
Erziehungshilfe in der Diskussion

Steuerung der Jugendhilfe

Wie muss die Steuerung der Jugendhilfe verlaufen, damit die Bedarfe der Familien entsprechend berücksichtigt werden? Mit dieser Frage begann im Herbst 2011 der AFET-Fachausschuss Theorie und Praxis der Erziehungshilfe (TuP) sich mit der äußerst umfangreichen Thematik der Steuerung, insbesondere von Hilfen zur Erziehung, zu befassen.

Die aktuellen Diskussionen im Zusammenhang mit der in Hamburg ausgelösten Fragestellung nach den "Konzeptionellen Vorschlägen zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung" der Hamburger Behörde für Arbeit, Soziales, Familien und Integration vom 24.08.2011 (auch bekannt unter dem Titel "A-Länderpapier") haben nicht nur im TuP fachliche Fragestellungen nach Qualitätsentwicklung und -sicherung ausgelöst. Auch der AFET Vorstand schätzt die "neue" Debatte ausgesprochen bedeutungsvoll in seinen Auswirkungen auf die Praxis der erzieherischen Hilfen der freien und öffentlichen Träger ein. Der AFET Vorstand hat deshalb auf Vorstandsebene zu diesem fachpolitisch wichtigem Thema eine eigene Arbeitsgruppe gebildet.

Den nachfolgenden Artikel von Georg Schäfer, Fachdienstleiter Kinder-, Jugend- und Familienhilfe der Stadt Celle und Mitglied im Fachausschuss Theorie und Praxis des AFET, möchte der TuP in seiner kommenden Sitzung aus der Sicht der Jugendämter und freien Träger diskutieren.

Georg Schäfer

Was steuert die Jugendhilfe?

Eine nicht nur akademische Frage ist die nach der Steuerung von Jugendhilfe. Wer oder was legt den Hilfebedarf fest, wie steuern wir Finanzen, Wirkungen, Organisationen, Klienten, Politik und Öffentlichkeit und – vielleicht noch wichtiger – wie steuern die Strukturen und Prozesse uns, die Steuerungsverantwortlichen in den Jugendämtern und wie schaffen wir es, das Heft in die Hand zu bekommen? Treiben wir Prozesse voran oder sind wir Getriebene?

Was ist von der Objektivierbarkeit des Bedarfs zu halten, was von der Rationalität der Steuerung? Ist die Wirkung eine Folge von Steuerung? Ist die mangelhafte Beantwortung dieser Fragen der Sozialen Arbeit inhärent (strukturelles Technologiedefizit)¹?

Mir geht es hier um die Zusammenstellung einer Vielzahl von möglichen steuerungsrelevanten Einflussfaktoren innerhalb und außerhalb der Or-

ganisation Jugendamt/freie Träger der Jugendhilfe.

A. Steuerungsfaktoren außerhalb des Jugendamtes

These 1: Jugendhilfe wird durch den vorhandenen (objektiven) Bedarf gesteuert

Es gibt Lebensverhältnisse, die zu einem auch für Laien nachvollziehbaren unabweisbaren Hilfebedarf führen. Je näher der Bedarf dem Bereich der Kindeswohlgefährdung zuzuordnen ist, umso sicherer ist die allgemeine Einschätzungswahrscheinlichkeit eines Hilfebedarfs oder eines Eingriffs in das elterliche Sorgerecht. Diese Einschätzung erfolgt zum einen vor dem Hintergrund einer mit hoher Wahrscheinlichkeit eintretenden negativen, ja lebensbedrohlichen Entwicklung (weitgehend objektiver Faktor), auf der Grundlage allgemeiner

menschlicher ethisch, moralisch, aber auch religiös geprägter Wertvorstellungen (subjektiver Faktor).

Dennoch wird jeder einen Fall anders beurteilen, in seinen Konsequenzen, seinen Anforderungen und seinen Zielen. Es gibt also eine subjektive Sicht der Dinge, es gibt allerdings auch Gemeinsamkeiten in der Beurteilung.

These 2: Jugendhilfe wird durch die gesellschaftliche Entwicklung gesteuert

In Fachvorträgen wird häufig konstatiert, dass eine gesellschaftliche Entwicklung (mehr Alleinerziehende, Adipöse, Schulverweigerer, Armut etc.) zu einem immer höheren Bedarf an Jugendhilfe führt. So wird die Steigerung der Jugendhilfekosten vor dem Argument sinkender Kinderzahlen gerechtfertigt. Welche Steuerungsverantwortung haben also die gesellschaftlichen Entwicklungen, die

jugendhilfeauslösend wirken?²² Wie wirken diese Faktoren zusammen?

Es scheint einen Zusammenhang zu Armuts- und Belastungsquoten zu geben³, ebenso einen zu Scheidungssituationen und dem Alleinerziehenden-Status⁴.

