

Verwaltungsmodernisierung im Jugendamt -

Was hilft dem Kinderschutz?

Auf den Punkt...

- Die Verwaltungsmodernisierung wirkt sich in Jugendämtern auf die Arbeit der Fachdienste bis hin zu den einzelnen Sozialarbeiter/inne/n aus. Ob damit die Rahmenbedingungen für den Kinderschutz besser werden, hängt von der konkreten Umsetzung ab.
- Sozialraumorientierung bildet ein Leitmotiv für Modernisierungsstrategien der letzten Jahre. Positiv bewertet werden diese Strategien vor allem dann, wenn neue Steuerungsinstrumente und fachliche Konzepte miteinander verknüpft werden.
- Mit der neuen Steuerung sollte auch mehr Wettbewerb eingeführt werden – doch vielfach tendieren die Jugendämter zu einer privilegierten Zusammenarbeit mit einem begrenzten Spektrum freier Träger. Für die Gewährleistung eines effektiven Kinderschutzes bietet eine stabile Kooperation Vorteile.
- Die Einführung kollegialer Beratungsgremien, von Standardisierungen in der Fallbearbeitung und von differenzierten Falldokumentationen trägt potenziell zu Qualität und Effizienz und zur Entlastung der einzelnen Mitarbeiter/innen bei. Es kommt jedoch auf ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag und auf die Einbindung in die Verwaltungskultur an. Sonst entstehen Fehlanreize, die dem Kinderschutz abträglich sind.

Einleitung

Angesichts der immer wiederkehrenden Berichte über Vernachlässigung und Misshandlung von Kindern mit teilweise tödlichem Ausgang steht das Thema „Kinderschutz“ in den letzten Jahren verstärkt auf der politischen Agenda. Immer wieder geraten dabei auch die Jugendämter ins Kreuzfeuer der Kritik, weil Probleme nicht rechtzeitig erkannt worden oder angemessene Reaktionen unterblieben seien. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Organisation der sozialen Arbeit in der Jugendhilfe. In diesem Beitrag greifen wir daher einige Forschungsergebnisse zu den Modernisierungsstrategien der letzten Jahre auf und fragen, was die Auswirkungen dieser Strategien für einen effektiven Kinderschutz bedeuten.

Unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ (im Folgenden abgekürzt: NSM) wurden, gestützt im Wesentlichen auf die konzeptionellen Vorgaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (vgl. KGSt 1991/1993), seit Anfang der 90er Jahre in einer großen Zahl von Kommunen betriebswirtschaftlich orientierte Steuerungsinstrumente eingeführt (Definition von Produkten mit entsprechenden Haushaltsplänen, Budgetierung, Controlling, Kosten-/Leistungsrechnung, Ziel-

vereinbarungen, Kontraktmanagement). Im Rahmen des Projektes „Dienstleistungen in der Sozialen Arbeit“ (DiSo), das von 2005 bis 2007 von der DFG gefördert wurde, haben wir die Auswirkungen von Verwaltungsreform anhand der ambulanten Jugendhilfe untersucht.¹ Damit wurde ein Feld herausgegriffen, das – neben der Bildung und Erziehung in Tageseinrichtungen für Kinder einerseits und den stationären Hilfen, also der Fremdunterbringung von Kindern, andererseits – einen Kernbereich der Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) umfasst: die Beratung und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien, auf die ein Anspruch besteht, „wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist“ (§ 27 I KJHG). Verantwortlich für diese Leistungen ist in den meisten Jugendämtern der Allgemeine Sozialdienst (ASD). Dieser entscheidet über die Leistungen und erbringt sie dann entweder selbst oder delegiert sie – immer häufiger – an besondere Dienste oder freie Träger, welche angesichts des im KJHG und in seinen Vorgängergesetzen festgeschriebenen Subsidiaritätsprinzips in der Jugendhilfe traditionell eine große Rolle spielen. Der ASD bildet gleichzeitig die Schnittstelle zum Kinderschutz und ist in der Regel diejenige Instanz, die bei akuter Kindeswohlgefährdung tätig werden und die notwendigen Maßnahmen einleiten muss. Im Projekt DiSo wurden im Rahmen von vier kommunalen Fallstudien 80 Interviews mit Führungskräften und Mitarbeiter/inne/n in der jeweiligen Kommune und bei einigen freien Trägern durchgeführt. In diesem Beitrag erfolgt eine Darstellung ausgewählter Projektergebnisse.

Unterschiedliche strategische Orientierungen in der Modernisierung

Erste empirische Untersuchungen zur Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe haben wir zwischen 2000 und 2002 mit Förderung der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt (Bussmann/Esch/Stöbe-Blossey 2003). Dabei ließ sich zum einen – im Gegensatz zu der Einheitlichkeit, die der Begriff „NSM“ suggeriert – ein differenziertes Spektrum an Modernisierungsstrategien vorfinden. Die Reformstrategien der Jugendämter wurden danach klassifiziert, welches Gewicht einerseits den neuen Steuerungsmodellen, andererseits fachlichen Reformanforderungen der Jugendhilfe zugemessen wird. Die Übergänge zwischen den drei Typen sind zweifellos fließend; die Klassifizierung ist jedoch hilfreich für das Verständnis der jeweils verfolgten Strategie (ebd., 29f.).

