

Dialog Erziehungshilfe

Themenheft

Qualität entsteht im Dialog!

Kooperation von freien und öffentlichen Trägern

Dialog Erziehungshilfe

Inhalt | Ausgabe 2 | 2014

Autorenverzeichnis..... 4

Aus der Arbeit des AFET

Rainer Kröger / Reinhold Gravelmann

Im Interview: Partnerschaftlicher Dialog oder
Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnis?

Wohin geht die Entwicklung?..... 5

Diskussionspapier des AFET

Qualität entsteht im Dialog!..... 9

AFET-Vorstand..... 12

Erziehungshilfe in der Diskussion

Reinhard Wiesner

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und
freier Jugendhilfe – eine Erfolgsgeschichte?

..... 16

Birgit Zeller

Öffentliche und freie Träger im "streitbaren" Dialog
– und der Nutzen, den die Landesjugendämter dabei
stiften können

..... 21

Georg Schäfer

Kooperieren, aber wie und mit welchen Folgen?..... 26

Martin Wurzel

Miteinander statt gegeneinander!

Beiträge zu gelingenden Verhandlungen..... 31

Konzepte Modelle Projekte

Claudia Völcker

Die Gestaltung der Kooperation von öffentlicher und
freier Jugendhilfe auf kommunaler Ebene

..... 40

Christian Meineke / Stefanie Lambrecht

Gesellschaftliche Veränderungen als gemeinsame

Herausforderung öffentlicher und freier Träger..... 43

Schiedsstellen

Heinz-Dieter Gottlieb

Zur Verhandlungskultur von Schiedsstellen
nach § 78 g SGB VIII

..... 48

Bernd Hemker

Notizen eines Schiedsstellenmitglieds..... 51

Impressum..... 10



Liebe Leserinnen und Leser,

Der 15. Deutsche Kinder- und Jugendhilfetag in Berlin ist mit seinem Motto *24/7 Kinder- und Jugendhilfe – viel wert.gerecht.wirkungsvoll.* ein ebenso passender wie willkommener Anlass diejenigen in den Mittelpunkt unseres Dialog Erziehungshilfe zu rücken, die die Angebote der Erziehungshilfe mit ihren vielfältigen Unterstützungsleistungen, rund um die Uhr –24 Stunden–7 Tage die Woche, gewährleisten.

Viel wert ist die Kinder- und Jugendhilfe unbestritten und was sie kosten darf majorisiert zurzeit erneut die Fachdiskussionen. In der Mitte der Gesellschaft angekommen und vor dem Hintergrund ihres vielfältigen Bedeutungszuwachses, stellt sich die Kinder- und Jugendhilfe den politischen Legitimations- und Wirkungsfragen, fordert aber auch ein verändertes Engagement von Bund und Ländern, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben in der Erziehungshilfe fachlich auch wahrnehmen zu können. *Gerecht* ist die Kinder- und Jugendhilfe, weil die Weiterentwicklung der Erziehungshilfe

auch ein Schlüsselthema im Zusammenhang mit der sozialen Gerechtigkeit unseres Landes ist mit seinen komplexen Zusammenhängen von gesellschaftlichen Bedingungen, Strukturen und Bedarfen. Öffentliche und freie Träger sind in diesem Sinne Partner in einer Verantwortungsgemeinschaft, die *viel wert.gerecht.wirkungsvoll* ist und für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die strukturelle Gesamtverantwortung trägt. Das Verhältnis der öffentlichen und der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist stetig tangiert durch sich verändernde gesellschaftliche, finanzielle und strukturelle Rahmenbedingungen. In Bezug auf die Kooperation führt dies auch zu sich verschärfenden Konflikten. Ist dies ein unbestätigter Eindruck, oder gibt es tatsächlich eine zunehmende Entfremdung und neue Konfliktebenen der Beteiligten?

Es ist Zeit für ein gemeinsames Nachdenken darüber, wie ein kooperativer Dialog der öffentlichen und freien Jugendhilfe bezüglich der Rahmenbedingungen ihres Handelns und deren Konsequenzen für das Verhältnis untereinander gelingen kann. Dazu ist es notwendig, einerseits über die eigene Rolle offen zu sprechen und andererseits an Problemlösungen zu arbeiten. Es gilt die gelungenen und positiven Kooperationsbeziehungen in den Fokus zu rücken!

Der AFET ist traditionsgemäß einem dialogischen Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern verpflichtet. Nicht umsonst heißt auch der Titel der Fachzeitschrift „DIALOG Erziehungshilfe“ und diesmal mit dem Schwerpunkt „Qualität entsteht im Dialog!“ Neben einzelnen Gastbeiträgen kommen vorwiegend die Mitglieder des AFET-Vorstandes zu Wort, die das Verhältnis öffentlicher und freier Träger mit unterschiedlichen Facetten aufgreifen. Auch die Schiedsstellen, als eine Möglichkeit der mediativen Klärung in Streit- und Konfliktfällen zwischen den Trägern kommen zu Wort und das Diskussionspapier „Qualität entsteht im Dialog“ versteht sich als Anstoß zum Gespräch.

Diskutieren Sie mit uns und besuchen Sie uns auf dem AFET Stand (Halle 1.2b, Nr. 1.40), wir freuen uns auf Sie ...und lassen Sie sich überraschen, denn: „Mit dem AFET gewinnt jedeR“!

Erkenntnisreiche DJHT – Tage wünscht Ihnen
Ihre

Jutta Decarli
(Geschäftsführerin)

Autorenverzeichnis

Gottlieb, Prof. Heinz-Dieter
HAWK Fachhochschule
Hildesheim/Holzminden/Göttingen
Goschentor 1
31139 Hildesheim

Hemker, Bernd
PARITÄTISCHER Wohlfahrtsverband
Landesverband NRW e. V.
Referat Hilfen zur Erziehung
Friedrich-Ebert-Str. 16
59425 Unna

Lambrecht, Stefanie
Magistrat der Universitätsstadt Marburg
Fachbereich Kinder, Jugend und Familie
Friedrichstr. 36
35037 Marburg

Meineke, Christian
Magistrat der Universitätsstadt Marburg
Fachbereich Kinder, Jugend und Familie
Friedrichstr. 36
35037 Marburg

Schäfer, Georg
Stadt Celle
Am Französischen Garten 3
29221 Celle

Völcker, Claudia
FB 4 – Jugend, Familie und Soziales
Stadtverwaltung Speyer
Johannesstr. 22a
67346 Speyer

Wiesner, Prof. Dr. jur. Dr. rer. soc. h.c. Reinhard

Wurzel, Martin
sankt-josef
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe gGmbH
Bismarckstr. 69a
47229 Duisburg

Zeller, Birgit
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung
Rheinallee 97-101
55118 Mainz

Aus der Arbeit des AFET

Partnerschaftlicher Dialog oder Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnis? Wohin geht die Entwicklung?

Im Interview: Rainer Kröger – AFET-Vorsitzender

Herr Kröger, Sie haben auf der letzten Vorstandssitzung und in Vorträgen auf AFET Veranstaltungen in der letzten Zeit häufiger darauf hingewiesen, dass sich aus Ihrer Sicht das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern verändert. Woran machen Sie das fest?

Ja, es stimmt, ich finde, es gibt eine Reihe von Hinweisen, dass die im SGB VIII formulierte Partnerschaft zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe bröckelt.

Was meinen Sie konkret?

Es gibt aus meiner Sicht immer weniger strukturierte überregionale bzw. länderspezifische Gesprächszusammenhänge über qualitative Standards der Arbeit in der Jugendhilfe. Rahmenverträge nach § 78 a-g SGB VIII z.B. werden in einigen Bundesländern nicht mehr verlängert. In NRW z.B. gibt es seit dem 1.1. 2014 keine neue Einigung der öffentlichen und freien Träger.

Dann verhandeln eben das örtliche Jugendamt mit den vor Ort ansässigen freien Trägern.

Ja, das ist natürlich möglich und es wird ja – unter oft erheblichem bürokratischen Aufwand – auch so praktiziert. Wir müssen uns nur gemeinsam fragen, ob wir diese Vielfalt an Einzelverhandlungen im stationären und im ambulanten Bereich und die damit verbundenen unterschiedlichen Standards wirklich wollen und ob diese Situation der konkreten Arbeit vor Ort wirklich gut tut.

Im 14. KJB wird das Jugendamt als zentrale Steuerungsinstanz ausdrücklich benannt.

Ja, das ist aus meiner Sicht auch unbedingt begrüßenswert, aber im KJB ist auch die



Rede von erheblichen regionalen Disparitäten, die zum einen mit der unterschiedlichen Inanspruchnahme und Gewährleistung von Hilfen zu tun hat und andererseits in den vielen Einzelverhandlungen begründet sind, da keine überregionale Verständigung über einen Rahmen existiert.

Der AFET hat in den letzten Monaten über 80 Einzelvereinbarungen zu ambulanten Erziehungshilfen ausgewertet und ist u.a. zu der Erkenntnis gekommen, dass keine der Vereinbarungen miteinander vergleichbar ist. Jedes Jugendamt vereinbart mit seinen freien Trägern eigene Regelungen, nicht immer im Dreiklang zu Leistung, Qualität und Entgelt. In manchen Kommunen beinhaltet die Vereinbarung lediglich die Höhe der Fachleistungsstunde. Andere Ju-

gendämter beschreiben sehr ausführlich die Inhalte der Leistung, der Qualität und das daraus abgeleitete Entgelt der ambulanten Hilfe zur Erziehung. Diese unterschiedliche Vorgehensweise macht doch nicht wirklich Sinn. Es schadet aus meiner Sicht der Jugendhilfe insgesamt.

Warum gelingt eine gemeinsame Sichtweise immer weniger?

Ich glaube, das Problem hinter dem Problem ist eine veränderte Sichtweise über die Zusammenarbeit freier und öffentlicher Träger.

Können Sie das etwas genauer beschreiben?

Im SGB VIII ist die Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger beschrieben als Verantwortungsgemeinschaft, die gemeinsam die Aufgabe hat, die notwendigen Hilfen

für Kinder, Jugendliche und Familien in unserer Gesellschaft zu organisieren und durchzuführen.

Meine Beobachtung ist, dass diese Philosophie der Partnerschaftlichkeit bröckelt oder sogar offensiv in Frage gestellt wird. Auch im 14. KJB wird beschrieben, dass es durch die Finanzlage der Kommunen, die Wirksamkeitsdebatte und die Einführung marktförmiger Elemente der neuen Steuerung Auswirkungen auf das Verhältnis der öffentlichen zu den freien Trägern gibt. Im Bericht wird davon gesprochen, dass mancherorts das Verhältnis des öffentlichen zum freien Träger schon zu einem Auftragsverhältnis wird.

Von wem geht diese Veränderung aus?

Vom öffentlichen Jugendhilfeträger, der seine Rolle als Kostenträger manchmal missversteht als Auftraggeber, der dem freien Träger einen Auftrag erteilt. Ein häufig faktisch bestehendes Auftraggeber – Auftragnehmer Verhältnis entspricht jedoch nicht der Philosophie der Verantwortungsgemeinschaft des SGB VIII. Darüber hinaus entspricht ein solches zweidimensionales Verhältnis nicht der Tatsache, dass rechtlich gesehen sehr häufig die Eltern die Auftraggeber sind. Das Dreiecksverhältnis der Jugendhilfe kommt bei solchen Gedanken zunehmend aus dem Blick.

Ist es in der Praxis nicht schon immer so gewesen, dass das Jugendamt entscheidet und sich einen Auftragnehmer sucht?

Nein, das sehe ich nicht so. Über viele Jahre und Jahrzehnte gab und übrigens gibt es ja auch immer noch in vielen Kommunen und Landkreisen eine gute konstruktive partnerschaftliche Zusammenarbeit von Jugendämtern mit freien Trägern. Es gibt die Praxis, dass z.B. Eltern sich verschiedene Einrichtungen anschauen können, wenn ihr Kind stationär untergebracht wird. Es gibt die gemeinsamen Sitzungen im Jugendhilfeausschuss, in Unterausschüssen oder in der AG 78, in der dann gemeinsam zwischen Jugendamt und freien Trägern Angebote entwickelt werden.

Aber es gibt eben nach meinen Beobachtungen mit zunehmender Tendenz auch die Auffassung, dass das Jugendamt eine Leistung einkauft, diese am besten noch ausschreibt und dann zu kontrollieren hat, ob die Qualität stimmt.

Was ist daran falsch?

Falsch ist die Vorstellung, das Jugendamt könne eine fertige Leistung bestellen und kaufen, denn wir haben es in der Jugendhilfe mit komplexen Problemzusammenhängen zu tun. Die zu erbringende Leistung ist immer das Produkt des Hilfeberechtigten, des Jugendamtes und des freien Trägers. Nur aus dem gemeinsamen Handeln heraus entwickelt sich diese Leistung.

Der Erfolg der Leistung hängt einerseits ab von der situativen Kompetenz des Jugendamtes und des Leistungserbringers und andererseits von der Eigenaktivität des Klienten.

Ich kann die Leistung einer SPFH nicht einfach „in Auftrag geben“, die Qualität bestimmen und hinterher bezahlen. Das wäre auch eine völlige Überforderung des Jugendamtes.

Die soziale Dienstleistung z.B. der SPFH ist eben keine Dienstleistung wie z.B. ein Restaurantbesuch, bei dem ich das Produkt an einen Kunden liefere, der bereit ist, es zu empfangen und zu konsumieren.

Bei einer SPFH wird die Dienstleistung an den individuellen Bedürfnissen des Klienten angepasst und der Klient ist an der Leistungserbringung beteiligt. Die Qualität zeigt sich in der Wirksamkeit für künftige Ereignisse des Klienten.

Dieser komplexe Vorgang ist nicht mit einem einfachen Auftraggeber-Auftragnehmer Verhältnis zu regeln.

Das ist aber keine neue Erkenntnis, sondern die Form der Beteiligung am Hilfefprozess ist doch z.B. im § 36 SGB VIII verankert.

Deswegen irritiert mich ja auch die aktuelle Entwicklung. Eigentlich sollten alle Profis der Jugendhilfe wissen, dass Kooperation und Beteiligung ganz wichtige Bausteine der Beziehungen miteinander sind – übrigens auch im Zusammenhang mit den Wirkungen und Erfolgen der Leistung in fachlicher wie finanzieller Hinsicht.

Ich glaube, neu ist u.a. die Finanznot vieler Kommunen und die Schuldenbremse der Länder, die grundsätzlich ab 2020 eine Nullverschuldung verbindlich vorsieht.

Die Schuldenbremse als gesamtgesellschaftlich notwendiger Schritt übt auf die Kommunen einen enormen Druck aus. Wenn ich als Kommune in der Haushaltssicherung bin und mir kaum noch Raum für Gestaltung bleibt, dann kann es zu dem Reflex kommen, dass ich bei den sogenannten Pflichtleistungen sehr klar bestimmen will, was mit dem Geld geschehen soll. Da die Wirksamkeit der Leistung nicht einfach eindimensional zu messen ist, kommt es unter dem beschriebenen Druck leider immer wieder zu gegenseitigen Schuldzuschreibungen, die aber keinem weiterhelfen.

Verstehe ich Sie richtig: die schlechte Finanzausstattung in vielen Kommunen führt dazu, dass der Druck auf die Jugendamtsleitungen durch die Kämmerer und Bürgermeister weitergegeben wird an die freien Träger, die angeblich für das Geld keine entsprechende Leistung erbringen? Dieser Mechanismus trübt generell das Verhältnis der freien und öffentlichen Träger ein?



Das ist sicherlich vereinfacht von Ihnen dargestellt, aber im Kern richtig. Ich beobachte mit Sorge, dass durch die unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen ein enormer Druck auf vielen ASD- und Jugendamtsleitungen lastet und natürlich erleben das dann auch die Mitarbeitenden.

In solchen Situationen wäre es aus meiner Sicht wichtig, dass sich freie und öffentliche Träger, die sich ja aus vielen Jahren der Zusammenarbeit gut kennen, zusammensetzen und gemeinsam nach Lösungen suchen und so auch Weiterentwicklung in der Jugendhilfe fördern.

Im AFET erleben wir genau diese konstruktive Kommunikation in den Ausschüssen und im Vorstand. Wir werden die vor uns liegenden Herausforderungen nur gemeinsam lösen, davon bin ich zutiefst überzeugt.

Warum sind sie da so sicher?

Sehen Sie, wir haben in Deutschland anerkannter Weise eines der erfolgreichsten und differenziertesten Jugendhilfesysteme in Europa. Viele Besuchsgruppen von unseren europäischen Nachbarn und aus Übersee kommen nach Deutschland und erkundigen sich über unser gutes Hilfesystem in der Jugendhilfe.

Dieser Erfolg ist das Ergebnis einer guten fruchtbaren Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger seit Ende des 2. Weltkriegs. Gerade auf dem Hintergrund unserer Geschichte haben die Wohlfahrtsverbände eine besondere Rolle und Verantwortung im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme eingenommen.

Die Zusammenarbeit hat sich insgesamt sowohl finanziell als auch inhaltlich gelohnt. Und auch der fachliche Erfolg in Bezug auf die Klienten kann sich sehen lassen. Die Vielfalt der Angebote in der Jugendhilfe ist ein Merkmal ihres Erfolges.

Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang den Prozess der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung durch die Jugendministerkonferenz?

Da sprechen Sie ein interessantes, zwischendurch ja auch heftig kritisiertes, aber im Ergebnis aus meiner Sicht gutes Beispiel von Weiterentwicklung an.



Nachdem die Diskussion durch das Bundesland Hamburg angestoßen wurde, ist es zu einem intensiven und auch notwendigen Diskussions- und Arbeitsprozess in der Jugendhilfeszene gekommen. Der AFET hat sich in seinen Gremien und bei diversen Fachveranstaltungen daran beteiligt. Der Prozess diente der Vergewisserung und der Neujustierung von inhaltlichen Positionen der Jugendhilfe. Sehr hilfreich war sicherlich in dem Zusammenhang die Erstellung des 14. Kinder- und Jugendberichtes, der ja eine gute umfassende Standortbestimmung geliefert hat.

Im 14. KJB wird ja auch explizit auf das Verhältnis der öffentlichen und freien Träger eingegangen. Wird da nicht bestätigt, dass eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der richtige Weg ist?

So ist es und ich unterstütze die Ausführungen des 14. KJB ausdrücklich. Übrigens wird auch in der Position der Jugendministerkonferenz zur Weiterentwicklung diese Auffassung vertreten.

Aber – das eine ist die offizielle Erkenntnis. Das andere ist die konkrete Umsetzung im Alltag und ich plädiere dafür, dass die Erkenntnisse aus dem 14. KJB und den anderen Stellungnahmen stärker in die Alltagsarbeit aufgenommen werden.

Wie ist Ihrer Meinung nach die Diskrepanz zwischen fachlicher Erkenntnis und operativer Praxis zu überwinden?

Wir haben im AFET ja eine sehr lange und gute Tradition des Dialogs zwischen öffentlichen und freien Trägern. Diese Kooperation ist ein zentrales Merkmal des Verbandes, die sich sehr bewährt hat und Modell für die Arbeit auf Bundes-, Landes- und Ortsebene sein sollte. Das gemeinsame Suchen nach Lösungen bzw.

Weiterentwicklungen nutzt alle vorhandenen Ressourcen und kann – sofern es eine von grundsätzlichem Vertrauen geprägte Beziehung ist – zu enormen Potential für weiteres Handeln führen.

Die freien Träger benötigen für ihre Arbeit das Vertrauen und die Sicherheit des öffentlichen Trägers, dass ihr Handeln mitgetragen wird. Nur so lassen sich flexible Hilfen konstruieren, nur so sind bestimmte Risiken einzugehen, nur so wird in neue Arbeitsfelder investiert.

Die öffentlichen Träger benötigen für ihre Arbeit die Verlässlichkeit, die fachlichen Erfahrungen und die wirtschaftlichen Potenziale der freien Träger, nur so können sie flexibel auf Bedarfe reagieren, nur so können sie sicher sein, dass qualitative Arbeit geleistet wird.

Haben Sie mit anderen aus der Jugendhilfeszene schon über Ihre Sorge gesprochen, dass die Verantwortungsgemeinschaft bröckelt?

Ja, es gibt immer wieder Gelegenheiten mit Jugendamtsleitungen und Einrichtungsleitungen über das Thema zu sprechen und das Interessante ist, sie haben mir bisher alle Recht gegeben. Offensichtlich fühlen viele Fachleute in der Szene, dass sich was ändert. Aber es ist eben noch nicht richtig greifbar.

Festgemacht wird das auch am Generationswechsel, der zurzeit in der Jugendhilfe stattfindet. Das ist ein interessanter Aspekt, der auch weiter verfolgt werden sollte.

Können Sie das präziser formulieren?

Ich habe befürchtet, dass Sie das jetzt fragen. Das ist für mich zurzeit noch nicht wirklich möglich. Ich beobachte, dass viele junge Menschen, die in den 90er Jahren sozialisiert wurden und für die z.B. der Umgang mit dem Internet und den damit verbundenen Haltungen und Sichtweisen die Anforderungen der Praxis anders be-

wältigen, als die zur Zeit noch in vielen Jugendämtern und freien Trägern beschäftigten Menschen, die in den 70er Jahren sozialisiert wurden.

Der aktuell stattfindende enorme Generationswechsel in Jugendämtern und bei freien Trägern führt vielleicht auch zu neuen Sichtweisen der Zusammenarbeit.

Das ist ein interessanter Aspekt. Wird der AFET ihn weiterverfolgen?

Ich hoffe das sehr. Ich werde mich auf jeden Fall dafür einsetzen. Es muss den AFET interessieren, wie Menschen zwischen 20 und 35 Jahren auf unsere Gesellschaft blicken und was aus ihrer Sicht getan werden muss, um die sozialen Sicherungssysteme und damit auch die Jugendhilfe zukunftsfähig zu gestalten.

Und wenn dabei rauskommt, dass ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis die richtige Antwort aus Sicht der jüngeren Generation ist?

Dann müssen wir diesen Diskurs führen und alle Wirkungen und Nebenwirkungen be-

denken und gemeinsam in der Jugendhilfe entscheiden, um dann der Politik eine entsprechende Kursänderung vorzuschlagen. Ich bin für eine ergebnisoffene Diskussion mit allen Beteiligten. Ich weiß, dass auf dem Jugendhilfetag, in verschiedenen Veranstaltungen über das Verhältnis öffentliche und freie Träger gesprochen wird. An einigen werde ich auch mit und werde meine Wahrnehmungen und Einschätzungen sicherlich einbringen.

Vielleicht kommen wir ja in der nächsten Zeit zu einem offenen Diskurs. Der AFET wird das Thema auf jeden Fall weiter verfolgen.

Herr Kröger, ich danke Ihnen für das Gespräch

Das Interview führte Reinhold Gravelmann, AFET-Referent und Redakteur Dialog Erziehungshilfe

Gestaltungsprozesse in einem produktiven Miteinander

Für die anstehenden kommunalen Infrastruktur- und Kooperationsanforderungen werden „aufbauorganisatorisch klar erkennbare und fachliche starke Jugendämter als Kompetenzzentren der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort“ benötigt. „Die örtliche Jugendhilfe hat hierfür stärker als bisher die Wirksamkeit ihres Handelns auszuweisen und muss sich hierzu kontinuierlichen Evaluationsprozessen öffnen. Die Jugendhilfe ist in diesem Gestaltungsprozess auf ein produktives Miteinander des Jugendamtes mit den freien Trägern der Jugendhilfe angewiesen, obwohl das „Contracting“ zwischen öffentlichen und freien Trägern angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen vielerorts anstrengend geworden ist. Dies gelingt nur dann, wenn öffentliche Träger ihrer Steuerungsverantwortung nachkommen, ohne zu meinen, sie allein hätten das Sagen.“ (Wolfgang Trede, Jugendamtsleiter Landkreis Boblingen, Die Entwicklung der erzieherischen Hilfen in Deutschland, S. 10-11 in: Frühe Kindheit, 04-2013)

Diskussionspapier des AFET

Qualität entsteht im Dialog!

Der AFET bietet den öffentlichen und freien Trägern, Einrichtungen und Diensten der Kinder- und Jugendhilfe eine Dialogplattform zu Themen der Hilfen zur Erziehung an. Mit diesem Diskussionspapier möchte er alle Beteiligten zum Fachaustausch über die aktuell praktizierten dialogischen Verfahren in den Erziehungshilfen einladen.

Einleitung

Der Begriff der Verantwortungsgemeinschaft in der Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet im Kern alle Kooperationspartner, trotz unterschiedlicher Aufgaben und Befugnisse, zu einer „Koproduktion“ ihrer Leistungen. Sie sind gemeinsam für das Wohlergehen der ihnen anvertrauten Kinder- und Jugendlichen verantwortlich. Im Kontext der aktuellen Debatten – z.B. der Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung, der Wirkungsdiskussion, der Finanzlage der Kommunen – wird auch über das Verhältnis der öffentlichen und freien Träger diskutiert. Gerade bei fiskalisch begründeten Debatten droht dabei die partnerschaftlich und dialogisch zu erfüllende Aufgabe der Erziehungshilfe aus dem Blick zu geraten.

Eine „Koproduktion“, wie sie bei den Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe und insbesondere im Kinderschutz rechtlich begründet ist, bedarf einer gelebten Dialogkultur auf allen Ebenen. Gefordert sind daher Ideen zur Stärkung der dialogischen Prozesse. Dazu soll dieses Diskussionspapier anregen und Hinweise zur dialogischen Qualitätsentwicklung in den Hilfen zur Erziehung geben.

Grundideen einer durchgehend dialogorientierten Erziehungshilfe

Das Bundeskinderschutzgesetz hat zur Qualitätsentwicklung neue Regelungen ins SGB VIII aufgenommen (§§ 79, 79a)¹. Diese erneuerte Anforderung der Qualitätsentwicklung – vor dem Hintergrund der Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen – trifft auf eine Debatte zur sinnvollen Weiterentwicklung und Steuerung der Erziehungshilfen.

Mit dem vorliegenden Text aus der Diskussion der Thematik im AFET-Fachausschuss „Theorie und Praxis der Erziehungshilfe“ will der AFET die erneuerte Forderung nach Qualitätsentwicklung auf zentrale Grundideen einer wirksamen Erziehungshilfe beziehen². In einer leicht möglichen Reduzierung des Themas auf bürokratische, kontrollorientierte Umsetzungen könnte ansonsten Wesentliches aus dem Blick geraten.

1. Dialog mit den AdressatInnen von Erziehungshilfe (Hilfeplangespräch)³

Zum Verständnis professioneller sozialpädagogischer Arbeit gehört die Forderung einer mehrperspektivischen und dialogischen Deutung der Situationen. Dabei ist insbesondere die Wahrnehmung der subjektiven Sicht der Kinder, Jugendlichen und der Sorgeberechtigten, ihrer Motiv- und Sinnkonstruktionen, zentral für die Wirksamkeit vereinbarter Hilfen. Der pädagogische Prozess der dialogischen Zielklärung basiert auf der Idee der „Koproduktion“ im Bereich der Sozialen Arbeit. Personenbezogene soziale Dienstleistungen zeichnen sich dadurch aus, dass Prozesse und Ergebnisse gleichzeitig produziert und konsumiert werden. Sie können daher nicht auf der Grundlage einseitiger Planung oder Intervention entstehen, sondern nur in einem dialogischen Verständigungsprozess. Wirksame Erziehungshilfen bedingen einen Prozess des Aushandelns. Diese notwendigen Aushandlungsprozesse erfordern einen respektvollen Umgang miteinander. Dafür sollten die Fachkräfte eigene Positionen (über Diagnose und Fallverstehen) als Einstieg in den Dialog einbringen. Begründete und notwendige Arbeitshypothesen der Fachkräfte und pädagogische Interventionen müssen dabei stets revidierbar sein.

Das Hilfeplangespräch ist der zentrale Ort dieses Aushandlungsprozesses. Das Hilfeplanverfahren als Ganzes dient dazu, den Bedarf erzieherischer Hilfe für einen jungen Menschen festzustellen und die für ihn notwendigen und geeigneten Hilfen zu bestimmen. Das Ergebnis des Hilfeplanverfahrens – dokumentiert im Hilfeplan – ist eine Vereinbarung der an dem Prozess Beteiligten, also Ergebnis dieses Aushandlungsprozesses. Im SGB VIII wird bewusst kein objektiver Maßstab für die richtige Hilfe geregelt. Mit den Regelungen zum Hilfeplanverfahren, zur Mitwirkung des Adressaten, zum Wunsch- und Wahlrecht, sowie zur Entscheidung im Zusammenwirken von mehreren Fachkräften, wird allerdings das richtige (sozialpädagogische) Verfahren normiert. Der Hilfeplan ist die Dokumentation

dieses geforderten dialogischen Prozesses. Er ist Ergebnis des Verständigungsprozesses. In der Akzeptanz der AdressatInnen dieses Ergebnisses liegt die zentrale Basis für den Erfolg der vereinbarten Erziehungshilfen. Dabei muss nicht alles im Konsens geklärt werden. Der Hilfeplan dokumentiert den Konsens und den Dissens.

2. Dialog zwischen Leistungserbringer und Leistungsgewährer (Qualitätsdialog⁴)

Geht es im Hilfeplanverfahren um die Themen der Weiterentwicklung junger Menschen, so stehen im Zentrum des Qualitätsdialogs die Entwicklungsthemen der Erziehungshilfe-Einrichtung und des öffentlichen Trägers. Auch hier ist der dialogische Prozess wesentlich, da sich die Situationen jeweils grundlegend unterscheiden können. Konkret bedeutet dies, dass sowohl der öffentliche Träger als auch der freie Träger die Qualität beschreiben müssen, die sie als grundlegend in den pädagogischen Prozessen und in den organisatorischen Abläufen ansehen. Angeregt wird der Qualitätsdialog durch die gemeinsam getragene Definition von konkreten Qualitätskriterien, die den jeweils als sinnvoll erachteten Entwicklungsprozess möglichst gut abbilden können⁵.

Hinzu kommen aktuelle Fachdiskussionen und wissenschaftliche Erkenntnisse, die gemeinsam auf die konkrete Situation anzuwenden sind. Die Perspektiven der AdressatInnen sind in dem Dialog der Entwicklungsthemen der Einrichtung ebenfalls klar abzubilden.

Auf der Basis der evaluierten Erfahrungen eines so gemeinsam vereinbarten Entwicklungsprozesses und weiterer empirischer Daten wird dies dann gemeinsam in den folgenden Qualitätsdialogen kritisch überprüft und gegebenenfalls verändert.

Grundlegend für das Gelingen des gemeinsamen Prozesses ist die Bereitschaft zur kontinuierlichen Reflexion, zur kritischen Überprüfung und ggf. zur Veränderung der vereinbarten Schritte im einrichtungsbezogenen Qualitätsdialog.

3. Dialog der regionalen Erziehungshilfe (AG nach § 78 SGB VIII und § 80 SGB VIII oder andere regionsspezifische, regelmäßig tagende Dialog-Gremien⁶)

Die dritte Ebene des Qualitätsdialogs in der Erziehungshilfe ist gemeinsam von freier und öffentlicher Jugendhilfe im Rahmen eines dialogischen Prozesses in der Arbeitsgemeinschaft (AG) nach § 78 SGB VIII (oder in anderen regionsspezifischen, regelmäßig tagenden Dialog-Gremien) zu entwickeln. Das jeweilige regionale Gremium hat für die Qualitätsentwicklung eine hohe Bedeutung, da dort zwischen allen freien Trägern und dem öffentlichen Träger dialogisch über notwendige Qualitätskriterien diskutiert und in einen übergeordneten Abstimmungsprozess eingetreten werden kann („Welche Abläufe, Inhalte und Angebote in der regionalen Landschaft der Erziehungshilfe sind wie zu gestalten?“).

Grundlage hierfür ist, dass der öffentliche Träger die Planungsverantwortung nach § 80 SGB VIII übernimmt und mit den freien Trägern abstimmt, welche Themen bearbeitet werden sollen. Neben bereits festgelegten Themen (z.B. Wie werden Beschwerden von Kindern und Jugendlichen erfasst und ausgewertet?) können dies weitere übergeordnete Entwicklungsthemen sein (Wie und in welcher Form findet die Kooperation zwischen SPFH und Schule statt? oder Gibt es auch in ambulanten Hilfen meldepflichtige Ereignisse analog § 47 SGB VIII?).

Impressum

Herausgeber:

AFET

Bundesverband für Erziehungshilfe e. V.

Vi.S.d.P.: Jutta Decarli, Geschäftsführerin

Schriftleitung:

Reinhold Gravelmann (Referent)

Redaktion:

Reinhold Gravelmann

Fotos: Reinhold Gravelmann

Email: gravelmann@afet-ev.de

Textverarbeitung:

Susanne Rheinländer

Redaktionsanschrift:

Georgstr. 26, 30159 Hannover

Telefon: 0511 / 35 39 91-46

www.afet-ev.de

Redaktionsschluss:

01.02./01.05./01.08./01.11. d. Jahres

Geschäftszeiten:

Mo. – Do. 9.00–13.00 Uhr

Fr. 9.00–12.00 Uhr

Erscheinungsweise:

Der Dialog Erziehungshilfe erscheint viermal im Jahr und ist über die Geschäftsstelle zu beziehen.

