Jack Weber

Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe

Wissenschaftliche Schriften
im Schulz-Kirchner Verlag

Reihe 6
Beiträge zur Pädagogik
Band 105

Jack Weber

Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe

Schulz-Kirchner Verlag

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

1. Auflage 2006
ISBN 978-3-8248-0312-5
Alle Rechte vorbehalten
© Schulz-Kirchner Verlag GmbH, Idstein 2006
Druck und Bindung: Rosch-Buch, Scheßlitz
Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.schulz-kirchner.de

Inhaltsverzeichnis

VORWORT 11

EINLEITUNG 13

1. DER PROZESS DER MODERNISIERUNG ÖFFENTLICHER STEUERUNG DER KINDER- UND JUGENDHILFE UND SEINE ADAPTION IN DER FACHDEBATTE IM ÜBERBLICK 17

1.1 JUGENDHILFE - WAS IST DAS? 17

1.1.1 Definitionsversuche – Jugendhilfe als Sozialisationsinstanz und als gesetzlich normierter Anspruch auf Erziehung 18

1.1.2 Träger der Jugendhilfe 22

1.1.4 Handlungsfelder der Jugendhilfe 24

1.1.5 Das Leistungsspektrum der Praxis der Jugendhilfe in seinem systematischen Zusammenhang zu den familialen Bedürfnislagen 34

1.2 VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN DER JUGENDHILFE: DAS NEUE STEUERUNGSMODELL UND SEINE WEITERENTWICKLUNGEN 36

1.2.1 Das Neue Steuerungsmodell: Königsweg der Modernisierung der kommunalen Verwaltungen in der BRD 37

1.2.2 Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe 41

1.2.3 Zu den Modellen und Ansätzen der Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe in der BRD 43

1.3 DIE FACHDISKUSSION UM DIE MODERNISIERUNG ÖFFENTLICHER STEUERUNG DER JUGENDHILFE 56

1.3.1 Methodische Vorüberlegungen zu Schwierigkeiten und Vorgehen in der Analyse der Fachdiskussion 58

1.3.2 Die Hauptlinien der Fachdebatte über die Modernisierungskonzepte öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe 59

1.3.3 Konkrete Probleme der Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe im Spiegel der Fachdebatte 66

1.3.4 Resultate 81

2. THEORETISCHE REKONSTRUKTIONEN DER VON DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG BERÜHRTEN STRUKTURELLEN UND KONZEPTIONELLEN MERKMALE DER KINDER- UND JUGENDHILFE 89

2.1 EINLEITENDE ÜBERLEGUNGEN 90

2.1.1 Zu Inhalt und Aufbau der weiteren Untersuchung 92

2.1.2 Zur Vorgehensweise: Theoretische Rekonstruktionen in historisch-systematischer Perspektive 93

2.1.3 Zur weiteren Operationalisierung der zu untersuchenden konzeptionellen und strukturellen Bestandteile der Jugendhilfe 96

2.2 REKONSTRUKTION DER FUNKTION FREIER TRÄGER FÜR DAS SYSTEM DER KINDER- UND JUGENDHILFE 100

2.2.1 Der Beginn privater Wohltätigkeit und Jugendfürsorge im 19. Jahrhundert als Reaktion auf den Pauperismus und seine familialen Auswirkungen 101

