

Steuerungsverantwortung aus Sicht des öffentlichen Trägers. (2005)

In: Verein für Kommunalwissenschaften (Hg.): *Verändertes Kinder- und Jugendhilferecht und seine Auswirkungen auf die Praxis*. Berlin, S. 118-130.

Verein für Kommunalwissenschaften (VfK) e.V.:

Verändertes Kinder- und Jugendhilferecht und seine Auswirkungen auf die Praxis

- Die Umsetzung aktueller Gesetzesänderungen im SGB VIII -
Fachtagung vom 22. bis 24. Juni 2005 in Berlin, Ernst-Reuter-Haus

FORUM 2

§ 36 a SGB VIII – Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei den Hilfen zur Erziehung - aus Sicht des öffentlichen Trägers

Dr. Peter Marquard, Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i.Br.

I. Subsidiarität und Partnerschaft im Rahmen gesetzlicher Strukturen

1. Pluralität und Ermöglichungsbedingungen in der demokratischen Gesellschaft

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. Das SGB VIII hat das Pluralitätsgebot (§ 3 Abs. 1) – als Pendant zum Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten (§ 5) –, die Erbringung der „Leistungen der Jugendhilfe von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe“ (§ 3 Abs. 2), die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien (§ 4 Abs. 1 Satz 1) sowie die Achtung der „Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2) festgeschrieben.

Wunsch- und Wahlrecht sowie Trägerpluralität sind Ausdruck der Menschenwürde und Freiheit der Hilfe suchenden StaatsbürgerInnen. Bei der Ausgestaltung von Sozialleistungen ist gemäß § 33 SGB I generell auf die Umstände des Einzelfalls zu achten, sofern und soweit das Gesetz einen Handlungsspielraum zulässt: „Zum Kern des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsempfänger gehört die Ermöglichung wertgebundener sozialer Dienstleistungen und damit die Verhinderung des Ausgeliefertseins der Staatsbürger an eine existenziell bedrückende Alternativlosigkeit im Falle ihrer Hilfebedürftigkeit. Die Pluralität des sozialen Hilfeangebots ist eines der wesentlichen Strukturgesetze unserer Gesellschaft. Die Tätigkeit der Freien Wohlfahrtspflege findet hier ihre verfassungsrechtlich geschützte Position. Der Pluralismus beruht in erster Linie auf der Freiheit der Hilfe suchenden Staatsbürger(innen), auf ihrem pluralistischen Interesse als Hilfeempfänger(innen).“ (DCV 2002, S. 20).

Für die Bereitstellung von insgesamt umfassenden, förderlichen Strukturen bzw. Ressourcen gibt es eine „öffentliche Verantwortung“ (im Sinne des Elften Kinder- und Jugendberichts, BMFSFJ 2002, S. 56 ff.) und es kann bereits verfassungsrechtlich

ein „Sicherstellungsauftrag“ des Staates begründet werden (vgl. Jeand'Heur 1991, S. 11): Der Staat ist nicht mehr nur der Wächter, der für die Sicherheit der Bürger und Bürgerinnen und die öffentliche Ordnung verantwortlich ist, sondern der Staat übernimmt eine Gewährleistungsverantwortung dafür, dass Kinder und Jugendliche und ihre Eltern objektive Lebensbedingungen vorfinden, die für ein gesundes, glückliches und chancenreiches Aufwachsen Voraussetzung sind, und die Kindern und Jugendlichen eine individuelle Lebensführung unter optimalen Entwicklungsbedingungen gestatten. Angesichts der derzeitigen realen Sozialisationsbedingungen muss der Staat Angebote der Kinder- und Jugendhilfe auch als „Ermöglichungsbedingung zur effektiven Wahrnehmung des Elternrechts“ schaffen. (Kritisch dazu Wabnitz 2005, S. 48 ff., 124 ff.)

