

[Marquard, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe]

Dr. Peter Marquard*

Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Spannungsfeld von Professionalität, Kostendruck und Steuerungsmodellen

I. Einleitung

Heute kann kommunale Sozialpolitik nicht handlungsorientierend analysiert werden als abgeleitete Politik, die auf zentralstaatliche Aufgaben der Aufrechterhaltung und Sicherung von Produktionsverhältnissen reduziert wäre. Ein Bedeutungszuwachs der Kommune als Steuerungsebene entwickelte sich in dem Sinne, als immer mehr Funktionen der Sozialpolitik hier realisiert werden sollen, um die Steuerungsdefizite zentralistischer Bürokratien zu kompensieren. Gleichzeitig sieht sich die Soziale Arbeit herausgefordert, ihre Problemperspektive auf den gesamten Steuerungs- und Leistungszusammenhang in der Kommune zu richten.¹

In diesem Kontext gewinnt auch die These an Plausibilität, wonach es eine Neudefinition von (vermehrter) Hilfebedürftigkeit als Folge spektakulärer Fälle von Kindeswohlgefährdung mit den daraus begründeten (neuen) Verfahren zum Kinderschutz gibt infolge eines aktuellen gesellschaftspolitischen Interesses an einer umfassenden Förderung von Kindern und Familien (Investition in „Humankapital“²): In einem Dreiklang von Fördern – Fordern – Kontrollieren wird ein vielgestaltiger Ausbau (!) staatlicher Sozialleistungen (für Kinder) betrieben. In dessen Logik liegen auch ein vermehrtes Angebot und die entsprechende Inanspruchnahme von Erziehungshilfen. (Man denke an Erhöhung des Kindergeldes; eigenständige Regelsätze für Minderjährige in der Grundsicherung; Ausbau der Kinderbetreuung und Beitragsfreiheit; „verpflichtende“ Sprachstandtests; Ganztagschule; Gesundheitsförderung und verpflichtende Vorsorgeuntersuchungen; „Erziehungsweisungen“ des Familiengerichts; verpflichtende Hausbesuche der Sozialen Dienste.) Trotzdem häufen sich die empirischen Befunde für eine wachsende Kluft zwischen Kindern durch eine Zunahme der Armut und deren Auswirkungen. Das Bildungssystem ist stark sozial selektiv und es verlassen rund ein Sechstel der Heranwachsenden mit Migrationshintergrund die Schule ohne Abschluss.

Die Risiken des Aufwachsens zu Beginn des 21. Jahrhunderts können mit finanziellen Transfers allein nicht ausgeglichen werden. Verhältnisse wie ungleiche Verteilung sozialer und kultureller Ressourcen unter jungen Menschen, die Verkleinerung und Destabilisierung von Familien, die nach wie vor

* Der Verf. ist seit Juni 2012 Leiter des Fachamtes Jugend- und Familienhilfe (Jugendamt) im Bezirk Hamburg-Mitte. Seit 1997 wirkt Dr. Marquard mit im Fachausschuss „Organisations-, Finanzierungs- und Rechtsfragen in der Kinder- und Jugendhilfe“ der AGJ sowie im Fachausschuss II „Jugend und Familie“ des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV).

¹ Vgl. Marquard, in: Otto/Thiersch (Hrsg), Handbuch Soziale Arbeit, 2011, 803 bis 814. (Weitere Informationen zum Handbuch sind abrufbar unter: www.handbuch-soziale-arbeit.de).

² Vgl. *Olk* Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation 2007, 43 bis 57.

ungesicherten und das Familienleben enorm belastenden Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die unzureichende Integration von Zuwandernden, die Chancenhierarchie zwischen den Geschlechtern oder die Probleme am Übergang von Schule und Beruf erfordern die Bereitstellung einer kompensatorischen Infrastruktur sozialer Dienstleistungen in öffentlicher Verantwortung.

Dazu gehören der Auftrag und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, junge Menschen bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Förderung der Entwicklung und Erziehung zu einer eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu unterstützen. Dies wird über die im SGB VIII normierte Sicherung individueller Rechtsansprüche, allgemeine Förderung sowie über die Gewährleistungsverpflichtung zum Vorhalten einer jugendhilfegerechten Infrastruktur eingelöst. Die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe werden dementsprechend auf der örtlichen Ebene im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung verantwortet. Hierzu sind im SGB VIII eine Reihe von Steuerungsgrundlagen und -instrumenten normiert, die den unverzichtbaren organisatorischen und strukturellen Rahmen der Aufgabenwahrnehmung (Jugendamt, Jugendhilfeausschuss, Fachkräfte, Hilfeplanung, Jugendhilfeplanung) setzen.

Ausgehend von den unbestreitbaren Ausgabensteigerungen für die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe soll das professionelle Selbstverständnis der Organisation Jugendamt begründet werden. Jugendhilfeplanung und Personalwirtschaft werden dann als zwei Steuerungsbereiche für die Realisierung fachlicher Standards vorgestellt. Diese Überlegungen münden in Anmerkungen zum Konzept der neuen Steuerung sowie die Beteiligung von Bürger/innen und die Ko-Produktion mit den Nutzer/innen. Das Spannungsfeld von Professionalität, Kostendruck und Steuerungsmodellen ist schließlich vor dem Hintergrund kommunalpolitischer Aushandlungsprozesse zu betrachten.

