, die Existenz seiner Einrichtung aufs Spiel zu setzen.

Dazu will ich sagen: Das ist auch eine Grenze für die völlige Umstellung auf eine Vertragspartnerschaft, weil man soweit geht, daß der eine eben ein Diktat ausübt und der andere nur noch die Möglichkeit hat, die Bedingungen dieses Vertrages zu akzeptieren. Was vor diesen Grenzen schützt, ist der von Dr. Manderscheid hier eingeführte Systembegriff. Es kann also nicht nur darum gehen, im Vertrag die einzelnen Leistungen sicherzustellen, sondern beide - und insofern handelt es sich um Partner - sind auch für das Gesamtsystem, also auch für die Vorhaltung dieses Systems zuständig. Beim Einkaufsmodell wäre dieser gemeinsame Systemauftrag nicht mehr gegeben. Wir wären damit an einem Punkt, der noch schlimmer als die autoritäre Gängelung wäre.

Dr. Jürgen Rolle: Herzlichen Dank, Herr Dr. Articus. Ich finde es gut, daß auf so abgehobener Ebene der Spitzenverbände doch eine relative Harmonie zu spüren ist. Ich habe nur leider den Eindruck, daß das vor Ort noch etwas anders aussieht. Das werden wir möglicherweise in den Arbeitsgruppen diskutieren.

Referat zum Thema: Subsidiarität oder Konkurrenz? Zu aktuellen Entwicklungen im Verhältnis der Leistungsträger der Kinder- und Jugendhilfe¹

PROF. DR. THOMAS OLK

*Inhaber des Lehrstuhls für Sozialpädagogik und Sozialpolitik im Fachbereich
Erziehungswissenschaften der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*

Nach den Disputationen im Plenum der Fachtagung nehme ich sehr gern die Gelegenheit wahr, die „Beziehungskiste“ zwischen den Trägern der Jugendhilfe noch einmal „auszupacken“. Das hilft mir auch, leichter zu begründen, warum ich in meinem Vortrag zunächst grundlegende Zusammenhänge bezüglich des Themas darstellen werde.

Die „Beziehungskiste“ fängt meines Erachtens etwas früher an als es bisher in den Disputationen auf dem Podium dargestellt wurde. Die Beziehung ist heutzutage vor allem deshalb etwas komplexer, weil es sich um keine reine Zweierbeziehung handelt. Das ist wohl etwas schamhaft verschwiegen worden. Ich finde, daß die Vertreter der öffentlichen Seite und die Vertreter der freien, gemeinnützigen Seite hier deshalb auf einer bestimmten Ebene sehr schnell zu versöhnlichen Positionen gelangt sind, weil sie davon ausgegangen waren, noch unter sich zu sein. Vielleicht sollte man das auch etwas problematisieren.

Es bleibt festzuhalten, daß der Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland erst einmal in dieser Struktur, über die wir heute diskutieren, etwas Besonderes ist. Eines der charakteristischen Merkmale des deutschen Sozialmodells ist die duale Struktur der Wohlfahrtspflege, also das gesetzlich geregelte Zusammenwirken öffentlicher und freier Träger in verschiedenen Bereichen, gesetzlich normiert vor allem im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe.

Einmalig ist nun in Deutschland keineswegs, daß staatliche Instanzen und nichtstaatliche Organisationen zusammenwirken; das gibt es in vielen Ländern. Das Besondere ist die konkrete Ausformung, die gesetzliche Rahmung des Verhältnisses, die Einbindung einer begrenzten Anzahl großer vertikal durchstrukturierter Non-Profit-Organisationen nicht nur in die sozialstaatliche Leistungserbringung, sondern auch in die Formulierung von Politik auf der Basis der Subsidiaritätsregelung von Kinder- und Jugendhilfegesetz und Bundessozialhilfegesetz und der damit zusammenhängende Vorrang der freien vor den öffentlichen Trägern. Hiermit ist sogar eine Förderverpflichtung des öffentlichen Trägers verknüpft. Dies vor allem macht die Besonderheit des deutschen Systems aus, was vielfältige historische Wurzeln hat.

¹ Vom Verein für Kommunalwissenschaften e. V. redigierte Tonbandabschrift des Referates

Wichtig ist allerdings die Tatsache, daß dieses Verhältnis im deutschen Sozialmodell eine lange und konfliktreiche Geschichte hat und daß die Auseinandersetzungen oft von der Position knallharter Interessengegensätze aus geführt worden sind, die natürlich auch immer inhaltlich begründet wurden, etwa mit sozialem Positionen oder dem Verweis auf Klienteninteressen usw.

Aber in dieser „Beziehungskiste“ ging es doch um knallharte Bestandsinteressen. Vor noch gar nicht so langer Zeit stritt man um das Ganze, also nicht um die Fragen konkreter Modalitäten, sondern um das Problem, wie das duale System der Wohlfahrtspflege im deutschen Sozialmodell überhaupt gesichert werden kann.

Alles, was danach kam, bewegte sich - wie es die Politikwissenschaft formuliert - auf einem Pfad der Entwicklung dieses Systems, das heißt: Wenn sich die Strukturen erst einmal verfestigt haben - etwa in nationalen institutionellen Ordnungen -, dann ist es sehr schwer, diese wieder vollständig abzuschaffen. Das war und ist auch spürbar bei dem dualen System der Wohlfahrtspflege. Einmal entstanden, ist es eigentlich nie ernsthaft wieder total in Frage gestellt worden. Vielmehr ging es immer um das Problem, welche Möglichkeiten es zu dessen Weiterentwicklung oder Umbau gibt.

Strukturell ähnlich verlief beispielsweise auch die Entwicklung in den skandinavischen Staaten. Dort wäre so etwas wie das duale System der Wohlfahrtspflege überhaupt nicht möglich. Diese Länder bewegen sich auf ihrem Entwicklungspfad, der sich ursprünglich einmal herausgebildet hatte. Das trifft natürlich auch für andere Staatengruppen zu, wie etwa für die südeuropäischen Staaten.

Die historische Entwicklung des dualen Systems der Wohlfahrtspflege

Die Tatsache, daß es in Deutschland das Zusammenspiel großer Träger gibt, die sich zum Teil mit weltanschaulichen Positionen legitimieren - die freien Träger auf der einen Seite und die öffentlichen Träger auf der anderen Seite -, hängt mit Besonderheiten der historischen Entwicklung zusammen. Das will ich jedoch nicht bis zu den Anfängen zurückverfolgen, sondern in meinem Referat vielmehr an die unmittelbare Nachkriegsgeschichte anknüpfen, um zu verdeutlichen, wie sich diese Struktur verfestigt hat.

Es gibt in der Politikwissenschaft eine These, die darauf hinausläuft, daß dieses Modell in Deutschland deshalb existiert, weil im Grunde genommen dahinter der Staat-Kirche-Konflikt aus dem 19. Jahrhundert steht, insbesondere zwischen der römisch-katholischen Kirche auf der einen Seite und dem preußischen Staat auf der anderen Seite. Diese Konfliktlinie habe dazu geführt, daß sich das katholische Milieu überhaupt erst mit bestimmten Organisationsstrukturen verfestigt hat, weil es letztlich unter dem Außendruck eines Staates stand, der diese Konfession bekämpfte. Daraus entstand dann das System der beiden Säulen von Wohlfahrtspflege, das wir heute kennen und das auch die nicht und anders konfessionellen Säulen mit einschließt.

Entscheidend ist, daß nach Auseinandersetzungen, die bereits in der Weimarer Republik sehr heftig waren, bei der Begründung der bundesdeutschen Sozialordnung zum letzten Mal die grundsätzliche Frage gestellt wurde, ob das duale System Bestand haben kann oder nicht. Das wurde vor allem im Zusammenhang mit der Novellierung von BSHG und JWG im Jahre 1963 deutlich. Damals wurde über das Grundproblem diskutiert und auch entschieden. Ich will daran erinnern, weil das die jüngere Geschichte betrifft, und zu diesem Zeitpunkt stand in der Tat noch das Ganze auf dem Spiel.

Die Grundsätzlichkeit des damaligen Streites kann man jedoch nur verstehen, wenn man sie vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen in der Weimarer Republik begreift. Dahinter steckte der Kampf zumeist sozialdemokratisch geführter großer Städte und der sozialdemokratischen Bewegung auf der einen Seite und der konfessionellen großen Kirchen, insbesondere der Institution der Katholischen Kirche und ihrer Organisationen auf der anderen Seite.

Wir wissen, daß die kommunale Ebene damit argumentiert hatte, daß durch das duale System Funktionssperren durchgesetzt werden könnten, die den Handlungsspielraum der kommunalen Ebene einschränken würden. Auf der anderen Seite hatte die konfessionelle Seite damit argumentiert, daß sie nach dem Subsidiaritätsprinzip sozusagen wesensmäßig zuerst dran sei und daß die Kommune im Grunde genommen als weltanschaulich neutrale Konstruktion von den Hilfsbedürftigen viel weiter entfernt sei als die Kirche und ihre Untergliederungen. Das ist zweifellos zunächst eine Legitimationsformel gewesen, die bereits damals kritisch kommentiert worden war, zumal man merkte, daß hinter dieser Formel knallharte Bestandsinteressen existierten. Meines Erachtens ging es nämlich in erster Linie um die Frage der grundsätzlichen Rolle der beiden konfessionellen Lager und ihrer Organisationsstrukturen in der neuen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Das war das grundlegende Problem, das zur Diskussion stand.

Es handelte sich in den 50er und 60er Jahren um eine Entwicklung, die stark durch Säkularisierung und durch das Voranschreiten eines sich sozialstaatlich gebenden Staates gekennzeichnet war. Das heißt, es ging damals um die Frage, welchen Stellenwert und welche Handlungschancen freie Träger der Wohlfahrtspflege in dem sich neu konstituierenden Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland überhaupt noch haben würden. Es ging nach den Worten des Verfassungsrechtlers Stolleis um die verfassungsrechtliche Frage „der richtigen Einordnung der freien Wohlfahrtspflege in den Sozialstaat“.

Das hatte eine grundsätzliche Qualität; es handelte sich um keine „Beziehungskiste“, denn es waren Antipoden am Werk. Bevor über Partnerschaft gesprochen werden konnte, begegneten sich zwei gegeneinander gerichtete Kräfte, eine konfessionelle Wohlfahrtspflege auf der einen Seite, die den Staat des Totalitarismus verdächtigte und diesen sogar ablehnte, und auf der anderen Seite einen Staat, der zunächst versuchte, in dem Feld sozialstaatlicher Aufgaben Fuß zu fassen und der deshalb Interessen hatte, Kompetenzen zu erringen.

Als sich das System später etabliert hatte - und das nun ist das Überraschende, was die zeitgenössischen Beobachter von damals überhaupt nicht erkennen konnten -, als dann das System mit den Subsidiaritätsregelungen existierte, die 1967 verfassungsrechtlich sanktioniert wurden, nahm auf einmal die grundsätzlich weltanschauliche und gesellschaftspolitische Bedeutung dieses Streites ab. Die Bedeutung der Grundsätzlichkeit ging total verloren.

Im folgenden passierte eigentlich etwas ganz anderes: Die beiden Kontrahenten wurden „siamesische Zwillinge“ in einem System, von dem beide profitierten. Das ist sozusagen eine wundersame Verwandlung, die man sich kaum hätte vorstellen können, wenn man Zeitzeuge der Streitigkeiten in der Weimarer Republik oder in den späten 50er Jahren gewesen wäre. Denn man hatte auf beiden Seiten wohl immer gedacht, daß es sich um ein Null-Summen-Spiel handeln würde, also der wachsende Einfluß der einen Seite - so des expandierenden Sozialstaates - auf Kosten der freien Wohlfahrtspflege gehen würde, beziehungsweise die freie Wohlfahrtspflege ihren Platz gegenüber dem nachdrängenden Staat behaupten müsse. Dahinter stand das Bild, wonach der eine nur gewinnen könne, wenn der andere verlöre.

Es zeigte sich aber, daß tatsächlich etwas ganz anderes geschah: Man erkannte, daß es der freien Wohlfahrtspflege gut ging, wenn es dem Staat gut ging. Anfang der 80er Jahre spürten die freien Verbände zum ersten Mal ganz nachhaltig, daß es ihnen schlecht ging, weil es dem Staat auch schlecht ging. Man kann - wenn man sich die Verbandsdokumente der letzten 30 bis 35 Jahre anschaut - folgendes deutlich erkennen: Während in der Expansionsphase des Sozialstaates die Äußerungen über den Staat recht kritisch waren - so in den 70 Jahren, als über eine sogenannte Verstaatlichung der diakonischen Presse diskutiert wurde -, nahm danach die kritische Stellungnahme innerhalb der konfessionellen Wohlfahrtspflege gegenüber dem Staat schlagartig ab.

Die kritische Einstellung wich einer positiven Stellungnahme, als das Geld knapper wurde und eine neue sozialpolitische Grundrichtung Anfang der 80er Jahre mit der sogenannten Wende einsetzte, als Bundeskanzler Kohl und seine Regierung zum ersten Mal versuchte, die Ausgaben im sozialstaatlichen Bereich ein wenig zu drosseln. Denn um mehr ging es damals noch nicht. Es sind zu diesem Zeitpunkt erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik in manchen Bereichen einschneidende Begrenzungen von Ausgaben durchgesetzt worden. In dieser Situation war auf einmal das negative Bild oder „Feindbild“ kaum noch vorhanden, die Verlautbarungen innerhalb der Verbände schlugen ins Positive um. Es wurde argumentiert, daß diese Zusammenarbeit doch so bewährt sei und deshalb weitergeführt werden solle.

Das war schon faszinierend und sozusagen die indirekte Anerkennung eines partnerschaftlichen Verhältnisses, das ja damals als Begriff immer noch tabuisiert wurde. Die freie Wohlfahrtspflege zum Beispiel hatte bis dahin nie von partnerschaftlicher Zusammenarbeit gesprochen. Als es schien, daß sich der Staat zurückziehen würde, weil das Geld immer knapper wurde, sah sich die freie Wohlfahrtspflege im sozialpolitischen Feld auf einmal alleingelassen; sie begann in der „Beziehungskiste“ nach dem Partner zu rufen.

Diese Zusammenhänge muß man als Vorgeschichte der heutigen Diskussion in Erinnerung rufen, um zu erkennen, daß in der Konstitutionsperiode der sozialstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland der Streit zunächst ein grundsätzlicher war. Als das gravierende Problem gelöst war, verlagerten sich die Konfliktmaterien auf die technische Ebene oder auf die Arbeitsebene. In den 70er und 80er Jahren wurde über die Grundsatzfrage überhaupt nicht mehr gestritten, vielmehr entzündete sich Streit an Details, so zum Beispiel Anfang der 70er Jahre über das Krankenhausfinanzierungsgesetz. Anfang der 70er Jahre begannen die ersten harten Auseinandersetzungen um gesetzgeberische Maßnahmen, die in den sogenannten Binnenraum der freien Wohlfahrtspflege eingriffen; so wurde das jedenfalls von der freien Wohlfahrtspflege gesehen.

In der Phase der Expansion entzündete sich noch ein Konflikt um die negativen und die nicht beabsichtigten Folgen einer engen Zusammenarbeit von Staat und freier Wohlfahrtspflege, nämlich der sogenannten Überwälzung bürokratischer Vorschriften und Logiken auf den Partner. Dort, wo Rechnungshöfe wirken und Gesetzgebungswerke bis in alle Einzelheiten geklärt werden müssen, ist natürlich auch der Partner von diesen Regelungen betroffen, der öffentliche Aufgaben durchführt; er ändert sich selbst, paßt sich diesem System an. Und darum ging es bei der nunmehr nur noch historischen Diskussion.

Wenn wir **Typen von Staatsverständnissen** verschiedener Perioden beschreiben wollen, dann kann man folgendes darstellen - **siehe Abbildung 1**: Erstens kann man bei staatlichen Funktionen zwischen der sogenannten Gewährleistungsverantwortung und der sogenannten Durchführungsverantwortung unterscheiden. In den 70er Jahren existierte ein Staatsverständnis, das in den 80er Jahren abnahm und das man als „expandierenden Staat“ bezeichnen kann.

Typen von Staatsverständnissen

	Expandierender Staat	Minimalstaat	Aktivierender Staat
Gewährleistungsverantwortung	+	—	+
Durchführungsverantwortung	+	—	—

Abbildung 1

© Prof. Dr. Th. Oik

Das bedeutet, daß der Staat nicht nur eine umfassende Verantwortung für die Gewährleistung sozialer Aufgaben übernahm, sondern tendenziell auch die Durchführung dieser Aufgaben, was ein wesentlicher Streitpunkt war. Das hieß, der Anteil öffentlicher Dienste und Einrichtungen sowie der Anteil der Regelungen, die in den Bereich der Durchführung eingriffen, nahmen zu. Der sogenannte expandierende Staat reklamierte für sich sowohl eine Gewährleistungsverantwortung als auch eine Durchführungsverantwortung für Aufgaben der Wohlfahrtspflege. Er hat sich insofern nur der freien Träger bedient, als sie für ihn pragmatisch und wirtschaftlich und somit zur Durchführung öffentlicher Aufgaben nützlich waren.

Das kann man auch in der Begründung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Subsidiaritätsregelungen erkennen, indem ganz eindeutig auf die sozialetischen Grundsatzkonflikte überhaupt kein Bezug genommen wurde - der Begriff „Subsidiarität“ kommt bekanntlich in diesem Urteil nicht vor -, sondern es ging in der Begründung um die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser Zusammenarbeit. Das war der entscheidende Punkt. Das war sozusagen das Selbstverständnis des „expandierenden Staates“, der von Subsidiarität kaum etwas wissen wollte, sondern dem es darum ging, Partner seiner Regelungsansprüche zu suchen. Im Bereich der Sozialpolitik konnte er dafür auf die existierende freie Wohlfahrtspflege zurückgreifen.

Dieses System ist als korporatistisches System bezeichnet worden. Das ist übrigens auch der Grund dafür, warum in den Disputationen der Fachtagung so gut mit der Beziehungsmetapher gearbeitet werden konnte. Korporatistische Systeme zeichnen sich dadurch aus, daß sie eine formelle und eine informelle Seite haben, das heißt eine enge Form der Zusammenarbeit in einem Politikbereich, nämlich zwischen den Entscheidern, aber auch zwischen den Verwaltungen in einem politischen Ressort und gesellschaftlichen Institutionen, die in diesem Ressort Expertenstatus und Durchführungsstatus übernommen haben. Hier bilden sich sozusagen Partnerschaften, blinde Austauschbeziehungen zwischen beiden Seiten, die beiden zugute kommen - **siehe Abbildung 2**.

Erwähnt wurde in einer Disputation, daß ein korporatistisches System etwas mit Mausehelei zu tun hätte. Einerseits ist da wohl etwas dran, weil es sich um kleine Zirkel handelt, in denen auch informell viel miteinander geredet und vorgeklärt wird. Andererseits aber darf man nicht vergessen, warum sich dieses System erfolgreich solange behaupten konnte - es erhöht nämlich die Steuerungseffizienz des Staates.

Korporatistische Systeme, die in der Politikwissenschaft auch als Systeme der Interessenvermittlung bezeichnet werden, sind deshalb so attraktiv, weil sie den Expertenstatus und die Kapazitäten freier gesellschaftlicher Akteure in staatliche Steuerungsanstrebungen einbinden und damit die Effektivität und die Effizienz staatlicher Regelungsbemühungen erhöhen. Das ist eine Steuerungslogik, aber eben die Steuerungslogik der korporatistischen Phase, also vor den neuen Steuerungsmodellen.