2.2.2 Vom eigenen Sinn privater Wohltätigkeit 105

2.2.3 Die Entwicklung des Verhältnisses von privater und öffentlicher Wohlfahrt bis zur Weimarer Republik 108

2.2.4 Einführung und Funktion des Subsidiaritätsprinzips in der Weimarer Republik 118

2.2.5 Zur Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege im Nationalsozialismus ... 125

2.2.6 Der Subsidiaritätsstreit in den 60er Jahren 127

2.2.7 Die Kritik am Neokorporatismus 130

2.2.8 Selbsthilfebewegung, „neue“ Träger der Jugendhilfe und „neue“ Subsidiarität 132

2.2.9 Bedeutung von Subsidiarität und freier Trägerschaft für das gegenwärtige System der Kinder- und Jugendhilfe 136

2.2.10 Notwendige Strukturbedingungen für die optimale Funktionsausübung freier Jugendhilfe 144

2.3 REKONSTRUKTION DER FUNKTION VON PARTIZIPATION FÜR DAS SYSTEM DER KINDER- UND JUGENDHILFE 158

2.3.1 Zur Definition von Partizipation und Beteiligung 159

2.3.2 Johann Heinrich Pestalozzi: Erziehung zur Selbständigkeit durch Beteiligung 161

2.3.3 Johann Hinrich Wichern: Freiwilligkeit als Voraussetzung gelingender Hilfe und funktionaler Anpassungsleistungen 169

2.3.4 Die bürgerliche Jugendbewegung der Kaiserzeit in Deutschland: Selbstbestimmung als politisch-kultureller Partizipationsanspruch der bürgerlichen Jugend im wilhelminischen Staat 174
2.3.5 Die sozialpädagogische Bewegung in der Weimarer Republik: Die pädagogischen Ideale der Jugendbewegung in Bezug auf die Fürsorgeerziehung 180
2.3.6 Die „Jugendfürsorge“ im Nationalsozialismus 185
2.3.7 Die Novellierung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes 1961 187
2.3.8 Die Entwicklung eines politischen Selbstverständnisses von Sozialer Arbeit und Jugendhilfe in den 60er und 70er Jahren 189
2.3.9 Partizipation und lebensweltorientierte Jugendhilfe 192
2.3.10 Die Praxis der Beteiligung in der Kinder- und Jugendhilfe der Gegenwart 195
2.3.11 Funktionen von Partizipation und Beteiligung für das gegenwärtige System der Kinder- und Jugendhilfe 198
2.3.12 Notwendige Strukturbedingungen für die optimale Funktionsausübung von Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe 208
2.4 DAS KOMMUNALE JUGENDAMT IN SEINEN FUNKTIONEN FÜR DAS SYSTEM DER KINDER- UND JUGENDHILFE 214
2.4.1 Das beginnende öffentliche Interesse an der Erziehung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts 215
2.4.2 Sozioökonomische Bedingungen der kindlichen und familialen Existenz in Lohnarbeiterfamilien im 19. Jahrhundert 221
2.4.3 Das besondere gesellschaftliche Interesse an der Kindheit und Jugend . 225
2.4.4 Jugendamt und Recht des Kindes auf Erziehung als adäquate institutionelle und rechtliche Ausdrucksformen des gesellschaftlichen Interesses an der Erziehung 227
2.4.5 Die Weimarer Republik: Jugendhilfegesetzgebung und Jugendämter als Ausdruck der staatlichen Sorge für das Aufwachsen und die Erziehung von Kindern und Jugendlichen 229
2.4.6 Jugendamt und Jugendgesetzgebung im Nationalsozialismus 236
2.4.7 Die Novellierungen des RJWG in den Jahren 1953 und 1961 238
2.4.8 Jugendhilfereform der 70er Jahre: Offensive Jugendhilfe und das Paradigma der Prävention 240
2.4.9 Funktionen des kommunalen Jugendamtes für das aktuelle System der Kinder- und Jugendhilfe in der BRD 247

2.4.10 Strukturbedingungen für eine optimale Funktionsausübung des kommunalen Jugendamtes *254*

3. KRITISCH-ANALYTISCHE REKONSTRUKTION DES PROZESSES DER MODERNISIERUNG ÖFFENTLICHER STEUERUNG DER JUGENDHILFE **263**

3.1 DIE OUTPUTORIENTIERTE STEUERUNG 264

3.1.1 Budgetierung *266*

3.1.2 Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung *269*

3.1.3 Kontraktmanagement oder Contracting Out *271*

3.1.4 Jugendhilfe als Dienstleistung am Kunden *273*

3.1.5 „Neue Steuerung" in der Jugendhilfe: Haushaltskonsolidierung durch kommunalen Sozialabbau *275*

