

Sirikit Krone · Andreas Langer
Ulrich Mill · Sybille Stöbe-Blossey

Jugendhilfe und Verwaltungsreform

Zur Entwicklung der
Rahmenbedingungen
sozialer Dienstleistungen



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Sirikit Krone · Andreas Langer
Ulrich Mill · Sybille Stöbe-Blossey

Jugendhilfe und Verwaltungsreform

Zur Entwicklung der
Rahmenbedingungen
sozialer Dienstleistungen

LEISTUNG BILDUNG LEHREN SOZIALISATION JUGEND REFORM ERZIEHUNG
IDENTITÄT GESCHLECHT FAMILIE KULTUR SCHULE ARBEIT GEWALT LERNEN
SEXUALITÄT UNTERRICHT RELIGION ALTER EVALUATION GENERATION SOZIAL
STRUKTUR DROGEN MEDIEN UMWELT KINDHEIT METHODEN PISA KRIMI
NALITÄT FREIZEIT INSTITUTIONEN ELTERN UNGLEICHHEIT LEISTUNG
BILDUNG LEHREN SOZIALISATION JUGEND REFORM ERZIEHUNG IDENTITÄT
GESCHLECHT FAMILIE KULTUR SCHULE ARBEIT GEWALT LERNEN SEXUALITÄT
UNTERRICHT RELIGION ALTER EVALUATION GENERATION SOZIALSTRUKTUR
DROGEN MEDIEN UMWELT KINDHEIT METHODEN PISA KRIMINALITÄT FREIZEIT
INSTITUTIONEN ELTERN UNGLEICHHEIT LEISTUNG BILDUNG LEHREN SOZI
LISATION JUGEND REFORM ERZIEHUNG IDENTITÄT GESCHLECHT FAMILIE
KULTUR SCHULE ARBEIT GEWALT LERNEN SEXUALITÄT UNTERRICHT RELIGIO
ALTER EVALUATION GENERATION SOZIALSTRUKTUR DROGEN MEDIEN UMWELT
KINDHEIT METHODEN PISA KRIMINALITÄT FREIZEIT INSTITUTIONEN ELTERN
UNGLEICHHEIT LEISTUNG BILDUNG LEHREN SOZIALISATION JUGEND REFORM
ERZIEHUNG IDENTITÄT GESCHLECHT FAMILIE KULTUR SCHULE ARBEIT PISA



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Sirikit Krone · Andreas Langer · Ulrich Mill
Sybille Stöbe-Blossey

Jugendhilfe und Verwaltungsreform

Sirikit Krone · Andreas Langer
Ulrich Mill · Sybille Stöbe-Blossey

Jugendhilfe und Verwaltungsreform

Zur Entwicklung der
Rahmenbedingungen
sozialer Dienstleistungen



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Stefanie Laux

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16009-2

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	7
2	Einblicke in ein Politikfeld: Die Jugendhilfe im Umbruch.....	13
2.1	Institutionelle Grundlagen der Jugendhilfe.....	14
2.2	Fachliche Entwicklungen in der Jugendhilfe.....	18
2.3	Neue Steuerungsmodelle – Modernisierungsdruck in der Jugendhilfe.....	22
3	Methodisches Vorgehen	25
3.1	Theoretischen Vorarbeiten: Das „DOPAM“ als Deutungsrahmen der empirischen Untersuchung	26
3.2	Auswahl der Fallstudien	30
3.3	Leitfadengestützte Expertengespräche.....	32
3.3.1	Kommunale Leitungsebene.....	34
3.3.2	Leitungsebene – ASD und freie Träger	35
3.3.3	Ebene der Mitarbeiter/innen.....	35
3.4	Dokumentenanalyse.....	36
4	Portraits der Fallstudien	36
4.1	Kommune A	37
4.1.1	Auslöser und Genese der Reform	37
4.1.2	Eckpunkte der Reform	39
4.1.3	Die Reform im politischen Vermittlungsprozess.....	41
4.1.4	Umsetzungsprozess im organisationalen Kontext.....	43
4.1.5	Auswirkungen der Modernisierung.....	44
4.2	Kommune B.....	48
4.2.1	Auslöser und Genese der Reform	48
4.2.2	Eckpunkte der Reform	51
4.2.3	Die Reform im politischen Vermittlungsprozess.....	56
4.2.4	Umsetzungsprozess im organisationalen Kontext.....	58
4.2.5	Auswirkungen der Modernisierung.....	60
4.3	Kommune C.....	63
4.3.1	Auslöser und Genese der Reform	63
4.3.2	Eckpunkte der Reform	65
4.3.3	Die Reform im politischen Vermittlungsprozess.....	67
4.3.4	Umsetzungsprozess im organisationalen Kontext.....	68
4.3.5	Auswirkungen der Modernisierung.....	71
4.4	Kommune D	75
4.4.1	Auslöser der Reform.....	75