II. Kostensteigerung für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe

Die Diskussion über die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung (HzE) ist nicht neu, im Kreis der Kommunen, insbesondere in den Großstädten wird sie gerade in den letzten Jahren wieder engagiert geführt. Der Deutsche Städtetag hat 2010 in einer Veröffentlichung „Sozialleistungen der Städte in Not“ auf die immensen Kostensteigerungen aufmerksam gemacht. Und auch die KGSt weist auf der Grundlage ihrer Vergleichsstudien darauf hin, dass zwar die Anzahl der Kinder und Jugendlichen im Alter von bis zu 18 Jahren seit 2005 rückläufig ist, die Ausgaben aber bis 2010 von 4,8 Mrd EUR auf mehr als 7 Mrd EUR gestiegen sind.

Werden die Gesamtausgaben³ nach den staatlichen Ebenen aufgeschlüsselt, verantworten die Kommunen rund 70 % der Kosten; die Länder und Stadtstaaten übernehmen 29 % und der Bund trägt 1 % der Ausgaben. Der Bund finanziert vor allem rund 200 Mio EUR für den Kinder- und Jugendplan. In den Flächenländern liegt der Anteil der Kommunen bei 80 % der Ausgaben.

Der Anteil der Kinder- und Jugendhilfeausgaben an den kommunalen Ausgaben insgesamt betrug 2007 rund 11 % der Gesamtausgaben. Die Ausgaben für Sozialhilfe und Grundsicherung zusammen ergaben einen Anteil von 18 %. Seit 1992 ergaben die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe immer die höchsten Steigerungsraten – zwischen 1992 und 2007 insgesamt 65 %; der Durchschnitt für alle Aufgabenbereiche der Kommune lag bei 32 %. Eine differenzierte Analyse zeigt, dass die Ausgabensteigerungen im HzE-Bereich in erster Linie aus einer Steigerung der Leistungen resultieren. 2010 wurden für die Kinder- und Jugendhilfe knapp 29 Mrd EUR ausgegeben: davon rund 17,8 Mrd EUR für die Kindertagesbetreuung, 7,2 Mrd EUR für HzE und knapp 1,6 Mrd EUR für die Kinder- und Jugendarbeit. Die höchsten Steigerungsraten liegen im Bereich der Kindertagesbetreuung. Der

³ Vgl zu diesem Abschnitt *Schilling*, in: Rauschenbach/Schilling (Hrsg), Kinder- und Jugendhilfereport 3, 2011, 67 bis 86.

Trend zur Ausgabensteigerung ist für Westdeutschland ab 2007 mit ca 10 % jährlich zu verzeichnen – bis 2010 ein Gesamtanstieg um 40 %, für Ostdeutschland 30 % in diesem Zeitraum. Im Bereich der Kindertagesbetreuung wurden von 2009 auf 2010 rund 1,6 Mrd EUR mehr ausgegeben. Die Kommunen geben ein Viertel ihrer Haushaltsmittel im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe für die HzE aus, der damit nach der Kindertagesbetreuung den ausgabenstärksten Bereich darstellt. In den letzten zwölf Jahren bis 2010 lag der Anstieg bei den HzE bundesweit bei knapp 55 %.

Diese wenigen blitzlichtartigen Daten zur Ausgabenentwicklung belegen, dass sowohl der Bereich der Kindertagesbetreuung als auch die HzE einen Ausbau der Leistungen und daraus folgend der Kosten erfahren haben; der allergrößte Anteil dieser Ausgabensteigerung ist auf der kommunalen Ebene zu finanzieren.

Eine Fokussierung der Debatte auf eine Steigerung der Fallzahlen und entsprechend der Ausgaben bezieht sich zu Recht auf ein seit den 1950er-Jahren expandierendes Feld (allein zwischen 2005 und 2010 stiegen HzE-Maßnahmen um mehr als 20 %). Es bleiben jedoch große Zweifel, ob der rechnerische Anteil von 2,7 % der unter 21-jährigen Bevölkerung, die HzE in Anspruch nehmen, aus fachlicher Sicht nicht sogar zu gering ist: Die aktuelle Debatte um sexuellen Missbrauch und Kindesmisshandlung ebenso wie Hinweise auf die Überforderung von Vätern und Mütter mit der Erziehung ihrer Kinder verweisen auf einen Unterstützungsbedarf breiter Bevölkerungsgruppen. Die KiGGS-Studie des Robert-Koch-Instituts spricht von einer Prävalenzrate psychischer Auffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen von nicht weniger als 18 %.⁴