3.2 DIE VERÄNDERUNG DER REFINANZIERUNGSMODALITÄTEN DER HILFEN ZUR ERZIEHUNG INFOLGE DER NOVELLIERUNG DER §§ 78 AFF. KJHG 278

3.2.1 Elemente und politische Zielsetzungen der Gesetzesänderung *279*

3.2.2 Sparpolitische Zwecksetzungen der Kommunen bei der Gesetzesänderung *280*

3.2.3 Fachliche Auswirkungen der Gesetzesänderungen *284*

3.2.4 Die gesetzliche Novellierung der Refinanzierungsmodalitäten: Fortschritte und Hindernisse im Prozess der Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe *286*

3.3 SOZIALRAUMBUDGETIERUNG 288

3.3.1 Sparpolitische Fortschritte durch die Einrichtung von Sozialraumbudgets *289*

3.3.2 Fachliche Auswirkungen der Sozialraumbudgetierung *292*

3.3.3 Sozialraumbudgetierung: Dequalifizierung durch Sparpolitik *297*

3.4 ZU DEN STAATSÖKONOMISCHEN UND SOZIALPOLITISCHEN RAHMENBEDINGUNGEN VON FINANZNOT UND RESULTIERENDER SPARPOLITIK DER KOMMUNEN IN DER BRD 298

3.4.1 Zur öffentlichen Wahrnehmung der sogenannten „Finanzkrise des Staatshaushaltes" *298*

3.4.2 Zur Restrukturierung kommunaler Einnahmen im Gesamthaushalt der BRD *301*

3.4.3 Zur Rekommunalisierung ausgabeträchtiger sozialstaatlicher Aufgaben *303*

3.4.4 Die Finanznot der Kommunen im Kontext standortpolitisch motivierter Umstrukturierungen des bundesdeutschen Gesamthaushaltes 304
3.4.5 Standortpolitik und Jugendhilfepolitik 306

4. DIE KOMMUNALE UMSETZUNG DER MODERNISIERUNG ÖFFENTLICHER STEUERUNG DER JUGENDHILFE AM BEISPIEL DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG 309

4.1 Erste Eskalationsstufe der Einführung der Steuerung der Jugendhilfe in Hamburg: Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung, bezirklicher Jugendhilfebudgets und intrakommunaler Kontrakte 311
4.2 Zwischenbefund der FHH über den Erfolg der Steuerungsmaßnahme 316
4.3 Zweite Eskalationsstufe der Einführung der Steuerung der Jugendhilfe in Hamburg: Globalrichtlinie, Dienstanweisung und Kontingentvereinbarung 317
4.3.1 Globalrichtlinie/Dienstanweisung 317
4.3.2 Kontingentvereinbarung 319
4.4 Dritte Eskalationsstufe: Verfügungsstopp 323
4.5 Erfolgsmeldungen der FHH über Steuerungsmaßnahmen im Bereich der Erziehungshilfen: Senkung der Fallzahlen und Auskömmlichkeit des Budgets 326
4.6 Perspektiven für die HzE in Hamburg: Kontinuitäten und neue Prioritäten der Mitte-Rechts-Regierung in Hamburg 328
4.6.1 Zum ersten Teil der „Weiterentwicklung der Jugendhilfe in Hamburg“: Die Umsteuerung von Mitteln aus dem HzE-Haushaltstitel 328
4.6.2 Zum zweiten Teil der „Weiterentwicklung der Jugendhilfe in Hamburg“: Die Einrichtung von sozialräumlichen Budgets 330
4.7 Resümee 333

5. ZUSAMMENFASSUNG UND PERSPEKTIVEN 337

5.1 Zusammenfassung 338
5.2 Forschungsperspektiven 347
5.2.1 Forschungsperspektiven im Hinblick auf die Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf freie Jugendhilfe, Partizipationsoptionen von JugendhilfeadressatInnen und das kommunale Jugendamt 348
5.2.2 Forschungsperspektiven im Hinblick auf die kommunale Ebene 352

