

... aus Sicht von Außen ... Neuorientierung des Jugendamts im Spannungsfeld von Wissenschaft und Alltagspraxis? Widersprüchliche Anforderungen an das Jugendamt der Zukunft – (2005)

In: Das Jugendamt, Heft 9. Heidelberg, S. 381-386.

Neuorientierung des Jugendamtes im Spannungsfeld von Wissenschaft und Alltagspraxis ?

- Widersprüchliche Anforderungen an das Jugendamt der Zukunft -

Aufgabenstellung, fachliche Verfasstheit und organisatorische Strukturen des Jugendamtes sollten angesichts einer sich radikalierenden Modernisierung kritisch-reflexiv von der Fachwelt und den fachpolitisch verantwortlichen Kräften überprüft werden. Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit des Jugendamtes für die Gestaltung der Lebenswelten von Kindern, Jugendlichen und Familien können diskutiert werden in einem Beziehungsgeflecht der drei Pole „Gesellschaftliche Entwicklungen“ (I.), „Professionelle Rahmenbedingungen und Fachlichkeit“ (II.) und „Organisation und Ressourcen des Jugendamtes“ (III.).

Zu fragen wäre dann:

** Ist das Jugendamt als die „Steuerungsinstitution“ der Kinder- und Jugendhilfe (fachlich) effektiv und (wirtschaftlich, organisatorisch) effizient aufgestellt?*

** Und was wäre der Maßstab für eine Bewertung: Geht es auf der Basis neo-liberaler Gesellschaftsmodelle um „Entstaatlichung“ und die Ausrichtung personenbezogener sozialer Dienstleistungsarbeit (Marquard, 2003: Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit. Bielefeld, unveröffentlichte Dissertation) an betriebswirtschaftlichen Logiken oder können neue Steuerungsinstrumente fachspezifisch genutzt werden für eine Weiterentwicklung der (möglichen) Beiträge der Kinder- und Jugendhilfe zur Sicherung unseres demokratischen Sozialstaats?*

Die institutionelle Verfasstheit und fachliche Verfahren des – zweigliedrigen – Jugendamtes werden mit taktischen, politischen Motiven (kommunale Organisationshoheit, Leistungsabbau/Kostenreduzierung) ebenso wie im Kontext gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse in Frage gestellt. In diesem Spannungsfeld muss die Mitarbeiterschaft in Sozialen Diensten – im Jugendamt – die Anforderungen an die Effekte ihrer Leistungen als widersprüchlich empfinden: Hilfe und Kontrolle, materielle Unterstützung und Sparsamkeit, Elternrecht und staatliches Wächteramt, Fördern und Fordern. Eine so skizzierte Widersprüchlichkeit würde die Subsumption unterschiedlicher Anforderungen in einem ganzheitlichen Konzept Sozialer Dienste erst zulassen, wenn die „Fachschaft“ und die – zumeist kommunalpolitischen – EntscheidungsträgerInnen eindeutig Position beziehen zum jugend(hilfe)politischen Selbstverständnis sowie zum sozialpolitischen Auftrag des Jugendamtes.

I. Gesellschaftliche Entwicklungen und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe

1. Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung: Vergesellschaftung der Lebensphasen Kindheit und Jugend

Zentraler Ort, Ausgangspunkt und Mittelpunkt des Aufwachsens ist nach wie vor die Familie. Ihre privilegierte Stellung, der Schutz der Familie, wurde (grund)gesetzlich abgesichert. Und dennoch haben sich die Anteile des institutionell organisierten Aufwachsens ausgeweitet, sind die Prozesse der Institutionalisierung des Aufwachsens in den letzten 30 Jahren weiter vorangeschritten und haben zu einer weitgehenden Standardisierung des Lebenslaufs

von Kindheit und Jugend entlang pädagogischer Institutionen geführt. Im Horizont erodierender sozialer Milieus und einer Relativierung der Bedeutung familialer Herkunft haben institutionelle Ordnungen als Geländer und Wegmarkierungen der Lebensführung an Bedeutung gewonnen: Kindergarten, (Grund-)Schule, berufliche Ausbildung oder Studium, u.U. Bundeswehr oder Zivildienst – und die damit verbundenen Statuspassagen – wurden zu festen Stationen in den Fahrplänen durch Kindheit und Jugend. **Aufwachsen hat eine lebenszeitlich-chronologische Ordnung erhalten, die durch die Institutionen des Sozial- und Bildungswesens nicht nur abgebildet, gewissermaßen nachempfunden wird, sondern – heute mehr als früher – durch diese selbst geprägt wird.**