III. Jugendämter als professionelle Organisation

Jugendämter als sozialpädagogisch wirkende Ämter haben die Gesamtverantwortung für die allgemeine Förderung und individuellen Hilfen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Die „Einheit der Jugendhilfe“⁵ wird repräsentiert durch den Gestaltungsauftrag aller Akteure und die Sicherung einer sozialen Infrastruktur, die Ganzheitlichkeit und den allgemeinen Förderauftrag für Angebote und Hilfen, den Lebenswelt- und Sozialraumbezug sowie die Unterstützung von Interessensvertretung und Teilhabe. Diesen Handlungsmaximen entsprechen die organisatorische Verfasstheit des Jugendamts und die Partnerschaft öffentlicher und freier Träger ebenso wie die Anforderungen an eine Verwaltungsmodernisierung. Dabei gibt es nicht „die“ (öffentliche) Jugendhilfe – weder bezogen auf Dienste und Angebote des öffentlichen Trägers noch im Hinblick auf Strukturen der Organisation, Angebote und Kooperation zwischen öffentlichem und freien Trägern. Es gibt auch nicht „das“ Jugendamt.⁶ Kommunale Selbstverwaltung und örtliche Praxis suchen nach günstigen Handlungsbedingungen, die hier weder empirisch nachgezeichnet noch allgemeingültig definiert werden können. Das „moderne Jugendamt“ wird auf der Grundlage des SGB VIII/KJHG gedacht als Handlungsgrundlage für soziale Dienstleistung und demokratische Teilhabe!

Die konzeptionelle Bandbreite der Kinder- und Jugendhilfe reicht von der bloßen Reaktion auf soziale Problemlagen (Benachteiligungen verhindern, abbauen) bis zur aktiven Gestaltung der Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen, also von einem defensiven Verständnis bis hin zu einem offensiven Verständnis. Die Kinder- und Jugendhilfe leitet ihren Anspruch, auch eine Interessensvertretung für Kinder und Jugendliche wahrzunehmen, aus ihrer gesetzlich vorgegebenen

⁴ Vgl *Otto/Ziegler* FORUM Jugendhilfe 1/2012, 17 bis 25.

⁵ Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Hrsg), *Einheit der Jugendhilfe. 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe*, 1998.

⁶ Vgl *Müller*, *JugendAmt – Geschichte und Aufgabe einer reformpädagogischen Einrichtung*, 1994, 122 ff; *Pluto* ua, *Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse*, 2007, 32 ff.

Zielsetzung, ihrem Programmsatz und Auftrag aus § 1 SGB VIII ab: „Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.“ (Absatz 1) „Jugendhilfe soll zur Verwirklichung [...] insbesondere junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“ und „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (Absatz 3 Nr 1 und 4). Sie soll „die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen [...] berücksichtigen, Benachteiligungen abbauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen fördern“ (§ 9 Nr 3 SGB VIII).

Aus den Strukturmaximen der Prävention, Dezentralisierung, Alltagsorientierung, Integration und Partizipation sind Handlungsprinzipien einer offensiven Kinder- und Jugendhilfe abgeleitet (vgl Kinder- und Jugendberichte der Bundesregierung), die die fachliche Entwicklung prägen sollen: präventives Handeln, Lebensweltorientierung, Beteiligung und Freiwilligkeit, Existenzsicherung und Alltagsbewältigung sowie Einmischung. Diese zentralen Grundsätze sind sowohl Steuerungsinstrumente als auch Beurteilungskriterien für die Praxis Sozialer Dienste. Erst auf einer solchen Grundlage sind Steuerungsverfahren und Steuerungsverantwortung für einzelne Leistungsbereiche nach fachlichen, organisatorischen und fiskalischen Erfordernissen auszugestalten. Das SGB VIII normiert Leistungsansprüche und dafür erforderliche Leistungsangebote sowie entsprechende Verfahren, innerhalb und mittels derer Leistungen und Infrastruktur zustande kommen. Verfahren als Steuerungsinstrumente werden auf drei Ebenen konstituiert:

- auf der individuellen Ebene der Definition und Ausgestaltung angemessener Leistungen (zB Hilfeplanung) und des Umgangs mit Informationen (Datenschutz);
- auf der infrastrukturellen Ebene der Definition einer erforderlichen und angemessenen Ausstattung mit Leistungsangeboten (Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII soll als öffentlicher, kommunikativer Prozess gestaltet werden⁷);
- auf der Ebene der einrichtungsbezogenen Angebotsgestaltung, die einerseits durch Entscheidungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung beeinflusst wird und andererseits durch ein besonderes Verfahren der Qualitätsentwicklung in den prozeduralen Steuerungsmodus hineingenommen wird (zB Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

IV. Jugendhilfeplanung

In Verbindung mit § 1 Abs. 3 Nr 4 SGB VIII haben die Jugendhilfeträger die auch rechtliche Legitimation für eine „Einmischungsstrategie“ in für Kinder und Jugendliche bedeutsame gesellschaftliche Bereiche und Institutionen. Die Jugendhilfeplanung ist Bedingung und Folge einer qualifizierten Umsetzung dieses gesetzlichen Gestaltungsauftrags. – Im Gesetz wird übrigens immer die prozesshafte Formulierung „Planung“ benutzt und nicht das „Erstellen eines Plans“ verlangt. Die Aufgabe selbst ist zudem im § 71 Abs. 2 Nr 2 SGB VIII ausdrücklich als Thema des Jugendhilfeausschusses normiert.

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, und zwar für den konkreten Bereich des jeweiligen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, sich über die vorhandenen

⁷ vgl zusammenfassend und kritisch zu mangelnder „Beteiligung“: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg), Elfter Kinder- und Jugendbericht, 2002, 198 f und 255.