2. Beteiligung der NutzerInnen

Konzeptionell sind das Wunsch- und Wahlrecht der NutzerInnen und das eigenständige Betätigungsrecht der freien Träger (Leistungserbringer) sowie die Steuerungsfunktion des öffentlichen Trägers (Leistungszusage) konstitutiv für ein plurales, differenziertes Angebot. Die Position der NutzerInnen ist zu ergänzen um ihren Anspruch auf demokratische Teilhabe und ihren Beitrag als Ko-ProduzentInnen. Der Leistungserbringer leistet keine unpersönliche Produktion, sondern benötigt den/die NutzerIn als Ko-ProduzentIn und muss dafür spezifische professionelle Standards sicherstellen. Der (öffentliche) Kostenträger schließlich hat auch einen umfassenden sozialpolitischen Sicherstellungs- bzw. Gewährleistungsauftrag, den er qualitativ wiederum nur kooperativ mit den BürgerInnen (NutzerInnen) und den Trägern gestalten kann (vgl. Marquard 2003). Das Wunsch- und Wahlrecht ist Ausdruck der Subjektstellung der Leistungsberechtigten und – potentiellen – NutzerInnen und hier auch eine Konkretisierung des Individualisierungsprinzips.

3. Plurale Angebots- und Trägerstruktur

Zusammenfassend und im Kontext von Bedingungen für eine Sozialraumbudgetierung erläutert Bernzen die Verpflichtung des Staates zur Unterstützung der freien Wohlfahrtspflege (und der Jugendhilfe): Diese „ist Ausfluss der Verpflichtung des staatlichen/kommunalen Trägers, mit freien Trägern partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. Die Verpflichtung zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur den öffentlichen Träger trifft (und treffen kann) und zugleich nur in der Erwartung korrespondierenden partnerschaftlichen Verhaltens freier Träger sinnvoll formulierbar ist, verpflichtet den öffentlichen Träger bei Erhaltung seiner Gesamtverantwortung zu einer vernünftigen Aufgabenverteilung und wirtschaftlichen Verwendung der zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Mittel. ... Das plurale Angebot soll dem Hilfeempfänger eigene Wahl- und Gestaltungsmöglichkeit der ihn höchstpersönlich betreffenden Hilfe ermöglichen, es dient damit der Sicherung der Grundrechte aus Art. 1, 20 GG.

Daraus folgt, dass der öffentliche Träger verpflichtet ist, eine plurale, in erheblichem Umfang tatsächlich staatsferne Trägerstruktur zu erhalten und ggf. zu schaffen und für die freien Träger eine eigene Profilierung deren Tätigkeit mit zu ermöglichen.“ (Bernzen 2001, S. 24 f.).

4. Selbständigkeit der freien Träger

Für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit hat die öffentliche Jugendhilfe die inhaltliche, verfahrensmäßige und organisatorische Selbständigkeit der freien Jugendhilfe zu achten. Partnerschaftliche Zusammenarbeit der Träger ist Voraussetzung für

plurale Jugendhilfeangebote und für die Ausübung des in § 5 zugestandenen individuellen Wunsch- und Wahlrechts; die Vielfalt freier Träger ist gewollt und geschützt. Dies erfordert eine grundsätzliche Förderung freier Träger, damit diese über Einzelleistungen hinaus an der jugendpolitischen Willensbildung und Infrastrukturentwicklung mitwirken können (§§ 4, 12, 73, 74, 78, 80 SGB VIII). Die an dieser Stelle angesprochene Förderungs- und Finanzierungspflicht gegenüber der freien Jugendhilfe entfaltet ihre tatsächliche Wirkung erst über die Vorschriften in Kapitel 5 (§§ 74, 77 u. 78 a ff.). Das für das gesamte Sozialgesetzbuch geltende 1. Buch des SGB bestimmt in § 17 Abs. 3, dass die Leistungsträger die Selbständigkeit der gemeinnützigen Einrichtungen und Organisationen in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten haben. (Zu „Organisation, Finanzen und Personal in der Kinder- und Jugendhilfe vgl. BMFSFJ 2002, S. 65 ff.).

II. Verfahren als Steuerungsinstrumente

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 (§ 69 Abs. 3) als zweigliedrige Behörde und die Beteiligung freier Träger im Jugendhilfeausschuss (§ 71), in Arbeitsgemeinschaften (§ 78) und im Bereich der Jugendhilfeplanung (§ 80).