Zu den im 20. Jahrhundert wesentlichen Sozialisationsinstanzen Familie, Schule und berufliche Ausbildung sind weitere wichtige Erfahrungsräume hinzugekommen: allen voran der **Kindergarten und medial geprägte Umwelten**, z.T. auch selbst organisierte Orte wie Cliquen, **Peer-Groups** oder Jugendgruppen. Verstärkt werden dementsprechende Veränderungen durch die Folgen der rapide gestiegenen **Mobilität** und der vielfältiger gewordenen **Migrationshintergründe**. Immer mehr Kinder erfahren von klein auf die Möglichkeiten steigender Mobilität, etwa durch Reisen, Urlaub oder Umzug der Eltern. Sie erleben in ihrer eigenen Umgebung, im Kindergarten, in der Schule, in der Nachbarschaft, in öffentlichen Räumen, aber auch in den Medien eine Vielfalt an Kulturen, an Sprachen und ethnisch-kulturellen Identitäten, die in diesem Ausmaß neu ist und Herausforderungen ganz eigener Art für die Heranwachsenden und die pädagogischen Institutionen mit sich bringt. Es kommt hinzu, dass die grenzüberschreitende Wanderung heute nicht mehr als ein einmaliger Vorgang verstanden werden kann. Migranten und Migrantinnen halten vielmehr auf vielfältige Weise die Verbindungen zu ihrer Herkunftsregion offen. Zu einer solchen „Transmigration“ gehört das zeitweise Leben im Auswanderungsland wie im Herkunftsland.

2. Funktionswandel der Familie

Insgesamt verändert sich dadurch auch das Bild der Familie. **Familie als eine funktionsfähige Haushaltsgemeinschaft von Kindern mit ihren leiblichen Eltern**, als ein verlässliches, einigermaßen dauerhaftes Interaktionsgefüge, rückgebunden an stabile soziale Milieus, in tragfähige örtliche Strukturen und Netzwerke, in zeitlich dauerhafte Sesshaftigkeit in einem lokalen Raum, einer Kommune oder Region, **ist als erwartbare, selbstverständliche Normalerfahrung für Kinder und Jugendliche brüchig geworden**. Bedingt durch die unterschiedlichen Formen der (nicht nur räumlichen) Mobilität, der Flexibilisierung und Dynamisierung der Biografien und Lebensläufe der Eltern sowie der insgesamt steigenden Optionen der Lebensführung gewinnt das Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung im Vergleich zum Aufwachsen in privater Verantwortung an Bedeutung.

Weniger Kinder pro Familie, gestiegene Bildungsabschlüsse von jungen Frauen, nach wie vor steigende Zahlen von berufstätigen Müttern, zugleich deutlicher artikuliert eigene Lebensentwürfe jenseits einer ausschließlichen Fixierung auf die Mutterrolle sowie eine nur zögerliche Verantwortungsübernahme durch die Väter erfordern – neben einem neuen Selbstverständnis von Männern als Väter – eine **verstärkte öffentliche Absicherung und Unterstützung von Familien** – also des Aufwachsens in privater Verantwortung.

Gleichzeitig erfordert die **Entflechtung intergenerativer Beziehungen** – durch weniger Kinder in weniger Familien – den Umstieg von einem fast ausschließlich privat geregelten zu einem **wesentlich öffentlich gestalteten Generationenvertrag** zur Gestaltung der gegenseitigen materiellen und sozialen Verantwortung zwischen älterer und jüngerer Generation.

3. Demografischer Wandel

Der **Wandel der Bevölkerungsstruktur** im Hinblick auf die wachsende Zahl älterer Menschen und die im Verhältnis dazu relativ und absolut abnehmende Zahl jüngerer Menschen **hat gravierende volkswirtschaftliche Auswirkungen**. Von wesentlicher Bedeutung wird allerdings auch der Wandel von Familienstrukturen und der Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen auf dieser Grundlage sein – mit weitreichenden Konsequenzen für die Kinder- und Jugendhilfe. Z.B. wird in Westdeutschland die Zahl der Kindergartenkinder bis 2015 um fast ein Viertel zurückgehen, während es in den östlichen Bundesländern zu einer Zunahme der 3- bis 6,5-Jährigen von fast 50 v.H. kommen wird – mit entsprechenden Folgen für den Platz- und Personalbedarf in Einrichtungen und Diensten. Solche generalisierenden Aussagen haben nur einen eingeschränkten Erkenntniswert, weil für die **Sozialen Dienste die örtlichen Entwicklungstrends sehr differenziert ausgewertet** werden müssen. Gerade wegen des zahlenmäßigen Rückgangs gibt es einen **gesellschaftlichen (funktionalen) Bedeutungszuwachs der jüngeren Generation**. Die Bedeutung eines „**Generationenvertrags**“ nimmt ab zu Gunsten **individueller und intragenerativer Verantwortung**.