5.2.3 Zu Nutzen und Notwendigkeit theoretischer Forschungszugänge für die sozialpädagogische Praxis der Jugendhilfe 355

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 361

LITERATUR 363

Vorwort

Modernisierung ist ein schillernder Begriff, der in der öffentlichen Debatte sehr unterschiedliche Bedeutungen erfährt. Die vorliegende Untersuchung hat als Referenzpunkt zunächst ein sehr allgemeines Verständnis von Modernisierung. Sie versteht sie als Bemühungen moderner Gesellschaften, durch Innovationen und Reformen Herausforderungen zu bewältigen.

Die Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe betrifft nun konkreter Herausforderungen der Kommunen in der BRD – sie sind die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe - und ihre Bemühungen bei der Bewältigung der Herausforderungen. Die Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe muss als Teil dieser kommunalen Bemühungen verstanden werden.

Die Praxis der Jugendhilfe – MitarbeiterInnen auf allen Ebenen freier oder öffentlicher Träger – erlebt diese Bemühungen der Kommunen seit Mitte der 90er Jahre als umfangreichen und fortschreitenden Prozess der Implementation neuer Finanzierungsmodalitäten und Organisationsformen. Sie – die Praxis – muss in diesem fortschreitenden Prozess immer wieder Handlungsentscheidungen treffen: sie muss sich auf neue Modelle der öffentlichen Steuerung der Jugendhilfe in ihren Konzepten, Programmen und jugendhilfepolitischen Positionen handelnd beziehen.

In der vorliegenden Untersuchung geht es darum, diesen fortschreitenden Implementationsprozess zu untersuchen, zu verstehen und in seinen fachlichen Konsequenzen zu bewerten. Sie leistet eine theoretische Vergewisserung darüber, welche Auswirkungen für das komplexe System der Kinder- und Jugendhilfe in der BRD die verschiedenen Modelle der Modernisierung ihrer öffentlichen Steuerung zeitigen.

Mein Ausgangsinteresse war dabei, über diese theoretische Vergewisserung zu Erkenntnissen zu kommen, die für die Praxis der Jugendhilfe Entscheidungshilfen bei ihrem praktischen Bezug sein können. Dies war nicht zuletzt deshalb mein Interesse, weil ich selbst langjährig als Praktiker und auf Verbandsebene in der Kinder- und Jugendhilfe tätig war, der Modernisierungsprozess insofern auch mir stetig neue Rahmenbedingungen meines beruflichen Handelns offerierte und ich mir an der Stelle häufig klarere, handlungsanleitende Theoriegrundlagen gewünscht hätte.

Meine Arbeit an diesem Thema war geprägt durch die produktive Auseinandersetzung mit vielen FachkollegInnen. Ihnen allen sei an dieser Stelle für ihren Beitrag gedankt.

Insbesondere möchte ich mich bei dem Diakonischen Werk Hamburg, dem Kirchenkreisverband Hamburg, der Stiftung „Das Rauhe Haus“ und der Nordelbischen Kirche bedanken. Alle diese Institutionen haben meine Arbeit an der Untersuchung sehr unterstützt und ihre Veröffentlichung möglich gemacht.

Bedanken möchte ich mich ebenfalls bei Birgit Herz für ihre konstruktive, kritische Begleitung.

Hamburg im Juni 2006.

Einleitung

> „Die Vielschichtigkeit der Modernisierung der Gestaltungsprinzipien der Kinder- und Jugendhilfe … hat in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe zu wesentlichen Veränderungen geführt. Insbesondere die Komplexität der Neuen Steuerung und die der Verwaltungsmodernisierung haben auf Seiten des öffentlichen Jugendhilfeträgers Wandlungsprozesse des Selbstverständnisses hervorgerufen, die ihren Ausdruck vor allem in einer Neuorientierung der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns finden“ (BMFSFJ[1], 2002: 256).

