

Alter Wein in neuen Schläuchen?

Anmerkungen zur
Beschreibung des
Kinder- und Jugendschutzes
in den Begriffen der neuen
Steuerungsmodelle

Alter Wein in neuen Schläuchen?

Anmerkungen zur
Beschreibung des
Kinder- und Jugendschutzes
in den Begriffen der neuen
Steuerungsmodelle

Ursula Schirmer

Impressum

Herausgegeben von der

Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz e.V.

Haager Weg 44 · 53127 Bonn

Telefon (02 28) 29 94 21 · Telefax (02 28) 28 27 73

Bonn 1996

Gestaltung:

particular Preprint- und Medien-Service GbR, Bonn

Inhaltsverzeichnis

1 Zur Problemsituation	3
2 Grundzüge des neuen Steuerungsmodells.....	6
3 Paßt das überhaupt zusammen, Markt und Jugendhilfe? Ist Jugendhilfe marktwirtschaftlichen Gesetzen unterworfen?.....	9
3.1 Konzentrierung und Privatisierung der Jugendhilfe	9
3.2 Spezifische Aufgabe der Jugendhilfe und Marktorientierung. Verträgt sich das? ...	12
3.3 Jugendhilfe ist mehr als Markt	14
4 Der Inhalt bleibt das Wesentliche	15
4.1 Der Inhalt bestimmt die Methode.....	15
4.2 Adressaten einbeziehen!	15
4.3 Ziele der Arbeit aushandeln.....	16
4.4 Auch der Auftraggeber ist Adressat	17
4.5 Nachfragebedingungen definieren	17
5 Und was wird aus der Jugendhilfeplanung?	18
5.1 Gemeinsamkeiten in Zielen und Methoden von neuer Steuerung und Jugendhilfeplanung	19
6 Und wo bleiben die Freien Träger?	23
6.1 Offensiver Umgang mit der neuen Steuerung ist erforderlich	24
7 Produktbestimmungen im Kinder- und Jugendschutz. Etikettenschwindel oder Qualitätsverbesserung?	27
7.1 Besondere Bedeutung der Produktbestimmung im Rahmen der neuen Steuerung	27
7.2 Zur Rolle von Produkten im Kontraktmanagement.....	27
7.3 Was ist eigentlich unter Produkten zu verstehen?	29
7.4 Über die analytische und strategische Bedeutung des Produktbegriffs	29
7.5 Klare, handhabbare Zielvorstellungen entwickeln!	31
7.6 Die Erreichung von Leistungszielen muß meßbar sein	32

7.7 Es geht um mehr Kundenorientierung und Wirtschaftlichkeit.	34
7.8 Erfolgskriterien festlegen	34
7.9 Grenzen des Produktbegriffs. Über den Unterschied von Produkten des Kinder- und Jugendschutz und ökonomischen Produkten.	35
7.10 Kriterien für Produktbeschreibungen	38
8 Literatur	41

1 Zur Problemsituation

Gegenwärtig stehen die MitarbeiterInnen der Jugendhilfe einschließlich des Kinder- und Jugendschutzes vor radikalen Anforderungen. Einerseits ist die Jugendhilfe dem enormen finanziellen Spardruck des Staates ausgesetzt, andererseits steht sie vor der immer stärker werdenden Forderung von seiten der Auftraggeber, aber auch von seiten ihrer Adressaten, ihre Angebote zu modernisieren und den sich verändernden Problemlagen der Kinder und Jugendlichen anzupassen. Leistungen, Methoden und Inhalte der Jugendhilfe – auch des Kinder- und Jugendschutzes – stehen auf dem Prüfstand. Effektivität und Effizienz ihrer Arbeit sind gefragt. Unter diesen Bedingungen wird die Übernahme betriebswirtschaftlicher Methoden in die Tätigkeit der einzelnen Bereiche der Jugendhilfe als Zaubermittel zur Bewältigung der Probleme angesehen: „Die Jugendhilfe muß den Mut finden, das zu tun, womit die Wirtschaft erfolgreich ist: Erfassung aller Kostenarten, Formulierung operabler Ziele und Leistungen, Kongruenz von Aufgaben- und Geldverantwortung, Abbau der Hierarchie und Umbau der Verwaltung im Sinne moderner Organisationsstrukturen durch teamorientierte Stärkung der Mitarbeiterkompetenz, Effi-

zienz- und Effektivitätskontrolle mit den Instrumentarien einer betriebswirtschaftlichen Kosten- und Leistungsrechnung.

Wieviel `Hirnschmalz´ haben ganze Jugendpfleger-Generationen investiert, um sich von den Fesseln der hauswirtschaftlichen Kameralistik zu befreien? Jetzt können sie es tun. ... Das System Jugendhilfe ist – wenn es zunächst auch etwas befremdlich klingt – ebenso ein `Unternehmen´, in dem Faktoren wie Menschen, Produkte, Märkte, wirtschaftliche Ergebnisse, Kostenstrukturen, Budgets, aber auch der Führungsstil, die Motivation der MitarbeiterInnen und vieles mehr eine wesentliche Rolle spielen. Die Organisationsstrukturen der Jugendhilfe vor Ort stehen auf dem Prüfstand.“¹

Dem Ziel, der Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Arbeit zugunsten der Adressaten, soll die Einführung der heftig diskutierten neuen Steuerung in die Jugendhilfe einschließlich des Kinder- und Jugendschutzes dienen, einer Steuerung der Arbeit, die die Energien auf die Ziele, das Ergebnis, die Produkte der Tätigkeit

¹ Senatsverwaltung für Jugend und Familie Berlin: Jugendamt 2000. Verwaltungsreform in Berlin. Darstellung und Bewertung für die Jugendhilfe, Berlin 1994, S. 41/42

orientiert und so die Mittel zur Zielerreichung planvoll und zielorientiert einsetzen kann.

Es entsteht der Eindruck, daß im Rahmen der Einführung der neuen Steuerung in den Verwaltungsbereich die Jugendhilfe eine gewisse Pilotfunktion erfüllt. Tatsächlich hat sich die KGSt mit ihrem Bericht „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“ (9/1994) vor allem damit befaßt, Produktbeschreibungen für die Jugendhilfe zu entwickeln, und in dem Bericht „Aufbauorganisation in der Jugendhilfe“ (3/1995) der Jugendhilfe eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Resonanz ist zwiespältig. Zum einen sind einige Jugendämter bereits bei der praktischen Umsetzung der neuen Steuerung, vor allem durch die Erarbeitung von Produktkatalogen. Zum anderen ist eine heftige Gegenwehr gegen die Einführung der neuen Steuerung in die Jugendhilfe von seiten der JugendhelfemitarbeiterInnen zu verzeichnen. Die wesentlichen Argumente sind, daß die *Einführung der neuen Steuerung nur der Durchsetzung der Sparbeschlüsse diene und zu einer Ökonomisierung der Jugendhilfe führe, welche das humane Anliegen der Jugendhilfe verdränge*. Beide Argumente

sind nicht einfach von der Hand zu weisen, für beide lassen sich reale Entsprechungen finden.

Für den präventiven Kinder und Jugendschutz bedeutet all dies, daß er sich in seinen Leistungen diesen veränderten gesellschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für den Sozialisationsprozeß von Jugendlichen durch entsprechende individuelle, differenzierte und längerfristige Angebote anpassen muß und in diesem Zusammenhang die mit dem neuen Steuerungsmodell verbundenen Methoden ob ihrer Nützlichkeit zu prüfen hat. Aber auch bei den Kinder- und JugendschützerInnen ist die Reserviertheit hinsichtlich der Einführung der neuen Steuerung groß. Oft hat man gerade bei Gesprächen den Eindruck, daß die Auseinandersetzung sich verselbständigt und in einem „Stellvertreterkrieg“ alte Verletzungen ausgetragen werden – zum Beispiel, wenn die Diskussion als Angriff auf die Fachlichkeit der MitarbeiterInnen begriffen wird – und die eigentlichen Inhalte und Anliegen der neuen Steuerung aus dem Blickfeld geraten, und überhaupt nicht in Erwägung gezogen wird, ob nicht vielleicht doch aus diesen Überlegungen produktive Ansätze für die Jugendhilfe im allgemeinen und

den Kinder- und Jugendschutz im Besonderen herauszufiltern sind.

Unter dem Damoklesschwert von Spar Konzepten wächst der Druck auf die Jugendhilfe und auch auf den Kinder- und Jugendschutz, „sich nicht nur lamentierend, sondern nachhaltig fordernd und konstruktiv einzubringen.“ Denn solch ein konstruktives Verhalten „beinhaltet gleichzeitig die Chance, seit vielen Jahren umstrittene Inhalte und Strukturen in den Köpfen und Herzen der Professionellen zu verankern. Denn was im Zuge der Einführung des KJHG oft reine Programmatik blieb, kann sich nun unter dem Damoklesschwert der neuen Steuerung zu handfesten Leitlinien entwickeln.“²

Die Diskussion um die neue Steuerung sollte und muß auch von den Kinder- und Jugendschützern dazu genutzt werden, nicht nur über Formen und Strukturen, sondern auch über neue Inhalte zu sprechen.

„Will die Jugendhilfe die Chancen der Verwaltungsreform besser nutzen, muß sie zunächst ihre eigenen fachlichen Standards zu klären und diese dann offen in die Diskussion einbringen.“³ Bevor wir uns dieser Problematik zuwenden, einige Bemerkung zum Wesen des neuen Steuerungsmodells. Denn oft hat man in den Diskussionen das Gefühl, als wenn die Diskutanten über völlig verschiedene Inhalte sprechen, bzw. in einem Wust von betriebswirtschaftlichem Vokabular die Übersicht verlieren.

² Hinte, W.: Optimierte Kommunalverwaltung statt offensiver sozialer Arbeit - eine kritische Zwischenbilanz der neuen Steuerungsmodelle. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 4/1996, S.3

³ ders., S. 3

2 Grundzüge des neuen Steuerungsmodells

Das neue Steuerungsmodell wurde zu Beginn der 90iger Jahre durch die KGSt zur Diskussion gestellt und zwar mit ihrem Bericht 12/1991 „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell“. In diesem Bericht wird das Anliegen zusammenfassend wie folgt beschrieben:

„Zentrale Bewirtschaftung der Ressourcen (insbesondere Stellen, Personal und Finanzen) sowie zentrale Organisation der Leistungserbringung sind heute das primäre Steuerungsinstrumentarium der Verwaltungsführung. Die Fachbereiche sind für die fachliche Seite der Aufgabenerfüllung verantwortlich, dagegen kaum für die wirtschaftliche Verwendung der Ressourcen und die Organisation.

Die aus der Trennung von Leistung und Ressourcenverantwortung resultierenden Schwachstellen erfordern ein neues Steuerungsmodell: Die Verwaltungsführung steuert die Fachbereiche durch Vorgabe von Zielen (Leistungsziele und Finanzziele) sowie die Vorgabe eines Handlungsrahmens, innerhalb dessen sich die Mitarbeiter bewegen müssen. Die Steuerung durch Vorgaben ist zu ergänzen

durch die Beobachtung des Zielerreichungsprozesses, um ggf. korrigierend einzugreifen (Controlling).“⁴

Das neue Steuerungsmodell der KGSt basiert auf folgenden Grundsätzen:

- Outputorientierung
- Dezentrale Ressourcenverantwortung
- Budgetierung der Leistungen/ Produkte
- Zielefestlegungen im politischen Bereich (Rat/Ausschüsse)
- Zielvereinbarungen zwischen Verwaltungsführung und Fachbereichen/ Ämtern
- Delegation von Kompetenz und Verantwortung
- Kundenorientierung

Der Bericht beschreibt, wie ein neues Steuerungsmodell aussehen kann, wie Vorgaben zu Zielen und ein Handlungsrahmen entwickelt werden können und wie ein Controlling realisiert werden kann. Die Einführung eines neuen Steuerungsmodells ist ein längerfristig anzulegender Veränderungsprozeß. Voraussetzung hier-

⁴ vgl. Bericht der KGSt 12/1991

zu sind auch Veränderungen in den Einstellungen der davon betroffenen Mitarbeiter. Die bloße Nutzung einzelner Instrumente (z.B. des Controlling) ist eine Optimierung des gegenwärtigen Steuerungssystems, keine Einführung eines neuen Steuerungsmodells.

Der Kerngedanke des Modells ist, Struktur und Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung so umzustrukturieren, daß Fach- und Ressourcenverwaltung enger zusammenrücken und die Arbeit effektiver und effizienter wird. Es verspricht, daß die Ergebnisse der Arbeit kostengünstiger und verbraucherorientierter werden sowie daß ihre Erarbeitung demokratischer, d. h. unter Einbeziehung der Adressaten erfolgt.

Ist das Ganze womöglich nur eine Angelegenheit der Verwaltung? Warum regen wir uns eigentlich so auf? Dieser Eindruck ist nicht zufällig. Tatsächlich erzeugen viele Verlautbarungen und Darstellungen zur Einführung der neuen Steuerung in die Jugendhilfe, auch die der KGST, den Eindruck, als wenn es sich hierbei um ein internes Verwaltungsproblem handele, und der Output der Jugendhilfetätigkeit sich ohne freie Träger der Jugendhilfe realisieren ließe. Und das in Zeiten, wo sogar

Pflichtaufgaben des Jugendamtes immer mehr auf freie Träger übertragen werden.

Es ist also zu fragen,

- bieten die neuen Steuerungsmodelle eine reale Chance, die Jugendhilfe inhaltlich zu modernisieren,
- besteht überhaupt ein Bedarf nach einer derartigen aufwendigen Umstrukturierung der Jugendhilfe, oder dient alles, wie von von einigen befürchtet, letztendlich nur der Selbstbefriedigung der Sozialwissenschaftler, da öffentliche Verwaltung unreformierbar ist?
- Könnte also neue Steuerung zu mehr Bürgernähe und zu regional angepaßten differenzierten Entscheidungen führen.
- Sind mit dem neuen Steuerungsmodell eventuell eine Entbürokratisierung, Enthierarchisierung und flexible, kollektive Entscheidungsprozesse verbunden oder artet alles letztlich in einer neuen Bürokratisierungswelle aus.
- Wird damit die Effektivität und Effizienz der Jugendhilfe gefördert, kommt man

damit vielleicht sogar dem ganzheitlichen Ansatz von Jugendhilfe näher?