4.4.2	Eckpunkte der Reform	77
4.4.3	Die Reform im politischen Vermittlungsprozess	81
4.4.4	Umsetzungsprozess im organisationalen Kontext.....	84
4.4.5	Auswirkungen der Modernisierung.....	86
5	Effizienzstrategien, Sozialmärkte und Arbeitsorganisation: Zusammenfassende Auswertung	92
5.1	Kommunale Effizienzstrategien.....	93
5.1.1	Soziale Arbeit und Verwaltungsreform: Effizienzkonzeptionen im Überblick	94
5.1.2	Die Erreichung von Sach- und Formalzielen als Effizienzkriterium – Entwicklung eines Analysemodells	98
5.1.3	Effizienzkriterien in den Fallstudien – Vergleichende Auswertung	103
5.1.4	Effizienzstrategien: Vier idealtypische Modelle	121
5.1.5	Effizienzbegriffe und strategische Orientierungen	127
5.2	Governance von Sozialmärkten – Formen der Verfügbarkeit von Sozialer Arbeit	129
5.2.1	Sozialmärkte – Mechanismen der sozialen Schließung	130
5.2.2	Koordinierung im Sozialmarkt.....	139
5.3	Die Fallbearbeitung – Rahmenbedingungen für eine veränderte Professionalität	152
5.3.1	Profession und Organisation – theoretische Perspektiven	153
5.3.2	Steuerung und Kontrolle der Dienstleistungserbringung – empirische Ergebnisse.....	157
5.3.3	Professionalität unter Reformbedingungen?	174
6	Fazit: Perspektiven für die Steuerung der ambulanten Jugendhilfe	179
6.1	Kommunale Effizienzstrategien.....	179
6.2	Sozialmarkt in Grenzen – zwischen Wettbewerb und Schließung	182
6.3	Standardisierung und Professionalität in der Fallbearbeitung.....	183
	Literaturverzeichnis	187

1 Einleitung

Die meisten Kommunen in Deutschland wurden in den 90er-Jahren von einer Modernisierungswelle erfasst, die man geradezu als Reform euphorie bezeichnen kann. Nach 15 Jahren Reformpraxis ist es an der Zeit, Bilanz zu ziehen. Ausgehend von der Annahme, dass diese Bilanz je nach Politikfeld höchst unterschiedlich ausfallen kann, hatte sich die Abteilung „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ am Institut Arbeit und Qualifikation mit dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsvorhaben „Dienstleistungen in der Sozialen Arbeit zwischen Verwaltungsreform und professionellem Handeln“ zum Ziel gesetzt, die Auswirkungen ökonomisch orientierter Steuerungsmodelle auf die Soziale Arbeit am Beispiel der Jugendhilfe zu untersuchen.

Ökonomisch orientierte Steuerungsinstrumente wurden in den vergangenen Jahren in unterschiedlichen Handlungsfeldern des deutschen Sozialstaates eingeführt – allen voran im Gesundheitswesen. In der kommunalen Verwaltung wurde diese Entwicklungstendenz vor allem mit dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) zu Beginn der 90er-Jahre publik gemachten „Neuen Steuerungsmodell“ (im Folgenden abgekürzt NSM) aufgegriffen. Zu Beginn der Reformdiskussion wurde – zusammenfassend formuliert – die Forderung aufgestellt, die Kommunen sollten zu bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmen werden und – befreit von verkrusteten Strukturen – die Leistungen für die Bürger nicht nur billiger, sondern auch besser erbringen.