- *Betriebswirtschaftliche Strategie:* Die Bildung von Produkten, die Budgetierung und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen stellen Schwerpunkte der Umstrukturierung der Verwaltungsabläufe dar, oft verbunden mit einer starken Priorität der Kostensenkung. Von den Akteuren innerhalb der Jugendhilfe wurden diese Strategien nicht selten mehr oder weniger stark als Fremdkörper und Einschränkung fachlicher Handlungsmöglichkeiten empfunden.
- *Jugendhilfebezogene Strategie:* Hier geht es vorrangig um fachliche Reformanforderungen und eine verbesserte Umsetzung des KJHG; neue Steuerungsinstrumente werden nur insoweit implementiert, als dies von der Gesamtverwaltung her vorgegeben wird. Nicht selten waren diese Strategien mit Konflikten zwischen Fachverwaltung und Verwaltungsspitze verbunden. Teilweise beinhalteten sie fachlich anspruchsvolle Reformkonzepte, teilweise eher ein Festhalten an (scheinbar) Bewährten.

¹ Neben den verwaltungswissenschaftlichen Vorarbeiten und dem angesprochenen Projekt „Die Weiterentwicklung der neuen Steuerungsmodelle. Tendenzen und Potenziale am Beispiel der Jugendhilfe“ basierte das Projekt „DiSo“ (Antragstellerinnen: Notburga Ott, Ruhr-Universität Bochum, und Sybille Stöbe-Blossey, IAQ) vor allem auf theoretischen Vorarbeiten von Andreas Langer (Hochschule für angewandte Wissenschaften – HAW Hamburg). Die empirischen Arbeiten sowie Auswertungen zu verschiedenen Fragestellungen wurden von ihm sowie von Sirikit Krone und Ulrich Mill (IAQ) durchgeführt, die Gesamtkoordination lag bei Sybille Stöbe-Blossey. Eine Publikation der Gesamtergebnisse beim VS-Verlag befindet sich in Vorbereitung.

- *Verknüpfungsstrategie*: Hier werden beide Reformansätze aktiv verknüpft. Die NSM werden an die speziellen Anforderungen der Jugendhilfe angepasst und als Instrumente betrachtet, mit deren Hilfe man fachliche Ziele besser realisieren kann. Die Verknüpfungsstrategien wurden von Politik und Verwaltung in hohem Maße positiv bewertet.

Im Projekt „DiSo“ wurde auf diese Typisierung zurückgegriffen und angestrebt, Kommunen mit unterschiedlichen strategischen Orientierungen einzubeziehen. Bereits bei der Projektvorbereitung, als in mehreren Kommunen Recherchen zur Auswahl der vier Fallstudien durchgeführt wurden, zeigte sich, dass die NSM im Jahre 2005 nicht (mehr) den zentralen Orientierungspunkt für Modernisierungsprozesse bildeten. Dies lag teilweise daran, dass die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung eingeführten ökonomischen Steuerungsinstrumente bereits weitgehend in den Alltag eingegangen waren. Zum anderen haben sich – vielfach unter Einbeziehung von Elementen der NSM – inzwischen andere Leitbilder herausgebildet, die die Diskussion dominieren. Eine besondere Rolle spielt hier das Stichwort „Sozialraumorientierung“².

Sozialraumorientierung als Leitmotiv

Schon seit dem Inkrafttreten des KJHG wurde in der Fachdiskussion immer wieder kritisiert, dass zum einen der im Gesetz enthaltene Ansatz präventiven Arbeitens zu kurz komme und die Finanzierungsstruktur die soziale Arbeit zur Konzentration auf Einzelfälle zwingt. Zum anderen wurde darauf verwiesen, dass immer stärker spezialisierte Hilfesysteme entstanden seien, so dass der ganzheitliche Blick auf die Person, die Probleme und die Ressourcen der Betroffenen verloren gehe. Vor diesen Hintergründen hat Ende der Neunziger Jahre der Ansatz der Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit an Bedeutung gewonnen. Kernelemente dieses Ansatzes sind die Konzentration auf Wohnquartiere, die dort lebenden Menschen und ihre Ressourcen sowie die Kooperation und Abstimmung der Erbringer sozialer Dienstleistungen im jeweiligen Sozialraum. Es geht dabei nicht um einzelne Projekte, sondern darum, sowohl die Konzentration auf eine Einzelfallfinanzierung als auch die negativen Effekte von Spezialisierung zu überwinden.

War der Ansatz der Sozialraumorientierung in der sozialen Arbeit ursprünglich rein fachlich geprägt, so wurde er in der neueren Diskussion mit Elementen der NSM verknüpft. Ein wesentliches Instrument der Steuerung stellt dabei das Sozialraumbudget dar:

„In einem definierten Berechnungszeitraum (in der Regel ein Haushaltsjahr) werden unter Verzicht auf detaillierte innere Zuordnung und Differenzierung Mittel mit einem präzisen Leistungsauftrag in die Verantwortung sozialräumlich tätiger Institutionen gegeben. Mit diesen Mitteln gilt dann der Bedarf als gedeckt bzw. die Aufwendungen der Träger für die in Rede stehenden Leistungen sind damit abgegolten. (...) Schließlich ist danach zu fragen, wie das Budget verwaltet wird; hier kommen einzelne Träger, Trägerverbände oder kommunale Einheiten in Betracht“ (Hinte et al. 2003:39).

Idealtypisch werden somit Leistungen im Sinne einer Zielvereinbarung definiert, nicht aber die Art und Weise, wie die pauschal zur Verfügung gestellten Mittel für die Erreichung dieser Ziele eingesetzt werden. Auf diese Weise sollen Mittel für präventives und fallbezogenes Arbeiten zusammengefasst und somit Möglichkeiten zu einer an fachlichen Gesichtspunkten statt an Finanzierungsformen orientierten Arbeit geschaffen werden.

In drei der vier im Rahmen der DiSo-Fallstudien untersuchten Kommunen wurden die Modernisierungsprozesse der letzten Jahre explizit als eine sozialraumorientierte Strategie bezeichnet.