- Oder ist das Ganze nur ein Trick für Abbau von Jugendhilfe und Einsparungen?
- Sind betriebswirtschaftliche Methoden überhaupt auf Prozesse der Sozialarbeit einschließlich des Kinder- und Jugendschutzes übertragbar oder gehen sie an ihrem Wesen vorbei?
- Bietet die Implementation der neuen Steuerung in den Kinder- und Jugendschutz Möglichkeiten zu Verbesserung seiner Fachlichkeit?
- Welche Anforderungen ergeben sich an den Kinder- und Jugendschutz durch die Einführung der neuen Steuerung?
- Was wird in diesem Prozeß aus den freien Trägern der Jugendhilfe? Ist alles nur ein verwaltungsinterner Prozeß oder sind die freien Träger von diesen Vorgängen betroffen. Müssen sie in die Umgestaltung einbezogen werden? Ergeben sich für ihre Tätigkeit neue Chancen oder werden sie sukzessive an den Rand gedrückt.
- Und was wird aus den Adressaten? Kommt es mit der Implementation der neuen Steuerung zu einer Nivellierung der Angebote? Wird überhaupt noch nach den Bedürfnissen der Kinder- und Jugendlichen gefragt?
- Werden sozial Schwache aus den Leistungen der Jugendhilfe gar ausgegrenzt?

3 Paßt das überhaupt zusammen, Markt und Jugendhilfe? Ist Jugendhilfe marktwirtschaftlichen Gesetzen unterworfen?

Oftmals wird gegen die Einführung der neuen Steuerung in die Jugendhilfe eingewandt, daß die Jugendhilfe als Bereich mit öffentlichen Aufgaben nicht marktwirtschaftlichen Gesetzen unterläge. Deshalb seien marktwirtschaftliche Methoden nicht auf die Jugendhilfe übertragbar. Ist das wirklich so? Sollen hier Feuer und Wasser vereinigt werden?

3.1 Konzentrierung und Privatisierung der Jugendhilfe

Betrachtet man den Jugendhilfe-, besser noch den Wohlfahrtsbereich als Wirtschaftsfaktor, kann man feststellen, daß sich dieses Feld in den letzten Jahrzehnten immens entwickelt hat.

So stieg bei der Freien Wohlfahrtspflege die Zahl der Vollzeitbeschäftigten in sozialpflegerischen Berufen (früheres Bundesgebiet) von rd. 67.000 Beschäftigten im Jahr 1950 über rd. 513.000 Beschäftigte im Jahr 1975 auf rd. 751.000 Beschäftigte im Jahr 1990.

1994 waren es einschließlich der neuen Bundesländer über 1.000.000 Beschäftigte.⁵

Nun belegen diese Zahlen ausschließlich, inwieweit sich die Sozialarbeit quantitativ entwickelt hat, und daß diese Einrichtungen größtmäßig durchaus mit Großunternehmen vergleichbar sind. So beschäftigt der VW-Konzern in Deutschland derzeit circa 104.000 und der Daimler-Benz Konzern weltweit etwas über 207.000 Mitarbeiter.

Was die Jugendhilfe im besonderen anbetrifft, so sind im Bereich der nichtstaatlichen Jugend- und Familienhilfe 1990 annähernd 200.000 und 1993 fast 253.000 Personen in 34.210 (1990) bzw. 38.044 (1993) Einrichtungen hauptberuflich tätig. Die Jugend- und Familienhilfe fällt somit als Arbeitsmarkt im Rahmen der Wohlfahrtshilfe durchaus ins Gewicht. Von beschäftigungspolitischer Bedeutung sind vor allem die freien Träger, bei denen fast 65% aller in der Jugendhilfe beschäftigten Personen angestellt sind.

⁵ vgl. Boßenecker, K.-H.: Jugendhilfe sortiert sich neu. Angebote im Dreiecksverhältnis von Markt, Staat und Verbänden, In: Soziale Arbeit, 4/96

Die Jugendhilfe existiert also in nennenswerter Weise als ein eigenständiger Beschäftigungssektor. Wobei festzuhalten ist, daß fast ausschließlich im Rahmen von öffentlichen und freien Rechtsträgerschaften und nicht von gewerblichen, gewinnorientierten Unternehmen agiert wird. Hieraus ließe sich ableiten, daß die Jugendhilfe weiterhin ein von den Gesetzen des Marktes freier Raum bliebe.

- Es lassen sich jedoch weitere Trends feststellen, die auf eine Zunahme des Marktes auch im Jugendhilfebereich hindeuten, und die eine zumindest teilweise Kommerzialisierung des Jugendhilfebereiches erkennen lassen. „Bedenkt man nämlich, daß weder kurz- noch mittelfristig eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit erfolgen wird, sich die arbeitsmarktpolitische Problemlage also keineswegs entschärft,
- die Kosten für Sozialhilfeausgaben und andere Pflichtaufgaben auch weiterhin ansteigen,
- der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz die Ressourcen von Jugendämtern zunehmend bindet und diese zu `Kindergartenämtern´ werden läßt,
- neue Steuerungsmodelle keineswegs die erhoffte und erwünschte Finanzentlastung und Ressourcengewinnung bringen werden,
- die öffentlichen Haushalte damit auch weiterhin und verstärkt einer restriktiven Sparpolitik ausgesetzt sind,
- die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in dieser `Sachlogik´ befangen, geneigt sein werden, ihre Aktivitäten auf gesetzlich definierte Pflichtaufgaben zu konzentrieren, d.h. sie zu reduzieren,
- freie Träger in Folge von zurückgehenden und/oder ausbleibenden öffentlichen Zuschüssen und Vollfinanzierungen ihre Angebote abspecken und auf kostendeckende Dienstleistungen begrenzen werden,
- die Europäische Union und die damit verbrieft Freizügigkeit von Waren, Kapital und Dienstleistungen auch in der Bundesrepublik mit deregulierenden Auswirkungen auf die Wohlfahrtspflege verbunden sein wird,
- außereuropäische, insbesondere amerikanische Entwicklungen im Bereich

sozialer Dienstleistungen mit einer bisher üblichen Verzögerung von vielleicht fünf bis zehn Jahren auf die bundesrepublikanischen Bedingungen einwirken werden,

dann wird eine andere Entwicklung erkennbar.⁶

Anzeichen für ökonomische Einflüsse auf Jugendhilfeinhalte sind bereits massiv.

Der derzeit sich abzeichnende Trend ist: In marktgeeigneten Feldern der Jugendhilfe wird sich eine Kommerzialisierung von Jugendhilfe vollziehen. Viel Freizeit-, Bildungs- und Beratungsangebote für Jugendliche realisieren sich inzwischen außerhalb der Jugendhilfe im Rahmen von Angebots- und Nachfragestrukturen marktwirtschaftlichen Charakters. Dies trifft vor allem die Jugendarbeit freier Träger.

Boeßenecker fand bei einem zufälligen Blick in ein Stadtmagazin einen besonderen Veranstaltungsüberblick für Kinder, der 22 Spiel- und Veranstaltungsorte nennt mit musikalischen, kulturellen, Freizeit- und Schulaufgabenbezogenen Pro-

grammangeboten. Ein zusammenfassender Überblick der soziokulturellen Veranstaltungsorte zählt 159 Zentren und Anlaufstellen. Die ausschließlich auf Kinderbetreuung und Kinderkontakte bezogenen Anzeigen umfassen 26 persönliche Nachfragen bzw. Angebote.⁷

Diese Aufzählung deutet darauf hin, daß die ökonomische Verselbständigung von Bereichen der Jugendhilfe, die früher ganz selbstverständlich zu den jugendpflegerischen Leistungen gehörten, bereits begonnen hat.

„Es zeigt sich, daß die traditionelle Jugendhilfe in eine Sandwich-Situation geraten ist, die nur bedingt mit der öffentlichen Finanzkrise in Zusammenhang gebracht werden kann. Der seit einigen Jahren sozialwissenschaftlich diagnostizierte Strukturwandel, gekennzeichnet durch sich auflösende soziale Milieus, entsolidarisierende und sich segmentierende Lebenslagen, individualistische Lebensstile etc., zeigt deutlich seine Wirkungen. So nehmen zum einen viele der soziokulturellen Initiativen der traditionellen Jugendhil-

⁶ ders. S. 121.

⁷ ders. S. 121/122

fe sozusagen die Butter vom Brot und lassen diese konzeptionell immer weniger attraktiv für Kinder und Jugendliche werden. Zum anderen werden Marktnischen für soziale Dienstleistungen erkundet und nach erfolgreicher Erprobung ökonomisch verstetigt. Beide Entwicklungen führen zu einem Aderlaß der Jugendhilfe.“⁸

Diese Entwicklung ist sozialpolitisch bedenklich. Aber nichts ist schädlicher, als davor die Augen zu verschließen. Die Jugendhilfe muß ihre Kräfte bündeln, um dieser Degradierung der öffentlichen Jugendhilfe entgegenzuwirken, und sie muß sich der Frage stellen, *ob es möglich und sinnvoll ist marktwirtschaftliche Elemente in die Jugendhilfe zu integrieren und wenn ja, welche?*

3.2 Spezifische Aufgabe der Jugendhilfe und Marktorientierung. Verträgt sich das?

Jugendarbeit wird häufig als ein Ort außerhalb der Marktgesetze gedacht wegen der Besonderheit der Aufgabe (Erziehung)

sowie der bisherigen Ressourcensicherung (öffentliche Finanzierung).

Die Angebotspalette der Jugendhilfe ist bunt und umfangreich:

Partizipation, Selbstorganisation, Pluralität, Räume, Pädagogik, Beziehung, Auseinandersetzung, Freizeitgestaltung, Beratung, Bildung, Arbeitsplätze

Die Adressaten dieser Angebote sind Kinder und Jugendliche, Gemeinwesen (Verwaltung, Politik), MitarbeiterInnen der Jugendhilfe, Öffentlichkeit.

Jugendhilfe läßt sich durchaus mit Begriffen eines Austauschprozesses beschreiben. Ein bestimmtes Angebot wird nachgefragt. Paßt es dem/der NachfragerIn nicht, bleiben die Anbieter sitzen. Wenn es nur um die Angebote an sich geht und nicht darum, wie die Angebote ankommen, können die AnbieterInnen sich beruhigt zurücklehnen. Da es aber auch in der Jugendhilfe mehrere AnbieterInnen gibt, macht sich selbst hier Konkurrenz bemerkbar. Allerdings kommen die NachfragerInnen nicht immer freiwillig:

⁸ ders. S.122

„Weil hier nicht gleichberechtigte MarktteilnehmerInnen aufeinandertreffen, gibt es eine gewisse Scheu davor, auch den Wohlfahrtssektor als einen Markt zu betrachten und noch größere Vorbehalte, sich entsprechend zu verhalten.“⁹

Eigentlich stehen hinter diesen Argumenten zwei logische Fehlschlüsse. Zum einen geht man von einem veralteten Adressatenverständnis von Jugendhilfe aus, nämlich von unmündigen AdressatInnen und zum anderen wird der Markt ausschließlich mit dem abstrakten Geldmarkt in Zusammenhang gebracht. Versteht man unter Markt aber ein Austauschverhältnis, trifft dies auch auf die Beziehung zwischen AnbieterInnen und AdressatInnen in der Jugendhilfe zu. Und dieses Verhältnis hinsichtlich seiner Qualität und des effektiven Zusammenwirkens seiner Teile zu überdenken, kann die Jugendhilfe inhaltlich voran bringen.

Wird Jugendhilfe unter dem Gesichtspunkt des Austauschs gesehen, bedeutet Marktorientierung nichts weiter, als die jeweiligen AustauschpartnerInnen, ihre Erwartungen, ihre Angebote und die Art und

Weise der Entstehung der Angebote, die fachlichen und ökonomischen Aspekte ihrer Angebote u.a.m. zum Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen zu machen. „Dies bezieht sich auf alle Handlungsfelder eines Trägers: Auf Finanzierung und Organisation und auf die fachlich-inhaltliche Arbeit. Beide Ebenen müssen im Selbstverständnis, in Planungsprozessen und Erfolgskriterien miteinander verbunden sein, damit unter gegebenen Umständen die Rahmenbedingungen einer Organisation angesteuert werden können, die ihre jeweilige fachlich-inhaltliche Arbeit kompetent möglich machen.“¹⁰

Man kann also Jugendhilfe in Teilen, vor allem bei der Jugendarbeit, durchaus als einen Markt bezeichnen, auf dem öffentliche, freie und kommerzielle Träger (Anbieter/innen) miteinander in Konkurrenz um grundsätzlich gleiche Kundschaft stehen.

⁹ Hauernert, F./Lang, R., Wege zum Geld. Marktorientierung sozialer Organisationen. In: Spielräume, Extra, Berlin 1996, S. 19.

¹⁰ dies. S. 19

3.3 Jugendhilfe ist mehr als Markt

Es muß jedoch in diesem Zusammenhang unbedingt darauf verwiesen werden, daß Jugendhilfe nicht ausschließlich als ein ökonomischer, nur den Gesetzen der Marktwirtschaft verpflichteter Prozeß gesehen werden darf. In den aktuellen Diskussionen wird häufig der Anschein erweckt, als wenn die Ökonomie das Primat in der Jugendhilfe besitzen würde. Diese Auffassung geht aber am Wesen der Jugendhilfe vorbei. Die Gefahr allein betriebswirtschaftlichen auf Effizienzsteigerung bedachten Denkens ist, daß damit Legitimationsmuster übernommen werden, in denen Methoden und Inhalte der analytischen Arbeit über Veränderungen in den Lebenslagen von Jugendlichen nicht mehr vorkommen, sondern nur noch Wirtschaftlichkeit.

„Die Übernahme eines einseitigen Modells von Marktorientierung lenkt ab von den Konsequenzen der Umgestaltung des Sozialstaates und gauckelt nur die scheinbare Machbarkeit der Finanzierungskrise vor. Das provoziert die Frage, welche Modelle von Professionalisierung resp. Marktorientierung und sozialer Versorgung dabei leitend sind und welche Interessen dabei von wem verfolgt werden. Die Präsentation von schnellen Erfolgen, spektakulären

Projekten, marktfähigen bzw. skandalträchtigen Zielgruppen, in der Hoffnung auf die neuen Finanzierungswunder Fundraising und Social-Sponsoring, greift allerdings zu kurz und grenzt einen größer werdenden Teil der nicht marktfähigen Jugendlichen tendenziell weiter aus: Marktorientierung als Synonym für eigentlich gemeinte Mittelschicht- und Leistungsorientierung?“¹¹

Wenn sich jedoch Jugendhilfe nicht mehr von kommerziellen Angeboten unterscheiden läßt, gibt es auch keinen Grund mehr, sie öffentlich zu fördern und bedürftigen Jugendlichen könnte nicht mehr geholfen werden. Eine Vorstellung, die einen das Fürchten lehrt.