Jugendhilfeleistungen nach Art und Umfang ein Bild zu machen und Entscheidungen darüber herbeizuführen, welche und wie viele Leistungen gebraucht werden und in welchem Umfang Leistungen finanziert werden können bzw sollen.

Ein wesentlicher Schwachpunkt von Konzeptionen aus den 1970er-/1980er-Jahren lag in der Trennung von Prozessen der Planung, Entscheidung und Umsetzung – und damit eben auch in der mangelhaften Beteiligung der (später) Betroffenen sowohl auf Seiten der Nutzer/innen als auch der Politiker/innen. „Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozess“⁸ meint in diesem Zusammenhang dann ein sozialplanerisches und partizipatorisches Verfahren, mit dem sowohl direkte wie auch repräsentative Formen der Beteiligung individuell wie kollektiv realisiert werden. Das hier zu Grunde gelegte Verständnis⁹ erfordert möglichst breit angelegte Kommunikations- und Beteiligungsvorgänge, es geht fachlich und politisch um die auf Realisierung von Leistungen zielende Verständigung (Kommunikation, Planung und Ausführungsgestaltung) zwischen den verschiedenen Beteiligten (aus den Bereichen Politik als Entscheidungs- und Kostenträger; Nutzer/innen; Leistungserbringer/Träger; Bürgerschaft als Wahlvolk, Steuerzahler/innen und Nachbarn ua). Bedacht werden muss die begrenzte rechtliche Verbindlichkeit von Planungsergebnissen, die (mangelnde) Finanzkraft öffentlicher Haushalte, Machtverhältnisse und Interessensgegensätze im Hinblick auf die Umsetzung oder Blockade von Planungsergebnissen und Widerstände in Organisationen gegen Veränderungen: Im Zentrum der Jugendhilfeplanung stehen Formen der Prozesssteuerung und Prozessmoderation.

Zur Strukturierung des Vorgehens werden regelhaft zumindest drei verschiedene Planungsansätze verfolgt (und zT miteinander kombiniert):

- Die Arbeitsfeldorientierung bezieht sich im Wesentlichen auf die Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe.
- Ein sozialraumorientierter Ansatz erfasst abgegrenzte räumliche Gebiete (und untersucht idR die sozialen Merkmale, Bedürfnisse und Lebensweisen der Bewohnerschaft sowie die „Lebensqualität“ und Ressourcen im Quartier und zielt häufig auf einen Vergleich mit anderen Sozialräumen).
- Bezugspunkt eines zielgruppenorientierten Ansatzes sind die Problemlagen und Interessen bestimmter Gruppen von (möglichen) Nutzer/inne/n und entsprechende Handlungsprogramme.

V. Personalwirtschaft als Schlüsselinstrument

Für die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit wie auch für die Steuerung Sozialer Arbeit in der Kommune ist natürlich die Personalausstattung bezogen auf die – individuelle – Professionalität (Aus-, Fort- und Weiterbildung; Supervision; Coaching) wie auch die – von der Organisation zu verantwortende – Personalwirtschaft (Auswahl; Anzahl; Entlohnung; Personalentwicklung und -pflege) maßgeblich. – Für die Anforderungen an die Personalausstattung gibt es oft nur aus dem praktischen Vollzug abgeleitete Erfahrungswerte. Insbesondere bei der Definition neuer Aufgaben, der Aufgabenausweitung im Rahmen schon bestehender Aufträge und bezogen auf die Einführung neuer Techniken wird immer wieder über Rationalisierungspotentiale einerseits und die Bewertungsmaßstäbe für zusätzliche Stellenanforderungen andererseits kritisch diskutiert. Kaum berücksichtigt werden oft personelle Engpässe aufgrund von Abwesenheit von Stammkräften (aus sehr unterschiedlichen Gründen) sowie als Folge personalwirtschaftlicher Maßnahmen (Einsatz von leistungsgeminderten Personen, Wiederbesetzungssperren und komplexe Besetzungsverfahren).

⁸ *Merchel* neue praxis 2/1992, 93 bis 106; *Merchel*, in: Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg), Materialien Bd 2, 2002, 83 ff.

⁹ Vgl *Marquard* Jugendhilfe 2/2005, 72 bis 86.

Qualitative und quantitative Verfahren zur Personalbedarfsmessung für Soziale Dienste sind in den letzten Jahren für verschiedene Handlungsfelder mit ganz unterschiedlichen Methoden bearbeitet worden.¹⁰ Anlass war häufig eine aktuelle Diskussion zu den Bedingungen der Kindeswohlsicherung vor Ort. Referenzwerte zur Beurteilung von qualitativen und quantitativen Leistungszielen aus verschiedenen, jeweils vergleichbaren Kommunen liegen nur sehr begrenzt vor. Bisherige Ansätze zur Berechnung von Personalkapazitäten für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) bezogen sich zumeist auf Einwohnerzahlen und klientenbezogene Fallzahlen pro Fachkraft; ergänzt wird dies ggf durch die Berücksichtigung von Sozialindikatoren sowie einzelner Qualitätsstandards (zB im Rahmen der Hilfeplanung, Dokumentation etc) für die Bearbeitung.¹¹ In einer anderen Variante wurden ausgehend von einer differenzierten Prozessanalyse für die Ambulanten Sozialdienste Vorschläge für Prozessabläufe und damit Standards entwickelt; dabei ließ man sich von gesetzlichen Vorgaben, fachlichen Erkenntnissen sowie organisationsbezogenen Notwendigkeiten leiten.¹²