These 3: Jugendhilfe wird durch die Selbstwahrnehmung der Kunden gesteuert

Die Selbstwahrnehmung der Kunden als „bedürftig“ oder „leistungsberechtigt“ (Wohlfahrtsstaat und Dienstleistungsorientierung), ihre Vorstellung von der Verpflichtung der Gesellschaft, Erziehungsprozesse individuell zu unterstützen, ihre Vorstellung vom eigenen Hilfebedarf, ihre Strategien zur Erlangung von Hilfe um möglichen selbst erkannten Schaden abzuwenden sind abhängig vom eigenen Erleben, aber auch von gegenseitiger, teilweise öffentlicher Beeinflussung (Modediagnosen⁵), die Trends folgen und als öffentliche Leistungsversprechen des Wohlfahrtsstaates eingefordert werden. Dabei soll allerdings auch nicht übersehen werden, dass viel Klientel auch ohne eigenes Zutun in staatlichem Auftrag bedrängt wird, Hilfe anzunehmen (Änderung der gesellschaftlichen Haltung und der rechtlichen Änderungen zur Kindeswohlgefährdung).

These 4: Jugendhilfe wird durch die Sozialstruktur einer Kommune bestimmt

Bei Kennzahlenvergleichen wird immer wieder auf die Vergleichbarkeit der Sozialstruktur Bezug genommen. Auswertungen (IBN⁶) haben ergeben, dass nur wenige Sozialstrukturdaten mit dem Jugendhilfeaufwand korrelieren. Dies sind insbesondere die Faktoren Kriminalität und Arbeitslosigkeit, nicht hingegen das verfügbare Einkommen in einer Kommune, der Bildungsstand oder Migrationsantei-

le. Es gibt somit Sozialstrukturdaten mit einer Verbindung zur Jugendhilfe, die aber bei weitem keinen so eindeutigen monokausalen Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und Jugendhilfeaufwand herstellen konnten wie vermutet wurde.

These 4 a: Jugendhilfe wird durch sozialstrukturelle Alleinstellungsmerkmale bestimmt

In Abwandlung zur These 4 setzt die These 4 a statt auf die Vergleichbarkeit von gleichen sozialstrukturellen Belastungsfaktoren auf die individuelle Unterschiedlichkeit der Kommunen aus der sich ein Jugendhilfebedarf ableitet. Dies führt zu der Annahme, dass möglicherweise weitere Faktoren oder Alleinstellungsmerkmale wie z. B. die Anzahl überregionaler sozialer Einrichtungen (Frauenhäuser, Psychiatrien, Kliniken, Justizvollzugsanstalten, Therapeuten usw.) die Inanspruchnahme der Jugendhilfe stärker bestimmen als vergleichbare Faktoren, die allen Kommunen zugrunde liegen.

Aber auch hier gibt es noch keine stichhaltigen Nachweise für diese These. Jugendhilfe folgt offenbar einer anderen Eigenlogik. Daher die These 5:

These 5: Jugendhilfe wird durch die kommunale Haushaltssituation bestimmt

Jugendämter, die aufgrund einer positiven Sozialstruktur (Bildungs-, Einkommens- und Vermögensreichtum)

einen geringeren Jugendhilfeaufwand nahelegen, sind aber offenbar aufgrund ihrer besseren Finanzsituation in der Bewilligung großzügiger⁷. Vergleichsringergebnisse haben aber auch diesen Wirkungszusammenhang nicht generell bestätigt.

Einflussnahmen auf die Steuerung der Jugendhilfe erfolgen häufig mit dem Motiv der Steuerung der Finanzströme. So steuert die politisch zugestandene Finanzausstattung der Jugendhilfe ganz entscheidend mit. Wieweit allerdings Sparanstrengungen durchsetzbar sind, hängt von der innerorganisatorischen Umsetzungsbereitschaft bis hin zur Bereitschaft zum Gesetzesverstoß ab. Daneben sei der Versuch erwähnt, durch eine Wahl der Finanzierungs- und Controllinginstrumente (Budget, Haushaltsdeckelung und -freigaben) Einfluss zu nehmen. So konstatiert die bereits erwähnte Stadt Karlsruhe in ihrem Strategiepapier zur Steuerung der Jugendhilfe ein gewisses „Spannungsverhältnis zum partizipativ angelegten KJHG.“ (Difu 140).

Offensichtlich wird dies im Spiegel der Zahlen: So ist ein Trend zur Verkürzung der durchschnittlichen Verweildauern in der HzE ebenso erkennbar wie in der Intensität der ambulanten Hilfen.