Die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe dürfen bei ihrer Arbeit entsprechend ihrer humanistischen Zielsetzung den Teilmarkt „Bedürfnisse der sozial und kulturell ausgegrenzten Jugendlichen“ nicht ausgrenzen. Akzeptanz der Felder der Jugendhilfe als eines Marktes und die Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden auf diesem Gebiet bedeutet also nicht den Verlust des humanen Wesens der Jugendhilfe, sondern bedeutet die An-

¹¹ dies. S. 19

wendung einer Methode, die das Klientel zielgerichteter und bedürfnisgerechter bedienen läßt. Profitstreben als Antriebsfeder des Marktes kann nicht Movens der Jugendhilfe sein.

4 Der Inhalt bleibt das Wesentliche

Die Impulse, die von der Diskussion über die Einführung der neuen Steuerung und der damit verbundenen betriebswirtschaftlichen Methoden in die Jugendhilfe ausgehen, sind durchaus produktiv. Deshalb sollten die MitarbeiterInnen des Kinder- und Jugendschutzes ohne Vorbehalte darüber diskutieren, wie diese Methoden innovativ zu nutzen sind. Man sollte sich jedoch nicht der Hoffnung hingeben, daß die neue Steuerung zur Modernisierung der Jugendhilfe führen wird, wenn nur intern die Organisationsstrukturen und die Effektivitätsreserven untersucht werden. Dieser Prozeß schließt auch ein, den Blick nach außen auf die sich verändernden Lebenslagen der Jugendlichen und die sich daraus entwickelnden neuen Bedürfnisse und den gesellschaftlichen Bedarf zu richten. Tut man das nicht, bleiben die Potenzen der neuen Steuerung unausgeschöpft.

4.1 Der Inhalt bestimmt die Methode

Die neue Steuerung richtet sich auf die Begutachtung der in der Sozialarbeit verwandten Methoden und gibt nicht neue Inhalte vor.

Es wird nach den effektivsten Methoden für die bestmögliche Bearbeitung von Inhalten gesucht, und die Inhalte bestimmen die angewandten Methoden. Wenn die Methoden in der Euphorie der Übernahme betriebswirtschaftlicher Verfahren die Inhalte bestimmen, besteht die von vielen befürchtete Gefahr der Abstriche an den humanen Inhalten der Jugendhilfe.

Das heißt: auch für die MitarbeiterInnen des Kinder- und Jugendschutzes bleibt die wichtigste Aufgabe das Erkennen und Eingehen auf die Bedürfnisse der betroffenen Jugendlichen.

4.2 Adressaten einbeziehen!

Die Prinzipien der neuen Steuerung richten den Blick auf die Adressaten. Das bessere Eingehen auf ihre Problemsituationen bleibt das Ziel der Jugendhilfe.

„Eine zentrale Ursache für diese Verkürzung in den Reformansätzen liegt darin,

daß die Ausgangsbedingungen für Organisationsentwicklungen weitgehend unabhängig von den Interessen der Abnehmer (Kunden/Adressaten) analysiert werden. Kommunale Sparprogramme, Überorganisation der bestehenden Einrichtungen, funktionale Störungen, die aus der mangelnden Identifikation der MitarbeiterInnen mit ihren administrativ geregelten Rollenzuschreibungen resultieren, mangelnde Flexibilität in der Bewirtschaftung etc. sind zwar gute Gründe für die Initiierung von Wandlungsprozessen, ungeklärt bleibt aber, ob diese oder andere Mißstände auch von den Abnehmern der Dienstleistungen beklagt werden. Die darüber hinaus reichende Frage, welche Formen der Dienstleistungserbringungen von den BürgerInnen präferiert wird, bleibt entsprechend ungestellt. ... Die Kluft zwischen den organisatorischen Strukturbildungen und der sich rapide wandelnden gesellschaftlichen Realität weitet sich vor diesem Hintergrund immer weiter aus und führt dazu, daß organisatorisches Handeln seine Bezüge zu den Lebensbedingungen der Abnehmer zunehmend artifizieller herstellen muß; Management und Marketingkonzepte lassen sich entsprechend auch als künstliche Strategien für die Implementation und Produktion einer Nachfra-

georientierung in der sozialen Arbeit lesen.“¹²

Die Ziele und Produkte der sozialen Arbeit werden nicht allein bestimmt durch die wirklichen Bedürfnisse der AbnehmerInnen, sondern die nach weiteren Kriterien bestimmten Bedürfnisse, die dann den Betroffenen nahegebracht werden müssen. Hier werden die *Grenzen zwischen Wirtschaft und sozialer Arbeit* deutlich.

4.3 Ziele der Arbeit aushandeln

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Wirken der Marktmechanismen im ökonomischen und sozialen Sektor ist, daß die zu erbringenden Leistungen auf dem sozialen Sektor zwischen den AnbieterInnen und den NachfragerInnen ausgehandelt werden müssen in einer Form, „die sich nicht in den Prozessen der Leistungserbringung erschöpft.“¹³

¹² Flösser, G. : Soziale Arbeit jenseits der Bürokratie, 1994, S.150

¹³ dies. S.150.

4.4 Auch der Auftraggeber ist Adressat

Nun ist in der sozialen Arbeit die Kategorie des Abnehmers/Nachfragers differenziert zu bestimmen. Zu den AbnehmerInnen einer Jugendhilfeleistung können sowohl der Jugendliche als auch politische Instanzen oder Interessengruppen entsprechend ihrer jeweiligen Bedürfnislage gehören. Das bedeutet, daß die *Institutionalisierung von Aushandlungsprozessen* auch in politischen Instanzen durchgeführt werden muß, da gerade der politische Bereich Quantität und Qualität von Produkten der Jugendhilfe maßgeblich prägen kann.

Das bedeutet vor allem aber auch, daß den MitarbeiterInnen in den Jugendhilfeeinrichtungen die Funktion der Gewährleistung des fachlich begründeten Interessenausgleichs zwischen Individuum und Gesellschaft zukommt. Das geschieht jedoch in einer Schieflage, wenn die Nachfragebedingungen wenig bekannt sind.

4.5 Nachfragebedingungen definieren

Diese zentrale Anforderung an Organisationen, ihre Nachfragebedingungen zum Ausgangspunkt für die systematische Initiierung des organisatorischen Wandels zu nehmen, ist bislang von der sozialen Ar-

beit vernachlässigt worden. Entsprechend gibt es kaum gesicherte Informationen darüber, welche Selektionsprozesse über die Nachfrage entscheiden, welche Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb der Dienstleistungsproduktion gegeben sind, oder wie der Grad der Zufriedenheit mit den erhaltenen Dienstleistungen ist. Gerade im Hinblick auf die neuerdings zuge-spitzte Frage nach der Qualität der Leistungen, die in einigen Modellen sogar als Bemessungsgrundlage der Budgetierung diskutiert wird, können diese Kriterien allerdings eine zunehmende Relevanz bekommen, wenn es um die Beschreibung und Bewertung einzelner Produkte oder Produktgruppen geht.

„Die soziale Arbeit wird deshalb zukünftig aufgerufen sein, Analysen ihrer Nachfrageorientierung zu erbringen, vor allem in den Bereichen, die nicht zwingend als Leistungsangebote vorgeschrieben, sondern Ausdruck der politischen Willensbildung sind.“¹⁴

Die regelmäßige Analyse der Nachfrageorientierung ist auch aus einem weiteren Grund unverzichtbar: Liefert sie doch Ein-

¹⁴ dies. S. 151.

sichten in die Verwendung der geleisteten Dienste und gibt Auskünfte über ihren Erfolg. Damit ist eine Grundlage gegeben, notwendige Anpassungen an Verwaltungsreformbestrebungen systematisch mit fachlichen Erfordernissen zu verbinden.

5 Und was wird aus der Jugendhilfeplanung?

Gibt es einen Zusammenhang mit der Jugendhilfeplanung oder wird die Jugendhilfeplanung, die sich mühsam beginnt durchzusetzen und fachspezifische Gestaltung zu erfahren, durch die neue Steuerung ersetzt?

Sprechen wir künftig vielleicht gar nicht mehr von Jugendhilfeplanung, sondern nur noch von controlling und Produktbeschreibungen?

Ist die Jugendhilfeplanung, die mit dem Inkrafttreten des KJHG gerade einen neuen Stellenwert und fachliche Ausgestaltung erhalten hat, wieder ad acta gelegt?

Nein, denn mit den Vorschlägen der KGSt zur Verwaltungsmodernisierung und ihren Anforderungen der Produktbeschreibung, des controlling, der Produktbewertung,

der Kundenorientierung, der Steuerung mithilfe von Kennziffern usw. ergeben sich neue Impulse für die Jugendhilfeplanung.

Nun sollte hierbei Vorsicht walten. Denn die Jugendhilfeplanung hat sich zwar durch die fachliche Neubestimmung durch das KJHG und die aktuelle Diskussion qualitativ weiterentwickelt, dieser fachliche Selbstverständigungsprozeß ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Die Forderungen der neuen Steuerung treffen auf eine Planungspraxis, die sich gerade erst zu einem neuen Planungsverständnis durchringt. Die Jugendhilfeplanung befindet sich noch in einem „Prozeß der Suche nach einem ihr angemessenen Ort, und in dieser Situation wird sie nun aufgefordert, Elemente der betriebswirtschaftlich ausgerichteten Steuerung, deren Tragweite für das bisher erworbene fachliche Selbstverständnis der Jugendhilfeplanung noch zu bewerten ist, in ihr Methoden- Instrumentarium aufzunehmen.“¹⁵ Ob, wie der KGSt-Bericht behauptet, outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe weitgehend identisch ist mit den Zielen und Ansätzen der Jugendhilfeplanung, wird zu prüfen sein.

¹⁵ Merchel, J.: Neue Steuerung und Jugendhilfeplanung. In: Jugendpolitik, 3-4/1995, S.54.

5.1 Gemeinsamkeiten in Zielen und Methoden von neuer Steuerung und Jugendhilfeplanung

- Das Transparentmachen von Leistungen der Jugendhilfe („Produktbeschreibung“, „Bestandsaufnahme“);
- sorgfältige und kontinuierliche Informationsbeschaffung zu Art und Umfang der Leistungen sowie Pflege des Datenbestandes als Grundlage für geplantes Handeln;
- Verkopplung von Daten mit Zieldefinitionen der Jugendhilfe;
- Verkopplung von fachlicher Steuerung mit ihren finanziellen Auswirkungen;
- Controlling als Vokabel für die kontinuierliche Überprüfung der realen Steuerungswirkungen von Planung;
- Koordination im Sinne der verbesserten Definition von Zuständigkeiten, der Verdeutlichung von Verantwortung und des strukturierten Zusammenfügens verschiedener Aufgabengebiete.

Jugendhilfeplanung und neue Steuerung scheinen also in eine ähnliche Richtung zu gehen und sich in ihren Zielstellungen und Methoden wirkungsvoll zu ergänzen. Neue

Steuerung stellt sich gar als eine Anreicherung von Jugendhilfeplanung insofern dar, als hier Vorschläge unterbreitet werden zur Integration des Aspektes der finanziellen Steuerung, dem im Rahmen einer praxisbezogenen Planung ein erhebliches Gewicht zukommt.¹⁶

In diesem Sinne könnten sich fördernde Impulse aus der neuen Steuerung für die Jugendhilfeplanung ergeben im Sinne ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und Stabilisierung im Rahmen der kommunalen Jugendhilfe.

Die Beziehung zwischen der neuen Steuerung und der Jugendhilfeplanung ist jedoch nicht unproblematisch. Können doch von der neuen Steuerung auch Impulse ausgehen, die zu einer Verarmung der Jugendhilfeplanung führen können. Der wesentliche Mangel, auf den u.a. Merchel (1994) hinweist, ist der Umstand, daß die neue Steuerung mit ihrem Trend zur Meßbarkeit von Produkten und der damit einhergehenden Überbetonung quantifizierbarer Daten ein *technologisches Planungsverständnis* suggeriert und damit zu einer Reduktion von Planungskomplexität führt.

¹⁶ ders., S. 55.

Diese Überbetonung bzw. Absolutsetzung von quantitativen Richtwerten zur Bestimmung von Bedarf kann jedoch dazu führen, daß vorgenommene Normsetzungen unscharf werden, der Planungsprozeß intransparent wird, damit das Entstehen und Pflegen einer partizipativen Planungspraxis eingeschränkt wird und qualitative Größen des Bedarfs vernachlässigt bzw. „übersehen“ werden. Auch besteht die Gefahr, daß regionale Besonderheiten und spezifische soziale Bedingungen unberücksichtigt bleiben aufgrund der Anwendung generalisierender quantitativer Vergleichsmaßstäbe.

Diese Bedenken sprechen nicht gegen die Bedeutung von quantitativen Angaben im Planungsprozeß. Sie sind eine unverzichtbare Größe in der Bedarfsbestimmung. Diese quantitativen Kennziffern sind jedoch als Bestandteile eines von der Jugendhilfeplanung anvisierten Gesamtprozesses zu sehen und erhalten ihre Bedeutung aus diesen wesentlich qualitativ bestimmten Gesamtprozeß.

„Losgelöst vom Entstehungsprozeß und nicht mehr eingebunden in den kollegialen Prozeß der Selbstevaluation folgen sie der negativen Wirkung von Richtwerten und dienen zur Perfektionierung einer Form

von Kontrolle, die eher administrative Züge trägt und dabei professionelle Maßstäbe in den Hintergrund drängt.¹⁷ Ein solches technologisches Planungsverständnis ist als Kinderkrankheit mancher Produktbeschreibungen auszumachen, wie beispielsweise an der „Produktdatei“ für ein „Zentrum für Kinder und Jugendliche“ des Jugendamtes Münster sichtbar wird.

Jugendhilfeplanung ist deshalb aufgefordert,

- fachliche und normative Inhalte, die in die Aufstellung von quantitativen Größen eingehen, sorgfältig, transparent und umfassend zu diskutieren und sich des normativen Gehalts ständig zu vergegenwärtigen,
- sich der Sucht zu entziehen, alle inhaltlichen Zielstellungen der Planung unbedingt zu quantifizieren,
- sich die Gefahr einer quantifizierenden, die Besonderheiten des Einzelfalls nicht beachtenden, und unreflektierten Kosten-Nutzen-Rechnung ständig vor Augen zu halten.

¹⁷ ders., S. 56.