Eine bundesweite Studie¹³ zur Arbeitssituation und zur Personalbedarfsmessung im ASD bietet empirisch abgesicherte Informationen, welche Strategien im Umgang mit der hohen Arbeitsbelastung zur Anwendung kommen: Die Arbeit im ASD hat sich in den letzten Jahren erheblich verdichtet und damit wurde die Belastungsgrenze vieler Mitarbeiter/innen überschritten. Die Ursachen werden gesehen in der Zunahme besonders komplexer Hilfebedarfe (Notwendigkeit einer Vielzahl von Hilfen) und schwieriger Abwägungsprozesse bei Verdachtsfällen auf Kindeswohlgefährdung; Umorganisationsprozesse im ASD werden ebenso für die hohe Arbeitsbelastung verantwortlich gemacht wie sozialstaatliche Veränderungen (Verfestigung von Armut) und der stetige Wandel der Arbeit im ASD (zB 285 Reformen der verschiedenen Sozialgesetzbücher seit 2000, ohne Änderungen des SGB V)¹⁴.

Die Erfassung und Berechnung von Personalbedarfen und die angemessene Nutzung von (zT selbst entwickelten personalwirtschaftlichen) Referenzsystemen sollte eingebunden werden in diverse Maßnahmen der Personalwirtschaft und Personalentwicklung. Die quantitative Ermittlung von Personalbedarfen setzt natürlich die Auseinandersetzung mit fachlichen Standards voraus, woraus sich wiederum Anforderungen an die Qualifizierung der Mitarbeiterschaft sowie die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation ergeben (können). Die Bedeutung dezentraler Strukturen und Arbeitsweisen für die Qualität und den erforderlichen Personaleinsatz ist einzuschätzen. Dazu gehört auch die Netzwerkarbeit im Sozialraum. Fragen der Führungskultur mit ihren zahlreichen Aspekten zu Verfahrensweisen (zB Zielvereinbarungen, Delegationsprinzipien usw) und zur Arbeits- und Umgangsweise (Wertschätzung, Vertrauen, Kontrolle usw) sind wesentlich für die qualitative Erfassung des Personalbedarfs.

VI. Steuerungsstrategien und Steuerungsinstrumente

¹⁰ DJI (Hrsg), Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung, 2008, 9.

¹¹ Vgl DJI (Fn 10), 24 ff.

¹² INSO (Hrsg), Untersuchung zur Erreichung der quantitativen und qualitativen Leistungsziele der Ambulanten Sozialen Dienste in den Sozialzentren der Stadtgemeinde Bremen, 2007.

¹³ Deutsches Jugendinstitut (DJI) eV (Hrsg), Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung, 2008.

¹⁴ Vgl DJI (Fn 13), 11.

Die im Konzept der neuen Steuerung (NSM) wesentliche Forderung nach einer neuen Verhältnisbestimmung der Aufgaben von Verwaltung und Politik konnte in vielen Kommunen nicht umgesetzt werden.

„Ebenso war das Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern auf das Kundenverhältnis reduziert worden, ihre Rolle als kommunale Akteure wurde nicht gesehen. Der deutsche Reformweg zeichnete sich insgesamt ... durch eine starke Binnenorientierung, durch eine Umsetzung lediglich verwaltungsinterner Maßnahmen aus.“¹⁵

Mit Verweis auf die fehlenden Mittel in den öffentlichen Haushalten werden betriebswirtschaftliche Instrumente der Verwaltungsmodernisierung favorisiert, nicht aber grundlegende Innovationen der Leistungsgestaltung angestoßen. Eine strategische Kooperation von Politik, Bürgerschaft und Mitarbeiterschaft, angesichts der aktuellen Modernisierungsumbrüche die Bedingungen für neue Lebensweisen zu gestalten, findet man hierzulande kaum.

Grundlegend für solche Vorgehensweisen ist ein erweitertes und konkretisiertes Kommunales Management, das im Sinne von Heinz¹⁶ drei Dimensionen umfassen muss:

- normatives Management zu den generellen Zielen mit Prinzipien, Normen und Spielregeln;
- strategisches Management als auf den Aufbau, die Pflege und die Nutzung von Erfolgspotenzialen gerichtet;
- operatives Management als Umsetzung der normativen und strategischen Vorgaben in operationalisierte Leistungsziele und zielgerichtete Aktivitäten.

