

Die "schlanke" Jugendhilfe: von der quantitativen Expansion zum qualitativen Wandel

Rauschenbach, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rauschenbach, T. (1994). Die "schlanke" Jugendhilfe: von der quantitativen Expansion zum qualitativen Wandel. In *Erziehungshilfe auf Diät : Bericht über die Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e.V. vom 24. bis 26. Mai 1994 in Regensburg* (S. 18-30). Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) e.V. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-38981>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die „schlanke“ Jugendhilfe

Von der quantitativen Expansion zum qualitativen Wandel

Referat

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, Dortmund

Wäre die Jugendhilfe ein gewöhnlicher Verein, so würden wir heute vielleicht zu einer Art Jahreshauptversammlung zusammenkommen und mit erhobenem Haupt und einer Miene der inneren Zufriedenheit feststellen, daß die Jugendhilfe wächst und wächst. Wäre die Jugendhilfe indessen ein Wirtschaftsunternehmen und es stünde der Geschäftsbericht in der Aufsichtsratssitzung an, so würde das unaufhörliche Wachstum des Personals dem aufmerksamen Beobachter möglicherweise doch einiges Kopfzerbrechen bereiten - zumindest solange nicht zweifelsfrei erkennbar ist, daß auch der Absatz und damit die Ertragsbilanzen in gleichem Umfang steigen. Da aber die Jugendhilfe weder ein sich selbst genügender Verein ist, der sich auf den bloßen Zuwachs seiner Mitgliederzahlen konzentrieren kann, noch einem verzweigten Industriekonzern gleicht, an dessen Geschäftsjahresende nur noch das finanzielle Plus in der Saldenbilanz von Einnahme und Ausgaben interessiert, müssen wir für eine quantitative und qualitative Bilanz der Jugendhilfe einen komplizierten Weg beschreiten.

Ein Stück des Weges will ich nachfolgend beschreiten, zunächst im Horizont einiger quantitativer Eckdaten, anschließend mit Blick auf die dahinter liegenden qualitativen Probleme einer Modernisierung der Jugendhilfe. Ob dieser dabei eine Diätkur von außen, also gleichsam von ärztlicher Seite verordnet werden muß oder ob sie sich diese Abmagerungskur selbst verordnet, um die vermeintlichen oder tatsächlichen Fettpölsterchen eines allzu üppigen Genusses in der Vergangenheit zu beseitigen, ob die Jugendhilfe vielleicht gar nur einem Schlankeitswahn anheimgefallen ist, gleich einem latent pubertierenden Mädchen mit Magersuchtssymptomen und sich infolgedessen lediglich zu dick *fühlt*, wird dabei ebenfalls zu prüfen sein. Jedenfalls scheint mir die aktuelle Debatte um das fachliche Profil, um die personellen, organisatorischen und finanziellen Grenzen einer Weiterentwicklung der Jugendhilfe den schmalen Pfad einer erfolgreichen Gratwanderung zwischen vorschnellem Sozialstaatsabbau und vermeintlich grenzenlosen Versorgungsansprüchen bisweilen schon etwas zu weit zu verlassen.

1. Zwischen Ausbau, Abbau und Umbau – zur qualitativen Entwicklung

Gegen jede Art von pauschaler Krisenrhetorik bleibt zunächst einmal festzuhalten, daß die Jugendhilfe Mitte der 90er Jahre sowohl ihren höchsten Personalbestand als auch ihren größten Grad an arbeitsfeld-

und aufgabenbezogener Ausdifferenzierung erreicht hat (vgl. auch Rauschenbach 1994 a). Zu keinem anderen Zeitpunkt hatte die Jugendhilfe eine so breite Palette an Angeboten, Diensten und Konzepten vorzuweisen wie heute; in keiner anderen Zeitspanne haben so viele Menschen – in der großen Mehrzahl Frauen zwischen 25 und 40 Jahren – ihren Lebensunterhalt auf dem Arbeitsmarkt Jugendhilfe verdient wie in den letzten 5 Jahren. Soweit sich dies aus den vorliegenden Statistiken hochrechnen läßt, ist davon auszugehen, daß die Jugendhilfe – allein im früheren Bundesgebiet – Mitte 1994 bereits über 400.000 tätige Personen umfaßt, die in weit über 50.000 Einrichtungen tätig sind, während im vereinten Deutschland derzeit zusammen sogar fast 600.000 Beschäftigte in rund 70.000 Einrichtungen arbeiten dürften.

Dies ist eine stattliche und imposante Größenordnung. Dahinter verbergen sich Wachstumsraten, die in ihrer Kontinuität wie ihrer Quantität einen erstaunlichen Wandel belegen: Die Jugendhilfe ist längst zu einem festen Bestandteil des wohlfahrtsstaatlichen Netzes geworden, die nicht nur im Falle wirtschaftlichen Wachstums und einer gut gefüllten Staatskasse etwas abbekommt. Oder anders formuliert: Die Jugendhilfe hat sich von einer *gesellschaftspolitischen* »Kann-Leistung« zu einer »Muß-Leistung« entwickelt.»