Mit den obigen Sätzen resümiert der 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung die Zwischenergebnisse eines nahezu achtjährigen Prozesses, der noch immer in vollem Gange ist: Die Implementation verschiedener Modernisierungsmodelle und -instrumente in das System öffentlicher Steuerung und Verwaltung von kommunalen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

In den zitierten Sätzen der Berichtskommission deuten sich Vehemenz und Relevanz dieses Modernisierungsprozesses an. Die Kommission ist sich in dieser Einschätzung mit der Breite der Fachöffentlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe einig. Die Modernisierung wird in ihren Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe dort beispielsweise mit einem „sozialen Großversuch“ (Struck, 1996: 23) verglichen, der die Jugendhilfe stärker beeinflusst hat „als alle Kongresse, Jugendhilfetage und Bundesjugendberichte zusammen“ (Hinte, 1997: 77).

Ist sich die Fachöffentlichkeit im Wesentlichen darüber einig, dass die Modernisierung überhaupt erhebliche Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe zeitigt bzw. zeitigen wird, so führt sie gleichzeitig einen hochkontroversen Streit darüber, ob diese Auswirkungen eine fachliche Weiterentwicklung oder eine breite Dequalifizierung der Jugendhilfe zur Folge haben. Im Hinblick darauf schwanken die Positionen in der Fachdebatte zwischen „großer Euphorie“ und „tiefer Skepsis“ (Merchel/Schrapper, 1996: 12).

Dieser Modernisierungsprozess und seine Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe in der BRD sind Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Sie will zu

[1] Die Abkürzungen sind am Ende der Arbeit in einem Verzeichnis ausgewiesen.

Aussagen darüber kommen, wie sich die Implementation von Instrumenten und Modellen der Verwaltungsmodernisierung in die öffentliche Steuerung und Verwaltung der Jugendhilfe[2] auswirkt und ob die Kinder- und Jugendhilfe dadurch fachlich verbessert oder dequalifiziert wird.

Dazu muss die Untersuchung einen gewissen „Umweg“ gehen. Sie muss sich zunächst selbst darüber vergewissern, welchen ursprünglichen, immanenten Sinn die einzelnen konzeptionellen und strukturellen Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe, die von der Implementation berührt sind, für das Gesamtsystem der Jugendhilfe innehaben. Erst dann, so die leitende Überlegung der Untersuchung, lässt sich tendenziell entscheiden, ob die durch die Modernisierung hervorgerufenen Veränderungen Fortschritte oder Rückschritte in der professionellen Entwicklung der Jugendhilfe bedeuten.

Die Untersuchung will also drei Erkenntnisschritte vollziehen:

Erstens will sie herausarbeiten, welche konzeptionellen oder strukturellen Bestandteile des Systems der Kinder- und Jugendhilfe in der BRD genau von der Implementation der Modernisierungsmodelle ihrer öffentlichen Steuerung berührt sind.

Sie will dann zweitens, losgelöst von dem gegenwärtigen Prozess der Modernisierung, diese Bestandteile isoliert in ihren jugendhilfeimmanenten Bedeutungen theoretisch rekonstruieren.

Erst auf der Basis dieser Rekonstruktionen will sie drittens überprüfen, wie sich die Modernisierung auf die rekonstruierten Bedeutungen auswirkt.