These 6: Jugendhilfe wird durch die Trägerlandschaft bestimmt

Mit dieser These verlassen wir die Thesen, die eine Abhängigkeit der Jugendhilfe von den objektiven(?) äußere-

Verkürzung der durchschnittlichen Dauer:

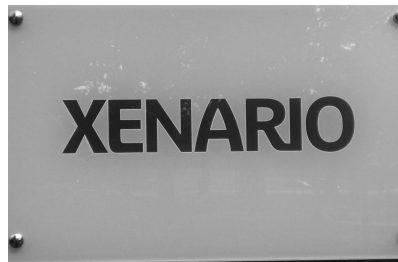
SPFH-Dauer unter einem Jahr:	48 % (1995), 55 % (2005);
Erziehungsbeistandschaften:	weniger als 50 % (1995) 66 % (2010);
Heimerziehung:	30 Monate (1995) 20 Monate (2010);
Vollzeitpflege:	53 Monate (1995) 41 Monate (2010).
Reduzierung der durchschnittlichen Stunden:	
SPFH (Baden-Württemberg und Hessen):	
Weniger als 5 Stunden:	33 % (2003) 43 % (2010).

ren Bedingungen annehmen. Vielfach wird die Steuerungsrelevanz von Jugendhilfe aber nicht am Bedarf, sondern an der vorhandenen Angebotsstruktur und den Strategien der Bedarfswerkung festgemacht⁸ Da die im § 27 ff beispielhaft genannten Hilfen vorgehalten werden sollen, werden die meisten klassischen Angebote in den Jugendamtsbezirken zwar vorhanden, in der Ausprägung allerdings durchaus heterogen sein. Durch die unmittelbare Trägerbeteiligung (§ 78 SGB VIII) ist der Trägereinfluss abhängig von den Akteuren und daher unterschiedlich groß. Interessenlagen, Vorlieben und Vorzüge von Jugendämtern bestimmen auch die Trägerlandschaft und deren Einfluss. Bundespolitische Gremien machen die Stärke der freien Träger für den Kostenanstieg in der Jugendhilfe verantwortlich⁹.

These 7: Der gesetzliche Rahmen regelt Aufgabe, Struktur und Ergebnis

Der gesetzliche Rahmen ist steuerungsrelevant, allerdings ergeben sich durch die Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe Möglichkeiten der Ausgestaltung. Teilweise werden gar Rechtsverstöße (Interpretation von Soll-Vorschriften als freiwillige Leistungen, Versagung von Hilfen gem. § 41 SGB VIII, mangelnde Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts, Beteiligungsrechte etc.) offenkundig in Kauf genommen. Dennoch gibt es im vorliegenden gesetzlichen Rahmen eine weitgehend bundeseinheitliche Praxis. Allerdings entwickeln sich vom Gesetzgeber unterstützt aber auch parallel zum gesetzlichen Auftrag neue Strukturen, die beeinflusst von der (fach-) öffentlichen Meinung den Mainstream abbilden, der möglicherweise später in Gesetzesänderungen seinen Nachhall findet (§ 8a SGB VIII, Familienhebammen, Schulsozialarbeit, Ganztagschule etc.).

Insbesondere die „gesetzlich verordnete Steigerung der Kontrolldichte“¹⁰ wird als steuerungsrelevant gekennzeichnet, obwohl durch die gesetzlichen Bemühungen zur Früherkennung im Zusammenhang mit verpflichtenden Vorsorgeuntersuchungen nur wenig bis gar keine neuen Hinweise auf Kindeswohlgefährdungen bekannt wurden.



These 8: Jugendhilfe wird durch die öffentliche Meinung gesteuert

Es wird angenommen, dass Jugendhilfe institutionell bestimmt ist,¹¹ d. h., dass „Annahmen, Vorstellungen und Erwartungen in einer Gesellschaft generell festlegen wie Unternehmen, Schulen, Krankenhäuser („und die Jugendhilfe“) (der Verfasser) gestaltet sein sollten, welche Aufgabe ihnen zukommt und welche nicht“ (Kieser: 354).

Das bedeutet, dass gesellschaftliche Gruppen, sowohl die Anspruchsgruppen aber mehr noch die Gruppen, die Jugendhilfe eher nicht in Anspruch nehmen müssen, als „öffentliche Meinung“ maßgeblich beeinflussen und festlegen, wie gesellschaftliches Leben, also auch Jugendhilfe gestaltet sein muss. So führt der öffentlichkeitswirksam aufbereitete Tod eines Kindes in Verbindung mit einem vermeintlichen Organisationsversagen von Ämtern zu Reaktionen, die nachweislich zu vermehrten Unterbringungen und zu gesetzlichen Aktivitäten (Kinderschutzgesetz, Früherkennungs-Untersuchungsgesetze etc.) und höheren Kosten. So macht z. B. die Hansestadt Hamburg die exorbitanten Kostensteigerungen an einem

bestimmten Vorfall von öffentlich diskutierter Kindesvernachlässigung mit Todesfolge fest. Der Einfluss öffentlicher Diskurse auf die Muster von Wahrnehmungen¹², Bewertungen und Haltungen der Mitarbeitenden, die Politik und damit im Weiteren auf die Aufgabengestaltung und die Ausgaben ist offensichtlich¹³.