Die Zinsen und Zinseszinsen einer risikogesellschaftlichen Umgestaltung des modernen Alltagslebens offenbaren eine alternativlose Belastung: Ohne die traditionellen Geländer der Lebensführung, also ohne die lokalen Zweckgemeinschaften des Dorfes, des Stadtteils oder der Nachbarschaft, ohne die stabilen Wertgemeinschaften der konfessionellen Milieus oder der politischen Seelenverwandtschaften in Parteien, Gewerkschaften und genossenschaftlichen Vereinigungen, vor allem aber auch ohne die planbaren Sicherheiten des familialen Zusammenhalts sowie der scheinbar unbegrenzt selbstverständlichen Fürsorglichkeit der Frauen als erziehende Mütter, pflegende Töchter und sorgende Ehefrauen im intimen Kreis der eigenen Familie, ohne das selbstverständliche Funktionieren all dieser unterschiedlichen Formen eines privaten und informellen sozialen Bedarfsausgleichs und eines gewachsenen Zusammenhalts in den Nischen des öffentlichen Lebens, scheint mir die politisch geplante, wohlfahrtsstaatlich gewollte und öffentlich organisierte Jugendhilfe ohne echte Alternativen zu sein (vgl. auch Rauschenbach 1994 b).

Man kann dies bedauern, man kann den Verlust an freiwilligem Engagement und die Erosion der Standard-Familie mit Dauerhaltbarkeitsdatum ebenso beklagen wie den Zerfall anderer naturwüchsig-solidarischer Formen des sozialen Miteinanders, man kann die gewollten Folgekosten dieses Umbaus beanstanden, und man kann dies alles als uner-

wünschte Nebenfolgen unserer eigenen Modernisierung abtun – aufhalten oder ändern läßt sich diese Entwicklung dadurch allerdings nicht. Oder anders formuliert: SozialpädagogInnen, SozialarbeiterInnen und ErzieherInnen werden als Fachkräfte für soziale und pädagogische Fragen zwar nicht geliebt, aber gebraucht. Eine seit Jahren anhaltende Diskussion um den bedarfsdeckenden Ausbau der Kindertageseinrichtungen – allen voran die Versorgung der drei- bis sechsjährigen Kinder im Kindergartenalter, aber auch die Verbesserung des Angebotes für Kinder unter drei Jahren sowie im Grundschulalter – dokumentiert diesen fundamentalen Strukturwandel ebenso deutlich wie die fast nicht mehr endende Debatte um die Finanzierung der Pflegeversicherung (bei der kaum noch das eigentliche Problem, die Verbesserung der Pflegedienst, beachtet wird). Die individualisierte Gesellschaft, die immer mehr Menschen scheinbar grenzenlose Freiheiten eröffnet, die dem einzelnen immer mehr an Gestaltungsmöglichkeiten aber auch an Verantwortung aufbürdet, ruft dadurch zugleich eine immer größere öffentliche Verpflichtung hervor, individuelle Scheiternsrisiken sozialstaatlich zu minimieren, soziale Sicherheit gemeinschaftlich erwartbar zu gestalten, kurz: eine soziale Zukunft öffentlich zu sichern. Und an dieser Zukunftssicherung partizipiert derzeit in ihrer ganzen Ambivalenz die Jugendhilfe.

Und deshalb kann auf der Tagesordnung eines politisch und fiskalisch motivierten Eingriffs in die Entwicklung der Jugendhilfe nicht der Abbau, sondern nur der *Umbau* stehen. Hierin liegt die eigentliche Verwickeltheit der derzeitigen Entwicklung, denn Veränderungen sind bei einer kaum merklichen, wohl dosierten Diät weit weniger sichtbar wie bei einer radikalen Fastenkur. Und ich fürchte, daß die Jugendhilfe in dieser Hinsicht einem *schleichenden Prozeß ihrer Verschlankung wider Willen* ausgesetzt ist – und zwar so, daß sie dabei selbst zu wenig *eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten besitzt*.

Wo liegen Anhaltspunkte für einen derartigen Umbau? Ich sehe diesbezügliche Indizien in zumindest vier Punkten:

Zum einen habe ich den Eindruck, daß im Moment mit großer Beharrlichkeit die Modifikation und Neueinführung von Einfachausbildungen neben und vor allem *unterhalb* der Fachschule vorangetrieben wird, sei es die Ausbildung von Kinderpflegerinnen, SozialassistentInnen und SozialpflegerInnen, FachpädagogInnen, Fachkräfte für Soziale Arbeit ect. Alle diese Ausbildungen wären mittelfristig potentiell in der Lage – auch wenn dies nicht die Intention ihrer Einführung sein sollte –, andere Fachkraftausbildungen gewissermaßen von *unten her* zu ersetzen.

Zum zweiten lassen die Vereinbarungen der letzten Jahre, in denen die Personalbelange von Jugendhilfeeinrichtungen geregelt sind, nicht ge-

rade erkennen, daß hier eine stabile Weiterentwicklung von Fachlichkeit angestrebt wird. Im Gegenteil: Im KJHG, in den Tarifvereinbarungen für den Sozial- und Erziehungsdienst und in so manchen länderspezifischen Personalrichtlinien zu Kindertageseinrichtungen oder Einrichtungen der Heimerziehung finden sich immer wieder unklare oder aber gezielt weitgehende Formulierungen zum Einsatz von unausgebildeten oder einfach ausgebildeten Personengruppen. Hier wird vielfach erlernte »Fachlichkeit« durch erworbene »Mütterlichkeit« ersetzt – und diese war für den Sozialstaat seit jeher kostengünstig (vgl. auch Rauschenbach 1993).