Der wesentliche Unterschied zwischen den Maximen der neuen Steuerung und der Jugendhilfeplanung besteht in der Bedeutung, die der Bedarfsermittlung im Rahmen der Jugendhilfeplanung zukommt.

In der neuen Steuerung ist der Bedarfsbegriff kaum sichtbar. „Die Größe des Bedarfs taucht explizit im KGSt-Bericht ‘Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe’ nicht auf. Statt dessen wird aufgefordert, für einzelne Produktgruppen und Produkte Ziele zu definieren, und diese Ziele als Sollwerte im Produktplan zu quantifizieren. Hinweise, auf welche Weise und unter Berücksichtigung welcher Größen oder Kriterien die Zieldefinitionen zustande kommen sollen, fehlen. ... Dadurch, daß der Bedarfsbegriff als eine der Grundlagen für eine Zieldefinition keinerlei Erwähnung findet, bekommt dieser Vorgang den Charakter einer vorwiegend amtsinternen Steuerung.“¹⁸

Damit wird Planung ihres politischen Charakters beraubt und als rein technischer Vorgang definiert. Auf die drastischen Konsequenzen eines solchen Herangehens für die Jugendhilfe weist Merchel hin:

„Dies ermöglicht ... Leistungskürzungen, ohne daß die Differenz zum bestehenden Bedarf transparent und einer öffentlichen politischen Diskussion zugänglich wird.“¹⁹

Aufgrund des unbefriedigenden Reifegrades der Jugendhilfeplanung, die oft selbst noch häufig mit der Erfassung quantitativer Daten beschäftigt ist und noch nicht zur qualitativen Bestimmung einer neuen Fachlichkeit der Jugendhilfe herangezogen wird, ist die Gefahr, daß durch die Anwendung der neuen Steuerung auf die Jugendhilfeplanung das technische Planungsverständnis mit allen seinen negativen Konsequenzen für die Jugendhilfe und ihre Adressaten eher verstärkt als abgeschwächt wird.

Wie sichtbar wurde, befinden sich Jugendhilfeplanung und neue Steuerung in einem sehr spannungsvollen Verhältnis zueinander. Jugendhilfeplanung kann durch neue Steuerungsprozesse gestärkt aber auch geschwächt werden.

¹⁸ ders., S.57.

¹⁹ ders., S.58.

Durch neue Steuerung wird eine Jugendhilfeplanung mit eigenen fachlichen Profil nicht überflüssig, sondern im Gegenteil dringend benötigt.

Das setzt jedoch eine weitere inhaltliche Diskussion und fachliche Klärung voraus. Denn ohne „ein eigenes fachliches Profil würde Jugendhilfeplanung allzu leicht funktionalisiert für ein technologisches Steuerungsmodell. Andererseits muß Jugendhilfeplanung den Impuls der `neuen Steuerung´ aufgreifen und stärker Elemente der finanziellen Steuerung in die fachlichen und politischen Steuerungsaktivitäten integrieren ...“²⁰ Jugendhilfeplanung und neue Steuerung schließen sich also nicht wechselseitig aus, sondern können und sollten sich produktiv ergänzen. Dabei ist eine entwickelte Jugendhilfeplanung, d.h. insofern sie nicht nur als statistische Aufgabe begriffen wird, die Voraussetzung für eine angemessene Umsetzung der neuen Steuerung in der Jugendhilfe.

Jugendhilfeplanung als Steuerungsinstrument, um fachlichen, wirtschaftlichen, po-

litischen und kommunalen Bedarf und individuelle Bedürfnisse zu analysieren und in konkreten Leistungen zu formulieren, ist eine wichtige Voraussetzung zur Entwicklung der Fachlichkeit der Jugendhilfe. In diesem Sinne schafft erst eine qualifizierte, auf breite Beteiligung und Mitwirkung hin angelegte Jugendhilfeplanung die fachlichen und konzeptionellen Voraussetzungen zur Einführung und Umsetzung neuer Steuerungsformen in die Jugendarbeit.

„1. Jugendhilfeplanung formuliert die erforderlichen fachlichen Grundlagen durch die Entwicklung bedarfsbezogener und abgestimmter Konzepte der Leistungserbringung; erst auf dieser Grundlage kann die für die `Neue Steuerung´ unverzichtbare Operationalisierung von Leistungszielen aus politischen und gesetzlichen Vorgaben sowie bezogen auf die konkrete Situation vor Ort gelingen.

2. Jugendhilfeplanung entwickelt die Maßstäbe (inhaltliche Kriterien und formale Anhaltswerte/Kennziffern) für ein fachliches und betriebswirtschaftliches Controlling.

3. Jugendhilfeplanung unterstützt, entwickelt und fördert die Strukturen zur Steuerung von Leistungs- und Finanzziele.

²⁰ ders., S.59.

4. Jugendhilfeplanung organisiert den verbindlichen und transparenten Austausch von Informationen und schafft die zuverlässige Kommunikation zwischen Fachkräften und Leitung, zwischen öffentlichen und freien Trägern, zwischen Fachkräften und Adressaten.“²¹

Neue Steuerung und Jugendhilfeplanung sind zwei sich produktiv ergänzende Prozesse. Neue Steuerung ohne Jugendhilfeplanung ist Formalismus. Jugendhilfeplanung ohne neue Steuerung gerät in die Gefahr, sich einer effektiven aufgabengerechten Organisationsstruktur und Methodik zu entziehen.

6 Und wo bleiben die Freien Träger?

Eine ähnliche Gefahr wie der Kategorie des Bedarfs droht dem Prozeß der Einbeziehung der freien Träger und der Adressaten in die Jugendhilfeplanung. „Bei den bisherigen Konzeptformulierungen zur neuen Steuerung erhält man den Eindruck, als handele es sich um ein vorwiegend innerhalb der Verwaltung zu vollziehendes Steuerungsverfahren, und dementsprechend wird auch fast ausschließlich diese Implementationsebene angesprochen. Die Steuerung innerhalb der Verwaltung schafft die Grundlagen für die Gestaltung der Jugendhilfe, in die dann die freien Träger einbezogen sind.“²²

Während die Jugendhilfeplanung gesetzlich dazu aufgefordert ist, die freien Träger und Adressaten der Jugendhilfeplanung in den Planungsprozeß von Beginn an einzubeziehen – obwohl die Realität der Forderung natürlich beträchtlich nachhinkt –, scheint die neue Steuerung ausschließlich Angelegenheit des administrativen Bereichs zu sein. Und wenn die neue Steuerung nicht auf eine entwickelte Jugendhilfeplanung zurückgreifen kann oder will,

²¹ Heuchel, I./Schrappner, Ch.: Kein Inhalt ohne Form ... Überlegungen zum Verhältnis von Fachplanung und Organisationsveränderung im Jugendamt. In: Joachim Merchel/Christian Schrappner (Hg.) „Neue Steuerung“. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung. Münster 1996, S.247/248.

²² Merchel a.a.O., S. 59

wird eher den technischen und quantitativen Aspekten der Jugendhilfe Rechnung getragen als der Entwicklung der Qualität der Jugendhilfe.

6.1 Offensiver Umgang mit der neuen Steuerung ist erforderlich

Viele MitarbeiterInnen in den Jugendämtern und bei freien Trägern begreifen, wie vielfältige Diskussionen zeigen, die neue Steuerung als Angriff auf ihre Fachlichkeit bzw. als Modewelle, die, wie viele andere auch, vorübergeht und demjenigen am wenigsten Schaden zufügen kann, der ihr mit Abwehr gegenüber tritt bzw. sie ganz ignoriert. Nun hat jedoch die Reform vielerorts den Boden der Diskussion bereits verlassen und wird von den Jugendämtern real in Angriff genommen. Deshalb ist passives oder ignoranten Verhalten das Verkehrteste, was freie Träger in dieser Situation tun sollten.

Die Gefahr passiven Verhaltens besteht darin, daß so strukturelle, organisatorische, fachliche Prozesse und nicht zuletzt finanzielle Entscheidungen getroffen werden, ohne daß Einfluß ausgeübt werden kann.

Die freien Träger der Jugendhilfe werden sich bei so einem Verhalten dann neuen Tatsachen zu beugen haben, die sie hätten beeinflussen müssen. Deshalb muß eine Maxime des Verhaltens gegenüber der neuen Steuerung heißen, von Beginn an aktiv in den Klärungs- und Gestaltungsprozeß einzugreifen, um die eigenen Interessen, Ziele und Inhalte einzubringen.

„Wir sollten alles tun, damit wir die Neue Steuerung selbst in die Hand nehmen“, forderte in diesem Sinne Ronald Berthelmann vom Deutschen Bundesjugendring. Sein auf der 68. Vollversammlung (1995) veröffentlichtes Diskussionspapier stellt u.a. folgende „Mindestanforderungen“ an die neue Steuerung zur Diskussion.

- *Die Jugendhilfe stärken:* „Neue Steuerungsmodelle dürfen nicht zu einer Aushebelung der Stellung des Jugendamtes führen. Sie können nicht an die Stelle der Jugendhilfeplanung treten.“
- *Eigenverantwortung fördern, Nachfrage befriedigen - statt nivellieren:* „Die Erarbeitung von Produktplänen und die Definitionen von Produkten der Kinder- und Jugendhilfe dürfen auf keinen Fall über Normierungen - und seien sie ungewollt - zu einer Nivellierung in der Angebotslandschaft und damit zu einer Einschränkung der Vielfalt führen.“

Aktive Auseinandersetzung heißt nicht unkritische Übernahme des mit den neuen Steuerungsmodellen verbundenen betriebswirtschaftlichen Denkens und betriebswirtschaftlicher Kategorien; es geht vielmehr darum, diese Denkansätze und Kategorien hinsichtlich ihrer Tauglichkeit für die Arbeit zu prüfen. Man muß wissen, was eine Maßnahme des Kinder- und Jugendschutzes kostet, welche Wirkung sie hat, ob sie den beabsichtigten Adressaten auch erreicht, ob der Einsatz der eingesetzten Mittel effektiv war, ob Bedürfnisse und Bedarf richtig eingeschätzt wurden,

ob alle notwendigen Kooperationen eingegangen und sinnvoll genutzt wurden, ob alle Finanzierungsquellen genutzt wurden. Fragen, die auch früher schon gestellt wurden. Aber die mit der neuen Steuerung verbundene Begrifflichkeit und Methodik gibt die Möglichkeit, diesen Prozeß im gesamten Regelkreis zu beobachten und zu stimulieren. Deshalb ist Rainer Eichmann von der KGSt zuzustimmen, wenn er fordert, daß Jugendhilfeplanung, Berichtswesen und Controlling (Wirkungskontrolle) als „Regelungskreis“ in der Jugendhilfe und ihren Einrichtungen etabliert werden müssen.

Aktive Anwendung der neuen Steuerungsmodelle heißt, sich nicht nur über die Produktivität der betriebswirtschaftlichen Begriffe und Methoden für das jeweilige Arbeitsfeld Klarheit zu verschaffen, sondern auch, sich über die Qualität der geleisteten und zu leistenden Arbeit Rechenschaft abzulegen und die neue Steuerung zur Verbesserung der Qualität der Arbeit einzusetzen. Das muß ihr ausschließliches Ziel sein und alle Überlegungen und Diskussionen sind diesem Anliegen unterzuordnen.

In diesem Zusammenhang muß sich jede Einrichtung, egal ob öffentlicher oder

freier Träger, vor allem folgenden Fragen stellen:

- Was sind die strategischen Ziele und Aufgaben?
- Werden die richtigen Leistungen angeboten?
- Ist das Angebot zielgruppengerecht?
- Stimmt die Quantität der Leistungen, zum Beispiel was die Öffnungszeiten, das Angebot an fachlicher Unterstützung usw. betrifft?
- Wie hoch sind die Kosten der Leistungserbringung?
- Werden die Leistungen wirtschaftlich erreicht?
- Erreichen sie ihr Ziel?
- Sind die Anbieter flexibel genug, um auf neue Herausforderungen reagieren zu können?
- Werden die Fähigkeit und die Verantwortungsbereitschaft der Mitarbeiter ausreichen genutzt und gefördert?
- Werden die Selbständigkeit und Eigenverantwortung des Adressaten ausreichend genutzt und gefördert?

Freie Träger sind gut beraten, sich diesen Fragen zu stellen, bevor sie von außen an sie herangetragen werden, und auf der Grundlage der Antworten offensiv aufzutreten. Sie müssen, wie Benedikt Sturzenhecker vom Landesjugendamt Westfalen-Lippe feststellte, „ganz schnell klären, welches Verhältnis sie zu ihren Geldgebern haben: Bittsteller, Angestelltenmentalität oder herrschaftsfreier Diskurs.“²³

Ein solches Verhalten betrifft in besonderem Maße die erforderliche Aktivität der Freien Träger bei der Bestimmung ihrer Produkte.

²³ Zit. in: Neue Steuerung in der Jugendhilfe - der Ansatz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. In KABI, Nr.29, Bonn 1996

7 Produktbestimmungen im Kinder- und Jugendschutz. Etikettenschwindel oder Qualitätsverbesserung?

7.1 Besondere Bedeutung der Produktbestimmung im Rahmen der neuen Steuerung

Geht es um die Einführung der neuen Steuerung in die Jugendhilfe und den Kinder- und Jugendschutz, kommt den „Produkten“, der Produktbestimmung eine besondere Bedeutung zu. Oftmals scheint die Beschäftigung mit den Produkten, die Erarbeitung von Produktkatalogen im Zentrum der Einführung der neuen Steuerung zu stehen. Ist diese exponierte Stellung berechtigt? Oder bedeutet das nur, die Begriffsverwirrung auf die Spitze zu treiben?

Wie die Entwicklung zeigt, ist es jedoch für die freien Träger überlebenswichtig, sich intensiv mit den Produktbeschreibungen, die sich auf ihren Fachbereich erstrecken, zu beschäftigen und auf die Mitwirkung bei den Produktbeschreibungen des Jugendamtes zu drängen. Beispielsweise wird im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Steuerung in die Jugendhilfe die inhaltliche Arbeit und die Finanzierung der freien Träger zukünftig im wesentlichen über „Kontraktmanagements“

verlaufen. Und in diesem Prozeß spielen die Produktbeschreibungen eine zentrale Rolle. Das Kontrakt-Management sieht vor, daß Auftraggeber und Auftragnehmer mit Hilfe von Zielvereinbarungen Verträge über die Erbringung von Leistungen innerhalb eines definierten Ressourcenrahmens erbringen.