Zur Strukturierung des Vorgehens werden regelhaft zumindest drei verschiedene Planungsansätze verfolgt (und z. T. miteinander kombiniert): Die Arbeitsfeldorientierung bezieht sich im Wesentlichen auf die Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe. Ein sozialraumorientierter Ansatz erfasst abgegrenzte räumliche Gebiete (und untersucht i. d. R. 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) NutzerInnen und entsprechende Handlungsprogramme. (Vgl. Marquard 2003)

Das SGB VIII steuert und setzt Gestaltungsimpulse mit Hilfe von zwei Instrumenten: Durch die Definition von Leistungsansprüchen und der dafür erforderlichen Leistungsangeboten sowie durch die Vorgabe von Verfahren, innerhalb und mittels derer Leistungen und Infrastruktur zustande kommen. Verfahren als Steuerungselemente (vgl. BMFSFJ 2002, S. 254 f.) werden auf drei Ebenen konstituiert:

- auf der individuellen Ebene der Definition und Ausgestaltung angemessener Leistungen (z.B. 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 werden);
- auf der Ebene der einrichtungsbezogenen Angebotsgestaltung, die einerseits durch Vorgänge und Entscheidungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung beeinflusst wird und andererseits durch ein besonderes Verfahren der Qualitätsentwicklung in den prozeduralen Steuerungsmodus hineingenommen wird (z. B. Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

III. Betroffenenorientierung in der Planung und Förderung

Ansprüche zur Selbstbestimmung junger Menschen und Berücksichtigung ihrer Interessen finden sich im SGB VIII – über die Grundnormen in §§ 8, 9 hinaus – insbesondere im Abschnitt zur Jugendarbeit (§ 11 Abs. 1 und § 12 Abs. 2). Die Mitwirkung von Betroffenen durch ihre Organisationen und Verbände steht unter dem Gebot von Pluralismus und Partnerschaft aller Jugendhilfeträger. – Zum Aspekt „Partizipation und Mitwirkung“ sind im SGB VIII mit

- § 79 Gesamtverantwortung, Grundausrüstung,
 - § 80 Jugendhilfeplanung und
 - § 81 Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen
- eindeutige Grundsätze formuliert.

(Vgl. Marquard 2003; auch Schaubild „Partizipation und Zusammenarbeit von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe nach dem KJHG/SGB VIII“).

Dieser normative Rahmen wurde bei der grundlegenden Reform des Jugendhilfe-rechts 1990 trotz seiner einseitigen Ausrichtung auf Erziehungsberechtigte auch als Grundsatz für eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Wahl und der Ausgestaltung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe verankert. Es gibt das Gebot der individuellen Beteiligung der NutzerInnen – auch der Kinder und Jugendlichen; es gibt Regeln für die institutionelle Kooperation. Und es gibt eine „Betroffenenorientierung“ für die Förderung und Planung: Werden vergleichbare Maßnahmen von Trägern der freien Jugendhilfe angeboten, so ist die Förderung von Maßnahmen zu bevorzugen, „die stärker an den Interessen der Betroffenen orientiert sind und ihre Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Maßnahme gewährleisten.“ (§ 74 Abs. 4 SGB VIII). Dieses Verständnis setzt schon bei der bedarfsorientierten Planung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe an, an der junge Menschen ebenfalls zu beteiligen sind (§ 80 Abs.1 Zf. 2 SGB VIII; vgl. BMFSFJ 2002, S. 198 f., 255).

Völkerrechtlich wurde ein eigenständiges umfassendes Recht für junge Menschen durch das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention – KRK, 1989) geschaffen, das insbesondere auch die Mitwirkungsrechte hervorhebt: „Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“ (Artikel 12 Abs. 1 KRK)

IV. Teilhabe als fachliche Ressource

1. Demokratisierung und Erziehungshilfen

Für den Bereich der erzieherischen Hilfen wird eine kritische Diskrepanz zwischen den programmatischen Ansprüchen der Sozialpädagogik sowie des SGB VIII und der Praxis vermutet (BMFSFJ 2002, S. 202). Im Unterschied zu anderen Handlungsfeldern der Jugendhilfe hat der Gesetzgeber die Beteiligungsrechte von Kinder und Jugendlichen in den Vorschriften für die Hilfe zur Erziehung (§ 36 SGB VIII) konkretisiert: Die Sorgeberechtigten sowie die Kinder und Jugendlichen selbst sind vor ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe umfassend zu informieren und bei der Auswahl der Einrichtungen und Pflegestellen zu beteiligen. Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe ist ein gemeinsam mit ihnen aufzustellender und fortzuschreibender Hilfeplan. Dieses Beteiligungsangebot an der Weiterentwicklung der Hilfe muss auch für deren praktische Ausgestaltung – in Diensten und Einrichtungen – gelten. In diesen Aushandlungs- und Verständigungsprozessen haben die Kinder und Jugendlichen sowie die Sorgeberechtigten grundsätzlich den Status gleichbe-

rechtiger Partner, der allerdings dadurch eingeschränkt wird, dass die Minderjährigen gemäß SGB VIII nicht über ein eigenständiges Antragsrecht verfügen.