Interessant ist, daß hier gar nicht so stark unterschieden wird zwischen der politischen Rolle, sozialpolitische Programme zu entwickeln, und der administrativ durchfüh-

Das korporatistische Anbietersystem im Bereich der sozialen Dienste

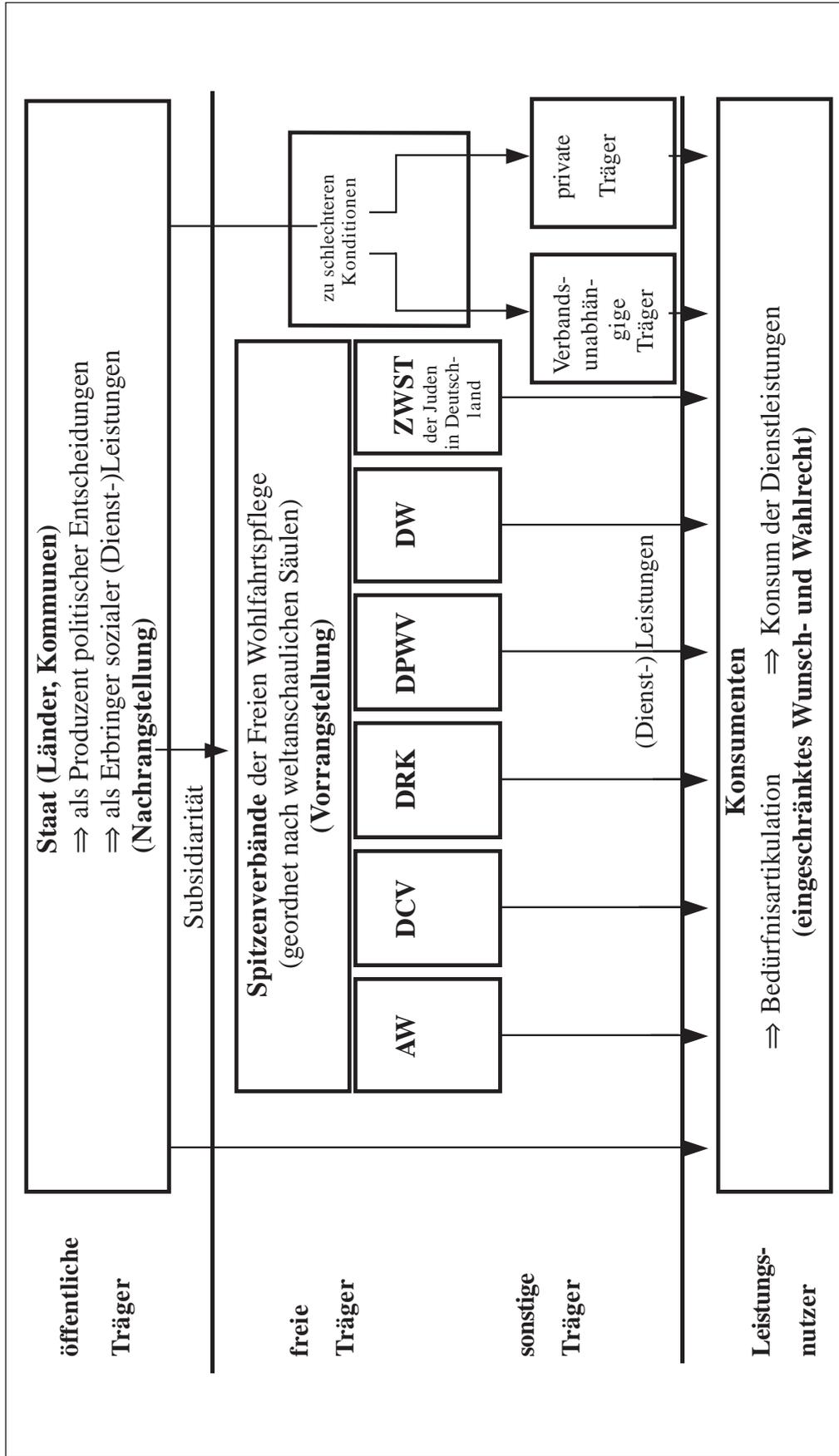


Abbildung 2

rungsbezogenen Rolle, sie umzusetzen. Die Wohlfahrtsverbände waren in den kleinen Entscheidungsrunden mit politischen Spitzenvertretern immer in informellen sowie formellen Runden dabei.

Als beispielsweise die Institution der Sozialstationen geschaffen wurde, gab es zuvor intensive informelle Vorgespräche zwischen konfessionellen Trägern und den entsprechenden Landes- und Fachverwaltungen, die im Grunde genommen vorgeklärt hatten, welcher Typus von Sozialstationen eigentlich der Standardtypus werden sollte. Die Umsetzung vollzog sich dann natürlich völlig reibungslos, weil die Akteure, die an der Umsetzung dieses Programms beteiligt waren, auch an dessen Formulierung beteiligt waren. Das macht den „Charme“ dieser Modelle aus.

Meine These lautet nun: Dieses schöne Konstrukt des Modells vom expandierenden Staat kam Ende der 80er Jahre, Anfang der 90er Jahre zu seinem Ende, eigentlich in einer doppelten Weise. Zum einen - darüber will ich gar nicht so intensiv sprechen - setzten die staatlichen Akteure die Vertreter der freien Wohlfahrtspflege als Formulierer von Politik relativ rabiat vor die „Tür“. Das bedeutete, daß das, was zuvor aktiv gemacht wurde, so das Einbinden verbandlicher Vertreter in politische Gespräche im Hinblick auf sozialpolitische Programme, unter den neuen Bedingungen verknappter finanzieller Spielräume und ganz anderer Rahmenbedingungen - wie Globalisierung des Wirtschaftens, Standortwettbewerb, neoliberale Philosophie usw. - ziemlich rabiat unterbrochen wurde. Bezogen auf das Bild der „Beziehungskiste“ bedeutete dies: Der eine Partner bekam auf der Ebene der Vorformulierung von Politik den Stuhl vor die „Tür“ gesetzt, aber keineswegs in seiner Rolle als Leistungserbringer. Hierbei sollte er sogar enger in den Erledigungsverbund von öffentlichen Aufgaben eingebunden werden.

Die Folge bestand zum Beispiel darin, daß der verschmähte Partner anfang, ziemlich scharf zu protestieren. Als die Beziehungen gestört waren, wurde damit begonnen, Erfahrungsberichte nach außen zu geben und die Inhalte laut herauszuposaunen. Das machte auch Sinn, weil man aus einvernehmlichen internen Gesprächen nichts mehr herausholen konnte und man deshalb versuchte, von außen Stimmung zu machen. Weil der Kanal der informellen politischen Einflußnahme verstopft war, mußte man versuchen, den anderen Kanal zu nutzen, was natürlich nur begrenzt möglich war.

Entscheidend war nun aber, daß sich auch im Bereich der Durchführung in diesem System sehr vieles verändert hatte. Ich denke, das wird künftig sogar weit über das hinausgehen, was bisher in den Disputationen der Fachtagung Diskussionsgegenstand war, was ich in einem weiteren Kapitel meines Vortrages erläutern möchte.

Vom Korporatismus zum Markt? Zur Neuordnung des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe in den 90er Jahren

Meiner Meinung nach können wir seit Anfang der 90er Jahre vom Beginn einer ziemlich radikalen Neuordnung des Verhältnisses ausgehen, so daß ich nicht mehr von ei-

ner Zweierbeziehung sprechen würde. Der Staat beziehungsweise seine Untergliederungen entwickelten ein völlig neues Aufgabenverständnis. Der Staat bedient sich im Zuge seiner Binnenmodernisierung nun auch im Außenverhältnis zu nichtstaatlichen Akteuren neuer Steuerungsstrategien.

Der Hintergrund dafür ist die aufgehende Schere zwischen immer knapper werdenden finanziellen Mitteln auf der einen Seite, vornehmlich auf kommunaler Ebene, und explodierenden Kosten auf der anderen Seite, vor allem auch auf kommunaler Ebene. Gerade im Bereich der Jugendhilfe beobachten wir seit Jahren beispielsweise Kostensteigerungen, wenn auch die Ausgangsniveaus niedrig waren. Das wurde und wird politisiert. Und wenn die Kostenkurve nach oben geht, dann interessieren nicht die Gründe, warum das so ist, sondern einfach nur, daß die Kurve nach oben geht.

Ziemlich klar ist, daß dieses Dilemma nur auf zwei Arten bewältigt werden kann. Meine These lautet, daß die pragmatischen Strategien auf kommunaler Ebene auch im System der Jugendhilfe von zwei diametral entgegengesetzten Grundverständnissen beeinflusst werden, nämlich einmal vom Konzept des Minimalstaates - **siehe Abbildung 1** - , der Anfang der 90er Jahre „schick“ war und der sich natürlich ganz radikal von dem Konzept des „expandierenden Staates“ unterschied.

Aus der neoliberalen Tradition heraus wollte der „Minimalstaat“ die Gewährleistungsverantwortung reduzieren, also für möglichst wenig gesellschaftliche Aufgaben zuständig sein, und er möchte auch möglichst wenige dieser Aufgaben durchführen. Das heißt, der „Minimalstaat“ versucht, sich sowohl aus der Regelung und Verantwortung für gesellschaftliche Problembereiche herauszuziehen als auch durch Privatisierung von Aufgaben die Durchführungsverantwortlichkeit loszuwerden. Das ist die innere Logik dieses Minimalstaatskonzeptes. Das war in den USA - „Reaganomics“ - sowie in Großbritannien unter Premierministerin Thatcher vorge-dacht worden und spielte - wenn auch in gemäßigter Form - in der Regierung Kohl eine gewisse Rolle. Selbst auf der kommunalen Ebene und auf der Länderebene ist dieses Konzept mit einem gewissen „Charme“ und erheblicher Attraktivität entwickelt worden.

Meine These lautet aber nun, daß wir die neuen Entwicklungen zu einer Reform der kommunalen Sozialverwaltung, zu neuen Steuerungsmodellen, völlig falsch bewerten - und ich erkenne mitunter Tendenzen in der Jugend- und Sozialhilfe, das in dieser Richtung zu tun -, wenn man jetzt Verwaltungsreform oder neues Steuerungsmodell hiermit verrechnet. So geht es nicht, denn es steht ein anderes Verständnis vom Staat hinter diesen Reformen: Es ist das Konzept des aktivierenden Staates.

Der „aktivierende Staat“ - **siehe Abbildung 1** - behält die Gewährleistungsverantwortung für die gesellschaftlichen Probleme, das heißt, er fühlt sich dafür verantwortlich, wie Probleme in einer Gesellschaft reguliert werden, aber er verzichtet darauf, sie umfassend und expandierend selbst durchzuführen beziehungsweise die Durchführung irgendwie unbedingt unter seinem Einfluß realisieren zu müssen. Das bedeutet nicht, daß der „aktivierende Staat“ keine Steuerungsansprüche entwickeln würde. Man wür-

de das Konzept vom aktivierenden Staat völlig falsch verstehen, wenn man meinen würde, hier ginge es darum, nur Aufgaben zu verteilen, sondern hier wird auch ein neuer Steuerungsanspruch erhoben, der in mancher Hinsicht vielleicht sogar stärker ist als beim „expandierenden Staat“, welcher sich verzettelt hatte.

Die These lautet, der „expandierende Staat“ ist deshalb nicht richtig zum Steuern gekommen, weil versucht wurde, alles selbst zu tun. Er hatte versucht, Aufgabenverantwortung zu übernehmen, Problemlösungen zu definieren und sie selbst auch noch umzusetzen, woran er „erstickt“ ist. Der „Minimalstaat“ war das radikale und dumpfe Gegenteil. Der „aktivierende Staat“ ist sozusagen das intelligente Konzept, nämlich zwischen der politischen Rolle des öffentlichen Sektors - damit meine ich natürlich die politische Rolle auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen -, im Sinne von Rahmen setzen, Aktivierung ermöglichen auf der einen Seite und der Durchführung auf der anderen Seite.

Man kann sehr schnell erkennen, daß das auf der kommunalen Ebene und gerade im System der Jugendhilfe bunt durcheinandergeht, daß etwa der Anspruch kommunaler Sozialressorts, beides zu tun, immer noch sehr stark ist und daß Verwirrungen und Verwicklungen dadurch entstehen, weil diese beiden Bereiche nicht systematisch und ordentlich genug getrennt sind. Sie haben natürlich auch eine unterschiedliche Logik, und ich denke, das Anliegen des neuen Steuerungsmodells ist es ja gerade, die politische Ebene sozusagen auf strategische Fragen zurückzuschneiden und hier keine Details zu regeln. Das ist der Punkt, der beim „aktivierenden Staat“ deutlich zum Ausdruck kommt.

Aber: Nun könnte man als kluger Sozialhilfe- oder Jugendhilfeexperte denken, das ist ja wunderbar, der „aktivierende Staat“ sei die Subsidiaritätspolitik der heutigen Zeit. Das ist ein Irrtum. Es ist nämlich so, daß das Subsidiaritätsprinzip letztlich ein negatives Abwehrrecht darstellt gegen die Einflüsse eines des Totalitarismus bezichtigten Staates. Das heißt, entweder ist das Subsidiaritätsprinzip ein liberales Konzept oder ein katholisches Konzept, und dabei geht es um die Zurückdrängung des staatlichen Einflusses gegenüber der Kirche.

Gedanklich ist Subsidiarität als Prinzip ein negatives Abwehrrecht gegenüber dem Staat, und das ist nicht das, was der „aktivierende Staat“ will. Der „aktivierende Staat“ will nicht alles selbst machen; er will Gesellschaft fordern und fördern, aber er will sie auch steuern. Das muß man begreifen; Subsidiaritätspolitik ist demgegenüber keine steuernde Politik. In einer Disputation kam deutlich zum Ausdruck, daß die Steuerung ein neuer Anspruch des Staates ist, ein neuer Anspruch, der auch provokant ist und der natürlich zur Neuordnung bestimmter Zuständigkeiten zwingt. Welche das sind, muß man diskutieren. Das muß man sich in aller Schärfe klarmachen, sonst wird das nämlich unehrlich und bleibt vage.

Entscheidend ist, daß der steuernde Staat ein verwirklichender Staat ist, der gesellschaftliche Kräfte in die Lage versetzen möchte, Aufgaben selbst zu erledigen. Das würde mit dem modernen Verständnis von Subsidiaritätspolitik übereinstimmen, wie

es in die Diskussion gebracht wurde, also dezentrale Aufgabenverantwortung soll die Fachkräfte dabei unterstützen, daß sie Aufgaben selbständig erledigen können. Aber wie gesagt, ich möchte hier bei der Sache bleiben: Der steuernde Anspruch ist doch höher.

Das Konzept des aktivierenden Staates gibt Leitlinien und Ideen auf drei Ebenen. Es geht gewissermaßen darum, erstens die Definition und die Abgrenzung dessen, was in den öffentlichen Aufgabenbereich gehört, zu klären. Es ist Verhandlungsgegenstand, was in den konkreten Aufgabenbereich gehört und was nicht. Zweitens gehört hierzu die Suche nach den jeweils am besten für die Aufgabenerledigung geeigneten Akteuren und drittens die Erarbeitung von Instrumenten der Steuerung und Gewährleistung einer anspruchsvollen und sich ständig verbessernden Leistungserbringung.

Meine These ist, daß solche Begriffe wie „Leistungsvereinbarung“ oder „Zielvereinbarung“ hohl bleiben, wenn man sie als betriebswirtschaftliche Termini nur „klappern“ läßt. Entscheidend ist das Anliegen des Steuerns. Nach dem neuen Steuerungsmodell gibt es einen Anspruch, in ganz anderer Weise als zuvor zu steuern. Wenn man nämlich schon öffentliches Geld ausgibt, dann möchte man wissen, wofür das verwendet wird.

Bisher bestand das Konzept darin, daß es hauptsächlich einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis nach Recht und Gesetz gab. Jetzt wird gesagt: „Die Einzelnachweise können wir uns sparen.“ Entscheidend ist, daß wir eine Zielvereinbarung haben, auch ein Budget sowie ein Controlling-Verfahren, um prüfen zu können, was mit dem eingesetzten Geld bewirkt werden konnte. Da sage ich bei aller Liebe zur Romantik voraus: Wer sich dem nicht anschließt, ist wohl verloren. Wenn wir nicht daran mitarbeiten, die Wirkung unserer Instrumente und Institutionen zu verbessern, oder uns nicht diesem Verfahren stellen, dann werden die Zeichen der Zeit nicht begriffen, und wir werden nicht in der Lage sein, die Situation so einzuschätzen, wie sie wirklich ist.

Aber, und das ist wiederum auch klar: Die bisherige Praxis des neuen Steuerungsmodells - Stichwort „Selbstbeschäftigung der Verwaltung“ - ist ja nicht gleichzusetzen mit den Ideen des New-Public-Management. Die deutsche Umsetzung mit dem KGSt-Modell ist bisher überwiegend eine Selbstbeschäftigung der Verwaltung gewesen. Es wurden doch die kommunalen Verwaltungen monatelang damit beschäftigt, Produktbeschreibungen zu machen. Das aber war nicht das Anliegen von New-Public-Management, sondern das war Anliegen des KGSt-Modells der ersten Phase gewesen.

Das hatte die KGSt in einem Zwischenbericht selbst begriffen, in welchem sinngemäß formuliert wurde, daß sich Verwaltungen nicht in Produktbeschreibungen „ergehen“ dürften. Die Produktbeschreibungen sind vielmehr Instrumente für die Definition von Zielgrößen und für eine wirkungsorientierte Steuerung. Das heißt, das Außenfeld ist hierbei in zweierlei Hinsicht wichtig - und das ist bisher nicht beachtet worden. Die neue Steuerung war bisher geprägt durch eine Binnenorientierung, vor allem durch ein völliges Versagen bei der Einführung neuer Steuerung gegenüber dem Personal, also

mangelnde Personalmotivation, Qualifizierung, Fortbildung und Personalmanagement. Das alles hat kaum stattgefunden.

Man hatte sich vielmehr auf die Produkte konzentriert. Man hat sich im Außenverhältnis vornehmlich über Adressaten und Nutzer unterhalten. Es gibt noch weitere „Leichen im Keller“, so die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung. Welcher Dezerent oder Parteipolitiker beschränkt sich denn wirklich auf strategische Fragen und mischt sich nicht ständig in die Tagespolitik ein? Kann er sich das überhaupt leisten, wird er dann wiedergewählt? Man muß auch einmal ehrlich über die normativen Beschreibungen der politischen Rolle auf kommunaler Ebene reden und danach fragen: Kann man sie überhaupt verwirklichen, und unter welchen Bedingungen kann man sie verwirklichen?

Vom dualen zum pluralistisch wettbewerblichen System der Wohlfahrtspflege

Die Umsetzung der Verwaltungsreform in Deutschland war meines Erachtens bisher typisch deutsch, nämlich verwaltungszentriert. Das darf man jedoch nicht gleichsetzen mit dem Anliegen dieses New-Public-Management. Allerdings, und das sollte mit aller Schärfe erkannt werden, ist der Markt, das Angebotssystem im Bereich der Jugendhilfe im Zuge der neuen Entwicklung jetzt schon völlig verändert worden. Das kann man an den gesetzlichen Novellierungen etwa im BSHG oder im KJHG sehr deutlich erkennen, wobei darüber heute noch nicht gesprochen wurde, weil immer die Zweierbeziehung der Träger im Mittelpunkt stand.