Zum Ende des Jahrzehnts war eine gewisse Ernüchterung zu konstatieren. Die Nutzung der im neuen Steuerungsmodell enthaltenen Instrumente schien sich mancherorts von der ursprünglichen Intention entfernt zu haben: So wurden beispielsweise nicht selten mit großem Aufwand Produkte definiert, ohne dass dies Änderungen in der Verwaltungsorganisation, geschweige denn in der Verwaltungspraxis, zur Folge gehabt hätte¹. Hier wird deutlich, dass die NSM so, wie sie ursprünglich propagiert wurden, Elemente enthalten, die in der Umsetzung zu technokratischem Perfektionismus ohne Zielorientierung verführen. Darüber hinaus wurde die politische Dimension der Reformen in der Praxis zu nächst weitgehend vernachlässigt².

Das Politikfeld „Jugendhilfe“ ist in diesem Kontext von besonderem Interesse. Einerseits gehörte es zu den Feldern, die im Mittelpunkt der Reformdebatte standen: Im Zuge ihrer Publikationen zur Einführung der neuen Steuerungs-

¹ Für eine Bilanz vgl. Bogumil et al. 2007

² Vgl. dazu ausführlich Brandel; Stöbe-Blossey; Wohlfahrt 1999

modelle hat die KGSt einige Berichte zur Jugendhilfe vorgelegt. In ihrem Bericht zum Thema „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“ aus dem Jahre 1994 stellte sie fest, dass im Vergleich zu anderen Aufgabenbereichen Verfahren zur Verbesserung der Leistungs- und Kostentransparenz „im Jugend- und Sozialbereich (...) eher selten und noch nicht sehr weit entwickelt“ (KGSt 1994: 7) sind. Angesichts der qualitativen wie quantitativen Bedeutung des Jugend- und Sozialbereichs sowohl für die Bürger als auch für die Kommune zielte sie daher darauf ab, am Beispiel der Jugendhilfe die Diskussion über die Entwicklung der neuen Steuerungsmodelle im Jugend- und Sozialbereich zu intensivieren.

Andererseits gab es kaum einen Verwaltungsbereich, in dem Konzeption und Umsetzung der Reformen so umstritten waren. Kritisiert wurde in der fachpolitischen Diskussion zunächst vor allem die konstatierte Ökonomisierung: Die den neuen Steuerungsmodellen zu Grunde liegende Sichtweise der (Sozial-) Verwaltung leiste „einer unbegrenzten Idealisierung eines Marktmodells Vorschub“ (Schmidt 1996: 40); darüber hinaus „werden in diesem Kontext vor schnell sekundäre Maßstäbe, die in rein betriebswirtschaftlichen Denkstrukturen und -traditionen ihren Ursprung haben, auf den Bereich der sozialen Leistungserbringung gestülpt, mit der Konsequenz, dass kurzfristige finanztechnische Haushaltskonsolidierungsprogramme unter den aktuellen Vorzeichen die politischen Handlungsvollzüge beherrschen“ (Schmidt 1996: 42). Diese Entwicklungstendenzen wurden als Widersprüche zu der fachlichen Perspektive von Sozialer Arbeit betrachtet: „Die Steuerungsmodelle, wie sie gegenwärtig in der Jugendhilfe diskutiert werden, orientieren sich entsprechend kaum an sozialpädagogischen Zielen und professionellen Standards, sondern vorrangig an rechtlich-administrativen Vorgaben“ (Schmidt 1996: 44). Die Angemessenheit des Grundgedankens des Kontraktmanagements wurde grundsätzlich in Frage gestellt: „Die in dem Konzept des Kontraktmanagements angelegte Konzentration von Handlungsmotiven in den Verwaltungen auf ökonomisch-rationale Interessenlagen kollidiert partiell mit professionellen Handlungsstandards in der Sozialen Arbeit, die gerade nicht schematisiert und eindeutig kalkuliert werden können und deren spezifischer Charakter gerade in der flexiblen, individuellen Bearbeitung sozialer Probleme liegt.“ (Flösser 1996: 70)

In Frage gestellt sah man in dieser Debatte auch die Rolle der Wohlfahrtsverbände. Mit dem Subsidiaritätsprinzip kommt ihnen traditionell in der Jugendhilfe eine wichtige Rolle zu, zum einen als Leistungserbringer, zum anderen als Mitgestalter der Jugendhilfepolitik über die stimmberechtigte Mitgliedschaft von Verbandsvertreter/innen im Jugendhilfeausschuss. Das Subsidiaritätsprinzip – und damit auch der umstrittene Korporatismus – wurden bislang als Phänomen gedeutet, welches einen direkten staatlichen Durchgriff auf die Autonomie der Träger Sozialer Arbeit verhinderte (vgl. Grunow 1995; Olk 1995). Durch Öko-