These 9: Jugendhilfe ist vom Stellenwert gesellschaftlicher Theorien beeinflusst

Man kann nicht gerade feststellen, dass es derzeit eine ausgiebige Theoriedebatte in der sozialen Arbeit gibt, allerdings bestimmen von Gesellschaftstheorien abgeleitete Grundhaltungen die soziale Arbeit in der Außen- wie in der Innensicht (Objektivismus, Subjektivismus, Frankfurter Schule (Habermas), Systemtheorie (Luhmann, Obrecht etc.), Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession (Staub-Bernasconi), Alltagsparadigma (Thiersch) usw.

Freie Träger der Jugendhilfe neigen dazu, theoretische Positionierungen zu vermeiden um am Markt für möglichst viele Nachfrager attraktiv zu sein. Auch Jugendämter positionieren sich ungern auf der Grundlage einer klaren gesellschaftstheoretischen Ausrichtung.

Zudem ist die Neigung zur theoretischen Fundierung in den von Juristen und Verwaltungskräften in Leitungsfunktion besetzten Organisationen nicht sehr ausgeprägt. Wenn auch persönliche Grundhaltungen, Alltagswissen und beruflich erworbenes Handlungswissen dominiert, so schlägt doch auch (in teilw. Abwandlung) die Anwendung von theoretisch erworbenem Wissen auf die Alltagspraxis durch.

Ganz deutlich vollzieht sich die Ausrichtung des SGB VIII an den Theorien der Frankfurter Schule, insbes. Haber-

mas (Kolonialisierung der Lebenswelt, Diskursive Prozesse auf „Augenhöhe“ mit dem Adressaten im Hilfeplanverfahren etc.).

Nun sind wir an der Schnittstelle zwischen äußeren Bedingungen und inneren Faktoren angelangt.

B. Steuerungsfaktoren innerhalb des Jugendamtes

1. Akteure

Es gibt maßgebliche Meinungen, dass nicht so sehr der objektive Bedarf oder andere Faktoren außerhalb der Institutionen die Hilfe strukturiert, sondern dass innerorganisatorische Faktoren die Jugendhilfe steuern und die internen Beurteilungssysteme (wann wird ein Fall zum Fall?) steuerungsrelevant sind. Hier befinden wir uns im Bereich der Organisations- und Personalentwicklung. Den innerbetrieblichen Strukturen wird eine maßgebliche Steuerungsfunktion zugeschrieben.

Menschen, Strukturen, Prozesse, Systeme und Kommunikationen innerhalb von Organisationen sind für das Ergebnis steuerungsrelevant. Die Einschätzungen der Akteure, ihre Grundhaltung, ihre Prägung, ihr Habitus, ihre Weltsicht, nicht zu vergessen die kollektiven Meinungen zu bestimmten Themen, kollektives Bewusstsein und die beabsichtigten Profilierungen (wir sind die Ganzheitlichsten, Sparsamsten, die Erfolgreichsten etc.) prägen die inhaltlichen Prozesse der Hilfestaltung.

These 10: Die MitarbeiterInnen (Fachkräfte) steuern die Jugendhilfe

Steuerungsrelevant ist die Persönlichkeit von Mitarbeitenden als Handelnde, ihr Selbstverständnis, ihr Berufs- und Alltagswissen und ihr individueller Habitus. Darüber hinaus kann das

kollektive Selbstverständnis ein Erfolgsfaktor oder Hinderungsgrund für Veränderungen sein.

Friedrich W. Meyer (Gebit – IBN) hält den MitarbeiterInnen für die entscheidenden Einflussfaktor für Art, Umfang, Kosten und Gestaltung der Jugendhilfe sowohl auf der individuellen Ebene als auch auf der Ebene der kollektiven Einstellungen (s. a.: double-loop-learning)¹⁴.

MitarbeiterInnen können sich über eine hohe Organisationsverbundenheit mit den Zielen der Einrichtung identifizieren. Diese Identifikation kann aber auch vom Arbeitgeber eingefordert werden.

Die Einflussnahmen des Managements zielen dabei eindeutig auf die Vereinheitlichung von Extrempositionen, Kontrolle, Entscheidungsvorhalte und auf die Herstellung einer gemeinsamen zumeist hierarchisch definierten oder ausgehandelten Haltung zum Gegenstand und zum Mit-einander (Organisationskultur). In jedem Fall wird die innerbetriebliche Entscheidung über zulässiges „Abweichen dürfen“ Einfluss auf die Steuerung haben. Einflussnahme ist aber nur dann möglich, wenn überzeugt und motiviert wird.