² Vgl. Hinte/Litges/Groppe 2003; Kalter/Schrappner 2006; Hinte/Treeß 2007.

Dabei zeigt sich, dass Sozialraumorientierung höchst unterschiedlich interpretiert und umgesetzt wird und sich, ähnlich wie die Modernisierungsstrategien im Allgemeinen, den unterschiedlichen Strategietypen zuordnen lässt:

Verknüpfungsstrategie: In der **Kommune A** initiierte das Jugendamt den Zusammenschluss der drei relevanten ortsansässigen Träger ambulanter Hilfen zur Erziehung (HzE) zu einem Trägerverbund. Das Stadtgebiet wurde in Sozialräume aufgeteilt, für die ein jährliches Budget festgelegt wird. Ausgerichtet ist die Arbeit auf die Erschließung und Nutzung von vorhandenen Ressourcen über die Realisierung von Synergien und den Aufbau und die Pflege von Netzwerken. In Stadtteilteams, denen Vertreter/innen des Trägerverbundes sowie die für den Stadtteil zuständigen ASD-Mitarbeiter/innen angehören, werden die fallorientierten wie fallübergreifenden Hilfen vor Ort geplant. Die Stadtteilteams spielen somit eine zentrale Rolle sowohl als Kooperationsgremium als auch als Steuerungsinstanz. Die Durchführung der gemeinsam beschlossenen ambulanten Maßnahmen liegt dann eigenverantwortlich beim Trägerverbund. Die Einführung des Modells war begleitet durch gemeinsame Weiterbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter/innen von Jugendamt und freien Trägern.

Betriebswirtschaftliche Strategie: In der **Kommune C** wurden im Zuge der Neuorganisation sozialer Dienste sechs dezentrale Sozialzentren eingerichtet. Es gibt ein Sozialraumbudget, das in jedem Sozialzentrum eigenständig verwaltet wird, und ein zentrales Controlling, das auf Kennzahlen gestützt ist und vorgibt, in welchem finanziellen Umfang Maßnahmen möglich sind und in welcher Größenordnung Einsparungen in einem festgelegten Zeitraum angestrebt werden. Damit das Ziel der Kostenreduktion erreicht wird, sind nicht nur die Verfahren, sondern auch die Mehrzahl der sozialen Hilfen selbst standardisiert und es gibt klare quantitative Vorgaben über den Umfang einzelner Hilfearten. Sozialraumorientierung bedeutet in diesem Sinne vor allem, dass Verantwortung für die Einhaltung der Vorgaben, die Planung der Fallarbeit und die Beauftragung geeigneter freier Träger mit der Durchführung von Maßnahmen an die einzelnen Sozialzentren delegiert wird. Innerhalb der Sozialzentren wird in Hilfekonferenzen über die Einzelfälle entschieden. Um präventives Arbeiten zu unterstützen, gibt es darüber hinaus Stadtteilkonferenzen unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure; diese haben jedoch rein beratende Funktion.

Jugendhilfebezogene Strategie: In der **Kommune D** wurden in zwei besonders belasteten Sozialräumen aus dem ASD heraus Modellprojekte für sozialräumliches Arbeiten initiiert. Die inhaltliche Konzeption der Sozialraumorientierung wurde in Kooperation mit den Trägern erarbeitet; die ausgewählten Träger wurden in die Konzeption integriert. Entscheidende Maßnahmen bestanden darin, im Sozialraum von drei freien Trägern unterhaltene Einrichtungen als niederschwellige Anlauf- und Beratungsstellen zu installieren sowie eine Kooperationsstruktur mit verschiedenen Gremien aufzubauen, in denen Mitarbeiter/innen des Jugendamtes und der freien Träger auf unterschiedlichen Ebenen ihre Arbeit planen und abstimmen. Die Träger erhielten pauschale Finanzmittel zur Finanzierung dieser Form des sozialraumorientierten Arbeitens; ein sozialraumorientiertes Budget wurde jedoch nicht eingerichtet, so dass Einzelfallhilfen weiterhin zentral abgerechnet und auch nicht innerhalb der Sozialraumstrukturen entschieden werden. Sozialraumorientierung bedeutet also in dieser Kommune vor allem die Schaffung einer Infrastruktur für präventives Arbeiten.

Eine Sonderrolle spielt die Kommune B. Dort wurde im Jugendamt weder eine Sozialraumstrategie noch die Umsetzung des NSM betrieben, obwohl die Gesamtkommune in der Verwaltungsmodernisierung bundesweit als Vorreiter galt. Innerhalb des Jugendamtes vertrat man die

Position, mit einer jugendhilfebezogenen Strategie die in der Gesamtverwaltung gewünschte Kostenreduktion besser erreichen zu können als durch die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente. Neben dem ASD richtete man daher einen Besonderen Sozialen Dienst (BSD) ein, der durch seine Spezialisierung, Qualifikation und Entlastung von sonstigen Aufgaben eine besonders effiziente und gleichzeitig qualitätsorientierte Steuerung der HzE leisten sollte. Ein entscheidendes Instrument in diesem Zusammenhag ist die sog. Erziehungshilfekonferenz, welche aus ASD und BSD zusammengesetzt ist und in B das zentrale Steuerungsgremium bildet – allerdings verwaltungsintern und ohne Einbeziehung der freien Träger. Die Einführung kollegialer Beratungsgremien lässt sich somit in allen Jugendämtern vorfinden; unterschiedlich geregelt sind ihre Zusammensetzung und ihre Kompetenzen.