Ein dritter Faktor für einen sich abzeichnenden Umbau ist ganz unübersehbar der nachhaltige Ausbau an Kindertageseinrichtungen, der nicht nur in den alten Bundesländern zwischen 1990 und 1996 einen *zusätzlichen* Personalbedarf von fast 100.000 Personen für die politisch zugesagten Kindergartenplätze nach sich zieht, sondern der innerhalb der Kommunen und der kommunalen Jugendhilfe darüber hinaus zugleich zu einem Übergewicht der Kindertageseinrichtungen zulasten der Hilfen zur Erziehung und der Jugendarbeit zu führen droht. Die Gesamtaufgaben der Jugendhilfe und des Jugendamtes drohen unter der kurzfristigen Last des Kindergartenbaus ihr Profil und ihre Gestalt zu verlieren.

Schließlich bleibt ein vierter Befund mit widersprüchlichem Aussagegehalt. Nach einem erfreulichen Rückgang der Arbeitslosigkeit in den sozialen Berufen zwischen 1988 und 1991 von über 53.000 auf 40.000 – was immerhin einer Abnahme von rund einem Viertel entsprach – ist diese nach 1991 wieder deutlich angestiegen; im Herbst 1993 betrug die Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen in den alten Bundesländern 48.500. Und dies, obgleich zum einen die neuen Bundesländer nicht eingerechnet sind und zum anderen die Zahl der abhängig Beschäftigten in den sozialen Berufen zwischen 1990 und 1993 allein im früheren Bundesgebiet um weit über 100.000 Personen auf insgesamt über 551.000 Erwerbstätige angestiegen ist, der einschlägige Arbeitsmarkt derzeit also durch eine hohe Aufnahmefähigkeit gekennzeichnet ist.

Allerdings bleibt dabei eines zu berücksichtigen: daß inzwischen mehr als jede 2. arbeitslos gemeldete Person (= 53%) in den sozialen Berufen keine oder allenfalls eine Ausbildung *unterhalb der Fachschule oder Berufsfachschule* hat. Oder anders formuliert: Während Fachkräfte der Jugendhilfe offenbar nach wie vor gefragt sind, scheinen gerade jene Personengruppen Beschäftigungsprobleme zu haben, die nicht umstandslos als Fachkräfte der Jugendhilfe bezeichnet werden können. Das »Risiko Arbeitslosigkeit« in den sozialen Berufen steigt demnach vor allem bei den nicht oder nur geringfügig Qualifizierten. Ob sich dahinter eine pure Notwendigkeit verbirgt oder aber die List fachlicher

Vernunft gegenüber den allzu großen Einsparungsbegehrlichkeiten der politischen Administration, bleibt abzuwarten.

Alle diese vier genannten Punkte machen jedoch deutlich, daß die empirisch-quantitative Lage in der Jugendhilfe und den angrenzenden Bereichen der sozialen Dienste unter Personalgesichtspunkten weiter in Bewegung ist, freilich in einer Uneindeutigkeit, die es derzeit kaum möglich macht, die qualitativen Konturen am Ende dieses Jahrzehnts vorherzusagen. Allerdings scheint mir bei aller Widersprüchlichkeit eines absehbar: daß die Zahl der Beschäftigten in der Jugendhilfe vorerst weiter steigt.

Spätestens hier muß die zweite Hälfte der Personal- und Organisationsentwicklung der bundesdeutschen Jugendhilfe wenigstens kurz ins Blickfeld gerückt werden: der nach wie vor noch nicht abgeschlossene Prozeß des *Personalabbaus in der Jugendhilfe-Ost*. Ohne hier auf Details eingehen zu können – eine umfangreiche Studie dazu haben wir im Umfeld des Neunten Jugendberichts soeben in Dortmund abgeschlossen (vgl. dazu Galuske/Rauschenbach 1994) –, wenigstens einige Befunde in Stichworten:

Erstens: Es entbehrt nicht einer gewissen Tragik, daß wir im vereinten Deutschland zwischen Ost und West eine geradezu gegenläufige Entwicklung im Bereich der Kindertageseinrichtungen beobachten können. Während im Westen der vorhin festgestellte Ausbau zu einem vermehrten Personalbedarf führt, muß gleichzeitig in Ostdeutschland in diesem Bereich nach wie vor kräftig gebaut werden. Und zwar ist dies zu allererst eine Folge des dramatischen Rückgangs der Geburtenziffern und erst an zweiter Stelle Ergebnis eines politischen Eingriffs.