Bezugspreise:

Für Mitglieder im Beitrag enthalten

Abonnement 26,00 € inkl. Porto

Einzelheft: 8,00 € zzgl. Porto

Doppelausgabe: 16,00 € zzgl. Porto

Druck:

Carl Küster Druckerei GmbH,

Dieterichsstraße 35A, 30159 Hannover

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin
ISSN 1862-0329

Die Einbeziehung der Sichtweisen und Ideen der AdressatInnen erzieherischer Hilfen in den dialogischen Diskurs ist auch auf dieser Ebene gefordert. Die Anregung und Unterstützung von angemessenen Vertretungsstrukturen in der Region, analog anderer Arbeitsfelder Sozialer Arbeit, ist Teil der regionalen Entwicklungsaufgabe.

Fazit

Eine qualitätsorientierte Steuerung der Erziehungshilfe zeichnet sich durch die vielfältige Anregung und dialogische Gestaltung diskursiver Prozesse auf allen drei dargestellten Ebenen aus. Die Einbeziehung aller Beteiligten, insbesondere der AdressatInnen erzieherischer Hilfen, hat dabei eine zentrale Bedeutung. Wenn dies wie beschrieben gelingt, entsteht im Gegensatz zu bürokratisch durchgestylten Abläufen ein dynamischer Entwicklungsprozess bei den AdressatInnen der Erziehungshilfen, bei den Einrichtungen und in der regionalen Hilfelandschaft.



Ein so dialogisch entwickelter Prozess der Qualitätsentwicklung, der regelmäßig gemeinsam überprüft wird, bietet die größte Chance für eine möglichst wirksame Erziehungshilfe in der jeweiligen Region.

Berlin, 21.02.2014, AFET-Vorstand

Anmerkungen:

- ¹ In diesem Zusammenhang bezogen sich die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe und die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter in ihren Handlungsempfehlungen zum Bundeskinderschutzgesetz (2012: 17-20) auf die Qualitätsentwicklung und wiesen u.a. auf die Notwendigkeit der Einbindung der freien Jugendhilfeträger in die Erarbeitung der Qualitätsentwicklungskonzepte hin. Der Deutsche Verein positionierte sich in einem umfangreichen Diskussionspapier (2012) ebenfalls zum Thema Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe. Er konzentrierte sich auf die qualitätsorientierte Steuerung, die Rolle der Jugendhilfeplanung und machte Vorschläge zum Umgang mit den Regelungen zur Qualitätsentwicklung gem. §§ 79, 79a SGB VIII. Dialogische Verfahren zur Qualitätsentwicklung – festgelegt in den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78a-g SGB VIII – werden aktuell durch die Bundesländer fortentwickelt und an die neuen Regelungen des SGB VIII ebenfalls angepasst.
- ² Im Vordergrund des Austausches stand der Qualitätsdialog zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe als ein Instrument der Qualitätsentwicklung. Ausgehend von der Frage „Auf welchen Ebenen findet der Qualitätsdialog statt?“ beschäftigte sich der Fachausschuss mit der heterogenen Anwendung des Qualitätsdialoges z. B. im Rahmen von §§ 36, 77 und 78a-g sowie im Zusammenhang mit der AG nach § 78 SGB VIII. Der Fachausschuss richtete sein Augenmerk auf die Frage nach den Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten von AdressatInnen der Hilfen an der Hilfeplanung. Anhand kommunaler Beispiele wurde diskutiert, wie Partizipationsprozesse wirkungsvoll gestaltet werden und Kinder, Jugendliche sowie die Sorgeberechtigten in den Hilfeplanverlauf dialogisch eingebunden werden können.
- ³ Hiltrud von Spiegel: „Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit“. In: Dieter Kreft, Ingrid Mielenz (Hrsg.) 2008: „Wörterbuch Sozialer Arbeit“ (S. 594ff)
- ⁴ Hier als „Qualitätsdialog im engeren Sinne“, als „einrichtungsbezogener Qualitätsdialog“, gebraucht. Der gesamte beschriebene dialogische Prozess (auf den drei Ebenen) könnte auch als „Qualitätsdialog im weiteren Sinne“ verstanden werden.
- ⁵ Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung – als Teil der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen gem. SGB VIII §§ 78a ff – ist ein Baustein der Dokumentation dieses dialogischen Prozesses.
- ⁶ Im SGB VIII ist grundsätzlich die AG gem. § 78 vorgesehen. Allerdings kann es je nach Region durchaus (inhaltlich) sinnvoller sein, z.B. die vorhandenen Gremien der Sozialraumorientierung für den geforderten Dialog zu nutzen oder mehrere öffentliche Jugendhilfeträger gründen in einer Region hierfür mit den freien Trägern ein gemeinsames (jugendamtsübergreifendes) Dialog-Gremium. Die formale Umsetzung hat hier einer möglichst sinnvollen inhaltlichen Ausgestaltung zu folgen.

AFET-Vorstand

Der Vorstand besteht aus dem Vorstand i.S. § 26 BGB und dem Gesamtvorstand. Dem Gesamtvorstand gehören zurzeit 21 Mitglieder an, die wir nachstehend vorstellen.

Im AFET sind verschiedene Bereiche und Ebenen der Erziehungs- und Jugendhilfe im Gesamtvorstand vertreten. Das sind u.a. öffentliche Träger und Freie Träger von der kommunalen Ebene bis zur Bundesebene (Jugendämter, Einrichtungen der Erziehungshilfe in freier, privater und öffentlicher Trägerschaft, Oberste Landesjugendbehörden, Fachverbände der Erziehungshilfe, Spitzenverbände, Ausbildungsstätten etc.).

Der Vorstand im Sinne § 26 BGB ist gewählt bis 2016.



Kröger, Rainer

1. AFET-Vorsitzender

Vorstand

Diakonieverbund Schweicheln e. V.

Herforderstr. 219

32120 Hiddenhausen

www.Diakonieverbund.de



Bänfer, Mathias

AFET-Vorsitzender

Abteilungsleiter

Jugendamt Essen

Päd. Einrichtungen für Kinder

Reckmannshof 9

45133 Essen

www.essen.de



Porr, Claudia

AFET-Vorsitzende

Referatsleiterin

Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend, Frauen Rheinland-Pfalz

Referat Frühe Hilfen, Hilfen zur Erziehung, Kinderschutz und Beratung

Abt. Familie

Kaiser-Friedrich-Str. 5a

55116 Mainz

www.mifkjf.rlp.de



Langholz, Claudia

AFET-Vorsitzende

Geschäftsführung Kinder- und Jugendhilfe,

Kindertagesstätten und Sozialpsychiatrie

Norddeutsche Gesellschaft für Diakonie mbH

Aalborgstr. 61

24768 Rendsburg

www.ngd.de



Wolfgang Almstedt
Gesamtleiter
St. Ansgar
Kinder- und Jugendhilfe
Wiesenstr. 23E
31134 Hildesheim
www.st-ansgar-jugendhilfe.de



Dr. Cengiz Deniz
Pädagogischer Leiter
Bonner Institut für Migrationsforschung und
Interkulturelles Lernen e.V. (BIM e.V.)
Geschäftsbereich Interkulturelle
Erziehungshilfen
Brüdergasse 16 – 18
53111 Bonn
www.interkulturelle-erziehungshilfen.de
www.bimev.de/



Thomas Krützberg
Mitglied im Verwaltungsvorstand der Stadt Duisburg
Beigeordneter für Familie, Bildung und Kultur
Stadt Duisburg
Dezernat für Familie, Bildung, Kultur
Burgplatz 19
47049 Duisburg
www.duisburg.de



Harald Britze
Strategischer Teamleiter
Zentrum Bayern
Familie und Soziales
Bay. Landesjugendamt
Strategisches Team II/4
Hilfen zur Erziehung
Marsstr. 46
80335 München
www.blja.bayern.de



Ulrike Herpich-Behrens
Referatsleiterin
Senatsverwaltung für Bildung,
Jugend und Wissenschaft
Bernhard-Weiß-Str. 6
10178 Berlin
www.berlin.de/sen/bjw/



Dr. Maria Kurz-Adam
Jugendamtsleiterin
Stadtjugendamt München
Prielmayerstr. 1
80335 München
www.muenchen.de



Maria Loheide

Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland - Bundesverband
Caroline-Michaelis-Str. 1
10115 Berlin
www.diakonie.de

Christian Meineke

Fachbereichsleiter und
Integrationsbeauftragter
Magistrat der Universitätsstadt Marburg
Fachbereich Kinder, Jugend und Familie
Friedrichstr. 36
35037 Marburg
www.marburg.de

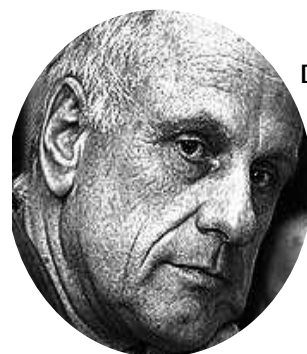


Marion Reinhardt

Referentin
Internationaler Bund
Zentrale Geschäftsführung
Ressort Bildung und Soziale Arbeit
Valentin-Senger-Str. 5
60389 Frankfurt
www.internationaler-bund.de

Rüdiger Scholz

Bereichsleiter
Fachzentrum Kinder-, Ju-
gend- und Familienhilfe
Bethel im Norden
Lange Straße 36
49356 Diepholz
www.bethel-im-norden.de



Dr. Christian Schrapper

Universitätsprofessor
Institut für Pädagogik
Universität Koblenz-Landau
Universitätsstr. 1
56070 Koblenz
www.uni-koblenz-landau.de

Michael Struckmeier

stellvertr. Geschäftsführer
Landkreistag Sachsen-Anhalt
Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg
www.komsanet.de





Klaus Theißen

Leiter
Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.
Abt. Kinder, Jugend, Frauen und Familie
Blücherstr. 62
10961 Berlin
www.awo.org



Claudia Völcker

Fachbereichsleiterin
FB 4 Jugend, Familie und Soziales
Stadtverwaltung Speyer
Johannesstr. 22a
67346 Speyer
www.speyer.de



Uta von Pirani

Jugendamtsdirektorin
Jugendamt Charlottenburg-Wilmersdorf
Fehrbelliner Platz 4
10707 Berlin
www.berlin.de



Margret von Pritzelwitz

Geschäftsbereichsleiterin Jugendhilfe
Bereich Mädchenwohngruppen
St. Elisabeth-Verein e. V.
Jugend- und Altenhilfe
H.-Jacobsohn-Weg 2
35039 Marburg/Lahn
www.elisabeth-verein.de



Martin Wurzel

Geschäftsführer
sankt-josef
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
gGmbH
Bismarckstr. 69a
47229 Duisburg
www.sankt-josef.de



Birgit Zeller

Leiterin der Abteilung
Landesjugendamt
Landesamt für Soziales,
Jugend und Versorgung
Vorsitzende der
BAG Landesjugendämter
Rheinallee 97-101
55118 Mainz
www.lsjv.rlp.de/kinder-jugend-und-familie/landesjugendamt

Erziehungshilfe in der Diskussion

Reinhard Wiesner

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe – eine Erfolgsgeschichte?

I. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit als Strukturprinzip der Kinder- und Jugendhilfe

Die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe gehört zu den Strukturprinzipien der Jugendhilfe in Deutschland und ist eine der tragenden Säulen des Deutschen Kinder- und Jugendhilferechts. In keinem anderen Rechtsgebiet – namentlich im Bereich der öffentlichen Fürsorge – werden die Begriffe öffentlicher und freier Trägerschaft in den Rechtsvorschriften verwendet. Auf vielen Briefköpfen von Verbänden findet sich bis heute die Bezeichnung: anerkannter Träger der freien Jugendhilfe.

Dieser Befund verweist auf eine lange historische Entwicklung, an deren Beginn das Engagement nichtstaatlicher, vor allem kirchlich bzw. weltanschaulich geprägter Vereine und Organisationen stand, das erst vor etwa 100 Jahren durch eine staatlich regulierte Kinder- und Jugendhilfe auf der Grundlage des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes von 1922 ergänzt und weiter entwickelt worden ist. Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe war dabei von Anfang an ein politisch heiß umkämpftes Thema. Schon die Einrichtung von Jugendämtern und deren gesetzliche Verpflichtung im Rahmen des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes wurde von den freien Trägern als ein Signal zur Verstaatlichung der Kinder- und Jugendhilfe verstanden und mit Misstrauen betrachtet, dem damals strategisch durch die spezifische Struktur des Jugendamts als Kollegialbehörde begegnet worden ist. Dass der Befehl zur Errichtung von Jugendämtern schon zwei Jahre später wieder auf-

gehoben worden ist, dürfte die Freien Träger nicht beunruhigt haben. Nachdem die Tätigkeit der Kinder- und Jugendhilfe in der nationalsozialistischen Zeit stark zurückgedrängt worden war, kam es zu einer neuen Blütezeit der freien Trägerschaft im Bereich Kinder und Jugendhilfe in den ersten Nachkriegsjahrzehnten. Unter Bezugnahme auf die katholische Soziallehre hat im Jahre 1961 die damalige Bundesregierung (mit absoluter Mehrheit im Bundestag) den Vorrang freier Träger (mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre) gegenüber der öffentlichen Jugendhilfe gesetzlich festgeschrieben. Wegen der damit verbundenen Funktionssperre für die öffentliche Jugendhilfe haben einzelne Großstädte und SPD geführte Länder das Bundesverfassungsgericht angerufen, das im Jahre 1967 sein bekannt gewordenes salomonisches Urteil fällte. In seiner Entscheidung, in der an keiner Stelle der Begriff „Subsidiaritätsprinzip“ auftaucht und wo das Gericht nur an einer Stelle vom „so genannten Vorrang der freien Jugendhilfe“ spricht, bildete die „durch Jahrzehnte bewährte Zusammenarbeit von Staat und freien Verbänden“ die Grundlage.

Dieser bewährten Zusammenarbeit, die Johannes Münder als Korporatismus bezeichnet (Münder in Münder/ Wiesner/ Meysen, Handbuch KJR Kap. 2.4.3 Rn.19), stellte das Bundesverfassungsgericht die **Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe** gegenüber, die darauf ausgerichtet ist „ein den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung“ entsprechendes Angebot vorzuhalten. Damit hat das Bundesverfassungsgericht einen entscheidenden **Perspektivenwechsel**

vorgenommen: Primärer Ausgangspunkt für die Ausgestaltung der Angebotsstruktur vor Ort ist nicht ein abstraktes Rangverhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern als Leistungsanbietern, sondern der Bedarf, der im Rahmen der **Jugendhilfeplanung** „unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum“ zu ermitteln ist, wie es später in § 80 SGB VIII formuliert worden ist. Damit rücken die Interessen und Wünsche der leistungsberechtigten Personen in den Mittelpunkt, was bei der Ausgestaltung der Hilfe im Einzelfall im so genannten Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) seinen Ausdruck findet.

Die **Sicherstellung eines „pluralen Angebots“** als Teil der Gewährleistungspflicht (§ 79 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) war ursprünglich darauf ausgerichtet, den Eltern die Inanspruchnahme solcher Einrichtungen und Diensten zu ermöglichen, die ihren eigenen Wert- und Erziehungsvorstellungen möglichst nahe kommen und damit dem verfassungsrechtlichen Erziehungsprimat der Eltern Rechnung tragen (siehe dazu Jestaedt in: Münder/Wiesner/Meysen, Handbuch Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Auflage 2010, Kap. 1.5 Rn. 11 ff.).

II. Entwicklungen

In den vergangenen Jahrzehnten haben aber verschiedene Faktoren Einfluss auf die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe genommen:

1. Die Verrechtlichung der Kinder- und Jugendhilfe und ihre Folgen

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe war nicht nur dadurch gekennzeichnet, dass den Trägern der freien Jugendhilfe Raum für eine eigenständige Betätigung eröffnet und damit dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine gewisse Zurückhaltung auferlegt werden sollte, sondern die Träger der freien Jugendhilfe sollten bei der Ausübung ihres autonomen Betätigungsrechts durch öffentliche Förderung unterstützt werden. Diese öffentliche Förderung war aber lange Zeit auf das klassische Instrument der Zuwendung bezogen. Eine Zuwendung unterstellt Eigeninitiative bzw. Eigenmittel (wenn auch nur im begrenzten Umfang) des Trägers, der auf der Grundlage eines eigenen Konzepts eine Aufgabe wahrnimmt, die im staatlichen Interesse liegt und dafür nach bestimmten Regeln eine Finanzierung erhält. In der Kinder- und Jugendhilfe war sie lange Zeit nur solchen Trägern der freien Jugendhilfe eröffnet, die als Träger der freien Jugendhilfe ausdrücklich anerkannt worden sind. Ein zentrales Merkmal dabei war ihre Gemeinnützigkeit (§ 74, 75 SGB VIII). Der rechtliche Hintergrund war dadurch geprägt, dass zwar öffentliche Aufgaben gesetzlich normiert waren, aus denen aber keine individuellen Rechte leistungsberechtigter Personen abgeleitet werden konnten.



Diese Form der Finanzierung ist zunehmend abgelöst worden durch einzelfallbezogene Entgelt- bzw. Vergütungsregelungen. Diese wiederum sind die Folge einer zunehmenden Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen im so genannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis, dessen Grundlage Rechtsansprüche der leistungsberechtigten Personen bilden. Damit rückt die Subjektstellung hilfebedürftiger Personen in den Vordergrund. Diese Perspektive hatte das Bundesverwaltungsgericht schon in einer Grundsatzentscheidung im Jah-

re 1954 betont, als es in einem Leitsatz feststellte: Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte (BVerwG v. 24. Juni 1954 – V C 78.54).

Die Verankerung von Rechtsansprüchen war deshalb ein zentrales Leitmotiv der zwanzigjährigen Debatte um die Reform des Kinder- und Jugendhilferechts, das schon in den Materialien zur Jugendhilferechtsreform anklang. Bereits in ihrer Stellungnahme zum dritten Jugendbericht hat sich die Bundesregierung als erstes Reformziel „die Begründung eines förmlichen und einklagbaren Rechts jedes jungen Menschen auf Erziehung im Sinne einer seinen Anlagen und Neigungen entsprechenden vollen gesellschaftlichen Integration“ genannt (BT- Dr. VI/ 3170 v. 23.2.1972 S. VIII). Auch wenn es zur Sta-

tuierung eines solchen Rechts gegenüber dem Staat bis heute nicht gekommen ist und seine Einklagbarkeit auch bezweifelt werden kann, so hat der Gesetzgeber doch von Anfang an auf die (sozial)leistungsrechtliche Komponente gesetzt.

25 Jahre nach der Verabschiedung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes stellt der 14. Kinder- und Jugendbericht dazu fest: „Das SGB VIII hat sich nachhaltig bewährt und – nicht zuletzt aufgrund der Statuierung von Rechtsansprüchen ... im Unter-

schied zum JWG den Stand eines modernen Sozialleistungsgesetzes erreicht. Bei Inkrafttreten des SGB VIII bestanden zehn explizite (Rechts) Ansprüche, seit dem Jahr 2012 sind es doppelt so viele“ (Bundestagsdrucksache 17/12200 S. 261).

Die Folge dieser Verrechtlichung war – wie schon erwähnt – eine veränderte Rolle des freien Trägers. Fortan erfüllt er zwar weiterhin seine eigene Aufgabe – gleichzeitig erbringt er aber auch eine gesetzlich definierte Leistung.

2. Die Steuerung von Hilfeprozessen

Die Umsetzung von Rechtsansprüchen, namentlich solchen auf individuelle Hilfen, die über das Instrument des Hilfeplanverfahrens gesteuert werden, ist mit besonderen Anforderungen an die Kooperation zwischen dem Jugendamt und dem Träger der freien Jugendhilfe als Leistungserbringer verbunden. Mit der Auswahl des Trägers der freien Jugendhilfe, die – jedenfalls nach den Regeln des Rechts – durch die Leistungsberechtigten (im Rahmen ihres Wunsch- und Wahlrechts) erfolgen sollte, kann der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Verantwortung für die Rechtsverwirklichung nicht an den Träger der freien Jugendhilfe abgeben, sondern behält weiterhin die so genannte Steuerungsverantwortung. Gleichzeitig wird der Hilfeprozess aber in seiner konkreten Ausgestaltung im

Wesentlichen durch die Interaktion zwischen der Fachkraft beim Leistungserbringer und den Leistungsadressaten, also den Mitgliedern im System Familie, bestimmt.

Viele Beispiele aus der Praxis – bis hin zu sog. Kinderschutzfällen – belegen, dass die von Gesetzes wegen geforderte Kooperation von öffentlichen und freiem Träger in der Praxis häufig nicht funktioniert, sondern mit der Inanspruchnahme des jeweiligen Trägers faktisch die gesamte Fallverantwortung „outgesourct“ wird. Zum Einsatz kom-

men häufig Steuerungsmodelle, die aus der Güterproduktion entlehnt sind, mit messbaren und erreichbaren Zielen, der Erfolgskontrolle und dazugehörigen Erfolgsprämien. Angesichts der Interaktionsintensität der am Hilfeprozess Beteiligten sind solche Modelle für die Steuerung personenbezogener sozialer Dienstleistungen nur begrenzt geeignet. Kooperationsziele werden jedoch nur selten vereinbart.

Damit treten fachliche (und rechtliche) Aspekte gegenüber betriebswirtschaftlichen Aspekten zunehmend in den Hintergrund. Die Verantwortung für die Erbringung einer den rechtlichen Vorschriften entsprechenden Leistung ist nicht mehr erkennbar.

3. Vom Korporatismus zum Markt

Über Entgelte bzw. Vergütungen werden Träger der freien Jugendhilfe nicht mehr um ihrer selbst willen mit pauschalen Zuwendungen unterstützt, sondern erhalten einen Ersatz für ihre Aufwendungen nur und erst dann, wenn leistungsberechtigte Personen dieses Angebot im Einzelfall auch tatsächlich wählen. Damit werden Träger der freien Jugendhilfe in das individuelle Rechtsverhältnis eingebunden und gleichzeitig einer Konkurrenzsituation ausgesetzt. Sie tragen nunmehr – wie es so schön heißt – das Betriebsrisiko selbst.

Aber auch die leistungsberechtigten Personen können ihr Wunsch- und Wahlrecht nicht unbegrenzt ausüben. Der Staat ist nämlich nicht bereit, jede von einer leistungsberechtigten Person in Anspruch genommene Dienstleistung zu finanzieren, sondern steuert den Anbietermarkt, indem er nur solche Anbieter zulässt, mit denen vorab Vereinbarungen über Leistungen und Preise getroffen worden sind. Ausgehend von der Krankenversicherung hat sich dieser Modus schnell auf die Bereiche der öffentlichen Fürsorge, zunächst in der Sozialhilfe durchgesetzt. Ziel der Regelungen war es, durch einheitliche Verfahren und durch einen Wettbewerb unter den Ein-

richtungen der Träger der Sozialhilfe den vom Gesetzgeber gewollten Einfluss auf die Kostenentwicklung in Einrichtungen zu erhalten. Die Bundesregierung erwartete Spareffekte dadurch, „dass beim Betrieb von Einrichtungen vorhandene Wirtschaftlichkeitsreserven mobilisiert werden könnten, wenn die Träger der Einrichtungen gezwungen würden, mit knappen Mitteln zu haushalten (Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Sozialhilfrechts v. 27.9.1995 Bundestagsdrucksache 13/2440 Seite 28). Mit bereichsspezifischen Modifikationen wurden diese neuen Grundsätze der Entgeltfinanzierung auch auf die Jugendhilfe übertragen (§§ 78 a ff SGB VIII).

Der Verrechtlichung der Leistungsbeziehungen folgte also die Einführung von **Wettbewerbselementen**. Forciert wurde ein Marktmodell, das in den letzten Jahren immer stärker durch das europäische Wettbewerbsrecht beeinflusst wird: auf der Basis einer öffentlichen Ausschreibung mit konkreten Leistungsanforderungen – so die Idee – wird im Vergabeverfahren das wirtschaftlich und qualitativ „beste Hilfeangebot“ ausgewählt und der entsprechende Anbieter erhält den Zuschlag. Die Idee ist viel versprechend: endlich soll an die Stelle korporativer Strukturen ein vollständiger transparenter Markt treten. Noch werden den Befürwortern des Vergabe(Un) Wesens die Strukturprinzipien des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses, dem letztlich die Leistungssteuerung durch den Leistungsberechtigten im Rahmen seines Wunsch- und Wahlrechts zu Grunde liegt, entgegengehalten. Wie lange dieser Widerstand erfolgreich ist, bleibt abzuwarten, nachdem bereits die Realität des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses – anders als die Theorie – nicht von einer „Kundensouveränität“, sondern von struktureller Machtasymmetrie zwischen den leistungsberechtigten Personen und den Fachkräften der leistungsverpflichteten Behörde bzw. des Leistungserbringenden

Trägers gekennzeichnet ist (Urban-Stahl, Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Hg.: Nationales Zentrum Frühe Hilfen Köln 2011 S.10).

Bereits die Sachverständigenkommission für den 11. Kinder- und Jugendbericht hat im Jahre 2002 herausgearbeitet, dass ein preisgesteuerter Kostenwettbewerb den Verlust professioneller Standards der Kinder- und Jugendhilfe, die Verschlechterung der Unterstützungsleistungen für ihre Adressatinnen und Adressaten und den Abbau eines pluralen, professionellen Leistungssystems zur Folge hat. „Dadurch verkennt eine solche Perspektive, die ausschließlich betriebswirtschaftlichen Erwägungen folgt, die lang-



fristig gesehen weitaus höheren volkswirtschaftlichen Kosten, die die Preisgabe einer fachlich fundierten pluralen Kinder- und Jugendhilfe haben wird.“ (Bundestagsdrucksache 14/8181 S. 257). Sie hat deshalb der Perspektive eines preisgesteuerten Wettbewerbs die Perspektive eines fachlich verantworteten Qualitätswettbewerbs gegenübergestellt (S. 256 ff).

Radikal geändert hat sich aber mit dieser Entwicklung vom Korporatismus zum Markt auch der **Blick auf die freien Träger**: Sie werden nicht mehr als humanitäre Organisationen, sondern als Wirtschaftsunternehmen betrachtet, die Gewinne erzielen dürfen, gleichzeitig aber auch das Risiko mangelnder Auslastung tragen. Sie

verstehen sich zwar weiterhin als Vertreter der Interessen der von ihnen betreuten hilfsbedürftigen Personen, müssen aber gleichzeitig ihre Interessen als Arbeitgeber in der Konkurrenz mit anderen Leistungsanbietern im Blick haben.

Neben den klassischen freigemeinnützigen Trägern werden auch privat gewerbliche Träger tätig – wobei der Anteil im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Vergleich etwa mit dem Bereich der Altenpflege – niedrig bleibt (14. Kinder und Jugendbericht Bundestagsdrucksache 17/12200S. 284 ff.). Dieser Befund ist erstaunlich, nachdem das Merkmal der Gemeinnützigkeit bei der Entgeltfinanzierung keine Rolle spielt. Zwar gibt es noch immer ideologisch geführte Diskurse über die Legitimität privatwirtschaftlichen Handelns im Feld sozialer Arbeit. Längst bedienen sich aber auch freigemeinnützige Träger durch Ausgründungen des privatwirtschaftlichen Modells. Zudem ist die Gemeinnützigkeit per se kein Qualitätskriterium, so wie umgekehrt die Gewinnerzielungsabsicht kein Indiz für mangelnde Fachlichkeit ist. Worauf es indes vielmehr ankommt, sind die Kriterien, die bei der Beurteilung von „Inhalt, Umfang und Qualität von Leistungsangeboten“ (§ 78 b Abs. 1 SGB VIII) zugrunde gelegt werden sowie die Maßstäbe, die bei der Beurteilung der Kriterien „Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ (§§ 78 b Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) angelegt werden.

Dabei ist auch zu bedenken, dass personenbezogene Leistungen ihre Wirksamkeit nur und erst dann entfalten können, wenn die notwendige Kontinuität des Betreuungssettings gewährleistet ist. Jeder Abbruch von Leistungen ist mit Risiken verbunden und kann die bisher erreichten Ziele wieder infrage stellen. Deshalb müssen Leistungsanbieter auch so ausgerüstet sein, dass sie Durststrecken wie eine geringere Belegung überstehen können und nicht gezwungen sind, über Nacht den Betrieb zu schließen, da ja die „Kunden“ auf dem Anbietermarkt ein anderes Angebot wählen können

4. Die Doppelrolle des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe

In den Blick zu nehmen ist bei der (partnerschaftlichen) Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe auch die Doppelrolle des öffentlichen Trägers. Abgesehen davon, dass freie Träger nicht zum Tätigwerden gezwungen werden können und deshalb der Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Hinblick auf die Deckung eines möglichst bedarfsgerechten Angebots immer „in Reserve“ bleiben muss, können auch die Wünsche und Bedürfnisse der (potentiell) Hilfe suchenden Person in einer Region sich auf Angebote des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe beziehen – etwa weil weltanschaulich gebundene Einrichtungen ihrer Grundrichtung der Erziehung nicht entsprechen (so schon BVerfG v. 18.7.1967 – 2 BvF 3/62 u.a.Rn. 66). So wird der Trä-

„Bei den freien Trägern entsteht aus der Mischung von gesellschaftlichem Wandel und komplizierter Kostenlage der Druck zu erhöhter Flexibilität ihrer Strukturen, Angebote und Mitarbeitenden. Einrichtungen der Jugendhilfe sind aufgefordert zum Spagat zwischen Flexibilität und Beständigkeit. Dieser Spagat kann nur im Dialog und der Kooperation zwischen Kostenträgern und Einrichtungen gelingen. Jugendhilfe ist ein gesellschaftlicher Auftrag, der nur kooperativ erfüllt werden kann.“
(Urs Kaiser, CJD, AFET-Fachbeirat)

ger der öffentlichen Jugendhilfe in aller Regel in einer Doppelrolle tätig, als Träger öffentlichen Jugendhilfe, dem (strukturell) die Gesamtverantwortung zukommt, sowie als Leistungserbringer, der mit seinen Angeboten und Diensten mit den anderen Leistungserbringern konkurriert.

Zur Vermeidung von Interessenkollisionen und im Interesse von Transparenz erscheint es daher notwendig, die unterschiedlichen Funktionen des öffentlichen Trägers als Gewährleister und als Leistungserbringer organisatorisch und personell stärker als bisher in den Blick zu nehmen. Insoweit kann die Auslagerung eigener Angebote aus der Verwaltungsorganisation und

ihre Verselbstständigungen in anderen Rechtsformen durchaus als Schritt in diese Richtung verstanden werden, wobei sie allerdings nicht der Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses entzogen werden dürfen (Stellungnahme der Bundesregierung zum 11. Kinder- und Jugendbericht Bundestagsdrucksache 14/8181 S. 10).

III. Konsequenzen

1. Die Perspektive der leistungsberechtigten Personen

Trotz der Ausrichtung auf das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis konzentriert sich die Debatte auf das Verhältnis zwischen Trägern der öffentlichen zu den Trägern der freien Jugendhilfe. Die Perspektive des „Kunden“, der im Bereich der sozialen Arbeit zutreffender als „Leistungsberechtigte Person“ bezeichnet wird, bleibt weiterhin unterbelichtet.

Das Wunsch- und Wahlrecht dieser leistungsberechtigten Person, das gesetzlich garantiert wird und auf das der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sogar hinzuweisen hat (§ 5 Abs. 1 SGB VIII) führt ein Schattendasein oder wird unter Insidern sogar belächelt. Unterschiedliche Formen von Vergabeverfahren kommen immer ungenierter zur Anwendung.

Deshalb müssen die Interessen und Bedürfnisse der leistungsberechtigten Person stärker in den Blick genommen und zur Geltung gebracht werden, was in der Debatte um die Etablierung von Ombuds- und Beschwerdestellen der Fall ist.

2. Begrenzung ökonomischer Logik

Der ökonomischen Logik liegen Grundsätze wie „jedes Angebot schafft seine Nachfrage“ zu Grunde. Die damit verbundene Vorstellung einer Attraktivität von Leistungen überzeugt aber im Be-

Die
Schwerpunkte des Fachdiskurses der
vergangenen Jahre müssen Eingang finden in die Er-
ziehungskonzepte der Zukunft. Damit meine ich insbesondere: (...) Das partnerschaftliche Zusammenwirken öffentlicher und freier Träger zum Nutzen der uns anvertrauten Kinder und Jugendlichen im Sinne der Subsidiarität und Pluralität." (...) Stefanie Krüger, Amtsleiterin des Bayerischen Landesjugendamtes (Pädagogischer Rundbrief, Ausgabe 4, Dez 2013, Hrsg. LVKE)

reich sozialer Arbeit nur bedingt. In den meisten Fällen – insbesondere bei der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung liegt das weniger an der reißenden Nachfrage des Kunden, sondern an der Überzeugungskraft der Fachkräfte, bei Eltern Vertrauen zu schaffen und sie für eine Hilfebeziehung zu gewinnen. Mit Empörung müssen deshalb Überlegungen zurückgewiesen werden, die den Personen, die Leistungen der Kinder und Jugendhilfe in Anspruch nehmen, eine Anspruchshaltung unterstellen, die die Solidargemeinschaft der Steuerzahlenden überfordert. Solange es der Gesellschaft/dem Staat nicht gelingt, die Lebenslagen von Familien strukturell zu verbessern, kann der Inanspruchnahme von Leistungen der Jugendhilfe, die in aller Regel investiven Charakter haben, nicht mit Leistungskürzungen oder einer Verschlechterung der Qualität begegnet werden. Solange allerdings die Position der Leistungsberechtigten keine politische Stimme hat, wird es nur schwer möglich sein, dieses Thema in die Öffentlichkeit zu bringen, da den Trägern der freien Jugendhilfe schnell unterstellt wird, sie hätten primär ihre eigenen Interessen, nicht diejenigen der Leistungsberechtigten Personen im Auge.