Die Bewertung der Strategien auf der Arbeitsebene

Betrachtet man die vier Kommunen und bezieht dabei die Beurteilungen der beteiligten Akteure, insbesondere die der von der jeweiligen Sozialraumstrategie in ihrer unmittelbaren Arbeit mit den Klient/inn/en „betroffenen“ Sozialarbeiter/innen ein, so lassen sich – jeweils etwas zugespitzt formuliert – deutliche Unterschiede herausarbeiten. In A werden neue Steuerungsinstrumente gezielt mit einer fachlich geprägten, vernetzungsorientierten Herangehensweise verknüpft. Die Mitarbeiter/innen von Jugendamt und freien Trägern konstatieren übereinstimmend eine durch die Kooperation gestiegene Fachlichkeit. In C hingegen stehen betriebswirtschaftliche Instrumente klar im Vordergrund; die stadtteilbezogene Arbeit steht eher „neben“ der Einzelfallarbeit, welche stark von Einsparvorgaben und Dokumentationspflichten geprägt ist. In D hat das sozialraumorientierte Arbeiten zwar inhaltlich eine hohe Bedeutung und wird von den Mitarbeiter/innen im Hinblick auf den Nutzen für die Bevölkerung der beiden Stadtteile sehr positiv beurteilt; es hat jedoch keine Steuerungsrelevanz.

In der Kommune C kritisieren die Sozialarbeiter/innen einige Punkte, auf die weiter unten noch genauer einzugehen sein wird – der starke Kostendruck, der unverhältnismäßig hohe Aufwand für Dokumentation und Controlling sowie das hierarchische Verhältnis zwischen Jugendamt und freien Trägern. In der Kommune D wurde das sozialraumbezogene Projekt mit großem Engagement der beteiligten Sozialarbeiter/innen angestoßen. Trotz der positiven Beurteilung der Effekte hat sich aber ein hohes Maß an Frustration entwickelt. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Entscheidungen über Hilfen außerhalb der Sozialraumstrukturen fallen und dass das Projekt auf der Ebene von Leitung und Politik nicht die erhoffte Anerkennung gefunden hat. Ebenso wie anderswo spielen auch in der Kommune D Fragen der Haushaltskonsolidierung eine dominierende Rolle; eine Strategie, die diesen Aspekt nicht integriert, hat daher wenige Chancen auf Nachhaltigkeit. Zum anderen wurde zur Förderung der Kooperation eine ausdifferenzierte Gremienstruktur im Sozialraum aufgebaut. Wenn nun in Interviews berichtet wird, dass sich einige Mitarbeiter/innen aus Gremien zurückgezogen haben, hat dies einerseits mit Arbeitsüberlastung zu tun, andererseits aber sicher auch damit, dass die (zeitlichen) Kosten der Teilnahme den Nutzen übersteigen.

In der Kommune A haben die Stadtteilteams eine umfassende Zuständigkeit. Hier geht es nicht nur um die Förderung von Vernetzung und die Stärkung der Ressourcen des Sozialraumes, sondern auch um die Fallberatung und die Festlegung der Hilfen. Von den Beteiligten wird die Gremienarbeit daher nicht als zusätzliche Belastung, sondern eher als Effizienzsteigerung wahrgenommen. Dies gilt für den ASD („Diese geregelte Kommunikationsform ist eine große Hilfe, auch kein Kind zu vergessen. Man ist früher dran am Fall.“) ebenso wie auf Seiten der freien Träger („Der Kontakt zu den Sozialarbeitern des ASD ist auf jeden Fall viel intensiver gewor-

den, der schnellere Austausch ist da.“). An diesem Beispiel zeigt sich, dass die Berücksichtigung von Transaktionskosten ein sehr wichtiger Erfolgsfaktor für eine Sozialraumstrategie ist: Gremien müssen effizient strukturiert sein und vor allem Zuständigkeiten möglichst umfassend bündeln.

Die positive Wirkung eines Gremiums mit klaren Zuständigkeiten zeigt sich auch in B. Die Erziehungshilfekonferenz wird von den Beteiligten als multidisziplinäres Entscheidungsgremium angesehen, in dem versucht wird, die subjektiven Einschätzungen über Hilfeart, Dauer und Methode zu objektivieren und rational zu gestalten. Die Mitarbeiter/innen freier Träger sind zwar nicht daran beteiligt, nehmen aber die Effekte der Arbeit wahr. Positiv bewertet wird von ihnen die hohe Qualifikation insbesondere der BSD-Mitarbeiter/innen, mit denen man jederzeit Probleme in einem Fall besprechen könne: *„Das ist dann fast wie eine Supervision.“* Insgesamt erfährt auch der Ansatz der Kommune B von den Beteiligten eine überwiegend positive Bewertung. Als Erfolgsfaktoren werden zum einen Qualifikation, ständige Weiterbildung und Supervision hervorgehoben, zum anderen die Organisationsstrukturen, und zwar sowohl im Hinblick auf den Aufbau (ASD/BSD) als auch auf die Prozesse (Erziehungshilfekonferenz). Mit Hilfe des Prüfberichts einer Landesbehörde, der auf der Basis interkommunaler Vergleiche dem Jugendamt bescheinigte, *„über die Optimierung von Struktur und Qualitätsstandards der Sozialen Arbeit“* nachhaltige *„Einsparungen in erheblichem Umfang“* erreicht zu haben, konnte die Vorgehensweise auch verwaltungsintern abgesichert werden – das Ziel der Kostenreduktion war in die jugendhilfebezogene Strategie integriert worden. B kann somit als Positivbeispiel dafür gelten, wie über Personalentwicklung Qualität und Effizienz gefördert werden können. Die Potenziale, die die Vernetzung im Sinne einer sozialraumorientierten Arbeit bietet, werden dort jedoch nicht genutzt.

Die Rolle freier Träger – Exklusivität statt Wettbewerb?