Es gibt bisher wenig Anknüpfungspunkte von der Debatte um Demokratisierung und Teilhabe sowie Interessenvertretung und Betroffenenbeteiligung (vgl. Marquard 2004) zu den Aspekten von Mitwirkung und Mitbestimmung junger Menschen in Maßnahmen der erzieherischen Hilfen und insbesondere der Heimerziehung (vgl. Blandow/Gintzel/Hansbauer 1999). In einer Verbindung mit der Qualitätsdebatte – auch befördert durch die Normierung der §§ 78 a – g SGB VIII ab 1999 – wird nun argumentiert, dass bezüglich Partizipation als Qualitätsmerkmal im jeweiligen Kontext zu klären ist, „woran“ die Kinder und Jugendlichen beteiligt werden sollen. Damit die Konstituierung und Veränderung von Betreuungsarrangements tatsächlich adressatenorientiert und problemangemessen arrangiert wird, bedarf es der Etablierung eines systematischen und möglichst partizipativen Feed-back-Systems in der Organisation, z. B. durch regelmäßige Befragung der betroffenen Kinder und Jugendlichen und die Auswertung ihrer Beschwerden, sowie der Evaluation der Arbeit durch Fachkräfte. Dabei sollte die Mitwirkung der Betroffenen als ein Mithandeln konzeptualisiert werden, das im Aushandeln des Umgangs mit möglichen Interpretationen (Problemsetzungen) einen ressourcenorientierten Ansatz verfolgen und so dem Demokratieproblem bewusst Rechnung tragen kann.

2. Institutionalisierte Widerspruchsoptionen

Mitentscheidungs- und Revisionsmöglichkeiten sind bisher im Rechtsrahmen und in der Praxis der Jugendhilfe für die NutzerInnen kaum entwickelt. Die Dominanz der Professionellen kann zwar durch die Auflage zur mitentscheidenden Beteiligung gemindert werden, doch besteht bisher in der Praxis kaum eine Möglichkeit der Revision durch Kinder und Jugendliche, wenn sie mit der Entscheidungsfindung und dem Ergebnis nicht einverstanden sind. Zum Beteiligungstheorem gehört eben auch die Revisionsfunktion, deren institutionalisiertes Vorhandensein wieder eine motivierende Rückwirkung auf die Bereitschaft zu einer nachhaltigen Beteiligung durch professionelle Fachkräfte haben wird. „Partizipation ist zunächst eine Frage der Rechtsposition ... Für Heranwachsende z. B. soll das Recht der Mitbestimmung bei Jugendhilfemaßnahmen, vor allem das Widerspruchsrecht, ... geklärt werden.“ (BMJFFG 1990, S. 88) Diese Klärung steht immer noch an – eine Aufgabe für das Jugendamt, diese wichtige Funktion in einer erweiterten Definition seiner advokatorischen Funktion für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern wahrzunehmen.

V. Ressourcenorientierung, Hilfeplanung und Beteiligung in den HzE

1. Angebotsorientierung versus Nachfrageorientierung

Die klassische Form der Hilfen zur Erziehung (HzE) (§§ 27 ff. SGB VIII) kann als „angebotsorientierte Strukturierung“ bezeichnet werden (vgl. Klatetzki 1995). Einer in diesem Sinne begrenzenden Fokussierung sollte ein Aushandlungsprozess im Sinne der Hilfeplanung (§§ 8, 9, 36 SGB VIII) entgegenstehen. Die dafür vorausgesetzten Verständigungsprozesse bilden aber nur dann eine verlässliche Handlungsbasis, wenn alle Beteiligten als selbstbestimmte Subjekte einsichtsvoll agieren könnten. Die übliche Strukturierung von Hilfeprozessen unterstellt hier ein Rationalitätspotenzial für ein angemessenes, professionelles Handeln, das häufig nicht gegeben ist: Die soziale und – im Verhältnis zur Hilfeinstanz – oft hierarchisch untergeordnete Position der Betroffenen, Normalitätskonzepte der Professionellen u. v. a. m. beeinflussen die Vernünftigkeit von Problemdefinitionen und abgeleiteten Handlungsmustern. In