Um dies in Zahlen auszudrücken: Da die Zahl der Geburten in den neuen Ländern bis zum Jahr 1993 auf rund 40% gegenüber dem Vergleichsjahr 1989 gesunken sind (auf ca. 80.000), heißt das, daß allein aufgrund dieser demographischen Veränderung, also bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen (z.B. Versorgungsquote, Personal-Platz-Relation), im Rahmen der Krippen und Kindergärten zunächst einmal rund 45.000 pädagogische Arbeitsplätze von insgesamt knapp 120.000, die Ende des Jahres 1991 gezählt wurden, abgebaut werden müssen bevor wieder ein realer Ersatzbedarf besteht. Oder anders formuliert: Gegenüber dem Ausgangsbestand von 120.000 Arbeitsplätzen zum Jahreswechsel 1991/92 müssen in Kindergarten und Krippe zusammen allein aus demographischen Gründen davon weit mehr als ein Drittel abgebaut werden.

Kommt hier auch nur ein geringfügig anderweitig motivierter Abbau hinzu – etwa durch Reduzierung der Platzkapazitäten im Krippenbereich –, so erhöht sich die Gesamtsumme des abzubauenen Personals

rasch auf 50.000 bis 60.000 Personen, also knapp die Hälfte der Arbeitsplätze des Jahres 1991. Wieviele davon zwischenzeitlich bereits abgebaut worden sind, läßt sich derzeit nicht genau sagen. Nach Hochrechnungen, die wir auf der Basis von Angaben der 10 größten Städte der neuen Bundesländer durchgeführt haben, liegt der Abbau bis Ende 1993 noch unter 30.000 Personen, so daß ein ganzer Teil des unerfreulichen Weges eines Personalabbaus für die Jugendhilfe-Ost noch bevorstehen dürfte.

Zweitens: Wirft man einen Blick auf die *anderen* großen Arbeitsfelder der Jugendhilfe, also Jugendamt, Heimerziehung und Jugendarbeit, so stellt sich hier die Lage in Ostdeutschland gänzlich anders dar. Während, vereinfacht gesprochen, die *Heimerziehung* ihre »Sollstärke« – gemessen an den Größenordnungen der alten Bundesländer (im Verhältnis 4:1) – bereits erreicht hat, und das *Jugendamt* nur geringfügig darunter liegt, sind die gravierenden Personaldefizite besonders in der Jugendarbeit festzustellen. Hier besteht dringender politischer Handlungsbedarf, wenn nicht billigend in Kauf genommen werden soll, daß hier eine ganze Generation im Aufeinanderprallen eines biographischen und eines politischkulturellen Vakuums mit ihrem Orientierungsbedarf allein gelassen wird. Rechnet man den Bedarf an Personal in diesen zuletzt genannten Feldern hoch, so würden hierfür in den nächsten Jahren schätzungsweise 8.000-10.000 Personen benötigt. Eine Kompensation des Abbaus im Bereich der Kindertageseinrichtungen ist bei diesen Größenordnungen allerdings nicht annähernd zu erwarten.

Drittens: Jenseits der zahlenmäßigen Entwicklungen zwischen Bedarf und Abbau wird es in der Jugendhilfe der neuen Bundesländer – wiederum am formalen Niveau der Fachkräfte des Westens gemessen – darauf ankommen, daß mittels einer *qualitativen Fachlichkeitsoffensive* jene Standards auch in den neuen Bundesländern sichergestellt werden, die im Westen mühsam erreicht worden sind. Eine Jugendhilfe, die ihre eigenen qualitativen Standards, ihre eigenen Ausbildungswege und -möglichkeiten nicht ernst nimmt und zum Maßstab macht, die darauf verzichtet, eine möglichst gründliche und hochwertige Qualifizierung ihres Personals zu erreichen, hat im Spiel der gesellschaftlichen Kräfte und im Streben nach Anerkennung und fachlicher Autonomie allzu rasch jenen Boden wieder verloren, den sie sich mühevoll in den letzten einhundert Jahren erarbeitet hat.

2. »Schlanke Jugendhilfe« als qualitativer Wandel

Ich habe einen Verdacht. Ich habe den Verdacht, daß wir zur Zeit in der Jugendhilfe mit Begriffen operieren – ich denke dabei an »schlanke Jugendhilfe« und an »Sozialmanagement« –, die die vermeintliche Chance

eröffnen, traditionelle Sichtweisen zu überwinden und zu neuen Ufern aufzubrechen, die aber in Wirklichkeit, je nach Gebrauch, bei den einzelnen mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen und Konsequenzen verbunden sind. Während etwa ein Stadtkämmerer bei »schlanker Jugendhilfe unzufriedene, aufstiegsorientierte Sozialarbeiter bei »Sozialmanagement« vor allem an die lang ersehnte Entschädigung für die bisher vorenthaltene gesellschaftliche Anerkennung und an den Erwerb der in der Erstausbildung nicht vermittelten Führungskompetenzen denkt, erhofft sich die betriebswirtschaftlich geschulte Fachkraft endlich die rationale Unterstützung normativ geführter sozialer Einrichtungen mit ökonomischen Kosten-Nutzen-Analysen.