nomisierungsprozesse kam Bewegung in diese bis dahin als relativ stabil angesehene Landschaft. In der Sozialgesetzgebung der 90er-Jahre wurde die Vorrangstellung der großen Wohlfahrtsverbände tendenziell in Frage gestellt: Am deutlichsten wird dieser Trend bisher am Pflegeversicherungsgesetz von 1995, das gewerbliche und verbandliche Anbieter als Leistungserbringer gleichstellte. Mit den NSM wurde vielerorts auch in der Jugendhilfe die Einführung einer Wettbewerbsstruktur beabsichtigt. Ein Element dieser Entwicklung ist die Ausschreibung von Leistungen, ein anderes (das bislang deutlich weiter verbreitet ist) die Ersetzung der klassischen Zuwendungsfinanzierung durch privatrechtliche Verträge, welche Leistungen – teilweise verbunden mit Qualitätsstandards – und entsprechende Entgelte definieren. Mit dieser Abkehr vom Kostendeckungsprinzip unterliegen die Verbände einem erhöhten betriebswirtschaftlichen Risiko, und die veränderte Gestaltung der Beziehungen zum kommunalen Jugendhilfeträger führt dazu, dass die Verbände vermehrt die Prinzipien der NSM auch innerhalb der eigenen Organisation anwenden (müssen).

Spätestens damit ist die Arbeit von Sozialarbeiter/inne/n, die Erstellung von Dienstleistungen in der Jugendhilfe, nicht nur in der Kommune, sondern auch in den Verbänden und ihren Einrichtungen unmittelbar tangiert.³ Die konkrete Erstellung von Dienstleistungen in der Jugendhilfe als berufliche Tätigkeit wird als Professionalität oder professionelles Handeln beschrieben. Professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit ist gekennzeichnet durch Merkmale wie zum Beispiel spezifisches Expertenwissen (erworben durch eine akademisierte Ausbildung), Handlungskompetenzen (die konkreten Fähigkeiten und die Fachlichkeit, die für die Bewältigung des beruflichen Alltags erforderlich sind; vgl. Dewe; Otto 2001a: 1966ff.), Deutungskompetenz (Fallverstehen und spezifische Methoden-anwendung) sowie einen einsozialisierten Habitus (berufliche Erfahrung einer – institutionalisierten – Profession). Für die Steuerung und Kontrolle der fallbezogenen professionellen Praxis wird der Reflexion, Selbststeuerung und kollegialen Kontrolle, flankiert von Professionsethik und verbunden mit institutionalisierter berufständischer Kontrolle, eine entscheidende Rolle zugeschrieben.

Mit dieser Sichtweise ergibt sich ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen der damit postulierten professionellen Autonomie (die dem sozialarbeiterischen Handeln in Anlehnung an das Professionsideal der medizinischen Profession zugeschrieben wird) von Sozialarbeiter/inne/n einerseits und jeglicher Steuerung und Kontrolle durch die Organisation andererseits. Sozialarbeiter/innen sind Angestellte der Träger der Jugendhilfe, wobei es sich um freie

³ In der aktuellen sozialarbeitswissenschaftlichen Diskussion wird wieder kontrovers über die Differenzierung zwischen Sozialarbeit und Sozialpädagogik verhandelt. In der vorliegenden Schrift werden jedoch die beiden Begriffe unter Sozialer Arbeit mit den dementsprechenden Berufsbezeichnungen zusammengefasst.

Träger oder Fachdienste einer Kommune handeln kann. Damit wird ihre Aufgabenwahrnehmung als eine Doppelrolle interpretiert: Sie sind als Angestellter verpflichtet, die Interessen ihres Arbeitgebers wahrzunehmen, und haben auf der anderen Seite den Auftrag, im Sinne einer Mandatswahrnehmung, die Interessen ihrer Klienten zu vertreten. Die organisatorische Einbindung der Professionellen und die daraus resultierenden „Handlungslogiken“ werden denn auch in der einschlägigen Diskussion teilweise als problematischer und störender Kontext beschrieben (vgl. Daheim 1992; Olk 1986; Olk; Otto 1987). Wenn nun mit der Verwaltungsmodernisierung einer – noch dazu ökonomisch orientierten – Steuerung und Kontrolle eine wachsende Bedeutung zugemessen wird, muss dies vor dem Hintergrund dieser Sichtweise auf der einen Seite folgerichtig als Tendenz zur Deprofessionalisierung interpretiert werden.