der Praxis erzieherischer Hilfen sollte gefragt werden: „Was würde die Fachkraft tun, nur mit § 27?“ – also Begründung einer individuellen Hilfe nur nach Erforderlichkeit und Eignung ohne Rückgriff auf eine vorhandene Hilfeform oder Einrichtung. Behauptet wird hier eine häufige Zuweisung nach vordergründiger Diagnose an vorhandene Hilfen; alle vorliegenden Untersuchungen stellen einen fehlenden Zusammenhang zwischen Problemlage und Hilfeform fest!

2. Hilfeplanung

Die Hilfeplanung hat mindestens drei Funktionen zu erfüllen:

- Gestaltung des Auswahlprozesses der geeigneten und notwendigen Hilfe auf der Grundlage einer fundierten Diagnostik,
- aktive Beteiligung der jungen Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten,
- Bestimmung der konkreten Leistungsvereinbarung.

Pies/Schrapper bewerten die Fachlichkeit im Hilfeplanprozess sehr kritisch. Kompetenzen und Strukturen für eine gelingende Hilfeplanung sind erfahrungsgemäß umfassend an eine positive Verständigung der handelnden Personen gebunden. Das verweist auf einen hohen Anspruch an die Professionalität und damit die geforderte Reflexivität, zumal die beteiligten Bezugspersonen immer wieder wechseln. Dies unterstreicht die Bedeutung „sozialpädagogischer Verstehensleistungen“ und den „subjektiven Faktor“. Dieser darf „nicht als Defizit missverstanden werden, sondern muss zu methodischen Überlegungen anregen, wie die notwendige Ausbildung und Pflege ebenso wie die Reflexion und Kontrolle zum Schutz vor subjektiver Willkür gewährleistet werden kann. Dies sind unverzichtbare Aufgaben qualifizierter Aus-, Fortbildung und Supervision.“ (Pies/Schrapper 2003, S. 58)

Das Verfahren der Hilfeplanung ist eine der herausragendsten fachlichen Anforderungen an das Profil der Jugendhilfe, hier kann die Ernsthaftigkeit der (öffentlichen) Jugendhilfe in Bezug auf die Einlösung des Rechtes von Kindern und Jugendlichen auf wachsende Mündigkeit und Selbständigkeit geprüft werden. In Bezug auf die Hilfeplanung wird die Beteiligung junger Menschen sehr viel breiter diskutiert als im Hinblick auf die Ausgestaltung einzelner Angebote im Bereich der erzieherischen Hilfen. In der Praxis spielt sie allerdings nach wie vor eine untergeordnete Rolle und systematische Initiativen zu ihrer Qualifizierung sind nicht zu verzeichnen. Bereits der Zehnte Kinder- und Jugendbericht hat die Probleme der Hilfeplanung unter Verweis auf empirische Untersuchungen dargestellt, wonach in der Praxis die geforderte Mitwirkung von Kindern und Eltern kaum verwirklicht wird. Neben positiven vereinzelt Ansätzen ist ein Grundproblem in Verbindung mit der Hilfeplanung zu analysieren: Dies ist zu sehen in der „idealistischen Überhöhung der Fähigkeiten der Adressaten und der Fachkräfte“ und die darauf bezogene kontrafaktische Unterstellung bzw. Zumutung im alltäglichen Handeln kann wahrscheinlich nur auf der Basis der Entwicklung eines neuen professionellen Selbstverständnisses bearbeitet werden. In der Konsequenz fordert die Sachverständigenkommission, für die Hilfeplanung „Modelle zu entwickeln, die einerseits dem rechtlichen Anspruch auf Mitwirkung wie auch der fachlichen Forderung nach Anerkennung der Subjektivität der Betroffenen gerecht werden. Die aber andererseits auch die Möglichkeit eröffnen, welche die Betroffenen unterstützen, ohne sie zugleich zu bevormunden.“ (BMFSFJ 1998: 260 f.) Im Rahmen der gesetzlichen Verfahrensvorschriften bedarf die Entscheidung über die im Einzelfall erforderliche und geeignete Hilfe einer Verständigung unter den Beteiligten. Das Bundesverwaltungsgericht (1999) vertritt entsprechend die Auffassung, dass ei-

ne solche Entscheidung „nicht ein bloßer Erkenntnis- und Subsumtionsakt der Behörde (ist), sondern ein partizipativer Prozess“ (Wiesner 2002, S. 170).