3. Fachliche Anforderungen an die Leistungsanbieter

Da personenbezogene soziale Dienstleistungen auf eine längerfristige Interaktion zwischen Personen angelegt sind, liegt ein wesentliches Element für ihren Erfolg in der Qualität und Kontinuität dieser Interaktion. Noch immer werden zu viele Leis-

tungen (zur Unzeit) abgebrochen. Freie Träger haben zudem auch das Recht, den Hilfeprozess zu beenden oder abzubrechen, wenn sie zum Ergebnis kommen, ihre Möglichkeiten seien erschöpft. Der Maßstab, der hier angelegt wird, ist offensichtlich sehr unterschiedlich und mag auch durch fiskalische Erwägungen (positiv oder negativ) beeinflusst sein. Jedenfalls haben „Verlegen und Abschieben“ (so der Buchtitel von Werner Freigang aus dem Jahre 1986) eine lange Tradition und viele junge Menschen, die in einer geschlossenen Unterbringung landen, haben eine solche Jugendhilfekarriere hinter sich (siehe dazu den aktuellen Untersuchungsbericht zur Haasenburger). Dies bedeutet, dass die Kriterien für die Zulassung zum „Markt der Anbieter“ aber auch die Anforderungen an Einrichtungen für die Bewältigung von Problemen „schwieriger junger Menschen“ deutlich verschärft werden müssen, wozu auch eine qualifizierte Fallsteuerung durch das zuständige Jugendamt gehört. „Abschieben und Verlegen“ wird damit nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden können, muss aber deutlich reduziert werden. Damit sind erhöhte Anforderungen an das fachliche Potenzial in den Einrichtungen verbunden, das auch bei der Finanzierung berücksichtigt werden muss. Gegebenenfalls bedarf es neuer Formen von Mischfinanzierung, bei denen die Vorteile einer fallunabhängigen Finanzierung mit den Vorteilen einer fallspezifischen Finanzierung verbunden werden.

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe hat in Deutschland eine lange Tradition und ist von weltanschaulichen, fachlichen und ökonomischen Aspekten geprägt. Aus dem Entwicklungsprozess wird jedoch deutlich, dass die Interessen, Wünsche und Bedürfnisse der hilfebedürftigen (nicht immer hilfeschuchenden)

Menschen trotz der rechtlichen Rhetorik in der Praxis nicht genügend im Mittelpunkt stehen. Dies gilt in besonderer Weise für das breite Aufgabenfeld der Hilfe zur Erziehung, deren Inanspruchnahme im Kontext einer belastenden Familiensituation erfolgt und wo das Potenzial für die Wahrnehmung eigener Rechte entsprechend begrenzt ist. Die Debatte um einen wirksamen Kinderschutz ist hier nur bedingt hilfreich, weil sie den Blick in erster Linie auf kontrollierende Aspekte verhängt und das Potenzial der Selbsthilfe und Selbstwirksamkeit ausblendet. Damit aus dem zweiseitigen Rechtsverhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern (wieder) ein Dreiecksverhältnis wird, bedarf es einer Stärkung der Rechte der Hilfe suchenden Personen. Gleichzeitig muss beim Einsatz finanzieller Mittel viel stärker ins Bewusstsein gelangen, dass es sich dabei nicht um kurzfristige Ausgaben bezogen auf das jeweilige Haushaltsjahr, sondern um langfristige Investitionen handelt.

Prof. Dr. jur. Dr. rer. soc. h.c. Reinhard Wiesner



Prof. Dr. jur. Dr. rer. soc. h.c. Reinhard Wiesner, als Ministerialrat bis zum 30.6.2010 Leiter des Referats Rechtsfragen der Kinder- und Jugendhilfe im BMFSFJ. Aktuell Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin im FB Erziehungswissenschaften und Psychologie, zudem tätig als Rechtsanwalt. Reinhard-wiesner@t-online.de

Öffentliche und freie Träger im „streitbaren“ Dialog – und der Nutzen, den die Landesjugendämter dabei stiften können

Landesjugendämter als öffentliche Träger mit überörtlichem Auftrag sehen sich in einer besonderen Verantwortung für den Dialog zwischen öffentlichen und freien Trägern, sowohl auf der überörtlichen wie auf der örtlichen Ebene.

Im Aufgabenkatalog der Landesjugendämter in § 85 Abs. 2 SGB VIII findet sich eine Reihe von Aufgaben, die sich auf das Zusammenwirken öffentlicher und freier Träger richten. So sind Landesjugendämter sachlich zuständig für „die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den örtlichen Trägern und den anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe“ (§ 85 Abs. 2, Satz 2 SGB VIII). Auch „die Beratung der örtlichen Träger und die Entwicklung von Empfehlungen“ (§ 85 Abs. 2, Satz 1 SGB VIII) gehören zu ihren Aufgaben, wobei hier insbesondere die Kategorie „Empfehlungen“ die Kooperation der öffentlichen und der freien Träger berührt. In Zusammenarbeit mit den Jugendämtern sind die Landesjugendämter überdies zuständig „für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“ (§ 85 Abs. 2, Satz 6 SGB VIII), die, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, im Wesentlichen von freien Trägern betrieben werden.

Wie dieser Aufgabenkatalog von Seiten der Landesjugendämter umzusetzen ist, lässt das Gesetz offen. Hier haben die Landesjugendämter große Spielräume.

Deshalb ist zu fragen, wie sich diese Aufgabenstellungen heute im Alltagsgeschäft konkretisieren und wie sie umgesetzt werden. Welche Verantwortung übernehmen Landesjugendämter in diesem Zusammenhang? Wie gestaltet sich das Zusammenwirken mit den örtlichen Trägern? Welchen Beitrag leisten sie zu der in § 4 SGB VIII beschriebenen „partnerschaftlichen Zu-

sammenarbeit“ zwischen öffentlichen und freien Trägern?

Bei einer Umfrage der Geschäftsstelle der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter zu dieser Fragestellung unter den Landesjugendämtern wurden sehr unterschiedliche Ansatzpunkte genannt. Insbesondere die Landesjugendämter Rheinland, Westfalen-Lippe, Berlin und Bayern steuerten umfangreiche Materialien bei, deren Erkenntnisse in diesen Fachartikel eingeflossen sind, ebenso wie die Anmerkungen und Beiträge aus den anderen Landesjugendämtern.

Im Folgenden finden Sie eine zusammenfassende Darstellung zur Beteiligung der überörtlichen Träger an den Kommunikations- und Kooperationsprozessen der Träger vor Ort. Wie immer ist die föderale Landschaft vielfältig und deshalb sind nicht alle Feststellungen universal gültig. Unter diesem Vorbehalt sind die folgenden Anmerkungen zu lesen.



Miteinander im Gespräch oder einseitige Ansage?



Der Dialog findet unter schwierigen Rahmenbedingungen statt – Dissens ist deshalb nicht immer zu vermeiden

Die öffentliche Jugendhilfe steht unter großem Druck. Seit Jahren verzeichnet sie – neben den hohen Ausgaben im Bereich der Kindertagesstätten – auch weiter wachsende Zahlen bei den Hilfen zur Erziehung. Gleichzeitig steht vielen Kommunen nicht ausreichend Geld für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Bund und Länder verlagern immer neue Aufgaben auf die Kommunen, die deshalb die Frage nach der Konnexität stellen und Aufgaben nur dann übernehmen wollen, wenn sie entsprechende Ausgleichszahlungen erhalten. Ob die von Bund und Ländern veranlassten zusätzlichen Zahlungen auskömmlich sind, ist unter den unterschiedlichen staatlichen Ebenen umstritten.

Der finanzielle Druck, den Kommunen und damit ihre Jugendämter spüren, wirkt sich auf die vom SGB VIII so gewollte „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ mit den freien Trägern aus. Öffentliche Träger der Jugendhilfe müssen unter finanziell klammen Bedingungen stärker als früher die Ergebnisse ihrer Leistungen und deren Wirtschaftlichkeit nachweisen. Die Diskussionen über die Notwendigkeit von Ausgaben für Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe sowie über die daraus erwachsenden Wirkungen werden in der Folge härter. Die Kommunen klagen z. B. über intransparente Kostenaufstellungen und nicht nachvollziehbare Ansprüche der freien Träger. Diese wiederum sind der Auffassung, dass die Jugendämter ihre berechtigten Forderungen für eine qualitätsvolle Betreuung zu Lasten der Kinder und Jugendlichen nicht anerkennen wollen und Sparen um jeden Preis deren Ziel sei.

Viele Landesjugendämter beschreiben, dass der Ton zwischen öffentlichen und freien Trägern rauer geworden sei, egal ob es übergreifend um Empfehlungen oder vor Ort bspw. um Entgeltvereinbarungen geht. Der Dialog finde heute vielerorts unter erschwerten Bedingungen statt.

Diese Entwicklung ist besonders problematisch, weil die „Qualität sozialer Dienstleistungen“, so beschreibt es der Deutsche Verein, „in hohem Maße davon ab(hängt), wie Leistungsträger und Leistungserbringer zusammenarbeiten“ (DV März 2010).

Die Auseinandersetzung um die Kosten bestimme, so die Landesjugendämter, oft die Diskussion auf beiden Seiten und führe dazu, dass die eigentlichen Ziele im Sinne von § 1 SGB VIII aus dem Blick zu geraten drohten.

Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf diesen Prozess von Seiten der überörtlichen Träger leiten sich aus der oben dargestellten Aufgabenbeschreibung des SGB VIII ab. Allerdings werden dort, dies wurde deutlich, keine harten, sondern nur weiche, im kommunikativen Bereich liegende Aufgaben beschrieben. Insofern hängen die Verständigungsprozesse sehr stark von den jeweiligen Protagonisten ab und gestalten sich sehr unterschiedlich aus. Sie hängen auch davon ab, wie die personellen Ressourcen der Landesjugendämter und ihre Verortung in den einzelnen Ländern ausgestaltet sind. Auf jeden Fall lässt sich beobachten, dass personell auskömmlich ausgestattete Landesjugendämter mit einem guten Kontakt zu den Kommunen sich rege an den Verständigungsprozessen beteiligen und damit auch sehr hilfreiche und konstruktive Wirkungen entfalten können.

Im idealen Falle können oder könnten die Landesjugendämter als externe Moderatoren, die zwar kundig, aber nicht parteilich sind, in diesem Dialog erfolgreich mitwirken und Verständigungsprozesse zielführend unterstützen.

Die Orte des Dialogs und die Rolle der Landesjugendämter

Wo sind die Orte für den Dialog auf Landesebene, wo liegen sie auf der örtlichen Ebene? Welche Rolle kommt hierbei den Landesjugendämtern zu?

Hier gibt es in den Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe und in ihren gesetzlichen Grundlagen im SGB VIII eine ganze Reihe von möglichen Orten. Sie sind geeignet und für den Dialog vorgesehen – aber sie werden oft zu wenig genutzt. Hier liegen Ansatzpunkte für die Qualitätsentwicklung in der Zusammenarbeit und auch für die Weiterentwicklung der Angebote und Leistungen der Landesjugendämter.

1. Landesjugendhilfeausschuss und kommunale Jugendhilfeausschüsse

Auf der örtlichen wie auf der überörtlichen Ebene sind der Dialog und die Verständigung zwischen den unterschiedlichen Akteuren der Jugendhilfe schon in die Strukturen der Jugendämter respektive der Landesjugendämter eingeschrieben. Die Ämter bestehen jeweils aus der Verwaltung und aus dem (Landes-) Jugendhilfeausschuss, die gemeinsam die Aufgaben des (Landes-) Jugendamts wahrnehmen. Die Ausschüsse sollen sich „mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe“ befassen, insbesondere „mit der Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien (...), der Jugendhilfeplanung und der Förderung der freien Jugendhilfe“ (§ 71 Abs. 2 SGB VIII).

Eine wesentliche Aufgabe auf Landesebene ist die Entwicklung von Empfehlungen zu aktuellen Fachfragen oder zur Umsetzung neuer gesetzlicher Regelungen. Der Landesjugendhilfeausschuss (LJHA) und seine Fachausschüsse sind (u.a.) mit Fachleuten unterschiedlicher Provenienz besetzte Gremien, die für die Erarbeitung von gemeinsamen Vorlagen hervorragend geeignet sind. Der Dialog zwischen öffentlichen und freien Trägern und das Ringen um eine Empfehlung, die den Interessen beider Trägergrup-

pen Rechnung trägt und gleichzeitig der fachlichen Weiterentwicklung und damit im Endeffekt dem Wohl von Kindern, Jugendlichen und Familien dient, hat hier einen konstruktiven Ort. Dieser wird auch ausgiebig genutzt. In den Ländern werden – wenn auch in unterschiedlicher Zahl – vielfältige Empfehlungen für die Praxis entwickelt, die teilweise auch über die Ländergrenzen hinaus genutzt werden. Fachliche Fragen von bundesweiter Bedeutung werden in den Arbeitsgruppen der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter bearbeitet, die regelmäßig Empfehlungen zu überörtlich relevanten Fachfragen veröffentlicht.

Von Problemen in der Zusammenarbeit innerhalb der Ausschüsse wird gelegentlich berichtet. So kam es in einzelnen Ländern zu einer zeitweiligen Weigerung der öffentlichen Träger, an Empfehlungen mitzuarbeiten, weil die Konnexitätsfragen zwischen Land und Kommunen nicht geklärt seien. Aus Empfehlungen entstünden schließlich weitere Forderungen an die Kostenträger, die immer einseitig von der kommunalen Seite zu tragen seien. Hier sind klärende Gespräche nötig, die alle Seiten konstruktiv einzubinden verstehen.

Oft aber werden Empfehlungen der Landesjugendhilfeausschüsse als sehr hilfreich und entlastend für die Praxis gewertet. Dies gilt z.B., wenn es gelingt, komplizierte Rechtsmaterien in eine praxisgerechte Form zu gießen. Dies ist zuletzt in vielen Ländern gelungen bei den Regelungen zum Führungszeugnis für Ehrenamtliche, wie sie im § 72a SGB VIII im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes vorgesehen sind. Hier kam es vielfach zu für alle Seiten gangbaren Kompromisslösungen. Es gibt Empfehlungen zu diesen Vereinbarungen, so z.B. gemeinsam für das Rheinland und für Westfalen-Lippe. In ersten Ländern, so z.B. in Rheinland-Pfalz, gibt es hierzu sogar schon eine Rahmenvereinbarung, der sich alle Träger der Jugendhilfe in einem Bundesland anschließen können. Dies stellt für die Jugendämter wie für die freien Träger eine erhebliche Arbeitserleichterung dar.

Wenn es wie in diesem Fall gelingt, die scheinbar so entgegengesetzten Interessen der öffentlichen und der freien Träger an einem konkreten Punkt auf einen Nenner zu bringen, dann können wir von einem gelungenen Dialog sprechen. Diese positiven Erfahrungen sollten Grundlage weiterer gelingender Abstimmungsprozesse werden – ganz im Sinne einer kontinuierlichen Qualitätsentwicklung.

2. Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII

Diese auf örtlicher Ebene angesiedelten Arbeitsgemeinschaften sind vom Gesetzgeber als ein zentraler Ort der Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern bestimmt worden. Sie sollen vom öffentlichen Träger einberufen werden, der gemeinsam mit den anerkannten Trägern der Jugendhilfe und den Trägern geförderter Maßnahmen dafür sorgen soll, dass im Sozialraum geplante Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind und sich gegenseitig ergänzen. Dies ist ein offener Auftrag, der in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich ausgestaltet wird. In manchen Kommunen funktionieren die Arbeitsgemeinschaften gut und bringen viele Themen voran. Sie sind dann wichtige Orte des Austauschs für die unterschiedlichen Akteure und sie dienen der Abstimmung geplanter Maßnahmen. Sie können die Vordenker für die Jugendhilfeplanung sein. So wurden in einer Kommune beispielsweise stadtweite Leitlinien für Kindertagesstätten entwickelt, die über alle Träger hinweg Gültigkeit erlangt haben. In anderen Kommunen wurden die Arbeitsgemeinschaften aber gar nicht erst eingerichtet.

Eine Konkretisierung und verbindlichere Ausgestaltung des Auftrags zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften könnte nach Meinung einiger Fachleute aus den Landesjugendämtern zu einer Förderung dialogischer Prozesse vor Ort führen. Auch würde dies zu einer länder- und bundesweit gleichmäßigeren Ausgestaltung dieser Chance zur Kooperation dienen.

Die Rolle der Landesjugendämter in diesem Zusammenhang ist unterschiedlich ausgeprägt – je nach Orientierung und Bedarf der örtlichen Träger.

3. Vereinbarungen

Vereinbarungen spielen seit den neunziger Jahren im SGB VIII eine große Rolle bei der Einbindung der freien Träger in neue rechtliche Regelungszusammenhänge.



Öffentliche und freie Träger Hand in Hand

Die Verantwortung für die Steuerung und Gestaltung dieser Prozesse liegt beim öffentlichen Träger. Jugendämter sind dazu verpflichtet, durch Vereinbarungen mit den freien Trägern sicherzustellen, dass diese in allen Fällen eingebunden werden, in denen dies erforderlich ist, um den Rechtsansprüchen der Adressatinnen und Adressaten zur Geltung zu verhelfen. Dies gilt z.B. für die Wahrnehmung des Schutzauftrags gemäß § 8a SGB VIII, für den Sozialdatenschutz gemäß § 61 Abs. 3 oder den Tätigkeitsausschluss einschlägig vorbestrafter Personen gemäß § 72a SGB VIII.

In dem Instrument der Vereinbarung steckt eine große Chance für die gedeihliche Zusammenarbeit der unterschiedlichen Partner. Es setzt voraus, dass die Partner auf gleicher Augenhöhe zusammen arbeiten und in einem Aushandlungsprozess zu gemeinsamen tragfähigen Ergebnissen gelangen. Dieser Prozess „hat das Ziel, Verlässlichkeit und Verbindlichkeit zwischen den Partnern herzustellen (...) und daraus möglichst eine von gemeinsamen Orien-

tierungen getragene Praxis zu entwickeln“ (Arbeitshilfe LWL und LVR Mai 2013, S. 69).

Bei der Entwicklung von Verfahrensweisen zum Abschließen von Vereinbarungen sind die Landesjugendämter in den einzelnen Ländern und abhängig von den Fragestellungen in sehr unterschiedlicher Weise eingebunden. Zum Teil entwickeln sie Arbeitshilfen für die Jugendämter und erproben diese gemeinsam mit ihnen, zum

Teil verabschieden die Landesjugendhilfeausschüsse entsprechende Vorlagen für die Praxis, zum Teil werden die Landesjugendämter in die Beratungen einbezogen. Eine enge Zusammenarbeit der örtlichen und der überörtlichen Träger bei der Rahmung von Vereinbarungen auf örtlicher Ebene hat sich bewährt; sie stellt einen wichtigen Beitrag zur effizienteren Aufgabenwahrnehmung vor Ort dar und trägt gleichzeitig zur gleichmäßigen Ausgestaltung in den einzelnen Ländern bei.

4. Betriebserlaubniserteilung

Die Erteilung von Betriebserlaubnissen für Kindertagesstätten oder Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung ist ein in klassischer Weise kooperativ angelegter Prozess, der die unterschiedlichen Verantwortungsträger – Träger der Einrichtung, örtlich zuständiges Jugendamt, Landesjugendamt – in das Verfahren einbindet. Die genannten Akteure bilden gemeinsam mit dem fallzuständigen Jugendamt die Verantwortungsgemeinschaft für den Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen. Die Gewährleistung des Kindeswohls und der Schutz der Kinder und Jugendlichen in Einrichtungen während der Betriebsführung sind nur im Rahmen einer Verantwortungspartnerschaft all dieser Beteiligten möglich.

Die Prozesse zwischen den unterschiedlichen Akteuren sind hier bundesweit gut entwickelt. Die Landesjugendämter arbeiten eng mit den Trägern der Einrichtungen zusammen, ebenso wie mit den örtlichen

und, wenn im Fall von besonderen Vor-
kommnissen oder Krisen notwendig, auch
mit den Fall zuständigen Jugendämtern. In
vielen Bundesländern ist es üblich, schon
in einem frühen Stadium des Betriebser-
laubnisverfahrens das örtlich zuständige
Jugendamt einzubeziehen. Einige Fachleu-
te aus den Landesjugendämtern sind der
Auffassung, dass eine bundesrechtliche Re-
gelung hier dialogfördernd wirken könnte.

Durch die 2012 ins SGB VIII aufgenommene
Neuregelung in § 8b hat sich die Verant-
wortungspartnerschaft zwischen überört-
lichem Träger, dem Leistungsträger und
dem Träger der Einrichtung noch einmal
vertieft. Leistungsträger und Einrichtungs-
träger „haben gegenüber dem überörtli-
chen Träger Anspruch auf Beratung bei der
Entwicklung und Anwendung fachlicher
Handlungsleitlinien“ insbesondere beim
Schutz vor Gewalt und bei der Entwick-
lung von Beteiligungsverfahren (§ 8b SGB
VIII). Damit wird der Beratungsaspekt in
der Arbeit der Landesjugendämter in die-
sem Zusammenhang ins Zentrum gestellt
und seine Bedeutung für die fachlichen
Weiterentwicklungen betont.

Festzuhalten bleibt: Für den optimalen
Schutz der Kinder und Jugendlichen in
den Einrichtungen und für die optimale
Ausgestaltung der pädagogischen Prozesse
vor Ort ist die gute und vertrauensvolle
Kooperation aller Beteiligten eine zentrale
Voraussetzung.

5. Hilfeplanung und Weiterentwick- lung der Hilfen zur Erziehung

Für die Hilfeplanung und die Steuerung
der Hilfen ist der öffentliche Träger ver-
antwortlich. Eine optimale Planung und
Gestaltung des Verfahrens, die dem Gedan-
ken der Koproduktion von Hilfen Rechnung
trägt, ist wesentlich für das Gelingen der
Hilfe. Hierzu gehören die sorgfältige Prü-
fung des Hilfebedarfs, eine professionelle
sozialpädagogische Diagnostik und eine
entsprechende ziel- und wirkungsorien-
tierte Planung und Durchführung der Hil-

fe. Weitere zentrale Wirkfaktoren sind die
Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und
Personensorgeberechtigten sowie – sofern
ein freier Träger im Rahmen der Hilfe tä-
tig wird (vgl. § 36 Abs. 2 SGB VIII) – das
partnerschaftliche Zusammenwirken von
öffentlichem und freiem Träger bei der
Ausgestaltung der Hilfe. Diese drei Ebenen
sollen möglichst optimal im Rahmen des
sozialstaatlichen Leistungsdreiecks zusam-
men wirken.

Dass dieses optimale Zusammenwirken in
vielerlei Hinsicht nicht gewährleistet ist,
zeigt die Evaluation des Modellprogramms
„Wirkungsorientierte Jugendhilfe“ des
BMFSFJ. Hierbei wurde deutlich, „dass es
bei den Abläufen zwischen Jugendamt und
freien Trägern hohe „Reibungsverluste“
gibt und die Ersetzung dieser Reibungs-
verluste durch verbindlich vereinbarte Ver-
fahrensabläufe zwischen Leistungsträgern
und Leistungserbringern die Wirkungen
von Hilfeprozessen signifikant erhöht“
(Deutscher Verein, März 2010).

In diesem Zusammenhang ist es besonders
bemerkenswert, dass bundesweit derzeit
keine gemeinsamen Qualitätsmaßstäbe
existieren, an denen sich das Hilfeplanver-
fahren in den einzelnen Jugendämtern ori-
entieren kann. Die BAG Landesjugendämter
hat deshalb beschlossen, eine umfassende
Empfehlung zu den „Qualitätsmaßstäben
und Gelingensfaktoren für die Hilfepla-
nung nach § 36 SGB VIII“ zu erarbeiten
und der Praxis zur Verfügung zu stellen.
Sie stimmte das Vorhaben mit den Kom-
munalen Spitzenverbänden ab und bezieht
Jugendämter sowie freie Träger in den Pro-
zess der Erarbeitung mit ein. Die Veröffent-
lichung ist für das Frühjahr 2015 geplant.
Es ist zu hoffen, dass diese Empfehlung
künftig für alle Beteiligten eine hilfreiche
Unterstützung und Orientierung vor Ort
sein kann und die Kommunikations- und
Kooperationsprozesse zwischen öffentli-
chen und freien Trägern bei der Planung
der Hilfen befördert.

Bei der Erarbeitung des Papiers finden auch

die in den §§ 79/79a SGB VIII formulier-
ten Anforderungen an eine kontinuierliche
Qualitätsentwicklung Berücksichtigung.
Mit Hilfe von Verfahren des Qualitätsma-
nagements „können Grundsätze und Maß-
stäbe der Qualität des Hilfeplanverfahrens
entwickelt, vereinbart und überprüft wer-
den (gem. § 79 a SGB VIII). (...) Durch Qua-
litätsmanagement wird die Verlässlichkeit
der Abläufe im Rahmen des Leistungsdrei-
ecks hergestellt, die für eine kooperative
und effiziente Leistungssteuerung unbe-
dingt notwendig ist“ (Exposé zur Empfeh-
lung „Qualitätsmaßstäbe und Gelingens-
faktoren für die Hilfeplanung nach § 36
SGB VIII“ der BAG Landesjugendämter).
Auch in diesem Zusammenhang wird es
darum gehen, tragfähige Vereinbarungen
zwischen öffentlichen und freien Trägern
zu entwickeln, damit eine gemeinsame
Qualitätsentwicklung gelingen kann.

Dieser im Hilfeplanverfahren eröffnete ko-
operative Prozess zwischen öffentlichen
und freien Trägern sollte sich bei der Steu-
erung der einzelfallbezogenen Hilfe ebenso
fortsetzen wie bei der Weiterentwicklung
von Hilfen und Hilfesettings.

Hierbei wird es insbesondere auch darum
gehen, die die Leistungen und Kosten be-
treffenden Vereinbarungen nach §§ 78a ff
SGB VIII konstruktiv zu gestalten, um so die
voraussichtlich wirksamsten und gleich-
zeitig kostentransparenten und kosten-
bewussten Hilfen auswählen zu können.
Gerade in diesem Zusammenhang ist eine
Weiterentwicklung der Vereinbarungskul-
tur dringend erforderlich, insbesondere
dann, wenn keine Rahmenverträge (mehr)
vorliegen.

Interessante Entwicklungen insbesondere
zu den Qualitätsentwicklungsvereinba-
rungen finden sich in Berlin. Hier hat sich
offenbar seit der Einführung von Qualitäts-
dialogen im Jahr 2009 eine vielseitige und
erfolgreiche Praxis einer kooperativen Qua-
litätsentwicklung zwischen freien Trägern,
regionalen/kommunalen Jugendämtern und
der Senatsverwaltung/Landesjugendamt

entwickelt, die vielleicht auch anderen Regionen als Anregung dienen kann.

Schlussfolgerungen – Anforderungen an eine Kultur des Dialogs

Deutlich wurde in der bisherigen Darstellung, dass der Dialog zwischen öffentlichen und freien Trägern an vielen Orten gut und konstruktiv funktioniert. Diese konstruktiven Beispiele sollten Ausgangspunkt der weiteren Entwicklungen sein – gerade weil, wie eingangs beschrieben, das Klima in der Kinder- und Jugendhilfe rau und zuweilen eher von Kostenerwägungen als von pädagogischen Zielsetzungen bestimmt ist.

Wenn wir eine zukunftsfähige Jugendhilfelandschaft gestalten wollen, so kann dies nur mit einem klaren Gestaltungswillen sowohl der öffentlichen als auch der freien Träger gelingen. Ihre Zusammenarbeit ist für alle fachlichen und auch für alle kostenmäßigen Entwicklungen unverzichtbar. Beide Seiten sind zum Dialog „gezwungen“, wenn sie nicht die Errungenschaften der Kinder- und Jugendhilfe und ihre weitere Ausgestaltung aufs Spiel setzen wollen.

Entscheidend für die weitere Ausgestaltung einer gelungenen Zusammenarbeit ist die Haltung, die öffentliche wie freie Träger einnehmen. Wenn beide Seiten von einem

konstruktiven Selbstverständnis geprägt sind, sollten sie sich die Räume für den Dialog schaffen, auch wenn die zeitlichen Ressourcen überall knapp sind. Ein vertrauensvoller und am Ende ergebnisreicher kooperativer Prozess braucht genügend Raum und Zeit und darüber hinaus den Willen zur Verbindlichkeit.

Hilfreiche Eckpunkte zur Ausgestaltung von Qualitätsdialogen beschreibt die Arbeitshilfe der Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland auf S. 72 ff. Sie stellen eine gute Grundlage für eine erfolgreiche Dialogkultur dar.

Wir alle sollten sie gemeinsam nutzen – im Sinne der Kinder, der Jugendlichen und der Familien.

Literatur:

Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen mit freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe – Eine Arbeitshilfe für Jugendämter des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und des Landschaftsverbandes Rheinland, Mai 2013
Bräutigam, Ulrike, Kohlhaas, Heidrun: Dialogische Qualitätsentwicklung in den Hilfen zur Erziehung in Berlin, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Oktober 2009
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (10. März 2010) Eckpunkte des Deutschen Vereins für ein

kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern in sozialen Hilfesystemen

Kohlhaas, Heidrun: Qualitätsentwicklung ist der Dialog der „Kundigen“, HEZ – Die Heim und ErzieherInnen Zeitschrift, Feb. 2011

Birgit Zeller

*Leiterin der Abteilung Landesjugendamt
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung
Rheinallee 97–101
55118 Mainz
www.lsjv.rlp/kinder-jugend-und-familie/landesjugendamt*



Birgit Zeller, Leiterin der Abteilung Landesjugendamt Rheinland-Pfalz und Vorsitzende der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter
zeller.birgit@lsjv.rlp.de

"Das Verhältnis
öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe
basiert auf einem gemeinsamen Auftrag und der gemeinsamen Verantwortung für die uns anvertrauten Kinder, Jugendlichen und Familien. Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe bedarf meines Erachtens des Wissens um die jeweiligen Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen des Anderen, aber auch gegenseitiges Vertrauen, Respekt und Transparenz im Miteinander. So einen Austausch erlebe ich mit meinen Partnerjugendämtern und bei meiner Arbeit im AFET. Es ist unsere gemeinsame Aufgabe, diesen partnerschaftlichen Dialog im Sinne des Wohls der Kinder und Jugendlichen weiter zu fördern"
(Sabine Pflaum, CJD Nienburg
AFET-Fachbeirat)

Kooperieren, aber wie und mit welchen Folgen?

1. Grundannahme: Kooperation ist voraussetzungslos gut

Kooperation wird allenthalben gefordert und zumeist als ein unhinterfragt positives Ereignis beschrieben. Keine Beschreibung zukünftiger Anforderungen an die soziale Arbeit kommt ohne Kooperation aus. Erwartungen von Rationalisierung, Kosteneinsparung, Vermeidung von Fehlsteuerung, Nutzung von Synergieeffekten und die Steigerung von Effizienz und Qualität sind mit dem Anspruch an Kooperation verbunden. Es scheint, als sei die Kooperation der fachlichen Akteure und Organisationen Voraussetzung für ein Gelingen der sozialen Arbeit.

2. Grundannahme: Kooperation gelingt nur auf Augenhöhe

Um Kooperation gelingen zu lassen, wird Augenhöhe gefordert, zumindest auf der Organisationsebene zwischen freien und öffentlichen Trägern, Jugendhilfe und Schule, etc.

Anders beim Klienten, da wird Kooperationsbereitschaft von den staatlichen Instanzen eingefordert und bei Kooperationsunwilligkeit die Hilfe wegen mangelnder Mitwirkung eingestellt. Hier wird das Machtgefälle zwischen Klientel und Sozialer Arbeit deutlich. Die aktuelle Fokussierung auf den Kinderschutz verstärkt das Machtgefälle eher, als dass es Kooperationsbeziehungen auf KlientInnenebene (früher KundInnen) unterstützt.