Auf der anderen Seite wird die organisatorische Einbindung von Sozialarbeiter/inne/n aber auch als handlungsabsichernder und ermöglichender Kontext analysiert (vgl. DSBH 1997; Klatetzki 1993; Martin 2001; Olk 1986; Otto 1991; Riemann 2000; Schütze 1999; Wolff 1983). In der Studie „Sozialarbeit zwischen Routine und Innovation: professionelles Handeln in Sozialadministrationen“ (Otto 1991) konnte beispielsweise nachgewiesen werden, dass die Qualität professioneller Arbeit von der hierarchischen oder partizipatorischen Gestaltung der jeweiligen Organisation abhängt. Aus dieser Perspektive betrachtet stellen Steuerung und Kontrolle nicht per se ein Problem dar; vielmehr sind die Auswirkungen auf die Soziale Arbeit als abhängig von der Gestaltung zu betrachten.

Eine einfache Ablehnung neuer Steuerungsinstrumente würde denn auch den Entwicklungspotenzialen, die darin enthalten sind, nicht gerecht. Zum Ende der 90er-Jahre war festzustellen, dass die Grundsatzkritik an Bedeutung verlor. Eine standardisierte Befragung von nordrhein-westfälischen Jugendhilfeausschuss-Vorsitzenden aus dem Jahre 2001 zeigt folgendes Ergebnis (Bußmann; Esch; Stöbe-Blossey 2003: 28f.): Fast drei Viertel der Befragten hielten für die Zukunft der Jugendhilfe Reformen in der Jugendamtsverwaltung für notwendig. Immerhin fast zwei Drittel sahen in der Diskussion zur Verwaltungsmodernisierung wichtige Impulse für die Jugendämter; ausdrücklich abgelehnt wurde diese Aussage nur von 12 %. Dementsprechend bezeichneten auch nur 15 % die Konzepte der neuen Steuerungsmodelle als für die Jugendhilfe völlig ungeeignet, über 70 % waren der gegenteiligen Meinung. Ähnlich positive Einschätzungen ergaben sich aus Interviews mit Jugendamtsleitungen. Besonders positiv fielen die Bewertungen der Akteure in Politik und Verwaltung in denjenigen Kommunen aus, in denen eine „Verknüpfungsstrategie“ verfolgt wurde, das heißt, in denen die Realisierung fachpolitischer Ansprüche aktiv mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente verknüpft wurde.

Diese Ergebnisse beziehen sich jedoch auf die Sichtweise der Führungsebene in Politik und Verwaltung. Bislang nicht systematisch untersucht wurden die Auswirkungen auf die konkrete Arbeit in der Jugendhilfe, auf die Tätigkeit der Sozialarbeiter/innen. Die Kritik, die gerade von professionstheoretischer Seite formuliert wird, ist nach wie vor vielfach auf Vermutungen und Befürchtungen gegründet. Inzwischen, nachdem nun einige Jahre Erfahrungen mit der Umsetzung der NSM vorliegen, ist es jedoch sowohl möglich als auch notwendig, die tatsächlichen Auswirkungen in der Sozialen Arbeit empirisch zu untersuchen und so einen Beitrag zu einer fundierten Diskussion zu leisten. Damit ist das Ziel der vorliegenden Studie umrissen.

Durchgeführt wurde die Studie im Rahmen des Projektes „Dienstleistungen in der Sozialen Arbeit zwischen Verwaltungsreform und professionellem Handeln. Qualitativ-empirische Untersuchung“ („DiSo“). Die Förderung dieses Projektes wurde von Frau Prof. Dr. Notburga Ott (Ruhr-Universität Bochum) und Frau Dr. Sybille Stöbe-Blossey (Forschungsabteilung „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ – BEST – am Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen – IAQ) bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft beantragt; die theoretischen Vorarbeiten wurden von Prof. Dr. Andreas Langer (Hochschule für angewandte Wissenschaften HAW – Hamburg) in Kooperation mit dem IAQ geleistet. Die Förderung lief vom 01.04.2005 bis zum 31.03.2007. In diesen Zeitraum fielen die empirischen Arbeiten; die Gesamtauswertung der Ergebnisse und ihre Zusammenfassung in der vorliegenden Studie erfolgten anschließend.