Als Kontrakt-Management wird ein Prozeß bezeichnet, der Produkte und Leistungen innerhalb eines definierten Ressourcenrahmens nachfragt (top down) und gleichzeitig in entgegengesetzter Richtung (bottom up) Leistungen und Produkte zu bestimmten Preisen anbietet.²⁴

7.2 Zur Rolle von Produkten im Kontraktmanagement

Diese Beschreibung geht davon aus, daß alle für die Erbringung einer erforderlichen Leistung notwendigen materiellen, finanziellen und personellen Ressourcen mit dem Ziel der höchstmöglichen fachlichen Qualität in die Arbeit einzubeziehen sind und diese Zusammenarbeit vertraglich abzusichern ist. Das schließt die Einbezie-

²⁴ Kienbaum, 1993, S. 29 ff.

hung der freien Träger der Jugendhilfe ein. Diese Zusammenarbeit ist jedoch nicht im Sinne eines zeitlichen Nacheinanders zu verstehen.

„Kontraktmanagement kann nur sachgerecht funktionieren, wenn es als fortlaufender kommunikativer Aushandlungsprozeß zwischen Fachleuten der Jugendhilfe, den für's Budget der Kommune Verantwortlichen und den Repräsentanten der Kommunalpolitik verstanden wird; wobei natürlich alle Kontraktpartner bereit sein müssen, die Verantwortung der jeweils anderen Seite ein Stück weit mitzutragen. Nur wenn Kontraktmanagement dies gelten läßt und darin besteht, gelingende und verlässliche Balancen zwischen dem fachlich und gesetzlich Erforderlichen, dem kommunalpolitischen Willen und den Bedürfnissen und Wünschen der Adressaten zu suchen, kann Jugendhilfe davon profitieren.“²⁵

In diesem Beziehungsgefüge realisiert sich eigentlich die Steuerungsfunktion von Produktbeschreibungen.

„Produktbeschreibungen sind nichts anderes als Instrumente, um ein Kontraktmanagement im oben beschriebenen Sinne zu ermöglichen. Solange es keinerlei faßbare Evaluation dessen gibt, was Jugendhilfe und/oder einzelne ihrer Dienste leisten, wenn in gar keiner Weise auch quantitativ abschätzbar wird, in welcher Relation Leistungen und Kosten zueinander stehen, dann ist auch keine Steuerung vom `Ergebnis her` und kein `Kontraktmanagement` möglich. Dann bleibt nur die Möglichkeit, über den `input` (d.h. die willkürliche Festlegung von Haushaltsansätzen) zu steuern. Wer davon weg will, kann sich auch in der Jugendhilfe dem Anliegen, Beschreibungen der Jugendhilfe zu Steuerungszwecken zu entwickeln, nicht einfach verschließen.“²⁶

Die zentrale Frage bleibt, wie ist der Anteil der freien Träger bei der Produktbeschreibung zu gewährleisten oder wird die Einbeziehung der freien Träger dem Belieben des öffentlichen Trägers überlassen?

²⁵ Müller, B., Qualitätsprodukt Jugendhilfe, Freiburg 1996, S. 24

²⁶ ders. S. 24

Produktbeschreibungen, die zu sinnvollen Steuerungsinstrumenten mit dem Ziel adressatengerechter Leistungen werden sollen, können nur unter rechtzeitiger aktiver Teilnahme der freien Träger erarbeitet werden, denn sinnvolle Produktbeschreibungen können eigentlich nur diejenigen bieten, die die Leistungen auch selber anbieten.

7.3 Was ist eigentlich unter Produkten zu verstehen?

Viele Aversionen gegenüber der Verwendung des Produktbegriffs in der Jugendhilfe ergeben sich aus dem Mißverständnis, daß er mit dem Begriff „Ware“ identifiziert wird. Häufig wird Produkt auch mit Dinghaftigkeit verwechselt und kritisiert, daß dieser Begriff nicht in der Lage sei, die Vielfalt und den Prozeßcharakter von Angeboten des präventiven Kinder- und Jugendschutzes adäquat wiederzugeben.

Im eigentlichen Sinne versteht man jedoch unter einem *Produkt das Ergebnis jedweder menschlicher zielgerichteter Tätigkeit*. Das können Dinge, aber auch kurzfristige oder längerfristige Angebote ideeller Art sein. Ein Produkt kann ein Gegenstand

sein, aber auch den Charakter von Verhältnissen und Beziehungen tragen.

Wichtig ist, daß der Produktbegriff im Rahmen der neuen Steuerung die zielgerichtete Herstellung und die bedürfnis- und bedarfsgerechte Verwendung der Leistungen suggeriert und ihre Brauchbarkeit für den Verbraucher in den Mittelpunkt stellt.

Nun wäre es unsinnig, jede Leistung, jedes Angebot des Kinder- und Jugendschutzes als Produkt zu etikettieren und danach die Sache auf sich beruhen zu lassen.

Nicht jede Handlung, jede Maßnahme von Kinder- und Jugendschützern ist ein Produkt. Produkte sind in gewissen Grenzen standardisierte Zusammenfassungen von Leistungen.

Was kann der Produktbegriff eigentlich leisten?

7.4 Über die analytische und strategische Bedeutung des Produktbegriffs

Es ist zu fragen, ob mithilfe dieses Begriffs die anspruchsvollen und weitreichenden Zielstellungen des präventiven Kinder- und Jugendschutzes zu beschreiben sind?

Ein häufig vorgebrachter Einwand ist, daß man mit betriebswirtschaftlichen Begriffen Prozesse aus der Jugendhilfe nicht adäquat wiedergeben kann, und daß mit der Anwendung dieser Begriffe Lösungen gefunden werden, die am Wesen der Jugendhilfe vorbeigehen und sie schlimmstenfalls entstellen.

Merchel unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen der *analytischen* und der *strategischen* Bedeutung von Begriffen.

- „Unter analytischem Aspekt geht es um die Frage einer möglichst wahrheitsgemäßen Abbildung von Wirklichkeit. Es wird gefragt, ob ein Begriff dazu verhilft, Phänomene der Wirklichkeit zu beschreiben, zu zergliedern, sie faßbar zu machen, d.h. sie zu erkennen.

- Unter strategischem Aspekt erhält ein Begriff dann Bedeutung, wenn er – über beschreibenden Charakter hinaus – zum Erreichen eines Ziels beiträgt, wenn er also eine Zielrichtung fördert, indem er das Denken prägt und in eine gewünschte Richtung lenkt. der Begriff ist Mittel zur Zielerreichung, er erhält einen pragmatischen Nutzwert ... Unter strategischem Aspekt geht es somit um die Gestaltung

von Politik mit Hilfe und auf dem Hintergrund der bewußtseinsfördernden Wirkung von Sprache.“²⁷

Betrachtet man die Bedeutung des Begriffs „Produkt“ unter diesem Aspekt, überwiegt seine strategische Bedeutung für die Jugendhilfe und den Kinder- und Jugendschutz. Er lenkt die Aufmerksamkeit der MitarbeiterInnen auf die Adressaten und erhöht ihre Bedeutung, indem er sie und ihre Bedürfnisse in den Mittelpunkt der Tätigkeit rückt. In der Wirtschaft Produkte am Adressaten vorbei zu entwickeln, kann das Ende des Unternehmens bedeuten.

Der Begriff „Produkt“ lenkt die Aufmerksamkeit auch auf die Personen, Kooperationen, Techniken und Kosten, die zur Herstellung eines Produktes benötigt werden.

Es ist wenig zweckmäßig, wenn, wie es noch häufig geschieht, Produktbestimmungen am „grünen Schreibtisch“ ausgearbeitet werden und von „oben“ vorgegeben werden.

²⁷ Merchel, J. : Sozialverwaltung als „kundenorientiertes Unternehmen“, In: Neue Praxis, 4/1995, S.327

„Es kann nur funktionieren, wenn diejenigen, die die Arbeit machen, dahinterstehen, wenn es ihre eigenen Ziele sind, die in die Produktbeschreibungen eingeflossen sind, wenn sie selbst die Prioritäten ihrer Arbeit in solchen Bestimmungen formuliert haben. Und - das ist entscheidend - wenn sie dann bereit sind, für die Umsetzung der Ziele und die dafür nötigen Mittel Verantwortung zu übernehmen, und wenn sie bereit sind, die Ergebnisse an den vereinbarten Zielen messen zu lassen.“²⁸

7.5 Klare, handhabbare Zielvorstellungen entwickeln!

Produktbestimmungen müssen den gesellschaftlichen Bedarf und die Bedürfnisse der Jugendlichen einschließen, d.h. die Produkte müssen an ihrer Wirkung gemessen werden, wenn diese auch nicht immer uneindeutig zu klären ist. Aber auch hier kann dem Prozeß viel an Verschwommenheit genommen werden, wenn man sich klare inhaltliche Ziele setzt.

Die Grundfrage jeder Produktbestimmung ist also, wie komme ich zu handhabbaren Zielen, deren Realisierungsstufen benennbar und deren Durchführungsstapen und Wirkung kontrollierbar ist?

Bei der Produktbeschreibung sollte man mindestens zwischen 3 Zielebenen unterscheiden:

- die Zielebene, bei der es um die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen geht,
- die Zielebene, bei der es um die Angebote für spezifische Gruppen geht und
- die Zielebene, die die eigenen Aktivitäten der Kinder- und Jugendlichen anspricht.

Die Festlegung von Zielen ist die Voraussetzung für Produktbeschreibungen.

Sie erfordert entwickelte Fachlichkeit, Kompetenz, über den engen Fachhorizont hinausgehende Kooperation und Kommunikation sowie Einbeziehung der Kin-

²⁸ Müller, B.K.: Produktorientierung in der Jugendarbeit. Eine Falle und eine Chance. In „deutsche Jugend“ 2/1996, S. 76



der- und Jugendlichen. Entsprechend dem Querschnittscharakter der Leistungen des präventiven Kinder- und Jugendschutzes verlangt die Zielfestlegung von Produktbestimmungen auf diesem Gebiet die Berücksichtigung des Zusammenwirkens unterschiedlichster gesellschaftlicher Bereiche.

Bei der Bestimmung von Zielen des Kinder- und Jugendschutzes handelt sich um einen politischen Aushandlungsprozeß zwischen allen am erfolgreichen Wirken des Produktes Beteiligten.

Produktbestimmungen sollten als Chance der Zusammenarbeit mit den Beteiligten und Adressaten gesehen werden. Produktbestimmungen sollten deshalb nicht von „oben“ vorgegeben werden. Diese Gefahr ist jedoch bei dem derzeitigen Verlauf der Ausarbeitung von Produktkatalogen durch die Jugendämter gegeben.

Die komplizierten, sich ändernden und vielfältigen Rahmenbedingungen der Entwicklung von Jugendlichen bedingen auch Produktbestimmungen und die Möglichkeit einer ständigen Korrektur von Zielvorstellungen. Produktbestimmungen sollten deshalb einen hohen Grad an Fle-

xibilität haben, um Veränderungen ihres Wirkens in den gesellschaftlichen und individuellen Rahmenbedingungen kurzfristig zu erfassen.

7.6 Die Erreichung von Leistungszielen muß meßbar sein

Viele freie Träger, auch des Kinder- und Jugendschutzes, insistieren auf der Nichtmeßbarkeit ihrer Leistungen. Tatsächlich sind die Leistungen beispielweise der präventiven Arbeit im Kinder- und Jugendschutz schwer meßbar.

Deutlich wird diese Schwierigkeit beispielsweise an der Erfolgskontrolle von Maßnahmen im Bereich der primären Prävention. „Unter primärer Prävention versteht man ein solches Erziehungshandeln, das frühzeitig einsetzt, langfristig und kontinuierlich angelegt ist und sich zum Ziel setzt, Kinder und Jugendliche zu befähigen, mit potentiellen Kinder- und Jugendgefährdungen in angemessener Weise umzugehen.“²⁹

²⁹ Bayerisches Landesjugendamt (Hrsg.), Präventiver Kinder- und Jugendschutz. Gesamtkonzept. Grundlagen Handlungsfelder Vollzugshinweise, München 1994, S.12.

Beispiel: Primäre Suchtprävention

Ziel: Die Leistungen auf der Ebene der primären Prävention richten sich nicht unmittelbar an den Süchtigen. Oberstes Anliegen suchtpreventiver Maßnahmen ist die frühzeitige vorzeitige Verhinderung von Abhängigkeit.

Neben der Information ist die Sensibilisierung für Abhängigkeiten des Alltags, für den gedankenlosen Konsum, für sinnlose Konsumrituale, für Formen der Konfliktbewältigung durch Konsum von Suchtmitteln eine wichtige Zielvorgabe. Sie muß ergänzt werden durch ein tatsächliches Lern- und Übungsangebot gerade an junge Menschen, daß ihnen das Einüben von selbstständigen Handlungskompetenz und Ichstärke ermöglicht.

Adressaten sind sowohl Kinder und Jugendliche als auch Erwachsene (Eltern, Pädagogen, Multiplikatoren)

Methoden: Die Realisierungsmethoden dieser Zielstellung sind vielfältig, umfassend und komplex:

- Herausgabe von Informationsmaterialien für Kinder und Jugendliche, Eltern und andere Erziehungspersonen, Jugendpolitiker und Multiplikatoren

-Initiierung und Durchführung suchtspezifischer Projekte für Kinder und Jugendliche
- Sinnvolle Freizeitangebote
- Zielgruppenorientierte Arbeitseinsätze

Die allgemeinen Wirkungen präventiver Arbeit sind langfristig und schwer und, wenn überhaupt, nur tendenziell meßbar.

Dennoch kann man auch auf diesem Gebiet die Qualität der Produkte bestimmen, indem man das Gebiet nach meßbaren Leistungen analysiert. Folgendes Schema sollte Denkanstöße liefern:



Leistungsziele müssen meßbar sein

Leistungsziele

Zielgruppe/ Kunden

an wen wird geleistet?

*(externe Leistungs-Parameter:
z.B. Anzahl der Kunden)*

Leistungsinhalt

was wird geleistet?

*(externe Leistungsparameter:
z.B. gesetzliche Vorschriften)*

Leistungsstandard

in welcher Menge und Qualität wird geleistet?

*(externe Leistungsparameter:
z.B. zeitliches und räumliches Raster)*

Leistungsindikatoren

Zielerreichungskriterien

welche Indikatoren belegen den Leistungserfolg?