Im Hinblick auf eine durchaus produktive Autonomie diverser (sozialer) Dienste (organisatorisch: Subsysteme) kann Strategisches Management als Kontextsteuerung beschrieben werden und umfasst dann vier Kernkompetenzen: Koordination und Netzwerkbildung; Veränderungsmanagement; Kulturentwicklung; Lernen.¹⁷

Die Diskussion über Kommunales Management und neue Steuerungsinstrumente lässt sich nicht von der Diskussion über fachliche Standards trennen.¹⁸ Erforderlich bleibt eine Verständigung über fachliche, strukturelle und finanzielle Bedingungen für die Qualität und Quantität des Angebots – vor Ort, im Stadtteil. Ein entsprechender Prozess kann zu einem Kontraktmanagement führen, das wiederum die – politische – Definition von klaren Zielen voraussetzt.

„Management ist somit ein Prozeß mit endlosen Schleifen bzw. Rückkopplungen.“¹⁹

Sozialberichterstattung und Sozialplanung haben dabei eine wesentliche Funktion zur zielorientierten Wirkungsanalyse der fachlichen und stadtteilbezogenen Systeme der Sozialen Dienste. Ein differenziertes Berichtswesen mit bereichsspezifischen Statistiken, Darstellung des Ressourceneinsatzes im Verhältnis zu Ergebnissen und Wirkungen unter Einbeziehung der Haushaltsdaten ist eine Voraussetzung gerade für die Steuerung der fachlichen und finanziellen Ressourcen in einem Konzept der Regionalisierung (Sozialraumorientierung). Durch die Integration

¹⁵ Bronke, Die Organisation der kommunalen Sozialen Dienste, 2004, 78.

¹⁶ Heinz, Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, 2000, 13.

¹⁷ Vgl. Heinz (Fn 16), 80 f.

¹⁸ Vgl. ua am Beispiel der Strukturen in der Kinder- und Jugendhilfe – S. Bissinger ua, in: Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg), Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme, Materialien Bd 1, 2002, 9 bis 104.

¹⁹ Heinz (Fn 16), 183.

von Fach- und Ressourcenverantwortung bekommen Controlling in der Sozialen Arbeit, Sozial- und Jugendhilfeplanung und Sozialberichterstattung einen Bedeutungszuwachs. Sozialraumorientierte Arbeitsweisen und Organisationsstrukturen (Regionalisierung) bieten in ihrer integrierten Form mit Aufgaben-, Organisations- und Ressourcenverantwortung vor Ort praktikable Optionen für die Gestaltung und Analyse wirksamer Prozesse. Bedingung dafür ist dann allerdings auch die Verlagerung der Verantwortung aller Kompetenzen in haushaltsmäßiger, personeller und organisatorischer Hinsicht in das Quartier, soweit nicht zwingende Gründe für eine zentrale Wahrnehmung gegeben sind.

Eine substantielle Verbesserung der Produktivität und Qualität Sozialer Dienste kann schließlich nur durch die Stärkung der Nachfrageseite in der Sozialen Arbeit erreicht werden; dafür ist ein systematischer Wechsel von den institutionellen und organisatorischen Perspektiven hin zur Perspektive der Nutzer/innen notwendig. Damit beruht der Erfolg Sozialer Dienste als sozialstaatliche Veranstaltung zentral auf der bürgerrechtlichen Absicherung der Partizipation der nachfragenden Subjekte – sowohl hinsichtlich der Bedürfnisadäquatheit als auch für die Effizienz und Effektivität sozialer Dienste.²⁰ Es bleibt fortwährend zu begründen, welchen Beitrag wohnortnahe Dienste und Einrichtungen hier leisten (können), wenn sie sich öffnen und so ein Erproben demokratischer Strukturen und gleichzeitig ein Einwirken auf andere Politikbereiche möglich machen. Gefordert ist dafür sowohl die Vernetzung von Planungsprozessen als auch das Angebot neuer Kooperationsformen für die Bürger/innen. Vor allem eine sozialraumbezogene Konzeption und Organisation Sozialer Dienste wird am ehesten an der Eigenverantwortung und den produktiven Ressourcen der Menschen anknüpfen.²¹

Es geht sowohl um die Erweiterung von Handlungsspielräumen für personenbezogene und materielle Dienstleistungen als auch um die Eröffnung anderer Zugänge bzw die Beteiligung der Nutzer/innen über andere Mechanismen als die der Defizitzuschreibung; ansonsten setzt sich entgegen einer Strategie der Aktivierung von Selbsthilfe durch Formen der Stigmatisierung der Betroffenen oder gar der Diskriminierung ganzer Wohnbereiche immer wieder ein Mechanismus von Abhängigkeit und Fürsorge durch.

Eine personenbezogene, soziale Dienstleistungsarbeit ist nur in Verbindung mit nachhaltigen Strategien der Demokratisierung des öffentlichen und persönlichen Lebens zu realisieren. Mit Bezug auf aktuelle Konzepte zu Zivilgesellschaft, Bürgerschaftlichem Engagement und die Konzeption der Subjekte als Nutzer/innen ist das Paradigma der Demokratisierung als Kompetenzanforderung inhaltlich zu fokussieren als

- Sicherung zivilgesellschaftlicher Bürgerrechte in der Lebenswelt;
- politische Mitgestaltung des wohlfahrtsstaatlichen Sozialleistungssystems;
- gesellschaftliche Teilhabe und persönliche Beteiligung an und in den Institutionen und Sozialen Diensten,
- reflexives, rationalitätsstiftendes Prinzip der Gestaltung professioneller Standards und damit eben auch als
- kontrafaktische Prämisse und fachliche Ressource im Handlungsvollzug zwischen Nutzer/in und Professionellen.