Im Rahmen der Studie wurden Fallstudien in vier Kommunen vorgenommen, wobei bewusst Kommunen mit höchst unterschiedlichen Reformansätzen ausgewählt wurden. Um eine Vergleichbarkeit der Ansätze und Ergebnisse zu ermöglichen, wurden die Beispiele auf den Bereich der ambulanten Einzelfallhilfe fokussiert. Dabei wurden in jeder Kommune sowohl kommunale Fachabteilungen (also Leistungserbringer des öffentlichen Trägers) als auch verbandliche Einrichtungen (also Leistungserbringer eines freien Trägers) berücksichtigt. Das Ergebnis dieser Untersuchungen ist die Beschreibung der Rahmenbedingungen für professionelle Soziale Arbeit. Auf dieser Basis wurde dann im Rahmen von qualitativen Interviews mit Mitarbeiter/inne/n untersucht, welche Auswirkungen sich für die professionellen Dienstleistungen und die Soziale Arbeit ergeben.

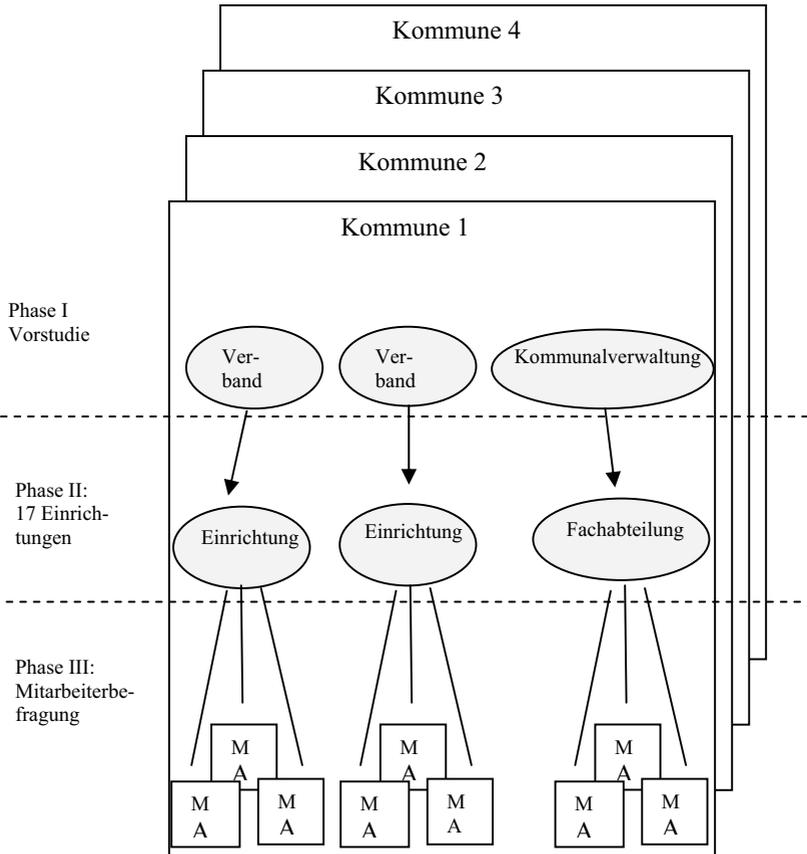


Abbildung 1: Kommunen und Phasen

Quelle: Eigene Darstellung

Der vorliegende Bericht enthält zunächst eine kurze Einführung zu den wichtigsten Institutionen, Strukturen und Entwicklungstendenzen in der Jugendhilfe (2).

Anschließend erfolgt eine Erläuterung der Methodik der Studie (3). Die Auswertung der empirischen Untersuchung wird in zwei Schritten vorgenommen: In Teil 4 werden die vier Kommunen mit ihren Reformprozessen beschrieben, Teil 5 enthält zusammenfassende und vergleichende theoriegeleitete Auswertungen. In Teil 6 schließlich werden einige Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen formuliert.

Den Abschluss dieser einleitenden Bemerkungen bildet ein Dank an alle beteiligten Akteure – an die zahlreichen Führungskräfte in Kommunen und Verbänden sowie vor allem die Mitarbeiter/innen, die sich nicht nur die Zeit genommen haben, für unsere Interviews zur Verfügung zu stehen, sondern darüber hinaus durch offene Informationen unsere Arbeit sehr unterstützt haben. Ohne diese Mitwirkung wäre die Realisierung der Studie nicht möglich gewesen.