Ich will Ihnen hier nicht all die Bestimmungen im einzelnen wiedergeben, die ich mir aufgeschrieben habe, aber klar ist doch folgendes: Es gab bisher ein System, das noch bis vor wenigen Jahren gegolten hat; und es sah so aus: Es gab im BSHG und KJHG eine klare Privilegierung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die in einem solchen System nach weltanschaulichen Säulen geordnet sind. Es gab eine Nachrangstellung der öffentlichen Seite, die allerdings nicht sauber getrennt war nach der Funktion als Produzent politischer Entscheidungen und als Erbringer sozialer Dienstleistungen. Aber es bestand eine Nachrangstellung in der Erbringungsphase, denn im KJHG und im BSHG existierten die entsprechenden Paragraphen, mit denen eindeutig die Vorrangstellung bestimmter freier Träger definiert wurde, nämlich derjenigen freien Träger, die entweder im JWG aufgezählt waren oder im BSHG der Sache nach frei-gemeinnützige Träger sind.

Dann kam noch etwas hinzu. Im Jahre 1984 hatte der Gesetzgeber auch noch dafür Sorge getragen, daß bei Pflegesatzverhandlungen - im BSHG hatte er das getan - einige sozusagen am schönen Tisch saßen, andere am „Katzentisch“. Damit war auch die Einbeziehung der privat-gewerblichen Träger gesetzlich normiert gewesen. Das war der § 93 Absatz 6 alte Fassung, der jetzt gestrichen worden ist.

Das Entscheidende im alten JWG war, daß es eine endliche Aufzählung von Trägern gab, womit indirekt die Chance einer Anerkennung weiterer Träger verbunden war. Im

JWG war die Anerkennung freier Träger noch eng an den Gemeinnützigkeitsstatus geknüpft, so daß die Verträge, die an freie Träger der Jugendhilfe nach dem JWG vergeben wurden, auch einer bestimmten „Säuberung“ vorbehalten waren.

Das ist im KJHG zwar gelockert, aber nicht aufgebrochen worden. Im KJHG gibt es zwar eine Trennung des Rechtsstatus des freien Trägers und des anerkannten freien Trägers - was der Gesetzgeber bewußt gemacht hat -, aber die Bemühungen etwa der Bundesregierung, grundsätzlich zu ermöglichen, daß privat-gewerbliche Träger auch eine Anerkennung bekommen können, sind im Gesetzgebungsverfahren gescheitert; sie sind vom Bundesrat kassiert worden.

Deshalb sieht das System im Grunde genommen so aus: Öffentliche Träger in ihrer Funktionsvermischung und Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege bilden das Kartell, von dem während der Disputationen die Rede war. Einige sitzen am „Kattentisch“, und die Adressaten haben nichts zu sagen beziehungsweise - und das ist ein wichtiger Zusatz - sie haben in einer Hinsicht etwas zu sagen, was wie eine Monstranz vor sich hergetragen wird, nämlich daß es ein angebliches Wunsch- und Wahlrecht gibt, worauf sich die „Säulen“ berufen. Aber bezieht die freie Wohlfahrtspflege daraus ein Recht, daß sie existiert?

Das hat in den 60er und 70er Jahren insofern seine Plausibilität gehabt, weil man sagen konnte, die Grundrichtungen der Erziehung - wie es im Jugendwohlfahrtsgesetz hieß - oder auch die Pluralität von Weltanschauungen war in der Großgruppengesellschaft, die in Resten in den 50er Jahren noch bestanden hatte, tatsächlich durch die Säulen von Sozialdemokratie, Katholizismus, Protestantismus, Humanismus und den jüdischen Gemeinden einigermaßen repräsentiert. Das heißt, man konnte damals noch sagen, daß dieses versäulte System das begrenzte Wunsch- und Wahlrecht auch repräsentierte.

Die Frage besteht natürlich darin - wenn man sich darauf so stark bezieht, was beispielsweise die Diakonie bei jeder Gelegenheit tut -, ob das heute nicht zum Bumerang wird. Muß man nicht, wenn sich die Sozialstruktur der Gesellschaft und ihre sozialkulturellen Milieus verändern, aus dem Wunsch- und Wahlrecht etwas anderes ableiten, nämlich eine erweiterte Pluralität der Träger, die über die frei-gemeinnützigen Säulen hinausgeht, die ja ein Kartell geworden sind, das keine neuen Spitzenverbände mehr zuläßt?

Meine These ist: Dieser Begründung aus dem Wunsch- und Wahlrecht folgt, daß es freie Träger geben muß, wenn man dieses Recht wirklich ernst nimmt. Also müßte das System der Träger erweitert werden, weil die weltanschaulichen Säulen nicht mehr die Pluralität der tatsächlichen ethisch-normativen Grundhaltungen in der Gesellschaft vollständig und erschöpfend abbilden. Das wäre natürlich eine These, die auch innerhalb der freien Wohlfahrtspflege ganz zaghaft akzeptiert wird.

Wir haben dann im Fortgang der Diskussion im § 77 KJHG ganz klar nach dem Vorbild der §§ 93 ff. BSHG den Übergang zu Kostenvereinbarungen. Hier haben wir die

ersten Schritte zur Deprofilierung dieser Säule; im BSHG ist sie schon klar. Es ist nämlich im BSHG zur Streichung dieses eben genannten Paragraphen gekommen, so daß die gewerblichen Träger nicht mehr benachteiligt sind.

Und der öffentliche Träger hat damit in seiner politischen Rolle folgendes getan: Er hat keinen echten Markt hergestellt; denn was wir hier haben, ist ein staatlich regulierter Quasi-Markt, in dem ein Wettbewerb in bestimmter Weise zwischen gesetzlich normierten, anerkannten Trägern um ein begrenztes staatliches beziehungsweise quasi-staatliches Budget stattfindet - **siehe Abbildung 3**, Modell des öffentlich regulierten Quasi-Marktes im Bereich der sozialen Dienste.

Das ist das, was wir heute haben. Das wäre sozusagen das Wettbewerbsmodell. Bei meinem in der Abbildung 3 dargestellten Modell bin ich vielleicht sogar etwas radikaler als mancher Disputationspartner während der Fachtagung. Ich denke, wir müssen von folgender, im BSHG bereits weiter entwickelten Tendenz ausgehen: Wir haben erst einmal eine Trennung des öffentlichen Trägers in seiner Funktion als politischer Akteur, als Moderator und Aktivator sowie als „Schmiermittel“ für die gesellschaftliche Selbststeuerungsfähigkeit. Das ist das Konzept der politischen Ebene für den „aktivierenden Staat“ und seine Rolle als öffentlicher Träger und Leistungserbringer, die man natürlich scharf trennen muß. Und in dieser öffentlichen Funktion als Leistungserbringer - etwa auf der kommunalen Ebene - steht er der Wertigkeit nach neben allen anderen Trägern, was eine wichtige Schlußfolgerung aus allen Überlegungen und was bisher keinesfalls der Fall ist.

Daneben stehen in dem Modell die traditionellen freien Träger in der Sozial- und Jugendhilfe. Dann haben wir völlig gleichberechtigt die verbandsunabhängigen Träger. Die Aufwertung der Rolle dieser Träger wurde durch das KJHG bewirkt. Ebenfalls gleichberechtigt sind die privat-gewerblichen Träger. Das ist sozusagen der staatlich regulierte Quasi-Markt, der allmählich entsteht und auf den sich jetzt alle Akteure einlassen müssen. Das ist der Grund, warum ich davon ausgehe, daß wir nicht mehr von einer Zweierbeziehung sprechen können, weil sich hier breitere Beziehungsebenen abzeichnen.

Die neue Konstellation ist dadurch gekennzeichnet, daß der öffentliche Träger ein Moderator, politischer Rahmensetzer und Akteur wird - ein gutes Jugendamt ist das schon -, der durch Ausschreibungen und Benchmarking dafür sorgt, daß klare Produkt- und Kostenvergleiche möglich werden, daß auf der vertraglichen Ebene bei Ausschreibungen wirklich verglichen werden kann und daß ein fairer Wettbewerb entsteht im Gegensatz zu einem unfairen Wettbewerb, der mitunter heute noch existiert. Ziel muß sein, die Angebote wirklich transparent und vergleichbar zu machen.

Ich möchte hervorheben: Der öffentliche Träger muß bei Ausschreibungen ebenso wie die anderen Träger Angebote einreichen. Es kann nicht angehen, daß sich der öffentliche Träger sozusagen wie ein Bandit erst einmal einen Teil der Beute einverleibt und dann erklärt, den Rest könnten die anderen haben. Es gibt sehr gute Überlegungen dazu, warum der öffentliche Träger bestimmte Aufgaben macht; er fungiert zum Teil

Modell des öffentlich regulierten Quasi-Marktes im Bereich der sozialen Dienste

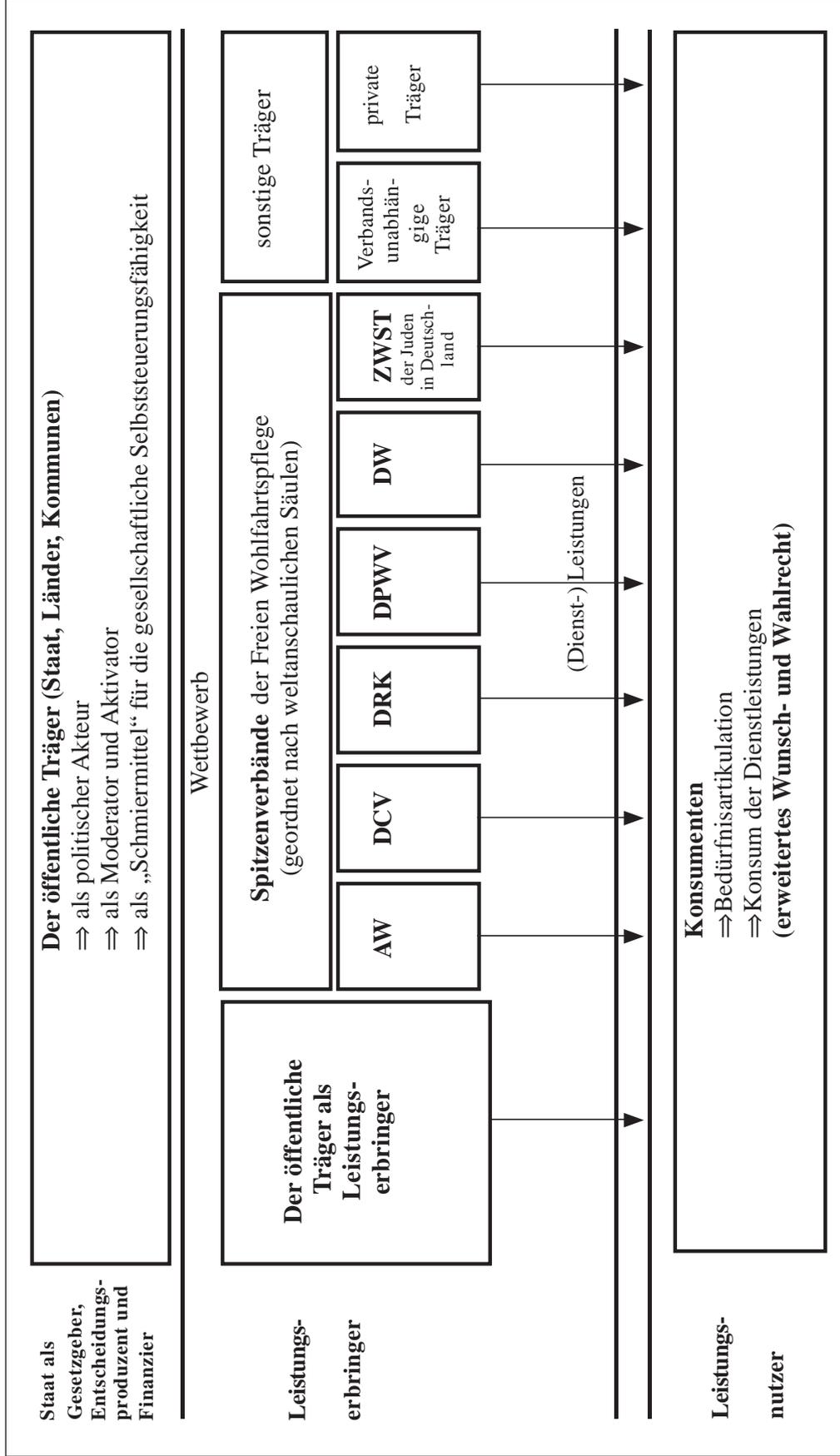


Abbildung 3

auch als „Lumpensammler“, er hält Angebote vor für Notfälle oder für bestimmte soziale Gruppen, die sonst niemand haben will; er entwickelt auch Modelleinrichtungen. Es gibt also gute Gründe dafür, warum der öffentliche Träger selbst etwas durchführt. Das soll hier nicht bezweifelt werden.

Aber der öffentliche Träger steht nicht in einem fairen Wettbewerb mit den anderen, sondern er regelt erst einmal seine Zuständigkeit. Anschließend erst fragt er, wer den „Rest“ haben will. Das kann nicht so bleiben. Der Anspruch ist ein fairer Wettbewerb, der dann natürlich auch den Besten zum Zuge kommen läßt, und der Beste ist nicht immer der Billigste. Das ist natürlich ein weiterer wichtiger Aspekt, der entscheidend ist, daß die Ausschreibung auf den beiden Säulen „Qualität des Produktes“ beziehungsweise „Qualität der Leistungsbeschreibung“ und „Kostenreduzierung“ beruht.

Das macht noch einmal deutlich, daß wir neue Steuerung so oder so machen können. Das habe ich bereits erwähnt. Neue Steuerung ist erst einmal ein technisches Instrument. Man kann dieses nutzen, um gnadenlos Preise zu drücken, um Kosten zu reduzieren, um Leistungen einzudämmen. Wenn man neue Steuerung im Sinne von Gestaltung betreibt, dann ist es ein politisches Konzept, um die Effektivität, also die Wirksamkeit dieses Systems zu erhöhen. Das ist eine politische Frage, die klar in den Raum gestellt werden muß. In diesem Zusammenhang muß man sich überlegen, was eigentlich dagegen spricht. Die Instrumente dafür liegen sowohl in den §§ 93 ff. und 77 BSHG vor als auch in den verschiedenen Formen der Kontrakte, die viel interessanter sind, weil es dabei zu freiwilligen Vereinbarungen über Leistungen zwischen dem öffentlichen und dem freien Träger kommt.

Aber eines muß man natürlich auch sagen, was bisher in der Diskussion zu kurz gekommen ist: Wenn wir klare Leistungs- und Gegenleistungsbeziehungen haben - dazu werden die rechtlichen Kommentare eigentlich immer deutlicher -, dann haben wir natürlich auch ein Beauftragungsverhältnis. Das drückt sich auch darin aus, daß der Eigenanteil im Grunde wegfällt. Bei einem Leistungs- und Gegenleistungskontrakt wird keine Eigenleistung fällig, denn es wird eine Leistung eingekauft, für die auch ein klarer Preis zu zahlen ist.

Wenn man die Sache so gestaltet, dann ergibt sich zwar eine formelle Symmetrie zwischen den Vertragspartnern, aber es handelt sich in Wirklichkeit um keine symmetrische Machtbeziehung, denn der eine vergibt die Aufträge, und der andere möchte sie haben; der eine kann nach einem Partner suchen, der andere aber nicht.

Das muß man bedenken, um die Frage stellen zu können, wie denn die Kontrollbeziehung in diesem System aussehen soll. Meiner Meinung nach unterscheidet sich meine Position von den bisher in den Disputationen dargestellten. Ich glaube, das neue Steuerungsmodell birgt die Gefahr in sich, daß die Verwaltungsposition erst einmal enorm gestärkt wird, was wir klar erkennen müssen. Die Verwaltung ist derjenige Part, der die Produkte definiert und der die Aufträge vergibt, das heißt, die Verwaltung macht „Leistungstiefenpolitik“. Sie bestimmt, welche Aufgaben oder Aufgabenanteile sie

selber übernehmen, welche sie an andere nicht öffentliche Träger vergeben und wie sie diesen Vergabeprozess gestalten will.

Ich wiederhole: Die Position der öffentlichen Verwaltung wird zunächst enorm gestärkt. Hier lautet meine Frage: Muß die Regelungs- und Steuerungsstruktur des KJHG zum Gegenbalancieren genutzt werden? Das heißt, gerade wenn man das neue Steuerungsmodell auf die Besonderheiten des Ressorts Jugendhilfe übertragen möchte, muß man umso mehr die Instrumente des KJHG nutzen, um Gegensteuerung im Sinne des Regelkreises von unten nach oben zu stärken, weil sonst die Verwaltung omnipotent wird.

Die andere Variante gibt es natürlich auch, daß die Fachlichkeitsprobleme auf der anderen Seite liegen und die guten Ausschreibungen zu nichts führen. Das macht noch einmal deutlich, daß insofern natürlich eine Partnerschaftsbeziehung vorliegt, als gute Ausschreibungen gute Leistungen erfordern, daß gute Anträge eingehen. In Sachsen-Anhalt zum Beispiel wurde die Jugendpauschale evaluiert, das ist ein dezentrales Finanzierungsinstrument der Aufgaben nach §§ 11 bis 13 KJHG. Dabei hat sich herausgestellt, daß die Kommunen, wenn sie Ausschreibungen in diesem Leistungsbereich machten, auch das nehmen mußten, was an Angeboten kam, egal, welche Qualität diese hatten, weil es keine alternativen Angebote gab.

Das alles verdeutlicht, daß auf beiden Seiten ein Problem besteht, sich zu qualifizieren und entsprechend zu handeln. Aber - und das wäre nunmehr mein abschließender Gedanke - es hat einmal eine Phase der Diskussion in der Jugendhilfe gegeben, die auf der These basierte: Das gute KJHG müsse gegenüber dem schlechten Steuerungsmodell in Schutz genommen werden. Die Verwaltungsfachleute hatten das genau umgekehrt formuliert. Sie verlangten, daß das gute Steuerungsmodell gegen das alte und verstaubte KJHG durchgesetzt werden müsse. Ich glaube, daß beide Seiten eine falsche „Frontlinie“ aufgemacht hatten, die leider mitunter noch besteht.

Meiner Meinung nach geht es darum, das fachliche Anliegen, welches im § 1 KJHG verankert ist, mit der richtigen, fachlich ausgerichteten Umsetzung nach dem neuen Steuerungsmodell in Verknüpfung mit der Stärkung der Kontrollmechanismen des KJHG durchzusetzen. Das muß der Anspruch sein. Wie das im einzelnen aussehen soll, muß sicherlich diskutiert werden, allerdings in Ehrlichkeit über die Absichten und Sichtweisen beider Seiten. Dazu gehört: Erstens haben beide Seiten Bestandsinteressen; beide Seiten haben zweitens aus der historischen Entwicklung heraus Vertrauensprobleme, und drittens existiert ein Aspekt, über den bisher am allerwenigsten gesprochen wurde, das sind die Nutzer.

Meines Erachtens müssen die neuen Steuerungsmodelle eingesetzt werden, um die Nutzer in die Lage zu versetzen, in irgendeiner Phase des Prozesses an der Leistungsbeschreibung teilzunehmen, also nicht nur als Einzelkonsument behandelt zu werden. Wenn man einen solchen pluralen Wettbewerb macht, dann kann der Anbieter schon allein dadurch gestärkt werden, daß man ihm diesen begrenzten, öffentlich regulierten Markt transparent macht. Und das kann zum Beispiel darin bestehen, daß auch für ihn

vergleichbare Leistungsbeschreibungen des kommunalen Angebotes bereitgehalten werden, die ihm verständlich und deutlich machen, wie die Einrichtungen arbeiten, was sie zu leisten vermögen und wie, damit sich die Nutzer beispielsweise im Hilfeplanverfahren oder darüber hinaus entscheiden können. **Und in dieser Hinsicht haben meines Erachtens bisher alle Seiten, sowohl die öffentlichen als auch die freien Träger, „gesündigt“. Ich wünsche mir gerade im Interesse der Nutzer künftig noch mehr Initiative in dieser Richtung.**

Bericht der Arbeitsgruppe zum Thema I: Finanzen und Werteverständnis - Fassaden oder prägende Strukturen?