3. Beteiligung in den erzieherischen Hilfen

Die erfolgreiche Gestaltung der eigenen Biografie wird heute zu einem hochgradig voraussetzungsvollen Unterfangen, das an die je individuelle Verfügbarkeit von kognitiven, emotionalen, materiellen und kulturellen Ressourcen gebunden ist. Diese Differenzierung, die sich in potenziierter Qualität zwischen Betroffenen und Professionellen widerspiegelt, wird in den angeblichen Aushandlungsprozessen der erzieherischen Hilfen mit dem Paradigma der angeblichen Partizipation im fallbezogenen Handeln zumeist praktisch ausgeblendet. Strukturell ist die vorherrschende Angebotsorientierung gegen die Mobilisierung der individuellen Ressourcen und damit die Selbstbestimmung der Betroffenen gerichtet. Eigenverantwortliche Teilhabe als Konsequenz aus den Prozessen der Individualisierung und Enttraditionalisierung kann sich dem entgegen in einer Jugendhilfe als allgemeiner Förderung und Dienstleistung verbinden zu einem demokratischen Beitrag für das alte Ziel der „Hilfe zur Selbsthilfe“.

In einem Konzept der Nachfrageorientierung wird Abstand genommen von vordergründigen Diagnosen und Zielen; Ressourcen und Kompetenzen sollen verfügbar gehalten werden (auch wenn dies komplexe Anforderungen an die Organisation stellt). Hilfen sind nicht im Hinblick auf (diffuse) Ziele zu konzipieren, sondern als konkrete Schritte zur Lösung von Problemen durch einzelne Aufgaben (vgl. Klatetzki 1998). So könnte für flexibel organisierte Erziehungshilfen gelten, dass

- auf einer sozialpolitischen Ebene die Feststellung des jugendhilfepolitischen Willens und Schaffung der administrativen Voraussetzungen für neue Hilfearrangements vorzusehen ist,
- es auf einer interorganisatorischen Ebene um objektivierte Verfahren zur Problemfeststellung (§ 36 SGB VIII) mit Benennung inhaltlich und zeitlich nachprüfbarer Einzelaufgaben ginge,
- organisatorisch die klare Aufgabenstellung für Anleitung und inhaltliches Controlling für das mittlere Management erforderlich ist und
- für die gesamte Mitarbeiterschaft diagnostische Kompetenz und Implementationskompetenz unterstützt werden müssen.

VI. Das Jugendamt als Leistungsträger mit Steuerungskompetenz

Die Novellierungsvorschläge zum KJHG/SGB VIII werden mit KEG (Drs. 15/4532 vom 15.12.2004) und KICK (Drs. 15/5616 vom 1. Juni 2005) bezeichnet. Mit einem neuen § 36 a soll die Selbstbeschaffung von Leistungen – ohne Einwilligung bzw. Mitwirkung des öffentlichen Trägers – verhindert werden: zumindest wäre der öffentliche Träger grundsätzlich nicht mehr zur Übernahme der Kosten verpflichtet. In der Begründung zu den Gesetzesentwürfen wird auf genau die Funktionen des Jugendamtes als Leistungsträger verwiesen, die im Rahmen der Hilfeplanung (§§ 27, 36) fachlich, praktisch und rechtlich (bereits bisher) wahrzunehmen sind. Die Schwierigkeiten bei der Nutzung diverser „Eingliederungshilfen“ (§ 35 a) und deren faktische „Selbstbeschaffung“ wäre (bereits heute) vorrangig im institutionellen Verhältnis von Jugendhilfe zu Schule und Psychiatrie u.a. auszuräumen. (Normativ könnte dies z.B. vorangetrieben werden, indem die Schule im SGB XI als Rehabilitationsträger für Leistungen in ihrem Bereich definiert wird.) In sofern bietet § 36 a Abs. 3 des KICK eine hilfreiche Klarstellung. Damit wird allerdings nur die Entscheidung des Bundes-