4. Bildung und multi-variante Berufsbiografien

Bildung meint die Gesamtheit der von jungen Menschen zu entwickelnden Kompetenzen, die **für ein eigenständiges und verantwortliches Leben** erforderlich sind. Die hier geforderten gesellschaftlichen Investitionen – auch zum Ausgleich der unverantwortlichen Selektionsmechanismen infolge materieller und kultureller Armut auf die Chancen der Kinder – und der individuelle, bereits im Vorschulalter wesentliche Aneignungsprozess entscheiden mehr denn je über die subjektiven und gesellschaftlichen Entwicklungschancen. Neben der sozialen steigt auch die ökonomische und biografische Bedeutung von Bildung – als Ressource zur Lebensbewältigung und Voraussetzung für Ausbildung und Arbeit.

Künftige Generationen werden - in einer sich ständig radikal wandelnden Berufswelt - verschiedene Fähigkeiten entwickeln und Tätigkeiten ausführen (können) müssen. In allen Lebensphasen müssen Soziale Dienste dabei ihre Leistungen der Bildung, Förderung, Beratung und Hilfe anbieten – zur Gestaltung der persönlichen Lebensweisen genau so wie zur Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe und beruflicher Tätigkeit.

5. Ausgleich von Ungleichheit

Der demokratische Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland (Artikel 20, 28 GG) hat sich Freiheit und Gleichberechtigung (Artikel 1 bis 5 GG) sowie die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Artikel 72, 104a, 107 GG) als Verfassungsziel gesetzt. Im Rahmen entsprechender gesellschaftspolitischer Optionen muss die Jugend- und Sozialpolitik konzeptionell und praktisch ihren Beitrag zum **Ausgleich** - derzeit zunehmender - **sozialer, ethnischer, regionaler und geschlechtsspezifischer Disparitäten** leisten. Kinder- und Jugendpolitik muss zur Gestaltung von Lebensbedingungen beitragen, die schädliche Wirkungen auf die kognitive und motivationale Entwicklung von Kindern verhindern (§ 1 SGB VIII).

6. Perspektivenwechsel: Ausbau der sozialen Infrastruktur

Es geht nicht um die frühere, häufig übertriebene Vorstellung von einer „Verstaatlichung“ der Erziehung oder von der Überwältigung der Familie durch den Staat durch angeblich fürsorgliche Eingriffe. Der Staat muss im Sinne von Art. 6 Abs. 1 GG positive Lebensbedingungen für die Familien gewährleisten. Die öffentliche Verantwortung ist heute konstitutiv eingewoben in die private Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen: **die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen sind so zu gestalten, dass Eltern und junge Menschen für sich selbst und füreinander Verantwortung tragen können**. Armutsbekämpfung und qualitativ hochwertige Ganztagsbetreuung stellen eine effektive Investition in die Chancen von Kindern und in die zukünftige Produktivität unserer Gesellschaft dar.

Entscheidend für eine zukünftige Modernisierung des Sozialstaates im Interesse von Kindern und Jugendlichen ist ein **Perspektivenwechsel**, der die bisherige Beschränkung der Debatten und Bemühungen auf die Reform der **Sozialversicherungssysteme** aufgibt. In den Vordergrund rücken muss die stärkere politische Gestaltung und **Absicherung der sozialen Infrastruktur** für Familien, Kinder und Jugendliche.

(Vgl. zum Abschnitt I.: Elfter Kinder- und Jugendbericht; BMFSFJ 2002, S. 56-61.)

II. Professionelle Rahmenbedingungen und Fachlichkeit

1. **Professionelles Handeln soll Umsetzungsstrategien für eine Fachlichkeit integrieren**, die Interaktionen gestalten sowie Ressourcen fördern und nutzen will, die methodisch auf die Kontextualität von Problemen und Lösungsmöglichkeiten bzw. Umgangsweisen sowie die Kulturalisierung als Förderung der Identifikation mit der eigenen Alltagskultur setzt.

* Grundlegend bleibt eine professionelle Ebene, die **Reflexivität** und demokratische Rationalität, Handlungsprinzipien einer „Neuen Fachlichkeit“ und ein auf Teilhabe aller zielendes sozialpolitisches Engagement für eine solidarische Gesellschaft begründet und fördert. Sozialraumbezug und kommunikative Aushandlungsprozesse beschreiben dann wesentliche Instrumente der umsetzungsbezogenen Arbeitsebene.