RICHARD ISSELHORST

Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 1 kamen aus unterschiedlichen Arbeitsbereichen der Jugendhilfe - öffentliche Träger, freie Träger; überörtliche Träger; verantwortlich für stationäre Hilfen, verantwortlich für offene Hilfen. Daraus ergab sich eine sehr weit gespannte Diskussion.

Aufgegriffen und von der Arbeitsgruppe akzeptiert wurde die in der Disputation von Norbert Struck dargelegte Unterscheidung zwischen Wertpluralismus und Arbeitspluralismus mit der verbindenden Klammer, daß **alles soziale Handeln wertgebunden ist und deshalb die „Ebene Wertpluralismus“ auf die „Ebene Arbeitspluralismus“ deutlich einwirkt.**

Die gesamte Wertedimension wird jedoch seit längerem überlagert durch die Dimension der Fachlichkeit: Trägerübergreifend hat die Jugendhilfepraxis ein von sozialen Werten geprägtes Grundverständnis der Aufgabenstellung entwickelt, daß im Bewußtsein der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter meist einen deutlich stärkeren Raum einnimmt als die weltanschauliche Prägung des jeweiligen Trägers, allerdings je nach Aufgabenfeld mit signifikanten Unterschieden. Die auf breiter Linie laufende Leitbilddiskussion rückt diese Situation - zum Teil Diskrepanz - derzeit in das Bewußtsein von Leiterinnen und Leitern der Einrichtungen der Jugendhilfe sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Diese Situation gibt **Fragen zur Transparenz der vertretenen Werte aus Sicht der Klienten** auf. Allerdings scheint auch das Interesse der Klienten an Grundwertefragen oft hinter persönlichen Bedürfnisfragen (räumliche Nähe, Zeitstruktur) zurückzustehen.

Durch die Pflicht, bei Erfüllung der geforderten fachlichen Standards sowohl Betriebs-erlaubnisse zu erteilen (überörtliche Träger) als auch Leistungs- und Entgeltverträge abzuschließen (örtliche Träger), wird diese Tendenz voraussichtlich noch verstärkt werden. Das gilt umso mehr, als allen Trägern von stationären und teilstationären Einrichtungen (auch privaten) ein Rechtsanspruch auf Abschluß einer Leistungs- und Entgeltvereinbarung unabhängig von der Jugendhilfeplanung eingeräumt wurde (§ 78 b Absatz 2 SGB VIII).

Die derzeitige starke Tendenz, für alle Leistungen nach dem KJHG Verträge zwischen freien und öffentlichen Trägern abzuschließen, zeigt nach Ansicht von Dieter Greese zweierlei an:

- Unsicherheit und Mißtrauen auf beiden Seiten,
- öffentliche und freie Träger empfinden sich als Vertragspartner mit unterschiedlichen Interessen, als „Gegenüber“, nicht mehr jeder für sich als „Teil des Ganzen“.

Verschärft wird dies **durch das Budgetierungselement der neuen Steuerung**. Bei dem bisherigen Verfahren der Mittelzuteilung im einzelnen durch die Kämmerer waren Verwaltung des Jugendamtes als öffentlicher Träger und Vertreter der freien Träger natürliche Verbündete. **Mit der Übertragung eines Gesamtbudgets an das Jugendamt/den Jugendhilfeausschuß sind die Auseinandersetzungen um das Geld stärker als früher in den Jugendhilfeausschuß verlagert; Jugendamtsverwaltung und freie Träger sind dort nicht mehr Verbündete, sondern Konkurrenten.**

Die knappe Finanzausstattung führt beispielsweise nach Beobachtungen im Caritasverband des Erzbistums Essen dazu, daß fachliche Grundstandards häufig verletzt werden. Problematisch sei insbesondere die unterschiedliche, von sehr subjektiven Einstellungen oder Finanzzwängen geprägte Definition von Gemeinde zu Gemeinde. In den Jugendhilfeausschüssen werde durch politische (Fraktionen) und individuelle (Personen) Auffassungen diese Unterschiedlichkeit verstärkt statt gemildert. Es wurde die These aufgestellt, daß hier das Verfassungsgebot (des Landes Nordrhein-Westfalen) zur Schaffung gleicher Lebensbedingungen verletzt werde. Deshalb sei es dringend geboten, analog der Rahmenvereinbarungen zu stationären Hilfen nach §§ 87 a ff. SGB VIII auch für ambulante Hilfen Rahmenvereinbarungen auf Landesebene abzuschließen.

Dem wurde jedoch entgegengehalten, daß gerade im ambulanten Bereich nur vor Ort der Bedarf geklärt und dementsprechend in der Jugendhilfeplanung die notwendigen Festlegungen erfolgen können. Überörtliche Definitionen und Beschreibungen müßten notwendig so offen erfolgen, daß sie jeweils hilfreich seien. Es besteht sogar die Gefahr, daß Standards zu niedrig beschrieben würden, so daß es in einer Reihe von Kommunen zu Niveausenkungen statt auf breiter Ebene zu Niveauerhöhungen kommen werde.

Einen breiten Raum in der Diskussion nahm die **Frage der Finanzierungsformen, Vertragsgestaltung zwischen öffentlichen und freien Trägern und ein sich bei der Entgeltgestaltung ergebender Wettbewerb** ein.

Nach ausführlicher Diskussion entschied sich die Arbeitsgruppe **gegen ein formelles Ausschreibungsverfahren zum gegenwärtigen Zeitpunkt**. Im Gegensatz zum gewerblichen Sektor lassen sich sozialpädagogische Leistungen in ihren einzelnen Elementen nicht so exakt und „hart“ beschreiben, daß mit diesem Instrument echte Vergleiche und angemessene Lösungen erreicht werden können (kleine Segmente der Jugendhilfe ausgenommen).

Einigkeit wurde darüber erzielt, daß es auch in Zukunft eine Zuschußfinanzierung gemäß § 74 SGB VIII ebenso geben solle wie eine kostendeckende Entgeltfinanzierung nach § 77 SGB VIII. Norbert Struck empfahl für infrastrukturfördernde

Leistungen die Zuschußfinanzierung, für individualfördernde Leistungen eine Entgeltfinanzierung. Auch im Bereich der Zuschußfinanzierung sind Steuerung, Controlling, Berichtswesen usw. zulässige und sinnvolle Instrumente. Während bei erzieherischen Einzelfallhilfen die Wirkung/Wirksamkeit über Hilfeplanverfahren evaluiert werden können, ist für infrastrukturfördernde Leistungen eine Evaluation über Jugendhilfeplanung anzustreben.

Gewarnt wurde einhellig vor zu engen Leistungs- beziehungsweise Produktbeschreibungen, da diese sowohl lebensfremd sind als auch einer Verknüpfung und Flexibilisierung im Wege stehen.

An diesem Punkt der Diskussion schloß sich der Kreis zu der anfangs diskutierten Fragestellung nach den Werten und ihrer Bedeutung, denn für jedwede Art der Kontraktgestaltung ist wesentlich, wer nach welchen Kriterien die Inhalte festlegt,

- die der öffentliche Träger einfordert und
- die der freie Träger anbietet.

Sowohl bei öffentlichen als auch bei freien Trägern wird die Erfüllung der Werte (im wesentlichen Fachlichkeits-Werte) durch finanzielle Zwänge gefährdet, jedoch können vor allem bei freien Trägern auch zu enge Bindungen an festgefügte weltanschauliche Vorgaben zur Gefährdung fachlicher Standards und Werte führen. In der Praxis „schützen“ freie Träger die Fachdienste der öffentlichen Träger vor zu starkem Finanzdruck der Verwaltungsleitungen, während andererseits die Fachlichkeitsforderungen der öffentlichen Träger vor zu enger ideologischer Ausrichtung schützen.

Dies entspricht nach Ansicht der Teilnehmer in der Arbeitsgruppe durchaus der Idee und Zielsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Auch deshalb **ist sowohl die Grundstruktur der Jugendhilfe mit öffentlichen und freien Trägern als auch die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes zu erhalten.**

Bericht der Arbeitsgruppe zum Thema II: Verwaltung des Jugendamtes und Jugendhilfeausschuß - „alter Hut“ oder modernes Beteiligungsinstrument?

SVEN BORSCHÉ

*Leiter des Fachbereiches Kinder- und Jugendpolitik
im Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt e. V., Bonn*

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe baute auf dem im Plenum geführten Disput auf beziehungsweise vertiefte ihn. Als roter Faden zog sich die **Frage** durch, **ob zur Planung und Erbringung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe**, wie sie sich insbesondere in den alten Bundesländern in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hatte, **noch gewollt ist**. Darüber hinaus hielten es die Gesprächspartner in der Arbeitsgruppe für notwendig, daran zu erinnern, daß die Bedeutung der Kinder im öffentlichen Raum mit Blick auf die demographische Entwicklung rückläufig ist.

Der folgende Bericht über die Beratungen der Arbeitsgruppe gibt die dort geführte Diskussion nicht chronologisch wieder, sondern ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Teil werden noch einmal Probleme skizziert, die das Zusammenspiel von der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuß beleuchten (1.). Dann sind einige wesentliche Argumente aufgelistet, die gegen die Fortsetzung der Zweigliedrigkeit sprechen (2.). Danach sind die Punkte zusammengestellt, die für eine Beibehaltung des Status quo sprechen (3.). Schließlich werden einige Schlußfolgerungen beziehungsweise Fragestellungen als weiterführende Ergebnisse angeführt (4.).

1. Zu Problemen beim Zusammenspiel zwischen Verwaltung des Jugendamtes und Jugendhilfeausschuß

Für die oben genannten Probleme werden im wesentlichen folgende Aspekte genannt:

- Es muß dem Umstand Rechnung getragen werden, daß sowohl die öffentlichen als auch die freien Träger im Jugendhilfeausschuß in **zwei Funktionen** mitwirken: Der öffentliche Träger als Anbieter von Einrichtungen und Diensten und als Institution mit Planungs- und Gewährleistungsverantwortung, die freien Träger als Anbieter von Einrichtungen und Diensten und als Beteiligte bei der Ausgestaltung der Jugendhilfe-Infrastruktur. Mit diesen Funktionen sind jeweils unterschiedliche Interessenschwerpunkte verbunden.

- Häufig ist der Jugendhilfeausschuß nur so stark wie sein Vorsitzender oder seine Vorsitzende.
- Hat der Jugendhilfeausschuß ausreichende Instrumentarien, um die Interessen von Kindern, Jugendlichen und Familien festzustellen?
- Die Vertreterinnen und Vertreter der Träger der freien Jugendhilfe sind oft „nur“ Repräsentanten ihrer eigenen Interessen. Damit ist zugleich in vielen Entscheidungssituationen die Frage der Befangenheit verbunden.
- Die Parteien schicken in der Regel Abgeordnete ohne großen Einfluß in den Jugendhilfeausschuß. Oft werden auch die Vorlagen nicht ausreichend gelesen. Auch bei den Vertretern der Träger der freien Jugendhilfe ist zu prüfen, ob er als ein Mitglied der Geschäftsführung oder eher als ein Vertreter einer Einrichtung der Jugendhilfe für die Arbeit des Jugendhilfeausschusses förderlich ist.
- Insgesamt läßt die angesichts komplexer werdender Verhältnisse und der dazu schwieriger zu findenden Antworten notwendige Weiterbildung/Schulung der Mitglieder der Jugendhilfeausschüsse erheblich zu wünschen übrig. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang im übrigen die Mitteilung einiger Mitglieder der Arbeitsgruppe, daß die von Kommunen für die Schulung von Jugendhilfeausschußmitgliedern bereitgestellten Mittel oft nicht in Anspruch genommen werden.
- In den neuen Bundesländern hat das zweigliedrige Jugendamt noch keine Tradition. Damit kann nicht auf jahrzehntelange Traditionen und auf entsprechende Bündnispartner zurückgegriffen werden.
- Wenn es eine aktive und kommunikative Verwaltung des Jugendamtes gibt, ist dann nicht der Jugendhilfeausschuß ein Gremium, das die Arbeit eher behindert? Zumindest: Würde es nicht ausreichen, sich auf die im KJHG vorgesehenen Arbeitsgemeinschaften zu beschränken?
- Zu klären ist, wie sich die zunehmende Etablierung privater Anbieter auf dem Markt der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern sowie die durch zurückgehende Geburtenzahlen in Zukunft zunehmende Konkurrenzsituation auf die Arbeit des Jugendhilfeausschusses auswirkt oder auswirken sollte.
- Die Verwaltung muß sich immer mit den jeweiligen Experten in den einzelnen Politikbereichen auseinandersetzen. Ist es hilfreich, wenn in der Kinder- und Jugendhilfe diese Experten ausnahmsweise in dem zuständigen kommunalen Ausschuß selbst vertreten sind?
- Der Jugendhilfeausschuß könnte zwar aufgrund der Widersprüche zwischen Anspruch und Wirklichkeit bezüglich seiner Funktionsfähigkeit in Frage gestellt werden. Angesichts der generellen Umstrukturierungen bei der Erbringung der Leistungen der Jugendhilfe sollte dies aber nicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt geschehen.

2. Welche Gründe können gegen die Aufrechterhaltung des Status quo von Verwaltung des Jugendamtes und Jugendhilfeausschuß sprechen?

Als Gründe, die gegen die Aufrechterhaltung des Status quo der Zweigliedrigkeit sprechen, wurden hauptsächlich angeführt:

- Im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle darf es innerhalb der Strukturen der kommunalen Verfassung keine Ausnahmen mehr geben. Die neuen Steuerungsmodelle können nur dann greifen, wenn sie in konsequenter kommunaler Verantwortung durchgeführt werden.
- Die Jugendhilfeausschüsse dienen nur der Besitzstandswahrung. Hinzu kommt, daß die Träger der freien Jugendhilfe ihn schwerpunktmäßig als „Selbstbedienungsladen“ benutzen.
- Die freien Träger können in Zukunft im Rahmen der Finanzierung durch die kommunalen Träger nur noch beauftragte Leistungserbringer sein. Deshalb macht es keinen Sinn, sie an der Arbeit eines kommunalen Ausschusses zu beteiligen.
- Der Jugendhilfeausschuß und damit die Zweigliedrigkeit sind seit Beginn der 70er Jahre umstritten. Deshalb muß mit ihrer Abschaffung einmal ernst gemacht werden.
- Eine Politik für Kinder und Jugendliche muß in den kommunalen Parlamenten selbst gemacht werden, abgesehen davon, daß die Jugendhilfeausschüsse bisher in der Regel nicht in der Lage waren, aktuelle kinder- und jugendpolitische Debatten zu führen.
- Da sowohl in der Jugendhilfe als auch in der Sozialhilfe bereits viele Beteiligungsmöglichkeiten geregelt sind, ist der Sonderfall des Jugendhilfeausschusses in der Jugendhilfe eher kontraproduktiv.

3. Gründe für die Beibehaltung der Zweigliedrigkeit

Unabhängig von dem Argument, aus politischen Gründen im Augenblick die Zweigliedrigkeit von Verwaltung des Jugendamtes und Jugendhilfeausschuß nicht in Frage zu stellen, wurden schwerpunktmäßig die folgenden Aspekte für die Beibehaltung der bisherigen Struktur angesprochen.

- Kinder und Jugendliche brauchen einen eigenständigen Ausschuß, der sich der Querschnittsaufgaben der Kinder- und Jugendhilfepolitik und ihrer Steuerung annimmt, und in dem auch die Träger der freien Jugendhilfe verbindlich an Entscheidungen beteiligt werden.

Dies liegt im wesentlichen in dem Status der Minderjährigen begründet: Die Bedingungen des Aufwachsens bedürfen einer besonderen Bearbeitung durch die staatli-

che Gemeinschaft. Eine gesetzliche Grundlage dafür bildet § 1 Absatz 3 Nr. 4 SGB VIII, wonach die Jugendhilfe auch dazu beizutragen hat, „*positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen*“.

- Die Beteiligung sowohl von Leistungsberechtigten als auch von Bürgerinnen und Bürgern als Experten bei der Gestaltung des Gemeinwesens hat in den vergangenen Jahren wieder eine zunehmende Bedeutung erfahren. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn man ein Instrument, das - zumindest vom Anspruch her - diese Partnerschaft zwischen Politik und Öffentlichkeit seit Jahren institutionalisiert hat, gerade zu diesem Zeitpunkt aufheben würde.
- Von besonderer Bedeutung ist, daß die Träger der freien Jugendhilfe auch an Entscheidungen mitwirken, die direkt dem Stadtparlament vorgetragen werden können (Antragsrecht des Jugendhilfeausschusses).
- Der Jugendhilfeausschuß muß im Interesse von Kindern und Jugendlichen die Rolle des schlechten Gewissens der Gesellschaft beziehungsweise des Motors übernehmen. Dazu gehört auch, daß der Jugendhilfeausschuß eigenständige Vorgehensweisen für eine effiziente Öffentlichkeitsarbeit entwickelt. Anderweitig lassen sich gravierende Mängel bei den Auswirkungen der politischen Entscheidungen für zukünftige Generationen nur schwerlich vermeiden.
- Die Verwaltungsreform darf keine Selbstbeschäftigung sein: Für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen gibt es zwar keine Rezepte, für Kinder und Jugendliche kann aber nur ein Jugendhilfeausschuß in Zusammenarbeit mit der Verwaltung des Jugendamtes etwas Sinnvolles bewegen. Dies betrifft insbesondere den Jugendhilfeausschuß und die Förderung der freien Jugendhilfe.
- Die Strukturen des Jugendhilfeausschusses sind so flexibel, daß damit auch neue Aufgabenstellungen bewältigt werden können. Es muß allerdings dafür Sorge getragen werden, daß die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses immer wieder geschult werden, mit diesem Instrument angemessen umzugehen.

4. Schlußfolgerungen

Für die weiteren Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Frage nach der Aufrechterhaltung des Status quo der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes lassen sich im wesentlichen folgende Vorschläge zusammenfassen:

- Offenkundig ist, daß eigentlich die Aufgaben der Jugendhilfe selbst und die Rolle der Träger der freien Jugendhilfe bei ihrer Leistungserbringung in Frage stehen, bevor die Debatte über die Strukturen der Jugendhilfe sachgemäß geführt werden kann. Daher erscheint es notwendig, zunächst die **inhaltliche Debatte** über die zukünftige Rolle der Kinder- und Jugendhilfe zu führen.

- Gleichzeitig muß es darum gehen, daß - wegen bisher nicht ausreichend vorhandener empirischer Erkenntnisse - **die einzelnen Strukturelemente der Jugendhilfe evaluiert** werden. Dies sollte auch dazu genutzt werden, **gute Beispiele für die Arbeit von Jugendhilfeausschüssen zu sammeln und für die (Fach)-Öffentlichkeit zu dokumentieren.**
- Erst dann kann gefragt werden, ob die **aktualisierten Ziele** der Kinder- und Jugendhilfe durch die **vorhandenen** Strukturelemente der Kinder- und Jugendhilfe bewältigt werden können: wenn ja, dann müssen allerdings Fälle einer Contralegem-Praxis aufgegriffen werden, zum Beispiel durch das Führen von Musterprozessen; wenn nein, müssen neue Vorschläge für die Struktur der Jugendhilfe gemacht und diese dann offensiv vertreten werden.
- Es läge nahe, die Sachverständigenkommission für den 11. Jugendbericht mit der Auseinandersetzung über die Strukturen der Jugendhilfe in Anknüpfung an die seit dem 3. Jugendbericht (1972) nicht einheitlichen Positionen in der Fachöffentlichkeit zu beauftragen.
- Entscheidend ist aber erstens, daß es vorrangig nicht um Strukturen, sondern um den Willen zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe geht. In diesem Zusammenhang sollten (alte) Strukturen erst dann zur Disposition gestellt beziehungsweise abgeschafft werden, wenn Alternativen vorhanden sind. Die neuen Steuerungsmodelle dürfen insoweit das KJHG nicht funktionalisieren, sondern müssen in dessen Dienst gestellt werden.
- Der Jugendhilfeausschuß müßte - weil dazu die Verwaltung aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage sein kann - maßgeblich dazu beitragen, das Bewußtsein für Kinder und Jugendliche in der Öffentlichkeit zu stärken und bei Bedarf darauf hinzuwirken, daß in der Politik neue Prioritätensetzungen vorgenommen werden.