Im Rahmen einer internen IBN-Umfrage in Niedersachsen¹ wurden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor kurzem sehr grundsätzlich nach den Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern gefragt. Zu entscheiden war zwi-

schen den Aussagen: "Die freien Träger sind für uns gleichberechtigte Partner" und: „Die freien Träger sind für uns Dienstleister, resp. Auftragsempfänger.“ Die Antwort, auf die sich die befragten Mitarbeiter/-innen im ASD des Jugendamtes Celle einigten, lag zwischen den beiden Positionen und die Antwort lautete diplomatisch: „Wir sehen beides: Partner und Dienstleister, dem wir zutrauen, unsere Aufträge in guter Kooperation positiv zu begleiten.“ Hier wird deutlich, dass die Grundsatzfrage des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe nicht so einfach zu beantworten ist.

Kooperationsbeziehungen zwischen Organisationen sind offenbar auch auf der Basis von Über- und Unterordnung (Leistungsgewährer – Leistungserbringer) möglich.

Wieviel Kooperation steckt eigentlich im SGB VIII als Arbeitsgrundlage der Jugendhilfe?

„Das dialogische Verständnis zwischen Öffentlichen und Freien beim AFET ist gut. Insbesondere der Austausch praktischer Erfahrungen aus den unterschiedlichen Bereichen ermöglicht einen umfassenderen Blick. Auch in Hannover wird dieser wichtige partnerschaftliche Dialog gepflegt.“
(Reinhard Klose, Stadt Hannover
AFET-Fachbeirat)

3. Kooperationsinstrumente im SGB VIII

Spricht man über Jugendhilfe, dann spricht man über die Vernetzung freier und öffentlicher Jugendhilfeträger im § 78 SGB VIII, vom Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte im § 8a, von Zusammenarbeit von Regelleinrichtungen und Jugendhilfe usw.

Hinsichtlich der Bewertung der gesetzlich vorgeschriebenen Kooperationserfordernis-

se wird häufig maßlos übertrieben. In den immer wieder als Kooperationsinstrument hervorgehobenen Arbeitsgemeinschaften (§ 78 SGB VIII) ist lediglich die Abstimmung geplanter Maßnahmen vorgesehen, damit diese „sich gegenseitig ergänzen“. Hier ist Zusammenarbeit lediglich zum Zwecke der Koordination gefordert.

Die frühzeitige Planungsbeteiligung (§ 80 Abs. 2 SGB VIII) bezieht sich auf ein Anhörungsrecht im Jugendhilfeausschuss.

Das Verhältnis von öffentlichen zu freien Trägern der Jugendhilfe ist auch im KJHG ein Auftragsverhältnis (§ 3 SGB VIII) mit einer eindeutigen Zuschreibung der Leistungsgewährung (§ 3 SGB VIII, Leistungsverpflichtung) als Aufgabe des öffentlichen Trägers.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit und das Subsidiaritätsprinzip verpflichten den öffentlichen Träger der Jugendhilfe nur sehr allgemein (§ 4 SGB VIII).

Die Gesamtverantwortung liegt schließlich in den Händen des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe (§ 79 SGB VIII).

Viel Verpflichtung auf Kooperation ist das nicht.

4. Was ist eigentlich mit Kooperation gemeint?

Ein einflussreicher Ansatz in der Kooperationsforschung (Morton Deutsch, amerik. Konfliktforscher) geht davon aus, dass Kooperation dadurch gekennzeichnet ist, „dass man eigene Ziele nur in dem Maße erreichen kann, wie der andere oder die anderen seine/ihre Ziele auch erreicht, bzw. erreichen kann. In einer Wettbewerbssitu-

ation hingegen ist das einzige Ziel nur auf Kosten des oder der anderen zu erreichen.^{2"} Kooperation scheint für den gemeinsamen Prozess förderlich zu sein. Die Kommunikation sei besser, die gegenseitige Wertschätzung und die Zufriedenheit mit den erreichten Leistungen höher, ebenso sei eine erhöhte quantitative und qualitative Produktivität und ein größeres Vertrauen in die Leistungsfähigkeit jedes einzelnen Gruppenmitglieds zu erwarten, so die Ergebnisse verschiedener Studien.

Allerdings gibt es auch kritische Töne: "Durch Kooperation können keine neue Ressourcen entstehen, können sich keine neuen Behandlungsmethoden entwickeln, können keine Probleme der Entfremdung oder des Misstrauens gelöst werden und können unwirksame Verfahren nicht in wirksamere verwandelt werden."^{3"}

Einige Autoren, so auch von Kardorff⁴ unterscheiden nach Kooperation, Koordination, Vernetzung. Ohne auf die teilweise sehr feinen Unterschiede einzugehen, scheint allen Definitionen gemeinsam, dass sich mindestens zwei Partner zusammenfinden, um zielgerichtet zu handeln und sich abzustimmen. Zielkonformität und Abstimmungsprozesse spielen dabei eine wesentliche Rolle.

Kooperation kann als ein anlassbezogenes Verfahren⁵, aber auch als ein inhaltlich definierter Handlungsansatz verstanden werden (Kooperation als Methode). Es ist nicht immer deutlich, ob Kooperation eher als methodisches Konstrukt (Kooperationsbeziehungen als gelebter methodischer Ansatz) angelegt oder eher organisationsbezogen (Netzwerk) oder anlassbezogen (Austausch) gemeint ist.

Die Intensität von Kooperationsbeziehungen sagt nichts über den Erfolg aus. In Anlehnung an Granovetter können die sogenannten „weak ties“, die schwachen Bindungen (gelegentliche Kooperationen, professionsübergreifend), für das Ergebnis wichtiger sein als die „strong ties“, die starken Bindungen zu Netzwerken, in denen

man viel Zeit verbringt. So gesehen kann eine allzu engmaschige Fokussierung auf die starken Bindungen kontraproduktiv sein. Wir kennen alle Kooperationsbeziehungen, die in die Jahre gekommen sind, in denen sich nichts mehr bewegt und dessen Effizienz höchst zweifelhaft ist. Insbesondere die Arbeitsgemeinschaften gem. § 78 SGB VIII sind langjährige Bündnisse, die teilweise nur dazu dienen, den Status Quo abzusichern.

Es muss im Einzelfall geprüft werden, ob man stärker, weniger, in neuer Zusammensetzung, in anderer Struktur oder inhaltlicher Ausrichtung kooperiert, wenn das Ergebnis nicht mehr zufriedenstellt. Deshalb sollte man auch Kooperationen mit ungewöhnlichen Partnern wagen oder Kooperationsbeziehungen in Frage stellen.



5. Kooperation oder Konkurrenz, oder beides gleichzeitig?

Die Frage, ob eher gemeinschaftliche oder konkurrenztätige Verhaltensweisen Erfolg bringen, ist eine alte philosophische Frage (Aristoteles, Machiavelli, Marx, Darwin)⁶. Es gibt sicherlich eine Vielzahl von Zugängen zum Phänomen von Konkurrenz und Kooperation in der Gesellschaft.

Der Mensch aber, und hier berühren wir Erkenntnisse der Soziobiologie⁷, ist in der Lage, sein Verhalten zu verschleiern. So können wir möglicherweise Kooperation und Konkurrenz nicht einmal eindeutig voneinander unterscheiden.

Ist die Kooperation somit nur eine vorgeschobene Strategie, um „heimlich“ zu konkurrieren? Kooperation kann unter Bezug auf die Wirtschaftswissenschaften, aber auch auf die Spieltheorie⁸, eine begrenzte Strategie sein, um zu konkurrieren. Allein die seit einiger Zeit gebräuchliche Wortwahl „Kooperationsgewinner“ und „Kooperationsverlierer“ deutet darauf hin, dass es in Kooperationsbeziehungen nicht nur etwas zu vermitteln oder zu entwickeln, sondern auch etwas zu gewinnen oder zu verlieren gibt, vom Geld bis zur Definitionsmacht oder in der Soziobiologie um genetische Fitness.

Niklas Luhmann geht davon aus dass Kooperation und Konkurrenz jeweils nur getrennt vorkommen (zwei Seiten einer Differenz). Dies ist nachvollziehbar, beruht seine Systemtheorie doch auf der Theorie von Entscheidungen. In der Sozialen Arbeit geht es nach Luhmann um die Entscheidung der Frage „Hilfe“ oder „Nicht-Hilfe“⁹.

Nalebuff u. a.¹⁰ hingegen verweisen darauf, dass Kooperation und Konkurrenz durchaus gleichzeitig möglich sind. Diese Strategie wird als „Co-opetition“ bezeichnet, als Verbindung von „cooperation“ und „competition“. Als Beispiel wird benannt, dass Kooperation die Position für Konkurrenz verbessert (strategische Allianzen)¹¹. Dazu sei Dietrich Dörner zitiert: „Wir müssen lernen, dass man in komplexen Systemen nicht nur eine Sache machen kann, sondern, ob man will oder nicht, immer mehrere macht.“¹²

Kooperation ist nach Boettcher¹³ die paradoxe Strategie, durch Aufgabe von Selbstständigkeit eine Erweiterung des eigenen Handlungsspielraums zu erreichen. (Herstellung einer „win-win-Situation“).

Für van Santen/Seckinger unterscheidet sich die Kooperation in der Sozialen Arbeit von der Wirtschaft grundlegend durch die Dienstleistungslogik. „Interinstitutionelle Zusammenarbeit ist in der sozialen Arbeit in erster Linie ein Verfahren, um eine ganzheitlich orientierte, problemadäquate Angebotsstruktur zu erreichen“. Da aber auch

die soziale Dienstleistung zunehmend von Merkmalen der Wirtschaft durchdrungen ist, erscheint es fraglich, ob die soziale Arbeit tatsächlich anders funktioniert als der Bereich der Ökonomie. Wir haben unter den Organisationen sozialer Arbeit heftige Konkurrenzen um Marktanteile, Einfluss und Macht, nicht selten im selben Wohlfahrtsverband.

Für Luhmann sind Kooperation und Konkurrenz keine entscheidenden Begrifflichkeiten im Sinne seiner Systemtheorie. Sowohl Kooperation als auch Konkurrenz nehmen nach seiner Meinung mit der Komplexitätserweiterung von Systemen zu. Für Luhmann wird das Phänomen erst auf der Ebene des Konfliktes interessant. „Von Konflikten wollen wir immer dann sprechen, wenn einer Kommunikation widersprochen wird.“¹⁴ Da Konflikte fast ohne Voraussetzung entstehen, können sie in jeder Organisationsform, also in kooperativ angelegten oder in konkurrenten, auftreten.

Da Kooperation und Konkurrenz Reaktionsformen autopoietischer¹⁵ Systeme sind und je nach innerer Logik zur Durchsetzung von Organisationspolitik angewandt werden, kann kein Organisationsmodell per se weniger oder mehr kooperativ oder konkurrent sein. Im Sinne der Luhmann'schen Systemtheorie kann das Verhalten von Organisationen ohnehin nicht von außen direkt beeinflusst werden, allenfalls kann es „irritiert“ werden.

Wenn man sich unter diesem Gesichtspunkt gerade in der sozialen Arbeit Kooperation betrachtet, die in nahezu allen Veröffentlichungen zentrale Bedeutung genießt und in allen Förderprogrammen gefordert ist, dann wird deutlich, dass gerade von sozialer Arbeit Konfliktfähigkeit, Auseinandersetzung, Konkurrenz scheinbar nicht erwartet wird. Wenn jeder mit jedem kooperiert, so scheint es, können die Probleme bestens gelöst wer-

den. Von Konkurrenz ist in der Sozialen Arbeit allenfalls die Rede, wenn es um Marktkonkurrenz geht.

Da Kooperation nicht ausschließlich inhaltlich und Konkurrenz nicht ausschließlich ökonomisch erfolgen kann, haben die Forderungen nach mehr Kooperation zwischen öffentlichen und freien Trägern lediglich akklamatorische Bedeutung.

Ob sich jemand kooperativ oder konkurrent verhält, ist das Ergebnis seiner Entscheidung. Kooperation und Konkurrenz erfolgen als Kommunikationsstrategie zwischen Systemen. Kommunikation erfolgt, um Anschlussfähigkeit zu erzeugen, d. h. um das System als solches aufrecht zu erhalten. Kooperation und Konkurrenz taugen somit im Sinne der Systemtheorie Luhmanns nicht als Generalisierungen, sondern als Bezeichnungen für Kommunikationsstrategien.

6. Tendenzen

Es ist zu hinterfragen, weshalb EU-weit auf konkurrente Wettbewerbsstrategien und Marktgesetzmäßigkeiten in der Beziehung der Anbieter zueinander gesetzt wird und auf der Arbeitsebene moralisch eine zielgerichtete Kooperation eingefordert wird, die auf Wohlfahrten und ein gemeinsames Ergebnis ausgerichtet ist. Sind solche Anforderungen überhaupt zu erfüllen?

Ich habe darauf hingewiesen, dass auch in Kooperationsbeziehungen heimlich konkurriert wird oder gar beides gleichzeitig vollzogen wird (co-opetition). Konkurrenz und Kooperation sind Handlungsoptionen.

Nicht der verlängerte Arm....
„Die freien Träger der Jugendhilfe sind also nicht der verlängerte Arm der öffentlichen Träger oder gar deren Befehlsempfänger. Anders ließe sich Jugendhilfe auch nicht gestalten, die durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gekennzeichnet ist.“ (Gisela Ulrich, Olaf Boye, Zur Zusammenarbeit mit der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in Sachsen, S. 63.
In: Frühe Kindheit, 04-2013)

Die Situation des Trägers bestimmt die Strategie des Umgangs und ist vorrangig für den Erhalt der Organisation. Die Kooperationsbereitschaft hängt somit vom Organisationsinteresse ab. Selbst Mitarbeiter fordern im Sinne des Erhalts ihres Arbeitsplatzes von der Leitungsebene konkurrente Strategien ein, um am Markt zu bestehen.

Die gesellschaftliche Entwicklung (Globalisierung, Demokratisierung) schafft eine Vielzahl von Kooperationsmöglichkeiten außerhalb der Hierarchie. Gesellschaft wird zunehmend von kommunikativen Austauschprozessen der Akteure bestimmt. Kooperationsprozesse sind Beziehungsnetzwerke (relationship capital). So läuft Kooperation auch unbemerkt vom Chef auf der Arbeitsebene und an ihm vorbei. Häufig gelingen Kooperationsprozesse auf der Arbeitsebene zwischen Mitarbeitern besser als auf der Ebene der Bosse.

Es wird neben dem Ruf nach mehr Kooperation jedoch auch ein zunehmendes gesellschaftliches Misstrauen gegenüber jenen Kooperationsprozessen und Beziehungsnetzwerken deutlich, die in „Vetternwirtschaft“ münden, teilweise mit kriminellem Hintergrund¹⁶.

7. Konkurrenz in der Jugendhilfe

Es gibt nicht nur die Konkurrenz der freien Träger (Marktkonkurrenz) oder die zwischen öffentlichen und freien Trägern (Auftragsverhältnis) sondern auch Konkurrenz zu Dritten außerhalb der Jugendhilfe stehenden Partnern (Definitionsmacht). Auch die Werthaltungen und normativen Einstellungen (Leitbilder) können Konkurrenzen und Allianzen hervorrufen. Im Zweifelsfall ist jeder Kooperationspartner außerhalb der Jugendhilfe ein potentieller Konkurrent und umgekehrt.

Hier einige Beispiele im Bereich Markt-ökonomie, Einfluss und Definitionsmacht:

- Schule und außerschulische Jugendhilfe/Jugendarbeit: Die Ausweitung zur Ganztagsbetreuung behindert die Möglichkeiten der sozialräumlichen Ausgestaltung außerschulischer Angebote im Stadtteil (Marktkonkurrenz),
- die psychosozialen Institutionen und der Gesundheitsmarkt entdecken in Konkurrenz zur Jugendhilfe zunehmend das Kind als Therapiegegenstand und Symptomträger von ADHS u. a. neuen Formen überwiegend seelischer Behinderung (Definitionsmacht).
- Umgekehrt werden Schule, Kita u. a. Institutionen zu Arbeitsfeldern eines ausufernden Ganzheitskeitsanspruchs von Jugendhilfe (Auftragsverhältnis).

In vielen Kooperationsbeziehungen sind Konkurrenzen von vornherein angelegt. Teilweise konkurrieren Teile eines Systems gegen andere. In einer Allianz schließt man sich zusammen, um gegen Dritte zu konkurrieren. Interessenidentität kann in Kooperationsbeziehungen zu kokurrentem Vorgehen eines Teils der Kooperationspartner führen (Infiltration der Mehrheit).

Kooperationsbeziehungen können aber auch als Plattform genutzt werden. Diversifizierte Systeme streben nach Kooperation, um ihre strukturell schwache Position zu verbessern. Die Problematik einer vergleichsweise kleinen Problemgruppe fällt nur dann auf, wenn Öffentlichkeit hergestellt und das Problem zudem noch skandalisiert wird. Öffentlichkeit wird hergestellt u. a. durch Öffentlichkeitsarbeit, Beteiligung an Arbeitsgruppen, den Zusammenschluss mit anderen teilweise konkurrierenden Gruppen, um so Aufmerksamkeit zu erreichen (Zweckbündnisse), aber auch um Informationen zu bekommen, die für eine umfassendere Problembearbeitung unerlässlich sind und aus der spezialisierten Sicht nicht immer bekannt sind. Hier

findet Kooperation statt, um Verbreitung und Aufmerksamkeit herzustellen.

Kooperation in sozialen Systemen mit umfassenderen Aufgabenfeldern unter dem Stichworten Alltagsparadigma und Lebensweltorientierung benötigen Kooperation aus anderen Gründen als diversifizierende Systeme. Hier wird Kooperation notwendig, um vielfältige Informationen über einen sozialen Raum zu erhalten, um Selbsthilfe zu initiieren, Ressourcen zu gewinnen und in der Lebenswelt agieren zu können. Sozialräumliche Konzepte können so für die Kooperationsbereitschaft förderlich sein (Herstellung von Wir-Gefühl).



8. Strategien und zukünftige Entwicklungen

In allen sozialen Tätigkeitsfeldern wird die Kooperation mit anderen als unwidersprochene Voraussetzung zu effektiver und effizienter Leistungserbringung benannt. Kooperation setzt häufig die Unterdrückung von Konflikten voraus oder findet als alternative Form von verdeckten Kampfstrategien statt (strategische Allianzen), so dass nur mühsam der Scheinfriede aufrechterhalten werden kann.

Kooperation ist ein Zustand, der auch zu anderen Zwecken genutzt werden kann, als zu den zumeist unhinterfragt positiven Erwartungen. Es scheint so, als seien

Kooperation und Konkurrenz Kategorien, die sich günstig oder behindernd auswirken können, die Kosten produzieren, aber im Ergebnis auch reduzieren können und somit für die Beschreibung positiver oder negativer Zustände nur dann taugen, wenn man sich die Ergebnisse von Kooperation und Konkurrenz oder Konflikten genauer anschaut (Evaluation von Kooperationsprozessen). Es bietet sich an, bestehende Kooperationen zu analysieren, einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen und auf den Prüfstand zu stellen.

Kooperation sollte am Ergebnis gemessen werden. Nicht die ausufernde Kooperation mit jedem ist der Schlüssel zum Erfolg. Der Erfolg liegt möglicherweise in der Entscheidung über die Auswahl der Kooperationspartner und ggf. den Wechsel der Partner zum richtigen Zeitpunkt. Das heißt, Kooperation ereignet sich nicht einfach so, man muss Kooperationsprozesse gestalten und man muss sich dessen gewiss sein, dass man dort verlieren und gewinnen kann, Einfluss, Geld, Macht, was auch immer.

Literatur:

- Baecker, Dirk: Einführung in die Systemtheorie. Heidelberg 2002
- Dörner, Dietrich: Die Logik des Misslingens. Reinbeck 1989
- Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/Main 1984
- Nalebuff/Brandenburger: Coopetition: kooperativ konkurrieren – Mit der Spieltheorie zum Geschäftserfolg. Rieck, 1. Aufl. 1996, Eschborn 2008
- Schwartz, I./Stern, J./White, T.: Privatisierung und gesellschaftlicher Wandel in den USA. In: Otto/Schnurr (Hrg.) Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Neuwied 2000, S. 27 –28
- von Kardorff, Ernst: Kooperation, Koordination und Vernetzung in: Röhrle/Sommer/Nestmann: Netzwerkintervention. Tübingen 1998
- von Santen/Seckinger: Kooperation: Mythos und Realität einer Praxis – eine empirische Studie zur interinstitutionellen Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe. München 2003

Anmerkungen:

¹ IBN = Integrierte Berichterstattung Niedersachsen, ein Vergleichsring der Jugendämter in Niedersachsen

² van Santen/Seckinger 2003, S. 38

³ „cannot generate new resources, cannot devise new treatment methods, cannot solve problems of alienation or mistrust, cannot transmute ineffective service systems into effective ones“ (Weiss zit. von van Santen/Seckinger 2003, S. 21-22).

⁴ von Kardorff in Röhrle/Sommer/Nestmann 2002, S. 203 – 222

⁵ von Santen 2003, S. 29

⁶ Alle vier genannten sind davon überzeugt, dass die gemeinschaftliche Bearbeitung von Aufgaben vorteilhaft sind. Vgl. Engel in Jansen/Schleissig 2000, S. 175 – 195

⁷ Die Soziobiologie geht davon aus, dass durch Kooperation ein Gewinn an indirekter Fitness möglich ist, was einen Verzicht auf direkte durch Konkurrieren erworbene Fitness rechtfertigt. Dazu werden auch negative Auswirkungen in Kauf genommen („reziproker Altruismus“). Prognosen lassen sich aus der Soziobiologie für das komplexe System gesellschaftlicher Interaktion jedoch nicht schlüssig entwickeln.

⁸ Nalebuff/Brandenburger, 1996

⁹ Nach Baecker ist das System sozialer Hilfe ein Funktionssystem, das mittels der Unterscheidung von „Hilfe/Nichthilfe“ Entscheidungen trifft. Das Organisationssystem macht die Unterscheidung zwischen Helfen und Nicht-helfen entscheidungsfähig und zwar unter Berücksichtigung selbstreferentieller, autopoietischer Gesichtspunkte. Finanzierungssystem oder Leitsätze, Konkurrenz oder Kooperationsstrategien ordnen sich dem System-/Organisationserhalt unter.

¹⁰ Nalebuff/Brandenburger, 2008

¹¹ Möglicherweise lassen sich die beiden zunächst unterschiedlichen Sichtweisen von Nalebuff und Luhmann dahingehend auflösen, dass auch im systemtheoretischen Modell Luhmanns innerhalb kurzer Zeitfolgen sowohl kooperiert als auch konkurriert werden kann.

¹² Dörner, 1989, S. 307

¹³ Boettcher 1974 zit. nach van Santen/Seckinger 2003, S. 49

¹⁴ Luhmann 1984, S. 530

¹⁵ Autopoietische Systeme = sich selbst erhaltende geschlossene Systeme i. S. der Luhmannschen Systemtheorie)

¹⁶ Soziale Dienste können als ein gewinnbringendes Geschäft betrachtet werden, das teilweise mit kriminellen Methoden (Predation)

erwirtschaftet wird, weil sich die AdressatInnen der Leistungen nicht gegen ihre „Behandlung“ wehren können. Dem Empowerment der Privatisierung von Dienstleistungen (Konkurrenzkampf, schlanke Strukturen etc.) steht die profitorientierte, weitergehend, die kriminelle Seite gegenüber (s. Schwarz, 2000, S. 27– 28).

Georg Schäfer
Stadt Celle
Am Französischen Garten 3
29221 Celle
www.celle.de



Georg Schäfer, Fachdienstleiter
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
Georg.Schaefer@celle.de

Die



muss stimmen

Miteinander statt gegeneinander! Beiträge zu gelingenden Verhandlungen*

Miteinander? Der Titel unterstellt, dass das MITEINANDER verhandeln in der Jugendhilfe gar nicht so selbstverständlich ist. Eher verhandelt man GEGENEINANDER. Und das, obwohl alle Kooperationspartner sich das hehre Ziel gesetzt haben, sich für das Wohl der die Hilfe nutzenden Kinder, Jugendlichen und Familien einzusetzen. Konträre, unvereinbare Positionen, STELLUNGSKRIEGE, geprägt von Unverständnis und Unnachgiebigkeit prägen diese Verhandlungskultur. Jugendämter müssen in Verhandlungen die Position ihrer Kommunen vertreten, die geprägt ist von klammen Haushaltslagen und massiven Einschränkungen, von Schuldenlasten und Einschränkungen in der Gestaltung einer eigenständigen Politik in der kommunalen Selbstverwaltung. Andererseits gibt es da auch die betriebswirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten, die in Unternehmen freier oder privater Träger nun mal ganz anderes „ticken“ als bei den öffentlichen Trägern, die mit Haushalten arbeiten. Die freien und privaten Träger werden von der Sorge umgetrieben, nur noch von der Hand in den Mund leben und kaum noch gestalten zu können, keine die Zukunft sichernden Rücklagen für Zeiten der Regression, Stagnation oder Umgestaltung bilden zu können. Wenn Vertreter öffentlicher Träger, die oft gute Ausstattung der freien Träger mit der ihren vergleichen, ist der Neid der öffentlichen Träger und ihr Ärger auf das Unverständnis der freien Träger gegenüber den Kostensenkungsoptionen nachvollziehbar. Und umgekehrt erlebe ich oft kein Verständnis bei den freien Trägern für die sog. „unwirtschaftliche“ Systematik der öffentlichen Träger. Eine wahrlich schwierige Ausgangssituation für erfolgreiche Verhandlungsführung: Schwierig vom unterschiedlichen Selbstverständnis, von den für erforderlich gehaltenen Positionen und von den Zwängen und Zielsetzungen, denen jeder einzelne unterliegt. Und alles

unter dem Druck, möglichst schnell die (gewünschten) Ergebnisse zu erzielen, damit Planungssicherheit entsteht. Ist es da nicht Zeit, innezuhalten und neben der Analyse der komplexen Sachverhalte und der vertrackten Strukturen zu fragen:

„Was können wir in der unmittelbaren Begegnung der Verhandlungsführung dazu beitragen, damit verhandeln zum fair handeln wird. Wie können wir Ansätze finden, die unser faires Verhandeln im Miteinander erfolgreich werden lassen?“

An manchen Orten wurde oder wird nicht mehr verhandelt: Es erfolgt nur noch eine einseitige Ansage seitens der öffentlichen Träger, das Setzen einer Bedingung. Sonst, so wird berichtet, erhalte der freie Träger keine Aufträge mehr. Freie Träger spielen oftmals mit dem Gedanken, das Angebot zurückzuziehen. Sollte der öffentliche Träger dann doch sehen, wie er klar komme. Dieses Vorgehen entspricht nicht dem Sinne des SGB VIII. Ich sehe aber in dem Grundsatz der „Verhandlung auf Augenhöhe“ eine zwingende Voraussetzung für gelingende Verhandlungen und spreche mich ganz entschieden für die Beibehaltung des Paradigmas der Partnerschaftlichkeit und Zusammenarbeit im Sinn des Gesetzes (§ 4) aus. Mein Artikel versteht sich dabei nicht als fertiges Patentrezept, sondern als Appell an alle Verhandlungspartner, genau so lassen Ansätze wie ich sie hier exemplarisch vorstelle, anzuwenden und damit Beiträge zu gelingenden Verhandlungen zu leisten. Es geht mir darum aufzuzeigen, was Verhandlungen noch prägt, außer dem sachlichen Inhalt und wie damit umgegangen werden kann. Und es geht mir darum, deutlich zu machen, dass Verhandlungen erfolgreich sind, wenn sie zu einer Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten aller Beteiligten im Miteinander führen.

1. Was macht Verhandlungen so schwierig?

Was Verhandlungen bereits im Vorfeld unangenehm und schwer werden lässt, sind Faktoren, auf die die unmittelbaren VerhandlungsführerInnen keinen Einfluss haben:

- **Die Grundmelodie des Kostendrucks** führt von vornherein alle in die Situation, nicht frei verhandeln zu können. Im Gegenteil: Das, was an gestalterischem Potential gesehen werden könnte, fällt immer dem Grundsatz „Es darf nicht mehr kosten“, und „keine Finanzen für Leistungen, die es vorher noch nicht gab“ zum Opfer. Insofern gehen die VerhandlungspartnerInnen mit „Handschellen“ ins Gespräch. In nahezu 35 Jahren aktiver Tätigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe habe ich nie einen Zeitraum erlebt, in dem wir nicht zu massiven Einsparungen aufgefordert worden wären. Die Aussichtslosigkeit des Unterfangens macht müde, veranlasst die VerhandlungspartnerInnen, dieses Ziel, sich selber und den anderen nicht genügend ernst zu nehmen. Dieses wiederum provoziert radikale Schritte, um endlich zu einem Ergebnis zu kommen, dass der Zielerreichung insbesondere der fiskalischen Seite dient. Ich wage die These, dass die Energie der Beteiligten, die in die Reduzierung von Ausgaben gesteckt wird, von der Menge her viele Fälle der Jugend- und Erziehungshilfe effektiver machen würde, wenn wir die Freiheit hätten, sie in die Effektivität und Innovation von Leistungen zu lenken. Damit stelle ich nicht in Abrede, dass Kostenreduzierung auch zum Nachdenken über Erfolg und Wirksamkeit anregt. Da haben wir dem Kostendruck auch einiges zu verdanken.

- **Abhängigkeitsverhältnis und das Bedürfnis, die Position zu behaupten:**

Der Kostendruck führt dazu, dass sich die VerhandlungspartnerInnen in einem Abhängigkeitsverhältnis erleben, in dem sie ihre eigene (vermeintliche oder tatsächliche) Unterlegenheit spüren. Die vom Gesetzgeber erwünschte gleiche Augenhöhe droht verloren zu gehen. Dieses kann zu einem Auseinanderdriften von Rechtsanspruch und gelebter Wirklichkeit führen. Der Kostendruck kann durchaus dazu führen, dass Machtverhältnisse ausgelebt werden, ohne dass die Interessen kommuniziert werden. JedeR versucht, in eine vermeintlich starke Ausgangssituation zu kommen, bzw. seine / ihre Position zu behaupten. Dieses wird dann allgemein als Erfolg bewertet. Ob es nutzt, langfristig weiter zu kommen, bleibt jedoch offen.

- **Eine Verkehrung der Prioritäten und der Kompetenzen** ist das Ergebnis dieser Situation. Die Umsetzung der Rechtsgrundlagen droht angesichts der Haushaltslagen in den Hintergrund gerückt zu werden. Finanzierungsrechtliche und -politische Fragen erhalten mehr Priorität. Die VerhandlungspartnerInnen müssen sich in erster Linie um ein Thema „streiten“ das nicht ihre primäre und Kompetenz und Aufgabe darstellt, aber eine sehr hohe, wenn nicht die höchste Priorität hat.

Die VerhandlungspartnerInnen müssen sich in erster Linie um ein Thema „streiten“ das nicht ihre primäre und Kompetenz und Aufgabe darstellt, aber eine sehr hohe, wenn nicht die höchste Priorität hat.

- **Die fehlende Ergebnisoffenheit** begrenzt den Verhandlungsspielraum. Wer ergebnisoffene Verhandlungen gestalterisch führen will, muss ergebnisoffen in das Gespräch gehen. Verhandlungen sind immer ein Abwägen von Interessen, der Versuch eines Interessenausgleichs. Oftmals können Verhandlungen nicht offen geführt werden, weil die VerhandlungspartnerInnen schon Größenordnungen festgelegt hatte, die keine Abweichung mehr dulden.

2. Das Quadrat der Kommunikation in der Verhandlungsführung

Als hilfreich erlebe ich es, sich bei Verhandlungen an einem Modell der Kommunikationsebenen zu orientieren. Das Kommunikationsquadrat nach Schulz von Thun betrachtet 1. die Sach- oder Informationsebene (Worum geht es?), 2. die Beziehungsebene (Wie denken die PartnerInnen übereinander?), 3. die Selbstkundgabe (Welche Informationen gebe ich über mich und meine Situation preis?) und 4. die Appell-Ebene (Wozu fordern die PartnerInnen einander auf?) Wenn wir die Schwierigkeiten der Ausgangslage (1.) unter dem Parameter des Kommunikationsquadrates sehen, lassen sie sich wie folgt zusammenfassen:



- Die **Inhaltsebenen** sind einerseits sehr komplex und andererseits individuell und verschiedenartig. Es ist oft bereits schwierig, den gemeinsamen sachlichen Grund festzustellen und zu beschreiben. Das hängt mit der Verschiedenartigkeit der Bewertung zusammen. Worauf beziehen wir uns, welche Tatsachen erkennen wir gemeinsam an, wo unterscheiden sich unsere Informationen und Grundannahmen? Wir alle

sehen die Welt unter dem Paradigma, oder mit der Brille, mit der wir täglich arbeiten. Wir müssen uns bewusst machen, dass unsere Brille nicht die unseres Verhandlungspartners/partnerin ist und er / sie also die Dinge ganz anders sieht. Nehmen Sie sich für diesen Part ausreichend Zeit zu beschreiben, wie sie die Dinge sehen und wie Sie zu Ihren Sichtweisen und Annahmen kommen. Hören Sie hin, was Ihre VerhandlungspartnerInnen berichten. Gehen Sie davon aus, dass weder Sie noch IhrE PartnerIn „Recht“ hat. In den meisten Fällen beschreiben beide verschiedene Wahrheiten, die sehr unterschiedlich und trotzdem zutreffend sein können.