* **Fachliche Prinzipien** beziehen sich auf Lebensweltorientierung und damit auf Gemeinwesenbezug, Aktivierung und Beteiligung der NutzerInnen, Sozialberichterstattung und beteiligungsorientierte Sozialplanung, Ko-Produktion, lokale Demokratie.

* Auf der Ebene der **Organisation** geht es um eine zielgerichtete, fachlich angeleitete Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation im Kontext einer professionstheoretisch begründeten Organisationsentwicklung; es geht um (neue) Steuerungsinstrumente (Ressourcenverantwortung, Controlling) und damit um die fachliche/örtliche/materielle Zuständigkeit für die operative Steuerung. Dazu gehört die Personalwirtschaft und Personalentwicklung (als strategische Leitungsaufgabe) ebenso wie die Budgetverantwortung.

2. **Entstehung, Realisierung und Sicherung von demokratischen Umgangsformen und Arbeitsweisen** auf allen Ebenen und in allen institutionellen wie personal bestimmten Zusammenhängen bedürfen einer verlässlichen institutionellen Absicherung, womit den Subjekten eine gewisse Garantie für ihre persönliche Mitwirkung (bzw. deren positive Wirkung) gegeben wird. Verlässliche Verfahren erfordern allerdings auch die **tatsächliche Wahrnehmung von demokratisch delegierter Entscheidungskompetenz**. Staatliche und gesellschaftliche Dienste, Einrichtungen und Institutionen sind gefordert, eine institutionelle Absicherung von Demokratisierung im eigenen (organisatorischen und fachlichen) Handeln sowie eine Absicherung und professionelle Förderung von Demokratisierung im öffentlichen und privaten Leben zu unterstützen. Ein solcher Ansatz wird scheitern, wenn die ProtagonistInnen der jeweiligen Gruppe die (neuen) Handlungslogiken weiter ignorieren und ihr jeweiliges Herrschaftswissen in Kombination mit der je spezifischen Macht (nur) für eine Realisierung der von ihnen als richtig anerkannten Interessen einsetzen. Dabei ist eine frühzeitige, altersgemäße und methodisch differenzierte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen für eine lebendige, sich kontinuierlich erneuernde Demokratie unerlässlich.

3. Einheit der Jugendhilfe

Angesichts der „Versäulung“ von Hilfearten und Handlungsfeldern (u. a. Kindertagesstätten, Erziehungshilfen, Jugend-/Jugendsozialarbeit) ist kritisch nach der tatsächlichen „Einheit der Jugendhilfe“ zu fragen und zu analysieren, ob dieses fachliche Prinzip unabdingbar einer bestimmten organisatorischen Form bedarf. Würde der mögliche fachlich-konzeptionelle Gehalt

des bisherigen Ansatzes in einem umfassenden Konzept von „Sozialraumorientierung“ (und Dezentralisierung) gefährdet? Oder liegen die realen Gefahren in anderen Entwicklungen: **Instrumentalisierung unter einem ausufernden Verständnis permanenter, genereller Prävention und damit Fokussierung der Jugendhilfe als Instrument zur Disziplinierung und (Re-)Integration von Randgruppen?** Die Auflösung oder Überformung von Strukturen durch die national angestrebte „Zuständigkeitslockerung“ im Rahmen angeblicher Entbürokratisierung von (bundesrechtlichen) Organisationsvorschriften und durch EU-Wettbewerbsrecht beschreiben weitere organisatorisch-strukturelle Gefährdungen.

4. Garantenstellung: Hilfe und Kontrolle

Die Kinder- und Jugendhilfe folgt in ihrem Handlungsverständnis dem **Primat der allgemeinen Förderung** und der Prävention vor dem Angebot reaktiver Hilfen. Im Hinblick auf Lebenswelt- und Dienstleistungsorientierung sowie unter Einbeziehung sozialräumlicher Perspektiven stehen ressourcenbezogene Arbeitsformen im Vordergrund – im Gegensatz zu einer eher stigmatisierenden und problemverstärkenden Defizitorientierung. Die Familienorientierung des SGB VIII und das Elternrecht entsprechend dem Grundgesetz stehen in diesem Zusammenhang nicht in einem Gegensatz zu den Entwicklungsrechten des Kindes und dem erforderlichen **Schutz des Kindeswohls**: Das Recht der Eltern und das „Staatliche Wächteramt“ sind auf die Rechte der Kinder und Jugendlichen bezogen. Bei Verstößen der Eltern gegen das Kindeswohl ist zunächst zu versuchen, verantwortliches Handeln der Eltern zu verlangen und zu fördern. Die helfende und unterstützende Rolle entspricht ebenso dem Staatlichen Wächteramt wie die Intervention bei Gefährdung des Kindeswohls, wenn die Eltern trotz Förderung und Hilfe nicht in der Lage oder Willens sind, das Kindeswohl zu gewährleisten.