Die Diskussionspartner der Arbeitsgruppe waren übereinstimmend der Auffassung, daß die Öffentlichkeit nur dann für Fragen der Strukturen der Jugendhilfe gewonnen werden kann, wenn diese mit inhaltlichen Anliegen verknüpft werden.

Bericht der Arbeitsgruppe zum Thema III: Freie Träger - „Zulieferbetriebe“ der öffentlichen Jugendhilfe oder souveräne Partner im Jugendhilfeverbund?

DIETER KRAUTH

Jugendhelferreferent im Diakonischen Werk Sachsen e. V., Radebeul

Nach der thematisch orientierten Vorstellungsrunde wurden Begriffe aus der aktuellen Situation deutlich, die - unterschiedlich ge- und bewertet - den Diskussionsprozeß zum Gruppenthema eröffnete:

- Die Leistungsvereinbarungen entsprechend §§ 77 und 78 SGB VIII sind für alle Beteiligten eine **gemeinsame** Herausforderung, bei der Unsicherheiten oft zu Schwierigkeiten des Miteinander-Umgehens führen, weniger oft das gemeinsame Verantwortungsbewußtsein fördern.
- Einen weiteren Diskussionsschwerpunkt bildeten eingangs die Fragen nach der **örtlichen** oder **landesweiten Kommission** entsprechend § 78 SGB VIII. Hier wurde auf die nordrhein-westfälische landesweite Kommission verwiesen.
- Die **neuen Steuerungsmodelle** bestimmten immer wieder die Diskussion dieser Arbeitsgruppe. In der Eingangsphase wurde problematisiert, daß - oft genug - die „neuen“ Steuerungsmodelle nicht mit den „alten“ Steuerungsmodellen der Jugendhilfe (Jugendhilfeplanung, Jugendhilfeausschüsse, Betriebserlaubnisse etc.) in Verbindung gebracht werden.
- Ein Reizwort, das häufig die Diskussion zwischen öffentlichen und freien Trägern nachhaltig beeinflußt, ist auch das Umgehen mit sogenannten **Eigenbetrieben** der öffentlichen Träger.
- Die Frage nach der **Betroffenenbeteiligung** bestimmte über lange Phasen die Diskussion der Arbeitsgruppe nachhaltig. Da ist zum einen die in der Jugendhilfe gute und gängige Praxis der Betroffenenbeteiligung durch die Jugendverbandsarbeit, die gemeinsam verantwortete Gestaltung der offenen Jugendarbeit und der Jugendbildungsarbeit, Jugendhilfeplanung, Jugendhilfeausschuß und Hilfeplanverfahren. Auf diese Formen der Betroffenenbeteiligung stoßen die erneuten Fragen nach der Mitwirkung beziehungsweise Partizipation betroffener Kinder und Jugendlicher - festgemacht an der UNESCO-Kinderrechtskonvention beziehungsweise der Jugendministerkonferenz 1997 in Kassel.

In diesem Zusammenhang wurde ausführlich auf die Möglichkeit der Beteiligung im Rahmen der Hilfen zur Erziehung eingegangen. Hier wurde auf die besondere Verantwortung des ASD verwiesen sowie auf die Aufgabe, den Beteiligungsprozeß

Kinder und Jugendlicher im pädagogischen Alltag als kontinuierliche Aufgabe des pädagogischen Prozesses sicherzustellen.

Außer auf Befragungen wurde in diesem Zusammenhang noch auf neue **Erfahrungen** verwiesen, zum Beispiel auf das „Wochenende mit Kindern aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung“ oder auf das „Wochenende mit ehemaligen Betroffenen“. Thematisiert wurden auch neue Formen der vernetzten Arbeit, einer neuen Fachbasis.

Der Arbeitsgruppe war an diesem Punkt wichtig, daß die verfaßten Formen der Betroffenenbeteiligung in der Jugendhilfe durchaus und längst die Möglichkeiten geben, die Zielgruppe entsprechend aller (neuen) Herausforderungen zu beteiligen.

Durch die in Teilen der Republik schon umgesetzte **Budgetverantwortung der Jugendämter** haben sich die Rollen von öffentlichen und freien Trägern verändert. So steht nicht mehr das gemeinsame Ringen um den möglichst großen Anteil der Jugendhilfe im Gesamthaushalt im Vordergrund, sondern die Steuerung kann nunmehr innerhalb des festgelegten Budgets erfolgen, so daß die Rolle der Verwaltung des Jugendamtes an diesem Punkt ausdrücklich gestärkt wird.

Dazu kommt noch, daß - zumindest in einzelnen Bundesländern - jetzt weitere Übertragungen in freie Trägerschaft erfolgen, und zwar ausschließlich aus finanziellen Gründen. In diesem Fall steht nicht die Pluralität der Jugendhilfe oder die Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern im Vordergrund, sondern das handlungsleitende Interesse der Übertragung sind finanzielle Einsparungsmöglichkeiten. Deshalb ist die **Rolle der freien Träger** jetzt weniger von Partnerschaft, eher als Auftragnehmer definiert.

Die **Frage der Vereinbarkeit** von Jugendhilfeplanung, Leistungsverträgen, Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII, mit den Grundsätzen der neuen Steuerung und den §§ 77 und 78 SGB VIII innewohnenden Grundsätzen von Transparenz und Sparsamkeit, wird wohl erst durch die Praxis abgeglichen werden können. Beispielhaft wurde in diesem Zusammenhang auf das „Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe“ (KGST-Bericht 12/1998) verwiesen.

Weiterhin, so wurde in der Arbeitsgruppe diskutiert, bestehe die Gefahr der Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips, der Eigentätigkeit freier Träger durch eine extensive Anwendung der §§ 77 und 78 SGB VIII.

Im Rahmen der Diskussion wurde - erneut - die **unklare Aufgabenverteilung zwischen freien und öffentlichen Trägern** deutlich. Die Aushandlungsprozesse über Leistungserbringung und Gesamtverantwortung müssen transparenter werden. Unbestritten bleibt die Wechselrolle freier und öffentlicher Träger, die sich gegenseitig bedingt und gegenseitig definiert. Dies macht dieses System aus. So hat hier das alte Bild des gemeinsamen Hauses durchaus seine Berechtigung. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das Fundament. Das Haus bleibt bestehen, auch wenn innerhalb des Hauses kräftig umgebaut wird.

Als Ergebnis der Diskussion wurde festgestellt, daß die neuen Herausforderungen der Jugendhilfe (Steuerungsmodelle, Leistungsverträge, Kontraktmanagement etc.) keine Veränderung der Grundstrukturen der Jugendhilfe - wie Subsidiarität und Zweigliedrigkeit der Jugendhilfe - erfordern. Die vorhandenen Instrumentarien - wie Jugendhilfeplanung, Arbeitsgemeinschaften und Jugendhilfeausschuß als zentrales Steuerungsinstrument der Jugendhilfe - ermöglichen die notwendigen Antworten auf die neuen Herausforderungen.

Ausdrücklich ist darauf verwiesen worden, daß bei all den anstehenden Veränderungen die Gefahr besteht, daß die Klientenverantwortung hinter die Budgetverantwortung und allgemeine politische Grundsätze zurücktritt. Auf diese Gefahr muß immer wieder dringlich hingewiesen werden.

Auf die neuen Herausforderungen, die durch den „Europäischen Wettbewerb“ auf die Jugendhilfe zukommen, konnte im Rahmen der Diskussionsrunden in der Arbeitsgruppe nicht in der gebührenden Ausführlichkeit eingegangen werden. Dies bedarf einer eigenen Themenstellung.

Diskurs und Bericht zu den Ergebnissen der Tagung mit Trends und Beispielen aus den Arbeitsgruppen: Wohin führt der Weg? Pluralität und Partnerschaft, Fachlichkeit und Beteiligungsformen, neue Steuerung und ökonomische Effizienz?

MODERATION:

PETER MARQUARD

Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i. Br.

MIKE CORSA

Vorsitzender des Deutschen Bundesjugendrings, Bonn

Vorspann

Der Gedankenaustausch im Schlußplenum wurde mit einem Rollenspiel eingeleitet, in dem die beiden Moderatoren - und Autoren dieses Beitrags - „typische Haltungen“ (Vorurteile) für Vertreter aus dem öffentlichen Bereich (P. M.) oder von einem freien Träger (M. C.) vortrugen. Einige Aussagen aus diesem Rollenspiel werden nachfolgend dokumentiert; zur Erläuterung und Verstärkung haben die Autoren Kurztexpte (Fettdruck) zu speziellen Aspekten eingefügt.

Im Anschluß werden einige ausgewählte Beiträge aus der abschließenden Diskussion in einer von den Autoren überarbeiteten Fassung dokumentiert. Insofern liegt die Verantwortung für die wiedergegebene Fassung ebenso wie die für die Auswahl der Beiträge bei den Autoren. Diese Diskussionsbeiträge werden in vier Themenblöcken zusammengefaßt: Stellenwert der Jugendhilfe; Qualifikation und Fachlichkeit; Lebensweisen und Strukturen der Jugendhilfe (Jugendhilfeausschuß); neue Steuerung.

Einleitung

Eine politische Ortsbestimmung der Kommune ist gefragt!

„Es wäre höchste Zeit, die kommunale Selbstverwaltung unter den geänderten Rahmenbedingungen neu zu bestimmen und ihren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Stellenwert zu definieren. Die jetzige Diskussion zur Verwaltungsreform ersetzt eine solche politische Ortsbestimmung nicht, weil die Ziele der Verwaltungsreform stark aus der Sicht der Hauptämter im Rathaus und sehr aus verwaltungstechnischer Effizienz betrieben werden.“

Dieser Sichtweise des Freiburger Oberbürgermeisters Böhme ist zuzustimmen, insbesondere mit dem Nachsatz, wonach das Thema „Kommunale Selbstverwal-

tung“ auch politisch unter dem Aspekt einer Programmatik und gesamtgesellschaftlicher Ziele vor dem Hintergrund des Wandels von Wirtschaft und Gesellschaft aufgegriffen werden sollte. Eine solche Debatte und Reformstrategie kann zumindest auf der kommunalen Ebene mit neu definierten Modellen der Subsidiarität und des Ausbaus der Selbstverwaltung verbunden werden.

Demokratie beruht nicht auf Konsens, sondern auf dem zivilen Umgang mit Dissens. Partizipation und „demokratische Rationalität“ können sich im lebensweltlichen Zusammenhang ergänzen als Gestaltungselemente sowohl einer öffentlich-politischen als auch einer fachlich-sozialen Praxis. Damit könnten die emanzipatorischen Elemente einer progressiven Sozialarbeit den Weg für eine dialogische Politik weisen. Für jede öffentliche Verwaltung ist dabei zu beachten, daß nicht jede Tätigkeit eine Dienstleistung ist, wo der Bürger als Kunde auftritt.

Es gibt auch hoheitliche Verwaltung und die wesentliche Bedingung, daß jede öffentliche Verwaltung letztlich von öffentlichem Geld finanziert und politisch gesteuert wird. *„Der Bürger ist in dem demokratischen Entscheidungsprozeß auch Bestimmer der ganzen Einrichtung und zahlender Teil. ... Der Appell zur Bürgergesellschaft bringt zum Ausdruck, daß der Citoyen gefordert ist, der Rechte und Pflichten im Gemeinwesen hat und sich entsprechend engagiert und selbst einbringt“.* (Böhme)

In diesem Sinn ist der öffentliche Träger Garant (Gewährleistungsträger) und Organisator (Verwaltung) des Aushandlungs- und Gestaltungsprozesses wohlfahrtsstaatlicher und sozialer Leistungen; dann kann es keinen strukturellen Gegensatz zwischen dem öffentlichen und den freien Trägern geben, sondern nur ein gemeinsames Ringen um den richtigen Weg der Fachlichkeit, der Beteiligung der Betroffenen, der Partnerschaft, der Effektivität und Effizienz!

„Als politisches Gemeinwesen ist die Kommune ihren Einwohnern für die Durchsetzung spezifisch öffentlicher, gemeinwohlorientierter Ziele verantwortlich: innerer Friede, gesunde Lebensbedingungen, gerechter Zugang zu bestimmten Grundleistungen, Schutz der Schwachen. Es kann daher beim Umbau der Kommunalverwaltung kein blindes Nachahmen von Strukturen und Instrumenten aus dem privaten Sektor geben.“¹

Diskurs (Rollenspiel)

P. M.: Herr Corsa, Sie sind Vorsitzender des Deutschen Bundesjugendrings und Repräsentant der Evangelischen Jugend. Bei all diesen herausgehobenen Funktionen eines freien Trägers haben Sie häufig mit öffentlichen Trägern zu tun. Dabei haben Sie ganz bestimmt auch die Erfahrung gemacht, die während dieser Tagung sehr deutlich wurde, daß wir alle sozusagen in einem Boot sitzen. Wir unterliegen denselben Geset-

¹ siehe KGSt-Bericht 5/1993, S. 14

zen. In diesem Zusammenhang ist es meines Erachtens zweckmäßig, sich immer gegenseitig daran zu erinnern, daß wir eigentlich für dieselben Kinder und Jugendlichen zuständig sind und dafür die gleiche gesetzliche Grundlage haben, der wir verpflichtet sind.

Aber wenn ich mir das in der Praxis so anschau, erlebe ich immer wieder, wie die öffentlichen Träger ermahnt werden, daß sie die Gesamtverantwortung haben und für die Infrastruktur verantwortlich sind. Mitunter kann man beobachten, daß sich die freien Träger in solchen Situationen zurückziehen, sich die „Rosinen“ herausnehmen und gerade das tun, was sie für richtig halten. Schließlich wird als Gesamtverantwortlicher der öffentliche Träger in die Pflicht genommen.

Gesamtverantwortung und Trägerautonomie

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat im Rahmen der ihm in § 79 SGB VIII übertragenen Gesamtverantwortung dafür Sorge zu tragen, daß die gesetzlich normierten Leistungen der Jugendhilfe in der richtigen Art (Qualität) und im richtigen Umfang (Quantität) für Kinder, Jugendliche und Familien zur Verfügung stehen. Dazu ist es nötig, daß sich der Träger der öffentlichen Jugendhilfe über die konkret vorhandenen Jugendhilfeleistungen nach Art und Umfang ein Bild macht und Entscheidungen darüber herbeiführt, welche und wie viele Leistungen gebraucht werden und in welchem Umfang Leistungen finanziert werden können beziehungsweise sollen.

Mit der Normierung von Pluralität, Vielfalt sowie Partnerschaft und dem Gebot des § 4 Absatz 2 SGB VIII, die „Selbständigkeit ... in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben“ zu achten, wird die eigenständige Stellung der freien Träger als Partner der öffentlichen Jugendhilfe beschrieben.

Im Ringen um diese Grundprinzipien der Trägerpluralität und -autonomie kann es zu einem Spannungsverhältnis zwischen der Beachtung der Vielseitigkeit der Trägerlandschaft einerseits und dem Ziel eines möglichst effizienten Mitteleinsatzes andererseits kommen. Freie Träger sind weder „Erfüllungsgehilfen“ der öffentlichen Hand noch „Delegationsnehmer“, die deren Aufgaben übernehmen. Sie erfüllen eigene Aufgaben und sind an der Entwicklung und Ausgestaltung der Jugendhilfe zu beteiligen. Zugleich kann sich die öffentliche Jugendhilfe nicht durch „out-sourcing“ ihrer Verantwortung entziehen.

M. C.: Ja, Herr Marquard, so spricht wohl einmal wieder ein deutscher Amtsleiter. Wissen Sie, wenn ich unterwegs bin, wenn ich bei öffentlichen Trägern zu Gast bin, dann habe ich sehr häufig den Eindruck, daß der öffentliche Träger die Lebenswelten verwaltet, die freien Träger im Gegensatz dazu die Lebenswelten gestalten. Sind Sie denn schon einmal als Bürger in Ihr Amt in Freiburg gekommen? Stellen Sie sich vor: Es geht eine schwere Eichentür auf. Drinnen ist es dunkel. Es gibt lediglich ein kleines Fenster, hinter dem ein Herr sitzt, der etwas brummend fragt, ob Sie einbestellt sind...

P. M.: Wir haben doch mit dem viel zitierten § 1 Absatz 3 Nummer 4 SGB VIII in der Jugendhilfe einen sehr weitreichenden jugendpolitischen Gestaltungsauftrag ...

M. C.: Ja, das klappt ja eigentlich auch, wenn beispielsweise die freien Träger relativ frühzeitig erfahren, was denn notwendig ist und was geplant wird. Nehmen sie zum Beispiel ein Neubaugebiet: Kindertagesstätten. Wenn freie Träger frühzeitig darüber etwas wissen, können sie auch mitwirken, selbst Planvorschläge und vielfältige Gedanken entwickeln. Das geht aber nur, wenn freie Träger umfassend informiert werden.

P. M.: Ich habe schon manchmal den Eindruck, daß man den freien Trägern vieles mundgerecht servieren muß. Sie wissen jedoch ganz genau, daß die Möglichkeiten eines öffentlichen Trägers begrenzt sind, etwa auf die Politik einzuwirken. Man darf sich auch nur dann an die Öffentlichkeit wenden, nachdem ein entsprechender Antrag vom Presseamt bestätigt wurde. Da könnten die freien Träger meines Erachtens schon einiges mehr bewegen, wenn diese gezielt mit der Abstimmung über eine sogenannte große Linie, die wir gemeinsam zu entwickeln hätten, selbst auf Politik und Öffentlichkeit zugehen würden. Freie Träger hätten in diesem Fall wohl doch bessere Möglichkeiten als öffentliche Träger.

M. C.: Ich sehe es in der Tat genauso, daß hier ein größeres Zusammenspiel der verschiedenen Träger notwendig wäre.

Zum Verhältnis öffentlicher und freier Träger: Pluralität, Vielfalt und Partnerschaft

Die Jugendhilfe in Deutschland wird historisch durch eine Pluralität von Trägern mit unterschiedlicher Wertorientierung und einer Vielzahl von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen repräsentiert. Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe erbracht, wobei sich die Leistungsverpflichtungen an die öffentliche Jugendhilfe richten (§ 3 SGB VIII). Der Grundsatz von Pluralität und Vielfalt gehört nicht nur zu den strukturbildenden Merkmalen von Jugendhilfe, sondern ist auch unter dem Aspekt demokratischer Beteiligung und Mitverantwortung für das Gemeinwesen von zentraler Bedeutung.