Personalentwicklung und Qualifizierung sind dabei wichtige Faktoren der Beeinflussung im Sinne der Organisationsziele (Supervision, Fachberatung, Coaching).

These 11: Die Leitungen steuern die Jugendhilfe

Steuerung durch Leitung setzt auf den Glauben an die Steuerung durch Leitungsqualitäten (z. B. MBO)¹⁵. Die Führungspersönlichkeit in formal-rationalen Organisationen hat eine Einfluss nehmende aktive Rolle und soll als Vorbild überzeugen, (Chef denkt und lenkt). Häufig geht dieses tenden-

ziell hierarchisierende Modell, das lediglich Pseudobeteiligung zulässt mit einer mangelnden Wertschätzung der Mitarbeiterschaft einher. Die Leitungsperson greift erfolgsversprechende Ideen der Mitarbeiterschaft auf und gibt diese, um seiner überragenden Rolle gerecht zu werden, als Eigene aus (Kieser...). Aktive Leitungsrolle und demokratische Entscheidungsprozesse schließen sich weitgehend aus. Demokratie ist allerdings auch in Jugendämtern nicht beabsichtigt. So bleibt die Klärung der Frage, ob die Leitungsrolle durch die Person oder die Funktion¹⁶ bestimmt ist und welchen Einfluss sie auf die Steuerung von Jugendhilfe ausübt letztlich auch hier offen.

These 12: Die kommunale Politik steuert die Jugendhilfe

Politische Entscheidungsträger haben unmittelbare Mitverantwortung und werden von der Verwaltung entscheidungsvorbereitend begleitet. Durch die enge Verzahnung von Politik und Verwaltung dürfte der Einfluss auf Einzelentscheidungen insgesamt wohl eher geringer sein, zudem viele Entscheidungen in der Jugendhilfe rechtlich normiert sind. Allerdings ist der Einfluss von Politik auf die Grundhaltung der Hierarchieebenen nicht zu unterschätzen, sichert Politik doch auch bestimmte Haltungen zur Jugendhilfe ab.

These 13: Auslastungs- und Belastungsfaktoren der Mitarbeiterschaft steuern die Jugendhilfe

Landes¹⁷ spricht von einem „Bugwellenproblem“, d. h. dass strukturelle und faktische Überlastungsfaktoren zu unangemessenen Entscheidungen führen, die zumeist unstrukturiert und teuer sind. Personalaufstockungen können, so Landes, aber nicht immer das Problem lösen.

Es wird des Weiteren der landläufig

bekanntes These entgegengetreten, dass SozialarbeiterInnen ihre Fälle selbst „produzieren“ und eine gute Personalausstattung zu Suchbewegungen und Erweiterungen der Inanspruchnahmen führen. Hinzu kommt das Argument, dass eine präventive, frühe Hilfe Kosten spart, niedrigschwellige Hilfen allerdings weniger erfolgreich sind als höherschwellige und dass durch Gewöhnungseffekte Abhängigkeiten entstehen (Klientifizierung).



B Steuerungsfaktoren innerhalb des Jugendamtes

2. Organisationsverständnis

Die Jugendhilfe wird nicht nur durch die äußeren Bedingungen und die Personen/Funktionen der Akteure im Innenverhältnis bestimmt sondern auch durch das Organisationsverständnis.

These 14: Die Organisation der Aufgabe steuert die Jugendhilfe

Spezialisierung, Generalisierung, Sozialraumorientierung, Projektorganisation, Case-Management – wie auch immer sich die Jugendhilfe zu organisieren versucht, immer gibt es neben der Überzeugung für eine bestimmte Organisationsform Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung, die Finanzierung und Entscheidungen.

These 15: Prinzipien der Bürokratie und Hierarchisierungen steuern die Jugendhilfe

Die formale Rationalität von Organisationen (Max Weber) ist das Grundprinzip von Organisationen, durch das erfolgreich Aufgaben und Prozesse strukturiert werden, Orientierungen gegeben werden, usw. Dabei hat Max Weber schon früh auch die Schattenseiten thematisiert: Regeln, die zum Selbstzweck werden, Gruppensolidarität, Machtkämpfe, Schwerfälligkeit, Langsamkeit, Tendenz zur Überregulierung¹⁸, Tendenz zur Stellenvermehrung. So nehmen Hierarchisierungen in der Grundstruktur und größere und kleinere Steuerungseingriffe von Leitungen Einfluss auf die Steuerung der Jugendhilfe. Fehlen sie, werden sie von MitarbeiterInnen eingefordert¹⁹.