- bewältigte Fallzahlen
- erzielte Wirkungen
- Zufriedenheit der Kunden

„Um diese Zielpunkte erreichen zu können, soll als Ausgangspunkt, von dem aus die Institution sich organisieren und ihre Aufgaben erledigen soll, die Definition der Leistungen bzw. der „Produkte“ genommen werden. Mit der Definition von „Produkten“ als der zentralen Größe für die Organisationsgestaltung soll die Institution den nachhaltigen Impuls erhalten, ihre Leistungserstellung weniger an internen Vorgängen, sondern an der beabsichtigten Wirkungsweise für die Adressaten („Output“) auszurichten. In dieser Outputorientierung sind gleichermaßen die Fragen nach der Qualität des „Produkts“ und der Qualitätssicherung wie auch die Frage nach dem angemessenen Verhältnis von Kosten/ Aufwand einerseits und Nutzen/Qualität andererseits enthalten.“³⁰

(Quelle: Mummert und Partner, Unternehmensberatung)

7.7 Es geht um mehr Kundenorientierung und Wirtschaftlichkeit.

Im Zentrum der Bemühungen um Produktbestimmungen stehen zwei Zielpunkte: Kundenorientierung und Wirtschaftlichkeit.

7.8 Erfolgskriterien festlegen

Leistungen des Kinder- und Jugendschutzes unterscheiden sich von ökonomisch verstandenen Produkten durch ihre Komplexität, Multifunktionalität, die Langfristigkeit und ungenaue Bestimmung ihrer

³⁰ Merchel, J./Schrappner, Ch.: „Neue Steuerung“ in der Sozialverwaltung - Hoffnungen, Skepsis und Fragen gegenüber einem neuen Modernisierungskonzepts, Münster 1996, S. 8

Wirkung, ihre Mehrdimensionalität. Produkte des Kinder- und Jugendschutzes sind mit unterschiedlichen Erwartungen bzw. Adressatenbedürfnissen verbunden. So knüpft eine Leistung der Drogenprävention nicht unbedingt an Bedürfnisse der Betroffenen an, sondern kann ihnen im Gegenteil sogar widersprechen. Dennoch muß diese Leistungen den Kunden im Interesse seiner Persönlichkeitsentwicklung erreichen. Zur Leistung gehört also auch, Bedingungen objektiver und subjektiver Art zu schaffen, daß die Leistung entgegengenommen wird und wirksam werden kann, d.h. es müssen Kriterien für ein erfolgreiches Wirken der Produkte festgelegt und in der Produktbeschreibung formuliert werden.

„Erfolg ist relativ und vor allem individuell ganz verschieden. Wir können Erfolge nur an der individuellen Entwicklungsgeschichte jedes einzelnen Jugendlichen messen. Für die eine ist das Erfolg, was für die andere ein Rückschritt ist. Wir können schauen, wie sich der Lebenswillen der einzelnen Jugendlichen entwickelt, ob er in der Lage ist, selbst- und fremdzerstörerische Tendenzen abzubauen, ob er sich

eine realistische Lebensperspektive aufzubauen vermag.“³¹

7.9 Grenzen des Produktbegriffs. Über den Unterschied von Produkten des Kinder- und Jugendschutzes und ökonomischen Produkten.

Die Produkte und Erfolgskriterien in der Wirtschaft und im Kinder- und Jugendschutz unterscheiden sich also grundlegend:

1. Im Gegensatz zu Wirtschaftsunternehmen kann sich der Kinder- und Jugendschutz aufgrund sozialstaatlicher Aufgabenstellung und gesetzlicher Vorgaben schwerlich auf finanziellen Gewinn orientieren. Das steht auch im Widerspruch zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Adressaten der Leistungen des Kinder- und Jugendschutzes.
2. Grundsätzlich unterscheiden sich auch die Strukturen der jeweiligen „Absatzmärkte“ und die damit verbundenen „unternehmerischen“ Ziele. Während die Marktwirtschaft auf die Schaffung, den Erhalt und Ausbau von Absatzmärkten setzt,

³¹ Sengling, D.: Was ist „Erfolg“ in der Sozialarbeit, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Manuskript (o.J.)

sind die Ziele auf dem Gebiet des Kinder- und Jugendschutzes dem geradezu entgegengesetzt. Der Erfolg der „Produkte“ des Kinder- und Jugendschutzes besteht gerade darin, sich überflüssig zu machen.

3. Das Anliegen der Produkte des Kinder- und Jugendschutzes ist nicht Vermehrung der Bedürfnisse nach einem Produkt sondern nach Möglichkeit dieses Bedürfnis beispielsweise nach Drogen einzuschränken, im Idealzustand aufzuheben. Der Erfolg der Produkte des Kinder- und Jugendschutzes mißt sich deshalb vielfach an der Verringerung von Gefahren und Beeinträchtigungen für Kinder und Jugendliche. Wie erfolgreich der Einsatz der Produkte war, läßt sich im einzelnen kaum nachvollziehen, läßt sich kaum evaluieren.

4. Die Produkte des Kinder- und Jugendschutzes wirken langfristig und komplex. Der Erfolg beispielsweise psychologischer oder sozialer Leistungen ist objektiv für Außenstehende kaum meßbar. Damit kann der materielle Effekt nicht unmittelbar erkannt und benannt werden.

5. Der Erfolg und die Wirkung von Produkten des Kinder- und Jugendschutzes ist durch eine hohe Unbestimmtheit charakterisiert. Die Wirkung der Leistungen des Kinder- und Jugendschutzes basiert nicht

auf einfachen monokausalen Zusammenhängen. Wie generell in der Jugendhilfe haben wir es mit „komplexen Interpendenz-Zusammenhängen“ (Thomas Olk) zu tun, die die Möglichkeit einschließen, daß der Adressat selbständig den Interventionen der Jugendhilfe gegensteuert.

6. Die Produkte des Kinder- und Jugendschutzes wirken äußerst differenziert. Dementsprechend ist ihr Erfolg sehr schwer meßbar. Häufig kann man nur Trends einschätzen. Ziel von Produkten des Kinder- und Jugendschutzes ist häufig nicht ein Individuum mit seinen Sorgen und Nöten, sondern eine mehr oder weniger definierte Öffentlichkeit oder die Politik.

„Der Konsumerismus definiert die Bürger als Konsumenten bzw. als Kunden öffentlicher Dienstleistungen. Diese Rollenzuschreibung übersieht jedoch die Komplexität der öffentlichen Domäne und öffentlicher Handlungssysteme, so z.B. Phänomene des Zwangs, der Vermittlung, der Rationierung und der Gemeinwohlorientierung. Das sind integrale Bestandteile öffentlicher Handlungssysteme, werden je-

doch vom Konzept der Kunden-Anbieter-
beziehung nicht erfaßt.“³²

7. Entsprechend des „Doppelgesichts“ der
Jugendhilfe, mit ihren Leistungen sowohl
Hilfe zu geben als auch Kontrolle zu ge-
währleisten, sind auch die Produkte des
Kinder- und Jugendschutzes multifunktio-
nal. Sie sind sowohl an den konkreten
Adressaten als auch an die Gesellschaft
gerichtet.

8. Produkte des Kinder- und Jugendschut-
zes lassen sich nicht alleine durch rein
wirtschaftliche Erwartungen (Kaufkraft
u.a.) definieren. „Spätestens seit der Ver-
abschiedung des Reichswohlfahrtsgeset-
zes im Jahre 1922 verbinden sich mit der
Definition von Jugendhilfe als öffentlicher
Aufgabe ganz spezifische Erwartungen an
Quantität und Qualität des Jugendhilfean-
gebotes. Jugendhilfeleistungen sollen flä-
chendeckend sein und für alle potentiellen
Nutzer offen angeboten werden. Gerade
Kinder und Jugendliche, die aus wirt-
schaftlich schlechter gestellten Familien
entstammen, bzw. schlechtere Startbe-
dingungen haben, sollen bevorzugt von
dem Angebot der Jugendhilfe profitieren

können ... Der Normalisierungsauftrag der
Jugendhilfe schließt zusätzlich ein, daß Ju-
gendhilfe – im Bereich ihrer hoheitlich-
repressiven Aufgabenfelder – legitimiert
ist, auch gegen die unmittelbar geäußer-
ten Interessen und Bedürfnisse bestimm-
ter Adressaten ... die Geltung einer be-
stimmten Norm ... durchzusetzen.“³³ Das
gilt auch für den „Zwang zur Konsumtion“
von bestimmten Jugendhilfeleistungen.
Daraus ergibt sich

9. ein weiterer wesentlicher Unterschied
zu den Produkten der Marktwirtschaft,
daß mit den Produkten des Kinder- und
Jugendschutzes ein öffentliches Ziel ver-
folgt wird, daß aufgrund von politischen
Prämissen ausgehandelt wird. Aus diesem
Grund unterwerfen sich auch die Produkte
des Kinder- und Jugendschutzes einer
„Eigenlogik des öffentlichen Sektors“³⁴,
der nicht zuletzt dadurch charakterisiert
ist, daß Kostengesichtspunkte nicht das
Primat bei ihrer Bewertung haben sollten.

Der Erfolg beziehungsweise die Wirksam-
keit von „Produkten“ des Kinder- und Ju-
gendschutzes lassen sich also nicht mit

³² Naschold, F.: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs-
und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin 1993,
S. 58

³³ Olk, T., Jugendhilfe als Dienstleistung. In: Widersprüche, Heft
53, S.23.

³⁴ ders., S. 24.

betriebswirtschaftlichen Kategorien messen, wie auch die Begrifflichkeit der Jugendhilfe sich nicht auf betriebswirtschaftliche Begriffe reduzieren läßt.

Die Produkte und die Wirksamkeit der Leistungen des Kinder- und Jugendschutzes, wie auch der sozialen Arbeit überhaupt, entsprechen der Spezifik, Differenziertheit und Komplexität des Aufgabenfeldes. Leistungen des Kinder- und Jugendschutzes richten sich auf persönlichen, zwischenmenschlichen und gesamtgesellschaftlichen Nutzen, der nicht immer objektiv erkennbar ist.

Reine Statistik „würde nicht nur zu technokratischen und inhumanen Bewertungsstrategien sozialer Angebote führen ..., sondern auch sozialarbeiterische Intentionen konterkarieren und zu einem Absinken der fachlichen Standards führen... Dies deshalb, weil dann in erster Linie wirtschaftliche und nicht sozialpädagogische Gründe Form, Inhalt und die Auswahl des Produkts bestimmen.“³⁵

Man muß sich deshalb genau der *Begrenztheit des Produktbegriffs* klar sein.

Produktbeschreibungen für Leistungen des Kinder- und Jugendschutzes zielen nicht in erster Linie auf die Ergebnisse bei Kindern und Jugendlichen selbst. Gerade diese sind kaum bzw. überhaupt nicht meßbar und aufgrund ihres komplexen Wirkens nicht als Produkt zu beschreiben. Produktbeschreibungen des Kinder- und Jugendschutzes beziehen sich auf die Benennung der Rahmenbedingungen, die zu einem bestimmten Ergebnis tendieren.

7.10 Kriterien für Produktbeschreibungen

In diesem Sinne ist Burkhard Müller zuzustimmen, wenn er schreibt, daß die in den Produktbeschreibungen zum Ausdruck kommenden Ziele nicht pädagogische Zielsetzungen, wie Emanzipation, Toleranz und jugendliche Eigenaktivität ausdrücken, sondern das mittelbare Ziel bessere Bedingungen und Chancen *für* solche Ziele herzustellen.

Brauchbare Produktbeschreibungen benennen deshalb immer, „erstens solche *mittelbaren* Ziele (z.B. „Anlaufstelle für junge Menschen in einem Stadtbezirk“

³⁵ Faltermeier, J., Modernisierung der Jugendhilfe durch neue Steuerungsinstrumente. In: „... und sie bewegt sich doch“ Die Jugendhilfe auf dem Weg zur Modernisierung: Selbstverständnis, Konzept, Organisationsformen, Frankfurt a./Main 1995, S.55

oder „Mädchentreff“); und zwar , zweitens, möglichst zusammen mit den Ressourcen, die dafür eingesetzt werden können (z.B. Öffnungszeiten, Personalstunden, Raumausstattung etc.).

Damit Produktbeschreibungen aber nicht nur beschreiben, was Jugendarbeit faktisch anbietet, sondern auch erkennen lassen, weshalb das notwendig ist, und welche Änderungen ggf. wünschbar sind, müssen Produktbeschreibungen drittens, an Kriterien orientiert sein.“³⁶

- Produktbeschreibungen müssen die gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Felder der Jugendhilfe generell und des Kinder- und Jugendschutzes im besonderen zum Ausdruck bringen.

Qualitätskriterium: Umsetzung des gesetzlichen Auftrags.

- In den Produktbeschreibungen müssen fachliche Standards der Jugendhilfe zum Ausdruck kommen.

Qualitätskriterium: Erfüllung fachlicher Standards.

- Produktbeschreibungen müssen zum Ausdruck bringen, daß der Kinder- und Jugendschutz eine allgemeine gesellschaftspolitische und kommunalpolitische Aufgabe erfüllt und nicht nur eine kompensatorische Funktion für benachteiligte Jugendliche ausübt. Kinder- und Jugendschutz ist notwendiger Sozialisationsfaktor für alle Jugendlichen.

Qualitätskriterium: Beitrag zu einem lebendigen Gemeinwesen.

Produktbeschreibungen müssen sichtbar machen, daß der Kinder- und Jugendschutz ein Mandat zur Interessenvertretung aller Kinder und Jugendlichen hat. In diesem Sinne sind die Produktbeschreibungen der Jugendhilfe und auch des Kinder- und Jugendschutzes parteiisch. Dieses Kriterium geht davon aus, daß Interessen von Jugendlichen mit Interessen von Erwachsenen kollidieren können.

Qualitätskriterium: Interessenvertretung von Kinder und Jugendlichen.³⁷

³⁶ Müller, B.: Qualitätsprodukt Jugendhilfe. Kritische Thesen und praktische Vorschläge. Freiburg im Breisgau 1996, S.128

³⁷ Diese genannten Kriterien stützen sich auf die Thesen von Burkhard Müller. Veröffentlicht in: Qualitätsprodukt Jugendhilfe. Kritische Thesen und praktische Vorschläge, Freiburg im Breisgau 1996, S.128 ff.

Produktbeschreibungen der Kinder und Jugendhilfe einschließlich des Kinder- und Jugendschutzes können nur dann produktiv sein, wenn

- sie sich nicht verselbständigen, sondern die realen Problemlagen von Kindern und Jugendlichen widerspiegeln,
- sie nicht von oben aufgedrückt werden, sondern von denen erarbeitet werden, die die Arbeit vor Ort machen und die beteiligen, die davon betroffen sind,
- sie nicht in Roßtäuscherei ausarten, in Form von Legitimitätsnachweisen durch eine Aufzählung einer Unzahl von Angaben eine Einrichtung wichtig machen sollen,
- sie die tatsächliche Bedarfe und Bedürfnisse der Gesellschaft und der Individuen reflektieren,
- sie sich an die gesetzliche Vorgaben halten,
- sie die Wirkung bei den Kinder und Jugendlichen berücksichtigen und
- sie nicht Ziel, sondern Mittel des Kinder- und Jugendschutzes sind.