5. Bedeutung des Jugendhilfeausschusses

Die Position des Jugendhilfeausschusses als Teil des Jugendamtes und die sich daraus gegenüber anderen Ratsausschüssen ergebenden weitergehenden Rechte und Aufgaben sind ebenso häufig kontrovers diskutiert worden wie die gesetzliche Organisationsverpflichtung zur Schaffung eines Jugendamtes und der Zusammenfassung aller Jugendhilfeaufgaben ebendort. Die Zweigliedrigkeit und das damit verbundene Stimmrecht von sachkundigen BürgerInnen, die auf Vorschlag der freien Träger vom Gemeinderat berufen werden, hat jedoch in jüngster Zeit durch das **bundesweit angestrebte politische Ziel der Bürgerbeteiligung und der Partizipation junger Menschen** und ihrer Verbände neue Aktualität erhalten. Diese Organisation kann in ihrer einzigartigen Struktur beispielhaft ein Modell darstellen für eine zivilgesellschaftliche, moderne kommunale Verwaltung. Das produktive Potential, das in der Beteiligung dieser BürgerInnen an den Entscheidungen zur Gestaltung der Jugendhilfe enthalten ist, sollte nicht aufgrund **ambivalenter Erfahrungen** aufgegeben werden. Die Möglichkeiten einer **pluralen Trägerstruktur** müssen weiterhin genutzt werden, wozu auch eine geregelte Beteiligung an den zentralen jugendhilfepolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren und Gremien gehört. Die im Jugendhilfeausschuss liegenden Möglichkeiten für einen Ausbau **dialogischer Formen** zwischen BürgerInnen, Parlament und Verwaltung sollten genutzt werden. Durch die Beteiligung der freien Träger im Jugendhilfeausschuss können Perspektivendifferenzen und unterschiedliche fachpolitische Positionen besser für Entscheidungen abgewogen werden.

III. Organisation und Ressourcen des Jugendamtes

1. Funktionszuwachs der Jugendhilfe

Hinter den skizzierten Entwicklungen verbirgt sich für die Kinder- und Jugendhilfe ein Funktionszuwachs: Die Bereitstellung ihrer Leistungsangebote wird zu Beginn des 21. Jahrhundert nicht mehr überwiegend durch Einzelbedarfe, d.h. durch spezielle Problemgruppen und indi-

viduelle Notlagen ausgelöst, sondern ist vielmehr zu verstehen als eine Reaktion auf einen generell anerkannten, wachsenden Bedarf an öffentlicher Unterstützung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Deshalb sind Fragen der Planung, Prognose und bedarfsabhängigen Sicherung entsprechender Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren wichtiger geworden.

Dabei wird die **Kinder- und Jugendhilfe** künftig mehr als andere Bereiche einer doppelten Aufgabenstellung gerecht werden müssen:

- Zum einen ist sie auf die **Unterstützung des Aufwachsens im Sinne einer direkten personenbezogenen Arbeit mit den AdressatInnen** in vielen Aufgabenbereichen und Arbeitsfeldern ausgerichtet. Hierbei geht es um Erziehung, Bildung, Unterstützung, Betreuung und Begleitung neben und in Ergänzung zu Familie und Schule. Dabei wird vor allem die sozialisationstheoretische, subjektgebundene Seite der Kinder- und Jugendhilfe betont.
- Zum anderen orientiert sie sich aber auch an dem anwaltschaftlichen **Auftrag der Schaffung positiver Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche** im Sinne einer rechtlich abgesicherten, erwartbaren, bedarfsgerechten und qualifizierten Infrastruktur an entsprechenden Diensten, Angeboten und Hilfen. In diesem Zusammenhang trägt die Kinder- und Jugendhilfe die Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen heute, sie übernimmt verstärkt sozialplanerische und kindheits- bzw. jugendpolitische Aufgaben.