These 16: Das Professionalitätsverständnis steuert die Jugendhilfe

Professionalität bedeutet die Anwendung theoretischen Wissens auf eine konkrete Praxis im Einzelfall. Erst wenn diese Voraussetzung gegeben ist spricht man von Professionalität. Fachliche Weisungen sind zum einen ein theoretisch hergeleitetes hierarchisierendes Steuerungsinstrument zur Durchsetzung von Regeln, sie sind allerdings auch bestenfalls ein gemeinsam gewonnenes Selbstverständnis. Dieses hierarchisch verordnete, gemeinsam erarbeitete oder sehr individuell vorhandene theoretische Professionsverständnis steuert die Jugendhilfe²⁰

These 17: Die Qualität der Arbeitsabläufe beeinflusst die Steuerung der Jugendhilfe

Schrapper (2011) kristallisiert als wesentlichen Einflussfaktor die „Organisationsaufmerksamkeit für Falleingang (wann wird ein Fall ein Fall?) und Fallabschluss heraus. Hier wird Bezug auf die Gestaltung der Hilfe-

planungs- und Entscheidungsprozesse genommen.

Im Rahmen des Projektes Wirkungsorientierung in der Jugendhilfe zeigte die gleichberechtigte Berücksichtigung der Faktoren

- Integration
- Identität
- Verselbständigung

ein positives Resultat im Verfahren der Hilfeplanung.

Standardisierungen waren hingegen nicht immer inhaltlich wirkungsrelevant.

These 18: Organisationsentwicklungsprozesse bestimmen die Steuerung der Jugendhilfe

In Organisationsentwicklungsprozessen geht es in der Regel um Anpassung an Veränderungen. Mit dem Ziel innerbetrieblicher Mitbestimmung (z. B. Humanisierung der Arbeitswelt in den 70/80iger Jahren) sind derartige Prozesse heute nicht mehr verbunden.

Viele Jugendämter machen derzeit OE-Prozesse mit dem Ziel der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung durch. Hier nährt der Glaube an die Veränderbarkeit von Organisationen viele Beratungsfirmen, die in OE-Prozessen den Schlüssel zur Beeinflussung der Jugendhilfestuerung sehen.²¹

Versuche eines völlig anderen Organisationsverständnisses (St. Gallerer Ansatz) sind zwar immer noch aktuell, deren Wirkungen sind allerdings nicht empirisch belegt, so der Ansatz des evolutionären Managements, beruhend auf Hayeks Konzept der „spontanen Ordnung“²². Der Anspruch dieses Konzeptes der Nichteinmischung von Leitung (Leitung als Fachberatung) überfordert Organisationen, die im Notfall schnelle Entscheidungen treffen und ggf. hierarchisch absichern müssen.

These 19: „Falsches Bewusstsein“ steuert die Jugendhilfe

Der Verdacht, dass die MitarbeiterInnen einen „falschen“ oder unvollständigen Zugang zum Gegenstand der Arbeit haben ist wahrscheinlich schon jedem Vorgesetzten, Controller oder Planer gekommen.

Diesem Verdacht liegt die Annahme aus verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorien zugrunde, dass Menschen über begrenzte Informationskapazitäten verfügen (unvollständige Information) und dass die Bereitschaft sich in Organisationen zu engagieren begrenzt ist (begrenzte Rationalität)²⁴.

Da Mitarbeitende und Vorgesetzte nicht über gleiche Informationen verfügen, müssen Mitarbeitende die Prämissen für einen Teil der Entscheidungen selbst setzen. Um darauf Einfluss nehmen zu können helfen aus Organisationssicht

- Herrschaft und Indoktrination
- Arbeitsteilung
- selektive Kommunikation, Herstellung von Eindeutigkeit um Eindeutigkeit in mehrdeutigen Situationen von Unsicherheit zu absorbieren
- standardisierte Verfahren (Verhaltensvorschriften).

Aus Komplexitätsreduktionen können neue Probleme entstehen:

- Abteilungskonflikte
- Mangelndes Überblickswissen durch stark routiniertes Arbeiten (single-loop-learning s. o.)
- Fehleinschätzungen und Nichtbeachtung von Nebenfolgen.

Organisationsziele sollen helfen vor „falschem Bewusstsein“ zu schützen. In der Jugendhilfe lassen sich Subziele aber nicht so einfach von Oberzielen ableiten, da die Ziele der Jugendhilfe inkonsistent, konkurrenz und wi-

dersprüchlich sind, weshalb wir immer wieder an Kennzahlen scheitern.