Ich bin mir also nicht so sicher, ob in der derzeitigen Debatte – zumindest unter dem Strich – bei »schlanker Jugendhilfe« oder »Sozialmanagement immer das Gleiche gemeint und angestrebt wird. Weiterführend scheint mir deshalb zu sein, wenn die unterschiedlichen Dimensionen, die in der Problematik enthalten sind, noch genauer ausgelotet werden, seien es die Fragen der effektiven Mittelbewirtschaftung, der Personalführung und -entwicklung, der Organisationsentwicklung und -reform, der neuen Steuerungsmodelle und der »Unternehmenskultur« oder seien es auch Fragen moderner Dienstleistungskonzepte und schlanker Verwaltungsapparate.«

Drei Themenbündel will ich an dieser Stelle kurz ansprechen: (1) Jugendhilfe als Dienstleistung, (2) Jugendhilfe und Fachlichkeit sowie (3) Jugendhilfe als »schlanke Jugendhilfe«.

(1) Ich beginne mit der *Jugendhilfe als Dienstleistung*: Wenn die Jugendhilfe etwas von den privatgewerblichen Sektoren des Arbeitsmarktes lernen kann, dann ist es ihre Rolle als Dienstleistungsanbieter. Was verbindet sich mit diesem Begriff für die Jugendhilfe?

Wenn ich es recht sehe, sind wir derzeit dabei, endlich auch für die sogenannten Non-Profit-Bereiche, also für die Staatsbetriebe, kommunale Einrichtungen und gemeinnützige Vereine ebenso wie für private Anbieter ohne Gewinnabsicht, Begriffe wie »Markt«, »Dienst-Leistung«, also »Dienst« und »Leistung«, »Kundenorientierung«, »Wettbewerb«, »effizientes und effektives Handeln« und »obrigkeitsstaatlich-sozialen Kontrolle behaftet, und wurde sie in ihren pädagogisch-fürsorglichen Anteilen immer mit wertemäßig-ideologischen gebundenen Vereinnahmungsversuchen gleichgesetzt, so hat sie spätestens seit dem Inkrafttreten des KJHG's ein Instrument an der Hand, das in vielem eine partnerschaftliche, nutzorientierte, dienstleistende Angebotspalette ermöglicht.

Nun ist völlig klar, um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen, daß viele Bereiche der Jugendhilfe sich nicht so recht eignen, um etwa bei dezenter Hintergrundmusik und einer freundlichen, unaufdringli-

chen Bedienung dem Kunden den Aufenthalt so angenehm wie möglich zu gestalten und sein Kaufverhalten dadurch positiv zu stimulieren. Jugendhilfe bietet allenfalls Dienste an, Informationen, Beratung, Betreuung und Unterstützung in sozialen Belangen des alltäglichen Lebens. Und der Erfolg ihrer Arbeit ist in der Regel weder direkt meßbar noch sichtbar, und er läßt sich auch nicht mit dem Abschluß eines Dienstleistungsgeschäftes zweifelsfrei als Erfolg verbuchen.

Aber dennoch: ein Haus der Offenen Tür, das wenigstens einmal versuchsweise diskutiert und auszubuchstabieren versucht, was es bedeuten könnte, Kinder und Jugendliche als Gäste und Kunden zu behandeln (was keineswegs heißt, alles zu tun oder zu lassen, was die Besucher wollen), oder eine Kindertageseinrichtung, die zunächst einmal bemüht ist, die Wünsche, Sorgen und Erfordernisse der Eltern und ihrer Kinder in den Mittelpunkt ihrer Planung zu stellen und diesen möglichst gut gerecht zu werden, oder ein Jugendamt, das Bürgernähe durch dezentrale, niedrigschwellige Angebote und durch eine Philosophie des »Dienstes am, für und mit dem Kunden« zu praktizieren versucht, dies alles wären Ansatzpunkte, die in Richtung »Dienstleistungsorientierung« weisen. Auch wenn die Jugendhilfe künftig keineswegs nur »Kunden« vor sich haben dürfte, die sich selbständig und freiwillig auf einem sich selbst regulierenden Dienstleistungsmarkt bewegen, sondern zugleich auch mit dem Typus »Patient« - wie der Arzt - oder dem Typus »Klient« - wie der Rechtsanwalt - zu tun haben wird, so müßte die Jugendhilfe dennoch verstärkt versuchen, den Dienstleistungscharakter ihrer Arbeit für sich selbst und andere - differenziert nach ihren verschiedenen Aufgaben, Arbeitsfeldern und Adressaten - sich»bar zu machen (lernen, auch aus Fehlern, könnte sie dabei vielleicht ganz gut an dem Beispiel der sich modernisierenden Dienstleistungsunternehmen Bahn und Post).