- Die **Beziehungsebene** befasst sich mit den Interaktionsmustern zwischen den Verhandelnden. Wie steht man zueinander, welche Erfahrungen konnten gemacht werden, gelingt es, sich gegenseitig zu stärken oder versteht man sich auf der Beziehungsebene vielleicht gar nicht, was dazu führen kann, dass man sich auch auf der Sachebene nicht verstehen kann. Besondere Merkmale der Beziehungsqualität sind Transparenz, Verlässlichkeit, Berechenbarkeit und Aufrichtigkeit. Beziehung zu pflegen heißt, mit der Person, den Anliegen und den Wünschen des anderen achtsam umzugehen, sie wahrzunehmen und zu würdigen. Werden sie per se abgewiesen, hat dieses unabdingbar eine Beeinträchtigung der Beziehung zur Folge. Beziehung zu pflegen heißt, dafür zu sorgen, dass Verständnis und Vertrauen untereinander wachsen kann, um gemeinsame Ziele und Handlungen zu vereinbaren. In schwierigen Verhandlungen können diese Merkmale der Beziehungsebene schnell hinten runter fallen. Wenn keine Personalkontinuität gewahrt werden kann, wird die Beziehungsebene noch mal objektiv belastet.
- Die **Selbstoffenbarungsebene**, also die Schwierigkeit, sich selber und die eigene Situation angemessen mitzuteilen und die Situation des anderen wahrzunehmen und zu berücksichtigen ist eines

der größten Probleme überhaupt, weil wir dazu tendieren, dies alles hinter rationalen Argumentationen zu verstecken. Menschen haben unterschiedliche Eigenheiten, Emotionen, Vorlieben, Schwierigkeiten, Sehnsüchte und Ziele. Sie sind ausgestattet mit Aufträgen, die sie im unterschiedlichen Maß für sinnvoll halten, die in Zusammenhängen stehen, die zumindest mittelbar die Verhandlungssituation prägen.

- **Appelle** an sich haben die Tendenz, die wesentliche Forderung herauszustellen, ohne die tatsächliche Situation gemeinsam zu analysieren. Mit dieser Aussage soll der Appell an sich nicht verunglimpft werden, denn er gehört zu den vier Seiten des Kommunikationsquadrates dazu. Vielmehr geht es mir darum, ihn genauso wie die anderen Seiten sorgfältig zu entwickeln. Dem Appell geht immer ein Beweggrund voraus. Wenn dieser deutlich werden kann, wird der Appell besser verständlich und verhandelbar.

3. Verhandlungsphasen

Die folgenden Phasen fließen in der Verhandlungssituation oft ineinander über und lassen sich nicht immer scharf voneinander abtrennen. Es kann durchaus sinnvoll sein, sich zu überlegen, in welcher Phase man sich gerade befindet oder auch eine bzw. mehrere Phasen zurückzugehen, wenn man sich seiner Sache nicht mehr sicher ist und Orientierung benötigt.

Phase 1 – Die Informations- oder Beibringungsphase wird auch „Stoffsammlung“ genannt. Sie bietet die Sachgrundlage für die nachfolgenden Verhandlungen.

Bei den Leistungs- und Entgeltvereinbarungen geht es um die Erhebung von verlässlichen Daten, die den Verhandlungen zu Grunde gelegt werden. Neben ihrer Exaktheit gehören hierher die Beschreibung der Umstände, wie sie erhoben werden konnten. Welche Bereiche dort hineinflie-

ßen und welche nicht. Aber auch Zweifel an der Richtigkeit oder an dem Zutreffen von Daten sollten begründet werden, damit eine sachliche Klärung möglich ist. Allein dieser Umstand macht deutlich, wie komplex bereits die Phase ist. Mit ihr wird bereits ein Grundstein zur einer Atmosphäre des Vertrauens oder des Misstrauen gelegt.

Phase 2 – Sondierungs- und Beratungsphase: Allein die Tatsache, dass Daten richtig sind, lässt noch keinen Rückschluss darauf zu, wie diese Daten zu bewerten sind, ob sie zulässig oder sachgerecht sind. Gerade hier gibt es sehr viele Punkte, über die die Verhandlungspartner sehr unterschiedlicher Meinung sein können. Es bietet sich an, in dieser Phase externe InformantInnen zur Rate zu ziehen, um sich einen Überblick über die möglichen Bewertungen zu verschaffen. In diese Phase gehört auch, sich ausreichend über die Situation des / der VerhandlungspartnerIn zu informieren: Welche Themen bestimmen im Moment sein/ihr Handeln? Gibt es bemerkenswerte Entwicklungen? Wie waren der Informationsfluss und die Zusammenarbeit im letzten Zeitraum? Welche Feedbacks hat es gegeben? Es ist gut, sich ein umfassendes Bild von seinem / seiner VerhandlungspartnerIn zu machen.

Phase 3: Die Zielfindungsphase bietet die Grundlage für eine Richtungsentscheidung der Verhandlungen. Sie bietet die Möglichkeit, viele Ziele zu benennen und zu gewichten. Mit einem abgestuften Prioritätenplan in die Verhandlung zu gehen, kann die Verhandlungen sehr anregen. Dann geht es nämlich um die Frage, ob es gelingt, über die genannten Ziele Einigkeit zu erzielen. Die Zielfindungsphase ist bereits bei den Vorbereitungen der Verhandlungen sorgfältig auf der eigenen Seite zu betreiben. Je sorgfältiger sie ausgearbeitet und vorbereitet ist, desto größer ist Wahrscheinlichkeit, dass Sie von Ihrem / Ihrer VerhandlungspartnerIn wahrgenommen und verstanden werden kann. Der zweite Punkt ist die Verhandlung über die Prioritäten der Ziele. Die Prioritätenliste entscheidet nicht

nur über die weitere Verhandlungsführung, sondern über die weitere Ausgestaltung der Jugendhilfe in dem Bereich, über den verhandelt wird. Fragestellungen dazu sind:

- Was sind die Ziele? Worin liegen ihre Gemeinsamkeiten, worin das Trennende? Welche Möglichkeiten gibt es, gemeinsame Ziele zu entwickeln?
- Wie werden Gemeinsamkeiten und Trennendes bewertet?
- Weshalb ist das Ziel von Bedeutung? Für wen hat es eine Bedeutung? Wodurch entsteht das Ziel, wodurch wurde es akut?
- Worauf kommt es besonders an? Was erschwert die Zielerreichung? Welche anderen Ziele müssen hinten angestellt werden?
- Was wird durch die Zielerreichung verändert? Was wird aufgegeben?

Wenn es den Verhandlungspartnern hier gelingt, auf vorschnelle Bewertungen zu verzichten, können sie möglicherweise zu neuen Möglichkeiten und Perspektiven kommen. Wichtig sind hier:

- mit erkundender Haltung zuhören, also zu fragen, wie der / die GesprächspartnerIn darauf gekommen ist, welche Beweggründe er hat, auch welchen Visionen und Zielen erfolgt.
- respektieren, also verstehen, was der andere meint und warum er es so sieht, wie er es sieht, oder warum er so handelt, wie er handelt.
- suspendieren, das heißt wahrzunehmen, welche Reaktionen die Beiträge des / der VerhandlungspartnerIn in mir gedanklich und gefühlsmäßig auslösen, **ohne** in die unmittelbare Handlung und Reaktion zu gehen.

Jeder PartnerIn stellt dabei seine Ideen und Ziele vor. Danach müssen verbindliche Zielvereinbarungen und Umsetzungsmodalitäten vereinbart werden. Letztendlich sollten Sie überprüfen, ob im Protokoll alle die Dinge enthalten sind, die Sie verbindlich miteinander vereinbart haben und die Ihnen wichtig sind, festgehalten zu werden.

Phase 4 – Kreative Phase – neue Möglichkeiten entstehen lassen! Wenn diese ersten drei Schritte gelungen sind, könnte die Situation zur Entstehung neuer Möglichkeiten genutzt werden. Dabei ist ein Brainstorming genauso denkbar, wie das visionäre Entwickeln einer Wunsch-Jugendhilfe. In dieser Phase bereiten die Partner die Entscheidung über den Verhandlungsgegenstand vor, stimmen ab, ob sie ihn weiten oder einengen.

Phase 5 – Zielvereinbarung: Jetzt wird es konkret. Beide Seiten verständigen sich auf das Hauptziel und die nachfolgenden Ziele. Hier wird deutlich, dass nicht immer der Entgeltsatz in seiner Höhe an erster Stelle stehen muss. Es kann genauso eine Veränderung der Leistungs- und Qualitätsvereinbarung als Beitrag zur Um- oder Ausgestaltung von Formen erzieherischer Hilfen sein. Die zentrale Frage ist: Wie werden sie verhandelt! Genau so, wie die bis hierher aufgebaute Atmosphäre des Miteinander-Verhandelns diese Verhandlungssituation prägt, so geht von dieser Verhandlungsphase für die zukünftige Kooperation ein Signal aus. Partnerschaftliche Kooperation oder Auftraggeber- Auftragnehmer-Verhältnis, Offenheit oder „jedeR bringt seine / ihre Schäfchen ins Trockene“, Ausgaben reduzieren oder doch auch unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen gemeinsam das Beste für die NutzerInnen herausholen. Die Betonung liegt auf der Zielvereinbarung. Sie berücksichtigt auch die Aspekte, die nicht oder nur eingeschränkt zur Wirkung kommen können und lässt sie nicht herunter fallen. Dadurch kann eine vertrauensvolle Vereinbarung erzielt werden.

Phase 6 – Verhandlung der Umsetzung: Zu der Umsetzungsplanung gehört die Benennung der vor- und nachteiligen Folge der Zielvereinbarung, des Umgangs damit bis hin zur Darstellung des Ergebnisses und seiner Folgen in der Öffentlichkeit. Beide PartnerInnen sollten einen realistischen Plan davon haben, was das Ergebnis für die Praxis bedeutet. Darüber hinaus be-

steht die Möglichkeit, eine systematische Auswertung des Verhandlungsergebnisses zu vereinbaren. Dann treffen sich die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung.

Phase 7 – Zusammenfassen der Ergebnisse, Vereinbarung: Die Ergebnisse werden in einer schriftlichen Vereinbarung zusammengefasst. Falls darin wichtige Punkte nicht benannt werden, sollte jeder sich die Freiheit nehmen, auf diese gesondert oder im Rahmen dieser Vereinbarung hinzuweisen (Minderheitenvotum). Die schriftliche Zusammenfassung ist die Ausgangslage für das zukünftige Handeln.

Phase 8 – Feiern und Würdigen: Das fällt uns in der sozialen Welt immer noch schwer: Eine Einigung zu würdigen und zu feiern. Betrachten Sie eine solche Vereinbarung wie einen erfolgreichen Geschäftsabschluss und feiern und würdigen Sie ihn. Das wertet Sie, Ihre VerhandlungspartnerInnen und die gemeinsame Aufgabe auf.

Phase 9 – Nach der Vereinbarung ist vor der Vereinbarung: Eine Vereinbarung ist ein Höhepunkt in der Kooperation, der nicht isoliert da steht, sondern in dem sich die Ereignisse und Entwicklungen zwischen den Verhandlungen herauskristallisieren. Das in der Vereinbarung Erreichte muss gepflegt werden, die nächste Vorbereitung der nächsten Verhandlung beginnt mit dem Abschluss der Vereinbarung. So können Sie zu einer guten Verhandlungskultur fortwährend beitragen:

- Führen Sie eine aktive Feedbackkultur!
- Nutzen Sie vorhandene Gremien zur Vernetzung und zur Kooperation!
- Informieren Sie sich gegenseitig grundsätzlich rechtzeitig und umfassend über alle Entwicklungen, insbesondere über die schwierigen und kritischen.
- Nehmen Sie die Reaktionen auf die Informationen wahr.
- Reagieren Sie nicht sofort auf alles, aber „bewahren Sie es in Ihrem Herzen.“
- Und setzen Sie sich politisch für die Sei-

te Ihres / Ihrer Verhandlungspartners/ partnerin ein. Er/Sie ist Ihr/Ihre PartnerIn – nicht GegnerIn. Machen Sie seine / ihre Arbeit nicht (vor Dritten) schlecht!



4. Was hilft bei Verhandlungen?

Im Folgenden finden Sie ein paar Empfehlungen, die dazu beitragen können, dass Verhandlungen gelingen können. Allein: Sie stellen keine Garantie dar! Ihre Umsetzung lässt aber deutlich werden, welches Gewicht Sie ihnen beimessen. Sie können sich naturgemäß nur auf den Prozess der Verhandlungsführung beziehen – denn das Ergebnis kann, soll, ja muss immer frei und offen bleiben. Sonst ist die Eigenständigkeit der VerhandlungspartnerInnen passé.

Bereiten Sie die Verhandlungen gut vor! Verhandlungen bedürfen einer guten Vorbereitung. Es sollte beiden Seiten klar sein, worum es geht, welche Aspekte eine besondere Bedeutung haben und auch, mit welcher Zielrichtung sie ins Gespräch gehen. Vergleichen Sie die Situation mit den Gipfeltreffen von Staatsmännern und -frauen: Alle Themen sind vorher bekannt, auch die Zielrichtungen eines jeden Einzelnen sind vorher abgestimmt und ausgetauscht. Die Dynamik zum Erreichen von Verhandlungszielen entsteht nicht durch neue Informationen, sondern durch das gemeinsame Vergegenwärtigen der individuellen Ziele.

Sorgen Sie für gute Rahmenbedingungen! Sorgen Sie dafür, dass es Ihnen und Ihrem / Ihrer VerhandlungspartnerIn gut geht! Besorgen Sie einen geeigneten Raum und dafür, dass Sie ungestört von äußeren Einflüssen bleiben. Gute Luft im Raum gehört ebenso dazu, wie kleine Erfrischungsgetränke und Snacks zur Stärkung. Stellen Sie Räume zur Verfügung, in die sich IhrE VerhandlungspartnerIn zur Beratung zurückziehen kann. Sorgen Sie für eine gute Struktur der Verhandlungen, wenn Sie in der Rolle des / der GastgeberIn sind.

Halten Sie Verhandlungen frei von Störungen! Störungen können nicht nur von außen kommen, sondern vor allem auch von innen. Störungen sind neue Themen, nicht bearbeitete Konflikte, die plötzlich wieder an Bedeutung gewinnen. Wenn sie auftauchen, geben Sie ihnen angemessen Raum, möglichst außerhalb der Verhandlungsrunde. Vereinbaren Sie mit Ihrem Partner, wer diese Themen wann und mit wem an welchem Ort bearbeiten kann. Nur in den Fällen, wo alle Seiten absehen, dass die Bearbeitung eines Themas Voraussetzung für den weiteren Verlauf der Verhandlung ist – müssen Sie die Verhandlung unterbrechen. Grundsätzlich ist das selten gut. Unterbrechungen haben die Tendenz, die VerhandlungspartnerInnen und die erarbeiteten Ergebnisse zu schwächen. Deshalb sollten alle Störungen im Vorfeld ausgeräumt sein oder möglicherweise das Benennen und die Bearbeitung neuer Störungen verschoben werden.

Sie sollten wissen, worum es geht! Geben Sie der Erörterung und der Bewertung der Gesamtsituation viel Raum. Dieses hilft, den Verhandlungsgegenstand besser zu verorten. Seine Bedeutung und Auswirkungen auf die Gesamtsituation besser zu verstehen. Reduzieren und präzisieren Sie den Verhandlungsgegenstand auf ein überschaubares und zu bewältigendes Maß, um sich und die Verhandlungssituation nicht zu überfordern. Machen Sie sich also im Vorfeld sehr genau klar, worum es IHNEN, jeweils einzeln und gemeinsam geht!

Verhandeln Sie nur das mit Ihrem Partner. Nachdem Sie ein Ergebnis erreicht haben, können oder sollten Sie dieses Ergebnis wiederum in Hinblick auf seine Wirkung auf das Ganze reflektieren.

Machen Sie sich Ihre Position klar! Ihre Position ist Ihre Ausgangsbasis. Versuchen Sie, diese zuvor so gut wie möglich zu beschreiben. Hilfreich dabei ist zum Beispiel eine SWOT-Analyse:

	<i>zu nutzen</i>	<i>zu vermeiden, zu minimieren</i>
<i>liegen innerhalb des unmittelbaren Einflussbereiches</i>	<i>Strength (Stärken)</i>	<i>Weakness (Schwächen)</i>
<i>liegen außerhalb des unmittelbaren Einflussbereiches</i>	<i>Opportunities (Chancen)</i>	<i>Threats (Befürchtungen, Risiken)</i>

Hier helfen auch Vergleiche zu anderen Ämtern oder Einrichtungen. Es geht nicht darum, zu beweisen, dass Sie und die Einrichtung oder das Amt, das Sie vertreten die besten sind. Es geht darum, eine realistische Sichtweise Ihrer Situation und Position zu zeichnen, die es Ihnen möglich macht, glaubwürdig und überzeugend zu verhandeln.

Machen Sie sich die Position und Ausgangssituation Ihres Verhandlungspartners klar! Versuchen Sie, folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Rolle spielt er / sie für Sie?
- Wo brauchen Sie ihn / sie?
- Wo sind sie unabhängig voneinander?
- Wo braucht er / sie Sie?
- Benennen Sie das Verbindende und das Unterscheidende!

Würdigen Sie die Unterschiedlichkeit, denn nur diese bringt Vielfalt, Dynamik und Entwicklung in das Geschehen. Feiern Sie das Gemeinsame, denn es gibt Ihren Anliegen ein gemeinsames Ziel, macht Sie zu PartnerInnen und stärkt alle an dem Prozess Beteiligten. Machen Sie sich Ihr Ziel klar!

Wenn Ihre Position realistisch und klar ist, dann können Sie auch ein Ziel definieren. Nach dem SMART-Prinzip soll es spezifisch, messbar, angemessen und allgemein akzeptiert, realistisch, terminiert, also innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu erreichen sein.

Bleiben Sie in Kontakt! Das Wichtigste während der Verhandlungen ist es, mit den VerhandlungspartnerInnen im Kontakt zu bleiben, besonders und vor allem

in schwierigen und festgefahrenen Situationen. Auch wenn es schwer fällt: Geben Sie sich einen Ruck, rufen Sie Ihren Verhandlungspartner an, sprechen Sie mit ihm, möglichst über Dinge, von denen Sie ausgehen, dass es kein Problem sein wird, hier einen auch noch so kleinen Erfolg zu haben. Sprechen Sie darüber, wie Sie denken, der anderen Seite die Verhandlungen erleichtern zu können. Wenn kein Gegenargument kommt, können Sie ja einen eigenen Wunsch zur Erleichterung der Verhandlungssituation äußern – und es Ihrem / Ihrer VerhandlungspartnerIn überlassen, zu entscheiden, ob er Ihnen da entgegenkommt oder nicht.

Nutzen Sie Ihr Team! Verhandeln Sie nicht alleine, sondern mit Unterstützung. Je komplexer die Zusammenhänge, desto mehr sind Sie – und IhrE PartnerIn – auf Unterstützung angewiesen. Bereiten Sie die Verhandlungen im Team gut vor und delegieren Sie, wer was ansprechen, vorschlagen, aushandeln soll. Vielleicht können einige Detailfragen außerhalb geklärt werden, so dass das Feld der komplexen Fragestellungen sich lichten kann.

Legen Sie reflexive Schleifen ein! Achten Sie darauf, dass diese Möglichkeit genutzt wird, wenn für eine der vorangegangenen (Verhandlungs-) Phasen Nachholbedarf besteht. Meistens merkt man die Notwendigkeit daran, dass man nicht weiter kommt, sich verhakt, „im Kreis“ diskutiert, ohne zum Ergebnis zu kommen. Machen Sie deutlich, dass Sie diese reflexive Schleife benötigen – und bieten Sie sie auch Ihrem / Ihrer VerhandlungspartnerIn an. Sie kann in Form eines gemeinsamen Rückblicks, eines vorübergehenden Rückzugs oder auch in Form einer Pause umgesetzt werden. Oder in einer Kombination dieser drei Möglichkeiten. Manchmal reichen kleine Pausen, frische Luft, etwas Bewegung, smalltalk in der RaucherInnenecke: alles ist geeignet, um Verhärtungen zu lösen, sich anders und neu zu begegnen und ggf. auf einer anderen Ebene zu neuen Ergebnissen zu kommen. Pausen sind das Wichtigste. In der Pausenzeit wird das, was in der Sitzung erarbeitet wurde, verarbeitet, das heißt, auf die eigene Wirklichkeit herunter gebrochen. In Pausen lebt nicht die zielorientierte Welt, sondern die gelebte Welt. Eine wunderbare Möglichkeit, diese Welten zueinander zu bringen. Und wenn es nicht anders geht: Verschütten Sie ruhig Ihre Tasse Kaffee. Dann kommt die Unterbrechung mit Sicherheit, sei sie auch noch so kurz!

Pflegen Sie ein Klima der Achtsamkeit. Zeigen Sie Mut zur Selbsterklärung! Bleiben Sie für Ihre Verhandlungspartnerin / Ihren Vertragspartner achtsam und offen. Registrieren Sie Ihre Wahrnehmung, reflektieren Sie sie und suchen Sie nach einem geeigneten Weg, sie so einzubringen, dass sie von beiden Seiten genutzt werden kann. Achten Sie aber auch auf sich selbst, nicht nur, aber vor allem, wenn es schwierig wird. Spüren Sie, wenn es eng wird, Ihnen die Luft wegbleibt – und äußern Sie es. Dieses gibt Ihrem / Ihrer VerhandlungspartnerIn die Möglichkeit, zu verstehen, wie es Ihnen geht, wo Sie stehen, was Sie bewegt, wo Sie hin wollen.

Nutzen Sie Fehler zur Weiterentwicklung! Fehler macht jeder. Aber nicht jeder kann Fehler nutzen, um sich und sein Team weiter zu bringen. Seien Sie sich bewusst, dass es vor allem Fehler waren, die zu größeren Entwicklungsschritten der Menschheit beigetragen haben. „Fehler zu machen ist kein Fehler. Aber nicht aus ihnen zu lernen, ist ein schwerer Fehler“. Gehen Sie offen mit Fehlern um. Stehen Sie dazu. Seien Sie bei Fehlern nachsichtig und großzügig gegenüber Ihren Verhandlungspartnern und gegenüber sich selber, zumindest so lange ein Fehler nicht in der Absicht gemacht wurde, jemanden Schaden zuzufügen.

Üben Sie respektvollen Umgang! Auch wenn es Ihnen schwer fällt. Gerade dann, wenn es Ihnen schwer fällt. Bleiben Sie in der Rolle des / der respektvollen PartnerIn. Das bedeutet nicht, dass Sie in der Sache nicht klar und ggf. auch hart bleiben. Machen Sie sich bewusst, dass IhrE VerhandlungspartnerIn seine / ihre Aufgabe so gut wie möglich wahrnehmen möchte. Versuchen Sie, seine / ihre Perspektive einzunehmen und zu respektieren. Respektieren heißt: „Verstehen, was der / die andere macht und die Gründe hierfür nachzuvollziehen“.

Registrieren Sie alles – aber reagieren Sie nicht auf alles! Bleiben Sie aufmerksam und nehmen Sie alles wahr, was in der Verhandlungssituation geschieht. Registrieren Sie auch Ihre Reaktionen darauf, aber behalten Sie sie für sich, bis sich eine Situation einstellt, in der Sie, Ihre Erkenntnis konstruktiv und respektvoll einbringen können. Wenn die Zeit noch nicht reif ist „bewahren Sie Ihre Reaktion in Ihrem Herzen“ auf, wohlwollend und zugewandt.

Behalten Sie die NutzerInnen im Blick! Machen Sie sich immer wieder klar: Sie verhandeln nicht alleine für sich, sondern immer im Hinblick auf den langfristigen Nutzen von Dritten, von Bürgern und Bürgerinnen, die diese Hilfen in Anspruch nehmen und auch in Zukunft noch in Anspruch nehmen sollen.

Ermutigen Sie sich gegenseitig! Wenn Ihnen die Verhandlung schwierig vorkommt, können Sie fest davon ausgehen, dass es Ihrem Verhandlungspartner nicht anders geht. Machen Sie sich gegenseitig bewusst, dass Sie beide Menschen sind, wenn auch mit unterschiedlichen Aufträgen. Erlauben Sie sich, Scherze zu machen, sich zu ermutigen, miteinander zu lachen, auch wenn das Ergebnis noch in weiter Ferne zu sein scheint. Da Verhandlungsergebnisse menschliche Schöpfungen sind, verhalten sie sich menschlich. Sie kommen Lachenden viel eher und leichter entgegen als Streitenden.

Bleiben Sie offen für neue Möglichkeiten! Die Lösungen, die Sie miteinander finden, sind Lösungen für das Jetzt, für diese Zeit, für diese Situation, für diesen Ort, für diese PartnerInnen. Am anderen Ort oder zu einer anderen Zeit können sie schon wieder völlig ungeeignet sein. Vielleicht hilft Ihnen diese Erkenntnis, in einem Ergebnis nicht das Allheilmittel zu sehen, sondern offen für neue, andere, bessere Lösungen zu bleiben. Wenn Sie daran Spaß haben, sich nicht einschränken und andere da mit einbeziehen, kann dieses eine anregende Atmosphäre nach der Verhandlung und vor der nächsten Verhandlung prägen und somit ein permanenter Beitrag zur Weiterentwicklung werden.

Offenheit – Diskretion – Transparenz: Bleiben Sie offen in der Sache, bewahren Sie Diskretion über Ihren Prozess und und zeigen Sie Transparenz im Ergebnis. Alle Beteiligten stehen vor der Aufgabe, das Ergebnis zu verhandeln, sich selber dabei zu schützen und das Ergebnis in ihre Ämter und Einrichtungen sowie in die Öffentlichkeit zu transportieren. Vom Gelingen dieser Aufgabenerfüllung hängt die Glaubwürdigkeit nach innen und außen in einem sehr starken Maße ab.

Bleiben Sie fair! Fairness ist der Grundsatz einer jeden Verhandlung. Achten Sie darauf, dass niemand sagen kann, Sie hätten jemanden über den Tisch gezogen!

Dennoch kann es passieren, dass Fairness bei dem einen oder anderen schlichtweg mal „ausfällt“. Bleiben Sie in solchen Situationen großzügig. Oft tut es dem / der PartnerIn schon wieder im nächsten Moment und bei der nächsten Zusammenkunft leid. Wenn er / sie die Großzügigkeit wahrnimmt, fällt es ihm / ihr leichter, sich und die Situation wieder ernst zu nehmen. Auch Sie werden dankbar sein, wenn Ihnen eine Entgleisung nicht nachgetragen wird, sondern Sie sich weiterhin in der Verhandlungsgemeinschaft getragen sehen können.

5. Zusammenfassung

Auch wenn ich oft gehofft habe, eine weniger konflikthafte Ausgangssituation in der Jugendhilfe für Verhandlungen antreffen zu können: Dies wird ein Traum bleiben. Wir erleben unsere Herausforderungen zu recht als schwierig. Zu anderen Zeiten erleben die Menschen andere Ausgangslagen, die deswegen, weil sie anders sind, als nicht weniger herausfordernd erlebt werden.

Eine der größten Schwierigkeiten sehe ich in der Frage der jeweiligen Glaubwürdigkeit untereinander. Ich behaupte, dass diese Frage nur vor Ort entschieden werden kann. Allerdings sind wir dort nahezu unentrinnbar aufeinander angewiesen, dass hier ein sehr offener und direkter Umgang mit Fragen der Identität, der Zusammenarbeit und der Visionen stattfinden muss. Daran führt auch der Umweg, die Verhandlungen an Externe zu delegieren, nicht vorbei. Ich sehe darin die Gefahr, dass die Verhandlungen alleine auf die Ergebnisse fixiert werden. Diese sind wichtig, aber im Verhandlungsprozess kommt es auf die Menschen an. Diese sind es, die die Grundlage für die weitere Zusammenarbeit legen. Deshalb möchte ich mit diesem Beitrag Mut machen. Denn Verhandlungen, wie sie im SGB VIII vorgesehen sind, bergen ein enormes Potential, sie sind eine wirkliche Chance zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen, wenn wir sie denn offen eingehen. Anson-

ten laufen wir und die Nutzer unserer Hilfen Gefahr, einem technokratischen Konstrukt gesellschaftlicher Anpassung ausgesetzt zu sein. Ich hoffe sehr, dass die öffentlichen, freien und privaten Träger sich als Partner sehen und sich als Partner verstehen, zeigen und unterstützen.

Von diesen beiden Partnern, sind die Jugendämter in den letzten Jahren aufgrund komplexer Entwicklungen sehr unter Druck gekommen. Ihr Rollenkonflikt zwischen Leistungsbewilligung und Leistungsfinanzierung hat sich verstärkt und der kommunale Spielraum wurde verengt. Die Jugendämter laufen Gefahr, ihrer Aufgabe, nämlich die Interessen von Kindern, Jugendlichen und Familien in Bereichen des öffentlichen Lebens zu vertreten, nicht mehr im ausreichenden Maße nachkommen zu können. Hier sind die Gemeinsamkeiten im Interesse der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien zu betonen. Hilfreich könnte eine Solidaritätsaktion insbesondere der Träger der Freien Wohlfahrtspflege für die Aufgaben und für das Image der Jugendämter sein.

Verhandlungen sind, wie der Club of Rome es bereits 1974 beschreibt, die „Hoffnung des Menschen auf Partnerschaft bei Entscheidungen“. Insofern geht es hier auch um Macht, um den Einfluss der gesellschaftlichen Gruppen der Kinder, Jugendlichen und Familien, die oft bei sie betreffenden Entscheidungen ausgeschlossen werden. Es geht aber nicht um Machtpositionen, sondern um das Phänomen der Macht, wie es die Philosophin Hannah Arendt (1904–1975) beschreibt:

„Was den Menschen zu einem politischen Wesen macht, ist seine Fähigkeit zu handeln; sie befähigt ihn, sich mit seinesgleichen zusammenzutun, gemeinsame Sache mit ihnen zu machen, sich Ziele zu setzen und Unternehmungen zuzuwenden, die ihm nie in den Sinn hätten kommen können, wäre ihm nicht diese Gabe zuteil geworden: etwas Neues zu beginnen.“ (Arendt, S. 81)

Anmerkungen:

- Arendt, H., 2003: Macht und Gewalt. München
Arnold, R., 2009: Das Santiago-Prinzip. Systemische Führung in lernenden Unternehmen. Hohengehren
Gottlieb, H.-D., 2003: Entgeltverhandlungen in der Jugendhilfe. Blickpunkt Jugendhilfe, Heft 33
Schott, B. / Troczynski, P., 2012: Verhandeln. Freiburg i.B.
Schulz von Thun, F., 1998: Miteinander reden. Reinbek b. Hamburg
Sitzenstuhl, I. / Scherpner, M. / Richter-Markert, W., 2008: Werkbuch der Agogik. Ein mehrdimensionales Denk- und Handlungsmodell. Freiburg i.B.
Loser-Kalbermatten, O.: Lernende Organisationen. Bohmscher Dialog. www.lernen-de-organisationen.ch, besucht am 15.6.2012
Interviews, Gespräche
• Direktor beim Diözesan Caritasverband Münster, Herr Kessmann
• Referatsleitung Heimaufsicht beim Landschaftsverband Rheinland, Herr Göbel
• Leitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfen im Landkreis Wesel, Herr Schanzmann
* Anm. d. Red.: Artikel aus der AFET-Veröffentlichung Nr. 73-2012 – Quo Vadis Fachleistungsstunde

Martin Wurzel
sankt-josef
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
gGmbH
Bismarckstr. 69a
47229 Duisburg
www.sankt-josef.de



Martin Wurzel, Geschäftsführer sankt-josef
Martin.Wurzel@sankt-josef.de

Der 14. Kinder- und Jugendbericht zum Zusammenspiel zwischen öffentlichen, frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern

„Das Gesamtsystem der deutschen Kinder- und Jugendhilfe ist gekennzeichnet durch ein enges Zusammenspiel zwischen öffentlichen, frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern. Dabei liegt die Verantwortung für die Steuerung des Systems bei den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, also bei den Landkreisen, bei kreisfreien Städten und zum Teil auch bei kreisangehörigen Gemeinden. Das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) gibt den öffentlichen Trägern dabei vor, grundsätzlich auf die Erbringung von Leistungen zu verzichten, soweit freie Träger diesen Part übernehmen können.