Vor 80 Jahren klang das wie folgt: „Unveräußerlich ist das sittliche Recht und die heilige Pflicht der Menschenliebe. Ihre Werke waren auch durch Jahrhunderte der Ruhmestitel unseres Volkes. Auch der neue Staat kann sie nicht entbehren. Nicht ihre Mittel, nicht ihre persönlichen Kräfte. Keine Umstellung der wirtschaftlichen Verhältnisse wird je alle Quellen der Not verstopfen können ... Deshalb erwartet die freie Liebestätigkeit von dem Staat alle Förderung, deren sie bedarf.“

Dieser Beschluß des Deutschen Vereins von 1919 ist ein gesamtdeutscher Text, der damals eine wesentliche Grundlage für den Zusammenschluß der freien Träger der Jugendhilfe bildete. Die „freien Träger“ mobilisieren die „ehrenamtliche

Tätigkeit“, ohne die die soziale Arbeit ebensowenig gestaltet werden kann, wie die aktuellen Probleme des Wohlfahrtsstaates ohne nicht zu lösen sind: Hier liegt nämlich eine unverzichtbare Wurzel für unsere „*lebendige demokratische Bürgergesellschaft*.“ (Weizsäcker)

Mit trägerübergreifenden Arbeitsgruppen und demokratisch legitimierten Gremien sind im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe vielfältige Strukturen geschaffen, die eine Beteiligung der im sozialen Bereich tätigen Träger, Initiativen und der Bürger an der sozialen Entwicklung in der Stadt/dem Kreis ermöglichen. Die Sozialverwaltung braucht die Mitwirkung eines breiten Trägerspektrums und von Bürgergruppen im Sinne eines bürgerschaftlichen Engagements sowohl für die Propagierung einer „sozialen Kommunalpolitik“ als auch für eine betroffenenorientierte Alltagspraxis.

P. M.: Also, wenn wir beide das machen würden, könnten wir uns partnerschaftliche Strukturen und Perspektiven vorstellen. Unter „Brüdern“ wäre das wohl möglich. Aber ist es nicht doch oft so, daß es starke Konflikte und Konkurrenz unter und zwischen den freien Trägern gibt. Ich spüre das beispielsweise manchmal sehr deutlich, wenn bei mir jemand anruft und sich über einen Kollegen eines anderen Trägers beklagt. Das ergibt mitunter ein sehr trauriges Bild. - Nur wenn die Stadt dann etwas machen will, dann sind sich die freien Träger plötzlich in ihrer Position einig, die vor allem von der Hoffnung geprägt ist, daß der öffentliche Träger es nicht selbst machen möge.

M. C.: Die altpreußische Bürokratie und Verwaltungsorientierung in den mir bekannten öffentlichen Verwaltungen bringt doch ganz wenig Wertschätzung gegenüber der gewachsenen Arbeit zum Ausdruck, auch gegenüber problematischen Entwicklungen bei freien Trägern. Es ist beim öffentlichen Träger ja eine Innenorientierung. Es wird überhaupt nicht akzeptiert, welche Möglichkeiten zur Entwicklung der Beziehungen und der Kooperation existieren.

Dazu ein Beispiel: Wir haben es ja alle auf den Lippen - die Jugendhilfeplanung: Dabei richtet sich die Einbeziehung freier Träger nach dem Tarifrecht und den Arbeitszeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Träger. Ehrenamtlich Engagierte, die nur abends Zeit haben, werden überhaupt nicht berücksichtigt. Wo kommt denn da die Wertschätzung vor? Meine These: altpreußische Bürokratieorientierung, Obrigkeitsstaat!

Im übrigen will ich noch hervorheben: Wir befinden uns ja während dieser Fachtagung in einem Teil der neuen Bundesländer. Gerade die neuen Länder sind ein Eldorado für dieses Mißverständnis - für diese Orientierung an der Verwaltung. Es wird zu wenig akzeptiert, daß eine Vielzahl größerer und kleinerer Träger existiert, die vielfältigste Konzepte und Ideen in die Jugendhilfe einbringen könnten.

P. M.: Ich möchte Ihnen aus meiner Erfahrung insofern Recht geben, als daß sich im Westen Deutschlands Förderstrukturen für die Arbeit freier Träger entwickelt haben,

während im Osten Deutschlands wohl doch ein großes Unverständnis in der Politik dafür existiert, daß man eine Infrastrukturentwicklung in der „Landschaft“ der freien Träger überhaupt erst ermöglichen müßte.

Ein anderer Kritikpunkt, den ich noch auf meinem Zettel habe, besteht darin, daß immer dann, wenn es besonders schwierige Fälle gibt, freie Träger doch besonders vordergründig auf ihren Status als „freie“ verweisen...

M. C.: Dem möchte ich nicht unbedingt widersprechen. Ich will meinen Finger aber in eine andere „Wunde“ legen. Wenn ich so vergleiche - ich meine nicht die ganz großen freien Träger, sondern die kleineren, Initiativen, Vereinigungen usw. - dann sehe ich tendenziell eine große Ungleichheit zwischen der finanziellen Ausstattung von Maßnahmen öffentlicher Träger und denen der freien Träger.

Dazu ein Beispiel, welches in der Jugendhilfe zwar eine kleine Randgeschichte darstellt, aber doch sehr aussagekräftig ist: Ferienfreizeitmaßnahmen. Dort bezahlt der öffentliche Träger Ehrenamtliche zum Teil mit horrenden Honoraren im Vergleich zum freien Träger. Und es werden Verwaltungsleistungen/Organisationsleistungen intern vorgehalten. Dies wird bei den freien Trägern als Eigenleistung überhaupt nicht berücksichtigt.

P. M.: Es ist andererseits schon so, daß der öffentliche Träger mitunter neidisch auf die Finanzierungsmodalitäten schaut, die der freie Träger hat: Wenn ein freier Träger einen Computer braucht, dann kauft er im Großmarkt. Wenn ich einen Computer kaufen will, bin ich gezwungen, das Doppelte an Geld auszugeben, weil ich das Hauptamt und seine „Standards“ nutzen muß. Dabei kann ich immer wieder nachweisen, daß Geld zum Fenster herausgeworfen wird, ganz abgesehen von der zeitlichen Verzögerung. Da schaue ich schon ein wenig neidisch auf die freien Träger, die flexibler reagieren können.

M. C.: Wenn es um Imageprojekte in einem Kreis oder einer Kommune geht, dort, wo man erfolgreich in die Öffentlichkeit treten kann, erlebe ich doch, daß die freien Träger meist außen vorgehalten werden. Da hat die Amtsverwaltung schon vorgearbeitet, wobei die freien Träger gar nicht informiert worden sind. Es wurden bereits Tatsachen geschaffen. Das „beste Angebot“ kann dann freilich nur vom öffentlichen Träger kommen.

Partnerschaft und Pluralität in der Jugendhilfe

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Leistungen (und anderen Aufgaben) der Jugendhilfe, einschließlich der Planungsverantwortung (§ 79 SGB VIII) und werden zur Wahrnehmung dieser Aufgaben verpflichtet, ein Jugendamt zu errichten (§ 69 Absatz 3 SGB VIII); Ziel ist auch die Sicherung der Einheit der Jugendhilfe.

Die Sicherung von Pluralität und Vielfalt und die Umsetzung von Partnerschaft erfordern Strukturen und Verfahrensabläufe, wie sie im SGB VIII normiert sind:

die Organisation des Jugendamtes als zweigliedrige Behörde und die Beteiligung freier Träger im Jugendhilfeausschuß (§ 71), in Arbeitsgemeinschaften (§ 78) oder im Bereich der Jugendhilfeplanung (§ 80). In Verbindung mit dem Wunsch- und Wahlrecht nach § 5 normieren die §§ 3 und 4 die bewährte Vielfalt von Trägern, Inhalten und Methoden in der Jugendhilfe. Dieses Grundverständnis bedingt notwendig die Beteiligung auch von Trägern der freien Jugendhilfe, insbesondere auch im Jugendhilfeausschuß und in der Jugendhilfeplanung.

P. M.: Kann man nicht trotzdem sagen, wenn man an den oft zitierten § 1 SGB VIII hinsichtlich des Auftrages von Jugendhilfe denkt, daß wir beim „Kampf“ um Personal und Finanzen doch in demselben „Boot“ sitzen? Zugespitzt martialisch formuliert: denselben „Gegner“ in der Öffentlichkeit, in der Kommunalpolitik haben?

M. C.: Diese Frage möchte ich direkt beantworten. Freilich bewegen wir uns aufeinander zu, wir sitzen im gleichen „Boot“. Wir haben beide damit zu kämpfen, daß gerade im Bereich der Politik doch wenig Partnerschaft zu spüren ist, wenn es um die Besetzung der Ratsvertretersitze im Jugendhilfeausschuß geht. Dann werden Lieschen Müller von der Fraktion der CDU und Tante Clara aus der Fraktion der SPD mit der Arbeit im Jugendhilfeausschuß betraut. Die eigentliche „Musik“ spielt ja in den anderen Ausschüssen.

Jugendhilfeausschuß

Im Rahmen der Zuständigkeit des örtlichen Trägers (§ 69), der sachlichen Zuständigkeit des Jugendamtes (§§ 69, 89) und seiner Gesamtverantwortung (§ 79) ist das Jugendamt mit Jugendhilfeausschuß und Verwaltung (§ 70) die zentrale Institution, in der sich in der Konzeption des SGB VIII auch strukturell die Mitwirkung realisieren muß.

Der Jugendhilfeausschuß (§ 71) hat durch die Beteiligung von sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern, die von Trägern der freien Jugendhilfe vorgeschlagen sind, ein besonderes Gewicht: Er hat das Beschlußrecht in allen Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefaßten Beschlüsse. Explizit werden ihm Aufgaben der Jugendhilfeplanung und der Förderung der Jugendhilfe in Verbindung mit verschiedenen Kooperationsgeboten (§ 13 Absatz 4 und § 81) zugewiesen.

Seine kommunalverfassungsrechtlichen Besonderheiten haben den Sinn, die Kompetenz in den Beratungen und Beschlüssen sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Trägern der freien Jugendhilfe zu fördern. Außerdem sollen die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses über seine Stellung als Teil des Jugendamtes sowie durch sein Anhörungs- und Antragsrecht gegenüber dem Kommunalparlament eine größere Durchsetzungskraft bekommen.

Der Jugendhilfeausschuß muß ein neues Profil ausbilden, um den im SGB VIII enthaltenen Anforderungen und fachpolitischen Potentialen gerecht werden zu können. Zum einen ist zu fragen, wie die Mitwirkenden im Jugendhilfeausschuß motiviert werden können, ihre Aufgaben in jugendpolitisch profilierterer Weise zu verstehen und zu erfüllen; zum anderen ist nach neuen Strukturelementen zu fragen, mit deren Hilfe eine verbesserte Aufgabenwahrnehmung im Jugendhilfeausschuß gefördert werden kann.

Zu beachten ist die doppelte Funktion sowohl der öffentlichen als auch der freien Träger: der öffentliche Träger als Anbieter von Einrichtungen und Diensten und als die Institution mit Planungs- und Gewährleistungsverantwortung; die freien Träger als Anbieter von Einrichtungen und Leistungen und als Interessensvertreter wie Beteiligter bei der Ausgestaltung der Jugendhilfeinfrastruktur.

P. M.: Ein anderer Aspekt, den ich auch während dieser Tagung erlebt habe, ist die Tatsache, daß die mangelnde Fachlichkeit auf verschiedenen Ebenen angesprochen wurde. Ich will hierbei noch einmal polemisch nachlegen. Ich meine, mancher freie Träger hat wohl eher den Dollar im Auge als die Frage, ob denn das dem öffentlichen Träger präsentierte Angebot erforderlich, geeignet und wirklich notwendig ist. Wird nicht nur gefragt, ob es „sich rechnet“ und nicht mehr, was vor dem Wertehorizont der Ehrenamtlichen eigentlich wünschenswert sei?

M. C.: Ich will jetzt aber doch noch einmal einen Kontrapunkt setzen! Dieses fast als alt bezeichnete und ja auch als korporatistisch beschriebene Modell der Zusammenarbeit hat weiter große Bedeutung. Dort, wo persönliche Kompetenz, persönliche Integrität und fachliches Bewußtsein im Sinne der Weiterentwicklung des „Feldes“ vorhanden sind, gelingt auch vieles!

Ich habe ein konkretes Beispiel: Zehn Jahre streitet sich diese Republik über die Frage, ob wir spezielle Informationen für junge Menschen, sogenannte Jugendinformationen, brauchen. Jedes Bundesland hat so seine Vorstellungen, und man ist bis heute nicht wirklich zusammengekommen. Aufgrund einer guten „korporatistischen“ Beziehung zwischen dem Vorsitzenden des Deutschen Bundesjugendrings und dem entsprechenden Abteilungsleiter im Jugendministerium ist es dann gelungen, dieses Thema zum Modellprojekt zu machen, um überhaupt einmal vorzulegen, welche Ergebnisse ein Jugendinformationsprojekt haben kann. Das war ein Erfolg, und da hat eben eine Mischung aus persönlicher Nähe viel gebracht; die „Chemie“ hat gestimmt, wie man so schön sagt.

P. M.: Dem kann ich zustimmen. Wir hatten beispielsweise in Schwerin die glückliche Konstellation, daß Vertreter des Stadtjugendrings und die Amtsleitung letztlich ein gutes Zusammenspiel bei dem Austausch von Informationen, bei dem Zur-Verfügung-Stellen von Daten und Fakten zustande brachten und eine relativ koordinierte Vertretungsarbeit nach außen gegenüber der Öffentlichkeit und den Ratsfraktionen. Es ist gemeinsam gelungen, daß das Stadtparlament immerhin den Beschluß gefaßt hatte, zwei Millionen DM zusätzlich für Jugendarbeit zur Verfügung stellen zu wollen. Das

ist zwar später so nicht gekommen, aber immerhin war es schon eine dramatische politische Situation, daß zu Zeiten knapper Finanzen ein solcher Grundsatzbeschuß gefaßt werden konnte, aus dem sich dann auch ein entsprechender Jugendhilfeplan erst ergab. Der Erfolg war sicherlich dem Zusammenspiel von Verwaltung und Stadtjugendring zu verdanken.

M. C.: Herr Marquard, wenn wir jetzt resümieren, was sich im Dialog zwischen uns beiden entwickelt hat, so steht bei uns doch wohl die Notwendigkeit an vorderster Stelle, daß sich Jugendhilfe im Sinne von § 1 SGB VIII versteht und weiterentwickelt werden kann. Da geht es meines Erachtens zunächst darum, daß Qualifikationen erforderlich sind, und zwar nicht nur in der Verwaltung, sondern auch bei freien Trägern. Also Qualifikationen in Verwaltungen, bei freien Trägern und in der Politik.

Mir scheint ein zweiter Gedanke genauso wichtig zu sein: Die partnerschaftliche Kommunikationsschiene muß vielfältig sein. Es gibt wirklich zahlreiche gute Beispiele dafür. Hier in den Arbeitsgruppen wurden auch andere, negative Beispiele erwähnt. Ich möchte ganz bewußt auf die Tagungen des Vereins für Kommunalwissenschaften hinweisen. Das ist doch ein idealer Ort, und ich finde es toll, daß sich der VfK so weiterentwickelt hat, daß hier öffentliche und freie Träger zusammenkommen können, um außerhalb des harten politischen Alltags einen Rahmen zu schaffen, wo wir das Thema von „Kooperation und Partnerschaft“ diskutieren können.

Es geht mir vor allem um diese Kommunikationskultur, die am Beispiel der neuen Bundesländer reflektiert werden kann. Man hat meines Erachtens dort versucht, sich gemeinsam mit der neu geschaffenen Verwaltung, der Politik und den neu geschaffenen freien Trägern auf den Weg zu machen. Ich kritisiere an dieser Stelle so manchen „Wessi-Import“. Dort, wo sie auftauchten, haben sie in Wirklichkeit oft diese von mir beschriebene Kommunikation fast unterbunden.

Abschlußdiskussion (Auszüge)

1. Stellenwert der Jugendhilfe

M. C.: Kommen wir zum ersten Themenkomplex „Unverständnis anderer Politikbereiche für Jugendhilfe oder an der Entwicklung von jungen Menschen“. In einer Arbeitsgruppe ging es besonders um die Qualität sowie um den Stellenwert von Jugendhilfeausschüssen.

Dirk Siebernik, Geschäftsführer des Schweriner Stadtjugendrings e. V.: Wir haben über die Rolle, Bedeutung und Weiterentwicklung von Jugendhilfeausschüssen diskutiert und uns sogar sehr heftig gestritten. Ich möchte den Inhalt kurz in Stichworten umreißen: Die Jugend ist uns wichtig - deshalb ist der Sonderstatus des Jugendhilfeausschusses besonders wichtig, oder: Die Probleme junger Menschen sind aufgrund ihrer herausragenden Stellung in den Mittelpunkt zu rücken. Und da habe ich in der Arbeitsgruppe gesagt, wobei ich das im Alltag nicht nur in Schwerin erlebe: Jugend-

hilfe ist eher ein marginaler Bereich in der Kommunalpolitik - und nicht nur dort. Nicht die Probleme junger Menschen stehen im Mittelpunkt, sondern: Wenn die jungen Menschen Probleme machen, nur dann rücken sie in den Mittelpunkt.

M. C.: Ich möchte noch einmal nachfragen: Sie haben eine ziemlich resignative Position vertreten, oder ?

Dirk Siebernik: So wollte ich nicht verstanden werden. Vielmehr ist es wichtig, daß es im Bereich der Jugendhilfe engagierte Menschen gibt, die sich darum bemühen, jugendpolitische Themen immer wieder in den Mittelpunkt des kommunalpolitischen Alltags zu stellen. Wenn es diese engagierten Leute nicht gäbe, müßten wir aufgeben. Ziel muß es jedoch sein, die Randständigkeit der Jugendhilfe überwinden.

2. Qualifikation und Fachlichkeit

P. M.: In einer Arbeitsgruppe wurde die Frage erörtert, wer denn wo auf welcher Ebene fachliche Standards sichert, mit wem man das eigentlich aushandelt. Ich hatte den Eindruck, daß das sehr problematisiert wurde. Ich würde es sehr begrüßen, wenn wir diese Aspekte an dieser Stelle noch mit einbringen könnten, weil hier die Fachlichkeit mehrfach angesprochen worden ist. Es wurde diskutiert, wo auf der einen Seite öffentliche und auf der anderen Seite freie Träger Partner für das Aushandeln fachlicher Standards finden. Geht das auf der örtlichen Ebene oder hat zum Beispiel die Landesebene so eine Art Schutzfunktion, weil es dort einfacher ist, sich auf einer fachlichen Ebene zu verständigen?

Dorette Lotzwy, Leiterin der Abteilung Familienhilfe im Caritasverband für das Bistum Essen e. V.: Ich verantworte einen Bereich, in welchem eine Vielzahl freier Träger sowie größere und kleinere Jugendämter existieren. Ich stelle fest, daß bei gleicher Problemsituation ganz unterschiedliche Entscheidungen getroffen werden.

Natürlich haben wir keinen zentralistischen Staat, wo alles gleich zu entscheiden ist. Aber ich denke schon, daß es an manchen Stellen wichtig ist, so eine Art „Wächteramt“ zu haben. Und dabei ergibt sich für mich die Frage, wer wacht denn über das, was beispielsweise den Kindern und Jugendlichen gut tut, wer nimmt ein Regulativ wahr? Da würde ich mir wünschen, ohne das jetzt sehr zu konkretisieren, daß nicht alles in die Verantwortung der Kommunen gegeben wird. Dort wird unterschiedlich Politik gemacht, auch durch die unterschiedliche Wertigkeit, die Politiker den einzelnen Dingen beimessen; damit ergeben sich sehr große Unterschiede in den Lebensverhältnissen von Kindern und Jugendlichen, was so eigentlich der Verfassung widerspricht.