verwaltungsgerichts vom 28. September 2000 zum Ausschluss der Kostenerstattung bei (ungerechtfertigter) Selbstbeschaffung von Leistungen (vgl. Grube 2001) umgesetzt. Wabnitz (2005, S. 312) betont, dass Selbstbeschaffung in Fällen von „Organisationsversagen“ möglich bleiben müsse (zu einem allgemeinen Antragserfordernis vgl. ebd., S. 20 ff.). Die absolute Bestimmung im KEG in der Form eines einzigen Satzes birgt die Gefahr, dass die Verwaltung ihre Leistungsverpflichtung sanktionsfrei unterlaufen könnte, wenn der öffentliche Träger eine Leistungszusage (rechtswidrig) unterlässt (Verfahrensdauer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit; keine Jugendhilfeleistung für die Vergangenheit).

Weitere Regelungen zu Einzelfragen werden im KICK geregelt im Sinne einer Präzisierung von Befugnissen (§ 42 zur Inobhutnahme) und Leistungsvoraussetzungen bzw. Verfahren (§ 35 a bezüglich der Definition einer seelischen Behinderung und der Einholung einer Stellungnahme). So werden auch die Rahmenbedingungen für intensivpädagogische Maßnahmen im Ausland strenger und präziser gefasst (§§ 27, 36, 78 b). Das KICK (§ 36 a Abs. 2) lässt schließlich Raum für einen niederschweligen Zugang zu Beratungsangeboten. Eine institutionelle Förderung, Förderverträge, Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten und vor allem eine fachliche Kooperation im Rahmen einer vereinfachten Hilfeplanung können den finanziellen Interessen und der Steuerungskompetenz des öffentlichen Trägers Rechnung tragen.

Zusammenfassend steht also die konsequente Anwendung bereits gültiger fachlicher und rechtlicher Verfahren zur Leistungsgewährung und Hilfestellung im Vordergrund. Die Erwartung an eine Reduzierung der Fallzahlen und der Kosten durch die Neuerungen in § 36 a, wie sie auch der deutsche Städtetag (Umdruck-Nr. C 4522 vom 22.03.2005, insbesondere S. 3-5) formuliert, ist darüber hinaus ohne einen weitergehenden echten Leistungsabbau unrealistisch.

Klarstellungsbedarf bleibt im Verhältnis zum Familien- und Jugendgericht, wobei das Jugendamt Leistungsträger mit eigener Entscheidungskompetenz für eine Hilfestellung bleibt. Zur Vermeidung von Konflikten für Jugendliche im Strafverfahren und zur Beibehaltung bewährter, auf Hilfe orientierter und kurzfristig realisierbarer Sanktionen sind Jugendgericht und Jugendhilfe zu verpflichten, die in Anspruchnahme einer Hilfe verbindlich, gleichberechtigt und frühzeitig zu regeln. Entsprechende Konkretisierungen in § 36 a KICK und im Jugendgerichtsgesetz wären hilfreich. Gleichmaßen müssen familiengerichtliche Entscheidungen von einer gleichzeitigen Gewährung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe flankiert werden.

VII. Unverhältnismäßige Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts

Das Wunsch- und Wahlrecht als Individualanspruch im Rahmen der Leistungsgewährung dient der Umsetzung der verfassungsrechtlich in Artikel 2 GG geschützten individuellen Freiheit und des Selbstbestimmungsrechts; eine besondere Bedeutung hat es darüber hinaus als notwendige Bedingung für den Erfolg einer Hilfeleistung. Allein der im KEG vorgesehene Wegfall des Wortes „unverhältnismäßigen“ wird nicht zu der in Aussicht gestellten finanziellen Entlastung der kommunalen Jugendhilfe-etats führen. Der Verwaltungsaufwand wird durch die vorgesehene Formulierung ebenfalls nicht verringert, da Vergleichsberechnungen – allein schon wegen der differenzierten und komplexen Entgeltberechnungen in jeder Einrichtung – weiterhin erforderlich bleiben. Eine Reduzierung der – mit Berufung auf die Rechtsprechung – auf 20% begrenzten Mehrkosten ist zu prüfen. Allerdings würde die jetzt vorgeschla-

gene Formulierung konsequent zur Inanspruchnahme des billigsten Angebotes führen; fachlich und finanziell erstrebenswert ist hingegen die Inanspruchnahme des wirtschaftlichsten – und damit im Sinne der Kinder- und Jugendhilfe angemessenen und erforderlichen – Angebotes. (Diese Vorgehensweise wird u.a. vom Bundesrechnungshof bei der Anwendung von Vergaberichtlinien für die öffentliche Hand bereits angemahnt.)