Die Frage nach der Vernetzung im Kontext der Sozialraumorientierung verweist auf die Beziehungen zwischen Jugendämtern und freien Trägern. Während die Situation in der Jugendhilfe und anderen Bereichen sozialer Dienstleistungen in den Achtziger Jahren als „neokorporatistisches Wohlfahrtskartell“ (Heinze 1985:209) beschrieben wurde, in dem die großen Verbände den „Markt“ unter sich aufteilten, wurde in den Neunziger Jahren eine Ausdifferenzierung des Akteursspektrums konstatiert (Evers/Olk 1996), und mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente war auch die Förderung von Wettbewerb verbunden. In unserer Jugendhilfestudie 2000/2002 (Bussmann/Esch/Stöbe-Blosey 2003) wurde jedoch festgestellt, dass die Kooperationsstrukturen erstaunlich stabil bleiben und stark von lokalen Traditionen geprägt sind. Dieser Befund bestätigt sich auch einige Jahre später im DiSo-Projekt.

Der Ansatz der Sozialraumorientierung, so zeigt sich dabei, führt sogar potenziell zu einer (weiteren) Schließung des Marktes. Sozialraumkonzepte sind ohne Partizipation der freien Träger, ohne ihre sozialräumliche Verankerung und ohne Mechanismen der Selbstabstimmung kaum zu denken. Das legt die Schließung nahe, um die Kosten der Partizipation nicht in die Höhe zu treiben. Außerdem richten sich die Budgets an feste Adressaten. Insbesondere in A spielt daher der Trägerverbund eine exklusive Rolle. Zwar wird von Seiten des ASD kritisch vermerkt, dass diese Konstellation im Einzelfall die Steuerungsmöglichkeiten einschränke: *„Wenn ein Träger gerade einen Platz frei hat, kann das gut sein, dass er diesen auch anbietet oder empfiehlt. (...) Ich habe manchmal das Gefühl, der spezielle Mitarbeiter passt gar nicht in die entsprechende Familie. (...) Das ist ein Problem. Eigentlich müsste die Trägergemeinschaft sagen, wir haben die fachliche Fähigkeit nicht, wir kaufen das ein. Dann bliebe aber das eigene Personal unbeschäft-*

tigt. *Das ist ja nicht im Interesse der beteiligten Träger.*“ In der Wahrnehmung der Akteure überwiegen jedoch die Vorteile der langfristig angelegten und vertraglich festgelegten Zusammenarbeit. Insbesondere wird ein hohes Maß an Konsens und gemeinsamer Grundhaltung betont, was sich aus der gemeinsamen Verantwortung im Stadtteilteam und der Vereinbarung von Zielen ergibt. Qualität und Effizienz werden durch die partnerschaftliche Kultur nach Einschätzung von ASD und freien Trägern positiv beeinflusst, Transaktionskosten im Vergleich zu einer Vergabe von Leistungen im Wettbewerb reduziert.

In C hingegen wird von Konkurrenz und Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern ausgegangen. Hier scheint sich die Prognose von Joachim Merchel (1996:300) zu bestätigen: „Tendenziell scheint der freie Träger in den Status eines Erbringers von Leistungen in Delegation gedrängt zu werden, und das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern tendiert in Richtung einer zunehmenden Hierarchisierung von Beziehungen.“ Ein Jugendamtsmitarbeiter fasst die Auswirkungen dieser Tendenz folgendermaßen zusammen: *„Ein Hierarchiegefälle ist schon da, Freie haben Skrupel, die eigene Meinung mit einzubringen. Die wirtschaftliche Lage ist schwieriger und der Leistungsdruck größer, Inhalte treten da schneller in den Hintergrund.“* Ähnliche Wertungen finden sich auch in den Aussagen anderer Interviewpartner/innen; die Auswirkungen des Wettbewerbs auf die Qualität sind insofern nicht unbedingt positiv.

Dennoch hält sich auch in C der Wettbewerb faktisch in Grenzen. Es ist eine Konzentration auf drei große Träger festzustellen, mit denen das Jugendamt überwiegend zusammen arbeitet. Die Beauftragung einer Vielzahl von anderen Trägern scheint mehr zum Drohpotenzial des Jugendamtes denn zu seiner tatsächlichen Praxis zu gehören. Ähnliche Konstellationen sind in B und D festzustellen. Indem freie Träger ein Kompetenzprofil abdecken, das dem Jugendamt in Bezug auf Inhalt und Qualität bekannt ist, ersparen sie dem Jugendamt Suchkosten. Besonders deutlich wird dies in B. Hier gibt es eine sehr eingeschränkte Anzahl freier Träger, deren Gründung teilweise aus dem Jugendamt heraus gefördert wurde und die sich an ähnlichen inhaltlichen Konzepten orientieren wie der BSD. Ein neuer Anbieter, so ein BSD-Mitarbeiter, habe es in dieser Situation nicht leicht.

Die Beziehungen zwischen freien Trägern und Jugendamt müssen demnach differenziert betrachtet werden. Insbesondere das Beispiel der Kommune B zeigt, dass der Markt nicht mehr weitgehend ausschließlich zwischen den großen Trägerverbänden aufgeteilt wird – unter bestimmten Umständen konnten sich auch kleine Anbieter etablieren. Sind sie jedoch einmal etabliert, nehmen sie eine ähnliche (exklusive) Rolle ein wie die „traditionellen“ Träger. Auch dort, wo es keine langfristigen Verträge (wie in A) gibt, besteht in der Praxis eine Tendenz zur Marktschließung – weil eine stabile Zusammenarbeit im Hinblick auf Transaktionskosten und Qualität Vorteile hat. Wenn diese Zusammenarbeit vertraglich geregelt ist, erhöht dies letztlich Transparenz und Verbindlichkeit und die Einbindung der Leistungserbringer in die Verantwortung, während die Mechanismen der „informellen Marktschließung“ tendenziell eine Dominanz von eher unübersichtlichen persönlichen Konstellationen mit sich bringen. Andererseits – dies zeigt sich an der zitierten Aussage des ASD-Mitarbeiters der Kommune A – bringt ein zu hohes Maß an Exklusivität auch Steuerungs- und damit Qualitätsdefizite mit sich. Ein adäquater Lösungsweg könnte darin bestehen, in sozialraumorientierten Verträgen Zielgrößen und Kriterien zu vereinbaren, nach denen ein bestimmter Anteil an Leistungen auch an „externe“ Anbieter zu vergeben ist.