Im Rückblick zeigt sich, dass dieses Verhältnis durchaus Veränderungen unterliegen kann. So hatten die öffentlichen Träger in den Jahren 1990/1991 – trotz der gesetzlichen Vorgaben – in der gesamten Kinder- und Jugendhilfe mit insgesamt gut 1,8 Millionen Plätze ein größeres Angebot vorgehalten als die freien Träger mit knapp 1,5 Millionen Plätzen. Im folgenden Jahrzehnt reduzierten die öffentlichen Träger die eigene Leistungserbringung deutlich: Viele – jedoch keineswegs alle – von ihnen konzentrierten sich stärker auf ihre Aufgaben der Steuerung, Koordination und Finanzierung des Leistungsgeschehens. So gab es im Jahr 2002 deutschlandweit bei öffentlichen Trägern noch knapp 1,4 Millionen Plätze, bei freien Trägern jedoch bereits mehr als 2,4 Millionen. Dieser Rückzug der öffentlichen Träger hat sich im vergangenen Jahrzehnt allerdings nicht fortgesetzt: Seit 2002 zeigt sich bei der Zahl der Plätze wie auch beim Personal und der Zahl der Einrichtungen ein Verhältnis von etwa zwei zu eins. Von großen Umbrüchen in der Trägerlandschaft kann also kaum noch gesprochen werden“ (14. Kinder- und Jugendbericht, 2013, Hrsg. BMFSFJ, S. 49).

Subsidiaritätsprinzip

„Das Subsidiaritätsprinzip verpflichtet diese zur Leistungserbringung vorrangig durch freie Träger. Dabei bezieht sich die Bezeichnung „freie Träger“ im Kontext sozialrechtlicher Regelungen auf den Sachverhalt, dass die Tätigkeit dieser Träger Ausdruck eines selbst gewählten Zusammenschlusses von Bürgerinnen und Bürgern zur Übernahme von Aufgaben im Sozialbereich ist, die freiwillig tätig werden und ihre Tätigkeit auf eigenen Beschluss hin wieder beenden können (Neumann 1993). Diese freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe sind also – ebenso wie die erwähnten Elterninitiativen – private Organisationen, die sich zumeist nach den Vorschriften des Vereinsrechts bzw. als Stiftungen bürgerlichen Rechts bzw. gemeinnützige GmbHS organisieren und soziale Leistungen zum Wohl der Gemeinheit erbringen. In dem Maße aber, wie sie öffentliche Aufgaben und Leistungen im Auftrag des Sozialstaates erbringen und im Prozess der Durchführung dieser Leistungen öffentlichen Regelungen und Standardsetzungen unterliegen, handelt es sich bei ihnen heute allerdings – gemessen an dem Dual Privat und Öffentlich – mindestens um hybride Organisationsformen, die durch jeweils spezifische Mixturen von verbandlicher, staatlicher und marktförmiger Handlungslogik geprägt sind“ (14. Kinder- und Jugendbericht, 2013, Hrsg. BMFSFJ, S.66).

Bedarfsgerechte Angebotsstruktur fordert freie Träger

„Neue Anforderungen an die Kinder- und Jugendhilfe ergeben sich auch bezogen auf die Frage, wie eine Angebotsstruktur erreicht und gesichert werden kann, die den vielfältigen Lebenslagen von jungen Menschen und Familien entspricht und die im Bedarfsfalle bereitsteht. Dies fordert öffentliche wie auch freie Träger bezüglich ihrer Finanzierungsstrukturen besonders heraus. Hinsichtlich einer optimalen bedarfsorientierten Angebotsstruktur werden aber die freien Träger von Einrichtungen zunehmend vor manchmal kaum zu lösende Probleme hinsichtlich der Finanzierung gestellt. Diese resultierten auch daraus, dass die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe oftmals auch vorgehalten werden müssen, um im richtigen Moment in Anspruch genommen werden zu können“ (14. Kinder- und Jugendbericht, 2013, Hrsg. BMFSFJ, S.392).

Kooperation erhöht Wirksamkeit

Als entscheidende Faktoren für eine wirksame Kinder- und Jugendhilfe, die in der Lage ist, die Verwirklichungschancen („Capabilities“) der jungen Menschen zu erhöhen, konnten neben drei weiteren Faktoren auch „die Qualität der Kooperation zwischen den beteiligten Trägern (Jugendamt – Freie Träger)“ identifiziert werden (vgl. Albus u.a., Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“. Münster. 2010, S. 9) (KJB, S.398).

„Auftragsverhältnis“

„(...) sind mancherorts deutliche Veränderungen im Verhältnis von öffentlichen zu freien Trägern erkennbar: Die Restriktionen im Bereich der öffentlichen Haushalte, die skeptischen Anfragen von Politik bezüglich der Notwendigkeit und Wirksamkeit von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Einführung von marktförmigen Elementen der neuen Steuerung und von Wettbewerbselementen beeinflussen das Verhältnis der Träger zueinander. Mancherorts ähnelt das Verhältnis des öffentlichen zum freien Träger bereits einem „Auftragsverhältnis““ (14. Kinder- und Jugendbericht, 2013, Hrsg. BMFSFJ, S.49).

Aus der Orientierungshilfe des LWL – Landesjugendamt Westfalen und LV Rheinland

Kooperation bei der Qualitätsentwicklung in Bezug auf §§ 79, 79a SGB VIII

„In § 79 Abs. 2 SGB VIII ist die „kontinuierliche Qualitätsentwicklung“ in die infrastrukturelle Gewährleistungsverpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe einbezogen worden. Die kontinuierliche Qualitätsentwicklung ist Teil der Gesamtverantwortung, der die Träger der öffentlichen Jugendhilfe nachzukommen haben. (...) Die Anforderung zur Qualitätsentwicklung richtet sich an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, es wäre jedoch verkürzt, würde man die Anforderung zur Qualitätsentwicklung lediglich auf die Handlungsbereiche der öffentlichen Träger reduzieren. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben, ähnlich wie bei der Jugendhilfeplanung, die Verpflichtung, Prozesse der Qualitätsentwicklung zu initiieren sowie diese aufrechtzuerhalten und kontinuierlich weiterzuentwickeln; ihrer Gesamtverantwortung für die Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe kommen sie jedoch nur dann nach, wenn sie in diese Prozesse auch die Träger der freien Jugendhilfe und deren Leistungen einbeziehen. Neben den nach Leistungsentgelten finanzierten Leistungen (§§ 78a–g SGB VIII), für die neben Leistungs- und Entgeltvereinbarungen auch Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abzuschließen sind, ist auch die Förderung von Trägern der freien Jugendhilfe gemäß § 74 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII an die „Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79 a“ gebunden. Es war eine erklärte Absicht der Bundesregierung, das für die Entgeltfinanzierung beschränkt eingeführte Prinzip der Qualitätsentwicklung (§ 78b SGB VIII) auf alle Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe auszuweiten, „unabhängig von der Art und Weise der Finanzierung“ (Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, Bt-Drs. 17/6256, S. 49).

Für die Einbeziehung der Träger der freien Jugendhilfe haben sich – entsprechend der Leitorientierung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit gemäß § 4 SGB VIII – kooperative Verfahren als geeignet erwiesen, wie sie sich z.B. in der Jugendhilfeplanung oder in den Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII herausgebildet haben. Es wäre dem Grundkonzept des SGB VIII unangemessen und würde der fachlichen und organisatorischen Selbstständigkeit der freien Träger (§ 4 Abs. 1 SGB VIII) widersprechen, würde das Jugendamt Grundsätze und Verfahren der Qualitätsentwicklung „verordnen“ und auf die freien Träger als Verpflichtung übertragen. Das Spannungsfeld zwischen der fachlichen und organisatorischen Autonomie der freien Träger einerseits und der Einbindung der freien Träger in kooperatives Steuerungsgeschehen mit Letztverantwortlichkeit des öffentlichen Trägers andererseits durchzieht die gesamte Kinder- und Jugendhilfe und ist somit kein Spezifikum der Qualitätsentwicklung. In der Praxis hat sich eine weitgehend funktionierende Bewältigung dieses Spannungsfeldes ergeben, sodass bei Fortführung dieser Grundsätze auch für die Qualitätsentwicklung keine größeren Konflikte zu erwarten sind“ (Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe; Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII, LWL-Landesjugendamt Westfalen, LVR-Landesjugendamt Rheinland, Münster, Köln, April 2013, S.7–8).

Notwendig ist (...) eine realistische Steuerungserwartung, mit der die Beteiligten an die örtlichen Prozesse der Qualitätsentwicklung herangehen. Sie sollten sich nicht von einem unreflektierten und überhöhten Steuerungsoptimismus leiten lassen, wie er das Bundeskinderschutzgesetz durchzieht. Qualitätsentwicklung vor Ort besteht hauptsächlich darin,

- dass die örtlichen Beteiligten gemeinsam Qualitätskriterien definieren und sich darauf verständigen, anhand welcher Maßstäbe sie ihr Handeln bewerten wollen,
- dass diese sich auf Verfahren verständigen, mit denen sie ihr Handeln und die dadurch erzielten Ergebnisse tatsächlich bewerten und
- dass auf diese Weise Impulse in die Einrichtungen vermittelt werden, die systematische Qualitätsreflexionen und dadurch einrichtungsinterne Weiterentwicklungen herausfordern.

Eine solche Erzeugung und Vermittlung von Qualitätsimpulsen hat sicherlich steuernde Wirkungen – aber Steuerung nicht im Sinne von zielgenauer Einflussnahme und „Qualität in den Griff bekommen“, sondern Steuerung als Anregung von dynamischen und diskursiven Prozessen der Qualitätsentwicklung, die in unterschiedlichen Organisationen immer wieder unterschiedlich verlaufen können und die ihrer Dynamik letztlich nicht einheitlich kalkulierbar sind. (Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe; Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII, LWL-Landesjugendamt Westfalen, LVR-Landesjugendamt Rheinland, Münster, Köln, April 2013, S.14–15).

Claudia Völcker

Die Gestaltung der Kooperation von öffentlicher und freier Jugendhilfe auf kommunaler Ebene

Der Umgang zwischen der öffentlichen und freien Jugendhilfe wird durch gesetzliche Regelungen im SGB VIII bestimmt. An dieser Stelle sind als grundlegende Paragraphen aufzuführen:

- § 4: Zusammenarbeit der öffentlichen mit der freien Jugendhilfe, Subsidiaritätsprinzip
- § 78: Arbeitsgemeinschaften
- § 78a-f: Vereinbarungen
- § 79–81: Gesamtverantwortung, Jugendhilfeplanung

Auf die einzelnen Paragraphen soll in diesem Beitrag nicht eingegangen werden. Sie wurden in den vergangenen Jahren in unterschiedlichen Veröffentlichungen hinreichend kommentiert (und werden zudem in anderen Beiträgen dieser Ausgabe des „AFET-Dialogs“ näher betrachtet).

Dieser Beitrag möchte nach einer kurzen allgemeinen Einführung in die Thematik die Entwicklung und Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe auf kommunaler Ebene, im Schwerpunkt exemplarisch an der Arbeitsgemeinschaft nach §78 SGB VIII, darlegen. Am Beispiel der Stadt Speyer wird erläutert, wie in unterschiedlichen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe kooperatives Arbeiten gelungen ist.

In der Öffentlichkeit und ihrem Sprachgebrauch werden der gesetzlich normierten Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen und freien Jugendhilfe unterschiedlichste Begrifflichkeiten zugewiesen: Partnerschaft, Kooperation „auf Augenhöhe“, vertrauensvolle Beziehung. Zunehmend ist vom Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis, von Interessenskonflikten, Konkur-

renz und marktwirtschaftlicher Fokussierung die Rede.

Die öffentliche und freie Jugendhilfe eint der beiderseits erklärte Auftrag der Einmischung, wenn es um die Belange junger Menschen und ihrer Familien geht und dies sowohl politisch, z.B. gegenüber den verantwortlichen Gremien, als auch innerhalb der jeweils eigenen Trägerstrukturen sowie gegenüber der Öffentlichkeit.

Ebenso muss die Stärkung junger Menschen und ihrer Familien aufbauend auf den vorhandenen Ressourcen mit dem Ziel der (Wieder-) Erlangung von Selbstständigkeit im Hinblick auf die Alltagsbewältigung im Mittelpunkt der gemeinsamen Arbeit stehen.

Unterschiede bestehen zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe durch die per Gesetz zugewiesenen verschiedenen Rollen, z.B. durch den Gewährleistungsanspruch der öffentlichen Jugendhilfe und ihren Kontrollauftrag (staatl. Wächteramt). Auch entstehen im Kontext von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen Interessenskonflikte.

Zudem kann sich die Konkurrenz der freien Träger untereinander erschwerend auf die Zusammenarbeit auswirken, z.B. wenn es um die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Hilfen und anderen Angeboten in Regionen geht, in denen zahlreiche freie Träger aktiv sind.

Nicht zuletzt auf Grund ihrer Historie bildet die Kooperation im Rahmen der **Arbeitsgemeinschaft nach §78 SGB VIII** einen wesentlichen Schwerpunkt in der Zusammenarbeit der Träger der Jugendhilfe:

Die gesetzliche neue Normierung des §78 SGB VIII wurde in Speyer bereits im Jahr 1991 durch einen entsprechenden

Beschluss des kommunalen Jugendhilfeausschusses umgesetzt. Mit dieser Beschlussfassung, die nicht die Einrichtung einer AG 78 allein, sondern gleichzeitig ihre Struktur sowie die Mindestanzahl ihrer Treffen pro Jahr festschrieb, war der Grundstein zur Bildung der ersten „AG 78“ in Rheinland-Pfalz gelegt. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Jugendhilfeausschuss einen weiten Trägerbegriff für die Zusammensetzung der AG 78 definierte und damit sicherstellte, dass neben den „großen“ auch die „kleinen“ aktiven Träger in Speyer in der AG 78 vertreten waren (und sind).

Ein erster Schwerpunkt der Arbeit stellte die Auseinandersetzung mit dem neuen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (gemäß SGB VIII i.d.F. von 1991) dar. Hierzu entwickelte die AG 78 ein Diskussionspapier, mit dem sie der Politik Anregungen und Hinweise für die Umsetzung dieses neuen gesetzlichen Auftrages im Sinne einer „Kinder- und familienfreundlichen Stadt Speyer“ an die Hand gab.

In diesem Kontext erarbeitete die AG 78 erste Ideen für die Ausgestaltung einer kommunal verorteten Jugendhilfeplanung, die sich bis dato in äußerst wenigen Kommunen (bundesweit) durch eine adäquate Stellenbemessung und -besetzung auszeichnete. Die klare Positionierung der AG 78 für die Einrichtung einer Stelle „Jugendhilfeplanung“ im Jahr 1993 kann aus heutiger Sicht als Startschuss für eine politische Debatte zu diesem Thema gesehen werden, an deren Ende eine Personalstelle im Umfang von 75% geschaffen und mit einer sozialwissenschaftlich ausgebildeten Fachkraft besetzt wurde. Speyer war neben Mainz eine der ersten Kommunen in Rheinland-Pfalz mit einer Stabsstelle

„Jugendhilfeplanung“ im Jugendamt, die sich seitdem als zentrales Element an der Schnittstelle zwischen der öffentlichen und freien Jugendhilfe bewährt hat und in alle gemeinsamen Prozesse eingebunden ist. Die AG 78 beschäftigt sich seit ihrer Gründung stets mit aktuellen jugendhilfepolitischen Fragen sowie der Ausgestaltung einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur für Kinder, Jugendliche und ihre Familien. V.a. die Themenbereiche „Kooperation Jugend-

hilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie“, „Kooperation Jugendhilfe – Schule“ sowie der Aufbau und die (Weiter-) Entwicklung einer soliden Kindertagesstättenbedarfsplanung standen immer wieder auf der Agenda der Tagesordnung. Die Arbeitsgemeinschaft AG 78 wuchs zu einem steuernden Element in ihrem Wirkungskreis der Stadt Speyer heran. In ihren fachlichen Diskursen arbeiteten die Mitglieder Gemeinsamkeiten aller Akteure

heraus und formulierten Stellungnahmen, Empfehlungen sowie Vereinbarungen bzw. trafen Entscheidungen, die zwar rechtlich nicht bindend, aber in jedem Fall einen verlässlichen Charakter haben. Sie dienten u.a. als Ausgangsbasis für Beschlussfassungen im Jugendhilfeausschuss (und/oder Stadtrat) und führten damit in der Praxis zu neuen Angebotsstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe Speyer.

1992	Diskussionspapier Kindertagesstättenentwicklung
seit 1992 – heute	Analyse der Entwicklungen der Bedarfe und Angebote der Hilfen zur Erziehung → Ausbau ambulanter Angebotsstrukturen
1993	Positionierung pro Jugendhilfeplanung → Einrichtung einer Stelle „Jugendhilfeplanung“ im Jugendamt
1995	Erhebung aller Beratungsangebote für Familien in Speyer → Auflage eines Beratungsführers
1999	Empfehlung zur Schulsozialarbeit an Hauptschulen → sukzessiver Aufbau von Planstellen zur Schulsozialarbeit
2000	Stellungnahme zur aufsuchenden Jugendarbeit im Stadtteil, insbesondere für die Zielgruppe jugendlicher SpätaussiedlerInnen → Einrichtung von 2 Jugendcafés in 2 Speyerer Stadtteilen
2001	Bedarfsanalyse zur Ganztagsbetreuung von Kindergarten- und Schulkindern → Ausbau der Ganztagsplätze und Aufbau von Hortplätzen
2002	Stellungnahme zur Kooperation von Jugendhilfe und Kinder-/ Jugendpsychiatrie
2003	Unterstützung der kooperativen Erarbeitung der „Leitlinien für die Weiterentwicklung des Kindertagesstättenangebotes in Speyer“ → auf Grundlage dieser Leitlinien wird seitdem jährlich ein stadtteil- und beteiligungsorientiertes Planungs- und Entscheidungsverfahren durchgeführt
2004 – 2012	Einsatz für eine Möglichkeit der ambulanten kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgung → voraussichtliche Eröffnung eines tagesklinischen Zentrums Kinder- und Jugendpsychiatrie im Jahr 2015.
2005	Umsetzung des Tagesausbaubetreuungsgesetzes (TAG) und Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) → Ausbau der Kindertagespflege
2007 und 2009	Erarbeitung der „Berichte aus der Praxis“ zur Vorstellung der Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes des Jugendamtes
2008 – 2010	Beteiligung an der Konzeption zur Umsetzung des Landes- (RLP) und Bundeskinderschutzgesetzes
2013	Stellungnahme zur Situation der Ganztagschule in Speyer → Präsentation und Diskussion im kommunalen Jugendhilfeausschuss sowie Anfang 2014 im Landesjugendhilfeausschuss RLP



„Es ist sehr positiv,
dass im AFET –im Gegensatz zu anderen Verbänden–
die öffentliche Seite gut vertreten ist. Diese dürfte sogar noch etwas stärker
sein, so dass das Verhältnis im Verband noch ausgeglichener ist.
(Prof. Dr. Luise Hartwig, FH Münster
AFET-Fachbeirat)

Aktuell setzt sich die AG 78 mit der heiklen Fragestellung: "Jugendhilfe – gut und teuer?" auseinander.

Parallel zum –verpflichteten– Austausch im Rahmen der AG 578 fördert und intensiviert die **gemeinsame Arbeit in weiteren regionalen Formen** (Netzwerke, Stadtteil-Workshops, themenbezogene Arbeitsgemeinschaften u.a.) die Zusammenarbeit. Hierbei hat es sich als förderlich erwiesen, wenn die jeweils vom Träger benannten VertreterInnen als feste AnsprechpartnerInnen fungieren, die zudem mit einem gewissen Mandat für zu treffende Entscheidungen betraut sind.

Die einzelnen Gruppen arbeiten aufgaben- bzw. themenbezogen. In Speyer sind zurzeit mehrere Gruppen aktiv, deren Arbeit sich sowohl an konkreten Aufgabenstellungen z. B. des Jugendhilfeausschusses als auch an konzeptionellen Fragen zur Umsetzung neuer Projekte/ Angebote orientiert. Vor allem das „Netzwerk Kindeswohl und Kindergesundheit“, der Arbeitskreis „Frühe Hilfen“ und die Workshops zur Eruierung der Bedarfe zur Umsetzung des Landesprogramms Kita!Plus in Rheinland-Pfalz („Netzwerk Familie“ und „Kitas im Sozialraum“) können hierzu als aktuelle Beispiele aufgeführt werden.

Eine trägerübergreifende Erarbeitung von Leitlinien, Rahmenvereinbarungen und/ oder Konzepten, die einzelne Verfahrenswege und/oder Mindeststandards konkret beschreiben, wirkt sich positiv auf das gemeinsame Miteinander aus, da dieses Vorgehen die Möglichkeit der Beteiligung und mit Blick auf das jeweilige Ergebnis, Verlässlichkeit für alle Akteure bietet. Die „Leitlinien zur Weiterentwicklung der Kindertagesstätten in Speyer“ und die „Rahmenvereinbarung zu den ambulanten Hilfen zur Erziehung“ definieren z. B.

Standards für den Umgang von öffentlicher und freier Jugendhilfe, die helfen, Konkurrenzhaltungen unter freien Trägern abzubauen.

Die öffentliche Jugendhilfe braucht die freien Träger und umgekehrt: In unterschiedlichen Feldern der Jugendhilfe, von der Kinderbetreuung über die Schulsozialarbeit und die Hilfen zur Erziehung bis hin zur Gemeinwesenarbeit profitieren wir gegenseitig durch unsere Erfahrungen. Freie Träger arbeiten häufig niedrigschwelliger und auch intensiver mit jungen Menschen und ihren Familien zusammen als öffentliche Träger. Ihre Erkenntnisse aus dieser Arbeit können im Rahmen der Jugendhilfeplanung vor Ort nutzbar gemacht werden. Träger, die eine hohe Bereitschaft zur aktiven Beteiligung an Bedarfsplanungsprozessen zeigen, helfen der Jugendhilfeplanung, Angebotsformen und –strukturen zur Unterstützung, Stärkung und Begleitung junger Menschen und ihrer Familien zu entwickeln, die auf validen Daten beruhen und nachhaltig wirken können. Besteht eine Notwendigkeit, schnell auf veränderte Bedarfe zu reagieren, nutzt die öffentliche Jugendhilfe die höhere Flexibilität der freien Träger. Auch lassen sich vorhandene Angebote gemeinsam auf ihre Wirksamkeit hin prüfen, sofern es gelungen ist, vorab gemeinsame Ziele zu vereinbaren.

Die Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Jugendhelfeträgern ist trotz allem nicht hürdenfrei. Doch wenn es auf den unterschiedlichen Ebenen gelingt, sich der verschiedenen Rollen bewusst zu sein und das miteinander Verbindende herauszuarbeiten, kann sich daraus eine starke Jugendhilfe entwickeln, der es gelingt, ihrer Rolle als „Einmischer“ gerecht zu werden. Wenn es außerdem gelingt, bestehende Konflikte offen und konstruktiv

gegenseitig darzustellen und beide Seiten im Diskurs das Interesse verfolgen, eine tragfähige Lösung für alle zu erzielen, wird die Zusammenarbeit sichtbar durch ihren ergebnisorientierten Charakter gestärkt.

Die Kooperation der freien und öffentlichen Jugendhelfeträger lässt sich nicht verordnen. Sie muss in gemeinsamen Arbeitsprozessen erlebbar und erfahrbar gemacht werden. Erfolgreich ist sie nur dann, wenn Interesse und Wille für einen gemeinsamen Weg auf beiden Seiten vorhanden sind.

In Speyer haben unterschiedliche Kooperationsformen, aber vor allem die engagierte Arbeit der AG 78, maßgeblich zur (Weiter-) Entwicklung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe beigetragen. In diesem Sinne werden wir diese erfolgreiche Arbeit fortsetzen und gemeinsam die zukünftigen Herausforderungen meistern.

(Der Inhalt des Artikels wurde mit den Kooperationspartnern der AG 78 rückgekoppelt und wird von ihnen geteilt.)

Claudia Völcker
FB 4 – Jugend, Familie und Soziales
Stadtverwaltung Speyer
Johannesstr. 22a
67346 Speyer
www.speyer.de



Claudia Völcker, Fachbereichsleiterin
claudia.voelcker@stadt-speyer.de

Gesellschaftliche Veränderungen als gemeinsame Herausforderung öffentlicher und freier Träger

„Marburg hat keine Universität – Marburg ist eine Universität“ sagen viele EinwohnerInnen ihre Stadt. Die wichtige Bedeutung der örtlichen Universität für die Entwicklung der Stadt spiegelt sich auch in der Entwicklung des Sozialen wider. Insbesondere von den Instituten für Gesellschafts- und Erziehungswissenschaften sind in und nach der Studentenbewegung große Einflüsse auf die lokale Sozialpolitik ausgegangen. In vielen sozialen Bereichen gab es Initiativen von Studierenden und Lehrenden der Marburger Universität, sei es im Behindertenbereich, in der Gemeinwesenarbeit oder der Jugendhilfe, wo es in der Folge z.B. zur Dezentralisierung stationärer Einrichtungen und der Verteilung vieler kleiner Wohneinheiten in der gesamten Stadt kam. In Zeiten des Jugendwohlfahrtsgesetzes entwickelte der Landeswohlfahrtsverband Hessen insbesondere mit der Stadt Marburg und den dort vorfindlichen Freien Trägern viele Ansätze ambulanter Maßnahmen, die dann hinterher im Kinder- und Jugendhilferecht wiederzufinden waren. In den siebziger Jahren gab es eine wahre Gründungswelle innovativer Einrichtungen, insbesondere im Bereich der Jugend-Berufshilfe und der Gemeinwesenarbeit, aber auch im Bereich der Hilfen und Unterstützung für straffällig gewordene junge Menschen, etwa mit neuen Maßnahmen wie dem Täter-Opfer-Ausgleich. Zu nennen ist auch der Verein zur Förderung bewegungs- und sportorientierter Jugendsozialarbeit e.V., der im Bereich der Jugendsozialarbeit, der Jugendarbeit und der Gemeinwesenarbeit sowie auch in Einrichtungen der stationären Jugendhilfe des Landeswohlfahrtsverbandes sinnliche (Körper-)Erfahrungen für junge Menschen durch Sport und Bewegung und die Förderung der Kooperation erprobte und der bis heute bundesweit führend in der Weiterentwicklung und Verbreitung erlebnispädagogischer Ansätze ist.

Dass Marburg eine Jugendhilfestadt ist, zeigt sich insbesondere auch im Bereich der stationären Hilfen. Es gibt über 200 Plätze in stationären Einrichtungen einschließlich eines Internates, wobei vom Jugendamt der Stadt nur ca. ein Viertel bis ein Drittel dieser Plätze für den eigenen Bedarf benötigt wird. Dies führt dazu, dass insbesondere auch größere Städte aus dem Rhein-Main-Gebiet oder auch dem Rheinland, Kinder und Jugendliche in Marburg unterbringen. Die Träger der stationären Jugendhilfe sind in einer AG nach § 78 SGB VIII zusammengeschlossen. Das Jugendamt ist im Rahmen der Qualitätsentwicklung regelmäßig im Kontakt mit jeder einzelnen Wohngruppe. Spätestens alle zwei Jahre finden Qualitätsentwicklungsgespräche und mit jedem Träger mindestens einmal im Jahr Abstimmungsgespräche auf Trägerebene statt. Und weil es so gut passt, ist die Universitätsstadt Marburg, und übrigens auch der größte örtliche Träger, der St. Elisabeth-Verein, Mitglied im Bundesverband für Erziehungshilfe AFET und arbeiten dort aktiv mit.

Viele der Marburger Einrichtungen sind im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband zusammengeschlossen; sie sind im Gesamtgefüge der Sozial- und Jugendhilfe besonders wichtig. Der Stil der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und den Freien Trägern wird u. a. auch von diesen kleinen Trägern mit ihren vielfältigen und sehr innovativen Angeboten bestimmt. Die Beziehungen zwischen dem öffentlichen und den Freien Trägern in Marburg sind spätestens seit den siebziger Jahren sehr gut, es herrscht eine vertrauensvolle Zusammenarbeit unter Beachtung der jeweiligen gesetzlichen und pädagogischen Notwendigkeiten.

Bundesweite Entwicklungen als Anlass für einen Marburger Fachtag

Die Entwicklung der Erziehungshilfen in der Universitätsstadt Marburg sind abhängig von der Bundesgesetzgebung und der fachlichen und fachpolitischen Diskussion auf Bundes- und Länderebene. Die konkrete Ausgestaltung auf der kommunalen Ebene folgt dem nach. Insbesondere die fachliche Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung ist ein hochaktuelles Thema, welches bundesweit diskutiert wird. Hintergrund waren durch das Land Hamburg angestoßene Diskussionen sowie ein daraus resultierender Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) und das Eckpunktepapier der AG der Obersten Landesjugendbehörden (AGJF) vom 30.5./01.6.2012.

Für den Deutschen Städtetag hat Frau Dr. Kurz-Adam, die Jugendamtsleiterin des Stadtjugendamtes München, bei einer Veranstaltung des AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. thesenartig folgende Antworten auf die Frage gegeben, warum eine Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung notwendig sei:

- Die Legitimationsfrage ist ungebrochen: Nutzen/Wirkung der Einzelfallhilfe bei steigenden Kosten und zunehmende Infragestellung der Präventionsstrategien
- Inklusion findet einen immer größeren gesellschaftlichen Konsens
- Regelsysteme müssen gestärkt werden
- Diskriminierungseffekte müssen zurücktreten
- Die Bildungsdebatte erreicht in vielfältiger Weise die Jugendhilfe und stellt die Frage nach ihrem Beitrag und ihren Wirkungen
- Bundeskinderschutzgesetz § 79a: Die Qualitätsdebatte ist gesetzlicher Auftrag der Jugendämter

Wie bundesweit sind auch in Hessen und in Marburg die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung in den letzten Jahren stark angestiegen. Diese Zunahme betrifft besonders die ambulanten Hilfen, deren Zahl zwischen 2007 und 2011 in Marburg (+ 47%) – ebenso wie in Hessen (+ 46%) – deutlich zunahm. Der Anstieg der Erziehungshilfen in Marburg betrug im gleichen Zeitraum insgesamt 23% (in Hessen 16%), bei den stationären Hilfen nach § 34 SGB VIII in Heimen und betreuten Wohnformen lag die Zunahme in Marburg bei 23%, in Hessen bei 12,5% (vgl. Marburger Geschäftsbericht „Entwicklung erzieherischer Hilfen 2007 bis 2012“).

Warum nehmen in Marburg und andersorts die Hilfen zur Erziehung zu? Fachleute des Deutschen Jugendinstituts und der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der TU Dortmund führen dies auf zwei Faktoren zurück: langfristig die Zunahme von sog. „Sozialbelastungsfaktoren“ – dazu gehören insbes. Armuts- und Scheidungsquoten – und damit verbundenen schwieriger werdenden Lebenslagen von vielen Familien. Kurzfristig – und dies ist für den Anstieg der Erziehungshilfen seit 2005 sicherlich eine ganz zentrale Ursache – kommt die gestiegene gesellschaftliche wie auch professionelle Wachsamkeit gegenüber Kindeswohlgefährdungen bei den Beschäftigten in Kindertagesstätten, Jugendarbeit, Schule und ASD, aber auch im Gesundheitswesen, Polizei und Nachbarschaft hinzu. In der Folge schockierender Kinderschutzfälle und einem tatsächlichen oder von der Öffentlichkeit unterstellten Versagen von Jugendämtern hat sich eine „Kultur des Hinsehens“ entwickelt, deren rechtlicher Ausdruck der § 8a SGB VIII zum Kinderschutz ist. Dies belegen rund 110 jährlich beim Allgemeinen Sozialen Dienst der Universitätsstadt Marburg eingehende Kindeswohlgefährdungsmeldungen. Hinzu kommt ein gesteigener Erwartungs- und Legitimationsdruck auf für die Umsetzung des Kinderschutzes verantwortliche Organisationen und Personen.

Vor diesem Hintergrund ist die Zunahme der Hilfen zur Erziehung auch ein Ausdruck dafür, dass die Jugendämter dieser Verantwortung professionell nachkommen.

Marburger Fachtag

"Anforderungen an Entwicklungs- und Veränderungsbereitschaft stationärer Jugendhilfe"

Der gemeinsam mit dem AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. für den 7. November 2013 geplante „Fachtag Erziehungshilfe“ sollte dem öffentlichen und den Freien Trägern die Möglichkeit geben, die jeweiligen konkreten Reaktionen und Anpassungen auf die bundespolitischen und gesetzlichen Veränderungen der letzten Jahre darzustellen. Vor dem Hintergrund der bundesweiten Diskussion sollten diese Maßnahmen gewürdigt und zugleich kritisch reflektiert werden.