These 20: Jugendhilfe ist abhängig von persönlichen Interessen, Irrationalitäten, Zielkonkurrenzen und eigentlich nicht steuerbar

Organisationen folgen nicht immer rationalen Zielen. So kann das vorrangige Ziel der Jugendhilfe wie auch anderer Organisationen darin bestehen, weiterhin existent und kommunikationsfähig zu bleiben, d. h. den Erhalt zu sichern. Auch dafür kennen wir Beispiele: nichts ist so schwer umzusetzen wie die Beendigung eines sozialen Projektes.

Hinzu kommen die vielen persönlichen Interessen und Empfindlichkeiten, Eitelkeiten, Netzwerke, Konkurrenzen die eine zielgerichtete von objektiven Tatbeständen ausgehende Steuerung verhindern.

Gelingt es daher vielleicht durch die Aufgabe von Steuerungsabsichten bessere Ergebnisse zu erzielen? Das ist nicht sicher, denn auch wer nicht steuert, beeinflusst durch den Verzicht auf Beeinflussung und steuert durch Steuerungsenthaltung.

C. Fazit

Es gibt eine Vielzahl von äußeren und organisationsinternen Steuerungsvermutungen für Jugendhilfe. Eine Entscheidung konnte bisher empirisch nicht isoliert werden. So kommt es beim Blick auf die Fieberkurve von Fallzahlen, Kostenentwicklungen und Kennzahlvergleichen nach wie vor zu Erklärungsversuchen, die grundsätzlich in alle Richtungen gehen können und letztendlich davon abhängen, welches Interpretationsmuster sich organisationsintern durchsetzt. Auch diese Entscheidung kann von verschiedenen äußeren und innerbetrieblichen Faktoren abhängen.

Es bietet sich an, bei Grundentscheidungen zur Steuerung die 20 Thesen auf ihre Legitimität zu prüfen (vielleicht finden sich noch andere Faktoren), sie ggf. zu ändern und hinsichtlich der angenommenen Wirksamkeit zu gewichten und somit zur Entscheidung heranzuziehen sind. Jede der 20 Thesen lässt sich weiterführen. Hier ging es lediglich um eine Übersicht und um einige Hinweise. Eine Lösung steht noch aus, oder muss sie jeder etwa selbst finden?

Anmerkungen:

¹ Strukturelles Technologiedefizit wird als „Grund für die Unmöglichkeit bezeichnet, generalisierbare Methoden mit vorhersehbarer Wirkung zu entwickeln“ (Hiltrud vom Spiegel: Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit – Grundlagen und Arbeitshilfen. München 2008 sowie Luhmann, N., Schorr, K. E., Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik. 1982)

² Difu-Institut: Wer steuert die Hilfen zur Erziehung? Tagungsreader. Berlin 2011, S. 139 Steuerung der Hilfen zur Erziehung der Stadt Karlsruhe: „Die sich verändernden Lebenslagen von Familien haben bundesweit und auch in Karlsruhe einen steigenden Bedarf an Hilfen zur Erziehung zur Folge.“

³ 61 % der HzE-Familien (ohne Erziehungsberatung) leben von Transferleistungen. s. Pothmann/Wilk/Fendrich, zit. nach KomDat, a. a. O.

⁴ Jede zweite 2010 begonnene Leistung geht in einen Alleineinziehendenhaushalt. s. Rauschenbach/Züchner, zit. nach KomDat, a. a. O.

⁵ Eine nicht ganz ernst gemeinte Anmerkung: Aus meinem eigenen Erleben scheint es so, dass in meiner Jugend (50-iger Jahre) die Korrektur der Körperhaltung (Ziel: der aufrechte Gang nach dem verlorenen Krieg) mittels Einlage im orthopädischen Schuhwerk an erster Stelle der präventiven sozialmedizinischen Eingriffe in das Jugendalter stand, meine Kinder allesamt Zahnregulierung-

gen mittels Spange zu ertragen hatten (Ziel: die gesunde Äußerlichkeit als Karrierebeförderer). Die Enkelgeneration wird hingegen mit der Diagnose Hyperaktivität belegt, was die Einnahme von Medikamenten und Therapien zur Folge hat (Ziel: innere Ruhe in hektischen Zeiten).

⁶ Integrierte Berichterstattung Niedersachsen – ein Kennzahlenvergleich von über 50 der 62 niedersächsischen Jugendämter.

⁷ IBN-Vergleichsring

⁸ s. die Theorien endogener und exogener Bedarfsweckung s.: Filsinger, D. & Berghold a. a. O.

⁹ Koordinierungssitzung der A-Staatssekretäre zur Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen vom 13. 5. 2011

¹⁰ KomDat a. a. O.