Das Pluralismus- und Subsidiaritätsgebot sowie das Wunsch- und Wahlrecht gemäß SGB VIII verbieten eine Reduktion der Verfahren in der Kinder- und Jugendhilfe auf rein fiskalische, monetäre Ziele. Die Anwendung der normierten Standards und Verfahren zur Steuerung der (erzieherischen) Hilfen durch den öffentlichen Träger – bei grundsätzlicher Weisungskompetenz des plural zusammengesetzten Jugendhilfeausschusses – ermöglicht (und fordert geradezu) tatsächlich eine effektive und auch effiziente Steuerung. Dazu müssen vor Ort politisch die Rahmenbedingungen gestaltet werden, damit die Fachverwaltung genügend und geeignete Ressourcen zur Wahrnehmung ihrer Steuerungskompetenz hat und diese – fachlich begründet – gegenüber anderen gesellschaftlichen Institutionen, Öffentlichkeit und Trägern auch durchsetzen kann. Hier könnte ein neuer Diskurs zur Verwaltungsreform, zum Kontraktmanagement u.v.a.m. beginnen

Quellenangaben

- Bernzen, C., 2001: Werden Trägerpluralität und das Wunsch- und Wahlrecht durch bestimmte Finanzierungsformen und Aufgabenbereiche regionaler Gremien eingeschränkt? In: Schröder, J. (Hg.): Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Expertenklausur. Bonn, S. 22 – 28.
- Blandow, J./Gintzel, U./Hansbauer, P., 1999: Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. Münster.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 1998: Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bonn.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- BM für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG; Hg.), 1990: Achter Jugendbericht. Bonn.
- Bundesverwaltungsgericht, 1999: Urteil vom 24. Juni 1999. In: Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Band 109, S. 155-169.
- Bundesverwaltungsgericht, 2000: Urteil vom 28. September 2000. In: Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Band 112, S. 98.
- DCV (Hg.), 2002: Sozialpolitische Forderungen des Deutschen Caritasverbandes im Überblick. Stand September 2002. In: neue caritas Heft 17. Freiburg, S. 19-54.
- Grube, C., 2001: Kostenerstattung für die selbstbeschaffte Jugendhilfeleistung. In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 8. Köln, S. 288–291.
- Jeand'Heur, B., 1991: Der Kindeswohl-Begriff aus verfassungsrechtlicher Sicht. Ein Rechtsgutachten. Herausgegeben vom Kinderbeauftragten der Landesregierung NRW/Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe. Bonn.
- Klatetzki, Th. (Hg.), 1995: Flexible Erziehungshilfen. Münster.
- Klatetzki, T., 1998: Qualität der Organisation. In: Merchel, J. (Hg.): Qualität in der Jugendhilfe. Münster, S. 61 – 75.
- Marquard, P., 2003: Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit. Sozialraumorientierung und Demokratisierung als Strukturelemente

einer Neuorganisation Sozialer Dienste in der Kommune. Bielefeld (unveröffentlichte Dissertation).

Marquard, P., 2004: Teilhabe und Beteiligung als individuelles Recht und fachliche Ressource – Ergebnisse und Forderungen aus dem Elften Kinder- und Jugendbericht. In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 3. Köln, S. 88 – 100.

Münder, J. u. a., 1998: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG/SGB VIII (Stand: 1.1.1999). Münster.

Pies, S./Schraper, C., 2003: Fachlichkeit im Hilfeplanprozess. Fachliche Standards und Qualitätsentwicklung als Element professioneller Identität. In: FORUM Jugendhilfe Heft 1/03, Berlin, S. 51 – 62.

Wabnitz, R.J., 2005: Rechtsansprüche gegenüber Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII). Berlin.

Wiesner, R. u. a., 2000: SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe. München.

Wiesner, R., 2002: Die Leitideen des KJHG und ihre Vereinbarkeit mit dem sozial-räumlichen Planungsansatz. In: Merten, R. (Hg.): Sozialraumorientierung. München.