Die Entscheidung zur Durchführung und Konzeption des Fachtages war zudem auch geprägt von der Kündigung der Hessischen Rahmenvereinbarung nach §§ 78a ff des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) durch den Hessischen Landkreistag zum 31.12.2012 und der Tatsache, dass einige Kreise dann die tariflich in der Jugendhilfekommision vereinbarte Tarifsteigerung selbst in den Städten nicht bezahlen wollten. Dies hätte im Extremfall auch bedeutet, dass Marburger Träger finanziell in Schwierigkeiten geraten wären. Von daher haben sowohl das Jugendamt als auch die

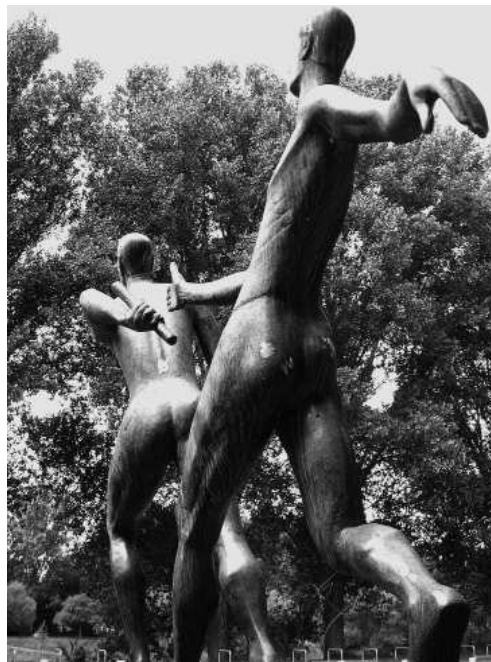
Träger selbst ein Interesse daran gehabt, dass die Entgelte gemäß den gesetzlichen Regeln gezahlt werden.

Kooperative Vorbereitung des Fachtages

Die Vorbereitung wurde innerhalb der AG nach § 78 SGB VIII (stationäre Jugendhilfe) geleistet. Dabei wurde davon ausgegangen, dass in jedem Fall die bisherigen Entwicklungen im Feld der Jugendhilfe ganz konkret auf der lokalen Ebene dar- und zur Diskussion gestellt werden sollten und sei es nur, um die große Veränderungsbereitschaft der Marburger Jugendhilfe auch schon in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends sinnlich erfassbar zu beschreiben.

Als Form für diese Darstellung wurde eine „moderierte Präsentation“ gewählt, eine

Präsentationsform, die in der Universitätsstadt Marburg bereits mehrere Male durchgeführt wurde und die von mehreren Personen in einer Interviewsituation scheinbar spontan, in jedem Falle aber systematisch Antworten gibt. Es kann über eine moderierte Präsentation in kurzer Zeit eine Menge Informationen gegeben werden, wenn sich alle Beteiligten an die Planung bzw. das



Gute Zusammenarbeit
Öffentliche und Freie Träger Hand in Hand

Skript halten und Dopplungen usw. auf diese Weise vermieden werden können. Die Situation, dass „schon alles gesagt worden ist, aber noch nicht von jedem“ sollte vermieden werden. In einer moderierten Präsentation muss sehr viel Vertrauen der Beteiligten untereinander hergestellt werden. So führte die Vorbereitung für die

moderierte Präsentation der Marburger Akteure über die Situation der stationären Jugendhilfe in Marburg in den letzten Jahren auch zu einer intensiven Verständigung und Diskussionen der beteiligten drei stationären Jugendhilfeträger und dem Marburger Jugendamt.

In der Vorbereitung wurde die Situation der letzten Jahre rekapituliert und bewertet sowie festgelegt, wie gemeinsame, aber auch unterschiedliche Positionen vorgestellt werden sollten. Im Folgenden beschreiben wir sehr verkürzt den Ablauf und die unterschiedlichen Positionen, die in der moderierten Präsentation dargestellt worden sind.

Die Geschäftsführerin des Bundesverband für Erziehungshilfe AFET e.V., Jutta Decarli, Mitveranstalter des Fachtages, stellte die bundesweiten Entwicklungen und die aktuelle Diskussion im Bereich der Erziehungshilfe dar. Die Auseinandersetzung mit dem Hessischen Landkreistag sollte geführt werden, insbesondere durch die Einladung von Landrat Matthias Wilkes aus dem Kreis Bergstraße, der unter dem Titel „Kritische Fragen an die Praxis“ auch darstellen sollte, so war es zumindest gedacht, weshalb der Hess. Landkreistag die Rahmenvereinbarung gekündigt hat. Der Hauptvortrag sollte unter dem Titel „Weiterentwicklung, Steuerung der Hilfen zur Erziehung: Welche Herausforderungen kommen zukünftig auf die Kommunen zu“, von Prof. Dr. Holger Ziegler von der Universität Bielefeld gehalten werden. Die geplante Abschlussrunde unter Beteiligung von Landtags- und Bundestagsabgeordneten kam nicht zustande, da zu diesem Zeitpunkt weder auf der Landes- noch auf der Bundesebene eine Regierung gebildet worden war, die Landtags- und Bundestagsabgeordneten aus der Marburger Region aber an diesen Gesprächen teilweise in maßgeblichen Funktionen beteiligt waren und allesamt nicht an der Diskussionsveranstaltung teilnehmen konnten.

Veränderungsbereitschaft in den letzten zehn Jahren

Die Diskussion wurde moderiert von Stefanie Lambrecht, die innerhalb des Marburger Jugendamtes Aufgaben im Bereich der Heimerberatung und Heimaufsicht wahrnimmt sowie vom Jugendamtsleiter Christian Meineke.

An der Veranstaltung nahmen teil:

- Katja Meißner, die Leiterin des Marburger Gertrudisheimes der Caritas
- Renate Schädler, Geschäftsführerin der Jugendheim Marbach gGmbH
- Rüdiger Müller, Bereichsleiter für Jugend- und Familienhilfe Marburg vom St. Elisabeth Verein Marburg e.V. (Diakonisches Werk)
- Den öffentlichen Träger vertraten der Jugenddezernent, Bürgermeister Dr. Franz Kahle, und der Fachdienstleiter des Fachdienstes Soziale Dienste des Jugendamtes der Stadt Marburg, Jost Schmidt.

Der Bürgermeister, der seit 2001 Jugenddezernent ist erläuterte die Situation, wie sie sich vor ca. 10 Jahren darstellte. Das SGB VIII, das Kinder- und Jugendhilferecht war zu diesem Zeitpunkt auch schon über 10 Jahre alt, und daher etabliert und verstanden. Die Kommunen, auf jeden Fall die Universitätsstadt Marburg, hatten die Verantwortung der kommunalisierten Jugendhilfe angenommen, bearbeiteten Bewährtes und setzten gemeinsam mit den Trägern neue Angebote um. Die bereits vorher abgewickelten Großheime gab es nicht mehr. Es gab weiter eine Diskussion zur Frage der Verhinderung von geschlossener Unterbringung, speziell in Hessen wurde die Auflösung des Landesjugendamtes als eigenständi-

ge Landesbehörde und die Integration der Reste des Landesjugendamtes, die nicht kommunalisiert worden sind, in das Hess. Sozialministerium, diskutiert.

Die §§ 78 a ff. waren neu im Gesetz aufgenommen worden und führten dazu, dass alle Leistungen nach dem Muster der Hess. Rahmenvereinbarung vor dem Hintergrund der geltenden Entgeltvereinbarung von 1997 neu beschrieben werden mussten. Von der Universitätsstadt Marburg wurde gemeinsam mit den Trägern das „Marburger Verfahren zur Qualitätsentwicklung“ entwickelt, welches dazu führte, dass in jeder Wohngruppe innerhalb von zwei Jahren mindestens ein Gespräch des Jugendamtes mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Wohngruppe unter Beteiligung von Leitung und Trägervertretung sowie teilweise auch unter Beteiligung von Kindern und Jugendlichen der Wohngruppe selbst geführt worden ist. Am Ende jedes Gespräches wird festgehalten, ob Änderungen in der Leistungsvereinbarung der Entgeltvereinbarung oder der Qualitätsentwicklungsvereinbarung notwendig geworden sind. Dieses Marburger Verfahren hat zu einer deutlich besseren Kooperation und gegenseitigem Verständnis innerhalb der stationären Jugendhilfe geführt.

Anschließend erläuterte Jost Schmidt die Entwicklung des Jugendamtes. Seit 2001 gab es in der Stadt Marburg erhebliche Fall- und Kostensteigerungen ambulanter und stationärer Hilfen. Während 2003 noch 3,4 Millionen Euro für die Durchführung der Leistungen notwendig waren, waren es 2012 bereits 5,8 Millionen Euro. Jost Schmidt erläuterte, dass die stationären Hilfen angezogen haben, dass sich die ambulanten Hilfen verzehnfacht haben und

dass sich auch die Hilfen selbst verändert haben, was er am Beispiel des Alters zu Beginn der Hilfe erläuterte. Während im Jahr 2002 beim Beginn der Hilfe die jungen Menschen noch durchschnittlich 15 Jahre und älter waren, hat sich das Alter auf 12 Jahre im Jahr 2009 abgesenkt. Nur Kinder und Jugendliche mit seelischen Behinderungen sind deutlich älter.

Auf die Frage nach einer Bewertung der Situation aus der Sicht der Einrichtungen antwortete zunächst Rüdiger Müller zur Differenzierung der Leistungen des St. Elisabeth Vereins. Er stellte fest, dass sich deren Differenzierung im Jahre 2000/2001 stabilisiert hatte. Insbesondere in den intensiv betreuten Wohngemeinschaften und den Mädchenwohngemeinschaften sind überregionale Belegungen die Regel. Stationäre Hilfen wurden zu teilstationären Hilfen umgewandelt, es wurden Appartementhäuser für individuell begleitetes Wohnen eingerichtet, in denen sich die Jugendlichen selbst versorgen und es wurde betreutes Wohnen als Angebot entwickelt. Im St. Elisabeth Verein, dem größten der anwesenden Träger, sind die Systeme untereinander sehr stark vernetzt.

Frau Schädler von der Marbach GmbH berichtete, dass sich die Sichtweise auf die Familie in den Hilfen verändert hat und dass dies auch Auswirkungen auf die Konzeptionen hatte. Hilfen sind gemeinsame Prozesse zwischen Familie, Kind und Einrichtung geworden. Die Elternarbeit ist wichtiger geworden, die Marbach GmbH hat eine ambulante Elternberatung eingerichtet und in den Hilfen wird zwischen den Lebenswelten von Kind und Familie vermittelt, damit die Hilfe besser gelingt.

Frau Meißner berichtete insbesondere über die Qualitätsentwicklung im Gertrudisheim, welche sehr an Bedeutung zugenommen hat. Neben dem Marburger Verfahren gibt es

innere Zirkel, eine geänderte Handlungspraxis und veränderte Managementstrukturen. Feste Teams sind die Basis für die Erziehungsarbeit mit Kindern und Jugendlichen, mit einer sehr intensiven Kooperation mit der Schule. Im Mutter-Kind-Bereich steht die Bindung zwischen Mutter und Kind im Vordergrund. Es gibt systematisierte Verselbständigungsschritte für die Mütter, die Väter werden einbezogen. Als sehr wichtig befand sie, dass die vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen entwickelten Präventionskonzepte und Partizipationskonzepte die Arbeit qualifiziert haben. Sie verwies abschließend auf die im Gang befindliche Neugestaltung des Mutter-Kind-Bereichs und den Umbau der gesamten Einrichtungen, welche die Arbeit sehr stark beeinflusst.

In ähnlicher Weise wurde dann sowohl vom Jugendamt als auch von den Trägern die Veränderung der Elternarbeit, die Situation psychisch kranker Eltern, Bindungsfragen, Fragen der Diagnostik und der Veränderungen durch den Umbau der ambulanten Hilfen und die Ausweitung dieser Hilfen thematisiert. Weiterhin ging es um die Fragen der betreuten Personengruppen und um die verschiedensten Herausforderung an die Träger, wie z. B. durch die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge.

Aus der Erfahrung der Bremer Kinderschutzpraxis ist das Zusammenspiel von Fachkräften der freien Kinder- und Jugendhilfe, des öffentlichen Trägers und anderen beteiligten Institutionen mit den Mitgliedern der betroffenen Familie das zentrale und gleichzeitig herausfordernde Handlungsfeld. Trotz vielfältiger Aktivitäten zur Verbesserung der Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren kommt es immer wieder auch zu einer Neuthematisierung und Neubestimmung der eigenen Verantwortung in dem gegebenen Fallverlauf. Aufgrund mangelnder gemeinsamer und vor allem organisationsübergreifender Reflexion (vgl. AfSD/Kronberger Kreis 2010) kommt es häufig dazu, dass „heimliche Aufträge“ der beteiligten Fachkraft oder ihrer Organisation handlungsleitend werden, diese sich unausgesprochen zu Konflikten verschärfen und in der Folge zu fachlichen Fehlern im Fallverlauf führen können“ (Stefan Heinitz/Britta Claassen-Hornig, S. 110 in Forum Erziehungshilfen 2/2013).

Ein großer Teil der Präsentation befasste sich mit Veränderungen, die seit 2005 durch den § 8a SGB VIII entstanden sind. Vom Jugendamt wurde eine Verfahrensweise entwickelt, um dem Gesetz auch gerecht zu werden. Im Schnitt werden ca. 110 Gefährdungsfälle pro Jahr bearbeitet, mit einem Zeitbedarf von jeweils ungefähr 9 – 10 Stunden. In der Auswertung zeigte sich, dass nicht alle Fälle tatsächlich Kindeswohlgefährdungen sind, aber trotzdem allem nachgegangen werden musste. In der Konsequenz des § 8a SGB VIII gibt es einen starken Anstieg von Familienhilfen.

Vom Bürgermeister und Jugenddezernenten wurde diese Aufzählung durch andere Blickwinkel ergänzt. Dr. Kahle betonte den stärkeren Fokus auf die Familie, um bereits direkt in den Familien Probleme abzuwenden. Er verwies hierbei insbesondere auf das Projekt der Bildungspartnerschaften, welches Patenschaften für Familien anbietet. Weiterhin wurde in Marburg ein Begrüßungspaket für Neugeborene in Zusammenarbeit mit dem Bündnis für Familie entwickelt. Die Kinderbetreuung unter 3 Jahre wurde stark ausgebaut, so dass Marburg beim Versorgungsgrad im Krippenbereich vorne liegt. Die Einbeziehung der Familien und der Väter mit Blick auf die Kinder, Netzwerkbildung sowie die Eingliederung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in das Berufsleben bzw. die Qualifizierung für diese Eingliederung, wie z. B. das Projekt 2. Chance gegen Schulverweigerung spielen eine große Rolle.

Von den Trägern wurde ergänzt, dass es deutlich mehr Vernetzung gebe, beispielhaft auch durch Fortbildungen zum § 8a SGB VIII und zur insofern erfahrenen Fachkraft. Es gibt Beteiligungs- und Beschwerdekonzeppte. Weiterhin wurde betont, dass die Gesetzesformulierung zum Kontrollauftrag auch Sicherheit im Handeln für die Einrichtungen gibt und dass auch in anderen Bereichen die neuen gesetzlichen Regelungen

positiv sind, wie beispielsweise die Beteiligungsverpflichtung oder die Qualitätsentwicklung.

Von der Moderation wurde betont, dass es sich so anhört, als ob die derzeitigen Regelungen gut für die Menschen seien. Die Kommunen haben vom Gesetz die Aufgabe, dies zu garantieren und zu finanzieren und sind sich darin einig, dass wegen des Konnexitätsprinzips auch Bund und Länder für die Finanzierung zuständig sind und die neuen Aufgaben der Kommunen auch finanzieren müssten.

„Wie ist es denn jetzt ganz konkret?“ so war die Frage im Zusammenhang mit der Kündigung der Rahmenvereinbarung. Daraufhin wurde von den Einrichtungen berichtet, welche Auswirkungen die Kündigung der Rahmenvereinbarung auf die Einrichtungen hätten, wie z. B. Reduzierung des Stellenschlüssels, der Auslastungsgrad oder das Abwesenheitsgeld und Nebenleistungen.

Abschließend sollte eigentlich zum Tagesordnungspunkt „Herausforderungen und Perspektiven“ noch von jeder Einrichtung etwas gesagt werden, dies wurde jedoch aus Zeitgründen gestrichen. Bürgermeister Dr. Franz Kahle betonte in seinem Schlusswort, dass Familien so unterstützt werden müssen, dass ihre gesellschaftliche Situation verbessert wird und dass junge Menschen in jedem Fall unterstützt werden

müssen. Die Qualität der Jugendhilfe müsse erhalten bleiben und die Finanzierung müsse durch den Staat insgesamt sichergestellt werden und könne nicht allein den Kommunen zur Last gelegt werden.

Frau Decarli ging in ihrem Beitrag auf den 14. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, sowie auf die Beschlüsse der Jugend- und Familienkonferenz in 2012 und 2013 und die Inklusionsdebatte/„Große Lösung“ im SGB VIII ein.

Ergebnisse und weitere Aufgaben

Verlauf und Informationsgehalt, so waren sich die Veranstalter in der Bewertung nach der Veranstaltung einig, waren sehr gut. Das erhoffte materielle Ergebnis, der Wiedereintritt des Hess. Landkreistages in die Jugendhilfekommission und zur Rahmenvereinbarung fand leider nicht statt. Die Auseinandersetzungen hierüber laufen weiter.

Es war richtig, auch auf der lokalen und regionalen Ebene – die Veranstaltung war nahezu aus ganz Hessen besucht – die Auseinandersetzung mit dem Thema unter Beteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu führen. Die Auseinandersetzung muss gemeinsam von Trägern und Jugendämtern geführt werden.

Christian Meineke
Stefanie Lambrecht
Magistrat der Universitätsstadt Marburg
Fachbereich Kinder, Jugend und Familie
Friedrichstr. 36
35037 Marburg
www.marburg.de



Christian Meineke, Fachbereichsleiter
und Integrationsbeauftragter
christian.meineke@marburg-stadt.de



Stefanie Lambrecht, Fachdienstleiterin
stefanie.lambrecht@marburg-stadt.de

Aufgabendelegation an freie Träger

„Die Tradition der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland stammt aus mehreren hundert Jahren, hat gewisse Wellenbewegungen durchlaufen und basiert seit über hundert Jahren auf einer vor Ort mal mehr mal weniger konfliktfreien Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern. Was sich in den letzten Jahren geändert hat, ist, dass die Kinder- und Jugendhilfe Zugang zu immer mehr Familien findet. Dadurch sind vielerorts im Allgemeinen Sozialen Dienst Überlastungen entstanden, was wiederum zu einer vermehrten Aufgabendelegation an freie Träger geführt hat. Insbesondere zu einem vermehrten Einsatz der aufsuchenden sozialpädagogischen Familienhilfe, die nach dem Rechten schauen soll, weil es der ASD nicht mehr schafft. Da dürfen wir kritisch hinterfragen, ob eine solche Arbeitsteilung in jedem Fall funktional ist.“

(Thomas Meysen, fachlicher Leiter des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e.V.;
Interview, S. 43, in: Frühe Kindheit, 04-2013)

Zur Verhandlungskultur von Schiedsstellen nach § 78 g SGB VIII

Nach § 78 g (1) SGB VIII sind auf Landesebene Schiedsstellen „für Streit- und Konfliktfälle einzurichten“. Hier wird bereits deutlich, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass ein Schiedsstellenverfahren erst dann eingeleitet wird, wenn und nur soweit die „Selbstheilungskräfte“ der Vertragspartner nicht (mehr) ausreichen (vgl. Gottlieb, Schiedsstellen als mediative Schlichtungs- und Qualitätssicherungsstellen? in AFET, Hrsg. 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, Veröffentlichung Nr. 70/ 2009, S. 79). Es handelt sich im Kern somit um Verhandlungen zwischen Parteien, die einen Dritten zu ihrer Unterstützung heranziehen. Dabei stellen die Landesrahmenverträge nach § 78 f SGB VIII ein entscheidendes Bindeglied zwischen den allgemeinen bundesgesetzlichen Vorgaben und den örtlichen Vereinbarungen dar, obwohl die Rahmenverträge selber nicht schiedsstellenfähig sind.

Vom Gesetzgeber wird als wesentliches Leistungsmerkmal die Qualität des Leistungsangebotes gemäß §§ 78 b Abs. 1 Ziffer 1, 78 c Abs. 1 Ziffer 1 SGB VIII angesehen, die auch Bestandteil der Leistungsvereinbarung sein muss. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung gemäß § 78 b Abs. 1 Ziffer 3 SGB VIII läuft dagegen nach ganz herrschender Auffassung auch nach über zehn Jahren schlichtweg ins Leere. Konsequenz dieser Entwicklung ist, dass die Verhandlungen vor Ort im Ergebnis lediglich als Entgeltvereinbarung geführt werden, bei denen weder die Leistungsvereinbarung (§ 78 b Abs. 1 Ziffer 1 SGB VIII) noch die Qualitätsentwicklungsvereinbarung (§ 78 b Abs. 1 Ziffer 3 SGB VIII) eine Rolle spielt, obwohl der Gesetzgeber den Abschluss aller drei Vereinbarungen, Leistungsvereinbarung, Qualitätsentwicklungsvereinbarung und Entgeltvereinbarung gemäß § 78 b Abs. 1 Ziffer 1 SGB VIII

(Vereinbarungstrias), zur Voraussetzung einer Übernahme des Entgeltes gemacht hat (§ 78 b Abs. 1 Satz 1 SGB VIII).

Zur Entlastung der Vertragsparteien muss allerdings festgehalten werden, dass bereits die Struktur der Qualitätsentwicklungsvereinbarung vom Gesetzgeber fehlerhaft angelegt ist, da in dieser Vereinbarung auch Fragen zu regeln sind, deren Verwirklichung z.B. im Rahmen der Hilfeplanung und des Qualitätsdialogs einer aktiven dritten Partei bedarf, dem belegenden Jugendamt. In der Schiedsstellenpraxis zeigt sich daher immer wieder, dass entgegen den Anträ-

Öffentliche und Freie Träger:
"Eine Familie - zwei ungleiche Schwestern!"
(Anette Plewka, DBSH, AFET-Fachbeirat)

gen der Vertragsparteien nicht die Entgelte streitig sind, sondern eine ausreichende Leistungsbestimmung nicht vorgenommen wurde und in Wirklichkeit die Leistungsvereinbarung Not leidend ist.

Der Verhandlungskultur in Schiedsstellen kommt daher eine entscheidende Bedeutung zu. Die Feststellung des 14. Kinder- und Jugendberichts (BT-Drucks. 17/12200, S. 271), dass das neue Vereinbarungsrecht in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe weitgehend akzeptiert werde, kann daher insoweit nur mit erheblichen Einschränkungen bestätigt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die im Verhältnis zu Schiedsverfahren der Sozialhilfe oder der sozialen Pflegeversicherung äußerst geringe Anzahl von Schiedsverfahren (Wabnitz, 10 Jahre Schiedsstellen – Entwicklung und Ausblick nennt in AFET, Hrsg. 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, Veröffentlichung Nr. 70/ 2009, S. 48 insgesamt 351 Verfahren im Zeitraum 2000 bis 2008) in einem etwas anderen Licht.

Im Kern geht es bei den Veränderungen der §§ 78 a ff SGB VIII um das Verhältnis von Leistung (des freien Trägers der Kinder- und Jugendhilfe) und einer entsprechender Gegenleistung (des öffentlichen Trägers) nicht etwa nur die Leistungsabwicklung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis (so aber Wiesner, SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, 4. Auflage 2011, § 78 b Rn. 7 unter Hinweis auf Rspr.). Der Gesetzgeber verwendet hierzu in § 78 c Abs. 2 Satz 1 SGB VIII die Begriffe des „leistungsgerechten Entgelt“, so dass es sicherlich nicht falsch ist, an dieser Stelle von einer „Ökonomisierung“ der Jugendhilfe zu sprechen.

Das Schiedsverfahren oder Schiedsstellenverfahren ist, um im Bild zu bleiben, ein „Kind“ dieser Veränderungen.

Vor dem Hintergrund, dass die traditionellen Konfliktlösungsmechanismen an ihre Grenzen gestoßen sind, schlägt das Verwaltungsrecht mit der Einrichtung der Schiedsstelle gemäß § 78 g SGB VIII ebenfalls einen anderen Weg als bisher zur Konfliktbewältigung ein. Das überkommene Hierarchiemodell des Über-Unterordnungsverhältnisses wird durch ein partnerschaftlich angelegtes Verhandlungsmodell ersetzt. Der Begriff der „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ in § 4 Abs. 1 SGB VIII steht dem neuen Modell deshalb wesentlich näher als das Herkömmliche. Der Schiedsstelle kommt damit die zentrale Aufgabe zu, diesen – möglicherweise länger als ursprünglich vom Gesetzgeber gedacht dauernden – Veränderungsprozess zu begleiten und die Beteiligten bei dessen Bewältigung zu unterstützen. Insoweit verstehen sich die Schiedsstellen zu recht als Hüterinnen der Verhandlungs- und Vertragskultur (Gottlieb in Lehr- und Praxiskommentar SGB VIII, § 78 g Rn. 3).

Dies bedeutet zunächst, dass das Schiedsverfahren in erster Linie vom Vertrag her zu verstehen und zu denken ist (Gottlieb, Vereinheitlichungsaspekte bei den sozialrechtlichen Schiedsstellen, Sozialrecht aktuell, 4/ 2012, S. 151). Das Vereinbarungsprinzip (vgl. § 78 b SGB VIII) bestimmt Inhalt und Maß der von der Schiedsstelle zu treffenden Entscheidungen. So hat die Schiedsstelle darauf zu achten, dass die Anforderungen an die Verhandlungsaufforderung (durch die Einrichtung) nicht durch den öffentlichen Träger dadurch unterlaufen werden, dass der Beginn der Fristberechnung von sechs Wochen (§ 78 g Abs. 2 Satz 1 SGB VIII), z. B. an die Vorlage bestimmter Unterlagen geknüpft wird.

Ebenso ist es nicht zulässig, dass die öffentliche Jugendhilfe als Leistungsvereinbarung nur von ihr entwickelte Standardverträge zulässt. Hier sind die Schiedsstellen im Hinblick auf § 4 SGB VIII gefordert, Klarheit zu schaffen. Umgekehrt ist auch die Leistungsvereinbarung nicht etwa einer Schiedsstellenentscheidung entzogen, wie gelegentlich Vertreter der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe vorbringen. Der Plural des § 78 g Abs. 2 SGB VIII betrifft alle drei Vereinbarungen. Kommen die Vertragspartner dort nicht zu einer Einigung, so hat die Schiedsstelle darüber zu befinden. Dass dabei die Schiedsstelle, wie die öffentliche Jugendhilfe, die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten hat, steht dem nicht entgegen.

Die Schiedsstelle hat „unverzüglich“ zu entscheiden (§ 78 g Abs. 1 Satz 1 SGB VIII). Insoweit weist die Entscheidung Züge des vorläufigen Rechtsschutzes auf. Die Anrufung der Schiedsstelle zur „Fristwahrung“ geht fehl, weil eine zu wahrende Frist nicht besteht. Die Schiedsstelle ist jedoch kein „Briefkastenonkel“. Deshalb sind mit der Anrufung der Schiedsstelle regelmäßig zugleich Nachweise und weitere Unterlagen (die den vorangegangenen Verhandlungen zugrunde gelegen haben) vorzulegen. Eine

Rückwirkung auf den Tag des Einganges bei der Schiedsstelle (§ 78 g Abs. 3 Satz 2 SGB VIII) löst der Antrag nur aus, wenn die Schiedsstelle keinen anderen Beginn festsetzt. Insoweit dürfte sich zwecks Wahrung der Verhandlungskultur eine Festsetzung auf den Zeitpunkt der „Entscheidungsreife“ angezeigt sein.

Grundsätzlich ist damit die Schiedsstelle bei ihrer Entscheidung genauso frei, wie es die Vertragspartner sind. Entscheidend sind demnach nicht Formalien, so dass die Vertragsparteien auf deren Einhaltung (z. B. bei der Möglichkeit der Befangenheit eines Schiedsstellenmitgliedes entsprechend § 17 SGB X) durchaus verzichten können. Allerdings hat die Schiedsstelle darauf zu achten, dass das geltende Recht Grenzen setzt. Voraussetzung für eine Entgeltvereinbarung gemäß § 78 b Abs. 1 Ziffer 2 SGB VIII ist danach das Vorliegen einer Leistungsvereinbarung gemäß § 78 b Abs. 1 Ziffer 1 SGB VIII und (jedenfalls noch) einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung gemäß § 78 b Abs. 1 Ziffer 1 SGB VIII. Ohne diese ist es nicht möglich, ein „leistungsgerechtes Entgelt“ zu ermitteln. Die in diesen Vereinbarungen festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale bilden die Grundlage der Entgeltvereinbarung (§ 78 c Abs. 2 Satz 2 SGB VIII). Kein Leistungsträger darf eine Leistung vereinbaren, von der ihm nicht (auch) bekannt ist, welche Kosten sich daraus ergeben können. Umgekehrt kann auch von einer Einrichtung nicht verlangt werden, dass diese nicht sicher sein kann, dass die vereinbarte Leistung auch anschließend angemessen vergütet wird. Insoweit gilt es darauf zu achten, dass die Leistungsvereinbarungen konkret genug sind, um über eine Entgeltvereinbarung durch die Schiedsstelle zu befinden. Ein Leistungsangebot „multiprofessionelles Team“ kann nicht in ein „leistungsgerechtes Entgelt“ umgesetzt werden. Insoweit wäre ein isoliertes Verfahren das Entgelt betreffend auszusetzen, bis die Vertragsparteien sich hinsichtlich des Leistungsangebotes verständigt haben oder eine Schiedsentscheidung betreffend eine

den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Leistungsvereinbarung ergangen ist. Entsprechendes dürfte auch hinsichtlich der Qualitätsentwicklungsvereinbarung gelten. Der bloße Verweis auf die rahmenvertragliche Vereinbarung gemäß § 78 f SGB VIII dürfte insoweit unzureichend sein.

„Attraktiv“ erscheint das Angebot des Gesetzgebers, die Entscheidung der Schiedsstelle auf den Tag des Antragseinganges zurückwirken zu lassen (§ 78 g Abs. 3 Satz 2 SGB VIII). Dabei ist Vorsicht geboten. Zwar lässt es das Vereinbarungsprinzip zu, dass die Vertragsparteien die Entscheidungsbefugnis jederzeit entziehen und den bzw. die Anträge zurücknehmen. In diesem Fall kann die Entscheidung jedoch mehr „zurück“ wirken, da ein Schiedsverfahren nicht (mehr) gegeben ist. Eine einvernehmliche Regelung ist dann nur für einen zukünftigen Zeitraum (§ 78 d Abs. 1 Satz 1 SGB VIII) möglich. Besonders nur „belegende“ öffentliche Träger weigern sich hier regelmäßig, zurückwirkende Vereinbarungen anzuerkennen.

Vereinbarungen beruhen zunächst auf Vertrauen. Unabhängig von den gesetzlichen Vorgaben steht im Mittelpunkt des Schiedsverfahrens daher der partnerschaftliche, kommunikative Entscheidungsprozess nicht nur zwischen den Vertragspartnern, sondern auch gegenüber der Schiedsstelle. Insoweit geht es um Verfahrens- und Interaktionsgerechtigkeit im Sinne von Einhaltung der Fairnessregel, Gleichbehandlung, Mitsprachemöglichkeiten und/oder Transparenz der Entscheidungsprozesse (Liebig/May, Dimensionen sozialer Gerechtigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 47/ 2009, vom 16.11.2009, S. 5). Der Gesetzgeber hat deshalb vorgesehen, dass die Schiedsstelle nicht nur mit einem unparteiischen vorsitzenden Mitglied, sondern weiterhin mit einer gleichen Zahl von Vertretern der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie von Vertretern der Träger der Einrichtungen zu besetzen ist (§ 78 g Abs. 1 Satz 2 SGB VIII). Vertrauen erweitert die Möglichkeiten des mit der Struktur zu vereinbarenden Handelns und nimmt damit

Zukunft vorweg (dazu Luhmann, Vertrauen, 4. Aufl. Stuttgart, 2000, S. 8/9).

Inhaltlich ist der Entscheidungsprozess der Schiedsstelle daher zukunftsorientiert, bei dem die Schiedsstelle die vertragliche Zukunft der Vertragsparteien mitgestaltet. Der Blick in die Zukunft, den Vereinbarungszeitraum gemäß § 78 d Abs. 1 Satz 1 SGB VIII, und wohl auch darüber hinaus, ist Voraussetzung für eine sachgerechte Vertragsgestaltung. Darin unterscheidet sich die Entscheidung fundamental von einer gerichtlichen, nach Rechtmäßigkeit zum Zeitpunkt der Entscheidung fragenden gerichtlichen Entscheidung (zur Leistungsfähigkeit des Güterichtermodells im Sozialrecht siehe Schreiber, Konsensualen Streitbehandlung im sozialgerichtlichen Verfahren, Berlin 2013).