Jugendhilfe als Ganzes kann und wird nicht wie ein gewinnorientiertes Dienstleistungsunternehmen konzipiert werden können; dazu hat sie viel zu viel marktunattraktive Angebote und konsumschwache Kunden, dazu hat sie auch zuviel hoheitliche Pflichtaufgaben. Dies muß bei einer allzu euphorischen Diskussion um die Chancen und Unbedenklichkeiten des Sozialmanagements und dem Einzug einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation in die Einrichtungen der Jugendhilfe in Erinnerung gerufen werden. Denn, zugespitzt formuliert: Soziale Arbeit und Jugendhilfe haben immer noch zu einem erheblichen Teil jene sozialen Folgen und Nebenwirkungen zu bearbeiten, zu befriedigen und abzumildern, die unter konsequent gewinn- und konkurrenzorientierten Marktbedingungen - und diese hat ein erfolgreiches Top-Management umzusetzen - notgedrungen entstehen, sei es durch zusammenbrechende Märkte und Branchen mit ihren sozialen Folgen, sei es durch Arbeitslosigkeit

mit den Folgen von Armut und sozialer Ausgrenzung, seien es familien- und kinderunfreundliche Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen, seien es psychische und physische Erschöpfungszustände in einer schonungslosen Konkurrenzsituation oder seien es, ganz allgemein, die Auswirkungen modernisierter Wirtschaftssysteme auf die sozialen und ökologischen Lebenswelten.

Solange ökonomischer Erfolg und betriebswirtschaftliche Effizienz die einzigen Maßstäbe rationaler Kalkulation in den Führungsetagen der Betriebe und Unternehmen sind, können Managementstrategien nur von begrenzter Bedeutung für die Jugendhilfe sein. Sobald es aber *erstens* darum geht, mit knappen Ressourcen ein Höchstmaß an rationalem Mitteleinsatz zu erreichen, d.h. unter Knappheitsbedingungen ein Maximum an fachgerechter und kompetenter Arbeit zu leisten, sobald es *zweitens* darum geht, unter gegebenen Bedingungen die fachlich besten Mittel und Wege für eine bedarfsgerechte Jugendhilfe zu finden und sobald es *drittens* darum geht, die gegebenen Bedingungen so innovativ und konstruktiv zu *verändern*, daß neue Wege und Konzepte mit *besserer* Wirkung beschritten werden können, dann ist es angebracht, über einen grundlegenden Umbau der Jugendhilfe nachzudenken, dann lohnt es sich, sich auf eine neue Dienstleistungsorientierung auch in der Jugendhilfe einzulassen, dann ist es allerhöchste Zeit, für ein neues »Management des Sozialen« in einzelnen Arbeitsfeldern und Aufgabenbereichen der Sozialpädagogik und Sozialarbeit. »

(2) *Jugendhilfe und Fachlichkeit*: Jugendhilfe kann nur so gut sein wie ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Dieser Basissatz, der im übrigen für sämtliche Dienstleistungen gilt, die auf einer Kundenbeteiligung, dem »unoactu-Prinzip« (Technischer, Therapeut, Masseur, Krankenschwester, Sozialarbeiter). Die wichtigste Ressource, gewissermaßen das entscheidende »Medium« dieser Sorte von Arbeit ist somit das Personal. Allerdings nicht einfach so, also etwa durch bloße Anwesenheit oder durch eine genügend große Zahl; nein: Dieses Personal muß zugleich etwas transportieren und besitzen, was erst den Erfolg der Arbeit ermöglicht – Kompetenz und Fachlichkeit (vgl. auch Müller u.a. 1984). Mit Kompetenz und Fachlichkeit ist dabei die Summe der spezifischen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten gemeint, die die berufstätigen Personen in der Jugendhilfe als kompetente Fachkräfte auszeichnet, im Unterschied zu unausgebildeten Personen (vgl. auch Rauschenbach 1994 b), im Unterschied aber auch zu anderweitig qualifizierten Fachkräften (Juristen, Verwaltungsfachkräften, Psychologen etc.). Aus diesen Überlegungen ergibt sich mit Blick auf eine »schlanke Jugendhilfe« eine einfache Konsequenz: Es geht hierbei um die *Optimierung zwischen Angebot und Nachfragen* also um ein Maximum an fachspezifi-

scher Ausbildungsqualität als Voraussetzung für eine qualifizierte Fachlichkeit in der Jugendhilfepraxis.

Und dies ist meines Erachtens ein sträflich vernachlässigtes Thema. Die Jugendhilfe investiert viel zu wenig Energie in die *Verbesserung* der Ausbildung für das Personal, das über die Zukunft der Fachlichkeit in der Arbeit entscheidet. Ich habe zumindest den Eindruck, daß hier immer noch mehrheitlich ideologische Kontroversen über den Ort und die Form der Ausbildung dominieren, daß aber beispielsweise keine organisierte Verzahnung in der Jugendhilfe zwischen Erstausbildung, Anstellungsträgern und Fort- und Weiterbildung besteht. Zugespitzt formuliert: Die Praxis nimmt von den Ausbildungsstätten – mehr oder minder widerwillig – das, was sie bekommt; die Ausbildungsstätten vermitteln das, was sie schon immer vermittelt haben oder aber das, was vermeintlich gebraucht wird; und die Praxis selbst weiß im Grunde genommen auch nur, was sie *nicht will*, nicht aber, was sie will, oder besser: was sie *benötigt*.