2. Das Soziale Amt von morgen

Die Frage nach einer strukturellen Unterstützung für eine ressourcenorientierte Ausrichtung Sozialer Dienste in der Kommune führt zu der organisationspolitischen Option einer Integration des Jugendamtes in ein **kommunales „Amt für soziale Integration und Ressourcenoptimierung“** (Jugend- und Sozialamt, Gesundheits- und Wohnungsamt, Schulamt). Dazu gehörten ressortübergreifende „Raumhaushalte“ und natürlich eine Reform der Jugendhilfeausschüsse bzw. eine Stärkung des Instruments der Arbeitsgemeinschaften. Die klassische Organisationsstruktur eines Jugend- und Sozialamts ist in einer solchen Perspektive mit ihrer Ausrichtung an Aufgaben bzw. gesetzlichen Zuständigkeiten in Fachabteilungen ungeeignet. **Eine Matrix-Organisation, die z. B. nach demografischen und problemspezifischen Zielgruppen wie nach räumlichen Einheiten und Projekten differenziert, ermöglicht eher eine ergebnisorientierte Integration der Fach- und Ressourcenverantwortung.**

Dieter Kreft fordert bereits 2001 unter der Fragestellung „Brauchen wir eine umfassende Strukturdebatte in der Jugendhilfe?“ mit Verweis auf die fachliche Logik des Handelns im Sozialen Raum das „Soziale Amt von morgen“ mit **kleinen, zentralen Steuerungseinheiten und Regionalen Arbeitseinheiten (RAEs)** mit möglichst umfassender Zuständigkeit für alle sozialen Angelegenheiten und Zielgruppen. Die RAEs sollen eine **umfassende Fach- und Ressourcenverantwortung für den Sozialraum** haben und Ort der dezentralen Qualitätssicherung sein. Als Orte der Koordination und Vernetzung würden sie mit anderen Einrichtungen und Angeboten öffentlicher, freier und privat-gewerblicher Träger der Sozialen Arbeit ebenso kooperieren wie mit sonstigen arbeitsrelevanten Einrichtungen und Diensten (Schule, Kultur, Kirchen, Polizei etc.). Für eine solche Struktur bedürfte es einer **Gesetzesfortschreibung zu § 69 Abs. 3 SGB VIII**. Allerdings liegt eine fachlich-materielle Gefahr in den Gesetzesvorschlägen der letzten Jahre darin, dass mit einer Lockerung der Organisationsvorgaben immer auch die Absenkung von Standards und Zuständigkeit für Leistungen angezielt wurde. Jugend(hilfe)politisch bleibt es wesentlich, dass es **in der Kommune weiterhin eine Organisationseinheit** geben muss, die (u. U. eben auch) **für alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe** nach SGB VIII zuständig ist.

3. Sozialräumliche Arbeits- und Organisationsprinzipien

Visionen einer sozialräumlichen Arbeitsweise in und für ein „Amt für soziale Integration und Ressourcenoptimierung“ wären:

- **Kleine Teams auf Stadtteilebene verantworten ein integriertes Leistungspaket aller ortsnah anzubietenden Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe in fachlich-konzeptioneller, personeller wie personalpolitischer und finanzieller Hinsicht.** Beratung, Sachleistungen und Einrichtungen sind im Stadtteil sowohl im städtischen Verantwortungsbereich als auch mit freien Trägern vernetzt: Angebote und Dienstleistungen werden abgestimmt; räumliche und personelle Ressourcen werden ausgetauscht; die Leistung für die NutzerInnen wird nach den Grundsätzen von Ganzheitlichkeit/Normalisierung, Selbsthilfe/Empowerment/GWA und Individualisierung/Partizipation/Flexibilität erbracht. Regionalbüros als innovative Organisationseinheiten richten ihr Handeln nicht an Standardsituationen aus, sondern an stets veränderten Problemlagen.
- Die Strategie einer **integrierten Dienstleistung** muss die soziale Lage und Teilhabechancen von Familien mit Kindern verbessern, ressourcen-orientiert Aktivität und Selbsthilfe fördern sowie dazu nachbarschaftliche Netze knüpfen und diese mit den großen Netzen der Jugend-, Sozial- und Bildungspolitik verknüpfen: Kinder sind mit und in ihren Familien zu unterstützen - und Familien bewegen sich **im Gemeinwesen**. Die Kindertagesstätte kann zum räumlichen und ideellen **Familienzentrum** werden.
- Eine regionalisierte Arbeitsweise wird ergänzt durch übergreifende Fachberatung und Fortbildung sowie ein aussagekräftiges **fachliches und finanzielles Berichtswesen** (operativ); dieses Berichtswesen korrespondiert mit einer differenzierten **Sozial- und Jugendhilfepfplanung** (strategisch), die wiederum auf einem klaren und demokratisch erarbeiteten Leitbild einer „Sozialen Kommunalpolitik“ fußen. Das Berichtswesen mündet regional und auf Amtsebene wie auf städtischer Ebene in ein differenziertes Controlling. Auf dieser fachlichen Grundlage werden kommunikativ und konsensuell die städtischen Entwicklungsziele und Handlungsoptionen für die Stadtentwicklung und die Erbringung sozialer Dienstleistungen definiert.
- Eine **Kosten-Leistungsrechnung** und entsprechende Techniken sind inzwischen selbstverständlich. Die Besonderheiten sozialpädagogischer Arbeit (Koproduktion, Prävention etc.) im Sinne der Differenz zwischen output und outcome sind in „Leistungsketten“ operationalisiert. Diese Leistungsbeschreibungen sind für das Haushaltswesen und Personalwesen aufbereitet und die Interdependenz zwischen fachlichen Standards, gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen und finanziellen Vorgaben ist für ein Kontraktmanagement und Führen durch Zielvereinbarungen operationalisiert. Sozialräumliche Budgets bilden den Rahmen für eine regionalisierte Arbeitsstruktur.
- Im Sinne von Evaluation, fachlicher Reflexivität unter Einbeziehung der NutzerInnen und einer dialogischen Demokratie unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen werden auf den verschiedenen Ebenen Kommunikationszirkel und Abstimmungsverfahren zur **reflexiven Legitimation von Programmen und Handlungen** etabliert:
 - * Fall, Milieu, Gemeinwesen, Stadtebene;
 - * Profi, Fachteam, Trägerkooperation, gesellschaftliche Gruppen und Institutionen, politische Entscheidungsgremien.