Standards und Verfahrensregelungen – Unterstützung oder Einschränkung von Professionalität?

Die bisherigen Ausführungen deuten bereits an, dass es im Bereich der HzE einen Trend zur Einrichtung von kollegialen Entscheidungsgremien und zur Entindividualisierung und Standardisierung der Fallbearbeitung gibt. Am deutlichsten wird dies in der Kommune C: Wenn ein/e Sozialarbeiter/in die Notwendigkeit zur Einleitung von HzE sieht, muss sie/er dies nach einem vorgegebenen Verfahren begründen. In einer Hilfefkonferenz, an der die Leitung, die zuständige Fachkraft und weitere Kolleg/inn/en, ggf. auch bereits der Träger und manchmal die Betroffenen selbst teilnehmen, wird über das weitere Vorgehen entschieden. Hilfeform und Anzahl der Stunden sowie das angesteuerte Ziel werden in einer Zielvereinbarung festgelegt. Nach einem halben Jahr wird geprüft, ob die Hilfe als erfolgreich abgeschlossen werden kann. Bei Nichterreichen muss über das weitere Vorgehen, eine mögliche Verlängerung der Maßnahmen und die entsprechende inhaltliche Ausrichtung entschieden werden. Generelles Ziel ist es, alle Maßnahmen auf sechs Monate zu begrenzen und eine Weiterführung nur in erneut begründeten Ausnahmen zu gewähren. Hierzu bedarf es dann erneut einer Hilfefkonferenz. In A ist das Verfahren ähnlich strukturiert, allerdings mit einer stärkeren Partizipation der freien Träger und mit einem geringeren Maß an schriftlichen Dokumentationen verbunden.

Sowohl die kollegiale Beratung als auch die Vereinbarung von klaren Zielen werden von den Sozialarbeiter/inne/n vielfach als entlastend empfunden: *„Die kleinen Schritte in der Formulierung sind schon manchmal nervig, aber vor allem dennoch hilfreich. Man kann seine Arbeit besser kontrollieren und bessere Absprachen mit den Familien treffen. (...) Da war ich am Anfang auch sehr kritisch, weil wir ja auch gut ausgebildet sind, habe ich mich ein bisschen bevormundet gefühlt. Jetzt finde ich das aber gut, die Erfahrung zeigt, man ist einfach sicherer in seiner Arbeit.“* (A, ASD-Mitarbeiterin)

Die Bewertung der Qualität orientiert sich daran, inwieweit die vereinbarten Ziele mit den vorgegebenen Ressourcen erreicht werden. Das heißt gemäß der Neuen Steuerung, dass das, was zu Beginn als Problem definiert wurde, auch gelöst werden konnte – nicht weniger, aber auch nicht mehr. Ein Mitarbeiter eines freien Trägers beschreibt die Situation durch eine Metapher: *„Das, was über die Hilfevereinbarung hinaus geht, hat man früher noch irgendwie bearbeitet. Heute ist das nicht mehr so, man arbeitet strikt auf das Ziel zu. Man guckt nicht mehr oft nach links und rechts. Ob das effizienter ist, weiß ich nicht. Man kann das mit einem Handwerker vergleichen, der mir die Heizung repariert. Wenn er zusätzlich bemerkt, dass der Wasserhahn im Keller tropft, ist das okay, wenn er ihn aber noch eigenmächtig repariert und noch Geld dafür verlangt, würde ich mich beschweren, weil er dafür ja keinen Auftrag hatte. Also hat beides Vor- und Nachteile.“* (C, freier Träger)

Dass nach einem halben Jahr neu über einen Fall entschieden werden muss, wird zwiespältig beurteilt. Positiv daran ist, dass auf diese Weise eine erneute kollegiale Reflexion stattfindet und in diesem Rahmen – um die Metapher aus obigem Zitat aufzugreifen – entschieden werden kann, ob auch der tropfende Wasserhahn repariert werden muss. Negativ empfinden insbesondere einige Sozialarbeiter/innen in der Kommune C, dass – zumindest implizit – erwartet wird, dass eine Hilfe nach sechs Monaten abgeschlossen zu sein hat. Hier zeigt sich, dass dieselbe formale Regelung je nach Verwaltungskultur unterschiedliche Auswirkungen haben kann: Wenn die kollegiale Reflexion als erwünscht gilt, wird ein/e Sozialarbeiter/in eher geneigt sein, einen Fall erneut einzubringen, als wenn dies quasi als „Versagen“ gewertet wird. Darüber hinaus, so einige Sozialarbeiter/innen in C, läge die Hürde für eine Verlängerung sehr hoch; nachdem bereits die

Einleitung von Hilfen mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden sei, würde man die Verlängerung lieber vermeiden.