²⁰ Schaarschuch, in: Flösser/Otto (Hrsg), Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe, 1996, 20.

²¹ Vgl Marquard, Auf den Nutzer kommt es an – und natürlich die Nutzerin: Konzeptionelle Grundlagen, Handlungslogiken und Entwicklungsprinzipien für eine sozialräumlich strukturierte Soziale Kommunalpolitik, in: www.sozialraum.de (Ausgabe 2/2009: Grundlagen); kritisch-zusammenfassende Anmerkungen in: DV (Hrsg), Sozialraumorientierung – ein ganzheitlicher Ansatz, 2007, 14 ff, 52 ff.

Im weiteren Ausbau personenbezogener Sozialer Dienste nimmt die Bedeutung einer „produktiven Interaktion“ von Profis und Nutzer/inne/n zu. Lebensweltbezug, situationsnahe Arbeitsformen sind gebunden an die Anpassung und Umformung bürokratischer Handlungs- und Entscheidungsprämissen; Aushandlungsprozesse mit den Nutzer/inne/n sind produktive Bedingungen, weil Interventionen und Angebote nach ihrem Gebrauchswert beurteilt werden. Diese Aushandlungsprozesse führen zu – auch widersprüchlichen – Anforderungen, die die Sozialverwaltung nicht immer befriedigen kann; andererseits sind nur so handlungsrelevante Informationen zugänglich, um auf komplexe und dynamische Umwelтанforderungen noch angemessen reagieren zu können.

VII. Kommunalpolitische Aushandlungsprozesse

Der bundesdeutsche Föderalismus ist Ausdruck unterschiedlicher Lebenslagen und Traditionen sowie entsprechend differenzierter sozi-ökonomischer Bedingungen in den Regionen. Dem entspricht ein wirtschaftlicher, kultureller und sozialer „Polyzentrismus“, weshalb ein bundesstaatlicher Umbau des Sozialstaates konkurriert mit regionalen und lokalen Konzepten und Kompetenzen. Dabei sind Soziale Dienste an die Interessen und Bedürfnissen der Nutzer/innen gebunden und haben einen am Sozialstaatsgebot des GG (Art. 20, 28) auszurichtenden Gestaltungsauftrag. Der Bund setzt dafür Normen und Standards, die Kommunen nehmen ihren Gestaltungsspielraum – auch angesichts einer oft unzureichenden Finanzausstattung – sehr unterschiedlich wahr: Das Ziel der „Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72, Abs. 2, 106, Abs. 3 GG) wird inzwischen mit einer neuen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips verbunden und mit dem Primat der Aktivierung, was dann auch bedeutet, „dass Eigenverantwortung und Selbstaktivierung nicht nur erwartet, sondern auch gefordert und (falls notwendig: mit Zwang) durchgesetzt wird“²². Das Prinzip „Fördern und Fordern“ wird auf das Individualverhältnis bezogen und scheint gleichermaßen angewandt zu werden auf das Verhältnis der drei staatlichen Ebenen Bund – Länder – Kommunen. Kommunalisierung sozialer Aufgaben zielt dann auf eine Verantwortungsverlagerung bisher gesamtstaatlich zu realisierender Strategien auf die kommunale Ebene, womit soziale Diversität nicht nur hingenommen, sondern bewusst als notwendige Differenzierung eingeplant wird.²³

In einem permanenten Aushandlungsprozess zur Qualität und Quantität der je örtlichen sozialen Infrastruktur ist die Kommune als „politischer Sozialraum“ ein greifbares, gestaltbares Gebilde. Dabei müssen sich die Protagonist/inn/en von Professionalität und sozialpolitischer Fachlichkeit immer auch mit den Vertreter/inne/n anderer Interessen auseinandersetzen: Auch fachlich überzeugende Prinzipien und begründete Handlungsstrategien für die Jugendhilfe und Soziale Dienste insgesamt bedürfen vor Ort sowohl der Akzeptanz bei den – potenziellen – Nutzer/inne/n wie ebenso der politischen und materiellen Unterstützung durch die – der regelmäßigen (Wieder-)Wahl unterworfenen – politischen Gremien. Anders gewendet geht es um das Beziehungsgefüge von Individuen/Nutzer/inne/n zur Politik/Öffentlichkeit und zu den Sozialen Diensten/Verwaltung und damit um demokratische Legitimation, professionelle (personenbezogene soziale) Dienstleistungsarbeit und die Bereitstellung wie Begründung der erforderlichen Ressourcen für die Soziale Arbeit. Eingebunden in die aktuelle fachpolitische Debatte um Ziele, Standards und professionelle Anforderungen einer modernen Sozialen Arbeit wird deutlich, dass das „Beziehungsgefüge“ zwischen Individuen (Nutzer/inne/n) – Bürgerschaft (Politik) – Sozialen Diensten (Jugendamt) gerade auf der kommunalpolitischen Ebene als eminent politischer

²² DV (Fn 21), 14.