Checkliste für Produktbestimmungen freier Träger auf dem Bereich des Kinder und Jugendschutzes

- Bedarf erkunden
- Bedürfnisse der Adressaten ermitteln
- Problemlagen bestimmen
- differenzierte Ziele festlegen
- differenzierte Leistungen bestimmen
- personelle, finanzielle und zeitliche Rahmenbedingungen für Wirkung und Erfolg der Leistungen ermitteln
- Kooperationspartner festlegen
- Zielerreichungsweg bestimmen
- Qualitative und quantitative Kriterien der Erfolgskontrolle festlegen
- Vertragliche Vereinbarung mit Auftraggeber
- Produktaushandlung mit Auftraggeber
- Produktbestimmung

8 Literatur

- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.): Das Jugendamt als Dienstleistungsunternehmen – Steuerungsmechanismen in der Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung am 21. und 22. Juni 1995 Nürnberg, Bonn 1995, Bezugsadresse: AGJ, Haager Weg 44, 53127 Bonn
- Arbeitsgruppe „Präventive Jugendhilfe“: Jugendhilfe zwischen Kundenorientierung und Fürsorge: Die Notwendigkeit einer stärkeren AdressatInnenorientierung in der Jugendhilfe, In: neue praxis, Neuwied, Heft 2, 1995 S. 118-132
- Badstübner, Frieder: Neue Steuerung – Know-how oder Knockout, In: Jugendpolitik, Heft 3-4, 1995
- Baum, Detlef: Kinder- und Jugendschutz – eine problemorientierte Einführung, In: Handlungsfelder der Jugendhilfe. Kinder- und Jugendschutz, Bonn 1993
- Bayrisches Landesjugendamt (Hrsg.): Präventiver Kinder- und Jugendschutz. Gesamtkonzept. Grundlagen Handlungsfelder Vollzugshinweise, München 1994
- Bechtel, Klaus: Das Modell „Konzern Stadt Her-ten“, In: Verwaltungsorganisation, Herzogenrath, 1995/3-3, S. 11-17
- Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung / Amt für Jugend, Hamburg (Hrsg.): Neue Steuerungsmodelle in der Kinder- und Jugendarbeit / Jugendsozialarbeit in Hamburg. Perspektiven einer outputorientierten Ressourcensteuerung, Hamburg 1995, Bezugsadresse: Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung / Amt für Jugend / Unterabteilung Kinder- und Jugendarbeit / Jugendsozialarbeit, Hamburger Str. 37, 22083 Hamburg
- Berthelmann, Ronald/Niehaus, Johannes: Das neue Steuerungsmodell aus der Sicht der Jugendverbands- und Jugendringarbeit, Selber lenken, In: Jugendpolitik, Heft 3-4, 1995
- Biehal, Franz (Hrsg.): LeanService. Dienstleistungsmanagement der Zukunft für Unternehmen und Non-Profit-Organisationen, Wien 1993
- Biesenkampf, Rainer: Veränderungen in sozialen Einrichtungen. Organisationsentwicklung und Stellenbeschreibung in der Praxis. Frankfurt a. M. 1993
- Blume, Michael: Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell für Kommunalverwaltungen – Argumente und Einwände, In: Der Gemeindehaushalt, Stuttgart, 1/1993
- Boëbenecker, Karl-Heinz: Jugendhilfe sortiert sich neu. Angebote im Dreiecksverhältnis von Markt, Staat und Verbänden, In: Soziale Arbeit, Heft 4 1996
- Bollmann, Dieter: Erneuerung der Öffentlichen Verwaltung hat begonnen. Beispiele aus dem Jugend-Sozial- und Gesundheitsbereich der Kommunalverwaltung, In: Verwaltungsorganisation, Herzogenrath, 5/1995
- Brehmer, Monika: Produkt „Jugendgerichtshilfe“. Die Verwaltungsreform und ihre Auswirkungen auf die Arbeit in der Jugendgerichtshilfe, In: DVJJ-Journal, Hannover, Heft 1 1995
- Brülle, Heiner / Altschiller, Clemens: Sozialmanagement – Dienstleistungsproduktion in der kommunalen Sozialverwaltung, In: Flösser, Gaby / Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Sozialmanagement oder Management der Sozialen?, Bielefeld 1992
- Buckert, Friedhelm: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe, In: Evangelische Jugendhilfe, Heft 2, Hannover 1995
- Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz e.V. (Hrsg.): Kinder- und Jugendschutz in der Jugendhilfeplanung - Anspruch und Realität, Neuwied, Krieffel, Berlin 1996
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Bundesinitiative Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe, Dokumentation der Fachtagung vom 11. - 12. Januar 1996, Bonn 1996
- Bürger, Ulrich: Zwischen Sparzwängen und Leistungsverpflichtungen – Tendenzen und Widersprüche der kommunalen Jugendhilfefinanzierung in einer reichen Gesellschaft, In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 10, Köln 1995

Bürger, Ulrich: Erziehungshilfen in Konzepten zum Umbau der Jugendhilfe. Herausforderungen zur Sicherstellung bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen im Zeichen von Kostendruck und im Verhältnis zum Neuen Steuerungsmodell, In: Forum Erziehungshilfen, Heft 3, Münster 1995

Denzin-von Broich-Oppert Uta: Teststrecke der Verwaltungsreform, In: Jugendpolitik, 3-4/1995

Deutscher Bundesjugendring (Hrsg.): Selber lenken. Neue Steuerung in der Jugendarbeit, Schriftenreihe Nr. 27, Bonn 1995
Bezugsadresse: Deutscher Bundesjugendring, Haager Weg 44, 53127 Bonn

Deutscher Bundesjugendring: Kritische Auseinandersetzung mit dem Neuen Steuerungsmodell, In: deutsche Jugend, 2/1996

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hrsg.): Output ohne Input? Zur kommunalen Finanzierung freier Jugendhilfe. Dokumentation einer Fachtagung, Schriften des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes; 49, Frankfurt a. M. 1995.
Bezugsadresse: DPWV, Heinrich-Hoffmann-Str. 3, 60528 Frankfurt a.M.

Diederling, Wolfgang: Analytische Budgetierung in sozialen Organisationen. Ziele, Wege und Controlling, Freiburg 1994

Eichmann, Rainer: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe, In: Jugend Beruf Gesellschaft, Heft 4/1994, Bonn 1994

Empfehlungen des BDKJ-Bundesvorstands für die Beteiligung der Jugendverbände an der kommunalen Jugendhilfeplanung, In: Handlungsfelder der Jugendhilfe, Mitbestimmung und Teilhabe, Bonn 1993

Empfehlungen zur Jugendhilfeplanung in Hessen, In: Handlungsfelder der Jugendhilfe, Mitbestimmung und Teilhabe, Bonn 1993

Faltermeier, Josef (Hrsg.): „... und sie bewegt sich doch“. Jugendhilfe auf dem Weg zur Modernisierung: Selbstverständnis, Konzept, Organisationsformen, Frankfurt am Main 1995
Bezugsadresse: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Am Stockborn 1 - 3, 60439 Frankfurt am Main

Flösser, Gaby: Budgetierung /Controlling – Mit weniger Geld besser arbeiten? – Das Spannungsfeld von fachlicher Effektivität und „betriebswirtschaftlicher“ Effizienz in der ASD-Arbeit, In: Dokumentation der Arbeitstagung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe vom 6. bis 8. Dezember 1993, Münster 1994,
Bezugsadresse: Landschaftsverband Westfalen-Lippe, 48133 Münster

Flösser, Gaby: Soziale Arbeit jenseits der Bürokratie. Über das Management des Sozialen, Neuwied 1994

Flösser, Gaby/Hans-Uwe Otto (Hrsg.): Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe, Kripfel, Neuwied, Berlin 1996

Föhringen, Falko: Dessauer Design: Neues Steuerungsmodell in der Stadtverwaltung, In: Die Neue Verwaltung, Heft 4/1995, Berlin 1995

Freier, Dietmar: Eigenständigkeit für kommunale soziale Dienste und Einrichtungen – Chancen der Diskussion um „Privatisierung“ fachlich nutzen!, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 6/1995, Frankfurt a. M. 1994

Friedrich, Peter: Das neue Steuerungsmodell – outputorientierte Steuerung. Mängel bei den bisherigen Strukturen kommunaler Verwaltungen. Grundsätze des neuen Modells der KGSt. Erste Umsetzungsformen in der Stadt Hemer, In: EREV - Schriftenreihe 2/1995

Fröhlke, Detlev: Menschliche Wege, In: Hanns Eberhard Meixner/ Detlev Fröhlke (Hrsg.): Chancen nutzen! Neue Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung, Rostock / Bornheim-Roisdorf 1994

Füller, Christian: Abschied vom alten Fritz. Berlin will seine Verwaltung modernisieren, doch die Jahrhundertreform hat ihre Gegner, In: Die Zeit, Nr. 22, 24. Mai 1996

Furch, Kristian / Hauser, Thomas / Pätzold, Erich: Ergebnisorientierte Steuerung der öffentlichen Verwaltung, In: Der Städtetag, Heft 4/1995, Köln 1995

Gernert, Wolfgang: Jugendschutz. Rechtsgrundlagen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar 1993

- Gernert, Wolfgang: Ein völlig neues Denken, In: BDKJ-Journal, 7-8/1996
- Grabler, Susanne / Schröder, Jan: Controlling im Sozialbereich, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 5/1994, Frankfurt a. M. 1994
- Gröhler, Liane: Erfahrungen mit neuem Steuerungsmodell im Landkreis Oberhavel, In: Verwaltungsorganisation, Heft 1/1995, Herzogenrath 1995
- Gröming, Erko: Haushaltskonsolidierung als Führungs- und Motivationsproblem. Referat bei einer Tagung der KGSt und des Deutschen Institutes für Urbanistik zum Thema „Haushaltskonsolidierung“ am 16.5.1995 in Berlin
- Guderian, Andreas: Neue Steuerung und Jugendarbeit in einer Kleinstadt, In: deutsche jugend, Heft 2/1996, Weinheim 1996
- Guderian, Andreas: Neue Steuerung und Jugendarbeit in Waltrop. Eine Eröffnungsbilanz, In: Jugendpolitik, H. 3-4/1995
- Hafenegger, Benno: Controlling in der Jugendhilfe. Kürzen, abbauen, schließen, In: sozialmagazin, Heft 7-8/1995, Weinheim 1995
- Haid-Loh, Achim: Der Kunde als König. Hilfeplanung freier Träger als Herzstück eines Paradigmenwechsels, In: EJ, 4/1995
- Harboth, Michael: Controlling in der Jugendhilfe. Kosten in der Heimerziehung, In: sozialmagazin, Heft 7-8/1995, Weinheim 1995, S. 30-35
- Hauert, Friedrich/Lang, Reinhard: Wege zum Geld. Marktorientierung sozialer Organisationen, In: Spielräume, EXTRA, Berlin 1996
- Heiner, Maja: Nutzen und Grenzen systemtheoretischer Modelle für eine Theorie professionellen Handelns (Teil I und II), In: Neue Praxis, Heft 5-6/1995
- Hill, Hermann / Klages, Helmut in Verbindung mit dem Deutschen Landkreistag (Hrsg.), Kreisverwaltung der Zukunft, Düsseldorf 1995
- Hill, Hermann: Ein Werkstattbericht – Einführung eines neuen Steuerungsmodells, In: Verwaltungsorganisation, Heft 1/1995, Herzogenrath 1995, S. 6-11
- Hinte, Wolfgang: Optimierte Kommunalverwaltung statt offensiver sozialer Arbeit – eine kritische Zwischenbilanz der neuen Steuerungsmodelle, In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 4/1996
- Höhner, Jürgen: Amtspflegschaft – ein Produkt?, In: Der Amtsvormund, Heft 6/1995, Heidelberg 1995, S. 695 ff.
- Iffland, Ullrich: Topthema der Jugendhilfeplanung Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe: Schnittflächen zwischen Produktbeschreibungen und der „alten“ Jugendhilfeplanung, In: Sozial extra, Heft 7-8/1995
- Janning, Hermann: Rahmenbedingungen neuer Steuerungsmodelle und dezentraler Organisationsstruktur in der Kommunalverwaltung, In: VOP (Zeitschrift für öffentliche Verwaltung), Heft 4/1994, Baden-Baden 1994
- Jansen, Karl / Schrapper, Christian (Hrsg.): Neue Steuerungsformen im Jugendamt. Entwicklung, Umsetzung, Erfahrungen, Münster 1996
- Jauß, Gerhard: Von der Fürsorge zur Dienstleistung? Betrachtungen aus der Sicht eines Einrichtungsleiters, In: Evangelische Jugendhilfe, Heft 3/1995, Hannover 1995
- Kabitz, Susanne / Schroedter, Rolf: Besser – und billiger! Für eine Verwaltungsreform in der Kommunalverwaltung, In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 9/1994, Stuttgart 1994
- Kascha, Rainer: Bewußtseinsweiterung durch NSM (Neues Steuerungsmodell)?, In: Hic Tilburg, hic salta!, INFO 2.96, Das Paritätische Jugendwerk
Bezugsadresse: Arbeitsgemeinschaft im Paritätischen Wohlfahrtsverband, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V., Loher Straße 7, 42283 Wuppertal.
- Klages, Helmut: Grundsätze und Erfordernisse einer grundlegenden Erneuerung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, In: Die Neue Verwaltung, Heft 4/1994, Berlin 1994
- Klee, Manfred: Soziale Arbeit nach Normen. Menschenwürde durch Produktbeschreibungen?, In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 6/1996, Stuttgart 1996