Eine kluge, schlanke Jugendhilfe müßte indessen ein existentielles Interesse daran entwickeln, in enger Abstimmung zwischen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem zum einen jene Erfordernisse herauszuarbeiten, die die bestehende Praxis zu ihrer Funktionsfähigkeit benötigt, zum anderen aber auch die Ausbildungsstätten und eine selbstgenügsame Praxis mit jenen Schwachstellen zu konfrontieren, die eine neue, innovative Kompetenz erforderlich macht und der Praxis infolgedessen konsequent neue hochqualifizierte Fachkräfte »zumutet«, die zu innovativen Veränderungen fähig sind. Mit anderen Worten: Nicht diejenige ist eine gut ausgebildete Fachkraft, die alles so macht, wie es die Praxis schon immer macht, sondern diejenige, die durch ihre Ausbildung dazu qualifiziert worden ist, sich auf die bestehende Praxis so einzulassen, daß diese bedarfsgerecht und fachlich angemessen verbessert wird.

Und spätestens hierzu ist eine wissenschaftliche Ausbildung ebenso erforderlich wie anwendungsorientierte Grundlagenforschung, Evaluation und kontinuierliche Selbstbeobachtung (und vielleicht auch so etwas wie »sozialtechnologische Transferzentren«, also Orte, an denen in institutionalisierter Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis Innovation erdacht, erprobt und ggf. auch wieder verworfen wird). Dieser ganze Bereich aber wird in der Jugendhilfe vielfach eher mit Argwohn, wird als Einmischung von außen betrachtet. Wissenschaft und Forschung werden allenfalls legitimatorisch genutzt, jedoch nicht als eine Chance, als Korrektiv und als Ressource für eine intelligente und kluge Weiterentwicklung der Jugendhilfe betrachtet. Ich behaupte also, daß die Jugendhilfe die Ressourcen Forschung, Entwicklung, Beobachtung und Evaluation systematisch unterschätzt, sie nicht als Quelle der Anre-

gung und der fruchtbaren Irritation, der Neuerkenntnis und der Korrektur, der Neuerprobung, aber auch des Experiments und der Suche nach ungewöhnlichen Wegen nutzt (daß dies so ist, hat auch Gründe, die in den Strukturen und Personen des Ausbildungssystems liegen).

Wenn aber Fachlichkeit der zentrale Umschlagsplatz des Dienstleistungsangebots Jugendhilfe ist, wenn Fachlichkeit nur über Personen und deren Handlungskompetenz zum Ausdruck kommen kann, und wenn Fachlichkeit sich wiederum nur durch kontrollierte Erprobung, Forschung und Entwicklung weiterentwickeln kann, dann wird auch im Kontext der Frage nach einer sparsamen Mittelverwendung in und durch die Jugendhilfe dieses Themenbündel nicht länger ausgeschlossen werden können. Und dabei müssen dann auch so schlichte, aber folgenreiche Fragen geklärt werden, ob es auf Dauer vorteilhaft ist, auf personelle Quantität statt auf Qualität zu setzen, ob es besser ist, kürzer und billiger auszubilden und dafür eine höhere Fluktuation im Beruf zu riskieren oder ob es nicht mehr Sinn macht, zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe konsequent in Fachlichkeit zu investieren. Zumindest wäre meine These, daß der Weg zu einer schlanken Jugendhilfe nicht über weniger sondern nur über mehr Fachlichkeit zum Ziel führt.

(3) *Jugendhilfe als »schlanke Jugendhilfe«*: Ich habe eingangs gesagt, Jugendhilfe muß darauf achten, daß sie nicht in vorauseilendem Gehorsam den Gürtel dort enger schnallt, wo es nichts enger zu schnallen gibt. Leistungen der Jugendhilfe sind vielfach präventive oder unterstützende Leistungen, die Not mindern, schlimmere Entwicklungen verhindern, kurz: risikomindernd und normalitätsstabilisierend wirken sollen – ohne untrügliche Beweise für den Erfolg vorlegen zu können. Und ich habe auch gesagt, daß die Jugendhilfe zugleich darauf achten muß, daß sie politisch und fiskalisch zwar verständliche, jedoch fachlich unangemessene Interventionen von außen zu einer Art Zwangsdiät ebenfalls deutlich zurückweisen muß. Der Wohlfahrtsstaat ist dabei, sich weiter auf eine öffentliche Sicherung mittels sozialer Dienste und öffentlicher Erziehung umzustellen. Und hierzu gehören auch die Angebote und Leistungen der Jugendhilfe. Ihre weitere Ausweitung wird sich infolgedessen kaum vermeiden lassen.

Dies alles schließt aber nun nicht aus, daß die Jugendhilfe von sich aus eine Debatte über eine fachlich motivierte Verschlinkung beginnt, also selber systematisch darüber nachzudenken beginnt, wie sie sich – und ich nenne jetzt einige Punkte – verschlinken kann, etwa

- durch einen intelligenten Mitteleinsatz,
- durch Vermeidung von Fehlern und Umwegen,
- durch systematische Suche nach Schwachstellen,
- durch den Abbau fachlich irrelevanter Organisationshierarchien,

durch die vertrauensvolle Delegation in selbstverantwortliche MitarbeiterInnen,
durch *besseres* Personal statt durch *mehr* Personal (also durch »Klasse statt Masse«),
durch klare und überprüfbare Ziel-Mittel-Definition, durch rationale Beobachtung und kompetente, weitsichtige Planung,
durch verantwortungsvolle MitarbeiterInnenqualifikation und Personalentwicklung, die gegen Frustration und burnout am Arbeitsplatz vorbeugt,
durch verbesserte Abstimmung von Erstausbildung, Berufseinmündung und berufsbegleitender Fort- und Weiterbildung,
durch verstärkte Leistungsorientierung ohne Gewinnabsichten und durch systematische, durchaus auch finanzielle Belohnung von fachlich überzeugenden, aber zugleich effizienz- und effektivitätssteigernden Innovationen (sog. »best.practice-Verfahren«), die auch Empfehlungen für den Verzicht auf altbewährte aber wirkungslose Praktiken sein können, sowie schließlich
durch eine fachlich fundierte Leitungsebene in der Jugendhilfe.