Das Stichwort „bürokratischer Aufwand“ verweist auf einen weiteren Aspekt, der ambivalent beurteilt wird, nämlich die Verpflichtung zur formalen Dokumentation von Fällen. Einerseits hilft eine systematische und gut strukturierte Dokumentation, die Fallarbeit selbst zu strukturieren und damit auch zu effektivieren sowie den Überblick zu behalten. Zudem dienen umfangreiche Dokumentationen dazu, die eigene Arbeit gut darstellen zu können: *„Ich finde es hilfreich, weil der Kopf dann für andere Fälle frei ist. Außerdem ist es eine Beweishilfe für meine Arbeit, das ist schon eine Entlastung.“* (B, freier Träger) Die Sozialarbeiter/innen sehen den Vorteil aber nicht nur in der Rechtfertigung ihrer eigenen Arbeit, sondern auch zur Weiterentwicklung der Fälle im Sinne der Klient/inn/en. *„Vieles erscheint erst mal unwesentlich, kann aber von Bedeutung sein, wenn mal eine Krise auftaucht. Dann kann man begründeter auch für die Kinder kämpfen.“* (A, ASD-Mitarbeiterin) Andererseits scheinen die Dokumentationspflichten in einem Teil der Kommunen überhand zu nehmen: *„Die Dokumentation nimmt immer mehr Zeit und Raum ein. (...) Alle Gespräche müssen dokumentiert werden. (...) Neue Maßnahmen müssen schriftlich begründet sein. (...) Die Hälfte der Arbeit macht das bestimmt aus, die reine face-to-face-Arbeit ist sicherlich mittlerweile unter 50%.“* (D, ASD-Mitarbeiterin) Vor diesem Hintergrund, so berichtet eine ASD-Mitarbeiterin aus C, würde man sich manches Mal überlegen, ob man HzE einleitet oder nicht lieber versucht, den Fall *„irgendwie nebenbei mit zu betreuen“*. Eine solche Taktik muss nahezu zwangsläufig zu Arbeitsverdichtung und damit zu Qualitätsmängeln führen.

Ähnlich wie im Hinblick auf die Gremienstruktur, so zeigt sich auch bei den Dokumentationen und Verfahrensweisen zur Standardisierung, dass bei der Ausgestaltung die Transaktionskosten beachtet und Aufwand und Ertrag gegeneinander abgewogen werden müssen. Wenn die Strukturen nämlich faktisch Anreize enthalten, trotz Notwendigkeit auf HzE zu verzichten, so mag das kurzfristig Kosten sparen; mittelfristig ist davon auszugehen, dass zu spät eingeleitete Hilfen eher teurer werden – je mehr sich ein Problem verfestigt hat, desto schwieriger ist die Lösung. Inadäquat eingesetzte Steuerungsinstrumente beinhalten somit Fehlanreize und produzieren ein taktisches Verhalten.

Als besonders problematisch empfinden Sozialarbeiter/innen Situationen, in denen sie sich aus Kostengründen daran gehindert sehen, eine von ihnen für notwendig gehaltene Maßnahme umzusetzen: *„Wenn ich meine, jemand müsste stationär untergebracht werden, also das Kind muss aus der Familie, aber es sind die Gelder dafür nicht da. (...) Das macht es schwierig, weil manchmal eine ambulante Betreuung einfach nicht reicht, die aber eingesetzt wird, weil es billiger ist.“* (A, freier Träger) Sozialarbeiter/innen – und nicht nur Mitarbeiter/innen freier Träger, sondern auch im ASD – sehen sich in solchen Situationen in einem Dilemma zwischen fachlichem Anspruch und (Verwaltungs-) Vorgaben. Einige Sozialarbeiter/innen sind der Meinung, dass sie es nötigenfalls dennoch schaffen, erforderliche Maßnahmen durchzusetzen, andere geben zu, dass sie sich eher taktisch verhalten. Den Kostendruck gibt es überall; inwieweit er zum alles dominierenden Faktor wird, hängt nicht zuletzt von der Verwaltungskultur ab.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass die Dilemmasituationen nicht durch Standardisierungen als solche entstehen, sondern dadurch, dass diese weniger durch Qualitätsaspekte als durch eine Ressourcenverknappung bestimmt sind. Man kann sogar die These vertreten, dass die Verfahrensregelungen die problematischen Auswirkungen der Sparvorgaben reduzieren: Durch die mit Hilfe der Zielvereinbarungen, der Dokumentation und der kollegialen Beratungsstrukturen geschaffene Transparenz wird der Hilfebedarf offensichtlich und die Ange-

messenheit der getroffenen Maßnahmen bewertbar. In einem System mit funktionierender Standardisierung wird somit die Gefahr verringert, dass die Notwendigkeit von Hilfen erst gar nicht wahrgenommen wird oder dass diese Wahrnehmung in der Überlastung des Alltags untergeht. Insofern sind Standardisierungen keineswegs als Deprofessionalisierung, sondern eher als eine Unterstützung professionellen Handelns zu bewerten – wobei es, wie am Beispiel von Falldokumentationen und Gremienstrukturen angesprochen, vor allem auf eine angemessene Gestaltung ankommt. Als problematisch erweisen sich zum einen eine Dominanz des Ziels der Kostenreduktion in der Verwaltungskultur und zum anderen das mangelnde Bewusstsein für nicht-intendierte Fehlanreize.