4. Sozialraumbudget

In einem Modell von Sozialraumbudgets, das u. a. eine Monopolstellung einzelner Träger und auch die Beschränkung der Budgets auf die ambulanten Hilfen zur Erziehung überflüssig macht, können konzeptionell drei Handlungsebenen unterschieden werden:

- Eine Arbeit an der kommunalen Infrastruktur über multiprofessionelle Vernetzung und Projekte; diese **Strukturarbeit wäre projektbezogen und träger-übergreifend** durch die Verknüpfung verschiedener Felder (z. B. Wohnen, Gesundheit, Arbeit) mit den Angeboten der Jugendhilfe (und anderer Sozialer Dienste) **zu finanzieren**.

- Auf der **Milieu- oder Quartiersebene** ist eine Arbeit gefordert, die die Lebensweisen der Betroffenen als Anknüpfungspunkt für die Aktivierung von Ressourcen nutzt. Für diese Arbeitsebene sind „**Sozialraumbudgets**“ möglich, deren Zielsetzung, Bemessungsfaktoren und Verfügbarkeit allerdings noch exakter zu definieren wären.
- Schließlich bleibt eine **subjektorientierte Fallarbeit** bestehen, die als individueller **Rechtsanspruch** in ihrer Finanzierung nicht gedeckelt sein darf.

Die Perspektive einer solchen Konzeption verweist auf das Problem akzeptabler Regelungsmechanismen. Es bleibt nämlich auf der umsetzungsbezogenen örtlichen Ebene die Frage der **demokratisch legitimierten Verteilung und fachlichen Steuerung von Ressourcen**. Diese sind immer begrenzt und ihre Verteilung findet deswegen statt in der Konkurrenz zwischen verschiedenen – kommunalpolitisch zu beeinflussenden – Handlungsfeldern (Politikbereichen wie Wirtschaftsförderung, Verkehr, Wohnen, Kultur, Sport, Soziales etc.) einerseits sowie andererseits auch in der Konkurrenz unterschiedlicher Stadtteile bzw. Quartiere und dort dann wieder im Hinblick auf konkurrierende Anliegen jeweiliger Zielgruppen (Park oder Parkplatz contra Bolzplatz, vielfältige Infrastruktur und verdichtetes Wohnen contra frei stehende Eigenheime etc.).

5. Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb

Die Problematik von Qualität und Fachlichkeit, Organisation und Finanzierung wird auch im Elften Kinder- und Jugendbericht (2002) in der Gegenüberstellung eines „preisgesteuerten Kostenwettbewerbs“ zum Modell eines „fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs“ aufgegriffen. Aktuell sind Tendenzen unverkennbar, über die **Konstruktion eines Quasimarktes** (mit Ausschreibungen, gedeckeltem Preis und Umfang für Fachleistungsstunden, Budgetierung von Leistungen mit Rechtsanspruch usw.) Kostenreduktionen durchzusetzen und dabei bewährte Prinzipien in Frage zu stellen (Trägervielfalt, Wunsch- und Wahlrecht, Partnerschaft öffentlicher und freier Träger, Fachkräftegebot, Planungsbeteiligung). Hier zeigt sich ein **Trend zur Unterschlagung volkswirtschaftlicher Kosten** durch die falsche Verallgemeinerung und Verabsolutierung von Imperativen betriebswirtschaftlicher Rationalisierungsstrategien. Dem gegenüber soll im Rahmen des Modells eines fachlich regulierten Wettbewerbs eine qualifizierte, beteiligungsorientierte **Bedarfsfestlegung und Festlegung der Qualitätsstandards** erfolgen als Grundlage für ein „Interessensbekundungsverfahren“ in der Verantwortung des Jugendhilfeausschusses.