¹¹ neoinstitutionalistische Ansätze der Organisationssoziologie

¹² „Kultur des Hinsehens“ – Legitimationsdruck von Organisationen und Personen im Kinderschutz. 2005 wurden bei 63 pro 10.000 Kindern unter 6 Jahren eine HzE begonnen, 2010 lag die Inanspruchnahme bei 108 Kindern (KomDat, 3/2011) a.a. O.

¹³ Hinweise s. KomDat, Heft 3/2011, S. 4 ff.

¹⁴ Nalebuff, B. / Brandenburger, A.; a. a. O. Nalebuff/Brandenburger unterscheiden zwischen single-loop-learning, das sich auf alltägliche wiederkehrende einfache Ausführungen bezieht und dem double-loop-learning, das auf die kollektiven Selbstverständnisse abzielt und ungleich schwieriger zu erreichen ist.

¹⁵ Management by Objectives, s. Kieser, a. a. O.

¹⁶ Funktionalismus s. Luhmann

¹⁷ Landes, Benjamin: Das „Bugwellen-Problem“ des ASD – Wie kann Prozesssteuerung der Hilfen zur Erziehung im Jugendamt verbessert werden? In Difu: S. 49 – 59

¹⁸ Derzeit bietet der Kinderschutz hierfür ein beredtes Beispiel. Trotz eines historischen Tiefstandes bei Kindstötungen

(KomDat: Frühe Hilfen als aktiver Kinderschutz, S. 1, Nov. 2010, 13. Jg.) entfacht sich eine Diskussion, die bis zu mehrfachen Gesetzesänderungen führt. Hier sind offensichtlich diffuse Ängste in unserer als Risikogesellschaft gekennzeichneten Lebenswelt berührt (s. Beck: Risikogesellschaft).

¹⁹ Schäfer: Masterarbeit

²⁰ Soziale Arbeit erfordert vor dem Hintergrund einer theoretisch reflektierten Annahme immer das hermeneutische Fallverstehen ein, die Infragestellung vorhandener Grundannahmen (Vorurteile).

²¹ Organisationen streben keine optimalen sondern lediglich befriedigende Ergebnisse (Kompromissfreundlichkeit – satisfying- Konzept) an.

²² Hayek, F. A. v. 1980: Recht, Gesetzgebung und Freiheit. Gd. I: Regeln und Ordnung. München.

²³ Unvollständige Information als Strukturproblem der Beurteilung sozialer Prozesse.

Literatur:

Argyris, Chris/Schön, Donalds A.: Die leidende Organisation

Difu-Institut: Wer steuert die Hilfen zur Erziehung? Tagungsreader. Berlin 2011

Filsinger, D. & Berghold, J. (1993): Entwicklungsmuster und Entwicklungsdynamik psychosozialer Dienste: Probleme und Perspektiven der Vernetzung.

In J. Bergold & D. Filsinger (Hrsg.): Vernetzung psychosozialer Dienste. Weinheim und München: Juventa 11–49

Kieser, Organisationstheorien. 6. Aufl., Stuttgart 2006

KomDat: Frühe Hilfen als aktiver Kinderschutz. S. 1, Nov. 2010, 13. Jg.

Landes, Benjamin: Das „Bugwellen-Problem“ des ASD – Wie kann Prozesssteuerung der Hilfen zur Erziehung im Jugendamt verbessert werden? In Difu: S. 49 – 59

Luhmann, N., Schorr, K. E., Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik. 1982

Nalebuff, B. / Brandenburger, A.: Coopeti-

tion – kooperativ konkurrieren. Frankfurt/M. – New York, 1996

Pothmann, J./Wilk, A./Fendrich, S.: HzE Bericht 2011 – Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen zwischen fachlichen Herausforderungen und regionalen Disparitäten, Dortmund u. a. 2011 (www.akjstat.tu-dortmund.de)

Rauschenbach, Th./Züchner, I.: Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, in: J. Münder, R. Wiesner, Th. Meysen (Hrsg.) Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2011, S. 67 – 86.

Schäfer, Georg: Kooperation und Konkurrenz von Führungskräften im Rahmen der Sozialraumbudgetierung in der Jugendhilfe – eine qualitative Studie – unveröffentlichte Masterarbeit, Celle 2008

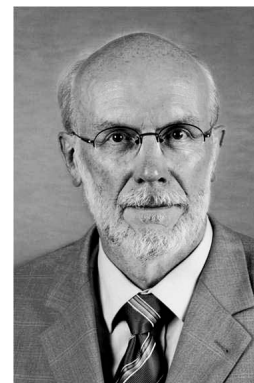
Vom Spiegel, Hiltrud: Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit – Grundlagen und Arbeitshilfen. München 2008

Georg Schäfer

Stadt Celle

Helmuth-Hörstmann-Weg 3

29221 Celle



Fachdienstleiter Kinder-, Jugend- und Familienhilfe bei der Stadt Celle
georg.schaefer@celle.de