Fazit: Kinderschutz und neue Steuerungsinstrumente

Abschließend sollten nun die Projektergebnisse vor dem Hintergrund der Debatte um Kinderschutz betrachtet werden, die seit einiger Zeit öffentlich intensiv geführt wird. Seit dem 1.10.2005 ist mit Einführung des § 8a in das KJHG ein gesetzlicher Rahmen abgesteckt, der den Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung konkretisiert: „Werden dem Jugendamt gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt, so hat es das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte einzuschätzen.“ (§ 8a I). Die kollegialen Beratungsstrukturen, die in allen untersuchten Kommunen installiert wurden, finden also hier eine Bestätigung. Verstärkt wird auch die Einbindung freier Träger: „In Vereinbarungen mit den Trägern (...) ist sicherzustellen, dass deren Fachkräfte den Schutzauftrag nach Absatz 1 in entsprechender Weise wahrnehmen und bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos eine insoweit erfahrende Fachkraft hinzuziehen.“ (§ 8a II)³ Tendenziell verstärkt eine solche Vorschrift die Tendenz zur Marktschließung – welches Jugendamt möchte schon mit einer großen Anzahl immer wieder neuer Träger entsprechende Vereinbarungen abschließen? Im weiteren Verlauf ist auch die Informationspflicht der Träger gegenüber dem Jugendamt festgeschrieben; es ist nahe liegend, dass der Informationsfluss umso besser funktioniert, je enger und verbindlicher die Kooperationsbeziehungen sind. Ein sozialraumorientiertes Konzept im Sinne einer Verknüpfungsstrategie bietet somit tendenziell gute Voraussetzungen für einen effektiven Kinderschutz.

Über den Nutzen standardisierter Verfahren gibt es inzwischen einen relativ breiten Konsens in der Fachdiskussion: „Die Vorteile einer standardisierten Falldokumentation – wie sie auch der Deutsche Städtetag (2003) empfiehlt – liegen insbesondere bei der Bearbeitung von Gefährdungsfällen in der

- Vereinfachung, eine Fülle von Informationen, Ereignissen, Prozessen, Vereinbarungen, Kooperationen übersichtlich und systematisch festzuhalten;
- Strukturierung von notwendigen Einschätzungs-, Bewertungs- und Entscheidungsaufgaben sowie von Arbeitsabläufen und professionellen Kooperationen;
- Nutzung bestimmter Teile der Dokumentation für die Hilfeplanung;
- Vereinheitlichung der Falldokumentation innerhalb einer Organisation.“ (Blüml/Lillig 2007)

Vom Grundsatz her können somit Steuerungsinstrumente, wie sie in den untersuchten Kommunen identifiziert wurden, einen Beitrag zu effektiverem Kinderschutz leisten. Allerdings erweist es sich unter diesem Gesichtspunkt als besonders notwendig, Fragen der Verwaltungskultur und mögliche Quellen von Fehlanreizen eine hinreichende Aufmerksamkeit zu widmen; taktisches

³ Diese Vorschrift bezieht sich nicht nur auf die Träger von Hilfen zur Erziehung, sondern auf alle Anbieter von Leistungen des KJHG, also auch bspw. auf Tageseinrichtungen für Kinder oder Einrichtungen der offenen Jugendarbeit.

Verhalten kann ansonsten weitere Fälle von akuter Kindeswohlgefährdung provozieren. Für das einzelne Jugendamt bedeutet dies, dass die Auswirkungen von organisatorischen Maßnahmen auf den Kinderschutz sehr genau beachtet werden müssen – sowohl bei der Gestaltung der Beziehungen zu freien Trägern als auch bei amtsinternen Regelungen.

Literatur

- Blüml, H. / Lillig, S.**, 2007: Wie ist die Fallbearbeitung zu dokumentieren? Was ist unter einem Schütteltrauma zu verstehen?" In: Kindler, H./Lillig, S./Blüml, H./Meysen, T./Werner, A. (Hrsg.): Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD), München: Deutsches Jugendinstitut e.V.. Online-Handbuch, Stand Februar 2007, Kapitel 45. http://213.133.108.158/asd/ASD_Inhalt.htm
- Bußmann, U. / Esch, K. / Stöbe-Blossey, S.**, 2003: Neue Steuerungsmodelle - frischer Wind im Jugendhilfeausschuss? Die Weiterentwicklung der neuen Steuerungsmodelle: Tendenzen und Potenziale am Beispiel der Jugendhilfe. Opladen: Leske + Budrich. Soziale Arbeit. ISBN 3-8100-3808-3
- Evers, A. / Olk, T. (Hrsg.)**, 1996. Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen.
- Heinze, R.G.**, 1985: Verbandlichung der Sozialpolitik? Zur neuen Diskussion des Subsidiaritätsprinzips. In: Krüger, J./Pankoke, E. (Hrsg.): Kommunale Sozialpolitik. München – Wien, S. 196-212.
- Hinte, W. / Litges, G. / Groppe, J.**, 2003: Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen. Berlin.
- Hinte, W. / Treeß, H.**, 2007: Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativ-integrativen Pädagogik. Weinheim und München.
- Kalter, B. / Schrapper, C.**, 2006: Was leistet Sozialraumorientierung? Weinheim und München.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)**, 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. KGSt Bericht Nr. 12. Köln.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)**, 1993: Das neue Steuerungsmodell. KGSt Bericht Nr. 5. Köln.
- Merchel, J.**, 1996: Wohlfahrtsverbände auf dem Weg zum Versorgungsbetrieb? Auswirkungen der Modernisierung auf Funktionen und Kooperationsformen der Wohlfahrtsverbände. In: Merchel, J./Schrapper, C. (Hrsg.): "Neue Steuerung". Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung. Münster, S. 296-311.

Dr. Sybille Stöbe-Blossey ist Leiterin der Forschungsabteilung „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“.

Kontakt: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de

IAQ-Report 2008-02		Redaktionsschluss: 05.05.2008
Institut Arbeit und Qualifikation FB Gesellschaftswissenschaften Universität Duisburg-Essen 45117 Essen		
Redaktion	IAQ im Internet	
Claudia Braczko claudia.braczko@uni-due.de	Homepage: http://www.iaq.uni-due.de	
Matthias Knuth matthias.knuth@uni-due.de	IAQ-Reports: http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/	
Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste: http://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_report		
Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.		