Insofern müßte es Möglichkeiten geben, einen Minimalkonsens zwischen allen Trägern und der Politik zu erreichen. Da würde ich mir wünschen, daß es an manchen Stellen „Gesetzmäßigkeiten“ gibt, die willkürliche Entscheidungen ausschließen, mit denen wir auch konfrontiert sind. Ich sehe das als wünschens- und erstrebenswert für die Jugendhilfe schlechthin und mache dabei keinen Unterschied zwischen den unter-

schiedlichen Trägern. Gemeinsame Vereinbarungen müßten auch Zielsetzungen enthalten, die man erreichen kann und will. Wenn aber diese noch nicht einmal beschrieben werden können, dann kommt man dem Ziel, gemeinschaftlich Verbindliches festzuschreiben, wohl kaum näher. Deshalb ist meine These: Die kommunale Selbstverwaltung wird durch ihre „End-Kommunalisierung“ der Jugendhilfe den Kindern und Jugendlichen schaden!

M. C.: Was verstehen Sie unter „End-Kommunalisierung“?

Dorette Lotzwy: Es geht um eine Strukturreform, an deren Ende eine vollständige Kommunalisierung steht, mit der wir dann im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe einen „Wildwuchs“ bekommen werden.

M. C.: Aber die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen in den örtlichen Ämtern und bei freien Trägern sind doch überfordert, immer zu sagen, was „richtig“ ist. Auch der Gleichheitsgrundsatz nach dem Grundgesetz - vereinfacht: an allen Orten das Gleiche - kann doch heutzutage nicht mehr immer durchgehalten werden, weil die Bedingungen sehr unterschiedlich geworden sind. Ich meine nicht nur das Geld, sondern auch die Lebensbedingungen. Wir müssen zu den Menschen hin, in die Regionen und dort mit den Menschen zusammen notwendige Standards entwickeln. Ich rede jetzt nicht etwa einem „Strukturzerstörungsgesetz“ das Wort, das die Landesjugendämter auflösen würde. Das wäre natürlich eine andere Diskussionsebene.

Dorette Lotzwy: Ich möchte darauf gleich antworten: Ich denke, die Diskussion um den lebensweltorientierten Ansatz auch in der Jugendhilfe ist noch nicht abgeschlossen. Bei allen aktuellen Debatten fehlt mir ein Aspekt, der bedacht werden muß. Vorauszuschicken ist natürlich der Anspruch, nach dem sozialarbeiterischen Ansatz die Menschen dort abzuholen, wo sie stehen, und mit den ihnen verfügbaren Ressourcen zu arbeiten.

Eine Tendenz und gleichzeitig eine Gefahr sehe ich in der Ausrichtung der reinen Bedarfsorientierung - kurz gesagt: die Menschen in ihren bestehenden Lebensräumen höchstmögliche Zufriedenheit erlangen lassen. Meines Erachtens haben die Menschen allerdings auch das Recht auf Angebote, die ihnen eigene und weiterführende Ideen für ihre individuellen Lebensentwürfe bringen und ihnen somit neue Chancen eröffnen. Also geht es nicht nur um Bedarfsorientierung, sondern es muß auch Angebotsgestaltung möglich sein. Letztere kostet jedoch noch einmal zusätzliches Geld.

Auch wenn es verschiedene individuelle Lebensentwürfe und Lebensräume gibt, dann darf es trotzdem die Gesellschaft nicht versäumen, den Raum für gleiche Chancen zu bieten. Und dafür muß es meines Erachtens Vereinbarungen, vielleicht auch Richtlinien geben: Es geht um eine gemeinsam getragene Zielbeschreibung, an der wir uns alle orientieren können und auf die sich der einzelne verlassen kann.

P. M.: Das strukturelle Problem besteht wohl darin, daß Ihre Überlegung in die Richtung läuft: Wir bestellen uns die Vorgaben (Standards) auf der Landesebene, finanzie-

ren aber könnte das die kommunale Ebene. Das Konexitätsprinzip würde damit nicht funktionieren.

Richard Isselhorst, *Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf*: Die Frage ist, inwieweit wir in der Wertediskussion im Moment auseinanderliegen: Wie weit bestimmt die Fachlichkeit die Wertediskussion? Wird diese Diskussion über die Verbands- und Trägergrenzen hinaus schon längst von ganz anderen Elementen geprägt als den „ideologischen Wertegestaltern“ von der einen oder anderen Seite?

Inwieweit haben von freien Trägern vorgetragene, überzeugende Argumente dazu beigetragen, daß die Fachkräfte der öffentlichen Träger Qualität und Fachlichkeit gegen ihre „Finanzideologen“ beibehalten, fachliche Standards wahren konnten? Inwieweit haben Fachkräfte der öffentlichen Träger mit den Fachkolleginnen und Fachkollegen der freien Träger gegenüber den „Grundsatzideologen“ erreicht, daß die Fachlichkeit kein geringerer Wert als der „Weltanschauungswert“ ist, weil Fachlichkeit der Jugendhilfe viel von den weltanschaulichen Werten einschließt, für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vielfach das eigentlich tragende Werteelement geworden ist?

Wird aber andererseits Fachlichkeit inzwischen nicht auch benutzt, um sie als Schild vor sich herzutragen und sich dahinter zu verstecken? Darf dies alles hinterfragt und offengelegt werden? Das sind meiner Meinung nach die spannenden Fragen.

3. Lebensweisen und Strukturen der Jugendhilfe

Richard Isselhorst: Wenn die freien Träger daran interessiert sind, einen starken Jugendhilfeausschuß vor Ort zu haben, daran interessiert sind, daß nicht die letzten Hinterbänkler im Jugendhilfeausschuß vertreten sind und die sogenannten starken Leute der kommunalen Vertretungen beispielsweise im Bau- und Stadtentwicklungsausschuß sitzen, so könnte sich manches verändern.

Gibt es denn irgendwo ein Beispiel dafür, daß die freien Träger gemeinsam oder einzeln nach einer Kommunalwahl auf die Fraktionsspitzen zugegangen wären und gefordert hätten: Ihr müßt den Jugendhilfeausschuß mit Vertretern besetzen, die engagiert arbeiten?

Zweite Frage: Gibt es Anträge von freier Trägerseite, daß zu Beginn einer Legislaturperiode die Jugendhilfeausschüsse gerade wegen ihres besonderen Status' die Möglichkeit bekommen, es beispielsweise während einer Fachtagung zu lernen, mit dieser besonderen Fachlichkeit umzugehen?

Dr. Jürgen Rolle: *Vorsitzender des Landesjugendhilfeausschusses Rheinland im Landschaftsverband Rheinland, Köln*: Ich möchte hier anschließen. Die Frage ist doch, wie seitens der Verwaltung der Jugendhilfeausschuß gestärkt werden kann. Meine These lautet: Die Verwaltung muß mit den Trägern an einem Strang ziehen, wenn ein starker Jugendhilfeausschuß zustande kommen soll, und das auf einem Feld, wo

möglicherweise die Verwaltung eines Jugendamtes unter Kuratel des Kämmerers steht. Das heißt, existiert ein guter, anregender und wirksamer Jugendhilfeausschuß, dann sollte dieser eng mit der Verwaltung zusammenarbeiten. Zweitens könnte es so gelingen, Gelder locker zu machen, die knapp sind.

Dr. Wolfgang Maas, *Kreisdirektor des Kreises Soest, Nordrhein-Westfalen*: Im Gegenteil! Ich möchte unterstreichen, daß es mir in der Tat um eine Aufwertung des Jugendhilfeausschusses geht - hin zu einem Gremium, das als Fachausschuß „im Auftrag“ des Kreistages die Jugendhilfe über Zielvereinbarungen, Controlling und Berichtswesen usw. zentral steuert. Die Kommunalverwaltungen reorganisieren sich, weil sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern. Davon wird auch der Bereich der Jugendhilfe betroffen sein, ob er nun will oder nicht. Im Kreis Soest wird flächendeckend die dezentrale Steuerung praktiziert. Das berührt natürlich auch die Arbeit des Jugendhilfeausschusses, der meines Erachtens nach mit diesen Strukturveränderungen sogar effektiver arbeiten kann.

Zweitens: Nicht zuletzt deswegen erscheint es mir zweifelhaft, ob der Jugendhilfeausschuß als zentraler Steuerungsausschuß der Jugendhilfe unbedingt noch seines Sonderstatus' bedarf, welcher die Zweigliedrigkeit und seine traditionelle Zusammensetzung betrifft. Ich betone ausdrücklich, daß wir natürlich einen eigenen, besonderen Fachausschuß mit einer gesetzlich definierten Aufgabenstellung behalten müssen. Im Hinblick auf gesellschaftliche Veränderungen sollte die Beteiligung im Ausschuß zudem nicht mehr allein auf die traditionellen Verbände ausgerichtet sein, sondern - offener - zum Beispiel auch örtliche Initiativen und Kräfte einbeziehen.

Im übrigen würde ich es vorziehen, die wünschenswerte, ja notwendige partnerschaftliche Beteiligung der freien Träger über andere Beteiligungsformen zu suchen als über den Sonderstatus des Jugendhilfeausschusses, wobei man mit freien Trägern direkter und auch unmittelbarer zusammenwirken könnte. Ich denke hierbei vor allem an die Schaffung von weiteren Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII mit gesetzlich festgelegten Beteiligungsrechten für bestimmte Problembereiche oder bei bestimmten Fragen.

Dr. Johannes Bernhauser, *Leiter des Fachbereiches Kinder, Jugend und Familie im Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln e. V.*: Das KJHG verpflichtet die obersten Landesjugendbehörden, dafür Sorge zu tragen, daß die Lebensverhältnisse im Lande vergleichbar sind. Und deshalb ist es schon wichtig, daß sozusagen interkommunal über Grundsätze gesprochen wird. Das muß nicht unbedingt per Landesregelung erfolgen, sondern kann auch zwischen den Spitzenverbänden der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege vereinbart werden.

Wir haben gerade in Nordrhein-Westfalen mit den Vereinbarungen zu § 78 a bis g SGB VIII sehr gute Erfahrungen in solchen Verhandlungen zwischen den Spitzenverbänden gemacht. Wir würden in Nordrhein-Westfalen aus Sicht der freien Träger auch nicht freiwillig auf die Landesjugendämter verzichten, weil diese eine ganz wichtige Funktion in der Sorge für die Vergleichbarkeit und Qualitätsstandards haben. Gewisse

Mindeststandards müssen überörtlich vereinbart werden. Das ist unverzichtbar. Wir hätten sonst beispielsweise im Kindergarten der Stadt A als Gruppenleiterin eine Kinderpflegerin, in der Stadt B als Gruppenleiterin eine erfahrene Mutter und in der Stadt C eine Sozialpädagogin. Dann wären auch die Gruppenstärken, Raumprogramme usw. willkürlich und völlig verschieden.

Das könnte passieren, wenn die einzige regulierende und normierende Stelle der örtliche öffentliche Träger wäre. Der öffentliche Träger geriete unweigerlich in Rollenkonflikte, wenn er sowohl Mitanbieter (Konkurrent), Kostenträger als auch aufsichtsführende Behörde - auch über die eigenen kommunalen Einrichtungen - werden. Das Landesjugendamt ist da neutraler!

Wir haben beispielsweise gerade im Bereich der ambulanten erzieherischen Hilfen, wo rein örtliche Vereinbarungen existieren, die größten Standardunterschiede, die nicht darauf zurückzuführen sind, daß die Bedarfslagen sehr unterschiedlich sind. Wenn eine Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) in der einen Stadt von Studenten durchgeführt wird, in einer anderen Stadt von Sozialarbeitern mit familientherapeutischer Zusatzausbildung, dann manifestiert sich darin ein ganz massiver Qualitätsunterschied. Das hat nichts damit zu tun, daß die eine Familie vielleicht „einfacher“ ist, sondern daß - da überhaupt Hilfe nach § 27 ff. SGB VIII gewährt wird - man einer Familie eine „seichtere“ Hilfe gewährt und im Grunde genommen an Symptomen „herumdoktert“, aber langfristig die familialen Strukturen nicht verändert und die Familien nicht zur Selbsthilfe befähigt.

Dirk Siebernik: Ist es nicht an der Zeit, die exponierte Stellung der Wohlfahrtsverbände auch ein wenig zu verändern? Gerade in den neuen Bundesländern unterscheidet sich die Situation erheblich von der Lage in den alten Bundesländern. In den neuen Bundesländern haben sich Entwicklungen ergeben, die die überragende Stellung einiger Träger nur schwer rechtfertigen.

Dr. Johannes Bernhauser: Die Wohlfahrtsverbände sind Dach- und Spitzenverbände. Sicherlich gibt es innerhalb der Mitglieder der Verbände ganz breite Spektren, wobei der Paritätische Wohlfahrtsverband das breiteste Spektrum hat. Deshalb können auch alle Mitglieder des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes sozusagen nicht nur die Politik dieses Verbandes, sondern über diesen Verband natürlich auch Sozialpolitik auf den verschiedenen Ebenen mit beeinflussen. Aber auch das Mitgliedsspektrum von Caritas, Diakonie, DRK und AWO ist breiter als viele denken.

Wir haben im Referat von Prof. Dr. Olk gehört, daß die freie Wohlfahrtspflege nicht nur im Hinblick auf Trägervertretung eine Rolle spielt, sondern daß sie bislang gemeinsam mit den öffentlichen Trägern auf den verschiedenen Ebenen Sozialpolitik definiert hat. Würde man jetzt das Spektrum der Spitzenverbände beliebig öffnen, so daß sich jeder Träger oder jeder Mitgliedsverband als eigener Spitzenverband konstituieren könnte, hätten wir vielleicht bald 47 oder 80 Spitzenverbände oder sogar noch mehr. Die traditionellen Spitzenverbände besitzen eine starke, integrierende Kraft nach innen. Sie zeichnen sich insbesondere dadurch aus, daß sie in allen Feldern der

sozialen Arbeit tätig sind und daher aufgrund ihrer Übersicht innerverbandlich Einzelinteressen austarieren können und daneben eine anwaltschaftliche Funktion für Benachteiligte wahrnehmen.

Käme es zu einer großen Vermehrung von Spitzenverbänden, hätten diese den Charakter von reinen Interessenverbänden. Diese Interessen würden dann aber nicht mehr verbandsintern ausdiskutiert, sondern „auf den Markt“ getragen werden. Die öffentliche Seite dürfte bei Konflikten „schiedsrichtern“. Eine solche Entwicklung würde alle freien Träger schwächen und das partnerschaftliche Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern gefährden, denn Partnerschaft verlangt Gleichrangigkeit und Gleichwertigkeit.

P. M.: Nachgefragt - Herr Siebernik fragte: Was legitimiert im Osten Deutschlands die großen Wohlfahrtsverbände zu Entscheidungen und unmittelbarer Mitwirkung, zur Mitgestaltung von Sozialpolitik, obwohl sie im Alltag nicht in diesem Umfang die Arbeit leisten? In Schwerin beispielsweise macht die Evangelische Jugend mehr an erzieherischen Hilfen als das Diakonische Werk oder der Caritasverband. Aber wenn es darum geht, mitzureden, sitzt die Kleine Liga am Tisch und nicht die Evangelische Jugend.

Dieter Krauth, *Jugendhilfereferent im Diakonischen Werk Sachsen e. V., Radebeul:* Die Legitimation ist einfach dadurch begründet, daß durch die Wohlfahrtsverbände über 90 Prozent der Leistungen freier Träger erbracht werden (außer §§ 11 bis 14 SGB VIII). Diese Zahl stammt aus dem Osten Deutschlands. Ich verweise hier zum Beispiel auf die Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes Sachsen in Kamenz.

Dr. Wolfgang Maas: Herr Dr. Bernhauser hat - wenn ich das etwas überspitzt formuliere - vom Alleinvertretungsanspruch und vom Primat der traditionellen Verbände gesprochen. Da habe ich meine großen Zweifel. Ich glaube auch nicht, daß das Argument, in einer großen Organisation die ganze Vielfalt der Angebote abzudecken, Bestand haben kann. Das ist so nicht.

Ich möchte in der Tat auf örtlicher Ebene durchaus den Bürger beteiligen, durch Vereinigungen oder sonstige Initiativen, die dort entstehen, weil sich eben die Dinge auch vor Ort verändern. Wir sehen ja die Bürgerbeteiligung auch auf anderen Politikfeldern. Warum sagen Sie, daß Sie die Anliegen der örtlichen Gemeinschaft, der Jugend usw. allein über die traditionellen Verbände vertreten?

Norbert Struck, *Vorsitzender des Ausschusses Familie, Frauen und Jugend der Bundesarbeitsgemeinschaft „Freie Wohlfahrtspflege“, Bonn:* Eine der Schwierigkeiten, mit der wir in dieser Diskussion konfrontiert sind, besteht meines Erachtens darin, daß wir verschiedene fachliche Leitformeln haben, die jeweils in sich plausibel sind, aber zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen. Bei jeweils konkret entstehenden Konflikten wird dann mal diese, mal jene Leitformel in Anspruch genommen, je nach Konflikt- und Interessenstruktur von öffentlicher oder aber von freier Seite aus. Es gibt da keine einfachen dichotomischen Entsprechungen zwischen Leitformeln und

Trägerinteressen. Man kommt vielleicht schon einen Schritt weiter, wenn man zunächst einmal anerkennt, daß sich Konflikte durchaus sachbezogen ergeben können und nicht nur aus einem bloßen Gegeneinander öffentlicher und freier Träger.

Das ist jetzt recht abstrakt. Um das zu verdeutlichen, können wir uns beispielsweise die fachlichen Leitformeln „Sozialraumorientierung“ und „Pluralitätsgebot“ anschauen. Beide sind gesetzlich abgesichert und gewiß auch weiterhin konsensfähig. Dennoch können sie in konkreten Situationen in einen Widerspruch zueinander geraten, und es ist vorab nicht auszumachen, ob ein freier Träger oder der öffentliche jeweils die eine oder andere Orientierung herausstreichen wird. Jedenfalls sollten wir uns bei der Klärung von Konfliktstrukturen bemühen, die sachlichen Bezugspunkte jeweils so deutlich wie möglich in den Blick zu nehmen, um unnötige Reibungsverluste zu vermeiden.

4. Neue Steuerung

P. M.: Ich möchte noch einen anderen strukturellen Aspekt mit einbringen. Gibt es nicht doch einen strukturellen Widerspruch zwischen freien und öffentlichen Trägern unter folgender Überlegung: Die freien Träger verkörpern, berufen und beziehen sich auf Werte und die Philosophie des KJHG wie Wunsch- und Wahlrecht, Pluralismus. Könnten dabei nicht bestimmte Arbeitsweisen und Funktionsmechanismen der freien Träger in einen Konflikt geraten zu neuen Herausforderungen beziehungsweise neuen Arbeitsweisen und neuen Arbeitsprinzipien, die wir als öffentliche Träger vielleicht etwas unbefangener, selbstverständlicher forcieren?

Hierzu ein Beispiel: Ich bin ein großer Fan von Regionalisierungskonzepten. Und dann kommt immer wieder die Diskussion, wie es mit dem Wunsch- und Wahlrecht bestellt ist, wenn ein großer Träger eine bestimmte Region versorgt usw. So entsteht die Frage, ob im Hinblick auf geänderte Lebensweisen und auch neue sozialpolitische Konzeptionen bestimmte Strukturen des KJHG wie Wunsch- und Wahlrecht oder Pluralität in einen Konflikt geraten?

Dieter Greese, Leiter des Jugendamtes der Stadt Essen: Ich möchte folgende Überlegung zu bedenken geben: In der alten Steuerung war es ziemlich klar, daß man Verbündete brauchte, um die Verwalter der Ressourcen der Jugendhilfe „herumzukriegen“. Als Leiter des Jugendamtes hatte ich gar keine Ressourcen; die hatte der Kämmerer, das Personalamt, das Hauptamt. Die konnten mich als ein nachgeordnetes Fachamt in der Verwaltung „hängen“ lassen.

Mit den freien Trägern gab es deshalb informelle Koalitionen. Die verwaltungsunabhängigen Träger konnten einen gewissen Druck entfalten, den ich so nicht ausüben konnte. Und insofern haben mir auch die freien Träger geholfen, die insgesamt erforderlichen Ressourcen den anderen „abzujagen“.