2 Einblicke in ein Politikfeld: Die Jugendhilfe im Umbruch

Der deutsche Sozialstaat befindet sich in einem Veränderungsprozess. Ein wesentliches Kennzeichen dieses Prozesses ist die Einführung von betriebswirtschaftlichen Elementen in die Steuerung der Leistungserbringung. Die Auswirkungen dieses Prozesses innerhalb von Organisationen bis hin zum professionellen Handeln in der Sozialen Arbeit wurden im Projekt „Dienstleistungen in der Sozialen Arbeit“ am Beispiel der Jugendhilfe untersucht.

Die Kinder- und Jugendhilfe stellt ein gutes Beispiel für die Analyse der Auswirkungen von Verwaltungsreformen dar. Die Einrichtungen und Dienste für Kinder und Jugendliche bilden einen Kernbereich lokaler Sozialpolitik: Sie gelten „als erster Bereich ‚moderner‘ sozialer Dienste“ (Bahle 2007: 287), die „eine institutionell eigenständige Form erhielten“ und „in eigenständigen institutionellen Komplexen reguliert“ werden. Angesichts der dominierenden Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips eignet sich die Kinder- und Jugendhilfe darüber hinaus in besonderem Maße dazu, um das Verhältnis von freier und öffentlicher Wohlfahrt zu analysieren. Dies gilt im historischen Rückblick, aber noch mehr aktuell, denn durch politisch initiierte Reformen ist das Verhältnis von freier Wohlfahrt und öffentlich-staatlichen Organen in Bewegung gekommen.

Einleitend sollen in diesem Kapitel die wichtigsten Strukturen und Entwicklungstendenzen im Politikfeld „Jugendhilfe“ dargestellt werden, damit der Hintergrund geklärt ist, vor dem die Fallstudien (vgl. 4) zu verstehen sind. Dazu soll zunächst ein kurzer Einblick in die institutionellen Grundlagen der Jugendhilfe gegeben werden (2.1). Anschließend erfolgen Zusammenfassungen einiger wichtiger Entwicklungstendenzen in der Fachdiskussion auf der einen Seite (2.2) und

der auf die Jugendhilfe bezogenen Debatte um Verwaltungsmodernisierung auf der anderen (2.3).

2.1 Institutionelle Grundlagen der Jugendhilfe

Die Jugendhilfe gehört zu den Sozialleistungen des deutschen Staates. Sozialleistungen werden als Geld-, Sach- oder Dienstleistungen gewährt. Die Sozialleistungen haben in Deutschland einen Anteil von 32,9 % am Bruttosozialprodukt erreicht (2004) und werden zu ca. 60 % von den Sozialversicherten und den Arbeitgebern erbracht (2003). Sie werden vorwiegend als Geldleistungen (Sozialhilfe und inzwischen Arbeitslosengeld II) ausgezahlt – allerdings mit rückläufiger Tendenz.

Jahr	Einkommensleistungen	Bar-Erstattungen	Waren und Dienstleistungen	Allgemeine Dienste und Leistungen
1960	81,5 %	2 %	12 %	4,4 %
2003	66,1 %	5,7 %	23,5 %	4,7 %

Table 1: Sozialbudget

Quelle: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2005

Die Kinder- und Jugendhilfe hingegen wird im Wesentlichen aus den kommunalen Sozialbudgets finanziert. Sie ist durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) (VIII. Buch des Sozialgesetzbuches; SGB VIII) rechtlich institutionalisiert. Dennoch stellt Bock im Stichwortartikel „Kinder- und Jugendhilfe“ des Handbuchs „Grundriss Soziale Arbeit“ fest (2002: 300): „Gegenwärtig besteht keine Einigkeit darüber, wie sich Kinder- und Jugendhilfe bestimmen lässt.“ Mit Bock lassen sich aber drei Hauptarbeitsfelder im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe identifizieren:

- Hilfen zur Erziehung (im Folgenden abgekürzt HzE), d.h. Erziehungsberatung, soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer, sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehung in einer Tagesgruppe, Vollzeitpflege, Heimerziehung, betreutes Wohnen, sozialpädagogische Einzelbetreuung. Unter diesen Titeln sind die „Hilfen“ im SGB VIII (§§ 27–35) geregelt. Die