Der öffentliche Träger würde sein Profil in der Konzentration auf die Sicherung von Rahmenbedingungen schärfen; als Leistungsanbieter müsste er selbst noch zur Wahrung eines ausreichenden und pluralen Angebots Leistungen erbringen. Das skizzierte Modell ist voraussetzungsvoll, es kann nur funktionieren, wenn alle „Steuerungselemente“ und Planungsaufgaben qualifiziert praktiziert werden.

6. Vergleich erbrachter Jugendhilfeleistungen

Aus Sicht der örtlichen Jugendhilfeplanung und -praxis bringen **moderierte Vergleichsringe** fundierte Möglichkeiten, über den Austausch zu Traditionen, Strukturen und Konzepten anderer Städte **neue Fragen an die örtliche Jugendhilfeplanung und -praxis** zu stellen und über die Erarbeitung qualitativer Kennzahlen örtlich relevante (Fehl)Entwicklungen im Bereich der Jugendhilfe fundiert zu begründen und fachliche Weiterentwicklungen zu initiieren. Damit kann innerhalb der im Verwaltungsreformprozess priorisierten quantitativen und monetären Argumentationspraktiken und Darstellungen erreicht werden, dass im Sinne der Handlungsmaximen der Jugendhilfe eine Unterordnung des Ökonomischen unter das Soziale erfolgt.

* **Schlussbemerkungen: Kontraktmanagement und Aushandlungsprozesse**

Auch im Rahmen eines Neuen Steuerungsmodells (NSM) und ganz unterschiedlicher Steuerungsinstrumente bleibt eine Verständigung über fachliche, strukturelle und finanzielle Bedingungen für die Qualität und Quantität des Angebots erforderlich. Eine solche **Verständigung sollte zu einem Kontraktmanagement führen, das die Definition von klaren Zielen voraussetzt**. Sozialberichterstattung und Sozialplanung haben dabei eine wesentliche Funktion zur zielorientierten Wirkungsanalyse der fachlichen und stadtteilbezogenen Systeme der Sozialen Dienste. Eine fachspezifische Umsetzung der „neuen Steuerung“ ist durchaus geeignet, einen Zugewinn an Fachlichkeit und eine Erweiterung von Professionalität bezogen auf die Handlungsfähigkeit und die Ressourcensteuerung herzustellen. Dabei muss der Reduktion einer fachlichen professionellen Komplexität entschieden begegnet werden und die Realisierung der produktiven Potenziale des neuen Steuerungsmodells muss als reflektierte Umsetzung des Gesamtkonzeptes erfolgen – eben nicht in der Reduktion auf betriebswirtschaftliche Effizienz. – Für unser Arbeitsfeld geht es insgesamt um die jugend- und sozialpolitische Verknüpfung der zur Verfügung stehenden Mittel von Jugendhilfe- und Sozialplanung, Berichtswesen und öffentlichem Dialog mit der Bedarfsaushandlung und entsprechender Bereitstellung räumlicher, personeller und finanzieller Ressourcen im politischen Entscheidungsprozess kommunaler Gremien.

Auf einer anderen strukturellen Ebene vollzieht sich im Verhältnis des öffentlichen Trägers zu freien und gewerblichen Anbietern der Jugendhilfe derzeit ebenfalls ein grundlegender Wandel. Dieser lässt sich im Kern beschreiben als den **Wechsel von der öffentlichen Subventionierung durch Zuwendungen der Kommunen, Länder oder des Bundes hin zu vertraglichen Vereinbarungen in Form von Kostensatzrahmenvereinbarungen und Leistungsverträgen**. Ziel ist es, die bisherige Praxis der Vergabe von Mitteln über Zuwendungen durch ein entsprechendes Kontraktmanagement zu ersetzen und das Selbstkostenerstattungsprinzip mit Anteilsfinanzierung durch ein System leistungsgerechter Entgelte zu ersetzen.

Angesichts einer stecken gebliebenen Verwaltungsreform bleibt ein dramatisches Versäumnis der Verwaltungsmodernisierung des letzten Jahrzehnts allerdings noch nachzuholen: **Kontraktmanagement setzt einen politischen Aushandlungsprozess zwischen Bürgerschaft und Politik einschließlich der Verwaltung voraus!**

*Dr. Peter Marquard, Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i.Br.
Veröffentlicht in: Das Jugendamt (DIJuF), Heft 9/2005, S. 381-386.*