Bei diesem letzten Punkt schließt sich wiederum der Kreis. Wir haben nicht umsonst die Diskussion um »Sozialmanagement«, wir haben nicht umsonst das Thema »Führen und Leiten von Führungs- und Leitungskräften zu einem immanenten und zugleich eigenständigen Bestandteil der Erstausbildung in der Sozialpädagogik/Sozialarbeit an Universitäten und auch an Fachhochschulen zu machen. Und es ist – u.a. deshalb – bis heute auch vielfach nicht gelungen, die Leitungsebenen der Jugendhilfe mit fachlicher Einschlägigkeit zu besetzen. Dies hat u.a. zwei Gründe:

Erstens: Die behördliche Jugendhilfe ist viel zu sehr in den rechtlich-administrativen Kontext allgemeiner Verwaltung eingebunden, und die Jugendhilfe der freien Träger ist oft zu stark von den wertgebundenen Milieus abhängig, als daß die beiden Säulen der Jugendhilfe sich auch personell in fachlicher Eigenständigkeit bis in die Führungsetagen hinein entwickeln könnten. Der sozialpädagogische Diskurs und das sozialtherapeutisch ausgebildete, hochqualifizierte Personal ist dabei nicht immer das Maß aller Dinge.

Zweitens: Erst, wenn die Jugendhilfe erkennt, daß sie zwei unterschiedliche und eigenständige Ebenen der Aufgabenbewältigung vor sich hat, nämlich die Arbeit mit den Adressaten, mit dem Kunden- und Klientenbezug auf der einen Seite und die konzeptionelle, planende und leitende Arbeit mit Blick auf die Einrichtungen der Jugendhilfe, also mit dem Organisationsbezug auf der anderen Seite, und erst wenn sie sich davon

verabschiedet, daß letzteres nur kompetent machen darf und kann, wer sich vorab im Feld und in der adressatennahen Arbeit bewährt hat, wird sie sich frei machen für eine eigene Fachlichkeitsdiskussion in Leitungspositionen. Eine »schlanke Jugendhilfe«, die nicht von außen verordnet, sondern von innen heraus selbst gewollt wird, muß geplant, muß erarbeitet werden, soll sie nicht zu einem beliebigen Kahlschlag führen. Und dazu braucht die Jugendhilfe ein fachlich qualifiziertes Management, ein »Management des Sozialen«. Denn, so habe ich vorhin gesagt: Jugendhilfe ist nur so gut wie ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Und dies gilt selbstredend auch für die Leitungsebene.

Literatur

Badura, B./Gross, P.: Sozialpolitische Perspektiven.

Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976.

Galuske, M./Rauschenbach, Th.:

Jugendhilfe-Ost. Entwicklung, aktuelle Lage und Zukunft eines Arbeitsfeldes, Weinheim und München 1994.

Müller, S. u.a. (Hrsg.):

Handlungskompetenz II. Theoretische Konzepte und gesellschaftliche Struktur, Bielefeld 1984.

Rauschenbach, Th.:

Sind die sozialen Berufe auf dem Weg zur Deprofessionalisierung? KJHG, Tarife und neue Bedarfslagen im Spiegel sozialpädagogischer Fachlichkeit, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 73 (1993), Heft 3, S. 99-106.

Rauschenbach, Th.:

Soziale Berufe im Umbruch, in: Akademie für Sozialarbeit und Sozialpolitik e.V. (Hg.), Soziale Gerechtigkeit - Lebensbewältigung in der Konkurrenzgesellschaft. Verhandlungen des 1. Bundeskongresses Soziale Arbeit, Bielefeld 1994, S. 35-46 (a).

Rauschenbach, Th.:

Professionelle Soziale Arbeit und soziale Gerechtigkeit. Notizen zum Verhältnis von Professionellen und Laien, in: Akademie für Sozialarbeit und Sozialpolitik e.V. (Hg.), Soziale Gerechtigkeit - Lebensbewältigung in der Konkurrenzgesellschaft. Verhandlungen des 1. Bundeskongresses Soziale Arbeit, Bielefeld 1994, S. 109-119 (b).

Rauschenbach, Th.:

Inszenierte Solidarität. Soziale Arbeit in der Risikogesellschaft, erscheint in: U. Beck/E. Beck-Gernsheim (Hg.), Riskante Freiheiten - Individualisierung der Lebensformen, Frankfurt a.M. 1994, S. 87-109 (c).