Die Zukunft ist jedoch prinzipiell grenzenlos offen, die Schiedsstelle muss daher sowohl in die Tiefe schauen als auch in Richtung Zukunft denken. Die Schiedsstelle muss (Teil-)Aspekte eines Konfliktes zu bereinigen versuchen. Aufgabe ist es, die (rechtlichen) Verhältnisse so zu gestalten, dass die Vertragspartner (alsbald wieder) auf sicherer (rechtlicher) Grundlage zusammenarbeiten können. Von den Schiedsstellen ist keine Rechtsdogmatik gefragt, sondern in erster Linie juristische Phantasie (dazu Gottlieb, Schiedsstellen als mediative Schlichtungs- und Qualitätssicherungsstellen? in AFET, Hrsg. 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, Veröffentlichung Nr. 70/ 2009, S. 85). Dabei kommt den Schiedsstellen bei den erforderlichen Festsetzungen ein umfassender Beurteilungsspielraum zu. Der Gesetzgeber lässt es zu, dass Entscheidungen getroffen werden und Vorschläge zu einvernehmlichen Regelungen gemacht werden, die nicht die einzig sachlich vertretbaren sind oder Kompromisscharakter aufweisen. Dabei ist Kompromiss nicht als billige Nachgiebigkeit oder Aufgabe von Grundüberzeugungen zu verstehen, sondern als Verständigung auf das gegenwärtig Mögliche. Der Kompromiss ist nicht etwa die bequeme Mitte, sondern das Gemeinsa-

me. Deshalb „lohnt“ es sich, auch ggf. für einen Kompromiss vor und mit der Schiedsstelle zu streiten. Kompromissfähigkeit ist eine Eigenschaft, die nicht hoch genug eingeschätzt werden kann und Ausdruck von Verhandlungskultur. Dies gilt, obwohl der Gesetzgeber den Entscheidungsumfang der Schiedsstelle auf die Gegenstände eingegrenzt hat, über die keine Einigung erzielt wurde (§ 78 g Abs. 2 Satz 2 SGB VIII), so dass der Schiedsstelle „Paketlösungen“ im Wege einer Schiedsentscheidung nicht möglich sind.

Die herrschende Auffassung betrachtet die Schiedsstellenentscheidungen als einseitige hoheitliche Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts (Verwaltungsakt gemäß § 31 SGB X). Diese Sichtweise wird der Wirklichkeit nicht gerecht. Die Regelungen der Schiedsstelle leben von ihrer Akzeptanz durch die Vertragsparteien. Die Schiedsstelle ist daher Vertragshilfeorgan (so bereits der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht in seiner Stellungnahme vom 9.8.1989 in dem Verfahren 8 C 17.97). Demgemäß ist Beklagte eines Schiedsspruch nicht die Schiedsstelle, sondern die andere Vertragspartei (§ 78 g Abs. 2 Satz 2 SGB VIII). Das Schiedsstellenverfahren ist bereits vom Ansatz her auf eine einvernehmliche Vertragsgestaltung ausgerichtet. Die Schiedsentscheidung ist daher ein die Autonomie der Vertragspartner wahrender Schlichtungsversuch. Das Schiedsverfahren tritt erst ein, wenn die Vertragspartner sich nicht (mehr) verständigen können. Dieser Schlichtungsversuch ist nicht wiederholbar. Die von der Rechtsprechung vor den Schwierigkeiten der Einordnung dieses Vorganges (siehe dazu Wiesner, SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, 4. Auflage 2011, § 78 g Rn. 2c zutreffend Entscheidung sui generis) unter Hinweis auf Rechtsprechung zur rechtsdogmatischen „Rettung“ des Verwaltungsaktes angebotene „isolierte“ Anfechtungsklage wird dem nicht gerecht.

Dies gilt erst recht, wenn die Anfechtungsklage mit der allgemeinen Leistungsklage

kombiniert werden soll (so aber von Laffert, Sozialgerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen, Hamburg 2006, S. 63).

Der verfassungsrechtliche Anspruch gemäß Art. 19 Abs. 4 GG steht dem nicht entgegen, die Regelungen eines obligatorischen Streitschlichtungsverfahrens sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BVerfG, Urteil vom 14.02.2007, 1 BvR 135/01). Die Verletzung subjektiver Rechte kann von den Vertragsparteien im gerichtlichen Verfahren (selbstverständlich) geltend gemacht werden. Regelmäßig bilden erst die vor der Schiedsstelle verhandelnden einzelnen Regelungen z. B. vor dem Hintergrund der Leistungsvereinbarung und der Qualitätsentwicklungsvereinbarung das „leistungsgerechte Entgelt“ zutreffend ab. Das vom Gesetzgeber geforderte „leistungsgerechte Entgelt“ schließt dabei, wie dargelegt, die fachlichen Qualitätsanforderungen ein. Zu Recht verstehen sich die Schiedsstellen daher nicht als „Preisfestsetzungs-“ oder als „Wettbewerbsbehörden“, sondern als Qualitätssicherungsstellen, deren Aufgabe es ist, die Standards der Kinder- und Jugendhilfe aufrechtzuerhalten und soweit dies möglich ist, sachgerecht weiterzuentwickeln.

*Prof. Heinz-Dieter Gottlieb
HAWK Fachhochschule Hildesheim/Holz-
minden/Göttingen
Goschentor 1
31139 Hildesheim*



Prof. Heinz-Dieter Gottlieb
gottlieb@goes4future.de

Notizen eines Schiedsstellenmitglieds

Humor ist, wenn man trotzdem lacht!

Gut, dass ich auch Verfahren vor der Schiedsstelle Westfalen-Lippe (NRW) erleben durfte, die neben der Darstellung der jeweiligen Position Gelegenheiten zum Schmunzeln boten. Soweit ich dies erkennen konnte, schmunzelten auch andere Mitglieder der Schiedsstelle, unabhängig von ihrer institutionellen Zuordnung. Sollten sich Schiedsstellen zukünftig mit ihrem Leitbild beschäftigen, wäre der Begriff Humor sicher ein nützliches Merkmal.

Das Schmunzeln war angebracht in einem Verfahren, in dem ein Jugendamt die Höhe eines vom freien Träger kalkulierten Entgeltes nicht akzeptieren wollte mit der Begründung, dies lasse die allgemeine Haushaltssituation der Kommune derzeit nicht zu. Ich hatte den Eindruck, die Verwaltung des Jugendamtes benötige den Beschluss der Schiedsstelle als eine Art höhere Weihe zur Überzeugung der eigenen Spitze. Ebenso humorvoll erschien zunächst die Begründung eines freien Trägers, der in seine Entgeltforderung einerseits geringe Personalkosten und zugleich erheblich überzogene Sachkosten für ein Gartengelände einkalkulierte. Er begründete dies damit, dass der Garten an sich erhebliche pädagogische Wirkung entfalte und hierdurch Personal eingespart werden könne. Solche Behauptungen, gewiss sind es keine Argumente, haben aber auch etwas Ernüchterndes: Schmunzeln und Erschrecken reichen sich mitunter unmittelbar die Hand.

„Gute Kooperation benötigt stimmige Kommunikation“
(Ralf Mengedoth, Leiter Diakonieverbund Schweicheln e.V.
AFET-Fachausschuss Theorie und Praxis der Erziehungshilfen)

Seit ihrem Bestehen wurde die Schiedsstelle Westfalen-Lippe (WL) 24 mal durch einen öffentlichen oder freien Träger angerufen. Acht Verfahren wurden durch Beschlüsse entschieden. 13 Anrufungen

wurden durch die Schlichtungsbemühungen der Schiedsstelle ohne Beschluss durch Vergleich beendet. Hier war insbesondere der Vorsitzende, Herr Prof. Kilz, erfolgreich aktiv. Drei Anrufungen, die aus Fristwahrungründen eingingen, wurden zurückgezogen. Zweimal wurden Beschlüsse verwaltungsgerichtlich, in einem dieser Fälle auch durch das OVG NRW, überprüft und bestätigt. Getragen vom Selbstverständnis aller Mitglieder ist die Schiedsstelle WL vorrangig mediativ tätig, sofern die Streitparteien dem zustimmen.

Bei örtlichen Verhandlungen scheint sich das partnerschaftliche Klima zu verhärten

Schlecht ist, dass das partnerschaftliche Klima zwischen den streitenden Parteien rauer wird und sie mitunter vehement um Beträge hinter dem Komma ringen. Kaum ein Verfahren fand ohne juristische Vertretung und betriebswirtschaftliche Beratung auf beiden Seiten statt. Vorgebrachter Streitgegenstand war fast ausschließlich die Höhe des jeweiligen Entgeltes. Hier leistete die Schiedsstelle mehrfach schlichte Aufklärungsarbeit, wenn sie erkannte, dass der Kern der Differenzen sich auf Unklarheiten bzw. Mängel in der Leistungsbeschreibung einer Einrichtung oder in der bereits abgestimmten Leistungsvereinbarung bezog. Waren die Leistungsbeschreibungen selten Streitgegenstand, tauchte das Thema Qualitätsentwicklung in keinem Fall auf. Ist also davon auszugehen, dass die örtlichen Vereinbarungspartner zur dargestellten

Qualität einer Einrichtung immer einvernehmlicher Meinung waren?

Wenn ja, was kann diese Übereinstimmung begründen? Der vor der Vereinbarung stattgefundene

Dialog zwischen der Einrichtung und dem Jugendamt über Fragen der Darstellung der Einrichtungsqualität, ihrer Maßstäbe und Kriterien, sowie der Evaluationsverfahren zur Bewertung der Qualität? Der rahmen-

vertragliche Mangel in NRW, nach dem ein Dialog –also keine schriftliche Vereinbarung– schon ausreicht, um eine Entgeltvereinbarung abschließen zu können?

Oder ist es viel schlichter? Zählen im praktischen Alltag des Vereinbarungsgeschäftes zwischen Einrichtungen und Jugendämtern für beide Seiten gleichermaßen nur die harten Fakten, wie Auslastung, messbare Leistung, Kosten und Entgelt unter Vernachlässigung des ‚Qualitätsgedöns‘, weil es zu komplex und nicht entgeltrelevant ist (vgl. M. Block 2013)? Drückt sich darin auch eine Abwertung der Fachlichkeit der Einrichtungen und der Allgemeinen Sozialen Dienste der Jugendämter aus? Oder gelingt es diesen selbst nicht ausreichend, die fachliche Qualität ihrer Arbeit angemessen darzustellen und diese anhand abgestimmter Kriterien bewertbar zu machen? Es scheint, als leide die berufliche Identität der Fachkräfte unter verschiedenen Belastungen und internen Vorgaben so sehr (vgl. BAG ASD 2013), dass die Qualität erzieherischer Hilfen nur geringe Aufmerksamkeit und vertragliche Bedeutung erlangt.



Kooperative Kultur statt Bänkementalität

Offensichtlich hat sich das Klima zunehmender Verhärtung nicht auf die Schiedsstelle WL und ihre Mitglieder übertragen. KollegInnen berichten über eine Kultur

in Schiedsverfahren nach anderen Sozialleistungsgesetzen, in denen faktisch eine Blockade zwischen den Bänken der Schiedsstellenmitglieder besteht und nur die Stimme des Vorsitzes für eine Entscheidung ausschlaggebend ist. Angesichts der Sachentscheidungen der Schiedsstelle WL in Streitfragen zwischen einem öffentlichen und einem freien Träger hat die Schiedsstelle ihre Entscheidungen auf der Grundlage des SGB VIII und der Rahmenverträge I und II in einer Weise getroffen, die deutlich dem Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit entspricht. Es ist sicher den fachlichen und rechtlichen Kenntnissen, den beruflichen Erfahrungen und den Persönlichkeiten der Schiedsstellenmitglieder sowie des Vorsitzenden zu verdanken, dass die Entscheidungen der Schiedsstelle WL bisher immer nach einer internen, offenen Diskussion der Streitaspunkte einvernehmlich und einstimmig getroffen wurden. Hier zeigt sich eine kooperative Kultur, die durch eine offene Diskussion der fachlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Sachargumente geprägt ist.

Schiedsstellen lösen Konflikte mit Sachverstand

Mit der Einführung marktwirtschaftlicher Wettbewerbselemente für teil- und stationäre Leistungen zur kostendämpfenden Steuerung dieser Hilfen in das SGB VIII wurde zunächst einmal das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis für diese Leistungen gesetzlich eindeutig geregelt. Die Normen der §§ 78b ff SGB VIII beziehen sich auf allgemeine und spezifische Regelungen über Leistungen, Qualitätsentwicklung und daraus ableitbare Entgelte. Für jeden dieser drei Aspekte sind jeweils örtliche Vereinbarungen zwischen dem Jugendamt und dem Einrichtungsträger abzuschließen. Grundlage der Entgeltkalkulation sind die Leistungs- und Qualitätsentwicklungsbeschreibung, denn nur was hier beschrieben ist, kann in Zahlen übersetzt kalkuliert werden. Dass eine betriebswirtschaftliche Kalkulation möglichst seriös auf realen, betrieblichen Vergangenheitsdaten aufgebaut

wird, steht außer Zweifel und entspricht der Praxis. Die Pflicht zur Vereinbarung prospektiver Entgelte, verbunden mit dem Verbot nachträglicher Ausgleichs, bringt dem Einrichtungsträger und ebenso dem Jugendamt aber auch Probleme. Lässt sich die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung einer Einrichtung angemessen prognostizieren? Wieviel Spielraum bleibt dem Einrichtungsträger, zukünftige Risiken so zu kalkulieren, dass er überleben kann? Aus seiner Sicht erscheint es seriös, die Risiken möglichst hoch einzupreisen. Der so kalkulierte Preis erscheint aus der Interessenslage des Jugendamtes als Kostenträger zumindest dann als überzogen, wenn er den Eindruck gewinnt, dass a) die Belegungsrisiken des Einrichtungsträgers aufgrund guter Auslastungen in der Vergangenheit gering sind und b) die Leistungen insgesamt nicht ausgeweitet werden. Diese betriebswirtschaftliche Transparenz zwischen vergangenheitsbezogenen, aktuellen und zukünftigen Daten, konnten das verhandelnde Jugendamt sowie die Schiedsstelle bisher nur durch entsprechende Regelungen in den Rahmenverträgen NRW erkennen.

Der Gesetzgeber verlangt, dass die Vereinbarungen „unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ (§ 78b Abs. 2 SGB VIII) abzuschließen sind. Wurden diese unbestimmten Rechtsbegriffe bereits teilweise durch die Rahmenverträge NRW konkretisiert, oblag die darüber hinausgehende Konkretisierung bei strittigen Verhandlungen im Einzelfall der Schiedsstelle. Gerne würde sich das Jugendamt als Kostenträger mit einem Blick in die Buchführung und möglichst noch in die Bilanz der Einrichtung davon überzeugen, ob Risiken nicht zu hoch verpreislacht und in der Vergangenheit nicht unangemessen hohe Rücklagen gebildet wurden. Hier endet schnell die partnerschaftliche Zusammenarbeit.

Strittig in diesem Zusammenhang ist, ob zur Beurteilung der Angemessenheit der Entgelte primär die Gestehungskosten heranzuziehen sind (vgl. A. Stähr 2013) oder dies nicht verlangt werden kann (vergl. M. du Carrois 2013) und vorrangig der externe Vergleich über die Höhe der Entgelte vergleichbarer Leistungen zulässig ist. Die Berufung auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes über Streitfälle im Bereich der Pflegeversicherung und der Eingliederungshilfe wurde, je nach Interessenslage, mal vom öffentlichen Träger oder vom leistungs anbietenden Träger vorgebracht. Hier hat sich die Schiedsstelle WL zurückgehalten, denn für gerichtliche Streitigkeiten von SGB VIII-Fällen gilt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes. Die Prüfung der Plausibilität der Höhe der Entgelte über den externen Vergleich setzt die Vergleichbarkeit der Leistungen voraus. Dies ist bei Leistungen nach dem SGB VIII aber nur sehr bedingt möglich, da die Leistungsstrukturen der Einrichtungen wegen ihrer Unterschiedlichkeiten kaum vergleichbar sind.

Schwieriger wurde die Streitschlichtung, wenn zwischen den Parteien ein eher grundsätzliches Misstrauen zu beobachten war. Selbst bei der Offenlegung von Gestehungskosten einer Einrichtung wurden die-

Der AFET sollte unbedingt am Diskurs festhalten. Es gibt (leider) nicht viele Orte, an denen man einen solchen Diskurs führen kann" (Wilhelm Schomaker, Hermann-Josef-Urft-Haus AFET-Fachbeirat)

se mitunter vom öffentlichen Jugendhilfeträger als nicht ausreichend

und nicht plausibel bewertet. Er wünschte weitere Informationen. Der Einrichtungsträger wiederum rügte, er habe doch nun alles vorgelegt und aus seiner Sicht spiele der öffentliche Träger lediglich auf Zeit um den Einrichtungsträger zum Einlenken zu bewegen. Hier war die Schiedsstelle nach mehreren Verhandlungen gezwungen, einen Beschluss zu fassen. Grundsätzliches Misstrauen zwischen den Vereinbarungspartnern kann die Schiedsstelle nicht aufheben. Sie hat hier auf eine rahmen-

vertragliche Regelung hingewiesen, nach der der öffentliche Jugendhilfeträger, außerhalb der Vereinbarungsverhandlungen, eine anlassbezogene Prüfung durch eine sachverständige dritte Stelle hätte verlangen können, sofern er konkrete Vorbehalte gegen das wirtschaftliche Verhalten des Einrichtungsträgers vorbringt. Eine solche Prüfung fand in Westfalen-Lippe einmal statt.

Ein entscheidender Faktor für die Entgelthöhe ist die vereinbarte Auslastung der Einrichtung. Hier boten die rahmenvertraglichen Regelungen in NRW in der Vergangenheit eine gute Grundlage für einrichtungsindividuelle Verhandlungen. Dargestellt wurden a) die vergangenheitsbezogene Auslastung, b) die aktuelle Situation, hochgerechnet auf das laufende Geschäftsjahr und c) hierauf basierend, die kalkulierte Auslastung für den zukünftig zu vereinbarenden Zeitraum. Für das Jugendamt war unmittelbar erkennbar, wie die Einrichtung in der Vergangenheit gewirtschaftet hat. Die Verhandlung über die einrichtungsindividuelle Auslastung konnte sachangemessen geführt werden und eine Auslastung oberhalb der rahmenvertraglichen Mindestauslastung bei guter Belegung war vereinbar. Durch pauschale Vereinbarungen, die teilweise über mehrere Jahre fortgeschrieben wurden, wurden solche einrichtungsindividuellen Steuerungsmöglichkeiten vielfach nicht genutzt.

Bei ihren Entscheidungen argumentierte die Schiedsstelle immer aus sachverständiger Interpretation der Normen des SGB VIII und der Rahmenverträge NRW.

Beim Geld hört die Freundschaft auf!

Programmatisch fordert der Gesetzgeber im SGB VIII den Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf, mit den Trägern der freien Jugendhilfe partnerschaftlich zusammen zu arbeiten, deren Eigenständigkeit und besondere Rechte (Subsidiarität) zu achten. Indirekt verpflichtet der Gesetzgeber auch die Träger der freien Jugendhilfe entsprechend, da Partnerschaftlichkeit keine Ein-

Rechtssicherheit für die Kinder- und Jugendhilfe!

Gemeinsame Erklärung der Verbände für Erziehungshilfen (AFET, BVKE, EREV, IGfH) (*)

Rechtssicherheit ist ein hohes Gut. Sicherheit geben gesetzliche Regelungen, deren einzelne Merkmale bestimmbar und deren Umsetzung durch die (Sozial-) Verwaltung Einzelfallgerechtigkeit erlauben sollen. Im Bereich der Erziehungshilfen für junge Menschen und ihre Familien stellt das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) entsprechende Sicherheiten dar.

Die derzeitige Jugendhilfepraxis in Deutschland zeigt, dass angesichts „leerer Kassen“ die individuellen Rechtsansprüche durch Einsparungen gefährdet sein können. Die unterzeichnenden Verbände für Erziehungshilfen stellen (...) fest:

1. Kein Unterlaufen von Rechtsansprüchen! (...)
2. Auch Prävention kostet Geld! (...)
3. Familienunterstützung nicht gegen stationäre Hilfen ausspielen! (...)
4. Junge Volljährige nicht aus der Jugendhilfe drängen! (...)

Rechtssicherheit gewährleisten!

Fiskalische Erwägungen dürfen und können nicht fachlich fundierte und gesetzlich normierte Dienstleistungen dominieren. Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe, die Jugendämter, sind an das Gesetz gebunden und verpflichtet, allen Bürgerinnen und Bürgern Rechtssicherheit zu geben. Vor diesem Hintergrund begrüßen die Erziehungshilfefachverbände die öffentliche Diskussion, die Eltern, Kinder und Jugendliche in ihrem Rechtsanspruch auf geeignete und notwendige Hilfen unterstützt und Fachkräfte in den Jugendämtern stärkt, den Hilfebedarf mit den Betroffenen alleine auf dieser Basis abzuklären. Nur auf dieser gesetzlich verpflichtenden fachlich begründeten Basis kann das Wohl von Kindern und Jugendlichen gewährleistet werden.

() Diese gemeinsame Erklärung der vier Erziehungshilfefachverbände wurde am 20.12.2007 (!) verfasst. Anlass für diese Erklärung waren seinerseits Vorgänge in Halle und Berlin-Reinickendorf. Ist die Erklärung heute noch genauso aktuell, oder nicht mehr relevant? Was sagt Ihre Erfahrung?*

bahnstraße ist. Das Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und wirtschaftlichen Zielen ist bereits auf der politischen Ebene angelegt und älter als das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz selbst (RJWG 1924). Hierauf hat Norbert Struck (N. Struck 2014) auf der AFET-Fachtagung „Zeit dass sich was dreht“ im Februar 2014 hingewiesen. Er berichtete über die Differenzen zwischen dem Reichsminister des Inneren, der das RJWG befürwortete, und dem Reichskommissar für Vereinfachung der Verwaltung, der das RJWG aus Kostengründen ablehnte. Dieses Spannungsverhältnis ist ebenso organisationsintern bei freien, leistungsbringenden Jugendhilfeträgern als auch

bei Jugendämtern angelegt. Es nimmt an Schärfe zu, wenn die wirtschaftlichen Interessen zwischen öffentlichen und freien Trägern in Gegensatz zueinander geraten. Dann wirft eine Seite der anderen vor, nicht ausreichend sparsam mit öffentlichen Mitteln zu wirtschaften und letztere kontert, die Hilfen müssen mindestens leistungsgerecht und auch wirtschaftlich sein.

Weder die haushaltswirtschaftlichen Interessen der Kommunen als Kostenträger, noch die betriebswirtschaftlichen Interessen der Leistungsanbieter sind von der Hand zu weisen. Sie sind legitim. Ebenso wie die öffentliche Verwaltung dazu neigt,

die ihr gesetzlich auferlegten Sozialleistungspflichten und Aufgaben mit ihren eigenen Organisationsinteressen abzugleichen und dabei organisationseigene Vorteile zu suchen, ist diese ‚Tugend‘ auch den Trägern der freien Jugendhilfe nicht fremd. Organisationen sind lebendig und entfalten ihre Eigeninteressen je nach den gegebenen Rahmenbedingungen. Insofern macht es immer wieder Sinn, einen Blick auf § 1 des SGB VIII zu richten! Er verdeutlicht, dass die Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe nicht etwa zum Selbstzweck existieren, sondern eine dienende Funktion gegenüber jungen Menschen und Familien haben, die auf Jugendhilfeleistungen angewiesen sind. Jugendhilfefachlich sind Jugendämter daran zu messen, ob sie als öffentliche Träger ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen, aktiv und partizipativ die Leistungsbedarfe zu erkennen und zu gewähren, die im SGB VIII als programmatische und subjektive Rechte der Adressaten formuliert sind (vergl. H.U. Otto, U. Ziegler 2012). Ebenso sind die Träger der freien Jugendhilfe daran zu messen, ob und wie sie die Ziele ihrer Satzung und ihrer jeweiligen Konzeption zum Nutzen ihrer Adressaten umsetzen.

Als sozialwirtschaftliche Organisationen erfüllen leistungserbringende freie Träger jene Hilfeansprüche, die auf einem individuellen Rechtsanspruch gegenüber dem öffentlichen Jugendhilfeträger beruhen. Auftraggeber ist im Regelfall der leistungsberechtigte Adressat. Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit sind legitime Organisationsziele, die sich gegenseitig beeinflussen, manchmal aber auch widersprechen. Mitunter kann der Eindruck entstehen, dass die Aufgabenziele den Ausgabenzielen folgen. Etwa, wenn in einer stationären Einrichtung Aufnahmeentscheidungen primär aufgrund von Belegungsdruck getroffen werden, Gruppen mit 10 Plätzen aus personellen Gründen Vorrang vor kleineren Gruppen haben oder Einrichtungen zu Zweibettzimmern zurückkehren.



Für das Jugendamt als leistungsgewährende und kostentragende Organisation gilt diese Wechselwirkung gleichermaßen. Auch hier können wirtschaftliche Eigeninteressen die Aufgabenerfüllung dominieren. Etwa, wenn ein Allgemeiner Sozialer Dienst die Anweisung erhält, sozialpädagogische Familienhilfen nur noch im Umfang von vorgegebenen Wochenstunden zu gewähren oder Hilfen für junge Volljährige ausgeblendet werden.

Der wirtschaftliche Interessensgegensatz zwischen öffentlichen und freien Trägern lässt sich knapp fassen: Der Eine will für eine bestimmte Leistung einen möglichst geringen Preis zahlen und der Andere will für dieselbe Leistung möglichst ein hohes Entgelt erzielen. In örtlichen Verhandlungen über Leistungen und Entgelte zwischen den Trägern wird die Dynamik der Verhandlungen durch diesen Gegensatz bestimmt. Die Dynamik kann dazu führen, dass Träger primär ihre wirtschaftlichen Interessen in den Vordergrund stellen und dabei den Blick für die Anliegen und Interessen ihrer Adressaten verlieren. Die Schiedsstellen wurden geschaffen, um negative Auswirkungen des Interessensgegensatzes der Verhandlungspartner zu zügeln.

NRW ohne Rahmenverträge ab 2014

Strapaziert wurde die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Spitzenverbänden, den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und der Vereinigung sonstiger Leistungsanbieter durch die Kündigung der Rahmenverträge NRW. Die Kündigungsgründe der kommunalen Seite waren vorrangig haushaltswirtschaftlich begründet und die Verhandlungen wurden Ende 2013 ohne Ergebnis einvernehmlich ausgesetzt. Ein Hauptstreitgegenstand war die Forderung der kommunalen Seite nach einer 98%igen jährlichen Mindestauslastung der Einrichtungen. Die rahmenvertragliche Vereinbarung dieser Forderung würde die öffentliche Seite selbst in ein Dilemma bringen: tendenziell sinkende Preise würden erkaufte durch den Mangel an freien Plätzen und die damit faktisch verbundene Abschaffung des Wunsch- und Wahlrechtes der Leistungsberechtigten!

Zu befürchten ist, dass beide Schiedsstellen in NRW zukünftig durch die örtlichen Verhandlungspartner einem erhöhten Druck ausgesetzt werden. Es bleibt abzuwarten, ob es ihnen gelingt, ihre Sachkompetenz und Souveränität zu wahren sowie Übertragungen zu erkennen und angesichts ihrer Aufgaben gelassen zu bleiben. Vermutlich werden beide Seiten auf die präjudizierende Wirkung der Beschlüsse der Schiedsstellen setzen, auch um hier Argumente für zukünftige Rahmenvertragsverhandlungen zu sammeln. Streitgegenstände werden voraussichtlich die personelle Besetzung in Schichtdienstgruppen und die Mindestauslastung der Einrichtungen sein. Es bleibt zu hoffen, dass die Schiedsstellen beim Ausgleich der unterschiedlichen Interessen zwischen den örtlichen Partnern Lösungen finden, die das Wohl der betreuten jungen Menschen nicht aus den Augen verlieren. Analog zur Beratungsfunktion der Landesjugendämter bei Rahmenvertragsverhandlungen könnten die Rahmenvertragspartner die Schiedsstellenvorsitzenden mit ihrer Expertise zu bestimmten Themen beratend hinzuziehen.

Streitschlichtung für Differenzen zwischen jungen Menschen und einem Träger der Kinder- und Jugendhilfe?

Während sich die Schiedsstellen in der Praxis als gutes Instrument zur außergerichtlichen Streitschlichtung zwischen öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt haben stellt sich die Frage, welche Streitschlichtung junge Menschen und Leistungsberechtigte in Anspruch nehmen können, wenn sie sich subjektiv in ihren gesetzlichen und/oder vertraglichen Rechten durch einen Träger der Kinder- und Jugendhilfe unfair behandelt fühlen? Unbestritten ist die Machtasymmetrie zwischen den Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe und den Adressaten als Privatpersonen. Sie sind auch nicht vertreten bei Verhandlungen über Leistungen, Qualitätsentwicklung und Entgelte, um dort ihre Interessen und Erfahrungen einzubringen. Der Bundesgesetzgeber stellt für diese Konfliktkonstellation (noch) kein Instrument zur Verfügung.

Die Einrichtungsträger unterliegen der staatlichen Aufsicht zum Schutz Minderjähriger und müssen belegen, wie sie die Beteiligung der in den Einrichtungen lebenden jungen Menschen gewährleisten und welche Verfahren sie zur Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten vorsehen. Diese Verpflichtung durch das Bundeskindererschutzgesetz hat zumindest bei den Einrichtungen eine verstärkte Beschäftigung mit Partizipationsmöglichkeiten und interne Beschwerdeverfahren für junge Menschen ausgelöst. Für öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe existiert keine fachliche Aufsicht. Gleichwohl können sie die Verpflichtung zu ihrer Qualitäts-

entwicklung (§ 79a SGB VIII) nutzen, um verstärkt und verbindlich interne Verfahren zur Partizipation und zur persönlichen Beschwerde für junge Menschen einzuführen.

Organisationsinterne Beschwerdestellen sind zur Streitschlichtung notwendig. Sie reichen aber nicht aus, wenn bei jungen Menschen und Leistungsberechtigten Zweifel bestehen, ob diese Stelle auch unabhängig von den institutionellen Eigeninteressen tätig ist. Ombudschaften (vgl. U. Urban-Stahl 2012) in der Kinder- und Jugendhilfe reklamieren für sich diese Unabhängigkeit, wenn sie bei Differenzen zwischen einem Träger der Kinder- und Jugendhilfe und jungen Menschen diese über ihre gesetzlichen und vertraglichen Rechte informieren, beraten und falls möglich streitschlichtend unterstützen.

Hierzu heißt es im 14. Kinder- und Jugendbericht (2013): „Die Kommission ist der Auffassung, dass der Zugang zu solchen unabhängigen ombudschaftlichen Beratungs- und Beschwerdestellen für junge Menschen und ihre Familien in der Kinder- und Jugendhilfe in verstärktem Umfang geöffnet werden sollte. Deshalb empfiehlt es sich, im Bereich der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe Ombudsstellen einzurichten, die organisatorisch vorzugsweise bei den jeweiligen Jugendhilfeausschüssen etabliert werden könnten (...).“

Literatur:

BAG ASD 2013: Die bedrohte Berufsidentität der Fachkräfte und der Zustand der Organisation. In: Dialog Erziehungshilfe 4 – 2013 S. 22 ff

Block, M., 2013: Schiedsstellenvorsitzende regen Novellierung des § 78b SGB VIII an. In: Dialog Erziehungshilfe 4-2013 S. 8 ff)

du Carrois, M., 2013: Kein Anspruch auf Offenlegung der Gesteungskosten. In: Blickpunkt Jugendhilfe Heft 5/2013 S. 3 ff

Otto, H.- U. / Ziegler, U., 2012: Impulse in eine falsche Richtung – Ein Essay zur neuen „Neuen Steuerung“ der Kinder- und Jugendhilfe. In: Forum Jugendhilfe 1/2012, S. 17 ff.

Stähr, A., 2013: Offenlegung von Gesteungskosten. In: JAmT Heft 3/2013, S. 132 ff

Struck, N., 2014: Was bewegt die freien Träger, AFET Fachtagung 2014, Kassel

Urban-Stahl, U., 2012: Beschwerde- und Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Forum Jugendhilfe 1/2012, S. 5 ff.

14. Kinder- und Jugendbericht 2013: S. 546

Bernd Hemker

PARITÄTISCHER Wohlfahrtsverband

Landesverband NRW e. V.

Referat Hilfen zur Erziehung

Friedrich-Ebert-Str. 16

59425 Unna

www.paritaet.nrw.org



Bernd Hemker, Fachreferent Erziehungshilfen
Geschäftsführer Ombudschaft Jugendhilfe NRW
hemker@paritaet-nrw.org

„Die Qualitätsentwicklung ist seit der Gesetzesänderung im Jahre 1998 Gegenstand von Vereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII. Ob dieses Konzept des „Vereinbarungsmanagements“ auch praxistauglich ist, wird inzwischen kontrovers diskutiert. Zwar rufen die Verhandlungspartner die für die Schlichtung von Streitigkeiten vorgesehene Schiedsstelle relativ selten an. Ob dies ein gutes Zeichen ist, weil es fast immer gelingt sich zu einigen, oder eher ein schlechtes Zeichen, weil man durch die Anrufung der Schiedsstelle eine Verschlechterung des Verhandlungsklimas befürchtet, muss (...) offen bleiben.“ (Prof. Dr. Reinhard Wiesner, §79a SGB VIII – Dimensionen der Qualitätsentwicklung im Jugendamt, S. 20, in: Frühe Kindheit, 04-2013)

„Mit nur einer Hand lässt sich kein Knoten knüpfen...“
aus der Mongolei