Mit der neuen Steuerung verändert sich das Geschehen. Wenn die neue Steuerung richtig funktioniert, sind Kämmerer und Hauptamt, das in Essen „Amt für zentralen

Service“ heißt, von schwindender Bedeutung. Ich habe jetzt schon einen Teil und bald alle Ressourcen der Jugendhilfe ziemlich eigenverantwortlich. Jetzt verändert sich das „Geschäft“. Nun sind es meine Ressourcen. Da kommen die freien Träger und wollen sie mir „abjagen“. Das verändert doch unser Verhältnis!

Dieter Krauth: Ich meine, die Erkenntnis war unglaublich wichtig, daß nach einer langen Diskussionsphase trotz der neuen Steuerung und der Leistungsbeschreibung sowie Leistungsverpflichtungen in vielen Beiträgen deutlich wurde, daß das sogenannte alte Möbel Jugendhilfe seine traditionellen Wurzeln - unter uns nach Zahlen genannt, also die §§ 4, 71, 74 SGB VIII -, daß diese „Wurzeln“ und Instrumente durchaus mit den neuen Anforderungen zusammenpassen.

Wichtig erscheint die Frage, ob das System Jugendhilfe als ein System insgesamt - also von öffentlichen und freien Trägern - bildhaft gesprochen als ein „Haus unter gemeinsamer Verantwortung“ gesehen werden muß. Dabei sind wir an Grenzen gestoßen. Es gibt Zweifel, ob wir uns dort, wo andere die Verantwortung haben, gerade im Budget und in der Ressourcenverwaltung, intern durchsetzen können. Dabei tauchen häufig gegenseitige Vorwürfe auf. Man meint, die öffentlichen Träger könnten sich nicht durchsetzen und die freien Träger würden zuviel verlangen.

Diese Phase jedoch konnte in der Diskussion relativ schnell überwunden werden, weil der Konsens darin bestand, daß die Gesamtverantwortung im Sinne von Ressourcenverantwortung und Fachlichkeit durchaus mit den Instrumentarien der Jugendhilfe zusammengeführt werden kann und dabei kein Widerspruch existiert. Diese Hausaufgaben müssen wir aber lösen, auch im Hinblick darauf, daß wir von manchen Dingen loslassen müssen, vor allem von dem alten Modell, obwohl wir das neue noch nicht genau kennen.

Paul Rupp, Landesgeschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft der Caritasverbände Rheinland-Pfalz, Mainz: Ich schlage vor, nach etwa einem Jahr eine politische Zwischenbilanz der Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII vorzunehmen. Dabei sollten die konkrete Ausgestaltung der abzuschließenden Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in den einzelnen Bundesländern und das Wechselverhältnis von Rahmenvereinbarungen auf Landesebene zu den Vereinbarungen vor Ort analysiert werden. Zudem kann man nach einem Jahr auch die Auswirkungen und Folgen der neuen gesetzlichen Regelung für die Arbeit der Einrichtungen und das Verhältnis der freien und öffentlichen Träger überprüfen.

Darüber hinaus scheint es mir besonders sinnvoll, im Zusammenhang mit der weiteren Kommunalisierung der Kinder- und Jugendhilfe und der damit verbundenen Kompetenzverlagerung auf die örtliche Ebene die Frage von landesweit vergleichenden Standards und dem damit in Verbindung stehenden Aspekt der Qualitätssicherung zu erörtern. Grundsätzlich wird sich diese Frage in Zukunft stärker stellen, da die Kommunalisierung die Gefahr von „Kleinstaaterei“, also völlig divergierenden Entwicklungen bei der Strukturqualität in den einzelnen Städten und Landkreisen, deutlich vergrößert.

P. M.: Danke. Wir werden heute ohnehin nicht alle Fragen beantworten können. Ich möchte abschließend bemerken, daß nach dem Rollenspiel als Einleitung zwischen Herrn Corsa und mir doch eine lockere und in einem gewissen Rahmen solidarische Debatte zustande kam.

Solche Veranstaltungen des Vereins für Kommunalwissenschaften haben immer auch einen Fortbildungscharakter für die Teilnehmenden. Es geht uns aber immer auch um die Außenwirkung, um die Ausstrahlung, die von einer solchen Diskussion ausgeht. Ich fasse die Debatte für mich dahingehend zusammen, daß alle - von öffentlichen und von freien Trägern - ein partnerschaftliches Verhältnis wollen und damit im wesentlichen den Blick auf die Weiterentwicklung unseres Handlungsfeldes im Interesse der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien richten. Dabei haben wir natürlich bei bestimmten Einzelfragen - das hat die Debatte deutlich gemacht - auch unsere Kontroversen innerhalb der freien Träger, innerhalb der öffentlichen Träger und zwischen diesen beiden Gruppen.

Schlußwort

DR. ROLF-PETER LÖHR

Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin

Die Abschlußdiskussion hat zu den in ihr aufgegriffenen vier Schwerpunkten pointierte und durchaus kontroverse, aber auch einem gemeinsamen Verständnis zugängliche Antworten und Aussagen erbracht. Dafür danke ich allen Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern, vor allem aber auch Herrn Corsa und Herrn Marquard, die mit ihrem einleitenden Rollenspiel sowohl die Klischees verdeutlicht haben, die eine Kooperation von öffentlichen und freien Trägern erschweren, als auch die Brücken aufgezeigt haben, über die man zu einer Verständigung gelangen kann.

Dem möchte ich nichts hinzufügen. Statt dessen greife ich zum Schluß zwei Gedanken auf, die in Arbeitsgruppen genannt wurden, aber nicht vertieft werden konnten. Beide Themen erfordern gemeinsames Handeln von öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe.

Wir reden hier über bestimmte Techniken und Instrumente, wie wir die Interessen der Kinder und Jugendlichen noch besser und wirksamer vertreten können. Als Basis dafür ist meines Erachtens nötig, daß der Stellenwert von Kindern und Jugendlichen im öffentlichen Bewußtsein angehoben wird. Appelle bleiben hier wirkungslos, wie zahlreiche Sonntagsreden der letzten Jahre gezeigt haben. Gewaltanwendung durch Jugendliche dagegen ist durchaus wirksam, wie die Erfahrungen der letzten Zeit zeigen. Dies darf in einer Demokratie aber ganz bestimmt nicht der richtige Weg sein.

Ein wichtiges Element zur Stärkung der Position von Kindern und Jugendlichen - und ihren Interessenvertretungen - ist die Herabsetzung des Wahlalters, etwa auf 16 Jahre, wie dies in manchen Ländern schon geschehen ist. Das Wahlrecht Jugendlicher gibt ihnen ein gewisses „Drohpotential“, da die jungen Menschen hierdurch über Wahl- und Abwahlmöglichkeiten politischen Einfluß ausüben können. Eine Herabsetzung des Wahlalters für Kommunalwahlen auf 16 Jahre würde bedeuten, daß die heutigen Kinder mit 13 Jahren bei der nächsten Wahl in vier Jahren 16 Jahre alt und damit eine relevante Zielgruppe für wählerorientierte Politik wären. Dafür sollten sich öffentliche und freie Träger gemeinsam einsetzen, denn davon könnten alle nur gewinnen.

Der zweite Gedanke: Wir kritisieren alle eine Ökonomisierung des Denkens und Handelns, also den Vorrang von Effektivität vor Fachlichkeit. Wenn man diese Ökonomisierung des Denkens auf einen anderen Bereich erstreckt, kann man ihn auch positiv für die Jugendhilfe nutzen: Alle demografischen Prognosen besagen, daß wir in wenigen Jahren zuwenig Menschen haben werden, um unsere Wirtschaft aufrechtzuerhalten. Das heißt, wir brauchen für die Wirtschaft - das schöne Stichwort vom Standort Deutschland - mehr Kinder und Jugendliche. Denn die Lösung des Problems allein über Zuwanderung zu erreichen, wäre schlecht. Wir wissen alle, was das bedeutet.

Wir müssen uns schon deshalb, wenn wir unsere Wirtschaft aufrechterhalten wollen, um Kinder und Jugendliche intensiver kümmern als bisher. Jugend- und Familienpolitik gewinnt auch unter diesem Aspekt zunehmend an Bedeutung. Die Wirtschaft fängt langsam an zu erkennen, daß sie zuwenig Ausbildung betrieben hat, da sie keine entsprechend qualifizierten jungen Leute in ihre Produktionsstätten bekommt. Meines Erachtens könnte die Ökonomisierung unseres Denkens hier einmal zugunsten der Jugendhilfe eingesetzt werden.

Ich nehme an, daß wir uns alle darüber einig sind, daß sich die Jugendhilfe in einer Übergangsphase befindet. Diesen Wandel müssen wir alle gemeinsam gestalten und dazu alte Gewohnheiten in Frage stellen und überlegen, ob es nicht unter veränderten Bedingungen neue Instrumente und Ansätze geben kann und muß, mit denen freie und öffentliche Träger arbeitsteilig und kooperativ die Jugendhilfe voranbringen.

Ich hoffe, daß diese Tagung dazu beigetragen und vielleicht hier und da eine Denkblockade gelöst hat. Und ich hoffe, daß Sie alle so positiv empfunden haben wie ich, daß die Tagung, die mit Disputationen konfrontativ begonnen hat, äußerst konstruktiv und kooperativ endete, wie es von uns angelegt und erhofft war.

Ich danke allen Referenten, Moderatoren sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmern für das vielfältige und produktive Engagement während dieser Tagung sehr herzlich.

Literaturhinweise

Angerhausen, Susanne/Backhaus-Maul, Holger/
Offe, Claus /Olk, Thomas/Schiebel, Martina

Überholen ohne einzuholen.

Freie Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland.

Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (1998); 333 S.

ISBN 3-531-13298-9

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe -AGJ-, Bonn (Hrsg.)

Finanzierung der Leistungen von Trägern der freien Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII).

Dokumentation eines Symposiums der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe am 25. und 26. September 1997 in Nürnberg.

Bonn (1998); 49 S.

Bezugsadresse: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe -AGJ-,
Haager Weg 44, 53127 Bonn

Articus, Stephan

Die Zukunft der Partnerschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main; 78 (1998); Nr. 12

Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas

Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen

in den Staat-Verbände-Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors.

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (1995); Nr. 4

Baltz, Jochem

Förderung der freien Jugendhilfe. Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen der Bewilligung, Kürzung oder Streichung von Fördermitteln nach dem SGB VIII (§ 74 KJHG).

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main: Selbstverlag; 76 (1996); Nr. 11

BBJ Consult, Berlin (Hrsg.)

Münder, Johannes

Die Übernahme sozialstaatlicher Aufgaben durch freie Träger - eine Falle für die freien Träger?

Berlin (1995); 79 S.

Bezugsadresse: BBJ Verlag, Potsdamer Straße 199, 10783 Berlin,

BBJ SERVIS gGmbH (Hrsg.)

Wahrnehmung sozialstaatlicher Aufgaben - Risiko und Chancen für gemeinnützige Träger. Thesen und Disput einer Tagung.

Berlin: BBJ Verlag (1996); 60 S.

BBJ SERVIS gGmbH, Berlin (Hrsg.)
**Sozialstaatsgebot und gemeinnützige Träger.
Das Zuwendungsrecht auf dem Prüfstand der Aufgabenerfüllung.
Abschlußbericht der Expertenkommission „Wahrnehmung sozialstaatlicher
Aufgaben durch gemeinnützige Träger“.**
Berlin: BBJ Verlag (1997); 44 S.

Bernzen, Christian
**Neu gesteuerte freie Träger. Voraussetzungen für moderne Verfahren
der öffentlichen Förderung freier Träger der Jugendhilfe.**
In: Jugendpolitik, Neuwied: Luchterhand; 22 (1996); Nr. 4

Boeßenecker, Karl-Heinz
**Marktorientierung in der sozialen Arbeit ohne Alternative.
Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand.**
In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Bonn: Arbeiterwohlfahrt;
50 (1999); Nr. 2

Boeßenecker, Karl-Heinz
**Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD.
Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder.**
2. neubearb. u. erw. Aufl.
Münster: Votum (1998); 216 S.
ISBN 3-930405-01-6

Busch, Manfred
**Das (vorzeitige) Ende pluraler Angebotsstrukturen und
Mitwirkungsrechte in der Jugendhilfe? Leistungsbeschreibungen und
Leistungsvereinbarungen vor allem aus rechtlicher Sicht. Teil 1 bis 3.**
In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Carl Heymanns; 84 (1997); Nr. 5, 6, 7-8

Coughlan, John G.
**Zur Mitwirkung der Freien Wohlfahrtspflege bei der Umsetzung
neuer Steuerungsmodelle (NSM) in den kommunalen Verwaltungen.**
In: Jugendwohl, Freiburg i.Br.: Lambertus; 77 (1996); Nr. 6

Debiel, Stefanie
**Privatisierung der Jugendarbeit - ein Schritt zur partizipativen
Kinder- und Jugendhilfe? Sozialpädagogische Gedanken zur derzeitig
strukturellen Veränderung der kommunal getragenen Jugendarbeit.**
In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand; 28 (1998); Nr. 4

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband-Gesamtverband e. V. (Hrsg.)
**Output ohne Input? Zur kommunalen Finanzierung freier Jugendhilfe.
Erweiterte Dokumentation einer Fachtagung
vom 21. bis 23. August 1995 in Frankfurt/Main.**
Frankfurt/Main (1995); 131 S.

Bezugsadresse: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband-Gesamtverband e.V.,
Heinrich-Hoffmann-Straße 3, 60528 Frankfurt/Main

Eichhorn, Peter (Hrsg.)

Freie Wohlfahrtspflege in Europa aus betriebswirtschaftlicher Sicht.

Baden-Baden: Nomos (1998); 394 S.

Flösser, Gaby

Von der Subsidiarität zur Vertragspartnerschaft.

In: Jugendpolitik, Neuwied: Luchterhand; 22 (1996); Nr. 4

Götz, Clemens/Hufschmidt, Gerd

Wenn ein Volkswirtschaftler ein Jugendzentrum leitet ...

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (1997); Nr. 4

Häbel, Hannelore

Verpflichtung der öffentlichen Träger zur Förderung der freien Jugendhilfe.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Carl Heymanns; 84 (1997); Nr. 4

Hilliger, Andreas

Neue Finanzierungswege in der Jugendhilfe -

Veränderungen bei öffentlichen Trägern.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 36 (1998); Nr. 2

Ipsen, Knut

Soziale Dienstleistungen und EG-Recht.

Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts

auf die mitgliedstaatliche Förderung

sozialer Dienstleistungen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege.

Bielefeld: Erich Schmidt (1997); 83 S.

Klug, Wolfgang

Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe.

Freiburg i.Br.: Lambertus (1997); 347 S.

ISBN 3-7841-0941-1

Knorr, Friedhelm

**Kontraktmanagement. Finanzierungsformen - Leistungsverträge -
für freie Wohlfahrtsverbände und Sozialverwaltungen.**

Regensburg: Walhalla (1999); 240 S.

ISBN 3-8029-7429-8

Knorr, Friedhelm/Scheppach, Maria

Leistungsbezogene Entgeltsysteme.

Für Wohlfahrtsverbände und Non-Profit-Organisationen.

Regensburg: Walhalla (1998); 288 S.

ISBN 3-8029-7426-3

Kulbach, Roderich/Wohlfahrt, Norbert
**Modernisierung der öffentlichen Verwaltung.
Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege.**
Freiburg i. Br.: Lambertus (1996); 130 S.
ISBN 3-7841-0851-2

Lütjen, Ulf
**Organisation und Finanzierung von Trägern der freien Jugendhilfe.
Ein Praxisleitfaden.**
Neuwied: Luchterhand (1997); 219 S.
ISBN 3-472-02976-5

Maelicke, Bernd (Hrsg.)
Freie Wohlfahrtspflege im Übergang zum 21. Jahrhundert.
Baden-Baden: Nomos (1998); 120 S.
ISBN 3-7890-5449-6

Münder, Johannes
Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten in der Jugendhilfe.
In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE),
Köln: Heymanns (1998); Nr. 38

Münder, Johannes
Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt?
In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand; 28 (1998); Nr. 1

Münder, Johannes
Wahrnehmung sozialstaatlicher Aufgaben durch gemeinnützige Träger.
In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE),
Köln: Heymanns (1996); Nr. 34

Münder, Johannes
**Überblick über mögliche Finanzierungen
der Dienste und Einrichtungen freier Träger.**
In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Bonn: Arbeiterwohlfahrt;
48 (1997); Nr. 8

Neumann, Volker
**Rechtsstellung der Träger der freien Jugendhilfe
aus verfassungsrechtlicher und jugendhilferechtlicher Sicht.**
In: Jugendwohl, Freiburg i.Br.: Lambertus; 74 (1993); Nr. 3

Neumann, Volker
**Subventionen oder Leistungsentgelte?
Drei Anmerkungen zum Leistungserbringungsrecht des SGB VIII.**
In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE),
Köln: Heymanns (1996); Nr. 31

Oehlmann-Austermann, A.

**§ 5 SGB VIII - Wunsch- und Wahlrecht
(Selbstbeschaffung) ohne Grenzen?**

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 84 (1997); Nr. 12

Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hrsg.)

**Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen.
Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch.**

Frankfurt/Main: Suhrkamp (1996); 476 S.

ISBN 3-518-28808-3

Rothe, Marga

Der freie Träger - Erfüllungsgehilfe oder verantwortlicher Gestalter?

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 84 (1997); Nr. 11

Schröder, Jan W.

**Freie Träger und Leistungsberechtigte.
Betroffene oder Beteiligte in der Neuen Steuerung im Sozialbereich.**

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
Frankfurt/Main; 78 (1998); Nr. 2

Schröder, Jan W.

**Utopie oder umsetzbarer Anspruch?
Der Ausbau der anwaltschaftlichen Rolle
freier Träger in der Kommune.**

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband;
75 (1998); Nr. 3

Späth, Karl

**Wirtschaftlichkeit und Ethik
in einer dienstleistungsorientierten Erziehungshilfe.**

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe
(1998); Nr. 1

Struck, Norbert

Neue Steuerung - Zwischenbilanz aus Sicht freier Träger.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 3 (1997); Nr. 4

Strünck, Christoph

**Wandel der Wohlfahrtsverbände durch Kontraktmanagement.
Das Beispiel des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes.**

In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand; 25 (1995); Nr. 4

Szlapka, Marco

Jugendfreizeitstätten als GmbHs oder in freier Trägerschaft?!

In: neue deutsche schule, Essen: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft NRW;
(1997); Nr. 11

Themenheft: Ökonomisierung des Sozialen.

In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Stuttgart: Wohlfahrtswerk für Baden-Württemberg; 145 (1998); Nr. 11 und 12

Wabnitz, Reinhard

Zur Rolle der freien Jugendhilfe aus der Sicht des Bundesjugendministeriums.

In: Jugendwohl, Freiburg i.Br.: Lambertus; 79 (1998); Nr. 1

Weigel, Nicole/Seckinger, Mike/Santen van, Eric/Markert, Andreas (Hrsg.)

Freien Trägern auf der Spur.

Analysen zu Strukturen und Handlungsfeldern der Jugendhilfe.

München: DJI (1999); 160 S.

ISBN 3-87966-387-4

Wohlfahrt, Norbert

Folgen der Ökonomisierung sozialer Arbeit für

wohlfahrtsverbandliche Träger und die Praxis der Jugendhilfe?

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband; 75 (1998); Nr. 1

Wohlfahrt, Norbert

Zwischen Ökonomisierung und verbandlicher Erneuerung:

die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Weg in einen veränderten Wohlfahrtsmix.

In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Bonn: Arbeiterwohlfahrt; 50 (1999); Nr. 1