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.),
Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegun-
gen zu einem neuen Steuerungsmodell, Köln 1991,
(KGSt-Bericht; 12/1991)

dies. (Hrsg.): Wege zum Dienstleistungsunterneh-
men Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, Köln
1992, (KGSt-Bericht: 19/1992)

dies. (Hrsg.): Das neue Steuerungsmodell. Begrün-
dung - Konturen - Umsetzung, Köln 1993, (KGSt-
Bericht; 5/1993)

dies. (Hrsg.): Budgetierung: Ein neues Verfahren
der Steuerung kommunaler Haushalte, Köln 1993,
(KGSt-Bericht: 6/1993)

dies. (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell: Definiti-
on und Beschreibung von Produkten, Köln 1994,
(KGSt-Bericht; 8/1994)

dies. (Hrsg.): Outputorientierte Steuerung der Ju-
gendhilfe, Köln 1994, (KGSt-Bericht; 9/1994)

dies. (Hrsg.): Aufbauorganisation in der Jugendhilfe,
Köln 1995 (KGSt-Bericht; 3/1995)

dies. (Hrsg.): Integrierte Fach- und Ressourcenpla-
nung in der Jugendhilfe, Köln 1996., (KGSt-Bericht,
3/1996)

Bezugsadresse: Kommunale Gemeinschaftsstelle
(KGSt), Lindenallee 13-17, 50968 Köln,

dies.: Neue Steuerung in der Jugendhilfe - der An-
satz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, In:
KABI, Konzertierte Aktien Bundes Innovationen, Nr
29, Bonn 1996

Kornfelder, Angelika: Großunternehmen Kommune,
In: Sozial extra, Heft 7-8/1995

Krüger, Dirk: Alles Kunde oder was?? Was ist ein
Kunde, was ist ein Klient?, In: sozialmagazin, Heft
12/1995

Kübler, Christoph: Soziales Controlling. Perspekti-
ven, Bausteine, Planungsansätze, Overath b. Köln
1993,
Bezugsadresse: Verlag Medienwerkstatt, Kaldauer
Höhe 44, 51491 Overath

Kühn, Dietrich: Neue Steuerungsmodelle der Sozi-
alverwaltung – Chancen und Gefahren. In: neue
praxis, Heft 4/1995, Neuwied 1995

Kulbach, Roderich: Das Neue Steuerungsmodell in
der Jugendhilfe: Umsetzungsprobleme bei der Pro-
duktentwicklung, In: Evangelische Jugendhilfe, Heft
4/1995, Hannover 1995

Landschaftsverband, Westfalen-Lippe, Landesju-
gendamt (Hrsg.), Organisationsentwicklung in der
Jugendhilfe, Münster 1995
Bezugsadresse: Landschaftsverband Westfalen-
Lippe, Landesjugendamt, 48133 Münster

ders. (Hrsg.) Neue Steuerung und Produktorientie-
rung in der Jugendarbeit, Münster o.J.

Lang, Reinhard: Evaluationsforschung. Eine Zu-
sammenfassung. Manuskriptdruck

Liesaus, Manfred: Veränderungen im Kinder- und
Jugendalter und die sich daraus ergebenden Kon-
sequenzen für den „Präventiven Kinder- und Ju-
gendschutz“, Pfaffenhofen
Bezugsadresse: Kreisjugendamt Pfaffenhofen,
Hauptplatz 22, 85276 Pfaffenhofen

Löhr, Rolf-Peter: Jugendhilfe im Geflecht von Politik
und Gesellschaft, In: Jugendhilfe 2000, Politik und
Gesellschaft, Bonn 1993

Lukas, Helmut/Strack, Gerhold(Hrsg.): Methodi-
sche Grundlagen der Jugendhilfeplanung, Freiburg
i. B. 1996

Lukas, Helmut: Beteiligung als Gestaltungsprinzip
für Praxis und Planung im Handlungsfeld Jugendhil-
fe, In: Soziale Arbeit, Heft 5/1996

Lukas, Helmut: Qualität sozialer Dienstleistungen -
Professionalisierung und (Selbst-)Evaluation in der
Jugendhilfe, In: Evangelische Akademie Bad Boll
(Hrsg.): Reform oder Paradigmenwechsel: Ju-
gendhilfe als Dienstleistung?, Protokolldienst
2/1996, Bad Boll 1996

Mainhold, Marianne: Qualitätssicherung in der So-
zialen Arbeit – Plädoyer für einen eigenen Weg,
Freiburg i. B. 1996

Mansel, Jürgen: Sozialisation in der Risikogesell-
schaft, Neuwied, Krefel, Berlin 1995

- Meier-Ziegler, Rudolf: Lean Management und Lean Production. Überlegungen für ein radikales Umdenken im Sozialwesen, In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 1/1993, Frankfurt a. M. 1993, S. 48-63
- Meixner, H.E.: Bausteine neuer Steuerungsmodelle. Mitarbeiter zu Mitdenkern und Mitgestaltern gewinnen, Rostock 1994
- Merchel, Joachim: Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als „kundenorientiertes Unternehmen“: ein tragfähiges, zukunftsorientiertes Leitbild?, In: neue Praxis, Heft 4/1995, Neuwied 1995, S. 325-340
- Merchel, Joachim / Schrapper, Christian: Hilfeplanung gem. § 36 KJHG als fachliche und organisatorische Herausforderung an das Jugendamt. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 4/1995, Frankfurt a. M. 1995, S. 151-156
- Merchel, Joachim / Schrapper, Christian: „Neue Steuerung“. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster 1996
- Mindestanforderungen an Neue Steuerungsmodelle, In: KABI, Konziertierte Aktion Bundes Innovationen, Nr. 29, Bonn 1996
- Müllensiefen, Dietmar: „Neue Fachlichkeit“ in der sozialen Arbeit: Nur ein neues Etikett oder ein verheißungsvoller Paradigmawechsel?, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 4/1995, Frankfurt a. M. 1995, S. 156-162
- Müller, Burkhard: Produktorientierung in der Jugendarbeit. Eine Falle und eine Chance. In: deutsche Jugend, Heft 2/1996, Weinheim 1996, S. 73-81
- Müller, Burkhard: Fachlichkeit und Conrolling in der Jugendhilfe, In: sozialmagazin, Heft 7-8/1995, Weinheim 1995, S. 18-29
- Müller, Burkhard: Lean Management in der Jugendarbeit. Über die begrenzten Chancen pädagogischer Qualität in kommunalen Verteilungskämpfen, In: sozialmagazin, Heft 4/1994, Weinheim 1994, S. 54-60
- Müller, Burkhard: Qualitätsprodukt Jugendhilfe. Kritische Thesen und praktische Vorschläge, Freiburg i. B. 1996
- Münder, Johannes: Die maßgeblichen gesetzlichen Stellwerke für Jugendhilfe als Dienstleistung, In: Jugendhilfe, 4/1995
- Nikles, Bruno W., Steuerung der Jugendhilfe – Perspektiven und Anfragen, Impulsreferat am 28. Oktober 1995 auf dem Zweiten Jugendhilfekongreß der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft im Internationalen Zentrum Bogensee, Berlin 1995
- Nikles, Bruno W./Szlapka, Markus: Gesucht wird ein umfassendes Modell, In: Sozial extra, Heft 7-8/1995
- Nikles, Bruno W.: Steuerung der Jugendhilfe: Bleibt die Jugendhilfeplanung auf der Strecke?, In: Unsere Jugend Heft 11/1996
- Oppen, Maria: Vom Verwaltungsapparat zum Dienstleistungsunternehmen? Klientenorientierte. Gestaltungsvarianten sozialpolitischer Administrationen, Berlin 1991
- Overmann, Hans: Mehr Transparenz und Effizienz, In: Jugendpolitik, Heft 3-4/1995
- Pitschas, Rainer: Die Jugendverwaltung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb, In: Die öffentliche Verwaltung, 23/1994, Stuttgart 1994, S. 973-986
- Polubinski, Michael: Die neue Steuerung: Modell Herten, In: Zentralblatt für Jugendrecht, 6/1994, Köln 1994, S. 267-270
- Polubinski, Michael: Tilburg und die Jugendhilfe: Plädoyer für ein aktives Einmischen, In: Zentralblatt für Jugendrecht, 5/1994, Köln 1994, S. 207-209
- Pröll, Reiner: Der Kunde als Produkt der neuen Steuerung? „Steuerung nach dem KJHG – Bedarfsbefriedigung und Qualitätssicherung im Kontext von Pluralität und Partnerschaft“, In: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.), Forum Jugendhilfe, Heft 1/1996, Bonn 1996
- Rauschenbach, Thomas: Die schlanke Jugendhilfe: Von der quantitativen Expansion zum qualitativen Wandel?, In: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e.V. (Hrsg.), Erziehungshilfe auf Diät, Hannover 1994, S. 19-30
Bezugsadresse: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e.V., Gandhistr. 2, 30559 Hannover



- Rebbe, Friedrich-Wilhelm: Der Hilfeplan nach § 36 als Steuerungselement einer outputorientierten Jugendhilfe, In: AFET, Mitglieder-Rundbrief, 3/1995, Hannover 1995
- Reiss, Hans-Christoph: Controlling und Soziale Arbeit, Neuwied 1993
- Schäfer, Wolfgang / Koch, Wolfgang: Zukunftsorientierte Umorganisation eines Sozialdezernats (Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt, Stadtamt für Wohnungswesen) am Beispiel Dortmund, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, 5/1993, Frankfurt a. M. 1993, S. 184-188
- Schramm, Dieter: Qualitätskontrolle in „Sozialen Einrichtungen“ / Nonprofit-Organisationen, In: sozialmagazin, Heft 3/1994, Weinheim 1994, S. 22-28
- Schraper, Christian: Nur besser ist billiger – oder: Wie kann in der Jugendhilfe durch bessere Arbeit Geld gespart werden?, In: Forum Erziehungshilfe, 3/1995, Münster 1995, S. 112-115
- Schraper, Christian: § 36 KJHG als Steuerungselement einer outputorientierten Jugendhilfe, In: AFET, Mitglieder-Rundbrief
Bezugsadresse: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e.V., Gandhistr. 2, 30559 Hannover
- Schröder, Hubertus: Jugendamt im Wandel. Von der Eingriffsverwaltung zum modernen Dienstleistungsunternehmen, In: neue praxis, Heft 3/1994, Neuwied 1994, S. 263-274
- Schulz, Hartmut: Wo die Reise hingehet, In: Jugendpolitik, Heft 3-4/1995
- Schückhaus, Ulrich/Dreher, Frank: Reformprozeß in der Jugendhilfe?, In: Jugendpolitik, Heft 3-4/1995
- Simon, Titus: Aktuelle Probleme bei der Umsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), In: deutsche jugend, Heft 12/1994, Weinheim 1994, S. 541-545
- Szlapka, Markus: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe, In: nds, 11/1995
- Späth, Karl: Erziehungshilfen auf dem Weg zur Dienstleistung?, In: Sozialpädagogik, 4/1995, Gütersloh 1995, S. 154-163
- Struck, Norbert: Ein Gespenst geht um: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe, In: Forum Erziehungshilfen, 3/1995, Münster 1995, S. 101-104
- Struck, Norbert: Von Steuerern und Gesteuerten. Erste Zwischenbilanz der „Neuen Steuerung“, In: Hic Tilbur, hic salta! INFO 2/96, Das Paritätische Jugendwerk.
Bezugsadresse: Arbeitsgemeinschaft im Paritätischen Wohlfahrtsverband Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V., Loherstraße 7, 42283 Wuppertal
- Strukturmerkmale für die Organisation kommunaler sozialer Dienste (Diskussionsgrundlage), In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, 8/1995, Frankfurt a. M. 1995, S. 307-311
- Tebbe, Günter: Verwaltungsmanagement der Zukunft, In: Hanns Eberhard Meixner/ Detlev Fröhlke (Hrsg): Chancen Nutzen! Neue Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung, Bd. 4, Rostock / Bornheim-Roisdorf 1994
- Tegethoff, Hans Georg: Schlankheitskur für die Jugendhilfe. Rationalisierung nach dem Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), In: neue praxis, 2/1995, Neuwied 1995, S. 132-150
- Themenheft: Dienstleistung - Befreiung aus feudaler Entmündigung? Widersprüche, Heft 53, Dezember 1994
- Themenheft: Kurs wohin? Neue Steuerung und Jugendarbeit, In: Jugendpolitik, 3-4/1995, Neuwied 1995
- Themenheft: Controlling und soziale Arbeit, In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 9/1992, Stuttgart 1992
- Themenheft: Lean Management und neue Organisationskonzepte, In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 6/1993, Stuttgart 1993
- Themenheft: Management sozialer Organisationen (I), In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 7+8/1994, Stuttgart 1994
- Themenheft: Management sozialer Organisationen (II), In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 9/1994, Stuttgart, 1994

Themenheft: Management sozialer Organisationen (II), In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 10/1994, Stuttgart 1994

Themenheft: Qualitätssicherung, KABI, Konzentrierte Aktion Bundes Innovationen, Nr. 29, Bonn 1996

Trube, Achim: Zur Krise örtlicher Sozialverwaltung und den Chancen anwendungsorientierter Organisationsentwicklung, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 6/1994, Frankfurt a. M. 1994, S. 214-220

Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.): Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle. (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe; 3)
Bezugsadresse: Verein für Kommunalwissenschaften e.V., Straße des 17. Juni 112, 10623 Berlin

ders. (Hrsg.): Jugendhilfeplanung – ein wirksames Steuerungsinstrument der Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung am 18. und 19. Mai 1995 im BIT-Center Kleinmachnow bei Berlin, In: Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 2

Von der Eingriffsbehörde zur Leistungsverwaltung?
In: Klatetzki, Thomas (Hrsg.): Flexible Erziehungshilfe. Ein Organisationskonzept in der Diskussion, Münster 1994, S. 39-63

Wendt, Peter-Ulrich: Die Moderne, der Markt und die Jugendarbeit. Hinweise für eine marktorientierte Jugendarbeit, In: deutsche jugend, 2/1996, Weinheim 1996, S. 59-66

Wendt, Wolf Rainer: Von der Defizitfixierung zur Ressourcenorientierung, In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 5/1992, Stuttgart 1992

Wiesner, Reinhard: Aufgaben und Inhalte der Jugendhilfe, In: Handlungsfelder der Jugendhilfe, Aufgaben und Inhalte, Bonn 1993

Willhöft, Manfred: Erneuerung und Modernisierung der Kreisverwaltungen in den neuen Bundesländern, In: Die Neue Verwaltung, 2/1995, Berlin, 1995, S. 6-10

Woerner, Clemens: Von der Fürsorge zur Dienstleistung. Betrachtungen aus der Sicht eines Jugendhilfeplaners, In: Evangelische Jugendhilfe, 3/1995, Hannover 1995, S. 9-13

Wöhrle, Armin: Jugendhilfe und Management. Fortbildung und Beratung im Kontext von Personal- und Organisationsentwicklung, München 1992

Wolf, Manfred: Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente in der sozialen Arbeit, In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, 3/1995, Frankfurt a. M. 1995, S. 106-107