Diese drei Erkenntnisschritte kennzeichnen die drei Hauptteile der Untersuchung:

Der erste Teil will das Phänomen der Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe beschreiben. Dazu wird zuerst das System der Kinder- und Jugendhilfe in der BRD in seinen Leistungen, AdressatInnen, Akteuren und seiner Rechtsgrundlage überblickartig beschrieben, um dann den Prozess der Verwaltungsmodernisierung in seiner bisherigen Entwicklung, seiner Adaption in die bundesdeutschen Kommunalverwaltungen und seinem konkreten Bezug auf die kommunale Jugendhilfe darzustel-

[2] Die vorliegende Untersuchung benutzt die Begriffe „Kinder- und Jugendhilfe“ und „Jugendhilfe“ synonym. Was historisch zunächst als „Jugendhilfe“ bezeichnet wurde, bezog sich immer auch auf Kinder. Der heute parallel benutzte Begriff „Kinder- und Jugendhilfe“ will jedoch betonen, dass es sich um ein Hilfesystem handelt, dass ausdrücklich auch Hilfen für Kinder mit umfasst. In der Praxis und im Fachdiskurs werden beide Begriffe ohne unterschiedene Bedeutung benutzt.

len. Eine Analyse des Diskurses, der in der Fachöffentlichkeit der Jugendhilfe über die verschiedenen Instrumente der Modernisierung ihrer öffentlichen Steuerung geführt wird, schließt den ersten Teil ab. Der Fachdiskurs weist die konzeptionellen und strukturellen Bereiche der Jugendhilfe, die von der Einführung der Verwaltungsmodernisierung überhaupt berührt sind, relativ deutlich aus. Es ist ihm aber nicht zu entnehmen, ob diese Auswirkungen nun als Fortschritte oder Rückschritte in der professionellen Entwicklung der Jugendhilfe zu bewerten sind.

Der zweite Teil will deshalb einen Maßstab entwickeln, an dem diese Frage tendenziell zu entscheiden ist. Die Untersuchung löst sich dazu in diesem Teil von dem Phänomen der Modernisierung der öffentlichen Steuerung der Jugendhilfe und wendet sich den in der Fachdebatte ausgewiesenen, von der Modernisierung berührten Bestandteilen der Jugendhilfe selbst zu, um sich über deren jugendhilfeimmanente Bedeutungen zu vergewissern. Die Bestandteile werden auf drei ihnen zugrunde liegende Themen rückbezogen. Deren Funktionen im Gesamtsystem der Kinder- und Jugendhilfe sowie Strukturbedingungen, die zur Realisierung der Funktionen notwendig sind, werden aus historisch-systematischer Perspektive rekonstruiert.

Damit liegt ein fachlicher Maßstab vor, vor dessen Hintergrund die Veränderungen, die die Modernisierungsprozesse in der Jugendhilfe hervorrufen, bewertet werden können.

Dies leistet der dritte Teil der Untersuchung. Im Rahmen einer kritischen Analyse untersucht er die konkreten Funktionsweisen der drei leitenden Konzepte der Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe: des ursprünglichen „Neuen Steuerungsmodells“ bzw. der so genannten „Outputorientierten Steuerung“; der Veränderung der Entgeltfinanzierung der Erziehungshilfen infolge gesetzlicher Veränderungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz (im Folgenden: KJHG[3]); der Einführung sozialräumlicher Finanzierung der Erziehungshilfen durch so genannte „Sozialraumbudgets“. Diese Funktionsweisen kritisiert er in ihrer sparpolitischen Bedeutung und weist die dequalifizierenden Folgen für die im zweiten Teil rekonstruierten Funktionen der berührten Bestandteile der Jugendhilfe aus.

[3] Die vorliegende Untersuchung benutzt zur Bezeichnung des „Sozialgesetzbuches VIII, Kinder- und Jugendhilfegesetz“ die in der Praxis geläufige Formel: „Kinder- und Jugendhilfegesetz“ (KJHG).

In einem exkursartigen vierten Teil werden die Leistungen und Zwecke der Modernisierung öffentlicher Steuerung der Jugendhilfe am konkreten Beispiel der Jugendhilfe der Freien und Hansestadt Hamburg illustriert. Die Einführung verschiedener Instrumente der Verwaltungsmodernisierung in die Jugendhilfe soll damit in ihrer konkreten empirischen Verlaufsform plastisch dargestellt werden.

Eine Zusammenfassung und Ausblicke schließen die Untersuchung ab.