²³ Vgl für die Jugendhilfe zB Diskussion zum „disorganisierten Wohlfahrtskapitalismus“ in: *Pluto* ua (Fn 6), 281 f.

Aushandlungsprozess zwischen prinzipiell berechtigten, konkurrierenden Interessen zu begreifen ist und gleichermaßen unter machtpolitischen Gesichtspunkten interpretiert bzw gestaltet werden muss!

VIII. Schluss

Die Planung und Organisation Sozialer Dienste soll professionelles Handeln und die dafür erforderlichen Interaktionen gestalten sowie entsprechende Ressourcen fördern und nutzen:

- Die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung im Hinblick auf die Gestaltung von Lebenslagen besteht zuallererst darin, anzuerkennen, dass diese nicht individuell verantwortet, sondern gesellschaftlich bedingt sind: Kinder können sich ihren sozialen Nahraum nicht aussuchen und werden in ein hoch komplexes Gefüge von sozialen, kulturellen und ökonomischen Bedingungen und Beziehungen hineingeboren. Dies unterstreicht, dass Familien-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung materieller und sozialer Rahmenbedingungen und die Überwindung von Benachteiligungen wegen des Geschlechts, der sozialen oder ethnischen Herkunft sind. In den Vordergrund rücken muss die stärkere politische Gestaltung und Absicherung der sozialen Infrastruktur für Familien, Kinder und Jugendliche.
- Kinder und Jugendliche aus spezifisch belasteten Lebensverhältnissen sind gerade in den intensiveren, eingriffsorientierten und damit auch kostenintensiveren Maßnahmen der Erziehungshilfe gravierend überrepräsentiert. Dieser Befund verweist darauf, dass Maß und Qualität von Fürsorge, Unterstützung und Förderung durch die Eltern nicht allein von Liebe oder „gutem Willen“ abhängen, sondern in einem engen Zusammenhang mit den Ressourcen stehen, die den Familien qua sozioökonomischer Situation, Bildungsstatus, gesellschaftlicher Position sowie mittels sozialer Beziehungen und Unterstützungsangebote verfügbar sind.
- Es gilt, die Differenz zwischen dem prinzipiellen Anspruch professionellen Wissens auf rationale Problemlösungen und dem faktischen, in die situativen Aushandlungsprozesse eingelassenen Arbeitswissen bewusst zu bearbeiten. Gleichermäßen bleibt die Differenz zwischen den generalisierten Problemlösungsangeboten und den lebenspraktischen Perspektiven der Betroffenen. Wesentliches Ziel derartiger Adressat/inn/en-orientierter Handlungsmuster ist der Abbau jener bürokratischen Organisationsstrukturen, die problemadäquaten Handlungsstrategien entgegenstehen.
- Die Auseinandersetzung mit diesem Problem und seiner Bearbeitung macht auch die Bedeutung eines anderen, vielschichtigen Themenfelds deutlich: Führungskultur. Fragen nach dem formulierten und gelebten Menschenbild von Vorgesetzten und Mitarbeiter/inne/n, nach Prinzipien der Delegation, der Information, der Transparenz und Kontrolle, Aspekte der Wertschätzung und des Vertrauens sind grundlegend für Anforderungen und Optionen einer fruchtbaren Personalentwicklung. Zusammen mit kaum beeinflussbaren Auswirkungen der demografischen Entwicklung und den finanzpolitischen Rahmenbedingungen in unseren Kommunen beschreibt das Thema Führungskultur einen wesentlichen Faktor für die qualitative und quantitative Gestaltung unserer Dienstleistungskultur in den Sozialen Diensten – für die Mitarbeiterschaft ebenso wie die Bürgerinnen und Bürger.
- Die Kritik an politischen Mechanismen, Forderungen nach Verwaltungsmodernisierung und Beteiligung der Bürgerschaft lassen sich als Ausdruck einer gesteigerten sozialen Reflexivität verstehen. In diesem Kontext bleibt Demokratie nicht (nur) ein Mittel der Interessenvertretung, sondern wird (auch) zu einem Verfahren zur Schaffung eines öffentlichen Forums, in dem durch dialogische Aushandlung in persönlicher und sozialer

Verantwortung statt durch Rückgriff auf Macht die Konflikte (zumindest) geregelt werden.²⁴
In einer kritischen Analyse dieser Entwicklungsoption bleibt allerdings auch die staatliche Instrumentalisierung des Konzepts vom „Fördern und Fordern“ als Ausdruck einer neuen Art von Sozialstaatlichkeit im Sinne einer Neubestimmung von Subsidiarität und Solidarität im Spannungsverhältnis der staatlichen Absicherung von Lebensrisiken, sozialer Fürsorge und öffentlicher Kontrolle privater Lebensführung kritisch zu prüfen.

Eine hier geforderte und begründete – umfassende, verschiedene Politik- und Gesellschaftsbereiche betreffende – Infrastruktur in Form von Diensten, Einrichtungen und öffentlichen „Gelegenheiten“ muss und kann nur vor Ort in den Kommunen gestaltet werden; ihre Konzipierung und Finanzierung bleibt allerdings eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe!

²⁴ Vgl. *Giddens*, *Jenseits von Links und Rechts*, 1997.